



UNODC

Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc



Công ước của Liên Hợp Quốc về
Phòng chống Tham nhũng

Hướng dẫn Xây dựng
và Thực hiện

Chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia

CƠ QUAN PHÒNG CHỐNG MA TÚY VÀ TỘI PHẠM LIÊN HỢP QUỐC
Viên

Công ước của Liên Hợp Quốc về
Phòng chống tham nhũng

Hướng dẫn Xây dựng
và Thực hiện
Chiến lược
phòng chống tham nhũng
quốc gia



LIÊN HỢP QUỐC

Niu - oóc, 2015

© Liên Hợp Quốc, tháng 9 năm 2015. Bản quyền được bảo hộ toàn cầu

Thiết kế và trình bày tài liệu trong ấn phẩm này làm không thể hiện bất kỳ quan điểm nào của Ban Thư ký của Liên Hiệp Quốc về tình trạng pháp lý, thẩm quyền hay phân định biên giới của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ, thành phố hoặc khu vực nào.

Ấn phẩm này chưa được hiệu đính chính thức.

Xuất bản bằng tiếng Anh, Ban Xuất bản và Thư viện, Văn phòng Liên Hợp Quốc tại Viên.

Lời nói đầu

Hướng dẫn này là sản phẩm của Ban Chuyên trách về Tham nhũng và Tội phạm Kinh tế thuộc Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm Liên Hợp Quốc (UNODC), trong khuôn khổ chương trình chuyên đề "Hành động chống tham nhũng, gian lận kinh tế và tội phạm liên quan đến vi phạm thông tin cá nhân (2012- 2015)" và theo nghị quyết 5/4 của Hội nghị các Quốc gia Thành viên của Công ước của Liên Hợp Quốc về Phòng chống Tham nhũng.

UNODC xin chân thành cảm ơn chuyên gia tư vấn Richard Messick và Matthew Stephenson đã đóng góp thiết thực cho việc soạn thảo Hướng dẫn này.

UNODC bày tỏ lòng cảm ơn sâu sắc tới những người đã đóng góp kinh nghiệm và chuyên môn của mình ở các giai đoạn khác nhau trong quá trình xây dựng Hướng dẫn này và các chuyên gia tham gia vào cuộc họp nhóm chuyên gia quốc tế tổ chức tại Viên từ ngày 6-8 tháng 5 năm 2015: Roberta Solis Ribeiro, Trưởng ban, Ban Tư vấn Quan hệ Quốc tế, Văn phòng Tổng Kiểm soát, Bra-xin; Levan Kakava, Trưởng ban, Ban Điều tra, Bộ Tài chính, Gru-di-a; Levan Shanava, Chuyên viên, Ban Điều tra, Bộ Tài chính, Gru-di-a; Daviti Simonia, Điều tra viên các Vụ án Đặc biệt Quan trọng, Cơ quan chống tham nhũng, Gru-di-a; Orsolya Ifi-Valde, Cố vấn Pháp lý, Cục Bảo vệ Quốc gia, Hung-ga-ry; Kaushik Goburdhun, Cố vấn Pháp lý Chính thức, Ủy ban Độc lập Chống tham nhũng, Mauritius; Theunis Keulder, Chủ tịch, Viện Dân chủ Nam-mi-bi-a; Lise Stensrud, Giám đốc Chính sách, Norad, Na Uy; José das Neves, Phó Thanh tra Giáo dục, Vận động và Nghiên cứu, Ủy ban Chống Tham nhũng, Đông Ti-mo; Zelia Trindade, Phó Viện Trưởng Viện Công Tố, Đông Ti-mo; Phil Mason, Cố vấn Cao cấp về chống Tham nhũng, Đội Trách nhiệm Tài chính và chống Tham nhũng, Bộ Phát triển Quốc tế, Vương quốc Anh và Bắc Ailen; Jennifer Widner, Giáo sư Chính trị và Quan hệ Quốc tế, Đại học Princeton, Hoa Kỳ; James Wasserstrom, Cố vấn Chiến lược, Tổng Thanh tra Đặc biệt về Kiến thiết Ap-ga-ni-tan, Washington, D.C., Hoa Kỳ; Gillian Dell, Tổ chức Minh bạch Quốc tế; Anga Timilsina, Quản lý chương trình, Sáng kiến Chống tham nhũng Toàn cầu, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc; và Jonathan Agar, Phó phòng Pháp luật, Phòng Pháp luật của Ban Thư ký.

UNODC ghi nhận sự đóng góp của các nhân viên của UNODC, Ronan O'Laoire và Constantine Palicarsky là những người chịu trách nhiệm về việc xây dựng Hướng dẫn, đồng thời ghi nhận những đóng góp về chuyên môn của các nhân viên sau đây: Dimitri Vlassis, Candice Welsch, Oliver Stolpe, Robert DeTeethy Steele, Jason Reichelt, Samuel De Jaegere, Zorana Markovic, Virginia de Abajo-Marqués, Annika Wythes, Troels Vester, Claudia Sayago, Shervin Majlessi, Jennifer Sarvary Bradford và Akharakit Keeratithanachaiyos.

UNODC mong muốn bày tỏ lòng biết ơn đối với Chính phủ Úc vì đã hào phóng hỗ trợ tài chính cho việc xây dựng Hướng dẫn này.

Mục lục

Giới thiệu	1
I. Quy trình soạn thảo.....	5
A. Giao trách nhiệm soạn thảo chiến lược cho một nhóm nhỏ, một phần tự chủ	5
B. Đảm bảo sự hỗ trợ và sự tham gia liên tục của các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao	6
C. Tham vấn thường xuyên với tất cả các cơ quan chính phủ có thể bị tác động bởi chiến lược..	7
D. Xin ý kiến của phe đối lập chính trị bất cứ khi nào có thể	8
E. Huy động sự tham gia của tất cả các thành phần xã hội trong quá trình soạn thảo.....	8
F. Nhấn mạnh tầm quan trọng của truyền thông, minh bạch và tiếp cận người dân trong quá trình soạn thảo.....	10
G. Phân bổ đủ thời gian và nguồn lực cho việc soạn thảo chiến lược	10
H. Tận dụng kinh nghiệm và chuyên môn của các quốc gia khác.....	11
II. Đánh giá sơ bộ và phân tích tình hình	13
A. Thực hiện đánh giá sơ bộ về những thách thức của tham nhũng	13
1. Tự đánh giá, đánh giá chéo và các hình thức đánh giá khác.....	15
2. So sánh giữa các quốc gia về tham nhũng và quản trị.....	16
3. Khảo sát quốc gia về cảm nhận tham nhũng.....	17
4. Khảo sát về trải nghiệm thực tế về tham nhũng	18
5. Các nền tảng Internet và truyền thông xã hội	19
6. Thông tin do các cơ quan chính phủ thu thập	20
7. So sánh các nguồn dữ liệu khác nhau.....	21
8. Đánh giá nguy cơ	22
9. Đo lường thông qua các chỉ số gián tiếp	23
B. Đánh giá các trở ngại đối với cải cách hiệu quả	23
1. Đánh giá các hạn chế về nguồn lực	23
2. Xử lý phản đối và ủng hộ tiềm tàng	24
III. Đề ra giải pháp phòng chống tham nhũng.....	27
A. Xây dựng chiến lược phù hợp với phân tích vấn đề, có tính đến các hạn chế	27
B. Vừa tham vọng vừa thực tế.....	27
C. Xác định các biện pháp cụ thể cần thực hiện	28

D. Mô tả mục tiêu của mỗi nội dung cải cách	29
E. Cần nhắc đến chi phí, lợi ích, gánh nặng trách nhiệm, phản đối và ủng hộ đối với mỗi nội dung	30
F. Chú trọng tới ưu tiên và trình tự thực hiện	30
G. Xác định thời gian thực hiện đối với các cải cách.....	31
IV. Đảm bảo thực hiện hiệu quả	33
A. Trao cho một cơ quan cấp cao duy nhất chịu trách nhiệm điều phối thực hiện	34
B. Trao cho cơ quan điều phối thực hiện đủ thẩm quyền.....	35
C. Tăng cường phối hợp giữa cơ quan điều phối và các cơ quan thực hiện	36
D. Sử dụng sức mạnh của uy tín	36
E. Mỗi cơ quan cần nhất trí với lịch trình thực hiện, giám sát và đánh giá.....	37
F. Không đánh giá thấp thách thức trong việc phối hợp thực hiện.....	38
V. Giám sát, đánh giá và báo cáo	39
A. Giám sát, đánh giá việc thực hiện	40
1. Phân tách quá trình cải cách chính sách thành các bước cụ thể.....	41
2. Lựa chọn chỉ số đánh giá tiến độ	41
3. Lựa chọn dữ liệu cơ sở cho mỗi chỉ số	43
4. Đặt ra chỉ tiêu thực tiễn cho mỗi chỉ số.....	43
5. Chú ý đến thao túng chỉ số	44
6. Thận trọng khi sử dụng kết quả các cơ quan tự báo cáo.....	44
7. Sử dụng báo cáo đánh giá để điều chỉnh chỉ tiêu và mục đích của chiến lược	44
8. Phân bổ đủ thời gian và nguồn lực cho công tác đánh giá	45
B. Giám sát và đánh giá tác động	45
1. Không sử dụng những thay đổi trong chỉ số tham nhũng để đo lường tác động của chiến lược	46
2. Chọn các chỉ số đánh giá tác động có thể so sánh được qua thời gian	47
3. Bóc tách tác động của các chính sách nhằm thực hiện chiến lược	47
4. Nhạy cảm với chi phí và thời gian cần thiết.....	49
5. Thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự, học giả, các tổ chức nghiên cứu và người dân	50
6. Đưa ra biện pháp nhằm tiếp tục sửa đổi chiến lược	50
C. Báo cáo công khai kết quả giám sát và đánh giá.....	50
1. Báo cáo nội bộ là một phần của cơ chế phối hợp, đảm bảo trách nhiệm giải trình với quá trình thực hiện	50
2. Báo cáo lên cơ quan cấp trên của ngành hành pháp hoặc Quốc hội.....	50
3. Báo cáo công khai đảm bảo tính minh bạch trong việc thực hiện chiến lược quốc gia	50
Phụ lục . Tuyên bố Cua-la Lăm-pơ về chiến lược phòng chống tham nhũng.	53



Giới thiệu

Công ước của Liên Hợp Quốc về Phòng chống Tham nhũng là một công cụ quốc tế toàn diện nhằm chống lại nạn tham nhũng trên toàn thế giới. Như đã thấy trong lời mở đầu của Công ước, tham nhũng không chỉ đe dọa sự ổn định và an ninh của xã hội, các thể chế và các giá trị của nền dân chủ, các giá trị đạo đức và công lý, sự phát triển bền vững và chế độ pháp quyền, mà còn là một hiện tượng xuyên quốc gia ảnh hưởng đến tất cả các xã hội và các nền kinh tế, khiến cho việc hợp tác quốc tế để ngăn ngừa và kiểm soát nó trở nên vô cùng quan trọng. Với sự phê chuẩn của 176 quốc gia thành viên (tính đến ngày 24 tháng 7 năm 2015), Công ước đã đưa việc chống tham nhũng thành một tiêu chuẩn toàn cầu và mục tiêu xóa bỏ tham nhũng thành một khát vọng toàn cầu.

Các quốc gia thành viên của Công ước phải thực hiện các biện pháp hữu hiệu để ngăn ngừa tham nhũng (chương II, điều 7 đến điều 14), hình sự hóa hành vi tham nhũng và đảm bảo thực thi pháp luật có hiệu quả (chương III, điều 15 đến điều 42), hợp tác với các quốc gia khác trong việc thực thi pháp luật chống tham nhũng (Chương IV, điều 43 đến điều 50) và hỗ trợ lẫn nhau trong việc trả lại tài sản có được thông qua tham nhũng (chương V, các điều từ 51 đến 59). Hơn nữa, ngoài việc kêu gọi hành động có hiệu quả trong các lĩnh vực cụ thể này, điều 5 đưa ra các yêu cầu chung rằng mỗi quốc gia thành viên: (a) sẽ xây dựng và thực hiện hoặc duy trì các chính sách chống tham nhũng hiệu quả và đồng bộ, (b) tạo dựng và tăng cường các thực tiễn hữu hiệu nhằm mục đích phòng ngừa tham nhũng và (c) đánh giá định kỳ các công cụ pháp lý và biện pháp hành chính nhằm xác định xem chúng đã đầy đủ chưa để phòng ngừa và chống tham nhũng (xem bảng 1). Hơn nữa, theo Điều 6, mỗi quốc gia thành viên đảm bảo việc có một cơ quan hoặc một số cơ quan, khi thích hợp, có trách nhiệm phòng ngừa tham nhũng bằng việc thi hành các chính sách nói tại Điều 5, và khi thích hợp, giám sát và phối hợp việc thi hành những chính sách đó. Do vậy, một trong những nghĩa vụ quan trọng nhất của các quốc gia thành viên của Công ước mà qua đó họ phải có trách nhiệm giải trình theo Cơ chế Đánh giá Thực hiện Công ước được xác lập tại Điều 63,¹ là đảm bảo rằng các chính sách chống tham nhũng quốc gia phải hiệu quả, mang tính phối hợp và thường xuyên được đánh giá.

¹ Xem Nghị quyết 3/1 và 4/1 của Hội nghị các quốc gia thành viên của Công ước của Liên Hợp Quốc về Phòng chống Tham nhũng (có trong tài liệu CAC/COSP / 2009/15 và CAC / COSP / 2011/14).

Bảng 1. Điều 5 của Công ước của Liên Hợp Quốc về Phòng chống Tham nhũng (Các chính sách và thực tiễn chống tham nhũng)

1. Trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình, mỗi Quốc gia thành viên sẽ xây dựng và thực hiện hoặc duy trì các chính sách chống tham nhũng hiệu quả và đồng bộ, những chính sách thúc đẩy sự tham gia của xã hội và thể hiện các nguyên tắc của chế độ pháp quyền, việc quản lý đúng đắn công vụ và tài sản công, sự liêm khiết, tính minh bạch và trách nhiệm.
2. Mỗi quốc gia thành viên sẽ nỗ lực tạo dựng và tăng cường những thực tiễn hữu hiệu nhằm mục đích phòng ngừa tham nhũng.
3. Mỗi quốc gia thành viên sẽ nỗ lực đánh giá định kỳ các công cụ pháp lý và biện pháp hành chính nhằm xác định xem chúng đã đầy đủ chưa để phòng ngừa và chống tham nhũng.
4. Khi thích hợp và trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật nước mình, các quốc gia thành viên hợp tác với nhau và với các tổ chức khu vực và quốc tế liên quan trong việc thúc đẩy và xây dựng các biện pháp nói tại Điều này. Sự hợp tác đó có thể bao gồm việc tham gia vào các chương trình và dự án quốc tế nhằm phòng ngừa tham nhũng.

Đối với nhiều quốc gia, đạt được mục tiêu của Điều 5 của Công ước Phòng chống tham nhũng có thể bao hàm việc soạn thảo, công bố và thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia; nói cách khác là có kế hoạch chi tiết cho một kế hoạch thực tế, toàn diện và thống nhất để giảm tham nhũng ở nước đó. Một chiến lược chính thức, bằng văn bản, chắc chắn là cần thiết nhằm đảm bảo tuân thủ các điều 5 và 6; các quốc gia thành viên có thể duy trì các chính sách phòng chống tham nhũng có hiệu quả, mang tính phối hợp mà không phải ban hành văn kiện chiến lược. Tuy nhiên, như đã đề cập trong tuyên bố Cua-la Lăm-pơ về chiến lược phòng chống tham nhũng (xem phụ lục), việc công bố chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia có thể là một cách hiệu quả để các quốc gia thành viên đảm bảo rằng họ đáp ứng các nghĩa vụ của mình theo Điều 5. Trong tuyên bố mang tên "Giám sát Tuyên bố Marrakech về phòng chống tham nhũng" được Hội nghị các Quốc gia thành viên ghi nhận trong nghị quyết 5/4, các bên tham gia thừa nhận rằng chiến lược phòng chống tham nhũng có thể đưa ra một khung chính sách toàn diện cho các hành động mà các quốc gia phải thực hiện trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng và có thể là một công cụ hữu ích để huy động và điều phối các nỗ lực, nguồn lực của Chính phủ và các bên liên quan khác nhằm xây dựng và thực hiện chính sách và nhằm đảm bảo theo dõi việc thực hiện chính sách. Thật vậy, cho đến nay, UNODC xác định được trên 70 quốc gia đã ban hành chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia thống nhất hoặc một tập hợp văn bản tạo thành khuôn khổ chống tham nhũng toàn diện, có tính phối hợp như được mô tả trong tuyên bố Cua-la Lăm-pơ.

Các văn bản chiến lược phòng chống tham nhũng hiện có sự khác biệt lớn về độ dài, mức độ chi tiết, phạm vi và trọng tâm. Đây là một điều có thể dự đoán được và thực tế cũng nên như vậy. Không có một cách tiếp cận "phù hợp với tất cả mọi người" trong việc xây dựng một chiến lược hiệu quả, đặc biệt vì các quốc gia khác nhau có truyền thống luật pháp, văn hoá và chính trị khác nhau, phải đối mặt với các thách thức, cơ hội và hạn chế cũng rất khác nhau. Nhưng cũng có sự khác biệt cũng như sự thất vọng đáng kể về mức độ hiệu quả của các văn kiện chiến lược của các cơ quan trong việc đạt các mục tiêu đã nêu trong tuyên bố Cua-la Lăm-pơ. Ví dụ, trong một Báo cáo của Hội đồng Liên minh Châu Âu và Nghị viện Châu Âu năm 2014, Ủy ban Châu Âu nhận thấy rằng mặc dù trong một số trường hợp, chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là một chất xúc tác tạo ra các tiến bộ thực sự, thì ở một số trường hợp khác, các chiến lược hoành tráng hầu như không hoặc không có tác động với tình hình trên thực tế.² Các đánh giá khác về kinh nghiệm liên

² Ủy ban châu Âu, "Báo cáo của Ủy ban cho Hội đồng và Quốc hội Châu Âu: Báo cáo chống tham nhũng của Liên minh Châu Âu", tài liệu COM (2014) 38.

quan tới các chiến lược quốc gia cũng chỉ ra sự khác biệt đáng kể về chất lượng và tác động của các văn kiện này.³ Hơn nữa, mặc dù không có một cách tiếp cận duy nhất về xây dựng chiến lược quốc gia về chống tham nhũng, vẫn có những thách thức và khó khăn chung cũng như các bài học rút ra từ các thành công và thất bại trong quá khứ.

Đáp lại yêu cầu của Hội nghị các Quốc gia Thành viên Công ước theo nghị quyết 5/4 nhằm xác định và phổ biến các thực tiễn tốt giữa các quốc gia thành viên về việc xây dựng các chiến lược quốc gia về chống tham nhũng và phù hợp với trách nhiệm của Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm Liên hợp quốc (UNODC) trong việc hỗ trợ kỹ thuật cho các quốc gia thành viên để giúp họ thực hiện các nghĩa vụ của mình theo Công ước,⁴ Hướng dẫn này đưa ra các khuyến nghị để các quốc gia xem xét trong việc soạn thảo hoặc sửa đổi chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia. Mặc dù trọng tâm của Hướng dẫn là đưa ra các khuyến nghị đối với việc xây dựng các văn kiện chiến lược quốc gia chính thức về chống tham nhũng, nhiều khuyến nghị cũng có thể phù hợp cho các quốc gia có kế hoạch đáp ứng các nghĩa vụ tại Điều 5 mà không cần thông qua một chiến lược chính thức.

Phân tích được thực hiện theo năm khía cạnh chính sau đây của một văn kiện chiến lược quốc gia hiệu quả về chống tham nhũng:

1. Quá trình soạn thảo chiến lược cần được giám sát bởi một cơ quan có đủ quyền tự chủ, chuyên môn và sự ủng hộ chính trị, và cần phải có các ý kiến đóng góp quan trọng từ các bên liên quan chủ chốt trong và ngoài Chính phủ;
2. Chiến lược nên bao gồm một đánh giá sơ bộ và phân tích những thách thức chính mà quốc gia gặp phải, bao gồm các trở ngại trong việc thực hiện chính sách phòng chống tham nhũng hiệu quả. Phân tích sơ bộ cũng cần xác định các khoảng trống hoặc hạn chế về kiến thức hoặc hiểu biết hiện nay về những vấn đề đó;
3. Dựa trên đánh giá và phân tích sơ bộ, chiến lược nên bao gồm một chính sách phòng chống tham nhũng với các mục tiêu tham vọng nhưng thực tế, xác định các ưu tiên hàng đầu trong ngắn hạn và dài hạn và thiết lập trình tự thích hợp cho các hoạt động cải cách;
4. Chiến lược nên bao gồm kế hoạch thực hiện, trong đó trách nhiệm giám sát thực hiện chiến lược được giao cho một đơn vị và có cơ chế điều phối để đảm bảo hợp tác giữa các cơ quan thực hiện các nội dung khác nhau của kế hoạch;
5. Chiến lược nên bao gồm kế hoạch giám sát và đánh giá việc thực hiện và tác động của kế hoạch để đảm bảo rằng các cấu phần của kế hoạch chính sách được thực hiện đúng, đạt được những tác động mong muốn và có thể sửa đổi khi cần thiết.

Có hai nhận xét ban đầu trước khi tiếp tục thảo luận vấn đề này. Thứ nhất, chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia không chỉ đơn thuần là một tài liệu về kỹ thuật mà việc thực hiện nó phụ thuộc vào sự quyết tâm thực thi của các nhà lãnh đạo quốc gia. Một mục đích của việc xây dựng và ban hành chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là tạo ra

³ Xem Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai len, Bộ Phát triển Quốc tế, *Tại sao Tham nhũng là một Vấn đề: Tìm hiểu nguyên nhân, tác động và cách giải quyết*. Báo cáo Chứng minh về Tham nhũng (London, tháng 1 năm 2015); Lãnh đạo Đông Nam Á về Phát triển và Liêm chính, *Nhắc lại vấn đề Chống tham nhũng: Đánh giá của Đông Nam Châu Âu, ấn phẩm sửa đổi*. (Sofia, Trung tâm Nghiên cứu Dân chủ, 2014); Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, *Chiến lược phòng chống tham nhũng: Tìm hiểu về những gì có hiệu quả, không hiệu quả và tại sao? Bài học kinh nghiệm từ khu vực Châu Á - Thái Bình Dương* (Bangkok, 2014); Maira Martini, "Các ví dụ về các chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia", Câu trả lời của Bộ phận trợ giúp về Chống Tham nhũng (Berlin, Transparency International, 2013); Karen Hussmann (chủ biên), *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: Có thể học được gì từ việc thực thi Điều 5 của UNCAC?* Báo cáo nghiên cứu trường hợp 6 quốc gia: Gru-di-a, In-đô-nê-xi-a, Ni-ca-ra-goa, Pa-kit-xtan, Tan-za-ni-a và Dăm-bi-a (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007).

⁴ Xem CAC/COSP/2009/15, phần. I.A, nghị quyết 3/4, tựa đề "Hỗ trợ kỹ thuật nhằm thực hiện Công ước của Liên Hợp Quốc về chống tham nhũng".

duy trì sự lãnh đạo, sự đòi hỏi của công dân và sự ủng hộ rộng rãi cần thiết để hành động có hiệu quả chống tham nhũng. Một văn kiện chiến lược mà chỉ đơn thuần xác định các chính sách tốt, hợp lý sẽ không giúp đạt được các mục tiêu này. Văn kiện này, cũng như quy trình soạn thảo và đảm bảo việc thực hiện và sửa đổi sau khi ban hành, cần tạo ra tinh thần làm chủ và cam kết giữa các bên ở trong và ngoài Chính phủ cũng như thiết lập các mục tiêu và tiêu chuẩn cho phép các nhóm đối tượng trong và ngoài nước có thể yêu cầu Chính phủ phải chịu trách nhiệm về các mục tiêu mà mình đã đặt ra.

Thứ hai, chủ đề bao quát của Hướng dẫn này là việc những người soạn thảo chiến lược phải cân bằng giữa tham vọng và hiện thực. Một chiến lược quá thận trọng và hạn chế - chỉ đề cập đến các thay đổi chính sách dễ dàng đạt được - không thể giải quyết được các mối quan ngại về tham nhũng bức xúc nhất của quốc gia và do đó sẽ không tạo ra sự hứng thú, trọng tâm và áp lực cần thiết để đạt được tiến bộ đáng kể trong việc phòng ngừa và chống tham nhũng. Mặt khác, một chiến lược quá tham vọng, với các mục tiêu lớn là không khả thi vì các nguồn lực và năng lực của quốc gia sẽ bị bỏ qua hoặc lãng phí vì thiếu thực tế và có thể góp phần tạo ra cảm giác thất vọng và bất mãn của người dân. Sự cân bằng giữa tham vọng và hiện thực không dễ dàng đạt được, và cách tiếp cận đúng sẽ thay đổi tùy theo từng quốc gia, nhưng những người có trách nhiệm xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia phải ghi nhớ điều này trong mọi giai đoạn của quá trình.



Quy trình soạn thảo

Bước đầu tiên trong việc xây dựng một chiến lược quốc gia có hiệu quả về chống tham nhũng là thiết kế quy trình soạn thảo chiến lược. Các quyết định liên quan đến quy trình là rất quan trọng, vì chúng ảnh hưởng đến nội dung văn kiện và khả năng thực thi thành công. Các tổ chức và cá nhân cụ thể chịu trách nhiệm soạn thảo chiến lược sẽ thay đổi tùy thuộc các quốc gia, và các cân nhắc chính trị, hạn chế về nguồn lực và các yếu tố khác sẽ ảnh hưởng ít nhất tới một số khía cạnh nhất định của quy trình. Tuy nhiên, khi thiết lập quy trình soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia có một số nguyên tắc chung nên được tuân thủ, hoặc ít nhất là càng theo sát càng tốt. Tám nguyên tắc được liệt kê dưới đây cần được lưu ý đặc biệt.

A. Giao trách nhiệm soạn thảo chiến lược cho một nhóm nhỏ, một phần tự chủ

Thiết kế quy trình soạn thảo là rất cần thiết và cần được quan tâm đặc biệt ở giai đoạn đầu tiên quan trọng này. Một Ủy ban hoặc đơn vị với quy mô tương đối nhỏ phải có trách nhiệm chính trong việc soạn thảo văn kiện chiến lược và cần được trao quyền tự chủ phù hợp trong việc xây dựng dự thảo. Một chỉ thị rõ ràng từ lãnh đạo chính trị cấp cao, lý tưởng là người đứng đầu Chính phủ, trong đó đặt ra nhiệm vụ và trách nhiệm của đơn vị soạn thảo, có thể có ích cho việc làm rõ trách nhiệm và tránh sự "đôi co" giữa các cơ quan khác nhau.⁵

Lý tưởng nhất là cơ quan soạn thảo nên có một cá nhân có đủ tầm vóc, tính hợp pháp và ảnh hưởng chính trị để đóng vai trò "cá nhân đi đầu" hiệu quả với cơ quan soạn thảo và cho bản thân chiến lược. Người chủ trì nên đóng vai trò của một người liên lạc hiệu quả với các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao khác và cũng là gương mặt công chúng trong quá trình soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia. Người đó không nhất thiết phải tham gia vào công việc chi tiết hoặc khía cạnh kỹ thuật của quá trình soạn thảo, mà phải có vai trò lãnh đạo và quản lý tổng thể.

⁵Tại Vương quốc Anh, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chỉ thị giao Bộ Nội vụ và Văn phòng Nội các phụ trách xây dựng chiến lược quốc gia. Xem John Bray, "Kế hoạch phòng chống tham nhũng của Vương quốc Anh quốc: sớm phát hành", Các vấn đề về Liêm chính, số 13 (London, Control Risks, 2014).

Cần đảm bảo sự cân bằng khi lựa chọn các thành viên của cơ quan soạn thảo vì - như được nhấn mạnh dưới đây - để xây dựng một chiến lược thích hợp và hiệu quả, việc tham gia rộng rãi và hỗ trợ từ nhiều bên liên quan là rất cần thiết. Đồng thời, chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia sẽ không thể hiệu quả nếu đó là một "danh sách mong muốn" dài hoặc là một tập hợp ngẫu nhiên các ý tưởng và đề xuất đứt đoạn, thiếu tổ chức. Nên xác định một số ít những người soạn thảo chính chịu trách nhiệm chấp bút cho văn kiện. Các cá nhân như vậy phải được lựa chọn cẩn thận bởi vì họ cần có khả năng tham vấn rộng rãi với nhiều bên liên quan và các chuyên gia, nhưng không bị gấn vào bất cứ chương trình nghị sự nào đã được định hình trước đó. Đồng thời, những người soạn thảo chính cũng cần phải xây dựng một chiến lược có một tầm nhìn nhất quán. Họ phải có đủ tầm vóc để được tôn trọng và có đủ chuyên môn để có thể xây dựng một tài liệu có chất lượng cao. Họ cũng cần phải cởi mở với những ý kiến đóng góp từ nhiều nguồn khác nhau và nên đại diện cho đa dạng các thành phần để được sự tin cậy của nhiều bên liên quan. Những phẩm chất này không phải lúc nào cũng thấy được ở một người, do đó điều quan trọng là phải phân công trách nhiệm soạn thảo chính cho một ban soạn thảo với thành phần đa dạng, hội tụ các cá nhân có các kỹ năng khác nhau và mang tính bổ trợ và có thể phối hợp làm việc hiệu quả.

Cách tiếp cận mà một số quốc gia đã áp dụng là thành lập một ban soạn thảo cấp cao được hỗ trợ bởi một nhóm nhỏ các chuyên gia kỹ thuật có trách nhiệm viết chiến lược. Tại Camerun, một nhóm soạn thảo với sáu thành viên có trách nhiệm báo cáo với một Ủy ban quốc gia gồm tám thành viên đại diện cho các bộ liên quan, cơ quan lập pháp, Tòa án tối cao, xã hội dân sự và cộng đồng doanh nghiệp. Tại Pa-kit-xtan, một nhóm nhỏ thực hiện đề án với thành phần từ Cục phòng chống tham nhũng và các cơ quan chủ chốt hoạt động dưới sự chỉ đạo của một quan chức cấp cao của chính phủ và các thành viên là các đại diện cấp cao từ các cơ quan Nhà nước, xã hội dân sự, giới truyền thông và khu vực tư nhân.⁶

B. Đảm bảo sự hỗ trợ và tham gia liên tục của các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao

Điều rất quan trọng là chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia có sự hỗ trợ chính trị từ cấp cao và được duy trì trong suốt quá trình. Lý tưởng nhất là các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao, tốt nhất là Nguyên thủ Quốc gia, ngay từ đầu nên thể hiện sự ủng hộ rõ ràng và công khai với quá trình soạn thảo chiến lược. Trong quá trình soạn thảo, sự ủng hộ của các nhà lãnh đạo cấp cao có thể được thể hiện bằng nhiều cách khác nhau, như qua các bài diễn văn về tầm quan trọng của việc có một chiến lược quốc gia toàn diện về chống tham nhũng và các bài phát biểu trước công chúng kêu gọi các công dân đóng góp ý kiến cho ban soạn thảo. Ngoài sự ủng hộ công khai khi bắt đầu và kết thúc quá trình, các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao cũng nên được báo cáo và tham gia trong suốt quá trình xây dựng chiến lược, và thỉnh thoảng tham dự các cuộc họp của ban soạn thảo.

Khi quá trình soạn thảo hoàn tất, có thể cần có sự phê duyệt chính thức, hợp pháp với văn kiện chiến lược cuối cùng. Hình thức phê duyệt tùy thuộc vào truyền thống chính trị và pháp luật của quốc gia. Một số quốc gia có thể yêu cầu trình chiến lược để Quốc hội thông qua bằng nghị quyết hoặc thậm chí bằng một đạo luật; ở một số nước khác, một Nghị định của cơ quan hành pháp có thể đã là đủ. Ngay cả không cần có sự phê duyệt chính thức, củng cố sự hỗ trợ đối với chiến lược là rất hữu ích. Đối với nhiều quốc gia, việc bỏ phiếu phê chuẩn của cơ quan lập pháp là cách thức tốt nhất để thực hiện điều này.

⁶Trừ khi có lưu ý khác, thông tin về chiến lược của quốc gia được trích từ văn bản về chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia.

Cần công nhận rằng các nhà lãnh đạo chính trị cấp cao đôi khi có quan điểm khác nhau về nguyên nhân hoặc các ưu tiên chống tham nhũng và có các lo ngại chính đáng rằng nếu các nhà lãnh đạo đó tham gia vào quá trình soạn thảo, họ có thể gây ảnh hưởng theo cách mà những người vận động chống tham nhũng (bao gồm một số thành viên của cơ quan soạn thảo) xem là làm suy yếu chiến lược. Tuy nhiên, một chiến lược quốc gia về phòng chống tham nhũng về bản chất là một cơ chế "từ trên xuống" mà sự thành công của nó dựa trên nỗ lực của một loạt các Bộ, cơ quan và tổ chức của chính phủ. Nếu không có sự hỗ trợ từ các chính trị gia cấp cao và ý thức của các cấp chính quyền về sự ủng hộ của lãnh đạo cấp cao với chiến lược và những người soạn thảo thì chiến lược quốc gia về chống tham nhũng sẽ không có hiệu quả, cho dù nội dung được viết thế nào đi nữa. Nếu lãnh đạo cấp cao không ủng hộ chiến lược phòng chống tham nhũng mạnh mẽ, lộ trình tốt hơn có lẽ là tập trung vào việc xây dựng sự đồng thuận rộng rãi về các vấn đề và giải pháp, và trì hoãn việc soạn thảo chiến lược tới một thời điểm trong tương lai.

C. Tham vấn thường xuyên với tất cả các cơ quan chính phủ có thể bị tác động bởi chiến lược

Quá trình soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia cần đảm bảo sự tham gia đầy đủ của đại diện các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm thực hiện bất kỳ phần nào trong chiến lược phòng chống tham nhũng, bao gồm các cơ quan hành pháp như các Bộ Tư pháp và Nội vụ, cơ quan chống tham nhũng chuyên ngành, thanh tra, cảnh sát, các đơn vị tình báo tài chính, các cơ quan chịu trách nhiệm mua sắm công và thực hiện dịch vụ dân sự hoặc các đơn vị khác phụ trách tuyển dụng, đề bạt và kỷ luật viên chức. Trong trường hợp chiến lược sẽ ảnh hưởng hoặc cần có hành động của các cơ quan không thuộc sự kiểm soát trực tiếp của cơ quan hành pháp, các cơ quan tư pháp, lập pháp, các thực thể độc lập như cơ quan kiểm toán quốc gia, các Ủy ban pháp quy độc lập và chính quyền địa phương hoặc khu vực cũng phải tham gia vào quá trình này. Ví dụ ở Ga-na, các thành viên soạn thảo chiến lược đã lấy ý kiến đóng góp từ các nghị sĩ và cán bộ tư pháp, trong khi Et-xto-ni-a đã tổ chức tham vấn với một số cơ quan độc lập của Chính phủ, bao gồm cơ quan công tố và cơ quan về luật cạnh tranh. Tại Pe-ru, các cuộc hội thảo đặc biệt được tổ chức để lắng nghe quan điểm của các thành viên của cơ quan tư pháp và cơ quan kiểm toán tối cao, và xin ý kiến đóng góp của thanh tra (defensor del pueblo) trong quá trình soạn thảo.

Việc mời các cơ quan khác nhau tham gia trong quá trình soạn thảo chiến lược là rất quan trọng vì nhiều lý do. Lý do rõ ràng nhất là đại diện của các cơ quan khác nhau có kiến thức chuyên môn khác nhau có thể giúp nâng cao chất lượng của chiến lược, ví dụ qua việc xác định các vấn đề và thách thức mà các thành viên soạn thảo chính có thể bỏ lỡ (hoặc hiểu chưa đúng) và đưa ra các giải pháp sáng tạo. Một điều cần thiết nữa là ít nhất một số thành viên tham gia soạn thảo có thể cung cấp các thông tin tài chính và ngân sách chính xác vì những cân nhắc này là rất quan trọng đối với việc thực hiện có hiệu quả. Nhưng có lẽ quan trọng hơn là sự tiếp nhận và hỗ trợ tích cực của các cơ quan có trách nhiệm khi triển khai chiến lược là rất quan trọng nếu muốn chiến lược thành công. Tham gia vào quá trình soạn thảo sẽ tạo cho họ ý thức "làm chủ" chiến lược.

Một nguy cơ luôn gặp phải gặp là sự phản đối nói chung của các cơ quan chính phủ trước cải cách (một phần nản thường thấy, mặc dù không phải lúc nào cũng hợp lý, về những người thuộc bộ máy quan liêu ở khắp nơi). Quan điểm của các cơ quan chính phủ cần được tôn trọng nhưng không nên được coi là quyết định. Để đảm bảo sự cân bằng, cần phải có sự tham gia của đại diện tất cả các cơ quan chính phủ liên quan trong giai đoạn đầu của quá trình soạn thảo và có cơ hội giải quyết các mối quan ngại của họ thay vì đưa ra một chiến lược mà họ không tham gia vào quá trình xây dựng và do đó có thể phản đối. Một phần vì lý do đó, các cuộc tham vấn nên mở rộng không chỉ đối với lãnh đạo của một

số cơ quan thực hiện mà còn đối với cán bộ kỹ thuật hoặc công chức sự nghiệp, những người sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc thực thi các khuyến nghị của chiến lược. Một ưu điểm khác của việc huy động sự tham gia của nhiều cơ quan trong quá trình soạn thảo chiến lược là điều này có thể cải thiện khả năng điều phối và hợp tác của các cơ quan này trong các vấn đề về chống tham nhũng; Sự tương tác của họ trong quá trình soạn thảo có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc hợp tác, giám sát và đánh giá - đều là các yếu tố quyết định đối với thành công của chiến lược.

D. Xin ý kiến của phe chính trị đối lập bất cứ khi nào có thể

Một điều có thể gây tranh cãi nhiều hơn, quá trình soạn thảo chiến lược nên có tham gia của không chỉ các thành viên của Chính phủ hiện tại, mà của cả thành viên của phe đối lập chính trị (phe đối lập trong Quốc hội, hoặc các nhà lãnh đạo chính quyền khu vực hoặc địa phương thuộc các đảng đối lập). Sự tham gia của họ có thể hữu ích vì nhiều lý do. Thứ nhất, lấy ý kiến từ phe đối lập là một động thái thiện chí của Chính phủ - thể hiện ý tưởng rằng chống tham nhũng không phải là một vấn đề đảng phái - và điều này có thể làm giảm mức độ xem chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia như một công cụ chính trị của chính quyền hiện hành. Thứ hai, các đảng đối lập thường ở vị trí thích hợp để nêu lên và thể hiện quan điểm của các cử tri có thể bị gạt ra bên lề trong quá trình soạn thảo; phe đối lập cũng có thể nêu lên các quan ngại nếu quá trình soạn thảo chiến lược bỏ qua các vấn đề hoặc mối quan tâm liên quan đến một số cộng đồng. Thứ ba, khi Chính phủ thay đổi - phe đối lập của ngày hôm qua có thể trở thành đảng cầm quyền của ngày mai - và tính bền vững lâu dài của một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia thường phụ thuộc vào việc liệu nó có tiếp tục được ủng hộ sau khi thay đổi Chính phủ hay không.

Việc mời các đại diện của phe đối lập tham gia vào quá trình soạn thảo không phải là không có rủi ro. Sự có mặt của các đại diện phe đối lập trong các cuộc thảo luận về dự thảo có thể làm giảm việc trao đổi ý kiến tự do, và trong một số trường hợp các đảng đối lập có thể khai thác vai trò của họ để thúc đẩy lợi ích chính trị của mình hoặc thậm chí hủy hoại tiến trình này để phủ nhận thành tựu chính trị của Chính phủ. Ngay cả khi những quan ngại nói trên bị làm quá lên, có thể Chính phủ vẫn miễn cưỡng đưa phe đối lập tham gia vào quá trình soạn thảo. Trường hợp mà sự tham gia trực tiếp của các đại diện phe đối lập là không khả thi hoặc không mong muốn thì các thành viên soạn thảo chiến lược vẫn nên tham khảo ý kiến các nhân vật hàng đầu của phe đối lập trong quá trình tham vấn chung với các chuyên gia.

E. Huy động sự tham gia của tất cả các thành phần xã hội trong quá trình soạn thảo

Các thành viên soạn thảo chiến lược nên tìm các hình thức thích hợp để huy động sự tham gia rộng rãi của các bên không thuộc Chính phủ: các tổ chức xã hội dân sự, cộng đồng doanh nghiệp, các phương tiện truyền thông, các học giả, công chúng và các bên liên quan khác. Lý do đơn giản là: Thứ nhất, các bên liên quan có thể cung cấp những thông tin có giá trị và các khuyến nghị hữu ích để tạo ra một chiến lược hiệu quả hơn, phù hợp hơn với các nhu cầu và hoàn cảnh cụ thể của đất nước; Thứ hai, có nhiều tiếng nói khác nhau trong quá trình soạn thảo có thể giúp tạo lập một tầm nhìn chung và tăng cường tính xác đáng và sự ủng hộ chính trị cho chiến lược trong xã hội nói chung. Khi cảm thấy rằng tiếng nói của mình đã được lắng nghe trong quá trình xây dựng chính sách, nhiều người có khả năng trở thành đồng minh trong việc thúc đẩy và đảm bảo thực hiện hiệu quả chiến lược.⁷

⁷Elinor Ostrom, "Phía sau các thị trường và các quốc gia: quản trị đa trung tâm các hệ thống kinh tế phức tạp", *Tạp chí Đánh giá Kinh tế Mỹ American Economic Review*, tập. 100, số 3 (2010), từ tr.641 đến tr.672.

Các cuộc tham vấn trên diện rộng không phải là không có rủi ro, và mặc dù có thể thực hiện các bước để giảm thiểu rủi ro và đảm bảo đối thoại hiệu quả (xem bảng 2), những người soạn thảo chiến lược cần phải lưu ý tới những rủi ro này. Quá nhấn mạnh vào việc đạt được đồng thuận hoặc cố gắng phản ánh ý kiến đóng góp của tất cả các bên liên quan có thể dẫn đến một chiến lược bị suy yếu, đầy các vấn đề chung và kỳ vọng nhưng thiếu lựa chọn cụ thể giữa các ưu tiên và cách tiếp cận có tầm quan trọng ngang nhau. Việc bao gồm sự tham gia của các bên liên quan không thuộc chính phủ trong quá trình soạn thảo có thể phản tác dụng: nếu các bên tham gia cảm thấy quan điểm của họ bị bỏ qua hoặc các cuộc tham vấn chỉ mang tính giả tạo, họ có thể cảm thấy bị đứng ngoài trong quá trình soạn thảo chiến lược và do đó ít có khả năng trở thành các đồng minh mạnh mẽ trong giai đoạn thực thi. Những người soạn thảo chiến lược phải cố gắng hết sức để đảm bảo rằng các bên liên quan khác nhau cảm thấy quan điểm của họ được xem xét nghiêm túc và có ảnh hưởng với quá trình soạn thảo. Đồng thời, họ cũng phải hiểu rằng dự thảo sẽ phải đưa nhiều lập trường và quan điểm vào một tài liệu thống nhất, có nghĩa là chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia hoàn chỉnh không phải lúc nào cũng làm hoặc thể hiện được chính xác những gì mà các bên liên quan muốn.

Bảng 2. Đảm bảo đối thoại hiệu quả với các bên liên quan

Để cải thiện việc thực hiện chính sách, Chính phủ Úc đã ban hành một hướng dẫn cho các Bộ với một chương về tham vấn với các bên liên quan. Hướng dẫn khuyến nghị rằng trước khi mời các bên liên quan tham gia, các câu hỏi sau đây phải được trả lời:

- Đã rõ về mục đích và lợi ích khi các bên liên quan tham gia vào quá trình thực hiện chưa?
- Đã xác định được các bên liên quan phù hợp chưa?
- Đã xem xét hiệu quả chi phí của các kênh truyền thông khác nhau chưa?
- Quá trình tham vấn rộng rãi sử dụng các phương tiện truyền thông xã hội sẽ có ích hay không?
- Đã xem xét đầy đủ đến cách thức quản lý các tương tác giữa các bên liên quan trong giai đoạn thực hiện chưa?
- Có trách nhiệm rõ ràng đối với việc tham gia của các bên liên quan, bao gồm việc quản lý các kỳ vọng chưa?
- Thời điểm tốt nhất để các bên liên quan tham gia là khi nào?
- Các thông tin thu được quá trình tham gia của các bên liên quan sẽ được sử dụng như thế nào?
- Có một chiến lược truyền thông để tham vấn với các bên liên quan không?
- Nếu đề xuất việc quảng bá của chính phủ, các hướng dẫn liên quan đã được xem xét và áp dụng hay chưa?
- Các nhân viên đã được cung cấp các hướng dẫn về xác định xung đột lợi ích tiềm năng chưa? Cụ thể, có các sắp xếp thỏa đáng để quản lý nhận thức hoặc các trường hợp xung đột lợi ích có thể phát sinh từ quá trình tham vấn với các bên liên quan hay chưa?

Nguồn: Úc, Văn phòng Thủ tướng và Nội các và Cơ quan Kiểm toán Quốc gia Úc, *Hướng dẫn Thông lệ tốt nhằm Thực hiện Thành công các Sáng kiến Chính sách* (Canberra, 2014), tr. 36.

Những cân nhắc này có ý nghĩa quan trọng đối với thời điểm tham vấn với các bên liên quan. Một câu hỏi quan trọng là liệu có đợi đến khi có một dự thảo sơ lược của văn kiện chiến lược thì mới bắt đầu mời các bên liên quan tham gia hay liệu việc tham vấn nên bắt đầu sớm hơn trong quá trình này. Cả hai phương án đều có các rủi ro. Nếu những người soạn thảo đợi tới lúc có văn bản, họ có thể bị cáo buộc sử dụng tham vấn không nhằm thực sự thu thập ý kiến từ bên ngoài, mà chỉ đơn giản nhằm giành được sự hỗ trợ và đảm bảo sự hợp pháp cho những gì họ định làm. Mặt khác, các cuộc tham vấn mở có thể đem lại một danh sách dài các đề xuất không tập trung. Điều này không những không hiệu quả, mà còn có nguy cơ gạt ra ngoài những người mà những đề nghị của họ rất cuộc không được đưa vào

dự thảo cuối cùng. Một cách có thể giúp tránh những khó khăn khó lường này là sắp xếp việc tham vấn theo từng giai đoạn, lần đầu tiên thu thập ý kiến chung về những thách thức liên quan tới tham nhũng của quốc gia, sau đó xây dựng một dự thảo hoặc đề cương sơ bộ và lấy ý kiến đóng góp tập trung hơn. Một cách tiếp cận mang tính bổ sung khác có thể là sắp xếp các cuộc tham vấn sớm xung quanh các phát hiện gần đây liên quan đến các vấn đề tham nhũng của đất nước. Ví dụ, nếu có một cuộc khảo sát đang diễn ra về trải nghiệm của người dân về tình trạng hối lộ ở các cơ quan chính phủ, những người soạn thảo chiến lược có thể lấy ý kiến từ các bên liên quan về quan điểm của họ với những phát hiện này và những gì có thể được thực hiện.

F. Nhấn mạnh tầm quan trọng của truyền thông, minh bạch và tiếp cận người dân trong quá trình soạn thảo

Bên cạnh (và có thể kết hợp với) các cuộc tham vấn với các bên liên quan, những người soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia nên cố gắng đảm bảo sự minh bạch về quy trình trong phạm vi có thể (tuy nhiên đôi khi cần phải giữ bí mật, ví dụ trong trường hợp thực hiện tham vấn với các cơ quan chính phủ khác về các vấn đề nội bộ nhạy cảm). Bên cạnh việc duy trì tính minh bạch, Chính phủ cần có kế hoạch công khai hóa công việc của cơ quan soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia để công chúng và các bên quan tâm biết rằng ý kiến đóng góp của họ được hoan nghênh và giải thích tại sao chống tham nhũng và việc có một chiến lược phòng chống tham nhũng được coi là các ưu tiên. Một chiến lược truyền thông và báo chí hiệu quả phục vụ nhiều chức năng, bao gồm: khuyến khích các ý kiến đóng góp nhiều và đa dạng hơn vào quá trình soạn thảo; tăng tính hợp lý của quá trình soạn thảo chiến lược; gửi tín hiệu rằng Chính phủ cam kết chống tham nhũng; và duy trì mối quan tâm và chú ý đến quá trình soạn thảo chiến lược, đặc biệt vì quá trình này có thể sẽ mất thời gian.

G. Phân bổ đủ thời gian và nguồn lực cho việc soạn thảo chiến lược

Quá trình soạn thảo chiến lược cần có đủ thời gian và nguồn lực. Đơn giản là không thực tế khi giả định rằng trong vòng vài tuần, ban soạn thảo sẽ có thể tham khảo ý kiến rộng rãi với nhiều bên liên quan trong và ngoài Chính phủ, thu thập và xem xét các dữ liệu và bằng chứng có liên quan, thu thập dữ liệu mới khi có những khoảng trống quan trọng về kiến thức cần thiết để xây dựng một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia vững chắc và đề xuất một loạt chính sách hợp lý, đồng bộ. Vì vậy, việc cung cấp đầy đủ thời gian và nguồn lực là rất cần thiết.

Việc mất bao lâu để soạn thảo chiến lược sẽ phụ thuộc vào một vài yếu tố: Đây có phải là một chiến lược tiếp theo với một chiến lược trước đó? Bao nhiêu nghiên cứu nền đã được thực hiện? Làm thế nào để dễ dàng có được thông tin từ các cơ quan khác nhau về các hoạt động của họ? Một cân nhắc quan trọng nữa là thời gian cần thiết để tham khảo ý kiến các bên liên quan khác nhau. Tổ chức các cuộc họp trên cả nước sẽ khó khăn như thế nào? Phải mất bao lâu để sắp xếp lịch tổ chức các cuộc họp?

Ngay cả khi có nhiều thông tin cơ bản trong tay, những người soạn thảo chiến lược ở Camerun cho biết việc xây hoàn thành dự thảo đầu tiên trong thời gian ba tháng là cả một thách thức lớn.⁸ Những người soạn thảo chiến lược ở Pa-ki-tan đã có thể đưa ra dự thảo trong thời gian dưới 10 tháng, nhưng phần lớn các nghiên cứu mà họ cần đã được thực hiện và sự hỗ trợ đáng kể từ cộng đồng các nhà tài trợ đã giúp họ đẩy nhanh quá trình này. Một cuộc khảo sát năm 2014 do Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) thực hiện về

⁸Ca-mơ-run, Ủy ban chống tham nhũng Quốc gia, *Chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia 2010-2015* (Yaoundé, 2010), tr. 13.

các chiến lược ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương cho thấy việc soạn thảo chiến lược thường kéo dài từ một đến hai năm.⁹

Vấn đề thời gian và nguồn lực cần thiết để soạn thảo một chiến lược tốt cần được nhấn mạnh vì việc xây dựng một chiến lược quốc gia về chống tham nhũng thường được thúc đẩy bởi một vụ xi căng đan, khiến các nhà lãnh đạo phải chịu áp lực hành động nhanh chóng và quyết đoán. Trong một số trường hợp khác, một Chính phủ mới được bầu có thể muốn nhanh chóng đưa ra một chiến lược phòng chống tham nhũng để chứng tỏ cam kết về chống tham nhũng của mình trong chiến dịch tranh cử. Những người ủng hộ chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia có thể cần tận dụng những cơ hội chính trị này. Trong một số trường hợp, có thể cần phải đẩy nhanh quá trình soạn thảo chiến lược vì các lý do khác, chẳng hạn như hoàn thành quá trình này trong chu kỳ ngân sách hiện tại. Ngược lại, khi một cuộc bầu cử đang diễn ra, kỳ vọng đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là không thực tế cho đến khi kết thúc cuộc bầu cử. Trong bất kỳ tình huống nào, các quốc gia thường dành quá ít thời gian và nguồn lực để đưa ra một văn kiện chiến lược có chất lượng cao, và kết quả là chiến lược này ít có tác động lâu dài.

H. Tận dụng kinh nghiệm và chuyên môn của các quốc gia khác

Những người soạn thảo chiến lược nên sử dụng hiệu quả nhưng thận trọng các chuyên gia từ các quốc gia khác có kinh nghiệm về soạn thảo, tư vấn hoặc thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia. Nhiều quốc gia thành viên của Công ước, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển và trong quá trình chuyển đổi, có thể có những hạn chế đáng kể về năng lực kỹ thuật, nhưng tất cả đều có thể hưởng lợi từ chuyên môn và các quan điểm khác nhau mà các chuyên gia bên ngoài có thể đóng góp vào quá trình soạn thảo. Việc trao đổi kiến thức như vậy được khuyến khích theo Điều 60 của Công ước, theo đó các quốc gia được yêu cầu xem xét dành cho nhau sự hỗ trợ kỹ thuật tối đa theo kế hoạch và chương trình chống tham nhũng của mỗi nước, bao gồm trao đổi kinh nghiệm và kiến thức chuyên ngành. Các chuyên gia tư vấn nước ngoài có thể đóng góp các giá trị gia tăng đáng kể, thông qua năng lực kỹ thuật bổ sung mà họ có thể mang lại và khả năng rút kinh nghiệm từ các quốc gia khác.

Đồng thời, điều tối quan trọng là mỗi quốc gia phải đảm bảo làm chủ hoàn toàn chiến lược phòng chống tham nhũng của quốc gia và xây dựng chiến lược này phù hợp với nhu cầu và hoàn cảnh cụ thể của quốc gia đó. Việc soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia không nên được "giao khoán" cho các chuyên gia nước ngoài. Điều này không chỉ vì các chuyên gia nước ngoài không phải lúc nào cũng có thể hiểu đầy đủ những thách thức và hoàn cảnh đặc thù của một quốc gia mà còn bởi một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia chỉ có thể hiệu quả nếu có ý thức mạnh mẽ về tinh thần làm chủ và cam kết trong nước. Một điều rất hay xảy ra là các quốc gia thuê tư vấn nước ngoài để soạn thảo văn kiện chiến lược quốc gia về phòng chống tham nhũng và chỉ có đóng góp ý kiến tối thiểu từ các quan chức trong nước được giao thực hiện chiến lược và từ người những người dân được cho là sẽ hưởng lợi từ chiến lược. Trong những trường hợp như vậy, khi các chuyên gia nước ngoài rời khỏi quốc gia, chiến lược ít có khả năng được thực hiện hiệu quả, và trong nhiều trường hợp có thể bị dần lãng quên.

Một điều có liên quan và quan trọng là vai trò hỗ trợ các nhà tài trợ cho quá trình soạn thảo chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia. Nếu được thực hiện nghiêm túc và thực hiện đúng, việc xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia, như đã giải thích ở trên, sẽ cần nhiều nguồn lực và thời gian. Do đó, đối với các nước đang phát triển, sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế có thể là rất cần thiết.

⁹ Các chiến lược phòng chống tham nhũng: Tìm hiểu về những gì có hiệu quả, không hiệu quả và tại sao?, tr. 14.

Hơn nữa, các nhà tài trợ quốc tế và sự quan tâm ngày càng tăng của cộng đồng các nhà tài trợ đối với vấn đề tham nhũng và quản trị tốt, cùng với những áp lực nảy sinh từ nghĩa vụ tuân thủ các quy định của Công ước Chống tham nhũng của Chính phủ có thể tạo động lực cho các quốc gia tiến tới một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia nghiêm túc và có ý nghĩa. Tuy nhiên, các nhà tài trợ không phải lúc nào cũng có thể hiểu rõ về hoàn cảnh của một quốc gia cụ thể và đôi khi có thể thúc đẩy theo hướng không phù hợp với quốc gia đó. Hơn nữa, chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia được xây dựng để làm hài lòng các nhà tài trợ quốc tế sẽ không có được tính hợp pháp và sự ủng hộ thực sự ở trong nước vốn là những điều kiện tiên quyết để đảm bảo kết quả lâu dài. Do đó, điều quan trọng là phải xem xét cẩn thận mối quan hệ thích hợp giữa các nhà tài trợ quốc tế và các nước tiếp nhận, để hỗ trợ của các nhà tài trợ có thể được sử dụng hiệu quả nhất trong việc xây dựng một chiến lược phòng chống tham nhũng hiệu quả.



Đánh giá sơ bộ và phân tích tình hình

Một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia hiệu quả phải dựa trên đánh giá chính xác các vấn đề và thách thức mà một quốc gia cụ thể phải đối mặt trong cuộc chiến chống tham nhũng. Đánh giá sơ bộ, đôi khi được gọi là "phân tích tình hình", bao gồm hai yếu tố chính: đánh giá về bản chất, mức độ và tác động của các vấn đề tham nhũng của quốc gia và đánh giá những trở ngại có thể cản trở việc thực hiện cải cách chống tham nhũng có hiệu quả. Hai yếu tố này được mô tả chi tiết hơn ở dưới đây.

A. Thực hiện đánh giá sơ bộ về những thách thức của tham nhũng

Mặc dù tham nhũng là một hiện tượng phổ quát, các quốc gia phải đối mặt với rất nhiều loại vấn đề và thách thức khác nhau liên quan tới tham nhũng. Không thể đấu tranh chống lại một vấn đề mà không hiểu về nó. Vì vậy, như đã được nhấn mạnh trong *Hướng dẫn Kỹ thuật đối với Công ước của Liên Hợp Quốc về Phòng chống tham nhũng*, bước đầu tiên trong việc soạn thảo một chiến lược quốc gia hiệu quả về chống tham nhũng là thu thập và phân tích các thông tin về mức độ và bản chất của vấn đề tham nhũng của quốc gia.¹⁰ Vấn đề tham nhũng nghiêm trọng như thế nào? Ai bị ảnh hưởng nhiều nhất? Nó gây ra những tổn hại gì? Có những hình thức tham nhũng gì? Những lĩnh vực nào của nền kinh tế bị ảnh hưởng nhiều nhất? Tham nhũng phổ biến nhất ở những cơ quan chính phủ nào? Các nhà soạn thảo chiến lược càng có nhiều thông tin để trả lời các câu hỏi này, thì họ càng có khả năng đặt ra các ưu tiên, phân bổ nguồn lực và sắp xếp các mục tiêu của chiến lược phù hợp với những vấn đề mà quốc gia đó phải đối mặt.

Mặc dù phân tích ban đầu về vấn đề tham nhũng của quốc gia là một đầu vào quan trọng cho chiến lược, hầu như rất ít chiến lược chú trọng tới bước đầu tiên thiết yếu này. Trong quá trình xây dựng hướng dẫn này, từ việc phân tích nội dung chiến lược của 53 quốc gia cho thấy chỉ có 13 chiến lược thảo luận chi tiết về tình trạng tham nhũng trong nước.¹¹ 40 chiến lược có rất ít phân tích, chỉ đơn thuần là tham khảo một vài số liệu thống kê hoặc ghi nhận rằng một số ngành nhất định có nhiều tham nhũng hơn các ngành khác; một số văn kiện chỉ đơn giản tuyên bố rằng tham nhũng là một vấn đề lớn. Việc không có một phân

¹⁰ UNODC và Viện Nghiên cứu và Tội phạm Liên khu vực (Viên, 2009), tr. 6.

¹¹ Ví dụ về các phân tích sơ bộ tốt bao gồm đánh giá chiến lược năm 2009 của Ac-mê-ni-a, đánh giá chiến lược của Cộng hòa Ma-xê-đô-ni-a cũ cho giai đoạn 2011-2015 và hai chiến lược của Et-xô-ni-a, cho giai đoạn 2008-2012 và giai đoạn 2013-2020

đầy đủ trong các chiến lược này nhất quán với kết quả của một cuộc đánh giá thực hiện năm 2007 về các chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia của Trung tâm Thông tin Phòng chống Tham nhũng U4,¹² và báo cáo đánh giá năm 2014 của UNDP về các chiến lược phòng chống tham nhũng ở khu vực Châu Á- Thái Bình Dương.¹³ Cả hai đánh giá này đều cho thấy phần lớn các chiến lược phòng chống tham nhũng, nếu có thì hầu như có rất ít phân tích về các vấn đề tham nhũng mà quốc gia gặp phải.

Một lý do khiến các nhà hoạch định chính sách có thể bỏ qua hoạt động đánh giá sơ bộ và phân tích tình hình là bởi họ cho rằng các vấn đề tham nhũng là hiển hiện rõ ràng.¹⁴ Các vấn đề tham nhũng hiển hiện có thể không nghiêm trọng nhất hoặc gây tổn hại nhất mà chỉ là những vấn đề được nhìn thấy rõ và nổi bật nhất. Tập trung vào các vấn đề như vậy thường là lý do làm chệch hướng thiết kế chính sách của nhà nước;¹⁵ vì những vấn đề gây hại nhất khó có thể nhận thấy, hoặc thậm chí không nhìn thấy được. Ngay cả khi một vấn đề hiển hiện được ưu tiên chú ý, đánh giá ban đầu vẫn rất quan trọng, bởi vì nó có thể giúp các nhà hoạch định chính sách hiểu lý do của vấn đề và xây dựng biện pháp ứng phó hiệu quả hơn. Quan trọng hơn, một phần quan trọng của đánh giá ban đầu là ước tính mức độ nghiêm trọng của các vấn đề tham nhũng. Điều này giúp thu thập số liệu nền làm cơ sở để đánh giá tác động của chiến lược, một yếu tố quan trọng khác trong chiến lược quốc gia được thảo luận trong chương V, phần A, tiểu mục 3 dưới đây.

Hơn nữa, việc đánh giá sơ bộ các thách thức liên quan tới tham nhũng của một quốc gia không chỉ đơn giản là đánh giá phạm vi hoặc mức độ tham nhũng của đất nước. Nó cũng phải bao hàm nỗ lực ban đầu nhằm đánh giá kinh nghiệm hiện tại của quốc gia trong việc chống tham nhũng. Có các khoảng trống quan trọng trong luật pháp hay không? Luật pháp có được thực thi hiệu quả không? Các cơ quan có trách nhiệm điều tra và truy tố tham nhũng có đủ nguồn lực và năng lực kỹ thuật không? Cơ quan nào có trách nhiệm chống tham nhũng hoặc giải quyết các vấn đề liên quan? Vai trò và trách nhiệm của họ có rõ ràng, hoặc có sự thiếu hụt lay chông chéo? Những khía cạnh nào khác trong luật và thể chế của quốc gia có thể góp phần vào vấn đề tham nhũng? Những câu hỏi này và các câu hỏi khác cần được xem xét khi đánh giá những thách thức mà một quốc gia phải đối mặt.

Tuy nhiên, đánh giá bản chất và mức độ tham nhũng của một quốc gia là một việc làm đầy thách thức. Nhiều kỹ thuật hiện có đều tốn thời gian và nguồn lực, và có thể là không được phép với một số quốc gia. Bước đầu tiên trong quá trình xây dựng một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là những người soạn thảo sẽ phải xây dựng một kế hoạch thu thập thông tin từ nhiều nguồn khác nhau. Tất cả các nguồn thông tin đều có điểm mạnh và điểm yếu, và những người soạn thảo chiến lược cần ghi nhớ điều này và dựa vào nhiều loại tài liệu để thực hiện ít nhất là một đánh giá sơ bộ về các vấn đề tham nhũng chính. Tám nguồn thông tin được liệt kê dưới đây có thể hữu ích trong việc tiến hành đánh giá sơ bộ, tuy nhiên, như đã lưu ý, mỗi nguồn thông tin có những hạn chế và trở ngại riêng.

¹² Xem Hussmann, , *Hoạch định Chính sách Chống tham nhũng trong Thực tiễn: Có thể học được từ việc Thực hiện Điều 5 của UNCAC?*

¹³ *Các chiến lược phòng chống tham nhũng: Tìm hiểu về những gì hiệu quả, không hiệu quả và tại sao?*

¹⁴ Đó là lý do các quan chức Gru-di-a đã đưa ra kế hoạch chống tham nhũng năm 2000 mà không thực hiện đánh giá trước. Xem Jessica Schultz và Archil Abashidze, "Hoạch định Chính sách Chống tham nhũng trong Thực tiễn: nghiên cứu trường hợp Gru-di-a", trong *Hoạch định Chính sách Chống Tham nhũng trong Thực tiễn: Có thể học được gì từ việc thực hiện Điều 5 UNCAC?*, Hussmann (chủ biên) tr.69.

¹⁵ Daniel Kahneman, "Bản đồ về sự hợp lý có giới hạn: tâm lý học đối với kinh tế hành vi", *Tạp chí Đánh giá Kinh tế Mỹ American Economic Review*, tập. 93, số 5, từ tr.1449 đến tr.1475

1. Tự đánh giá, đánh giá chéo và các hình thức đánh giá khác

Các đánh giá và nghiên cứu rà soát về tham nhũng của các tổ chức quốc tế và các tổ chức phi chính phủ có thể là một nguồn thông tin có giá trị và dễ tiếp cận. Tất cả các bên tham gia Công ước Phòng Chống tham nhũng đã hoàn thành hoặc đang trong quá trình hoàn thành chu kỳ đầu tiên của Cơ chế Đánh giá Thực hiện Công ước này, trong đó đánh giá việc tuân thủ Chương III (Hình sự hóa và thực thi pháp luật) và Chương IV (Hợp tác quốc tế).

Quá trình đánh giá việc thực thi Công ước bắt đầu với việc một quốc gia thành viên đưa ra bản tự đánh giá, trong đó xác định các bước đã thực hiện để tuân thủ Công ước, bao gồm các quy định pháp luật, các chính sách quốc gia và bằng chứng về việc thực hiện thông qua các bản tóm tắt và thống kê về các vụ việc, mô tả sơ bộ về cách thức hoạt động của các tổ chức tham gia vào bộ máy phòng chống tham nhũng quốc gia ở cả cấp độ trong nước và quốc tế. Sau đó, hai quốc gia thành viên khác sẽ đóng vai trò đánh giá chéo và hoạt động trên cơ sở đồng thuận, đưa ra các quan sát về các khoảng trống được xác định và các khuyến nghị về cách thức để giải quyết các vấn đề này nhằm củng cố khuôn khổ phòng chống tham nhũng quốc gia. Họ cũng tìm ra các thực tiễn tốt. Quốc gia được đánh giá cũng có thể xác định nhu cầu hỗ trợ kỹ thuật. Trong nhiều trường hợp, một trong những nhu cầu hỗ trợ kỹ thuật được xác định là phải xây dựng chiến lược hoặc kế hoạch hành động phòng chống tham nhũng quốc gia để thực hiện các khuyến nghị và tăng cường các cải cách chống tham nhũng (Các ví dụ về Quy trình đánh giá Công ước có trong Bảng 3). Trong kỳ họp thứ sáu của Nhóm Đánh giá Thực hiện Công ước, nhiều quốc gia đã báo cáo về các nỗ lực của quốc gia kể từ sau khi được đánh giá. Hầu hết các hành động này liên quan đến việc xây dựng các chiến lược quốc gia phù hợp với Công ước; cải cách pháp luật, bao gồm các vấn đề liên quan tới hối lộ xuyên quốc gia, rửa tiền và làm giàu bất chính; tăng cường năng lực điều tra, truy tố và xét xử; tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan; và xác lập các biện pháp để bảo vệ nhân chứng, chuyên gia và người tố giác.

Bảng 3. Mối liên hệ giữa các phát hiện trong đánh giá quốc gia và việc xây dựng các chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia

- Tuy-ni-di đang trong quá trình phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia với vai trò là nền tảng của chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia, chiến lược đang được xây dựng và kết hợp các khuyến nghị có được từ việc đánh giá thực hiện Công ước.
- Phi-lip-pin đã tranh thủ đà tiến bộ tạo ra từ quá trình đánh giá thực thi Công ước để thành lập một Ủy ban liên ngành của tổng thống nhằm xây dựng và phát triển các kế hoạch, chính sách và chiến lược ứng phó với mục tiêu tăng cường sự tuân thủ với Công ước.
- Tại Kê-ny-a, Tổng thống đã nhiều lần khẳng định cam kết thực hiện các khuyến nghị từ quá trình đánh giá. Điều này giúp tạo điều kiện về chính trị để củng cố chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia hiện hành.

Ngoài ra, Công ước về Chống Hối lộ Công chức Nước ngoài trong các Giao dịch Kinh doanh Quốc tế của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), Công ước Liên Mỹ về Chống tham nhũng, Công ước của Liên minh Châu Phi về Phòng chống Tham nhũng, và Công ước Luật Hình sự về Tham nhũng và Công ước Luật Dân sự về Tham nhũng của Hội đồng Châu Âu cũng yêu cầu các thành viên thực hiện quy trình đánh giá nhằm đánh giá sự tuân thủ. Những chu trình đánh giá này có tính bắt buộc và bao gồm một cấu phần

về đánh giá chéo và thường nhấn mạnh các lĩnh vực mà quốc gia được đánh giá không tuân thủ đầy đủ các nghĩa vụ của mình theo Công ước và đưa ra các khuyến nghị về các hành động tiếp theo để xử lý những lĩnh vực chưa đạt đó.

Ngoài các báo cáo đánh giá chéo chính thức này, UNDP, Ngân hàng Thế giới, các ngân hàng phát triển khu vực và một số tổ chức phi chính phủ - các tổ chức xã hội dân sự trong nước và quốc tế, các trường đại học và các trung tâm nghiên cứu – đã tiến hành các cuộc đánh giá quốc gia chuyên biệt hoặc ít nhất bao gồm câu phần về đánh giá tham nhũng, liêm chính và quản trị. Các ví dụ nổi bật bao gồm các Đánh giá Hệ thống Liêm chính Quốc gia của Tổ chức Minh bạch Quốc tế, các báo cáo của tổ chức Liêm chính Toàn cầu (Global Integrity) và các đánh giá của Trung tâm Thông tin Phòng Chống Tham nhũng U4. Các thông tin liên quan khác có thể được thu thập thông qua các đánh giá về chống rửa tiền và chống tài trợ khủng bố như các cuộc đánh giá lẫn nhau của Lực lượng Đặc nhiệm Tài chính Quốc tế (FATF) cũng như các đánh giá rủi ro quốc gia không chính thức do Ngân hàng thế giới thực hiện.

Tất cả các báo cáo và đánh giá này đặc biệt hữu ích bởi vì chúng không chỉ cung cấp thông tin về phạm vi và bản chất của tham nhũng mà còn chứa đựng những thông tin thiết yếu về các khoảng trống hoặc điểm yếu trong luật, chính sách và thể chế chống tham nhũng của một quốc gia. Nhiều quốc gia đã sử dụng quá trình đánh giá làm điểm xuất phát để thực hiện cải cách. Tất nhiên, thực tế là những đánh giá này thường mang tính chất định tính hơn là định lượng và có thể mang tính chủ quan. Tuy nhiên, khi có những đánh giá như vậy, những người soạn thảo chiến lược phải xem xét kỹ lưỡng các đánh giá đó khi tiến hành phân tích sơ bộ các thách thức chính của quốc gia trong công cuộc chống tham nhũng.

2. So sánh giữa các quốc gia về tham nhũng và quản trị

Những người soạn thảo chiến lược thường tìm hiểu các chỉ số quốc tế nhằm so sánh mức độ tham nhũng hoặc chất lượng quản trị giữa các quốc gia khác nhau trong một khu vực hoặc trên toàn thế giới để có được nhận thức chung về mức độ tham nhũng của một quốc gia. Những người soạn thảo chiến lược (và những người khác) có thể đặc biệt quan tâm đến cách thức xếp hạng các quốc gia trong cùng khu vực hoặc với các quốc gia có trình độ phát triển kinh tế tương đương. Các chỉ số quốc tế này thường dựa trên ý kiến hay quan điểm của các chuyên gia của quốc gia, mặc dù một chỉ số kết hợp các dữ liệu khác.

Hai trong số các chỉ số được sử dụng phổ biến nhất là Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế và Chỉ số Quản trị Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới.¹⁶ Trung tâm Thông tin Phòng chống Tham nhũng U4, Ngân hàng Thế giới, Viện Tư pháp Vera và Dự án Gateway của Tổ chức Minh bạch Quốc tế đã liệt kê một loạt các biện pháp bổ sung. Trung tâm Thông tin về Phòng chống Tham nhũng U4 đã biên soạn một hướng dẫn về 14 chỉ số tham nhũng so sánh nổi tiếng nhất với một bản tóm tắt về nội dung đo lường của mỗi chỉ số.¹⁷ Ngân hàng Thế giới đã xác định 39 chỉ số tham nhũng hoặc chỉ số liêm chính giữa các quốc gia¹⁸ và Viện Vera đã biên soạn 53 nguồn thông tin khác nhau để so sánh hiệu quả quản trị giữa các quốc gia.¹⁹ Công cụ tìm kiếm của Dự án Gateway khảo sát hơn 500 nguồn dữ liệu khác nhau không chỉ để xây dựng các chỉ số xuyên quốc gia mà còn phục vụ các nghiên cứu quốc gia cụ thể.²⁰

¹⁶ Cả Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng và các Chỉ số Quản trị Toàn cầu đều là các chỉ số đo lường tổng hợp. Tức là, họ lấy dữ liệu từ các nguồn khác, chuẩn hóa chúng và tổng hợp để tạo ra một số liệu duy nhất tóm tắt các nguồn cơ bản. Theo một nghĩa nào đó, cả hai đều là "tổng hợp của các dữ liệu tổng hợp". Xem Tổ chức Minh bạch Quốc tế, "Chỉ số Cảm nhận thức Tham nhũng 2014: mô tả nguồn đầy đủ" (Berlin, 2014); Laura Langbein và Stephen Knack, "Các chỉ số quản trị toàn thế giới: sáu, một, hoặc không?", *Tạp chí Nghiên cứu Phát triển Journal of Development Studies*, tập. 46, số 2, từ tr.350 đến tr.370.

¹⁷ Sofia Wickberg, "Hướng dẫn cách thức cho các công cụ đánh giá tham nhũng", Trả lời của Chuyên gia số 365 (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2013).

¹⁸ Ngân hàng Thế giới, Cổng thông tin AGI, Các đường dẫn tới các Chỉ số Quản trị. Truy cập tại www.agidata.org.

¹⁹ Viện Tư pháp Vera, *Các công cụ Chỉ số về Chế độ Pháp quyền: Rà soát Tài liệu. Báo cáo cho Ban chỉ đạo Dự án các Công cụ Chỉ số về Chế độ Pháp quyền của Liên Hợp Quốc* (New York, 2008).

²⁰ Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Gateway: Bộ công cụ Đánh giá Tham nhũng. Có tại: <http://gateway.transparency.org>.

Trong khi xếp hạng của một quốc gia về các chỉ số khác nhau có thể đem lại ước tính ban đầu về mức độ nghiêm trọng của vấn đề tham nhũng, việc phiên giải các chỉ số đó phải hết sức thận trọng. Các điểm đánh giá với mỗi chỉ số bắt nguồn từ các loại dữ liệu khác nhau, với những điểm mạnh và điểm yếu mà những người soạn thảo chiến lược phải ghi nhớ nếu họ quyết định sử dụng các chỉ số này khi xây dựng đánh giá ban đầu về tham nhũng. Ví dụ, điểm số dựa trên các đánh giá chủ quan của các chuyên gia có thể bị sai lệch vì các chuyên gia đọc các bài viết và trao đổi với nhau, và quan điểm của họ có thể phản ánh "kiến thức thông thường" thay vì là phán đoán độc lập của mình.²¹ Hơn nữa, trong khi thông tin về nhận thức chung về tham nhũng của quốc gia có thể hữu ích cho việc huy động sự ủng hộ của công chúng với chiến lược - ví dụ như qua việc chứng minh tham nhũng được coi là một vấn đề nghiêm trọng - loại dữ liệu tổng hợp cấp quốc gia này có ít giá trị trong việc xây dựng nội dung chiến lược. Để xây dựng một chiến lược phù hợp nhằm chống tham nhũng, việc biết rằng một quốc gia được nhìn nhận là tham nhũng như thế nào trong tương quan với các quốc gia khác là chưa đủ. Cần phải có các thông tin chính xác, chi tiết về bản chất và nguồn tham nhũng, và các chỉ số quốc tế hàng đầu lại không cung cấp những thông tin như vậy.

3. Khảo sát quốc gia về cảm nhận tham nhũng

Những người soạn thảo chiến lược cũng có thể dựa vào (hoặc thực hiện) các cuộc khảo sát chuyên sâu với các công dân hoặc các doanh nghiệp của nước mình. Các cuộc khảo sát quốc gia này thường chi tiết hơn so với các cuộc khảo sát xuyên quốc gia, với các câu hỏi về mức độ và tính chất của tham nhũng, mức độ nghiêm trọng của nó và liệu tham nhũng có giảm đi hay trầm trọng hơn qua thời gian cũng như các câu hỏi về các hình thức tham nhũng cụ thể hoặc về tình hình tham nhũng trong các ngành hoặc các cơ quan chính phủ. Với công chúng, các cuộc khảo sát trong nước có thể hướng tới đối tượng là các nhà đầu tư, người điều hành doanh nghiệp, đại diện của báo chí truyền thông hoặc các chuyên gia khác trong các lĩnh vực cụ thể. Quan điểm của họ có thể đặc biệt hữu ích trong các lĩnh vực như đấu thầu và mua trang thiết bị quốc phòng, vì khi đó người dân thường không có được kiến thức chuyên môn cần thiết để làm căn cứ đưa ra quan điểm của mình.²²

Vấn đề chính của các cuộc khảo sát về cảm nhận là có thể có một khoảng cách đáng kể giữa nhận thức và tình hình tham nhũng trên thực tế.²³ Có một số lý do cho sự khác biệt này, bao gồm việc những người tham gia điều tra không sẵn sàng trả lời các câu hỏi về tham nhũng một cách trung thực, các đặc điểm của người được phỏng vấn cũng có ảnh hưởng (ví dụ như giáo dục, thu nhập và dân tộc),²⁵ sự chú trọng của các phương tiện truyền thông²⁶ và sự khác biệt quan điểm giữa những người được phỏng vấn về nguồn gốc của tham nhũng.²⁷

²¹ Xem Stephen Knack, "Đo lường tham nhũng: Bình luận về các chỉ số ở Đông Âu và Trung Á", *Tạp chí Chính sách Công*, tập. 27, số 3 (2007), từ tr.255 đến tr.291; Daniel Treisman, "Chúng ta đã học được gì về những nguyên nhân của tham nhũng từ mười năm nghiên cứu thực nghiệm xuyên quốc gia?", *Báo cáo Thường niên về Khoa học Chính trị Annual Review of Political Science*, tập. 10 (2007), từ tr.211 đến tr.244.

²² Các cuộc khảo sát về cảm nhận của chuyên gia này khác biệt và có chức năng khác với các cuộc tham vấn chuyên gia, được thảo luận trong chương trước và nên là một phần của quy trình soạn thảo chiến lược. Trong một số trường hợp, có thể xem xét cả hai.

²³ Xem Benjamin A. Olken, "Nhận thức về tham nhũng so với thực tế tham nhũng", *Tạp chí Kinh tế Công Journal of Public Economics*, tập. 93, số 7 và 8 (2009), từ tr.950 đến tr.964; Bonvin Blaise, "Tham nhũng: giữa nhận thức và trở thành nạn nhân: những hàm ý chính sách đối với các cơ quan quốc gia và cộng đồng phát triển", trong *Các giả định có tính chất thách thức về Tham nhũng và Dân chủ hóa: Các khuyến nghị chính và các nguyên tắc hướng dẫn* (Bern, Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ, 2008); Knack, "Đo lường tham nhũng"; Treisman, "Chúng ta đã học được gì về những nguyên nhân của tham nhũng từ mười năm nghiên cứu thực nghiệm xuyên quốc gia?"; Michael Johnston, "Đánh giá xếp hạng tham nhũng mới: những gợi ý cho phân tích và cải cách", trong Arnold J. Heidenheimer và Michael Johnston (chủ biên), *Tham nhũng Chính trị: Khái niệm và Bối cảnh*, tái bản lần 3. (New Brunswick, New Jersey, Nhà xuất bản Transactions, 2002), phần XIII, chương. 44, từ tr.865 đến tr.884.

²⁴ Xem Jan Sonnenschein và Julie Ray, "Tham nhũng của chính phủ được xem là phổ biến trên toàn thế giới: phần lớn 108 trong số 120 quốc gia xem đây là vấn đề rộng khắp", *Gallup*, ngày 18 tháng 10 năm 2013; Aart Kraay và Peter Murrell, "Đánh giá thấp, sai lầm về tham nhũng", Tài liệu Nghiên cứu Chính sách của Ngân hàng Thế giới, Số 6488 (Washington, D.C., World Bank, 2013).

²⁵ Xem Diylan Donchev và Gergely Ujhelyi, "Các chỉ số tham nhũng đo lường những gì?", *Kinh tế và Chính trị học Economics and Politics*, tập. 26, số 2 (2014), từ tr.309 đến tr.331; Olken, "Nhận thức về tham nhũng so với thực tế tham nhũng".

²⁶ Richard Rose và William Mishler, "Giải thích khoảng cách giữa trải nghiệm và nhận thức về tham nhũng", *Nghiên cứu về Chính sách Công Studies in Public Policy*, số 432 (Glasgow, Centre for the Study of Public Policy, 2007).

Hiểu đúng về những cảm nhận về tham nhũng có thể rất quan trọng, và ít nhất trong một số trường hợp các cảm nhận đó có thể phản ánh thực tế, đặc biệt khi các thông tin về nhận thức được kiểm chứng bằng các nguồn khác. Tuy nhiên, dữ liệu dựa trên cảm nhận luôn cần được xử lý cẩn thận và không bao giờ nên là nguồn duy nhất để phân tích về những thách thức liên quan đến vấn đề tham nhũng của một quốc gia.

4 . Khảo sát về trải nghiệm thực tế về tham nhũng

Những người có trách nhiệm xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia cũng có thể sử dụng hoặc thực hiện các cuộc điều tra xã hội học để hỏi về trải nghiệm thực tế của người được hỏi về tham nhũng bên cạnh hoặc thay vì hỏi về nhận thức của họ về vấn đề tham nhũng. Ví dụ, các cuộc khảo sát hỏi người dân hoặc doanh nghiệp²⁸ về số lần họ đã trả tiền hối lộ trong năm qua, và cũng có thể bao gồm các câu hỏi về cơ quan nhận hối lộ, số tiền đã trả và mục đích của khoản hối lộ. Một số phương pháp luận chi tiết nhất trong lĩnh vực này đã được UNODC xây dựng và thử nghiệm trong nghiên cứu về tham nhũng tại Áp-ga-nit-xtan, I-rắc và Tây Ban-căng. Các cuộc khảo sát của UNODC về hộ gia đình và khu vực doanh nghiệp²⁹ tập trung vào trải nghiệm của người được hỏi là nạn nhân của nạn tham nhũng, cho phép xác định và phân tích chi tiết các tình huống tham nhũng cụ thể và xác định các ngành, các cơ quan và các nhóm dễ bị tổn thương nhất. Loại hình khảo sát này cũng cung cấp các dữ liệu cơ sở phục vụ cho công tác giám sát và đánh giá trong tương lai. Khảo sát về trải nghiệm là một nguồn thông tin hấp dẫn về tham nhũng vì chúng có thể cung cấp một cách thức đo lường khách quan, có tính định lượng hơn với ít nhất một số hình thức tham nhũng.

Do tính chất của loại khảo sát này, sử dụng loại khảo sát này để phát hiện các vụ việc điển hình về tham nhũng nhỏ, liên quan tới hành chính là phù hợp nhất. Rõ ràng là phần lớn người dân không có trải nghiệm trực tiếp với các vụ "tham nhũng lớn" liên quan đến giới chính trị và kinh doanh cấp cao, lợi dụng ảnh hưởng để trục lợi hoặc gian lận trong mua sắm. Để khắc phục những điểm yếu vốn có của các cuộc điều tra hộ gia đình, các cuộc khảo sát về trải nghiệm cũng đã được tiến hành với khu vực doanh nghiệp, tập trung vào các hoạt động kinh doanh, giao dịch với các cơ quan chính phủ và tham gia trong mua sắm công. Ngoài các cuộc khảo sát của UNODC, ví dụ về các cuộc khảo sát với doanh nghiệp như vậy bao gồm: các cuộc khảo sát về tội phạm quốc tế đối với doanh nghiệp của Viện Nghiên cứu Tội phạm và Tư pháp Liên khu vực của Liên Hợp Quốc, các cuộc khảo sát với doanh nghiệp về tội phạm và tham nhũng của UNODC, Khảo sát Cạnh tranh Toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Khảo sát môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới và *Niên giám Năng lực Cạnh tranh Thế giới* của Viện Phát triển Quản lý Quốc tế.

Cần tính đến những hạn chế khác liên quan đến các cuộc khảo sát về trải nghiệm. Có bằng chứng cho thấy ở một số quốc gia, người trả lời có thể không sẵn sàng thừa nhận rằng cá nhân họ đã tham gia vào các giao dịch tham nhũng, ngay cả khi họ là nạn nhân của những giao dịch đó.³⁰ Ngoài ra, mức độ khác biệt về sự sẵn sàng tham gia khảo sát hoặc trả lời các câu hỏi một cách trung thực của người được hỏi có thể gây sai lệch kết quả; vấn đề này thường bị bỏ qua, nhưng nó có thể là một vấn đề nghiêm trọng, đặc biệt là khi tỷ lệ không phản hồi rất cao và rất có thể không phải là do ngẫu nhiên. Ở những quốc gia mà

²⁷ Sandra Sequeira, "Những tiến bộ trong đo lường tham nhũng trên thực tế" trong *Những Tiến bộ mới trong Nghiên cứu Thực nghiệm về Tham nhũng*, Danila Serra và Leonard Wantchekon (chủ biên) (Emerald Group Publishing, Bingley, United Kingdom, 2012), từ tr.145 đến tr.176.

²⁸ Ngân hàng Thế giới thường xuyên khảo sát các doanh nghiệp ở các nước khách hàng, đặt các câu hỏi chi tiết về việc họ có phải trả tiền hối lộ hay không để có được dịch vụ điện, nước, điện thoại hay giấy phép xây dựng hoặc nhập khẩu và các vấn đề khác liên quan đến khởi nghiệp hoặc hoạt động kinh doanh. Xem Ngân hàng Thế giới, "Điều tra doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới: tìm hiểu bảng hỏi" (Washington, D.C., tháng 1 năm 2011).

²⁹ Xem bài viết tại hội nghị có tựa đề "Các cách tiếp cận định lượng để đánh giá và mô tả tham nhũng và vai trò của UNODC trong việc hỗ trợ các quốc gia thực hiện các đánh giá như vậy" (CAC / COSP / 2009 / CRP.2).

³⁰ Kraay và Murrell, "Đánh giá thấp, sai về tham nhũng".

các nhóm dân số có thể không có điện thoại hoặc khó gặp trực tiếp, người ta đã phát hiện được những sai số kiểu này.³¹ Việc thu thập dữ liệu điều tra ban đầu có thể tốn kém về tiền bạc và thời gian và có thể cần đến những kỹ năng đặc biệt, điều này có thể đặt ra những thách thức, đặc biệt là ở các nước nghèo thiếu cơ sở hạ tầng cần thiết. Tuy nhiên, khi được sử dụng đúng cách, các dữ liệu điều tra có thể là một nguồn thông tin có giá trị về tham nhũng.

Có thể giảm chi phí điều tra, khảo sát về tham nhũng bằng nhiều cách. Có thể tiến hành đánh giá ban đầu sử dụng các nguồn thông tin khác, và giới hạn cuộc khảo sát ở những nơi mà nó có thể mang lại hiệu quả nhất. Trong một số trường hợp, các câu hỏi về tham nhũng có thể được bổ sung vào một cuộc khảo sát đã nằm trong kế hoạch của Chính phủ, một tổ chức quốc tế hoặc một tổ chức tư nhân. Cách thức này sẽ ít tốn kém chi phí hơn rất nhiều so với việc thực hiện một cuộc khảo sát hoàn toàn mới.

Một số quốc gia và tổ chức đã chọn phương án kết hợp các câu hỏi về trải nghiệm và cảm nhận vào một cuộc khảo sát duy nhất để khắc phục điểm yếu của từng phương pháp. Cuộc khảo sát về trải nghiệm và cảm nhận xuyên quốc gia sâu rộng nhất cho đến nay là Phong vũ biểu Tham nhũng Toàn cầu năm 2013, trong đó 114.000 công dân ở 107 quốc gia đã được hỏi không chỉ về cảm nhận của họ về tham nhũng ở quốc gia mình, mà còn về việc liệu có bất cứ ai trong gia đình họ đã phải trả tiền hối lộ để nhận được một dịch vụ công trong hai năm qua hay không. UNODC cũng đã tiến hành một số cuộc khảo sát kết hợp về cảm nhận và trải nghiệm và có thể cung cấp các bảng hỏi mẫu. Chính phủ Dăm-bi-a đã sử dụng hiệu quả khảo sát kết hợp hỏi về cảm nhận và trải nghiệm trong việc soạn thảo Chiến lược Phòng chống Tham nhũng Quốc gia năm 2007: 1.500 hộ gia đình, 1.000 công chức và 500 quản lý doanh nghiệp đã được hỏi về cảm nhận và trải nghiệm trực tiếp của họ liên quan tới tham nhũng. Sau đó, Chính phủ đã sử dụng các thông tin phản hồi để tập trung các nỗ lực phòng ngừa vào các ban ngành, nơi kết quả cho thấy tham nhũng đặc biệt nổi cộm.³²

5. Các nền tảng Internet và truyền thông xã hội

Mặc dù phương pháp truyền thống nhằm thu thập thông tin về trải nghiệm cá nhân của người dân với tham nhũng là thông qua các cuộc khảo sát, một đổi mới gần đây trong việc thu thập các thông tin nói trên do các tổ chức xã hội dân sự đi đầu thực hiện là sử dụng các trang web hoặc các nền tảng truyền thông xã hội nơi người dân có thể báo cáo ẩn danh việc đòi tiền hối lộ của nhân viên chính phủ.³³ Nhiều trang web có chỗ để người dân có thể cung cấp chi tiết: ví dụ, họ bị đòi số tiền hối lộ bao nhiêu, cơ quan của người đòi hối lộ. Đơn vị điều hành trang web định kỳ báo cáo có bao nhiêu yêu cầu hối lộ, từ các phòng ban nào và số lượng yêu cầu trung bình, bên cạnh các thông tin liên quan khác.³⁴ Kỹ thuật này vẫn còn khá mới, độ tin cậy và tính hợp lệ của dữ liệu báo cáo vẫn còn là một câu hỏi³⁵ và nhiều mối quan ngại đã lưu ý ở trên về các hình thức khảo sát truyền thống khác (như sai số tham gia) có thể vẫn đúng, thậm chí còn hơn với các phương pháp mới này. Tuy nhiên, khi kết hợp với các thông tin khác, dữ liệu thu thập từ đại chúng về tham nhũng có thể hữu ích và có thể có vai trò là nguồn dữ liệu định lượng quan trọng mà những người dự thảo và triển khai chiến lược có thể sử dụng để đo lường tham nhũng hoặc giám sát mức độ thay đổi về tham nhũng.

³¹ Xem Ben Leo và những người khác, "Các khảo sát qua điện thoại di động có hiệu quả ở các nước nghèo không?", Tài liệu kỹ thuật số 398 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2015).

³² Laurent C. W. Kaela, "Dăm-bi-a: Báo cáo điều tra cơ bản về quản trị quốc gia" (Lusaka, Đại học Dăm-bi-a, Khoa Nghiên cứu Chính trị và Hành chính, 2004); Karen Hussman và Davies Chikalanga, "Hoạch định chính sách phòng chống tham nhũng trên thực tiễn: cứu trường hợp quốc gia Dăm-bi-a", trong *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tiễn: Có thể học được gì từ việc thực hiện Điều 5 UNCAC?*, Hussmann (chủ biên), tr. 217.

³³ Xem Dieter Zinnbauer, "Báo cáo tham nhũng từ nguồn công chúng: Các khu rừng hóa đá, nhạc đường phố, khăn tắm, và người thu thuế có thể cho chúng ta biết về triển vọng tương lai của nó", *Chính sách và Internet (Policy and Internet)*, tập 7, số 1 (tháng 3 năm 2015), từ tr.1 đến tr.24.

³⁴ Một trong những nỗ lực sớm nhất và nổi bật nhất trong những nỗ lực này được mô tả trong Karthik Ramanna và Rachna Tahilyani, "Tôi đã hối lộ", tái bản có chỉnh sửa, *Tuyển tập Trường hợp của Trường Kinh doanh Harvard*, Trường hợp số 112-078 (Boston, United States, Harvard Business School, 2014).

³⁵ Derek Ruths và Jürgen Pfeffer, "Truyền thông xã hội cho các nghiên cứu lớn về hành vi", *Tạp chí Khoa học (Science)*, tập. 346, số 6213 (2014), các trang 1063 và 1064.

Thực tế, các Chính phủ có thể cân nhắc việc hợp tác chặt chẽ với các tổ chức thu thập thông tin về tham nhũng thông qua các phương tiện truyền thông xã hội, hoặc thậm chí là xây dựng nền tảng truyền thông xã hội như là một phần của quá trình thu thập dữ liệu phục vụ xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia.

6. Thông tin do các cơ quan chính phủ thu thập

Nhiều cơ quan chính phủ thu thập thông tin trong quá trình hoạt động và các thông tin này có thể sử dụng khi thực hiện đánh giá sơ bộ về vấn đề tham nhũng (xem ví dụ trong Bảng 4). Thông tin về các khiếu nại, tố cáo liên quan đến tham nhũng, các vụ án tham nhũng của Tòa án và cáo buộc gian lận trong đấu thầu cung cấp bằng chứng trực tiếp về tỷ lệ và địa điểm xảy ra tham nhũng. Các dữ liệu khác cung cấp bằng chứng về hiệu quả của các biện pháp chống tham nhũng hoặc chỉ ra các khu vực có nhiều nguy cơ bị tham nhũng. Tỷ lệ công chức không khai báo thông tin tài chính cá nhân đúng thời hạn là một trong những chỉ báo cho biết mức độ hiệu quả của các biện pháp kiểm soát liêm chính. Số lần một cơ quan đề nghị làm chệch quy trình chuẩn liên quan tới việc trao hợp đồng của chính phủ, số lượng và chi phí phát sinh của các hợp đồng đó, tỷ lệ phần trăm chi vượt ngân sách của cơ quan và không có được kết quả kiểm toán tốt đều là các chỉ báo về tham nhũng. Các cuộc khảo sát về chỉ tiêu công và các báo cáo kiểm toán có thể cho thấy các "thất thoát" (ví dụ: thất thoát vốn) báo hiệu khả năng tham nhũng.³⁶ So sánh tỷ lệ chi tiêu cho các hạng mục cụ thể, như cơ sở hạ tầng với ngân sách được cấp cũng có thể cung cấp bằng chứng về tham nhũng.³⁷

Cũng như bất kỳ nguồn dữ liệu nào, độ chính xác của thông tin có được từ hoạt động của cơ quan phải được xác minh, vì các cơ quan đó có thể làm sai lệch dữ liệu vì nhiều lý do, chẳng hạn như áp lực để đạt được các chỉ tiêu liên quan tới hiệu quả hoạt động, tăng ngân sách hoặc che giấu các vấn đề về hoạt động.³⁸ Nhưng khi dữ liệu hoạt động có sẵn và đáng tin cậy, chúng là một nguồn thông tin hữu ích và không tốn kém. Hơn nữa, vì dữ liệu được thu thập thường xuyên, chúng có thể là một nguồn thông tin liên tục hiệu quả về tác động của chiến lược. Nếu một cơ quan không thường xuyên công bố dữ liệu về hoạt động của mình, điều đó cũng có thể là một dấu hiệu về tham nhũng: cơ quan công bố càng ít dữ liệu, càng dễ dàng giấu diếm các hoạt động của họ khỏi bị giám sát. Nếu những người soạn thảo chiến lược phát hiện ra rằng một cơ quan công bố ít hoặc không có thông tin về hoạt động của mình, chiến lược nên yêu cầu cơ quan đó thường xuyên cung cấp đủ dữ liệu để thực hiện giám sát thích hợp và đảm bảo trách nhiệm giải trình của lãnh đạo.

Bảng 4. Sử dụng dữ liệu của cơ quan chính phủ: Bài học từ U-gan-đa

Thanh tra Chính phủ U-gan-đa đã tận dụng tốt các dữ liệu hành chính để theo dõi các xu hướng tham nhũng và xác định các lĩnh vực cần có các cải cách bổ sung. Trong các cuộc điều tra về cảm nhận tham nhũng, người dân U-gan-đa luôn xếp hạng cảnh sát, cơ quan công vụ và tư pháp là ba cơ quan có xu hướng tham nhũng cao nhất. Tuy nhiên, hai nhóm công chức mà người U-gan-đa khiếu nại nhiều nhất về tham nhũng là các nhà quản lý và quan chức chính quyền địa phương. Sự khác biệt có thể là do người dân không biết nộp đơn khiếu nại về cảnh sát như thế nào và ở đâu. Như ghi nhận của cơ quan Thanh tra trong báo cáo hàng năm lần thứ tư, việc đảm bảo rằng công dân có thông tin cần thiết về việc nộp khiếu nại với cảnh sát là một vấn đề quan trọng.

³⁶ Xem Ritva Reinikka và Jakob Svensson, "Quan sát tại địa phương: bằng chứng từ chương trình chuyển giao chính quyền trung ương ở U-gan-đa", *Tạp chí định kỳ quý về Kinh tế The Quarterly Journal of Economics*, tập. 119, số 2 (2004), từ tr. 679 đến tr.705; Asli Gurkan, Kai Kaiser và Doris Voorbraak, "Thực hiện các cuộc khảo sát giám sát chỉ tiêu công dựa vào kết quả: các bài học từ kinh nghiệm toàn cầu trong một thập kỷ", Lưu ý PREM số 145 (Washington, D.C., World Bank, 2009).

³⁷ Xem Miriam A. Golden và Lucio Picci, "Đề xuất một cách đo lường tham nhũng mới, minh họa bằng dữ liệu của Ý", *Tạp chí Kinh tế và Chính trị học Economics and Politics*, tập. 17, số 1 (2005), từ tr.37 đến tr.75.

³⁸ Zoe Radnor, "Đạt chỉ tiêu và trượt mục tiêu? Xây dựng hiểu biết về luật chơi tổ chức", trong *Sử dụng thông tin về Hoạt động trong Khu vực công như thế nào*, Wouter Van Dooren và Steven Van de Walle (chủ biên) (London, Palgrave Macmillan, 2011), từ tr.98 đến tr.109.

cần giải quyết. Báo cáo hàng năm lần thứ tư của cơ quan Thanh tra cũng minh họa cách sử dụng dữ liệu quản trị để đo lường các lĩnh vực mà các cuộc khảo sát không thể làm được. Ví dụ, hiệu quả của chương trình phòng chống tham nhũng của một cơ quan không thể quan sát được trực tiếp; không có cách nào để đo lường mức độ tác động của một chương trình phòng ngừa tham nhũng với việc giảm tỷ lệ tham nhũng. Một chỉ số liên quan chặt chẽ đến hiệu quả phòng ngừa tham nhũng của một cơ quan là hiệu lực của các biện pháp kiểm soát tài chính. Do đó cơ quan Thanh tra sử dụng dữ liệu từ văn phòng Tổng Kiểm toán báo cáo tỷ lệ phần trăm, nếu có, về việc vượt ngân sách hàng năm của mỗi cơ quan. Cơ quan Thanh tra cũng tập hợp dữ liệu về việc liệu một cơ quan nào đó có nhận được báo cáo kiểm toán là trong sạch hay không và tỷ lệ phần trăm các hợp đồng nhà nước bị gia hạn và ngân sách.

Nguồn: U-gan-đa, Thanh tra Chính phủ, Theo dõi các Xu hướng Tham nhũng ở U-gan-đa: Sử dụng Cơ chế Theo dõi Dữ liệu, Báo cáo hàng năm lần thứ 4 (Kampala, 2014).

Tất nhiên, dữ liệu do các cơ quan chính phủ tạo ra - ngay cả khi là chính xác - phải được diễn giải cẩn thận, vì nhiều dữ liệu có thể có nhiều cách giải thích. Các cơ quan chính phủ có thể không đáp ứng được yêu cầu kiểm toán không phải vì vấn đề tham nhũng mà vì nhân viên của họ không được đào tạo thích hợp để tuân thủ các thủ tục kiểm toán. Các hợp đồng nhà nước có thể vượt ngân sách do không được chuẩn bị đầy đủ, không lường trước các tình huống hoặc đơn giản là do quản lý yếu kém. Tương tự như vậy, dữ liệu về khiếu nại, tố cáo liên quan tới thực thi luật và tham nhũng có thể gây nhầm lẫn khi được xem xét một cách riêng rẽ: số lượng nhiều vụ tham nhũng bị truy tố có thể đồng nghĩa với tình trạng tham nhũng nhiều hơn, hoặc có thể là do công tác phát hiện tốt hơn hoặc các công tố viên quyết liệt hơn; ít khiếu nại của công dân về tham nhũng có thể đồng nghĩa với tỷ lệ tham nhũng thấp hoặc người dân không biết đó là tham nhũng, không biết họ có quyền khiếu nại, tố cáo hoặc quá sợ hãi nên không khiếu nại, tố cáo. Trong một số trường hợp, việc phiên giải đúng là hiển nhiên xét theo bối cảnh xung quanh; trong các trường hợp khác, việc giải thích chính xác dữ liệu định lượng về hoạt động sẽ cần tham khảo các nguồn thông tin bổ sung.

7. So sánh các nguồn dữ liệu khác nhau

Một kỹ thuật mới để đo lường tham nhũng là so sánh các nguồn dữ liệu định lượng khác nhau mà có thể mang lại kết quả tương tự khi không có hành vi tham nhũng và sử dụng sự khác biệt giữa các nguồn dữ liệu như bằng chứng về tham nhũng. Chẳng hạn, sự chênh lệch giữa giá trị được báo cáo của hàng xuất khẩu từ nước A đến nước B và giá trị được báo cáo của hàng nhập khẩu vào nước B từ nước A có thể là bằng chứng tham nhũng giữa các cơ quan hải quan.³⁹ Dữ liệu thực tế cũng có thể được so sánh với các dự đoán qua mô hình kinh tế, một phương pháp được sử dụng để phát hiện hành vi thông đồng trong mua sắm công⁴⁰. Những kỹ thuật này ngày càng trở nên phổ biến hơn, có thể là các thước đo về tham nhũng hữu ích, và trong một số trường hợp các dữ liệu cần thiết đã có sẵn. Nhược điểm chính của chúng là chỉ đo lường được các hình thức tham nhũng hạn hẹp. Ngoài ra, các kỹ thuật này đòi hỏi phải có dữ liệu từ các nguồn khác nhau và năng lực kỹ thuật để thực hiện so sánh - một điều kiện tiên quyết mà có thể là một thách thức đối với các quốc gia có nguồn lực hạn chế.

³⁹ Xem Raymond Fisman và Shang-Jin Wei, "Thuế suất và trốn thuế: bằng chứng từ 'hàng nhập khẩu bị thiếu' ở Trung Quốc", *Tạp chí Kinh tế Chính trị Journal of Political Economy*, tập. 112, số 2 (2004), từ tr.471 đến tr.496; Raymond Fisman và Shang-Jin Wei, "Buôn lậu tác phẩm nghệ thuật, và nghệ thuật buôn lậu: khám phá buôn bán bất hợp pháp vật phẩm văn hóa và đồ cổ", *Tạp chí Kinh tế Mỹ: Kinh tế Ứng dụng American Economic Journal: Applied Economics*, tập. 1, Số 3 (2009), từ tr. 82 đến tr.96; Sandra Sequeira và Simeon Djankov, "Tham nhũng và hành vi của hãng: bằng chứng từ các cảng châu Phi", *Tạp chí Kinh tế Quốc tế Journal of International Economics*, tập. 94, số 2 (2014), từ tr.277 đến tr.294; Sandra Sequeira và Simeon Djankov, "Chi phí thương mại và tham nhũng tại cảng", *Tạp chí Công nghệ Cảng Quốc tế Port Technology International*, số 53 (2013).

⁴⁰ Josef Ålander, "Sàng lọc các cartels trong thủ tục mua sắm: bài học kinh nghiệm", *Chính sách Cạnh tranh Quốc tế Competition Policy International* (2014).

⁴¹ Về khảo sát về các kỹ thuật "pháp y kinh tế", xem Eric Zitzewitz, "Pháp y kinh tế", *Tạp chí Tài liệu Kinh tế Journal of Economic Literature*, tập. 50, số 3 (2012), từ tr.731 đến tr.769.

8 . Đánh giá nguy cơ

Những người soạn thảo chiến lược có thể xem xét thực hiện hoặc giao thực hiện các đánh giá về nguy cơ, còn được gọi là phân tích rủi ro để xác định các lĩnh vực mà một bộ, cơ quan hoặc ban ngành của chính phủ có thể đặc biệt có nguy cơ tham nhũng. Một phân tích như vậy thường bắt đầu bằng việc phân loại chức năng của một tổ chức thành các hoạt động khác nhau và đánh giá ba vấn đề trong từng hoạt động: môi trường kiểm soát chung, nguy cơ tham nhũng vốn có và các biện pháp phòng ngừa hiện tại đủ hay thiếu.⁴² Mặc dù một phân tích nguy cơ đơn giản có thể được hoàn thành trong vài ngày, có thể mất vài tháng để ra được một đánh giá toàn diện hơn, đặc biệt nếu nhân viên của cơ quan không hợp tác. Và, cũng đúng như đối với các cuộc đánh giá chéo và báo cáo của các tổ chức phi chính phủ, các đánh giá này chủ yếu dựa vào các nhận định chủ quan và có khả năng gây tranh cãi của người đánh giá. Có thể giảm bớt tranh cãi có thể xảy ra đối với kết quả của các phân tích đó bằng cách tạo điều kiện cho tất cả những người quan tâm đến phân tích có cơ hội tham gia vào quá trình phân tích và xem xét kết quả, nhưng tất nhiên có nguy cơ là các phát hiện sẽ bị suy yếu nhằm đạt được sự đồng thuận hoặc tránh gây tranh cãi.

9. Đo lường thông qua các chỉ số gián tiếp

Mặc dù hầu hết các công cụ và phương pháp mô tả ở trên mong muốn đo lường trực tiếp việc xảy ra hành vi tham nhũng, cũng có thể đánh giá quy mô các vấn đề liên quan đến liêm chính của quốc gia bằng cách đo lường gián tiếp ("proxies") hoặc nghiên cứu các dữ kiện mà thông qua phiên giải có thể cho biết một số vấn đề liên quan đến tham nhũng. Ví dụ về các chỉ số gián tiếp như vậy có thể bao gồm quy mô của nền kinh tế đen của quốc gia, thời gian cần thiết để hoàn thành một thủ tục hành chính nhất định hoặc đo lường xem liệu quốc gia có cơ sở thể chế vững chắc nhằm chống tham nhũng hay không với giả định rằng nếu cơ sở thể chế này tồn tại, tham nhũng ít có khả năng xảy ra hơn.⁴³

Tất cả các nguồn thông tin đều có lợi thế và nhược điểm và chúng cần phải được kết hợp một cách thích hợp với nhau. Những người soạn thảo chiến lược nên bắt đầu bằng việc xem xét thông tin nào là sẵn có và sau đó xét đến những thông tin bổ sung nào là hữu ích nhất và có thể thu thập được với chi phí hợp lý trong một khoảng thời gian hợp lý. Nếu đánh giá về thực thi Công ước Phòng chống Tham nhũng của một quốc gia cho thấy những khoảng trống trong pháp luật về phòng chống tham nhũng của quốc gia đó, hoặc Phong vũ biểu về Tham nhũng Toàn cầu của tổ chức Minh bạch Quốc tế hoặc khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới cho thấy mức độ tham nhũng cao trong các Bộ ngành của chính phủ thì những người soạn thảo chiến lược có thể tiếp tục thực hiện các nghiên cứu chuyên sâu để xác định nguyên nhân và đề xuất các giải pháp có thể. Trường hợp những người soạn thảo không có sẵn thông tin, họ nên ghi nhận điều này và đề xuất chính sách cho phù hợp. Họ cũng có thể đề nghị thu thập thông tin bổ sung ngay trong nội dung chiến lược. Đây là một cách tiếp cận được những người soạn thảo chiến lược quốc gia của Cabo Verde, Hy Lạp, Ấn Độ và Cộng hòa Thống nhất Tan-za-ni-a sử dụng.

Tình huống khó xử ở đây là việc xây dựng tri thức cần thiết cho việc hoạch định chính sách tốt có thể tốn kém về chi phí, thời gian và đòi hỏi cao về trí tuệ. Tuy nhiên, các nhà hoạch định chính sách thường bị áp lực phải hành động; ở nhiều quốc gia tham nhũng là một vấn đề cấp thiết và bức xúc; công chúng đang đòi hỏi một giải pháp và các nhà hoạch định chính sách muốn giải quyết nhanh căn bệnh của quốc gia. Tiêu tốn quá nhiều thời gian để phân tích vấn đề để xây dựng được văn kiện chiến lược có nguy cơ đánh mất cơ

⁴² Robert Klitgaard, *Kiểm soát tham nhũng* (Berkeley, California, University of California Press, 1988), các trang 84 và 85. Xem thêm Hội đồng châu Âu, "Dự án chống tham nhũng ở An-ba-ny (PACA): tài liệu kỹ thuật – hướng dẫn về phương pháp đánh giá nguy cơ tham nhũng - Tài liệu CMU-PACA-02/2011; Tony Scott, Alistair Carstairs và Doug Roots, "Phòng ngừa tham nhũng: cách tiếp cận của Hồng Kông", *Tạp chí Quản trị Công Châu Á Asian Journal of Public Administration*, tập. 10, số 1 (1988), từ tr.110 đến tr.119; Mauritius, Ủy ban Độc lập chống Tham nhũng, *Cẩm nang về Khuôn khổ Chống tham nhũng Khu vực Công* (Port Louis, 2009).

⁴³ Xem UNDP và tổ chức Liêm chính Toàn cầu, *Hướng dẫn cho Người sử dụng về Đo lường Tham nhũng* (Oslo, UNDP Oslo Governance Centre, 2008).

hội chính trị. Thật vậy, đôi khi những người được hưởng lợi từ hiện trạng sẽ sử dụng lý do cần nghiên cứu thêm nhằm giảm bớt áp lực chính trị phải hành động. Nhưng đồng thời, hiệu quả của một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia phụ thuộc vào mức độ sâu rộng của nền tảng kiến thức làm cơ sở cho nó. Nếu không có đánh giá kỹ lưỡng về mức độ phổ biến của tham nhũng và các hình thức biểu hiện của nó, một chiến lược sẽ có rất ít tác động với vấn đề tham nhũng. Nếu hạn chế về thời gian hoặc nguồn lực ngăn cản việc xây dựng một nền tảng kiến thức vững chắc, thì cần thu hẹp các kỳ vọng của chiến lược. Hòa các phương tiện sẵn có với các mục đích và mục tiêu mong muốn là vấn đề cốt lõi của chiến lược - và cũng là một thách thức thường gặp.

B. Đánh giá các trở ngại đối với cải cách hiệu quả

Bước thứ hai khi tiến hành đánh giá sơ bộ là xác định các trở ngại lớn nhất nhất đối với việc áp dụng và thực hiện các cải cách cần thiết. Có hai trở ngại đáng chú ý đối với chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia, được nêu ra dưới đây.

1. Đánh giá các hạn chế về nguồn lực

Giữa các quốc gia có sự khác biệt đáng kể về nguồn lực mà họ có thể dành cho các nỗ lực chống tham nhũng, và một chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia cần phải tính đến một cách rõ ràng và đánh giá thực tiễn các loại nguồn lực hiện có dành cho những nỗ lực như vậy. Mặc dù một số biện pháp chống tham nhũng, như thay đổi luật pháp, có thể không đòi hỏi đầu tư đáng kể về thời gian hoặc vật chất, nhưng việc thực hiện chúng thì lại có thể cần đầu tư (xem ví dụ trong bảng 5). Các sáng kiến khác, ví dụ như tăng cường mạnh mẽ việc thực thi pháp luật chống tham nhũng, có thể khá tốn kém về nguồn lực. Hơn nữa, một số biện pháp chống tham nhũng đòi hỏi không chỉ nguồn lực mà cả kỹ năng chuyên môn về kế toán, ngôn ngữ, công nghệ thông tin và các lĩnh vực kỹ thuật khác. Ngay cả những biện pháp dường như rõ ràng như sửa đổi luật hoặc quy định cũng có thể khó thực hiện vì sự thay đổi về luật hoặc quy định có thể đòi hỏi thời gian, sự chú ý và phải có trong chương trình làm luật.

Bảng 5. Thực hiện thiết chế quyền có thông tin

Việc thực thi đầy đủ luật tiếp cận thông tin cần có thời gian và nguồn lực. Nhờ nhiều luật mẫu có sẵn, việc soạn thảo và ban hành một đạo luật mới có thể được thực hiện nhanh chóng. Tuy nhiên, việc đảm bảo rằng các cơ quan có thể đáp ứng các yêu cầu của công dân thường đòi hỏi cải cách các tiêu chuẩn và các quy trình lưu giữ hồ sơ của họ. Một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới cho thấy Luật Tiếp cận thông tin cần được thực hiện dần dần từng bước, bắt đầu với nhiệm vụ công bố các thông tin quan trọng về các cơ quan khác nhau và các nội quy hoạt động của họ, và từ từ mở rộng các nghĩa vụ bao gồm việc đáp ứng các yêu cầu cá nhân riêng lẻ. Cách tiếp cận như vậy không chỉ cho phép các cơ quan có thời gian hiện đại hóa các tiêu chuẩn và quy trình lưu giữ hồ sơ, mà giúp kéo dài các chi phí trong một vài năm.

Nguồn: Toby Mendel, "Pháp luật về tự do thông tin: các xu hướng và tiêu chuẩn", Lưu ý PREM, Số. 93 (Washington, D.C, Ngân hàng Thế giới, 2004)

Các nhu cầu và khó khăn về nguồn lực có thể là một nội dung khi thảo luận về các yếu tố cụ thể của chính sách chống tham nhũng cũng như trong kế hoạch thực hiện và giám sát chính sách. Như đã thảo luận trong chương III, phần E dưới đây, lý tưởng là chiến lược nên có ước tính thực tế về các nguồn lực cần thiết cho mỗi cấu phần trong các kế hoạch.

Đánh giá sơ bộ cũng nên bao gồm phần nhận xét chung về các nguồn lực sẵn có cho các nỗ lực chống tham nhũng và cách thức gắn kết nguồn tài chính với chu kỳ ngân sách của quốc gia. Thảo luận rõ ràng về các hạn chế về nguồn lực có thể là một công cụ hữu ích, vì nó lưu ý cho những người soạn thảo chiến lược cần thiết phải thực tế và đôi khi phải thực hiện các đánh đổi khó khăn. Nhấn mạnh các hạn chế về nguồn lực trong đánh giá sơ bộ cũng có thể cho thấy cần phải có thêm nguồn lực để chống tham nhũng. Nếu đúng như vậy, chiến lược cần đề cập chính xác phải cần những gì (tăng thêm kinh phí hoặc kỹ năng chuyên môn và năng lực thể chế) và tại sao cần.

2. Xử lý phản đối và ủng hộ tiềm tàng

Việc chú trọng đến các hạn chế về nguồn lực đã là quan trọng, nhưng thách thức chính đối với việc thực hiện các cải cách chống tham nhũng thường là không mang tính kỹ thuật hay phụ thuộc vào nguồn lực mà là vấn đề chính trị. Các cá nhân hay tổ chức thu lợi từ hành vi tham nhũng sẽ chống lại những thay đổi có thể làm cho họ ở tình thế xấu đi và do đó họ sẽ cố cản trở việc thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng. Như đã nói tới trong bảng 6, mặc dù điểm cốt lõi của một chiến lược là cần dự báo được nhân tố tiềm tàng chống lại việc thực hiện chiến lược, hầu như rất ít các chiến lược phòng chống tham nhũng nhận thức được những nhân tố này, chưa nói gì đến cách thức nhằm giải quyết những thách thức đó. Trong 53 chiến lược được nêu ra trong Hướng dẫn này, chỉ có một số rất ít nhắc đến khả năng bị phản đối, và trong số ít ỏi các chiến lược đó, hầu như tất cả đều cho rằng sẽ vượt qua được thách thức này nhờ quyết tâm chính trị. Tuy nhiên, không có chiến lược nào định nghĩa thế nào là "quyết tâm chính trị", làm thế nào để nhận biết được là có quyết tâm chính trị hiện hữu hoặc cần làm gì nếu không có quyết tâm chính trị.⁴⁴ Loại bỏ rủi ro về khả năng bị chống đối bằng việc đưa ra nhân tố "quyết tâm chính trị" thay vì phân tích làm thế nào để vượt qua rủi ro này trên thực tế là một nhược điểm phổ biến trong nhiều văn kiện về chính sách phòng chống tham nhũng,⁴⁵ và do đó không có gì là đáng ngạc nhiên khi hầu hết các chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia không tính đến các nhân tố có khả năng chống đối.

Bảng 6. Định nghĩa chiến lược

Chiến lược vẫn là từ phù hợp nhất mà chúng ta có nhằm thể hiện các nỗ lực suy nghĩ về hành động trong tương lai, trên cơ sở mục tiêu và năng lực của chúng ta.

Một chiến lược rộng hơn một kế hoạch rất nhiều. Một kế hoạch sẽ dự kiến trước một chuỗi các sự kiện để cho phép ta có thể tự tin thay đổi từ tình trạng này sang tình trạng khác. Trong khi đó, ta cần đến chiến lược khi người nào đó có thể làm hỏng kế hoạch của ta bởi vì họ có lợi ích và mối quan tâm khác hoặc trái ngược..

Nguồn: Lawrence Freedman, *Lịch sử Chiến lược Strategy: A History* (New York, Oxford University Press, 2013), từ tr. x đến tr. xi.

Tuy nhiên, có cách để vượt qua những chống đối với các nỗ lực chống lại nạn tham nhũng. Xây dựng và thực hiện một chiến lược quốc gia là một cách. Xây dựng một hiểu biết chắc chắn, được thừa nhận rộng rãi về vấn đề tham nhũng của đất nước, tham vấn rộng rãi về cách thức giải quyết vấn đề này và thường xuyên thông báo về những tiến bộ trong công tác này, như sẽ được đề cập đến trong chương V dưới đây là những cách nhằm xây dựng quyết tâm chính trị để vượt qua sự chống đối với chiến lược phòng chống tham nhũng.

⁴⁴Như một nhà bình luận đã giải thích: quyết tâm chính trị là “khái niệm mang tính chủ quan nhất trong kho từ vựng về chính sách. Đó là một điều kiện tiên quyết để có thành công chính sách mà không bao giờ có thể định nghĩa được trừ khi thiếu nó”. (Linn Hammergren, *Quyết tâm Chính trị, Xây dựng Hậu thuẫn và Sự Ủng hộ của Người dân trong các Chương trình Pháp quyền* (Washington, D.C., United States Agency for International Development, 1998), tr. 12.)

⁴⁵Xem Matthew Andrews, “Tạo không gian cho sự tham chính hiệu quả trong phát triển”, trong *Cải cách Quản trị với các Điều kiện của Thế giới Thực tiễn: Công dân, Các bên liên quan và Tiếng nói*, Sina Odugbemi và Thomas Jacobson, biên tập. (Washington, D.C., World Bank, 2008).

Một bước quan trọng để kiểm tra sự chống đối là xác định được những nhóm nào sẽ có khả năng ủng hộ chiến lược và những nhóm nào có khả năng sẽ phản ứng lại.⁴⁶ Một khi đã xác định được những người ủng hộ và những người phản đối, có thể xây dựng chiến lược sao cho có thể tăng cường sự ủng hộ và vượt qua sự phản đối. Tiến hành những thay đổi vẫn còn tranh cãi một cách từ từ trong khi thực hiện những thay đổi đã đạt được sự đồng thuận một cách nhanh chóng là một cách. Hiểu được nguyên nhân phản đối cũng quan trọng. Các công chức, viên chức có thể phản đối việc đưa ra một bộ quy tắc đạo đức mới nghiêm ngặt bởi e rằng họ có thể vô tình vi phạm vào các quy định này. Nếu đúng là như vậy, những người soạn thảo chính sách có thể làm giảm đi sự phản đối bằng cách vừa đưa ra bộ quy tắc mới vừa tạo ra một cơ chế cho phép họ tìm kiếm sự chấp thuận từ trước đối với quy tắc nào còn có thắc mắc.⁴⁷ Cuối cùng, như giải thích trong Bảng 7, bàn thảo giữa đại diện của các nhóm khác nhau có thể góp phần đạt được đồng thuận với chương trình cải cách.

Bảng 7. Vượt qua sự phản đối nhờ bàn thảo

Quá trình bàn thảo không chỉ là một cách nhằm xác định ra được ai là người phản đối cải cách và tại sao lại phản đối mà còn là cách nhằm vượt qua sự phản đối đó. Ngân hàng Thế giới đã áp dụng cách này nhằm tạo ra sự ủng hộ đối với các kế hoạch hành động phòng chống tham nhũng ở một số nước. Các cuộc họp giữa người dân, doanh nghiệp, các lãnh đạo dân cử và các nhóm xã hội dân sự đã được tổ chức trong đó bằng chứng về những thiệt hại mà tham nhũng gây nên đối với đất nước và giải pháp nhằm giải quyết vấn đề này được trình bày. Người điều hành cuộc họp đã điều hành thảo luận nhằm mục tiêu đạt được sự đồng thuận đối với một chương trình cải cách hiệu quả.

Nguồn: Jane Mansbridge, “Đàm phán dựa trên bàn thảo và không dựa trên bàn thảo”, Tuyển tập các bài nghiên cứu của Khoa HKIS, Số RWP09-010 (Boston, United States, Harvard Kennedy School, 2009); Carolien Klein Haarhuis, “Thúc đẩy cải cách phòng chống tham nhũng: đánh giá việc thực hiện một chương trình phòng chống tham nhũng của Ngân hàng Thế giới ở bảy quốc gia châu Phi (1999 - 2001), Tuyển tập luận văn ICS, Số 114 (Utrecht, Utrecht University, 2005).

Hiểu được thái độ của người dân với tham nhũng cũng rất quan trọng và có thể thực hiện khảo sát về vấn đề này (bên cạnh các vấn đề khác như cảm nhận của người dân hay trải nghiệm của người dân với tham nhũng). Ví dụ, nếu biết được liệu người dân có cảm thấy bất bình trước nạn tham nhũng hay không hay miễn cưỡng khoan nhượng với nó, hoặc liệu có một số hành vi nhất định nào đó mà họ không coi là tham nhũng hay không cũng hữu ích. Một lĩnh vực khác cũng có thể cần tìm hiểu là liệu các nhóm khác nhau trong xã hội, chẳng hạn như cộng đồng doanh nghiệp, phụ nữ, người nghèo, công chức viên chức và các quan chức cảm nhận như thế nào về những vấn đề này. Cũng cần cân nhắc xem những vấn đề chính trị xung quanh công tác chống tham nhũng sẽ diễn biến như thế nào qua thời gian, thực tế là các vấn đề chính trị xung quanh vấn đề này thường biến động chứ không tĩnh tại và khi một chính sách được đưa ra, có thể dẫn đến sự quyết tâm thực hiện thành công chiến lược hoặc cũng có thể dẫn đến sự phản đối mạnh mẽ với chiến lược đó.

⁴⁶ Xem Michael Johnston và Sahr Kpundeh, “Xây dựng một bộ máy trong sạch: liên minh chống tham nhũng và cải cách bền vững” (Washington, D.C., World Bank, 2002).

⁴⁷ Richard E. Messick, “Các cân nhắc về chính sách khi soạn thảo luật pháp về xung đột pháp luật”, trong *Tham nhũng và Xung đột Lợi ích: Một Cách tiếp cận Luật So sánh*, Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen và Thomas Perroud (chủ biên). (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2014), phần II, chương 8, từ tr.113 đến tr.123.



Đề ra giải pháp phòng chống tham nhũng

Sau khi phân tích, xác định sơ bộ vấn đề và thách thức, bước tiếp theo trong việc soạn thảo chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng là xây dựng các mục tiêu chính sách khả thi và cách thức thực tiễn để đạt được các mục tiêu đó, đó có thể là một kế hoạch hành động hoặc một lộ trình. Có thể quốc gia sẽ cần phải ban hành văn bản luật mới, tiến hành một số thay đổi về mặt tổ chức và các cải cách khác nhằm chống lại nạn tham nhũng. Cho dù là nội dung cụ thể của chiến lược như thế nào, những hướng dẫn dưới đây sẽ giúp ích cho việc xây dựng văn kiện này.

A. Xây dựng chiến lược phù hợp với phân tích vấn đề, có tính đến các hạn chế

Chính sách nên phù hợp với những phân tích, kết luận về các vấn đề, thách thức tham nhũng chính của đất nước và có tính đến những hạn chế liên quan. Điều này có vẻ như là hiển nhiên, tuy nhiên có rất ít các văn kiện chiến lược mà Hướng dẫn này rà soát có sự kết nối giữa phân tích, xác định vấn đề, thách thức với các nội dung cụ thể của chiến lược phòng chống tham nhũng. Chiến lược cần phải có sự kết nối rõ ràng giữa biện pháp được đề xuất và những phân tích về vấn đề và thách thức trước đó. Liên quan chặt chẽ đến vấn đề này, các nhà hoạch định chiến lược cần cân nhắc xem xét giải pháp nào cần đến văn bản pháp luật mới hay cần phân bổ thêm đáng kể ngân sách và biện pháp nào có thể được thực hiện trong khuôn khổ pháp lý hiện hành hoặc bằng cách tái cơ cấu các nguồn lực hiện có.

B. Vừa tham vọng vừa thực tế

Tham vọng nhưng thực tế, một từ được nhấn mạnh khá nhiều trong cả tài liệu này, đặc biệt quan trọng khi xác định các mục tiêu và đề xuất kế hoạch hành động. Làm thế nào cân đối giữa tham vọng và thực tế là một câu hỏi khó. Mục tiêu của chiến lược không chỉ là ban hành một kế hoạch tổng thể về cải cách chính sách mà còn nhằm tạo ra sức ép phải thay đổi, và do đó chiến lược cần đặt ra những tiêu chuẩn cao, những mục tiêu tham vọng vượt quá những thay đổi nhỏ, vụn vặt trên thực tế. Đồng thời, nếu như chiến lược lại đề ra

những đề xuất và mục tiêu không có tính thực tiễn khi xét đến các hạn chế, khó khăn mà đất nước đang phải đối mặt, thì chiến lược đó cũng có thể sẽ bị gạt ra bên ngoài và chỉ được coi là một "danh sách mơ ước" mà thôi. Khi một chiến lược không được thực hiện, nó có thể làm tăng sự hoài nghi và thất vọng của người dân.

Các nhà hoạch định chiến lược cũng cần lưu ý rằng rất có thể là các biện pháp được đề ra trong chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia sẽ không được thực hiện chính xác như vậy trên thực tế. Chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là một phần của quá trình xây dựng và duy trì động lực chính trị nhằm giải quyết nạn tham nhũng cũng như vạch ra kế hoạch hành động ban đầu. Có nghĩa là nó sẽ tiếp tục được điều chỉnh, cập nhật khi hoàn cảnh thay đổi và khi có thêm thông tin mới. Khi cân bằng giữa kỳ vọng và thực tiễn khi đề ra kế hoạch hành động, cần ghi nhớ một thực tế rằng chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là một văn kiện vừa mang tính chính trị, vừa mang tính kỹ thuật.

C. Xác định các biện pháp cụ thể cần thực hiện

Chiến lược cần vạch ra các bước cụ thể nhằm kiểm soát tham nhũng trên đất nước. Như đã nêu trên, không phải là tất cả các nội dung sẽ được thực hiện chính xác từng ly từng tí như đã đề ra trong chiến lược. Hơn nữa, để thực hiện các chính sách cụ thể có thể cần đến những kế hoạch rất chi tiết mà trong văn kiện chiến lược quốc gia không có chỗ cho nội dung này, do vậy sau đó có thể cần phải lập ra một kế hoạch hàng động nhằm bổ sung cho chiến lược. Tuy nhiên, chiến lược vẫn phải bao gồm một bộ các giải pháp cụ thể, chứ không phải chỉ nêu lên các mục tiêu chung chung, trừu tượng mà không kết nối chúng với bất cứ cải cách hoặc thay đổi chính sách cụ thể nào. Bởi vì để có thể chuyển các khuyến nghị cụ thể thành hành động cụ thể có thể cần đến những nội dung chi tiết không thể đưa vào văn kiện chiến lược quốc gia, chiến lược quốc gia có thể khuyến nghị các cải cách chính sách và yêu cầu các cơ quan thực hiện (các cơ quan này cần phải có vai trò nhất định trong quá trình soạn thảo chiến lược) tiếp tục xây dựng các kế hoạch thực hiện cụ thể hơn.

Hướng dẫn này không đưa ra đề xuất cụ thể về các lĩnh vực mà một chiến lược cần phải đề cập đến hay chiến lược cần nhắm vào vận động cải cách gì. Việc cần phải đưa ra các đề xuất và đưa ra các lựa chọn khó khăn cho cần phù hợp với điều kiện cụ thể của quốc gia. Do đó, một hướng dẫn chung như tài liệu này không thể xác định cụ thể được một chiến lược của một quốc gia cần phải bao gồm các biện pháp cụ thể nào. Bên cạnh đó, Công ước Phòng chống Tham nhũng cũng đã đưa ra một mẫu hình hữu ích, hay có thể coi là gợi ý ban đầu cho các nhà hoạch định chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia cân nhắc xem xét khi xây dựng nội dung của kế hoạch hành động. Ban soạn thảo cần xem xét đến tất cả các loại hoạt động phòng chống tham nhũng chính mà các quốc gia thành viên có nghĩa vụ phải tiến hành theo quy định của Công ước (xem bảng 8) và xét thêm là loại hoạt động nào có thể phù hợp trong hoàn cảnh cụ thể nào của đất nước để nhằm hoàn thành các nghĩa vụ đó.

**Bảng 8. Công ước Phòng chống Tham nhũng của Liên Hợp Quốc:
khung chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia**

Công ước Phòng chống Tham nhũng của Liên Hợp Quốc trong đó kêu gọi tiến hành một loạt các hành động phòng chống tham nhũng có thể hữu ích cho các nhà soạn thảo kế hoạch hành động. Công ước này nhấn mạnh sự cần thiết phải hành động trong một số lĩnh vực sau đây:

- (a) Tăng cường pháp luật và việc thực thi pháp luật về phòng chống tham nhũng trên các lĩnh vực như:
 - (i) Pháp luật về chống tham ô và các hành vi chiếm đoạt, sử dụng tài sản sai mục đích khác trong cả khu vực công và khu vực tư (điều 17 và điều 22);

- (ii) Pháp luật về chống hối lộ, kể cả hối lộ trong nước và nước ngoài (điều 15 & 16)
 - (iii) Pháp luật về lợi dụng ảnh hưởng để trục lợi hoặc lạm dụng chức năng công vụ (điều 18 và 19);
 - (iv) Pháp luật về tài sản tham nhũng, bao gồm quy định pháp luật về phòng chống rửa tiền và các biện pháp nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát hiện, xác định, phong tỏa, tịch thu và trả lại tài sản bất hợp pháp (các điều 14, 23, 24, 31 và các điều từ 52 đến 57);
 - (v) Bảo vệ đầy đủ đối với người tố cáo, tố giác và nhân chứng (các điều 13, 32 và 33);
 - (vi) Các công cụ pháp luật và cải cách nhằm truy tố hiệu quả các hành vi tham nhũng (phù hợp với truyền thống pháp luật quốc gia và các nguyên tắc công bằng) bao gồm làm giàu bất chính, cản trở công lý, đồng phạm hoặc phạm tội chưa đạt; nhận thức rằng mức độ hiểu biết hay chủ ý có thể được suy ra từ các sự việc trên thực tế; trách nhiệm của pháp nhân; và mở rộng một cách hợp lý thời hiệu (các điều 20, 25 và các điều từ 26 đến 29);
 - (vii) Đưa ra chế tài tương xứng với hành vi tham nhũng (kể cả các biện pháp bồi thường về dân sự và hình sự) và thực hiện các biện pháp này một cách công bằng (điều 30, 34 và 35);
- (b) Thực hiện các biện pháp nhằm vừa phòng ngừa tham nhũng vừa làm nản lòng những người có ý định tham nhũng và/hoặc giảm cơ hội tham nhũng. Các biện pháp cải cách có thể bao gồm:
- (i) Các biện pháp phòng ngừa tham nhũng trong khu vực công, chẳng hạn như thúc đẩy liêm chính trong quản trị công, tăng cường đạo đức công vụ, giải quyết các nguy cơ dẫn đến tham nhũng trong mua sắm và quá trình lập ngân sách và thúc đẩy minh bạch và sự tham gia của người dân (các điều từ 7 đến 10 và điều 13);
 - (ii) Các biện pháp phòng ngừa tham nhũng trong khu vực tư, bao gồm các biện pháp báo cáo, minh bạch, kiểm soát kế toán và kiểm toán (điều 12);
- (c) Xây dựng các chương trình giáo dục, các chiến dịch quảng bá và các sáng kiến nâng cao nhận thức nhằm thay đổi thái độ đối với tham nhũng, thay đổi văn hóa và khuyến khích tố cáo tham nhũng (điều 13);
- (d) Tăng cường năng lực thể chế, đào tạo đầy đủ và đảm bảo tính hiệu quả, tự chủ và liêm chính của các cơ quan chính phủ thực hiện chính sách phòng chống tham nhũng (các điều 6, 11, 36, 58 và 60);
- (e) Tăng cường hợp tác trong nước và quốc tế giữa các cơ quan thực thi pháp luật và các cơ quan khác chịu trách nhiệm trong đấu tranh chống tham nhũng, cũng như giữa khu vực công và khu vực tư (các điều từ 37 đến 39 và từ 43 đến 50);
- (f) Củng cố việc thu thập và phân tích thông tin, số liệu về tham nhũng nhằm giải quyết các vấn đề còn chưa chắc chắn và các khoảng trống về mặt kiến thức (điều 61).

D. Mô tả mục tiêu của mỗi nội dung cải cách

Bên cạnh việc đưa ra các đề xuất cải cách, chiến lược phòng chống tham nhũng cũng cần phải giải thích về mỗi đề xuất sửa đổi định thực hiện, tại sao phải thực hiện và làm thế nào để thực hiện đề xuất đó. Các mục tiêu này cần dựa vào kết quả phân tích tình hình tham nhũng hiện tại của quốc gia, cần tham vọng nhưng cũng cần phải thực tiễn về mục tiêu. Việc trình bày các mục tiêu cần đạt được tương ứng với mỗi đề xuất (hay một nhóm đề xuất) không chỉ hữu ích khi xây dựng chiến lược mà còn nhằm thúc đẩy tinh thần trách nhiệm đối với việc thực hiện và ghi nhận phản hồi nhằm tiếp tục sửa đổi, hai chủ đề này sẽ được bàn đến ở phần sau của Hướng dẫn này. Tốt nhất nên đặt ra các mục tiêu này dưới dạng các kết quả đầu ra trung hạn cụ thể (ví dụ số vụ việc bị truy tố tăng hay sự hài lòng của người dân tăng) thay vì mục tiêu rắn đề hành vi tham nhũng hay tính hợp lý, tính chính đáng của chính quyền hay các mục tiêu chung chung tương tự như vậy.

E. Cân nhắc đến chi phí, lợi ích, gánh nặng trách nhiệm, phản đối và ủng hộ đối với mỗi nội dung

Các vấn đề cần cân nhắc liên quan đến chi phí về nguồn lực và những hạn chế về mặt chính trị được đề cập đến trong chương II, mục B khi phân tích tình hình cũng cần phải được áp dụng đối với mỗi sáng kiến, cải cách cụ thể mà chính sách đã vạch ra. Do đó, nếu có thể, chiến lược (hoặc các kế hoạch thực hiện cụ thể của các cơ quan thực hiện) cần đưa ra ước tính sơ bộ về ngân sách cần thiết cho mỗi đề xuất cũng như đánh giá chung về tính khả thi và hiệu quả chi phí của mỗi đề xuất đó.⁴⁸ Các nhà hoạch định chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia và các cơ quan thực hiện chiến lược cần xem xét và thảo luận về việc chia sẻ trách nhiệm và lợi ích giữa các tổ chức chịu trách nhiệm thực hiện và các bên liên quan, và đánh giá khả năng nhận được sự ủng hộ về mặt chính trị cũng như những ý kiến phản đối đối với các đề xuất và cần làm gì để tăng cường sự ủng hộ và giảm đi sự chống đối. Trong hầu hết các trường hợp, những cân nhắc về mặt chính trị sẽ không được thể hiện trong chiến lược được ban hành chính thức hoặc sẽ chỉ được đề cập đến một cách gián tiếp. Tuy nhiên, các yếu tố này cần phải được xem xét và thảo luận rõ ràng khi xây dựng chiến lược và đưa các phân tích về chính trị vào trong chiến lược cũng có thể hữu ích, ví dụ thông qua thảo luận về sự cần thiết phải tạo ra "không gian chính trị" cho cải cách hoặc nhu cầu xây dựng các liên minh ủng hộ cải cách.

F. Chú trọng tới ưu tiên và trình tự thực hiện

Tham nhũng là một vấn đề đa diện, phức tạp đòi hỏi phải có một giải pháp cũng đa diện và toàn diện. Bên cạnh đó, đơn giản là ta không thể làm được mọi thứ cùng một lúc và không phải là tất cả mọi nội dung cải cách đều hiệu quả như nhau hay đều mang tính khả thi giống nhau. Một trong những điều quan trọng nhất mà người hoạch định chiến lược có thể làm là xác định các lĩnh vực ưu tiên cao nhất và trình tự thực hiện các nội dung cải cách hoặc giải quyết các khía cạnh khác nhau của vấn nạn tham nhũng. Một cuộc rà soát về chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia của các nước Đông Nam Á đưa ra kết luận rằng: không đưa ra ưu tiên cần thực hiện thì các bản chiến lược đó chỉ là một danh sách bao gồm tất cả các khía cạnh của một kế hoạch phòng chống tham nhũng mà thôi chứ không phải là một lộ trình thực tiễn nhằm kiểm soát tham nhũng.⁴⁹

Khi đặt ra các ưu tiên cần phải xét đến ba yếu tố đối với mỗi nội dung cải cách trong chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng, đó là: (a) tính trầm trọng của vấn đề cần giải quyết (tác hại của nó đối với xã hội và người dân); (b) hiệu quả có thể có của đề xuất thay đổi chính sách nhằm giải quyết vấn đề; và (c) chi phí dự kiến để tiến hành thay đổi (không chỉ là chi phí về mặt ngân sách hay kinh tế mà còn là "vốn chính trị" hoặc năng lực kỹ thuật hoặc sự quan tâm cần phải có nhằm thực hiện cải cách hiệu quả). Việc đánh giá yếu tố đầu tiên hay còn gọi là tính trầm trọng của vấn đề cần giải quyết cần dựa trên những phân tích ban đầu của chiến lược. Yếu tố thứ hai và thứ ba cũng quan trọng không kém, tuy nhiên không phải lúc nào thì nhiều nguồn lực nhất cũng được dồn vào giải quyết vấn đề lớn nhất. Câu hỏi đặt ra không phải là cần giải quyết tác hại lớn như thế nào mà là cải cách có thể làm giảm đến đâu tác hại của vấn nạn đó đối với xã hội.

⁴⁸ Để biết thêm về cách thức tiến hành các phân tích hiệu quả chi phí đối với các chính sách quản trị và phòng chống tham nhũng, xem Jesper Johnson, "Phân tích hiệu quả chi phí và lợi ích chi phí của các hoạt động quản trị và phòng chống tham nhũng", U4 Số 10 (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2014).

⁴⁹ Lãnh đạo Đông Nam Á vì Phát triển và Liêm chính, *Tăng cường Phòng chống Tham nhũng: Đánh giá Đông Nam Á*, tr. 40.

Hơn nữa, chỉ xét đến tác động của những cải cách, thay đổi đơn lẻ là không đủ. Những thảo luận về ưu tiên và trình tự thực hiện cải cách cần phải bao gồm hai yếu tố khác nữa. Thứ nhất, cần chú trọng sát sao đến việc xem xét các nội dung khác nhau của chiến lược cải cách tổng thể hài hòa với nhau như thế nào và cần phải có các điều kiện về pháp luật, thể chế hay xã hội gì trước khi có thể đảm bảo rằng chiến lược sẽ được thực hiện hiệu quả. Một chiến lược thực thi pháp luật tham vọng có thể cần đến những cải cách pháp luật trong đó đưa ra những công cụ mới cho điều tra viên và công tố viên, đào tạo cho họ cách sử dụng các công cụ này để họ có thể đấu tranh chống tham nhũng. Tất cả những mối liên kết và phụ thuộc lẫn nhau này cần phải được cân nhắc khi đề ra các ưu tiên và vạch ra trình tự thực hiện các cải cách trong chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia. Thứ hai, cần phải xem xét các hoạt động có thể ảnh hưởng như thế nào đến sự ủng hộ chính trị với các nỗ lực phòng chống tham nhũng và các nội dung khác của chiến lược. Như đã trình bày trên đây, đôi khi bắt đầu bằng những sáng kiến mang lại kết quả trong thời gian ngắn, nhìn thấy được và có hiệu quả về chính trị lại là một cách hay nhằm xây dựng lòng tin và sự ủng hộ về mặt chính trị (xem ví dụ trong bảng 9). Trong một số trường hợp, muốn xây dựng sự ủng hộ và tiếp thêm động lực cải cách trong tương lai, cần thận trọng trì hoãn một số sáng kiến mà trong thời gian ngắn có thể làm dấy lên những phản đối chính trị gay gắt. Mặt khác, trong một số trường hợp có thể trước hết cần giải quyết một số vấn đề thách thức nhất định ngay, bởi vì cơ hội có thể mất đi nếu để thời gian trôi qua. Thực tế cho thấy không có câu trả lời đúng cho mọi trường hợp, điều quan trọng là các nhà hoạch định chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia cần phải chú trọng đến những vấn đề này.

Bảng 9. Lợi ích của việc đấu tranh chống tham nhũng từ sớm trong ngành giáo dục

Các báo cáo của Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên Hợp Quốc (UNESCO), tổ chức Minh bạch Thế giới và UNDP cho thấy rằng tham nhũng ngấm ngấm lây lan ở mọi cấp của ngành giáo dục, từ việc mua bán điểm số, mua bán bằng cấp đến đối tình lấy điểm. Do đó, một cuộc tấn công sớm vào nạn tham nhũng trong ngành giáo dục có thể mang lại lợi ích cho xã hội và về mặt chính trị. Về mặt xã hội, công dân được giáo dục tốt có tầm quan trọng đặc biệt đối với sự tăng trưởng kinh tế, ổn định chính trị và phúc lợi xã hội; như vậy tham nhũng làm suy yếu sự phát triển của quốc gia. Về mặt chính trị, đối với nhiều công dân, cho con em mình một nền giáo dục tốt là một ưu tiên cao, và các chương trình nhằm dập tắt tham nhũng trong giáo dục nhiều khả năng sẽ nhận được sự ủng hộ nhiệt tình, rộng rãi từ xã hội. Một cuộc tấn công vào nạn tham nhũng trong ngành giáo dục có xu hướng sẽ không dẫn đến sự phản đối như ở các lĩnh vực khác, bởi vì tham nhũng trong giáo dục thường có liên quan đến các nhóm nhỏ ở trong các trường khác nhau, các vùng khác nhau mà giữa họ không có sự liên kết hay ủng hộ của những nhóm lợi ích mạnh.

Nguồn: UNESCO, Giáo dục cho Tất cả: 2000-2015—Thành tựu và Thách thức (Paris, 2015); Tổ chức Minh bạch Quốc tế, Báo cáo Tham nhũng Toàn cầu: Ngành giáo dục (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2013); UNDP, Đấu tranh với nạn Tham nhũng trong ngành Giáo dục: Phương pháp, Công cụ và Thực tiễn tốt (New York, 2011).

G. Xác định thời gian thực hiện đối với các cải cách

Đối với mỗi cải cách, cần có khoảng thời gian thực hiện khác nhau cũng như thời gian để thấy được hiệu quả khác nhau. Như đã nêu trong Bảng 5 ở trên, việc thông qua Luật về quyền tiếp cận thông tin có thể nhanh nhưng việc thực hiện nó có thể phải mất vài năm, và có thể cần phải mất thời gian lâu hơn để thấy được tác động của nó đến công tác phòng chống tham nhũng. Chiến lược phòng chống tham nhũng cần phải thừa nhận rằng mỗi biện pháp khác nhau cần khoảng thời gian khác nhau để thấy được hiệu quả và cần giải thích lý do tại sao, và phải nhấn mạnh đến yêu cầu cần kiên nhẫn đối với các giải pháp cần

nhieu năm mới cho kết quả. Một chiến lược hứa hẹn với người dân rằng sẽ thiết lập được một hệ thống cho phép tiếp cận thông tin đầy đủ, toàn diện trong ngày một ngày hai có thể dẫn đến thất vọng hay hoài nghi nếu như lời hứa này không được hiện thực hóa ngay. Để có thể đưa ra một khung thời gian thực tiễn, khả thi nhằm thực hiện các cải cách, có thể học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia khác. Để đạt được kỳ vọng của người dân, cần thường xuyên cung cấp các báo cáo định kỳ về những tiến bộ và cả những thất bại trong việc đạt được mục tiêu như nhấn mạnh ở chương V dưới đây.

Do thời gian cần thiết để thực hiện các biện pháp phòng chống tham nhũng là khác nhau, các đề xuất cải cách chính sách và mục tiêu trong chiến lược cần được phân chia theo thời gian, các mục tiêu cần được phân ra thành mục tiêu ngắn hạn (ví dụ là các mục tiêu có thể được thực hiện trong khoảng thời gian từ 6 đến 18 tháng tới), trung hạn (trong khoảng thời gian từ hai đến năm năm) và dài hạn. Nếu có thể, các mục tiêu ngắn hạn cần gắn với chu kỳ ngân sách hiện tại. Với các nước có một quá trình lập kế hoạch cho thời gian từ ba đến năm năm, có thể gắn chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia với các kế hoạch phát triển quốc gia mang tính tổng thể hơn. Các mục tiêu dài hạn cần được hiểu là mang tính kỳ vọng. Điều kiện, hoàn cảnh lúc đó sẽ thay đổi và chính phủ cũng thay đổi, tình hình lúc đó sẽ khác và khó có thể hình dung từ trước, chưa kể đến kế hoạch và ngân sách dành cho việc thực hiện các nỗ lực phòng chống tham nhũng dài hơi phải cần đến mười năm (hoặc lâu hơn). Tuy nhiên, đặt ra các mục tiêu dài hạn vẫn có thể hữu ích cho quá trình lập kế hoạch và góp phần tạo sức ép cho các chính phủ phải theo đuổi các mục tiêu tham vọng. Trong chiến lược có thể nêu lên mối liên hệ giữa các mục tiêu ngắn hạn và trung hạn - có thể được trình bày một cách cụ thể hơn và sẽ được thực hiện trong chu kỳ ngân sách tiếp theo hoặc giai đoạn tiếp theo của kế hoạch quốc gia - và các mục tiêu dài hạn.

IV.



Đảm bảo thực hiện hiệu quả

Để thực hiện thành công chiến lược quốc gia về phòng chống tham nhũng cần đến sự phối hợp nhịp nhàng của nhiều Bộ, ngành, cơ quan khác nhau và thường là sẽ cần phải phối hợp với các cơ quan hoạt động độc lập với chính phủ ví dụ như các cơ quan công tố, kiểm toán và các cơ quan quản lý. Việc thực hiện chiến lược cũng cần đến sự hợp tác của nhánh tư pháp và lập pháp của Chính phủ và của các chính quyền địa phương. Điều phối tốt việc thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia là một thử thách lớn. Một khó khăn là một số cá nhân hay tổ chức có nhiệm vụ thực hiện chiến lược lại có thể hưởng lợi từ tình hình tham nhũng và do đó sẽ tìm cách tác động tiêu cực đến việc thực hiện chiến lược. Ngay cả khi gạt vấn đề này sang một bên, những thay đổi mong muốn được đề ra trong chiến lược cũng thường tạo ra những gánh nặng trách nhiệm mới cho các cơ quan chính phủ, và khiến cho họ thực hiện nhiệm vụ khó khăn hơn và do đó tạo ra những e ngại trong các nhân viên, khách hàng và những đối tượng khác.⁵⁰ Đòi hỏi cần phối hợp và hợp tác liên ngành cũng có thể là một thách thức cho các tổ chức chưa quen làm việc với nhau và có thể có văn hóa, mục tiêu và lợi ích khác nhau.⁵¹

Nếu chỉ đơn giản soạn thảo một chiến lược trong đó kêu gọi các cơ quan chính phủ thông qua những quy định, chính sách mới thì chưa đủ. Một chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng tốt không chỉ đề ra một loạt các cải cách chính sách toàn diện mà còn cần phải đề ra các biện pháp nhằm đảm bảo sự phối hợp trong thực hiện chiến lược - ít nhất là giữa các cơ quan thuộc nhánh hành pháp, và nhiều khi là sự phối hợp trong công tác giữa các cơ quan độc lập, các ngành độc lập của chính phủ và đơn vị thuộc chính quyền địa phương. Trước đây, có một số chiến lược phòng chống tham nhũng được thông qua với giả định rằng chỉ cần có sự ủng hộ cấp cao của người đứng đầu chính phủ là đủ để đảm bảo chiến lược sẽ được thực hiện hiệu quả và đồng bộ. Tuy nhiên trong khi sự ủng hộ cấp cao là cần thiết, trong tương lai xa hơn nếu chỉ có sự ủng hộ cấp cao là chưa đủ.

⁵⁰ Ví dụ, nhiệm vụ đầu tiên của một Bộ phụ trách công trình công cộng là lập kế hoạch, mua sắm và duy tu đường sá, cầu cống và các cơ sở hạ tầng khác. Tạo ra các thủ tục mua sắm mới, đề ra những yêu cầu mới về kiểm toán và yêu cầu cần phải tiến hành một số thay đổi nhằm kiểm soát tham nhũng sẽ dẫn đến việc xây dựng những công trình mới chậm đi và việc duy trì, bảo dưỡng những công trình sẵn có cũng sẽ mất nhiều chi phí hơn (ít nhất là trong ngắn hạn). Ngay cả khi những thay đổi đó sẽ mang lại lợi ích tích cực thì đội ngũ nhân sự trong cơ quan, các công ty xây dựng, các hãng tư vấn và kỹ thuật, các công ty vận tải và khách hàng tiêu thụ năng lượng hay những người có liên quan, có lợi ích về cơ sở hạ tầng khác cũng có xu hướng sẽ không nhìn vấn đề như vậy, và họ thường có xu hướng làm suy yếu, nếu không muốn nói là tác động tiêu cực đến các biện pháp có thể dẫn đến làm chậm sự phát triển cơ sở hạ tầng hoặc có vẻ sẽ dẫn đến làm tăng chi phí.

⁵¹ Geert Bouckaert, B. Guy Peters và Koen Verhoest, *Phối hợp giữa các Tổ chức Công: Thay đổi Mô hình Quản lý Công* (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2010), từ tr.25 đến tr.32.

Nhìn chung, người đứng đầu Chính phủ và các Bộ trưởng không thể lúc nào cũng thường xuyên chú ý đến việc thực hiện chiến lược cũng như sự phối hợp giữa các ban ngành như yêu cầu đặt ra với công tác này được.

Đáng tiếc là những chiến lược được rà soát khi soạn thảo Hướng dẫn này hầu như đề cập rất ít, không đáng kể đến phân tích về vấn đề phối hợp. Phát hiện này cũng phù hợp với phân tích của Trung tâm Thông tin Phòng chống Tham nhũng U4 về các chiến lược trước đó.⁵² Làm thế nào để điều phối tốt nhất việc thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng sẽ phụ thuộc vào nhiều các yếu tố cụ thể của từng quốc gia, tuy nhiên từ kinh nghiệm thực hiện các chiến lược trước đây cũng như các nghiên cứu về quản lý công đã rút ra sáu bài học mà các nhà hoạch định chiến lược nên tiếp thu, như được liệt kê dưới đây.

A. Trao cho một cơ quan cấp cao duy nhất chịu trách nhiệm điều phối thực hiện

Cần có một cơ quan chịu trách nhiệm điều phối việc thực hiện và theo dõi việc tuân thủ các chính sách và mục tiêu của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng. Nếu như quốc gia có một cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng, cơ quan này dường như có thể sẽ là ứng viên tự nhiên cho vai trò này. Tuy nhiên, theo kết quả một nghiên cứu của UNDP về chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia của các nước trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương⁵³ lại cho thấy các cơ quan phòng chống tham nhũng có thể không hoàn toàn phù hợp cho nhiệm vụ này. Họ có thể không có đủ nguồn lực hoặc thẩm quyền để buộc các Bộ ngành khác phải tuân theo chỉ đạo của họ. Kết luận này cũng trùng hợp với kết quả nghiên cứu trường hợp của Trung tâm Thông tin Phòng chống Tham nhũng U4 về việc thực hiện các chiến lược phòng chống tham nhũng trước đó.⁵⁴ Điều này không có gì đáng ngạc nhiên; hầu hết các cơ quan chống tham nhũng mới được thành lập gần đây,⁵⁵ và họ có thể nằm ngoài bộ máy chính phủ và không có vị thế của thành viên nội các, do đó họ ở thế bất lợi khi làm việc với các Bộ và các cơ quan có quyền lực mạnh mẽ, vốn đã thành lập từ lâu và được tiếp cận trực tiếp với người đứng đầu Chính phủ.

Một lựa chọn khác thay vì trao cho cơ quan phòng chống tham nhũng chịu trách nhiệm điều phối là giao nhiệm vụ này cho một đơn vị trực thuộc trung ương hay một Bộ được chỉ định báo cáo trực tiếp cho Tổng thống/Chủ tịch nước, Thủ tướng hay lãnh đạo cấp cao khác của Chính phủ. Đây là một biện pháp phổ biến đối với việc điều phối một chính sách nào đó có liên quan đến một số cơ quan, và nó thường đi kèm với việc trao cho quan chức cấp cao phụ trách đơn vị điều phối thẩm quyền thông qua các sắc lệnh có hiệu lực đối với các cơ quan khác và giám sát việc tuân thủ của các cơ quan đó.⁵⁶ Không có một mô hình tổ chức nào hoàn toàn đúng đối với mọi Chính phủ, tuy nhiên Tuyên bố Cua-la Lăm-pơ khuyến nghị rằng dù cho cơ quan nào được chỉ định là cơ quan điều phối thì cơ quan đó cũng nên trực thuộc một cơ quan chính phủ cấp cao.

Một phương án khác là lập ra một Ủy ban do một quan chức cấp cao đứng đầu, bao gồm đại diện từ các Bộ chủ chốt để điều phối việc thực hiện chiến lược. Ví dụ Chiến lược năm 2012 của Crô-a-ti-a đã lập ra Ủy ban Giám sát Thực hiện các Biện pháp Chống Tham nhũng do Bộ trưởng Bộ Tư pháp đứng đầu. Và như đề cập trong Bảng 10, Bun-ga-ri thành

⁵² Xem Hussmann (chủ biên), *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: Có thể học được gì từ việc thực thi Điều 5 Công ước UNCAC?*.

⁵³ *Chiến lược Phòng chống Tham nhũng: Tìm hiểu Cái gì Hiệu quả, Cái gì không và Tại sao?*.

⁵⁴ Xem Jessica Schultz, “Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: nghiên cứu trường hợp Pa-kit-tan”, và Hussmann và Chikalanga, “Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: nghiên cứu trường hợp Zam-bi-a”, trong *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: Có thể học được gì từ việc thực thi Điều 5 Công ước UNCAC?*, Hussmann (chủ biên).

⁵⁵ Samuel De Jaegere, “Các nguyên tắc đối với các cơ quan phòng chống tham nhũng: người thay đổi cuộc chơi”, *Jindal Journal of Public Policy*, tập 1, Số 1 (2012), từ tr.79 đến tr.120.

⁵⁶ Bouckaert, Peters và Verhoest, *Phối hợp giữa các Tổ chức Khu vực công*, các trang 38 và 39.

lập một Ban Thư ký chịu trách nhiệm hỗ trợ kỹ thuật cho đơn vị điều phối cấp cao. Hơn nữa, khi cơ quan phòng chống tham nhũng quốc gia không phù hợp cho việc chỉ đạo thực hiện chiến lược, cơ quan này có thể đóng vai trò tham mưu cho đơn vị thực hiện chính. Nhìn chung, không có một cách làm nào được coi là đúng cho mọi trường hợp, tuy nhiên các quốc gia có thể thấy rằng cơ cấu tổ chức hai cấp sẽ giúp cân bằng giữa hai khía cạnh chính trị và kỹ thuật trong việc điều phối hiệu quả việc thực hiện chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng.

B. Trao cho cơ quan điều phối thực hiện đủ thẩm quyền

Nhiệm vụ và quyền hạn của đơn vị điều phối còn quan trọng hơn cơ cấu tổ chức của nó. Ở một số quốc gia, đơn vị chịu trách nhiệm điều phối việc thực hiện quốc gia phòng chống tham nhũng không có thẩm quyền buộc các cơ quan khác phải điều chỉnh các chính sách của mình và hành động phù hợp với chiến lược này, do vậy đã làm giảm thiểu hiệu quả việc thực hiện. Ở một số quốc gia khác thì trái lại, cơ quan điều phối được hưởng nhiều quyền hơn, kết quả là các cơ quan khác có xu hướng phối hợp với nhau để thực hiện tốt chiến lược (xem bảng 10). Vì vậy, đơn vị chịu trách nhiệm điều phối cần phải có một nhiệm vụ rõ ràng,⁵⁷ được quy định tại một đạo luật hay Nghị định trong đó nêu rõ trách nhiệm và thẩm quyền của đơn vị này, và người đứng đầu Chính phủ cần phải nêu rõ rằng họ hoàn toàn ủng hộ chức năng nhiệm vụ này và muốn rằng các Bộ, ngành, cơ quan khác cần phải hợp tác thực hiện. Tuy nhiên, đơn vị điều phối không nên vượt quá quyền hạn của mình, chẳng hạn quy định lại nhiệm vụ của một cơ quan khác hay quản lý một cách vi mô đối với cơ quan đó. Làm như vậy sẽ được xem như là một sự xâm lấn đến trách nhiệm của cơ quan thực hiện và khiến cho đơn vị điều phối trở thành một đối thủ cạnh tranh hơn là một người đánh giá khách quan việc thực hiện chiến lược. Đơn vị điều phối không có cả kỹ năng lẫn nhân lực để quản lý một cách vi mô các Bộ ngành chính phủ khác và nếu cố làm như vậy hoặc buộc các Bộ ngành khác phải gánh thêm những trách nhiệm mới sẽ chỉ tạo ra sức ì mà thôi.⁵⁸

Bảng 10. Các đơn vị điều phối: bài học từ Bun-ga-ry và Cộng hòa Tan-za-ni-a

Ở Cộng hòa Tan-za-ni-a, Ban Điều Phối Quản Trị Tốt, một văn phòng nhỏ đặt dưới quyền của Tổng thống, điều phối việc thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng đầu tiên của quốc gia này. Ở Bun-ga-ry có một văn phòng nhỏ đóng vai trò là Ban thư ký cho Ban điều phối hành động chống tham nhũng do Bộ trưởng Bộ Tư pháp đứng đầu, bao gồm các thành viên là các quan chức cao cấp từ các cơ quan chủ chốt. Ban Điều phối ở Cộng hòa Tan-za-ni-a không có quyền buộc các cơ quan khác phải điều chỉnh chính sách và hành động cho phù hợp với chiến lược quốc gia mà nó chỉ có thể đốc thúc các cơ quan khác mà thôi. Ngược lại, Ủy Ban điều phối ở Bun-ga-ry lại có thẩm quyền triệu tập họp với mỗi cơ quan để đánh giá việc tuân thủ của họ với chiến lược quốc gia; Ủy ban này cũng có thẩm quyền của Ban Thư ký bằng cách tổ chức các cuộc họp hàng tuần nhằm xem xét lại công việc của Ban Thư ký và ban hành các chỉ thị đối với các cơ quan còn chưa tuân thủ tốt. Ở Cộng hòa Tan-za-ni-a, mỗi cơ quan làm theo cách riêng của mình, bỏ qua các yêu cầu của Ban Điều phối. Ở Bun-ga-ry, Ban Thư ký của Ủy ban Điều phối đã thành công trong việc thúc đẩy các Bộ ngành hợp tác với nhau, thực hiện chiến lược.

Nguồn: Hussman (chủ biên). *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: Có thể học được gì từ việc thực thi Điều 5 của UNCAC?*; Hội đồng châu Âu, Nhóm Quốc gia chống Tham nhũng, “Báo cáo đánh giá tuân thủ chu kỳ I đối với Bun-ga-ry” Greco RC-I (2004) 3E, từ tr.3 đến tr.4.

⁵⁷ Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, *OECD Đánh giá liên chính đối với I-ta-li-a: Tăng cường Liêm chính trong Khu vực Công, Khôi phục Lòng tin vì Tăng trưởng Bền vững* (Paris, 2013), tr. 49; Xem thêm Hussmann (chủ biên), *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: Có thể học được gì từ việc thực thi Điều 5, UNCAC?*

⁵⁸ Xem James Q. Wilson, *Bộ máy Hành chính: Các Cơ quan Chính phủ Làm gì và Tại sao Họ làm thế* (New York, Basic Books, 1989), từ tr. 270 đến tr. 274.

Hơn nữa, bởi vì quyền lực chính của bộ máy hành chính của chính phủ là nằm ở sự kiểm soát đối với ngân sách và nhân sự, có thể cân nhắc trao cho đơn vị điều phối thẩm quyền đóng góp ý kiến đối với việc xây dựng và thực hiện ngân sách. Điều này sẽ giúp tăng cường ảnh hưởng của nó và đảm bảo rằng các cơ quan có nhiệm vụ thực thi các nội dung của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng có đủ nguồn lực để thực hiện nhiệm vụ này.

C. Tăng cường phối hợp giữa cơ quan điều phối và các cơ quan thực hiện

Thẩm quyền theo luật định của đơn vị điều phối khiến cho cơ quan này có một "quyền lực cứng" đối với các cơ quan thực hiện chiến lược. Nhưng tất cả các nhà quản lý chính phủ cũng sớm nhận ra rằng thẩm quyền luật định này là không đủ để có thể kiểm soát hành động của cán bộ, nhân viên của các cơ quan kia.⁵⁹ Do đó, đơn vị điều phối này cũng cần phải có được sự tôn trọng của các cơ quan thực hiện chiến lược để họ tự giác tuân thủ tốt hơn (một dạng "quyền lực mềm"). Chẳng hạn đơn vị điều phối cần phải có năng lực đánh giá sáng suốt báo cáo của các cơ quan; vì thế nếu họ càng thể hiện được kỹ năng đánh giá báo cáo của các cơ quan tốt, họ càng nhận được sự tôn trọng từ đội ngũ cán bộ chuyên môn của các cơ quan này, qua đó càng tăng cường quyền lực của mình và các cơ quan khác sẽ ít có xu hướng bỏ qua các chỉ thị của đơn vị này hơn. Cần lưu ý rằng đơn vị điều phối không chỉ cần duy trì sự ủng hộ và tôn trọng không những của quan chức cấp cao mà còn của các cán bộ cấp thấp hơn của các cơ quan thực hiện, đây là những người đóng vai trò cực kỳ quan trọng cho việc thực hiện thành công chiến lược phòng chống tham nhũng.

Có nhiều cách để thúc đẩy hợp tác liên ngành, chẳng hạn như đưa tiêu chí thúc đẩy phối hợp liên ngành vào quá trình đánh giá việc thực hiện chiến lược, biệt phái nhân sự của một cơ quan sang một cơ quan khác và tổ chức các khóa đào tạo chung.⁶⁰ Nói chung, đơn vị điều phối có thể thúc đẩy việc tuân thủ chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng bằng cách kêu gọi chia sẻ các giá trị và thường xuyên tham gia vào việc thảo luận về thực hiện chiến lược quốc gia, đây là cách làm của Bra-xin (xem bảng 11). Các phương pháp này có thể đặc biệt quan trọng đối với các cơ quan, tổ chức mà đơn vị điều phối không có thẩm quyền giám sát trực tiếp, chẳng hạn như các tổ chức độc lập, ngành lập pháp và tư pháp,⁶¹ và các chính quyền địa phương có thẩm quyền độc lập hoặc tự trị.

D. Sử dụng sức mạnh của uy tín

Sức mạnh của uy tín nằm ở đâu đó giữa sự ép buộc “cứng” và sự thuyết phục “mềm”. Đơn vị điều phối có thể nỗ lực khai thác sức mạnh của uy tín - có nghĩa là sử dụng sự khen ngợi hay chỉ trích của người dân để tạo động lực cho các cơ quan làm việc hiệu quả hơn. Đây là một phương pháp có thể rất phù hợp với các tổ chức độc lập. Ví dụ báo cáo định kỳ

⁵⁹Một nghiên cứu kinh điển của Hoa Kỳ về thách thức kiểm soát các viên chức "cấp thôn, phố" là Michael Lipsky, *Bộ máy Hành chính cấp Thôn, phố: Thế tiến thoái lưỡng nan của những người làm việc trong khu vực dịch vụ công* (New York, Russell Sage Foundation, 2010). Việc không thể kiểm soát kiểm toán nội bộ để kiểm chế hành vi của tổ chức được nêu trong Michael Power, *Hiệp hội Kiểm toán: Nghi thức Xác minh* (Oxford, Oxford University Press, 1997).

⁶⁰Một loạt các phương pháp thúc đẩy hợp tác liên ngành được liệt kê trong Patricia M. Noonan, Mary E. Morningstar và Amy Gaumer Erickson, “Tăng cường hợp tác liên ngành: chiến lược hiệu quả của các quận và cộng đồng vận hành tốt”, *Phát triển Nghề nghiệp và Bước đệm cho Những Cá nhân Xuất chúng*, tập 31, Số. 3 (2008), từ tr. 132 đến tr. 143. Các cơ quan chức năng của tỉnh bang Alberta, Ca-na-đa thấy rằng sự phối hợp được cải thiện khi kết quả đánh giá hiệu quả công việc và sau đó dẫn đến mức lương của các quan chức cấp cao, phụ thuộc một phần vào việc họ thúc đẩy phối hợp liên ngành ra sao (Australia, Cơ quan Quản lý Nhà nước của chính quyền bang Victoria, *Phương pháp của bang Victoria để có được Chính quyền Hợp tác: Tổng quan* (Melbourne, 2007), tr. 34).

⁶¹Như đã nêu trong UNODC, *Công ước Phòng chống Tham nhũng của Liên Hợp Quốc: Hướng dẫn Thực hiện và Khung Đánh giá với Điều 11* (Vienna, 2015), tr. 3, trách nhiệm tăng cường liêm chính của ngành tư pháp trước tiên thuộc về chính ngành tư pháp.

của ngành tư pháp về tiến độ giải quyết các vụ án tham nhũng hay báo cáo của ngành công tố về tỉ lệ truy tố thành công đối với các vụ án tham nhũng có thể khuyến khích các tổ chức này cải thiện hoạt động của mình. Đẩy mạnh sự ủng hộ rộng rãi đối với việc thực hiện chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng của người dân, giới báo chí và các tổ chức xã hội dân sự cũng giúp cho đơn vị điều phối thực hiện tốt nhiệm vụ. Đơn vị điều phối có thể sử dụng vị trí của mình và chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng để khuyến khích các phương tiện truyền thông dành nhiều thời lượng, có nhiều bài báo hơn về chủ đề này, giám sát công khai việc thực hiện và điều này có thể tạo động lực cho các cơ quan khác tăng cường thực hiện nghĩa vụ của mình như Chiến lược đã đề ra.

E. Mỗi cơ quan cần nhất trí với lịch trình thực hiện, giám sát và đánh giá

Như đã đề cập đến trong Chương I, việc đảm bảo mỗi cơ quan có trách nhiệm thực thi chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng đều có đại diện cấp cao tham gia vào quá trình soạn thảo chiến lược sẽ làm tăng cơ hội các cơ quan này sẽ ủng hộ và thực hiện chiến lược. Các nhà hoạch định chiến lược không những cần phải đảm bảo các cơ quan này tham gia thảo luận trong quá trình soạn thảo mà còn phải đạt được sự nhất trí với từng cơ quan về biện pháp họ sẽ áp dụng để thực hiện chiến lược, khi nào sẽ tiến hành đánh giá hiệu quả việc thực hiện chiến lược của cơ quan đó, và đánh giá sẽ được thực hiện như thế nào.⁶² Điều này nhằm đảm bảo rằng những người chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện chiến lược sẽ thường xuyên nhận được phản hồi về tiến độ thực hiện chiến lược, kể cả về những chậm trễ hoặc khó khăn khi thực hiện chiến lược.

Bảng 11. Điều phối chính sách phòng chống tham nhũng ở Bra-xin

Chiến lược Quốc gia về Chống Tham nhũng và Rửa tiền (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) là cơ quan điều phối các chính sách chống tham nhũng và rửa tiền ở Bra-xin. Thành viên của cơ quan này là hơn 70 tổ chức thuộc chính phủ liên bang, bao gồm ngành công tố, ngành công an, ngành tư pháp và lập pháp. Các cơ quan kiểm soát và giám sát độc lập (như Tổng Kiểm Toán, Tòa Kiểm Toán Liên Bang, Ủy Ban Chứng khoán Bra-xin, Hội đồng Kiểm soát các Hoạt động Tài chính, Kế hoạch Hưu trí Quốc gia, Ngân hàng Trung ương, Cơ quan Tình báo Bra-xin và Liên đoàn các Ngân hàng Bra-xin) cũng là thành viên. Bộ Tư pháp giữ vai trò là Ban thư ký và các tổ chức xã hội dân sự và các cơ quan địa phương cũng tham gia. Mỗi năm hội nghị toàn thể được tổ chức một lần để các thành viên rà soát, đánh giá công việc của năm trước và thống nhất kế hoạch cho năm tiếp theo. Các nhóm công tác chịu trách nhiệm về các biện pháp cụ thể sẽ họp thường xuyên hơn và văn phòng giám sát việc thực hiện chiến lược thì họp hai tháng một lần.

Thành công của Chiến lược bao gồm xây dựng và thực hiện một chương trình đào tạo quốc gia về chống tham nhũng và rửa tiền; chuẩn hóa yêu cầu thu thập thông tin về tài khoản ngân hàng của người bị tình nghi; lập ra một nhóm nhằm cải thiện công tác của hệ thống tư pháp Bra-xin; lập ra Wiccla, một kiểu bách khoa toàn thư như “wiki” bao gồm các thông tin về các dạng hành vi phạm tội và quy định tương ứng của pháp luật hình sự; và xây dựng pháp luật về phòng chống tham nhũng.

⁶² Jody Zall Kusek và Ray C. Rist, *Mười bước để có một Hệ thống Giám sát Đánh giá Dựa trên Kết quả: Sổ tay cho người làm thực tiễn* (Washington, D.C., World Bank, 2004), từ tr. 66 đến tr. 67.

F. Không đánh giá thấp thách thức trong việc phối hợp thực hiện

Như đã nhấn mạnh trong Hướng dẫn này, các mục tiêu cụ thể của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng cần phải được hoạch định với nhãn quan thực tế về những gì khả thi. Khi sự phối hợp thực hiện tỏ ra quá khó khăn, ví dụ khi các chính quyền vùng/bang lại nằm trong tay của những đảng phái khác nhau hay ngành tư pháp hay các cơ quan độc lập không tham gia một cách có ý nghĩa vào việc soạn thảo chiến lược, thì các mục tiêu và nội dung của chiến lược cũng cần phải được điều chỉnh lại cho phù hợp. Có thể cần thu nhỏ phạm vi của chiến lược để có thể thực hiện các biện pháp tham vọng hơn, hoặc có thể nỗ lực xây dựng sự ủng hộ và nâng cao năng lực thực hiện để có thể có các hành động tham vọng hơn ở thời gian sau. Các nhà hoạch định chiến lược vẫn cần phải ghi nhớ rằng không nên lập ra một chiến lược sâu rộng nhưng lại không thể thực hiện được trong hoàn cảnh hiện tại. Mỗi khi các khuyến nghị nêu trong chiến lược không được thực hiện hiệu quả thì hay bị quy là do thiếu quyết tâm chính trị, nhưng đây thực ra chỉ là một cách nhằm bao biện cho những phân tích sai lầm khi hoạch định chiến lược mà thôi.



Giám sát, đánh giá và báo cáo

Thường xuyên giám sát, đánh giá và báo cáo rất quan trọng nhằm đảm bảo một chiến lược quốc gia về phòng chống tham nhũng đạt được hiệu quả như mong muốn. Công tác giám sát cho biết những thông tin, dữ liệu về tiến độ thực hiện chiến lược qua thời gian nhằm đạt được mục tiêu đề ra; công tác đánh giá sử dụng những thông tin, dữ liệu này để xác định cái gì đã làm được, cái gì chưa, nội dung nào phù hợp, nội dung nào không và cần phải thay đổi gì. Báo cáo kết quả giám sát, đánh giá giúp duy trì sự ủng hộ đối với chiến lược, bởi nó không chỉ giúp cho các bên liên quan và người dân nắm được tiến độ mà còn thẳng thắn chỉ ra những khó khăn, thất bại và giải pháp áp dụng nhằm vượt qua những khó khăn đó. Việc báo cáo định kỳ giúp cho người dân có thể đòi hỏi Chính phủ có trách nhiệm với kết quả thực hiện chiến lược⁶³ và tạo cơ hội cho người dân đóng góp cho việc thực hiện chiến lược.⁶⁴

Tầm quan trọng của công tác giám sát, đánh giá và báo cáo đối với việc thực hiện thành công các mục tiêu của chiến lược phòng chống tham nhũng được nhấn mạnh trong Tuyên bố Cua-la Lăm-pơ về chiến lược phòng chống tham nhũng (xem bảng 12). Tuy nhiên, như kết quả phân tích các chiến lược phòng chống tham nhũng của Trung tâm Thông tin Phòng chống Tham nhũng U4⁶⁵ và UNDP⁶⁶ cho thấy trước đây họa hoằn lắm mới có văn kiện chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng dành sự quan tâm đúng mức tới công tác giám sát và đánh giá. Có vẻ như đang có sự thay đổi: một số chiến lược được rà soát khi soạn thảo tài liệu này đã liệt kê các chính sách cần phải giám sát và đánh giá hiệu quả thực hiện, và biện pháp giám sát, đánh giá cần sử dụng. Mặc dù vậy, hầu hết các chiến lược đều tiếp tục không xử lý nội dung này một cách chi tiết đầy đủ, hoặc chỉ nói chung chung về việc thực hiện giám sát đánh giá.

⁶³ Steven Van de Walle và Floor Cornelissen, “Báo cáo kết quả thực hiện: nó là gì và đến từ đâu” trong *Sổ tay Oxford về Trách nhiệm Giải trình Công khai* Mark Bovens, Robert E. Goodin và Thomas Schillemans (chủ biên) (Oxford, Oxford University Press, 2014), chương 7, từ tr. 441 đến tr. 455.

⁶⁴ Alfred Tat-Kei Ho, “Bảo cáo thông tin về việc thực hiện công khai: lời hứa và những thách thức đối với sự tham gia của người dân”, trong *Thông tin về Kết quả Thực hiện trong Khu vực Công được sử dụng như thế nào*, Van Dooren và Van de Walle (chủ biên), từ tr.198 đến tr. 201.

⁶⁵ Công tác giám sát và đánh giá gần như bị bỏ qua hoàn toàn và thiếu thông tin về các cơ quan thực hiện, các nhân tố chính trị, báo chí và người dân và thiếu thông tin cho các đối tượng này về tiến độ thực hiện chiến lược (Hussmann chủ biên, *Hoạch định Chính sách Phòng chống Tham nhũng trên Thực tế: Có thể học được gì từ việc thực thi Điều 5, UNCAC?*, tr. viii).

⁶⁶ *Các Chiến lược Phòng chống Tham nhũng: Tìm hiểu cái gì được, cái gì chưa và tại sao?* tr. 4. Theo báo cáo rà soát này, nhược điểm phổ biến nhất của các chiến lược phòng chống tham nhũng là thiếu sự quan tâm đầy đủ đến công tác giám sát đánh giá.

Bảng 12. Giám sát và Đánh giá: các khuyến nghị của Tuyên bố Cua-la Lăm-pơ

Do giám sát và đánh giá cực kỳ quan trọng đối với sự thành bại của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng, nên Tuyên bố Cua-la Lăm-pơ về chiến lược phòng chống tham nhũng đã có đến sáu khuyến nghị cụ thể về vấn đề này:

- (a) Đảm bảo giám sát, đánh giá và báo cáo trở thành một phần không tách rời của chiến lược bằng cách đưa các nội dung này vào từ quá trình xây dựng;
- (b) Phát triển các biện pháp rõ ràng nhằm giám sát tiến độ thực hiện và lập ra cơ sở dữ liệu ban đầu để làm cơ sở so sánh theo thời gian;
- (c) Đảm bảo có sẵn các thông tin đáng tin cậy về mỗi biện pháp;
- (d) Báo cáo định kỳ về thông tin giám sát, đánh giá;
- (e) Đảm bảo có sự phân công nhiệm vụ rõ ràng đối với công tác giám sát, đánh giá và báo cáo;
- (f) Đảm bảo rằng cơ quan được giao nhiệm vụ giám sát, đánh giá và báo cáo về chiến lược có đủ nguồn lực để thực hiện các trách nhiệm này.

Có nhiều cách để giám sát, đánh giá các can thiệp chính sách.⁶⁷ Đối với chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng, phương pháp tốt nhất là kết hợp giữa hai loại giám sát, đánh giá: đó là đánh giá việc thực hiện và đánh giá tác động. Để minh họa sự khác nhau giữa chúng, chúng ta có thể lấy ví dụ về một chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng trong đó đặt ra mục tiêu giảm sự chậm trễ trong truy tố các vụ án tham nhũng, hài hòa hóa thủ tục cấp phép kinh doanh và các cơ quan phải tăng cường tiếp cận thông tin về hoạt động của mình. Vậy đã có các biện pháp nhằm giảm sự chậm trễ trong truy tố hay chưa? Các quy định về hài hòa thủ tục cấp phép đã được soạn thảo và ban hành hay chưa? Đó là giám sát đánh giá về việc thực hiện. Ngược lại, giám sát đánh giá tác động sẽ đặt ra câu hỏi là những thay đổi về chính sách này mang lại tác động gì. Liệu các vụ tham nhũng đã được giải quyết nhanh hơn không? Giấy phép đăng ký kinh doanh đã được cấp nhanh gọn hơn, ít thủ tục nhiều hơn chưa? Nói chung, giám sát đánh giá tác động sẽ đánh giá liệu các biện pháp đó đóng góp phần làm giảm tham nhũng như thế nào. Mặc dù giám sát, đánh giá việc thực hiện và giám sát, tác động thường xuyên được thực hiện song song, sự khác nhau giữa chúng là khá rõ ràng, như mô tả dưới đây.

A. Giám sát, đánh giá việc thực hiện

Mỗi nội dung của một chính sách phòng chống tham nhũng đều cần phải được giám sát nhằm đảm bảo rằng nó đang được thực hiện theo lịch trình nêu trong chiến lược. Mặc dù bước đầu tiên là cần thành lập một cơ quan điều phối với đủ chức năng nhiệm vụ, tự chủ và ảnh hưởng tới công tác giám sát thực hiện, như vậy là chưa đủ. Cơ quan điều phối, cũng như là các cơ quan có trách nhiệm thực hiện các nội dung của chiến lược, lãnh đạo và người dân, tất cả đều cần đến các biện pháp nhằm đánh giá liệu các nội dung của

⁶⁷ Để biết thêm chi tiết, xem Jesper Johnsen và Tina Søreide, “Biện pháp để biết cái gì hiệu quả và tại sao trong phòng chống tham nhũng: giới thiệu các phương pháp đánh giá với người làm thực tiễn”, U4 Số 8 (Bergen, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2013); Elliot Stern và cộng sự, *Mở rộng Phạm vi Thiết kế và Phương pháp Đánh giá Tác động: Báo cáo của một Nghiên cứu do Bộ Phát triển Quốc tế Thực hiện*, Tài liệu chuyên môn, Số. 38 (London, Department for International Development, 2012); UNDP, *Sổ tay về Lập kế hoạch, Giám sát và Đánh giá Kết quả* (New York, 2009); Peter H. Rossi, Mark W. Lipsey và Howard E. Freeman, *Một Cách tiếp cận Toàn diện về Đánh giá*, tái bản lần thứ 7 (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2004).

chiến lược có được thực hiện hay không. Kỹ thuật giám sát thực hiện cụ thể phụ thuộc vào từng trường hợp cụ thể - loại sáng kiến, cải cách chính sách đó là gì, năng lực quốc gia và các nhân tố khác. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm thực hiện các chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng và các chính sách công khác đã cho thấy tám hướng dẫn sau đây là có giá trị.

1. Phân tách quá trình cải cách chính sách thành các bước cụ thể

Phân chia quá trình thực hiện mỗi chương trình ra thành các bước cụ thể và đánh giá tiến độ dần dần, theo từng bước một rất hữu ích. Ngay cả đối với một trường hợp dường như đơn giản là liệu một đạo luật mới đã được thông qua hay chưa, việc phân chia quá trình thông qua đạo luật đó thành các bước cụ thể cũng hữu ích (ví dụ một Bộ chịu trách nhiệm soạn thảo, trình lên chính phủ để thông qua, chuyển sang cơ quan lập pháp, chuyển sang một Ủy ban chịu trách nhiệm thẩm định, Ủy ban đó thông qua và sau đó Quốc hội/Nghị viện bỏ phiếu). Công tác giám sát thực hiện theo đó sẽ bao gồm việc thường xuyên cập nhật xem bước nào đã được hoàn tất, cần bao nhiêu thời gian để thực hiện mỗi bước, và mỗi biện pháp cần phải chờ bao lâu ở mỗi giai đoạn cụ thể. Công tác đánh giá sẽ bao gồm việc xác định xem có bất cứ sự trì hoãn bất thường nào ở bước nào hay không và nếu có cần tìm ra nguyên nhân cho sự chậm trễ đó. Phương pháp này có thể giúp đẩy nhanh tiến độ thực hiện bởi những người chịu trách nhiệm cho từng bước sẽ biết rằng bất cứ sự chậm trễ hoàn thành nhiệm vụ nào cũng sẽ được phơi bày. Bảng 13 dưới đây nêu ví dụ về cách thức thực hiện một nội dung phức tạp hơn, đó là một chương trình giáo dục phòng chống tham nhũng.

2. Lựa chọn chỉ số đánh giá tiến độ

Bước thứ hai là lựa chọn một hoặc nhiều chỉ số nhằm đánh giá tiến độ việc đưa mỗi hoạt động hay nội dung của chiến lược vào thực tiễn. Một chỉ số tốt thì cần phải "SMART" (là viết tắt của các từ: *specific* - cụ thể, *measurable* - có thể đo đếm được, *achievable* - có thể đạt được, *relevant* - phù hợp and *time-bound* - giới hạn trong khoảng thời gian cụ thể).⁶⁸ Những hướng dẫn này chuyển thể như thế nào thành các chỉ số cụ thể còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có những yếu tố mang tính đặc thù của tổ chức và chính sách. Với các ví dụ được nêu trên đây (như quá trình thông qua một đạo luật hay lập ra một chương trình giáo dục phòng chống tham nhũng), có một số chỉ số thực hiện mang tính đơn giản và chỉ cần đánh giá là "đã xong" hay "chưa xong" cho mỗi bước là được. Trong trường hợp khác, các chỉ số có thể mang tính định lượng. Nếu như chiến lược kêu gọi cần đào tạo cho tất cả mọi công chức, viên chức về đạo đức nghề nghiệp trong vòng ba năm, một chỉ số có thể sẽ là số người được đào tạo mỗi quý hoặc mỗi năm, và một chỉ số thứ hai có thể là tổng số người được đào tạo cho đến nay. Nếu chiến lược đề ra là cần tăng cường hiệu lực thực thi pháp luật phòng chống tham nhũng, một chỉ số có thể là số vụ khởi tố điều tra trong một khoảng thời gian nhất định, ví dụ sáu tháng hay một năm, và tiến độ là sự tăng lên về số vụ theo thời gian (ví dụ năm sau nhiều hơn năm trước).

Một vấn đề với chỉ số là nhiều khi khó có thể quy cho những thay đổi (tiến bộ) về chỉ số là do việc thực hiện chương trình hay chính sách mà ra. Ví dụ về chỉ số vụ khởi tố điều tra đã nói ở trên. Số vụ được khởi tố điều tra trong một khoảng thời gian nhất định nào đó không chỉ phụ thuộc vào nỗ lực của cơ quan điều tra. Tỷ lệ các vụ tham nhũng (chưa bị phát hiện) hoặc các hoạt động đáng ngờ cũng ảnh hưởng đến số lượng vụ việc được khởi tố điều tra. Ngoài ra, còn có các nhân tố có ảnh hưởng khác ví dụ như những thay đổi trong ngân sách của tổ chức và các nhân tố khác nằm ngoài sự kiểm soát của cơ quan thực hiện chiến lược. Một chỉ số lý tưởng là chỉ số mà ta có thể quy sự thay đổi hay tiến bộ về chỉ số đó chỉ hoàn toàn thuộc về trách nhiệm của cơ quan là đối tượng được giám sát. Tuy nhiên, trên thực tế khó có thể có chỉ số nào như vậy. Trong một số trường hợp có thể áp dụng các phương pháp thống kê để bóc tách tác động của hoạt động mà cơ quan được giám sát thực hiện;

⁶⁸ *Sổ tay về Lập kế hoạch, Giám sát và Đánh giá Kết quả*, xem tr. 58.

Bảng 13. Mô hình khung giám sát một chương trình giáo dục phòng chống tham nhũng

SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI, NÂNG CAO NHẬN THỨC VÀ GIÁO DỤC				
ƯU TIÊN 1	GIÁO DỤC PHÒNG CHỐNG THAM NHƯNG			
Mô tả	Nỗ lực đưa chương trình giáo dục phòng chống tham nhũng vào tất cả các bậc của hệ thống giáo dục Gru-di-a, kể cả tiểu học, trung học và đại học. Cần phải có sự hợp tác giữa các ban ngành của chính phủ ví dụ Bộ Giáo dục và các tổ chức đào tạo. Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc có thể hỗ trợ.			
Kết quả mục tiêu 1	Giáo dục về liêm chính được đưa vào các trường Tiểu học Gru-di-a			
Chỉ số kết quả mục tiêu	- Tỉ lệ phần trăm số trường học giảng dạy về các vấn đề liêm chính - Tỉ lệ phần trăm trẻ em đạt yêu cầu của khóa học			
Kết quả đầu ra (Điểm chuẩn)	Hoàn thành kết quả đầu ra	Ngày hoàn thành	Cơ quan thực hiện	Chi phí
1.1 Khảo sát về tình hình tham nhũng và giảng dạy về liêm chính trong các trường tiểu học Gru-di-a	Khảo sát hoàn tất, với sự tham gia của hơn 50% trường tiểu học trên khắp các vùng miền của Gru-di-a	Tháng 2 2014	Bộ Giáo dục	5 000
1.2 Hội thảo nhằm đánh giá những khoảng trống trong giáo dục về liêm chính	Hội thảo được tổ chức qua đó đã thống nhất về những khoảng trống, tồn tại trong việc giáo dục về liêm chính và các nội dung chính của chương trình đào tạo	Tháng 3 2014	Bộ Giáo dục, giáo viên tiểu học, xã hội dân sự	5 000
1.3 Xây dựng được chương trình giáo dục liêm chính cho các học sinh tiểu học	Dự thảo chương trình giáo dục được hoàn tất và chỉnh sửa sau khi tổ chức hội thảo tham vấn	Tháng 7 2014	Bộ Giáo dục	15 000
1.4 Chương trình được thử nghiệm ở một số trường học	Chương trình được giảng thử thành công ở ít nhất 30 trường tiểu học trên khắp đất nước Gru-di-a	Tháng 9 2014	Bộ Giáo dục, các trường tiểu học được chọn	5 000
1.5 Chương trình được chỉnh sửa theo như phản hồi từ các tổ chức thử nghiệm	Chương trình được hoàn thiện, tiếp thu các nhận xét của các trường tham gia vào thử nghiệm	Tháng 1 2015	Bộ Giáo dục, các trường tiểu học được chọn	10 000

Nguồn: Tài liệu tập huấn của UNODC sử dụng trong các hội thảo tại Ai Cập và Gru-di-a năm 2014.

trong các trường hợp khác, có thể cần phải phụ thuộc vào các nhân tố khác nhằm hiểu được bản chất của những thay đổi trong giá trị của chỉ số.

Tần suất thu thập thông tin, dữ liệu cũng sẽ phụ thuộc vào một loạt các yếu tố tùy thuộc đặc thù mỗi cơ quan. Số vụ bắt giữ vì hành vi tham nhũng có thể có hàng tháng, trong khi

đó thu thập và báo cáo các thông tin về việc thực hiện các biện pháp phòng ngừa có thể mất nhiều thời gian hơn. Quan trọng là các thông tin cần phải được thường xuyên báo cáo đầy đủ, kịp thời.

3. Lựa chọn dữ liệu cơ sở cho mỗi chỉ số

Dữ liệu cơ sở là thông tin về chỉ số khi bắt đầu kỳ giám sát hoặc ngay trước kỳ giám sát. Đây là thông tin ban đầu để sau đó có thể đo đếm, đánh giá về những thay đổi trong quá trình thực hiện chiến lược. Đối với chỉ số thông qua một đạo luật mới hay một chương trình mới, thì dữ liệu cơ sở sẽ là 0. Dữ liệu cơ sở cho các chỉ số định lượng đôi khi không đơn giản như vậy. Dữ liệu cơ sở cho chỉ số tổng số công chức, viên chức hoàn thành đào tạo về đạo đức nghề nghiệp có thể là 0, nhưng nếu một số công chức, viên chức đã được đào tạo trước khi bắt đầu thực hiện chiến lược, thì dữ liệu cơ sở sẽ không phải như vậy. Nếu như 3.000 người đã được đào tạo, thì dữ liệu cơ sở sẽ là 3.000. Dữ liệu cơ sở cho chỉ số số lượng vụ khởi tố điều tra sẽ là số lượng vụ khởi tố điều tra trước khi bắt đầu có chiến lược. Việc xác định dữ liệu cơ sở này có thể dễ dàng hoặc khó khăn phụ thuộc vào tình hình lưu giữ hồ sơ, sổ sách của cơ quan hoặc các cơ quan có liên quan. Trong một số trường hợp có thể cần phải thực hiện một nghiên cứu ban đầu để xác định được điều kiện khi bắt đầu chiến lược.⁶⁹ Nếu không thể xác định được dữ liệu cơ sở đối với một chỉ số nào đó, chỉ số đó cần phải được thay thế bởi một chỉ số khác để có thể xác định được dữ liệu cơ sở.

4. Đặt ra chỉ tiêu thực tiễn cho mỗi chỉ số

Khi đã lựa chọn được chỉ số và dữ liệu ban đầu, cần đặt ra chỉ tiêu cần đạt được. Đối với chỉ số là thông qua một đạo luật, đó sẽ là thời gian cần thiết để có thể ban hành đạo luật đó. Đối với chỉ số là số vụ khởi tố điều tra, chỉ tiêu có thể là một tỉ lệ phần trăm nhất định cho mỗi năm. Chỉ tiêu cần phải vừa mang tính tham vọng lại vừa mang tính thực tiễn và đòi hỏi phải lưu ý đến kết quả hoạt động trước đây cũng như nguồn lực có sẵn đến đâu. Nếu như quá trình làm luật rất lâu và phức tạp, thường phải mất ít nhất là 18 tháng mới thông qua được một đạo luật, mà lại đặt ra chỉ tiêu là sáu tháng sẽ thông qua được một đạo luật thì không mang tính thực tiễn; một chỉ tiêu tham vọng có thể là 15 tháng. Nếu như chiến lược kêu gọi mở rộng việc sử dụng các phương pháp mua sắm điện tử đối với tất cả các cơ quan ban ngành của chính phủ và thực tế trước đây cho thấy là cần phải mất hai năm và một nguồn lực lớn để một Bộ ngành có thể chuyển đổi từ hệ thống dựa trên giấy tờ sang hệ thống mua sắm điện tử, một chỉ tiêu đặt ra là chuyển đổi sang hệ thống mua sắm điện tử cho ba Bộ ngành trong vòng 18 tháng là không khả thi. Tương tự như vậy, nếu như ngân sách chính phủ đang chịu áp lực do suy thoái kinh tế hoặc vì một lý do nào đó, thì kỳ vọng sẽ có đủ nguồn lực tài chính cần thiết để chuyển đổi nhanh chóng một số lượng lớn các Bộ ngành không mang tính thực tiễn. Quá trình đánh giá cần bao gồm việc so sánh giữa kết quả hiện tại với chỉ tiêu và nhìn chung là xem xét xem các dữ liệu của chỉ tiêu đó thay đổi như thế nào qua thời gian để có thể đo đếm được tốc độ tiến triển nhằm đạt chỉ tiêu.⁷⁰ Như đã đề cập trước đó, điều quan trọng là cơ quan điều phối và các cơ quan thực hiện cần thống nhất về các chỉ tiêu cần đạt được đối với mỗi chỉ số, và các cơ quan thực hiện có trách nhiệm đối với các chỉ tiêu đó. Đây là một lĩnh vực mà sự giám sát của xã hội dân sự có thể đặc biệt có giá trị. Ở Cộng hòa Môn-đô-va, Quỹ Đông Âu giám sát việc tuân thủ chiến lược của các cơ quan, thường xuyên xuất bản cập nhật tình hình trong đó chỉ ra cơ quan nào đang thực hiện tốt nghĩa vụ của mình và cơ quan nào đang bị tụt hậu phía sau.⁷¹

⁶⁹ Hiệp hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm đỏ Quốc tế, “Những kiến thức cơ bản về dữ liệu cơ sở” (Geneva, 2013), tr. 2.

⁷⁰ Kusek và Rist, *Mười bước đối với một Hệ thống Giám sát, Đánh giá Dựa trên Kết quả*, từ tr.129 đến tr. 136.

⁷¹ Mircea Manoli, “Báo cáo Đánh giá việc thực hiện chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng từ năm 2011 đến năm 2015 (giai đoạn 2012-2013)” (Chişinău, Moldova Eastern Europe Foundation, 2014).

5. Chú ý đến thao túng chỉ số

Khi lựa chọn chỉ số và khi đánh giá tiến độ thực hiện có sử dụng các chỉ số đó, cơ quan điều phối cần phải cân trọng trước một vấn đề khá phổ biến, đó là: khi các tổ chức hoặc cá nhân biết mình sẽ được đánh giá theo một chỉ số nào đó, họ có động cơ để hành xử sao cho sẽ cải thiện kết quả thực hiện các chỉ số đó nhưng thực sự không hề thể hiện sự cải thiện thực chất nào về vấn đề mà chỉ số đó dự định sẽ đo lường.⁷² Nếu một đơn vị thực thi pháp luật được đánh giá theo chỉ tiêu bao nhiêu vụ được kết án thành công, họ có thể dồn lực vào những vi phạm nhỏ, để chứng minh để nhằm cải thiện chỉ tiêu số vụ kết án thành công (hoặc tỉ lệ kết án), ngay cả khi các vụ đó không quan trọng. Nếu như tất cả các chỉ số đều dễ xác định và dễ đánh giá, thì việc "thao túng chỉ tiêu" sẽ không trở thành vấn đề đáng ngại. Tuy vậy, trong hầu hết các trường hợp thì chỉ số được lựa chọn không phải là hoàn hảo. Cơ quan chịu trách nhiệm giám sát đánh giá cần phải nhận thức được vấn đề có những cơ quan thực hiện chiến lược có thể điều chỉnh hoạt động của mình để nhằm đạt kết quả tốt về mặt chỉ tiêu nhưng lại không hề thực hiện chiến lược một cách thực sự.

6. Thận trọng khi sử dụng kết quả các cơ quan tự báo cáo

Báo cáo của một cơ quan về tiến độ thực hiện một phần của chiến lược có thể là một chỉ số hữu ích. Để có báo cáo này không tốn kém, dựa trên sự quan sát trực tiếp và có thể giúp hạn chế sự căng thẳng giữa cơ quan điều phối và các cơ quan thực hiện. Thực tế là những hạn chế về nguồn lực và năng lực có nghĩa là trong nhiều trường hợp không còn lựa chọn nào khác ngoài giao cho mỗi cơ quan thực hiện trách nhiệm tự giám sát việc thực hiện chiến lược của chính cơ quan đó. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy các cơ quan thường đánh giá hơi quá hiệu quả của việc họ thực hiện một chương trình nào đó và nhiều chiến lược quốc gia không đạt được mục đích bởi vì quá phụ thuộc vào các cơ quan thực hiện trong việc giám sát chính tiến độ thực hiện của mình. Do đó, cơ quan chịu trách nhiệm điều phối việc thực hiện chiến lược đảm bảo rằng, trong chừng mực có thể, nên có một số đánh giá độc lập nhất định về tiến độ thực hiện chiến lược. Trong một số trường hợp có thể cần yêu cầu một cơ quan tự tiến hành đánh giá sơ bộ và sau đó sẽ so sánh kết quả này với kết quả đánh giá của một đánh giá hay kiểm toán độc lập (có thể do cơ quan điều phối, một cơ quan chính phủ khác, một cơ quan giám sát bên ngoài chẳng hạn như tổ chức xã hội dân sự hay tư vấn bên ngoài thực hiện). Bên cạnh những lợi thế khác, làm như vậy sẽ giúp cho cơ quan thực hiện biết cách làm thế nào để có thể tự đánh giá hiệu quả thực hiện nhiệm vụ của mình chính xác hơn.

7. Sử dụng báo cáo đánh giá để điều chỉnh chỉ tiêu và mục đích của chiến lược

Nếu chỉ giám sát dữ liệu thì chỉ có thể biết liệu các nội dung của chiến lược có được thực hiện theo đúng tiến độ hay không mà thôi. Chính việc phân tích dữ liệu (hay "đánh giá") mới xác định được lý do tại sao việc thực hiện một nội dung cụ thể nào đó chậm hơn so với dự kiến hoặc vượt chỉ số với dự kiến và sau đó có thể gợi ý cách giải quyết những chậm trễ hoặc vượt chỉ. Công tác đánh giá còn có những mục tiêu khác nữa. Nếu việc thực hiện chiến lược đang diễn ra suôn sẻ, học một cơ quan đã đưa ra một giải pháp sáng tạo nhằm giải quyết một vấn đề nào đó, đánh giá có thể rút ra những bài học thành công để có thể áp dụng trong các trường hợp khác. Điều quan trọng là các đánh giá cần phải được sử dụng nhằm điều chỉnh lại quá trình thực hiện chiến lược và thậm chí điều chỉnh cả nội dung của chiến lược. Đơn giản là các nhà hoạch định chiến lược không thể có được tất cả các nội dung chi tiết về việc thực hiện chiến lược và không thể đảm bảo rằng mọi chi tiết của chiến lược đều đúng ngay từ đầu. Đó là lý do tại sao mà các nhà hoạch định chính

⁷²Radnor, "Đạt được chỉ tiêu và vẫn không hiểu?".

sách và người dân nhất định cần phải được cung cấp các báo cáo đánh giá rõ ràng, dễ hiểu. Họ không thể hành động theo kết quả báo cáo hay thúc đẩy hành động theo kết quả báo cáo nếu như họ không biết hoặc không hiểu nội dung báo cáo.

8. Phân bổ đủ thời gian và nguồn lực cho công tác đánh giá

Mặc dù thông thường thì để tiến hành một đánh giá thực hiện chiến lược mất gần ba tháng và cần có kỹ năng phân tích chính sách,⁷³ đây cũng chỉ là ước tính chung chung. Thời gian, chi phí và kỹ năng cần thiết để tiến hành đánh giá phụ thuộc rất nhiều vào việc đánh giá cái gì và kết quả giám sát cho thấy gì. Một chỉ số thể hiện sự tăng cường công tác phòng ngừa tham nhũng có thể là số lần đánh giá nguy cơ tham nhũng được thực hiện sáu tháng một lần. Nếu thông tin từ giám sát cho thấy có sự giảm mạnh về số lần đánh giá trong kỳ báo cáo trước đó, việc đánh giá có thể chỉ cần đến một cuộc gọi điện thoại đến cơ quan chịu trách nhiệm đánh giá nguy cơ tham nhũng nhằm xác định nguyên nhân của sự sụt giảm nói trên. Mặt khác nếu thực hiện đánh giá nhằm xác định nguyên nhân tại sao có ít đơn tố cáo, khiếu nại về tham nhũng trong năm hiện tại so với năm trước thì cần phải tiến hành nghiên cứu sâu hơn. Nghiên cứu này có thể bao gồm việc kiểm tra lại xu hướng diễn biến tình hình tham nhũng trên đất nước, những thay đổi về chế độ khen thưởng, khuyến khích báo cáo và các vấn đề khác có thể ảnh hưởng đến việc tố cáo, khiếu nại.

B. Giám sát, đánh giá tác động

Phần A đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của công tác giám sát, đánh giá nhằm đảm bảo các nội dung khác nhau của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng đã và đang được thực hiện. Mặc dù rất quan trọng nhưng việc giám sát, đánh giá này chỉ cho ta biết liệu các chính sách có được đi vào thực tiễn hay không chứ không cho biết liệu các chính sách đó có làm giảm tham nhũng hay không. Giám sát, đánh giá chính sách nhằm xác định tác động của chúng tới tình hình tham nhũng cũng cực kỳ quan trọng. Bởi vì, như đã thảo luận ở phần trước, tri thức về cách tốt nhất để chống tham nhũng còn hạn chế và điều kiện hoàn cảnh ở mỗi quốc gia rất khác nhau, thậm chí một chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng được soạn thảo kỹ lưỡng cũng có thể có những sai sót, thiếu sót và hạn chế lớn và qua thời gian cần được điều chỉnh. Do đó, một thành tố cơ bản của một chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng tốt là giám sát, đánh giá tác động của nó (cũng như tác động của mỗi chính sách đề ra trong chiến lược) đối với tình hình tham nhũng và quy định cơ chế sửa đổi, điều chỉnh các chính sách đó hay cả chiến lược khi có những bằng chứng mới, nhân tố mới xuất hiện. Một số phương pháp, kỹ thuật giám sát, đánh giá tác động của chiến lược đến tình hình tham nhũng cũng tương đồng với phương pháp, kỹ thuật thực hiện đánh giá ban đầu về tình hình tham nhũng quốc gia như đã nói tới trong chương II. Nhiều nguồn thông tin để sử dụng trong đánh giá ban đầu như báo cáo đánh giá quốc gia, khảo sát, dữ liệu của chính phủ v.v. có thể lại được sử dụng để xác định liệu tình hình tham nhũng trong nước nhìn chung đã được cải thiện hay chưa, hay xấu hơn hay vẫn không thay đổi. Những điểm mạnh và điểm yếu của các nguồn thông tin dữ liệu nói trên đã được bàn đến trong chương II và do đó sẽ không tiếp tục được nhắc lại ở đây. Tuy nhiên, có một số vấn đề nảy sinh khi sử dụng các nguồn thông tin, dữ liệu này nhằm cung cấp một cái nhìn tổng quan về tình hình tham nhũng và đánh giá tiến độ và tác động của các chính sách cụ thể. Do đó, dưới đây trình bày một số khuyến nghị về những thực tiễn tốt nhất trong giám sát, đánh giá tác động của chiến lược quốc gia phòng chống tham

⁷³ Gloria M. Rubio, “Những lựa chọn chính trong trình đơn đánh giá”, trong *Xây dựng các Chính sách Tốt hơn: Những điểm Mấu chốt trong Hệ thống Giám sát, Đánh giá*, Gladys Lopez-Acevedo, Philip Krause và Keith MacKay (Chủ biên) (Washington, D.C., World Bank, 2012), từ tr. 124 đến tr. 125.

những cũng như những chính sách thành phần của nó đối với tình hình tham nhũng.

1. Không sử dụng những thay đổi trong chỉ số tham nhũng để đo lường tác động của chiến lược

Đôi khi các quốc gia đánh giá sự thành công hay thất bại trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng bằng cách theo dõi liệu điểm số của đất nước trong bảng Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế tốt hơn hay xấu đi. Tuy nhiên, nhìn chung những thay đổi theo từng năm về các chỉ số này không có ý nghĩa cho lắm (xem bảng 14). Do đó, mặc dù các chỉ số này có thể hữu ích cho một số mục đích, chúng không nên được sử dụng để đánh giá tác động của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng. Trên thực tế, quá tập trung vào những chỉ số này có thể làm cho mọi việc rối lên và phản tác dụng. Vì lý do này, chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng không chỉ nên tránh sử dụng các chỉ số này là một công cụ đánh giá mà còn cần phải giải thích tại sao lại làm như vậy. Hiện có rất nhiều hiểu lầm về các chỉ số này,⁷⁴ và một mục tiêu của chiến lược là giáo dục: phân tích rõ các vấn đề tham nhũng hiện nay của đất nước là gì, chúng xuất hiện như thế nào và có thể làm gì để loại bỏ chúng. Phân tích này nên có nội dung giải thích tại sao một số biện pháp đánh giá tham nhũng được công bố rộng rãi không hữu ích cho việc đánh giá tiến trình chống tham nhũng của quốc gia. Điều này giúp cho người dân không hiểu lầm rằng chiến lược đang thất bại hoặc thành công khi nhìn vào những thay đổi trong điểm số của quốc gia trong các bộ chỉ số đó qua từng năm.

Bảng 14. Tại sao dựa vào những thay đổi trong chỉ số cảm nhận tham nhũng không phải là biện pháp đáng tin cậy

Nhiều bộ chỉ số đánh giá tham nhũng quốc tế lớn như Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế không thể so sánh được theo năm. Những thay đổi trong điểm số theo từng năm là do có thêm hay bớt đi nguồn dữ liệu, hoặc do có sự thay đổi về nguồn dữ liệu cơ bản mà để so sánh qua các năm thì không tương thích.

Biên sai số của các chỉ số này thường khá rộng và mặc dù các chỉ số tốt hơn (như Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng và Các chỉ số Quản trị Toàn cầu) cũng cho thấy biên sai số này, chúng thường bị bỏ qua khi so sánh giữa các năm. Trên thực tế, chỉ có một số rất ít thay đổi theo năm là có ý nghĩa quan trọng về mặt thống kê, và có quá nhiều dữ liệu "nhiều" dẫn đến thậm chí những thay đổi có ý nghĩa rất quan trọng lại không được hiện thị là có ý nghĩa quan trọng về mặt thống kê.

Cảm nhận về tham nhũng thường không chính xác hoàn toàn và chậm thay đổi theo thời gian, và những thay đổi trên thực tiễn có thể mất nhiều năm mới được nhận thức nắm bắt.

Những thay đổi trong nhận thức hay cảm nhận có thể bị tác động bởi những yếu tố khác thay vì mức độ tham nhũng thực tế, bao gồm cả chính bản thân chiến lược phòng chống tham nhũng. Về lý thuyết có thể có hai hướng tác động. Một là, việc thông qua chiến lược có thể thuyết phục các nhà đánh giá rằng nước này đang nghiêm túc giải quyết vấn nạn tham nhũng, do đó dẫn đến điểm số của nó được cải thiện ngay, ngay cả khi chiến lược chưa có một tác động gì trên thực tế. Mặt khác, việc thông qua chiến lược có thể có thể nhấn mạnh thêm các vấn đề tham nhũng của quốc gia, do đó làm xấu đi điểm số của nước này trên thang điểm cảm nhận tham nhũng ngay cả khi trên thực tế chiến lược đó đang mang lại tác động tích cực.

⁷⁴Xem Claire Provost, “Thước đo về tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế có còn giá trị?”, *Người bảo vệ The Guardian* (London), 3/12/2013.

Thậm chí nếu các chỉ số cảm nhận tham nhũng này có thể được sử dụng để phát hiện những thay đổi có ý nghĩa hay cho thấy một quốc gia còn chưa có thay đổi có ý nghĩa nào về tình hình tham nhũng, có thể sẽ khó biết được cái gì là do tác động của chiến lược phòng chống tham nhũng, bởi vì câu hỏi được đặt ra là: "Đất nước sẽ như thế nào nếu không có chiến lược đó?" Để trả lời được câu hỏi này, chỉ biết mức độ cảm nhận tham nhũng của một quốc gia từ trước khi có chiến lược so với sau khi chiến lược được thông qua là không đủ; thông tin thực sự cần là điều gì sẽ xảy ra nếu chiến lược không được thông qua. Và nói chung không thể tìm thấy được những thông tin như vậy trong các dữ liệu có sẵn.

2. Chọn các chỉ số đánh giá tác động có thể so sánh được qua thời gian

Vấn đề phụ thuộc vào các chỉ số cảm nhận tham nhũng quốc tế là một phần của một vấn đề lớn hơn: để hữu ích đối với giám sát, đánh giá tác động, các chỉ số được lựa chọn cần phải có thể so sánh được theo thời gian. Với nhiều chỉ số, việc so sánh giữa các mốc thời gian khá đơn giản: ví dụ số đơn thư khiếu nại, tố cáo đã nhận được, tỉ lệ phần trăm người dân nói là họ đã bị đòi hối lộ hay số tiền bị mất từ chi tiêu công được phát hiện thông qua một cuộc khảo sát đều có thể được so sánh theo từng năm. Trên thực tế, mặc dù việc đo lường mức độ tham nhũng và đánh giá tác động của các can thiệp chính sách có thể là một nhiệm vụ dễ gây nản lòng, đôi khi hoàn toàn có thể đo lường những thay đổi trong tình hình tham nhũng (hoặc có liên quan đến tham nhũng) tương đối trực tiếp và hiệu quả về mặt chi phí thông qua điều tra, kiểm toán và kiểm tra tại chỗ. Ngay cả đối với các nước nghèo thì kiểm toán và kiểm tra tại chỗ cũng có thể là một biện pháp kỹ thuật hiệu quả về chi phí nhằm đánh giá tham nhũng và các kết quả mục tiêu đáng quan tâm khác. Kiểm toán tài chính có thể cho biết số tiền đã biến mất từ các chương trình của chính phủ mà không được giải thích thỏa đáng. Kiểm tra tại chỗ có thể phát hiện những viên chức như giáo viên⁷⁵ và cán bộ y tế⁷⁶ có thực sự đi làm công việc của mình hay không.

Nhưng ngay cả khi đã xác định được các chỉ số phù hợp có thể so sánh được theo thời gian, vẫn cần phải cẩn trọng để tránh hiểu sai về ý nghĩa của những thay đổi trong các chỉ số này theo từng năm. Ví dụ, như đã lưu ý ở phần trước, số đơn từ khiếu nại, tố cáo tham nhũng tăng lên có thể cho thấy rằng tình hình tham nhũng đang tồi tệ hơn, hoặc cũng có thể chứng tỏ rằng người dân đã có nhận thức tốt hơn hoặc sẵn sàng báo cáo, tố giác về các vụ việc tham nhũng hơn. Đây có lẽ không phải là vấn đề đối với kiểm toán và kiểm tra tại chỗ, tuy nhiên vẫn cần phải lưu ý đến vấn đề này. Qua kiểm toán hay khảo sát giám sát chi tiêu công phát hiện thấy số tiền "bị mất" giảm đi cũng có thể có nghĩa là tham nhũng đã giảm, nhưng cũng có thể là những người có hành vi tham nhũng đã tinh vi hơn và đã có thể đánh lừa được kiểm toán viên hoặc đã chuyển sang phương thức tham nhũng khác khó phát hiện hơn. Cũng như khi thực hiện phân tích ban đầu, các dữ liệu về tình hình tham nhũng thường có thể hiểu được theo nhiều nghĩa, do đó cần phải xét bối cảnh, điều kiện cụ thể để hiểu cho đúng.

3. Bóc tách tác động của các chính sách nhằm thực hiện chiến lược

Ngay cả khi có những biện pháp đánh giá tham nhũng hợp lệ, đáng tin cậy thì việc đánh giá tác động của các chính sách được ban hành nhằm thực hiện chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng có thể vẫn sẽ là một thách thức, bởi để bóc tách được tác động của chính sách đó ra khỏi tất cả các nhân tố khác cũng có thể tác động là một việc không dễ.

⁷⁵ Esther Duflo, Hanna Rema và Stephen P. Ryan, "Khích lệ có tác dụng: làm cho giáo viên đến trường", *Tạp chí Đánh giá Kinh tế Mỹ American Economic Review*, tập 102, Số 4 (2012), từ tr. 1241 đến tr. 1278.

⁷⁶ Abhijit V. Banerjee, Rachel Glennerster và Esther Duflo, "Đề băng gạc trên xác chết: khích lệ đối với y tá trong hệ thống y tế công cộng Ấn Độ", *Tạp chí Hội Kinh tế học Châu Âu Journal of the European Economic Association*, tập 6, Số 2 and 3 (2010), từ tr. 487 đến tr. 500.

Việc đánh giá so sánh giữa thời điểm trước và sau khi có chính sách, mặc dù hữu ích, có thể gây hiểu nhầm bởi điều quan trọng khi đánh giá một chính sách là so sánh giữa những gì đã xảy ra khi có chính sách đó và những gì đáng lẽ sẽ xảy ra nếu không có chính sách đó.

Một cách để giải quyết vấn đề này là sử dụng các thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên, đầu tiên phương pháp này được dùng trong y tế để thử nghiệm hiệu quả của những loại thuốc mới nhưng ngày càng được sử dụng nhiều trong đánh giá chính sách công.⁷⁷ Trong một thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên, một chính sách mới sẽ được áp dụng ở một số địa bàn hay đơn vị được lựa chọn ngẫu nhiên (chẳng hạn một số làng, xã hay một số văn phòng) nhưng không áp dụng với nơi khác (được xem là nhóm chứng). Việc lựa chọn ngẫu nhiên này cho phép kết luận rằng bất cứ sự khác nhau nào trong thu nhập giữa hai nhóm là do kết quả của can thiệp chính sách là đối tượng nghiên cứu chứ không phải là các yếu tố khác. Thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên được xem là phương pháp chặt chẽ nhất trong đánh giá tác động chính sách và đã được sử dụng trong đánh giá hiệu quả của nhiều giải pháp phòng chống tham nhũng trong xây dựng công trình giao thông như đường sá⁷⁸ và hiệu quả của các biện pháp nhằm đảm bảo giáo viên đi làm.⁷⁹ Những thử nghiệm này có thể và cần được sử dụng thường xuyên hơn đối với chính sách phòng chống tham nhũng. Phương pháp này có thể rất phù hợp khi một chính sách sẽ được thực hiện theo từng giai đoạn, ví dụ với một dự án thí điểm. Nếu như việc lựa chọn địa bàn, đối tượng áp dụng thí điểm mang tính ngẫu nhiên, thì việc đánh giá kết quả sẽ cho rất nhiều thông tin hữu ích đáng tin cậy về tác động của chính sách đó.

Tuy vậy, phương pháp thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên cũng có một số hạn chế. Với nhiều nước, một trong những hạn chế quan trọng nhất là chi phí: một thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên được thiết kế kỹ càng có thể mất nhiều thời gian, nguồn lực và cần đến năng lực chuyên môn. Thêm nữa, trong khi phương pháp này rất phù hợp với đánh giá một chính sách cụ thể, đơn giản nó có thể không phù hợp cho đánh giá sự tương tác phức tạp giữa nhiều can thiệp chính sách khác nhau và do đó không thể sử dụng để đánh giá tác động của cả chiến lược phòng chống tham nhũng.⁸⁰ Ngoài ra còn có những hạn chế khác nữa. Ví dụ, đôi khi tác động ngắn hạn của một chương trình thí điểm cũng khác với tác động của chính sách đó khi được áp dụng trên diện rộng. Mặc dù còn có những hạn chế trên, phương pháp thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên ngày càng được sử dụng nhiều trong đánh giá chính sách và các nhà hoạch định chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng cần xem xét khả năng áp dụng phương pháp này khi lập kế hoạch đánh giá tác động.

Khi việc áp dụng thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên không khả thi hoặc không phù hợp, cần có phương pháp đánh giá khác để phân tách tác động của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng và các cải cách phòng chống tham nhũng trong khuôn khổ chiến lược khỏi các nhân tố khác. Đôi khi lựa chọn thay thế tốt nhất là tính đến càng nhiều càng tốt các yếu tố có thể tác động khác và kiểm soát chúng bằng mô hình thống kê.⁸¹ Khi điều này cũng không thể thực hiện được, những người giám sát chiến lược cần phải tìm hiểu các biện pháp khác chẳng hạn như thu thập các dữ liệu định tính hoặc khảo sát (đánh giá cảm nhận của những người có liên quan đến chính sách), dựa trên cảm nhận chủ quan của họ về tác động của chính sách đó. Không biện pháp nào là hoàn hảo cả nhưng cần lưu ý rằng quá trình đánh giá tác động ít nhất cũng cần phải bóc tách được tác động của chính sách mới trong khuôn khổ chiến lược khỏi các nhân tố có thể tác động khác, chứ không phải chỉ phụ thuộc vào những so sánh giữa trước và sau khi có chính sách bởi phương pháp này thường gây hiểu nhầm.

⁷⁷Rossi, Lipsey và Freeman, *Cách tiếp cận hệ thống về công tác đánh giá*, từ tr. 238 đến tr. 252.

⁷⁸See Benjamin A. Olken, “Giám sát tham nhũng: bằng chứng từ một thử nghiệm thực địa ở In-đô-nê-xi-a”, *Tạp chí Kinh tế Chính trị Journal of Political Economy*, tập 115, Số 2 (2007), từ tr. 200 đến tr. 249.

⁷⁹Xem Duflo, Rema và Ryan, “Khuyến khích có tác dụng làm cho giáo viên đến trường”.

⁸⁰Xem Chris Elbers và Jan Willem Gunning, “Đánh giá các chương trình phát triển: thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên hay hồi quy?”, *Tạp chí Đánh giá Kinh tế của Ngân hàng Thế giới World Bank Economic Review*, tập 28, Số 3 (2014), từ tr. 432 đến tr. 445.

⁸¹Xem Johnsson và Søreide, “Các biện pháp nhằm tìm hiểu cái gì có hiệu quả và tại sao trong phòng chống tham nhũng”.

4. Nhạy cảm về chi phí và thời gian cần thiết

Chi phí về mặt tiền bạc, thời gian cũng như sự chú tâm cần có đối với một chỉ số hay một phương pháp đánh giá luôn là yếu tố cần tính đến. Tương tự như việc đặt ra mục tiêu và đề xuất chính sách, các phương pháp đánh giá tác động của chiến lược cần phải mang tính thực tiễn, có tính đến những hạn chế của đất nước. Một cuộc khảo sát giám sát chi tiêu công nhằm so sánh giữa ngân sách mà Chính quyền Trung ương phân bổ cho các địa phương nhằm thực hiện các chương trình với số tiền thực tế mà mỗi bên thụ hưởng thực sự nhận được có thể đưa ra một con số chính xác là bao nhiêu tiền đã bị mất do tham nhũng hoặc những "rò rỉ" khác trên đường từ Trung ương xuống địa phương. Tuy nhiên, để thực hiện một khảo sát như vậy cần đến từ 75.000 đến 400.000 đô la Mỹ, tùy thuộc vào đất nước lớn hay nhỏ và số dịch vụ thuộc phạm vi khảo sát nhiều hay ít. Có thể phải mất đến một năm để hoàn tất khảo sát.⁸² Với nhiều quốc gia, sự đầu tư này là cần thiết bởi khảo sát này cung cấp rất nhiều thông tin, dữ liệu phong phú, bên cạnh đó nó còn có tác dụng răn đe. Nhưng ở nước khác, chi phí cho khảo sát giám sát chi tiêu công như vậy quá đắt đỏ và quá mất thời gian nên khó lòng có thể thực hiện thường xuyên.

Đối với một số can thiệp chính sách, đơn giản là không thể đo lường được tác động trực tiếp của chúng đến tình hình tham nhũng hoặc thậm chí không thể tìm được biến số đại diện đáng tin cậy.⁸³ Trong những trường hợp này, tốt nhất là đưa ra chính sách dựa trên cơ sở lý luận và bằng chứng hiện có tốt nhất và nỗ lực thực hiện. Cũng có những cách khác để đánh giá tác động. Một trong số đó là đánh giá xem những người có liên quan nhất đến một chính sách nghĩ như thế nào về chính sách đó. Có thể hỏi các công ty đấu thầu cho hợp đồng công xem họ có nghĩ rằng những cải cách, thay đổi trong chính sách có làm giảm tham nhũng hay không. Một cách khác là thăm dò sâu hơn việc thực hiện chính sách.⁸⁴ Bao nhiêu nỗ lực đã được bỏ ra nhằm thực hiện chính sách? Nó được thực hiện cẩn thận như thế nào? Hiệu quả ra sao? Một lựa chọn khác là triển khai một chương trình nghiên cứu mở về tất cả các khía cạnh của chương trình: lý thuyết thay đổi/lo-gic của chương trình đó, phản hồi của các bên liên quan, quản lý chương trình và các nghiên cứu-hành động, vận hành, theo thời gian thực khác nhằm lấp khoảng trống về bằng chứng thực tiễn và cơ sở lý luận của chính sách đó.⁸⁵ Quan trọng là cần phải tiến hành đánh giá dưới hình thức nào đó với mỗi nội dung của chiến lược. Nếu không, các nhà hoạch định chính trị và người dân chỉ có thể buộc phải tin (mà không có bằng chứng) rằng mọi thứ đang diễn ra theo kế hoạch.

5. Thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự, học giả, các tổ chức nghiên cứu và người dân

Có một số lý do cho việc mở rộng thành phần tham gia vào công tác giám sát, đánh giá. Các nhóm xã hội dân sự, các nhà nghiên cứu và người dân có thể đưa ra những thông tin định tính phong phú, hữu ích về chiến lược quốc gia đang hoạt động ra sao hoặc ít nhất nó được nhìn nhận như thế nào. Ngoài ra, duy trì sự tham gia của các nhóm xã hội dân sự và người dân cũng giúp duy trì sự ủng hộ của họ với chiến lược. Thường xuyên tương tác giữa cơ quan điều phối, cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện, các tổ chức xã hội dân sự, nhà nghiên cứu và người dân có thể làm nảy sinh những ý tưởng và cách làm mới, làm cho chiến lược ngày càng tốt hơn.

⁸² Gurkan, Kaiser và Voorbraak, "Thực hiện khảo sát giám sát chi tiêu công với các kết quả", tr. 7.

⁸³ Những thách thức bao gồm: có nhiều nguyên nhân, không đủ cơ sở lý luận, dữ liệu yếu, các kỹ thuật đánh giá mâu thuẫn nhau và quá đa dạng (Robert Klitgaard, *Cùng nhau giải quyết nạn tham nhũng* (Paris, Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015), tr. 47).

⁸⁴ Theodore Poister, *Đo lường Kết quả Hoạt động của các Tổ chức Công và Tổ chức Phi chính phủ* (San Francisco, California, Josey-Bass, 2003).

⁸⁵ Stern và cộng sự, *Mở rộng Phạm vi Thiết kế và Phương pháp Đánh giá Tác động*, tr. 4.

6. Đưa ra biện pháp nhằm tiếp tục sửa đổi chiến lược

Một mục tiêu chính của giám sát, đánh giá tác động của một chiến lược là để tiếp tục điều chỉnh văn kiện này khi thông tin mới được làm sáng tỏ. Chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng, mặc dù được ban hành ở một thời điểm cụ thể và mang tính toàn diện, nó phải là một văn kiện sống. Chiến lược có thể đưa ra một loạt hướng dẫn hữu ích và kế hoạch sơ bộ. Tuy nhiên, do tham nhũng là một vấn đề phức tạp, cần phải được giải quyết trong một thời gian dài trong một môi trường phức tạp, dễ biến động, trong chiến lược cần phải có cơ chế phản hồi liên tục, đánh giá lại và điều chỉnh. Khi có thể, chiến lược cần phải mô tả rõ ràng quá trình phản hồi và xem xét sửa đổi để cho văn kiện này vẫn luôn là một hướng dẫn kỹ thuật để có chính sách đúng đắn lại vừa là một cách xây dựng sự ủng hộ chính trị và củng cố trách nhiệm chính trị đối với việc thực hiện hiệu quả chính sách phòng chống tham nhũng.

C. Báo cáo công khai kết quả giám sát, đánh giá

Báo cáo về việc thực hiện chính sách phòng chống tham nhũng và những phát hiện trong các báo cáo giám sát và đánh giá là một yếu tố quan trọng của cơ chế giải trình tổng thể mọi chiến lược cần phải có. Việc báo cáo cải thiện sự phối hợp, cho phép các tổ chức rút ra bài học từ những sai lầm trước đây, đảm bảo tính minh bạch trong quy trình, khuyến khích sự tham gia của công chúng và có thể làm tăng sự ủng hộ với các nỗ lực chống tham nhũng, thậm chí đôi khi còn tăng sức ép, thúc đẩy cải cách chống tham nhũng.

Báo cáo có thể có nhiều khía cạnh, tất cả đều cho kết quả mong đợi nêu trên. Sau đây là ba loại báo cáo và mỗi loại hướng tới mục tiêu chính sách hơi khác nhau một chút.

1. Báo cáo nội bộ là một phần của cơ chế phối hợp, đảm bảo trách nhiệm giải trình với quá trình thực hiện

Báo cáo nội bộ là một phần không thể thiếu của quá trình quản lý việc thực hiện chính sách phòng chống tham nhũng. Công tác báo cáo cho phép ban lãnh đạo của một tổ chức có một bức tranh rõ ràng hơn về các hoạt động trong khuôn khổ chiến lược phòng chống tham nhũng tổng thể được thực hiện ra sao.

2. Báo cáo lên cơ quan cấp trên của ngành hành pháp hoặc Quốc hội

Với tư cách là một phần của cơ chế phối hợp thực hiện chung, các cơ quan Nhà nước chia sẻ thông tin về việc họ thực hiện chính sách như thế nào và cung cấp các thông tin cho cơ quan trung ương chịu trách nhiệm điều phối việc thực hiện chính sách, Công tác báo cáo này đảm bảo trách nhiệm giải trình nội bộ của hệ thống với cơ quan cấp cao hơn của ngành hành pháp (Hội đồng Bộ trưởng, Thủ tướng, Tổng thống) hoặc với Quốc hội. Đôi khi bộ máy chuyên trách chống tham nhũng cũng là nơi nhận của báo cáo này (đặc biệt trong trường hợp các Ủy ban điều phối chính sách chuyên môn).

3. Báo cáo công khai đảm bảo tính minh bạch trong việc thực hiện chiến lược quốc gia

Mặc dù báo cáo với công chúng rất quan trọng nhưng thường bị coi nhẹ. Chia sẻ kết quả với người dân có thể có tác dụng giáo dục về chiến lược và những thách thức để thực hiện

điều này giúp làm tăng sức ép của người dân đối với đòi hỏi thực hiện đầy đủ chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng và giúp làm dịu đi những kỳ vọng khi khó khăn xảy ra. Thường xuyên báo cáo công khai tiến độ thực hiện chiến lược cũng sẽ làm tăng cường sự ủng hộ của người dân với chiến lược khi nó phải đối mặt với các rào cản chính trị. Quá trình báo cáo cần bao gồm cách thức người dân đóng góp cho việc thực hiện chiến lược bởi người dân thường có cái nhìn, hiểu biết khác so với những người quản lý chiến lược.⁸⁶ Cuối cùng, cần báo cáo cho người dân nhằm đảm bảo tính minh bạch của quá trình và tăng cường sự ủng hộ của công chúng với các cải cách chống tham nhũng. Công tác báo cáo này có thể là một phần của cả chiến lược truyền thông nói chung, nhằm tăng cường sự ủng hộ của người dân, thông tin cho người dân và làm giảm đi những chống đối đối với những cải cách khó khăn. Trong bối cảnh đó, xây dựng một kế hoạch truyền thông cực kỳ quan trọng; chiến lược này cần tính đến và tận dụng tất cả các phương tiện truyền thông sẵn có, kể cả các phương tiện truyền thông xã hội (mạng xã hội) bên cạnh các phương pháp truyền thống đã tồn tại qua thời gian như các phiên họp với người dân và điều trần công khai.

Do đó, các báo cáo giám sát, đánh giá nên được công bố công khai, chia sẻ rộng rãi với các cơ quan truyền thông và các tổ chức xã hội dân sự và đăng tải trên Internet. Nhìn chung, kế hoạch truyền thông có thể là một phần của chiến lược phòng chống tham nhũng tổng thể.⁸⁷ Để giúp người dân hiểu và tham gia vào quá trình thực hiện, giám sát, đánh giá, các báo cáo cần được trình bày rõ ràng, đơn giản, dễ hiểu, ít sử dụng các từ chuyên môn nhất có thể, tránh là một "mớ dữ liệu" và sử dụng các biểu đồ, đồ thị và các dụng cụ trực quan khác nếu có thể.⁸⁸ Mặc dù các báo cáo trước hết bắt nguồn từ cơ quan thực hiện, cơ quan điều phối cần phải là chịu trách nhiệm cuối cùng về việc xuất bản và phổ biến kịp thời. Do đó khi dự toán ngân sách cho tổ chức này, cần cung cấp ngân sách cho văn phòng quan hệ công chúng hoặc đơn vị tương tự để họ có đủ năng lực thực hiện hiệu quả nhiệm vụ báo cáo công khai.

⁸⁶Tat-Kei Ho, "Báo cáo hoạt động khu vực công", từ tr. 198 đến tr. 201.

⁸⁷ Để biết thêm thông tin làm thế nào để xây dựng một kế hoạch truyền thông, xem Elaine Byrne, Anne-Katrin Arnold và Fumiko Nagano, *Xây dựng sự Ủng hộ của Người dân với các nỗ lực Phòng chống Tham nhũng: Tại sao các Cơ quan Phòng chống Tham nhũng cần Truyền thông và Như thế nào* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

⁸⁸Kusek và Rist, *Mười bước đối với Hệ thống Giám sát và Đánh giá Dựa trên Kết quả*, từ tr. 129 đến tr.137.



Phụ lục. Tuyên bố Cua-la Lăm-pơ về chiến lược phòng chống tham nhũng^a

Trong hai ngày 21 và 22 tháng 10 năm 2013, các đại diện cấp cao từ các cơ quan phòng chống tham nhũng và các cơ quan hoạch định kế hoạch quốc gia từ Nam Á, Đông Á và Đông Nam Á và các chuyên gia phòng chống tham nhũng trên toàn thế giới đã nhóm họp tại Cua-la Lăm-pơ theo lời mời của Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc (UNODC) và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc phối hợp với Chính phủ Ma-lai-xi-a nhằm thảo luận một loạt hướng dẫn đối với chiến lược phòng chống tham nhũng, nhằm hướng dẫn quá trình xây dựng, thiết kế và thực hiện bền vững chiến lược phòng chống tham nhũng.

Cuộc họp có sự góp mặt của một số cán bộ của các cơ quan có thẩm quyền phòng chống tham nhũng, những người làm thực tiễn trong lĩnh vực phòng chống tham nhũng, đại diện của các cơ quan hoạch định kế hoạch quốc gia, các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp. Đại diện của UNDP, UNODC và Ngân hàng Thế giới, Sáng kiến Phòng chống Tham nhũng đối với châu Á - Thái Bình Dương của Ngân hàng Phát triển Châu Á, Tổ chức Hướng tới Minh Bạch và Trung tâm Thông tin Phòng chống Tham nhũng U4 cũng tham gia sự kiện.

Các đại biểu đã xem xét và thảo luận kinh nghiệm của các quốc gia từ khắp nơi trên thế giới, đặc biệt là từ Nam Á, Đông Á và Đông Nam Á, liên quan đến quá trình xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng, hình thức và nội dung của chiến lược phòng chống tham nhũng và công tác giám sát, đánh giá chiến lược phòng chống tham nhũng.

Nhắc lại Công ước Phòng chống Tham nhũng của Liên Hợp Quốc^b trong đó Điều 5 và điều quy định nghĩa vụ các Quốc gia thành viên, trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình, xây dựng và thực hiện hoặc duy trì các chính sách phòng chống tham nhũng hiệu quả và đồng bộ thúc đẩy sự tham gia của xã hội và thể hiện các nguyên tắc của chế độ pháp quyền, việc quản lý đúng đắn công vụ và tài sản công, sự liêm khiết, tính minh bạch và trách nhiệm.

Ghi nhận rằng chiến lược phòng chống tham nhũng có thể đưa ra một khuôn khổ chính sách toàn diện cho hành động của các quốc gia trong đấu tranh và phòng ngừa tham nhũng, là một công cụ hữu ích cho việc huy động và phối hợp các nỗ lực và nguồn lực của Chính phủ và các bên liên quan khác, cho việc xây dựng và thực hiện chính sách và đảm

^aĐầu tiên được phát hành tại Tài liệu hội nghị CAC/COSP/2013/CRP.12. Hội nghị các Quốc gia Thành viên Công ước Phòng chống Tham nhũng ghi nhận tuyên bố này trong Nghị quyết 5/4.

^bLiên Hợp Quốc, *Tuyển tập Điều ước quốc tế*, tập 2349, Số 42146.

bảo công tác giám sát việc thực hiện chính sách,

Xét thấy một số quốc gia Nam Á, Đông Á và Đông Nam Á đã thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng hoặc đang trong quá trình soạn thảo chiến lược mới và sửa đổi chiến lược,

Nhận thấy có một loạt mô hình và cách tiếp cận nhằm xây dựng chính sách, chiến lược phòng chống tham nhũng và có những bài học chung được rút ra từ kinh nghiệm xây dựng các chiến lược này trong khu vực,

Các đại biểu:

1. *Khuyến nghị* như sau:

Quá trình xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng

- **BỐI CẢNH CHÍNH TRỊ, XÃ HỘI, KINH TẾ VÀ VĂN HÓA:** Các quốc gia cần phải xét đến bối cảnh chính trị, xã hội, kinh tế và văn hóa khi thiết kế các chiến lược phòng chống tham nhũng.
- **QUYẾT TÂM CHÍNH TRỊ:** Sự cam kết của các nhà lãnh đạo chính trị, lý tưởng là từ những cấp cao nhất của quốc gia và sự ủng hộ chính trị rộng rãi nhằm chỉ đạo toàn bộ quá trình và huy động các nguồn lực cần thiết là những điều kiện cần thiết cho một quá trình xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng hiệu quả.
- **SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN CÓ LIÊN QUAN (QUÁ TRÌNH BAO TRÙM) VÀ TINH THẦN LÀM CHỦ:** Sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan giúp xây dựng tinh thần làm chủ và góp phần đảm bảo các chiến lược được thông qua sẽ được chấp nhận và thực hiện hiệu quả. Các cơ quan Nhà nước (các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp) ở cấp quốc gia và địa phương, các tổ chức xã hội dân sự, khu vực tư nhân, các cơ quan truyền thông, hiệp hội nghề nghiệp, hiệp hội thương mại và công đoàn, các tổ chức giáo dục, văn hóa, thanh thiếu niên có thể đóng vai trò là đồng minh quan trọng và đối tác trong quá trình xây dựng chiến lược phòng chống tham nhũng và có thể làm giảm tính dễ bị tổn thương của các nỗ lực cải cách trước những thay đổi về lãnh đạo chính trị.
- **QUÁ TRÌNH RÕ RÀNG, MINH BẠCH:** Quá trình xây dựng chiến lược cần phải rõ ràng và minh bạch ngay từ đầu.
- **TẦM NHÌN CHUNG:** Cần phải đạt được sự thống nhất về tầm nhìn chung và các mục tiêu của chiến lược.
- **ĐẨY MẠNH PHỐI HỢP:** Các chiến lược phòng chống tham nhũng cần tập trung vào tăng cường sự phối hợp liên ngành trong các giai đoạn xây dựng cũng như thực hiện và giám sát.
- **NỀN TẢNG HIỂU BIẾT ĐẦY ĐỦ:** Việc xây dựng, thực hiện và giám sát chiến lược cần phải dựa trên cơ sở phân tích tốt, dựa trên các nhu cầu và bằng chứng về các lĩnh vực nguy cơ, dễ bị tổn thương và khoảng trống trong các chính sách và thể chế phòng chống tham nhũng.
- **TÍNH BỀN VỮNG VÀ THỂ CHẾ HÓA CỦA QUÁ TRÌNH:** Việc xây dựng chiến lược cần được thể chế hóa nhằm đảm bảo tính tiếp tục phù hợp và có thể điều chỉnh kịp thời chiến lược phòng chống tham nhũng.
- **PHÂN BỐ VÀ HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC:** Cần huy động nguồn lực cần thiết tại thời điểm xây dựng chiến lược nhằm đảm bảo chiến lược sẽ được thực hiện và giám sát hiệu quả.
- **TRUYỀN THÔNG VÀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN:** Các cơ quan hoạch định kế hoạch và các cơ quan có thẩm quyền phòng chống tham nhũng cần phải thường xuyên thông tin và phát huy sự tham gia của người dân nhằm đảm bảo lòng tin của công chúng và có được phản hồi nhằm thực hiện hiệu quả chiến lược phòng chống tham nhũng.

Hình thức và nội dung của chiến lược phòng chống tham nhũng

- **CƠ SỞ, MỤC ĐÍCH CỐT LÕI VÀ MỤC TIÊU THỰC TIỄN:** Các mục đích, mục tiêu và cơ sở của các hoạt động cần phải được dựa trên các ưu tiên quốc gia, khoảng trống và nhu cầu.
- **CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN QUỐC GIA/CÁC ƯU TIÊN VÀ BỐI CẢNH RỘNG HƠN:** Chiến lược phòng chống tham nhũng quốc gia cần phải được lồng ghép vào các sáng kiến phát triển quốc gia trọng tâm và cần tính đến các nghĩa vụ quốc tế/khu vực.
- **LỒNG GHÉP VỚI CÁC CHƯƠNG TRÌNH QUỐC GIA/CHƯƠNG TRÌNH CẢI CÁCH PHÙ HỢP KHÁC:** Chiến lược phòng chống tham nhũng cần tính đến và gắn với các chiến lược quốc gia có liên quan khác (ví dụ cải cách tư pháp, cải cách hành chính, chính quyền mở v.v.) và cần có sự đồng bộ, hài hòa với các cơ quan khác.
- **CÁCH TIẾP CẬN TOÀN DIỆN, ĐỒNG BỘ:** Chiến lược phòng chống tham nhũng cần là một văn kiện toàn diện trong khi đó có tính đến các nhu cầu đặc thù của mỗi ngành.
- **VĂN KIỆN RÕ RÀNG VÀ DỄ HIỂU:** Chiến lược cần phải rõ ràng, cô đọng và dễ hiểu.
- **CẤU TRÚC VÀ HÌNH THỨC:** Trong khi không có một công thức đơn giản nào về hình thức, nội dung hay việc thực hiện chiến lược phòng chống tham nhũng, Công ước Phòng chống Tham nhũng của Liên Hợp Quốc có thể là khung khổ cho các chiến lược phòng chống tham nhũng, ngoài ra cần phải tính đến các thông tin dữ liệu cụ thể, nhu cầu cụ thể và năng lực của quốc gia.
- **ƯU TIÊN VÀ TRÌNH TỰ THỰC HIỆN:** Chiến lược cần phải mang tính thực tế về những gì có thể đạt được trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, đặt ra các ưu tiên rõ ràng và trình tự thực hiện dựa trên các ưu tiên đó. Chiến lược cần phải nhằm mục tiêu nâng cao uy tín lãnh đạo và đảm bảo có được những kết quả hữu hình nhanh chóng nhằm đẩy mạnh cam kết cải cách của đất nước.
- **CƠ CHẾ THỰC HIỆN:** Chiến lược nhất thiết cần phải đưa ra một cơ chế thực hiện dưới hình thức một kế hoạch hành động với phân công trách nhiệm và mốc thời gian thực hiện, tập trung vào kết quả. Cơ quan được chỉ định điều phối việc thực hiện chiến lược cần nằm trong số các cơ quan cấp cao của chính phủ.
- **THỰC HIỆN Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG:** Khi phù hợp, cần đặc biệt chú trọng tới việc thực hiện chiến lược ở cấp địa phương.
- **TÍNH BỀN VỮNG VỀ THỂ CHẾ VÀ TÀI CHÍNH (NHU CẦU và NĂNG LỰC):** Chiến lược cần quy định về tính bền vững về tài chính và năng lực và cần tính đến năng lực thực hiện.

Giám sát và đánh giá chiến lược phòng chống tham nhũng

- **MỘT PHẦN KHÔNG TÁCH RỜI CỦA CHIẾN LƯỢC:** Các cơ chế giám sát, đánh giá là một phần không tách rời của chiến lược quốc gia phòng chống tham nhũng. Các nội dung về hệ thống đánh giá và thu thập thông tin, dữ liệu cần phải được đưa vào chiến lược ngay từ giai đoạn thiết kế đề cương chiến lược.
- **CÁC CHỈ SỐ DỮ LIỆU CƠ SỞ VÀ CHỈ TIÊU RÕ RÀNG:** Cần phải có các chỉ số có thể đo đếm được với cơ sở dữ liệu đã có và cơ chế giám sát nhằm xác định liệu các chỉ tiêu có đạt được hay không.
- **NHU CẦU ĐỐI VỚI CÁC CÔNG CỤ XÂY DỰNG KHO DỮ LIỆU:** Công tác giám sát đánh giá hiệu quả cần đến các dữ liệu đáng tin cậy có được từ nhiều nguồn khác nhau.

- **BÁO CÁO THƯỜNG XUYỀN:** Thường xuyên giám sát, báo cáo giúp cho các cơ quan chức năng đánh giá được tiến độ thực hiện và kết quả đạt được trong phòng chống tham nhũng.
- **ĐÁNH GIÁ VÀ QUẢN LÝ CHƯƠNG TRÌNH:** Cần phải phân biệt rõ giữa giám sát chương trình (chú trọng tới hoạt động/kết quả đầu ra) và đánh giá chương trình (chú trọng tới kết quả mục tiêu/tác động) và giữa trách nhiệm thực hiện và trách nhiệm giám sát, đánh giá.
- **CƠ QUAN CHỊU TRÁCH NHIỆM:** Cơ quan/các cơ quan quốc gia này cần phải được trao trách nhiệm giám sát thực hiện và thường xuyên báo cáo và cần được hỗ trợ về mặt tổ chức và tài chính. Đánh giá độc lập cần đảm bảo giám sát, báo cáo định kỳ chính xác.

2. *Khuyến khích* các cơ quan chức năng về phòng chống tham nhũng và lập kế hoạch quốc gia kịp thời quảng bá những khuyến nghị này trong nội bộ các cơ quan có liên quan, trên đất nước và mạng lưới khu vực/quốc tế.

3. *Kêu gọi* các cơ quan chức năng về phòng chống tham nhũng và lập kế hoạch quốc gia quảng bá những khuyến nghị này nhằm giúp đội ngũ những người làm trong các cơ quan lập pháp, hành và tư pháp và người dân nói chung hiểu rõ thêm và ủng hộ việc xây dựng, thiết kế, thực hiện và giám sát chiến lược phòng chống tham nhũng.

4. *Hoan nghênh* cam kết của nước chủ nhà trong việc đưa ra các khuyến nghị này tại kỳ họp thứ năm của Hội nghị các quốc gia thành viên Công ước Phòng chống Tham nhũng của Liên Hợp Quốc và *khuyến khích* các nước thành viên khác ủng hộ sáng kiến này.

5. *Bày tỏ* sự đánh giá cao và cảm ơn Chính phủ Ma-lay-xi-a đã đăng cai Hội nghị Khu vực Châu Á về Chiến lược Phòng chống Tham nhũng do UNDP và UNODC tổ chức nhằm phản ánh và thúc đẩy các khuyến nghị này đối với chiến lược phòng chống tham nhũng



UNODC

Cơ quan Phòng chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc

Trung tâm Quốc tế Viên, P.O. Box 500, 1400 Viên, Áo

Điện thoại: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org