

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NHẪM KHẮC PHỤC TÌNH TRẠNG THAM NHŨNG CHÍNH SÁCH

NGUYỄN THANH GIANG*
NGUYỄN THỊ THÚY VÂN**

“Tham nhũng” và “tham nhũng chính sách” là những khái niệm gắn liền với quyền lực nhà nước nên không còn xa lạ ở bất kỳ quốc gia nào. Tại Việt Nam, những năm gần đây, thuật ngữ “tham nhũng chính sách” đang nhận được ngày càng nhiều sự quan tâm của các học giả, các nhà quản lý và dư luận. Bởi trên thực tế, ngày càng nhiều các vụ án liên quan đến “tham nhũng chính sách” đã được phát hiện, đấu tranh, điều tra, truy tố và đưa ra xét xử. Chính vì vậy, nhận diện và tìm giải pháp nhằm khắc phục tình trạng này là việc làm cần thiết, cấp bách hiện nay.

Từ khóa: Tham nhũng; tham nhũng chính sách; ban hành chính sách; thực thi chính sách; quyền lực nhà nước.

The concepts of "corruption" and "policy corruption" are closely associated with the state power. They are not new concepts in any country. The term "policy corruption" has gained increasing attention from scholars, public managers, and the public in Viet Nam in recent years. In reality, more and more cases related to "policy corruption" have been discovered, struggled with, investigated, prosecuted, and brought to trial. Therefore, detecting and finding solutions to deal with this situation is a necessary and urgent task at present.

Keywords: Corruption; policy corruption; policy making; policy implementation; state power.

NGÀY NHẬN: 12/02/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/3/2023

NGÀY DUYỆT: 17/4/2023

1. Đặt vấn đề

Hiện nay, vẫn còn nhiều quan niệm khác nhau về tham nhũng chính sách (TNCS). Ở nước ngoài, khái niệm này thường được gọi là vận động hành lang, vận động quan chức này, quan chức khác để đưa ra một chủ trương có lợi cho cá nhân hoặc phe nhóm¹.

Ở Việt Nam, hiện có một số quan điểm cho rằng, TNCS là việc tác động đến các tổ chức và cá nhân tham gia vào quá trình chuẩn bị, soạn thảo, trình hoặc thông qua các chính sách, pháp luật nhằm mang lại lợi

ích cho một nhóm người (một cơ quan, tổ chức, một ngành, một địa phương...). Hay nói cách khác, TNCS là một loại “lợi ích nhóm” trong xây dựng pháp luật, là việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong quá trình xây dựng pháp luật để mang lại lợi ích không chính đáng cho cơ quan, tổ chức, địa phương, ngành nghề hoặc công tác quản lý nhà nước².

* ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

** ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

Một số quan điểm khác cho rằng, TNCS là việc lạm dụng quyền ban hành chính sách, thực thi và đánh giá chính sách để phục vụ lợi ích của cá nhân hoặc phe nhóm. Đây là một loại hình tham nhũng đặc biệt, nó tạo ra hành lang pháp lý cho việc trục lợi trong một thời gian dài. Đó là tình trạng các cá nhân, doanh nghiệp mưu cầu lợi ích riêng cho bản thân mình, nhóm mình, móc nối với những người hoạch định chính sách, những người ra quyết định để đưa ra chính sách có lợi cho họ, bất chấp lợi ích chung. TNCS được coi là một hình thức “buôn” cơ chế³.

Dù còn những quan niệm với các góc nhìn khác nhau về TNCS, nhưng có thể hiểu: TNCS về bản chất là hành vi hối lộ những người có thẩm quyền trong quá trình ban hành văn bản pháp luật (VBPL) nhằm đưa ra những nội dung có lợi cho một nhóm người nào đó và lợi ích đó sẽ được “thụ hưởng” khi triển khai, thi hành các VBPL trên thực tế. Hay hiểu đơn giản hơn, TNCS là những hành vi của các tổ chức và cá nhân tham gia vào quá trình chuẩn bị, soạn thảo, trình, thẩm định, thẩm tra hoặc thông qua các văn bản chính sách, pháp luật, sử dụng nó để điều chỉnh chính sách theo hướng có lợi cho nhóm của họ trong tương lai.

2. Thực trạng tham nhũng chính sách trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật

TNCS là một vấn đề lớn, tinh vi, đa dạng và chỉ có những người có chức quyền mới làm được. Nó đem lại lợi ích vô cùng to lớn cho các quan chức chính trị hoặc các phe nhóm nhất định và tạo ra hành lang pháp lý “thông thoáng” cho việc trục lợi lâu dài, cho đến khi kẽ hở chính sách đó bị phát hiện và bị thay thế bởi các văn bản, chính sách chặt chẽ hơn. TNCS đưa đến những tác động tiêu cực, dẫn tới việc kìm hãm sự phát triển kinh tế - xã hội, tạo ra sự méo mó, tạo sự cạnh tranh không lành mạnh, dẫn đến tình trạng độc quyền, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi

ích hợp pháp của người dân, tạo ra sự bất bình đẳng trong xã hội, người giàu ngày càng giàu hơn và người nghèo ngày càng nghèo đi. Sự bất công cũng sẽ ngày càng gia tăng, gây nên những bất ổn lâu dài, không thúc đẩy được sự phát triển tích cực của xã hội.

TNCS thường có biểu hiện tinh vi, khó phát hiện hơn nhiều so với các hành vi tham nhũng trong các hoạt động thông thường khác. TNCS liên quan tới lợi ích nhóm và có sự cấu kết, thỏa hiệp ở nhiều khâu trong suốt quá trình hoạch định, xây dựng và ban hành chính sách với nhiều tầng nấc, nhiều chủ thể khác nhau... Các chủ thể TNCS trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách về cơ bản có thể nhận thấy, gồm: cơ quan quản lý nhà nước ở các bộ, ngành được giao chuẩn bị các dự án luật và nghị định cũng như ban hành các thông tư hướng dẫn, thường hướng tới lợi ích của ngành, lĩnh vực mình phụ trách, quản lý; các đối tượng chịu tác động của chính sách, mong muốn chính sách, pháp luật được ban hành có lợi cho nhóm của mình, rõ ràng nhất là lợi thế trong hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp.

Trên thực tế, trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật nói chung, nhiều văn bản không nằm trong hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật cũng chứa đựng nhiều nguy cơ “lợi ích nhóm” và TNCS. Hành vi TNCS còn xuất hiện ngay ở các văn bản dưới luật, thậm chí ở cả các công văn hướng dẫn, đưa ra những lợi thế cho các hoạt động kinh doanh, nhất là đối với lĩnh vực nhạy cảm hoặc kinh doanh có điều kiện khi được “lót tay” từ trước mà bản chất của hành vi này vẫn là đưa, nhận hối lộ.

TNCS không chỉ là vấn đề lý luận để bàn thảo mà trên thực tế đã xuất hiện ngày càng rõ ràng trong thực tiễn quản lý nhà nước cũng như cung ứng các dịch vụ công trong xã hội. Quan sát, theo dõi các vụ án kinh tế lớn gần đây cho thấy, “nhóm lợi ích” và TNCS ngày càng phức tạp. Nếu trước đây chỉ là “công ty

sân sau” thì nay đã xuất hiện “công ty gia đình” của vợ con quan chức, hoặc có sự kết nối nhiều quan chức với các tập đoàn, doanh nghiệp. Xuất hiện TNCS, hướng chính sách có lợi cho chính mình, cho gia đình mình, nhóm mình, nếu các đại biểu Quốc hội, cơ quan quản lý nhà nước không sáng suốt và kịp thời phát hiện thì hậu quả khó lường...⁴.

Điển hình của thực tế này có thể kể đến các vụ án, như: vụ nguyên Thứ trưởng Bộ Y tế Trương Quốc Cường và 13 bị can trong vụ án buôn bán hàng giả là thuốc chữa bệnh mang nhãn mác Health 2000 Ca-na-đa; vụ mua bán thiết bị tại Bệnh viện Tim Hà Nội; CDC Hà Nội; vụ Nhật Cường; vụ đất đai Bình Dương, Khánh Hòa... các vụ án thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng; lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ và nhiều vụ án nghiêm trọng khác...

Đặc biệt, mới đây nhất là vụ Việt Á. Bên cạnh những nỗ lực của toàn Đảng, toàn dân trong công tác phòng, chống đại dịch, vẫn xảy ra những vụ việc nghiêm trọng liên quan tới lợi dụng cơ chế, chính sách và quyền lực để tham nhũng, làm những điều mà ít người dám nghĩ đến khi đất nước đang gặp khó khăn. Cụ thể, cuối năm 2021, Cơ quan điều tra của Bộ Công an phanh phui vụ án “thổi giá” Kit xét nghiệm Covid-19. Theo đó, Công ty Việt Á do Phan Quốc Việt thành lập, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quản trị kiêm Tổng Giám đốc, người đại diện pháp luật. Tháng 4/2020, Công ty Việt Á được Bộ Y tế cấp phép đăng ký lưu hành cho sản phẩm Kit xét nghiệm Covid-19. Công ty Việt Á đã cung ứng Kit xét nghiệm Covid-19 cho Trung tâm kiểm soát bệnh tật và các cơ sở y tế khác của 62 tỉnh, thành phố trên cả nước với doanh thu gần 4.000 tỷ đồng. Để được giao cung ứng trước thiết bị, vật tư y tế, tiêu thụ với số lượng lớn, tăng doanh thu lợi nhuận và được tạo điều kiện trong việc hoàn thiện hồ sơ, thanh quyết toán theo giá do Công ty Việt Á đề nghị, Phan Quốc Việt còn thỏa thuận,

thống nhất, chỉ cho cán bộ, lãnh đạo các đơn vị mua hàng với số tiền rất lớn. Để thu lợi nhuận bất chính và chi tiền ngoài hợp đồng, Phan Quốc Việt và các đối tượng của Công ty Việt Á đã nâng khống giá thiết bị, chi phí nguyên vật liệu đầu vào đưa vào thuyết minh cơ cấu giá xác định giá bán là 470.000 đồng/Kit; thỏa thuận và chi tiền % hợp đồng cho lãnh đạo bệnh viện, CDC các tỉnh, thành phố trong quá trình cung cấp sản phẩm⁵.

Một điển hình nữa là vụ chính sách giải cứu công dân. Thông tin từ Bộ Ngoại giao, đến đầu tháng 12/2021, đã có gần 200.000 công dân Việt Nam từ hơn 60 quốc gia và vùng lãnh thổ được đưa về nước an toàn trên hơn 800 chuyến bay giải cứu⁶. Đây là chủ trương và chính sách rất nhân đạo của Đảng và Nhà nước trong bối cảnh trong nước có những thời điểm hết sức khó khăn do diễn biến phức tạp của dịch bệnh. Tuy nhiên, trước khi vụ án được khởi tố, đã có nhiều ý kiến thắc mắc về giá vé các chuyến bay nhân đạo đưa công dân về nước là quá cao so với bình thường với những thủ tục gây khó khăn trong việc tiếp nhận hồ sơ xin về nước. Chỉ đến khi cơ quan công an ra lệnh bắt tạm giam một loạt quan chức Bộ Ngoại giao có liên quan, từ Cục trưởng Cục Lãnh sự cùng với một loạt thuộc cấp tại Cục Lãnh sự, đến một Thứ trưởng của Bộ Ngoại giao, dư luận mới thực sự ngỡ ngàng trước sự trục lợi của các cá nhân từ các chuyến bay giải cứu. Dư luận cũng đã đặt ra những nghi vấn, để kiểm được tiền “ăn chia”, phải chăng đó chính là sự liên kết móc nối của các công ty du lịch (sân sau của ai đó) với một số quan chức được giao nhiệm vụ tổ chức “giải cứu công dân”?

Những vụ án kể trên đã gây tổn hại lớn đến uy tín của Đảng, Nhà nước và lợi ích chính đáng của các công dân Việt Nam. Đây có thể được xem là điển hình cho sự tham nhũng quyền lực, TNCS, được tổ chức rất tinh vi, bài bản, đúng quy trình và có tính hệ thống rất lớn. Chính vì vậy, nâng cao hiệu

quả ban hành và thực thi chính sách, pháp luật nhằm khắc phục tình trạng TNCS là việc cấp thiết hiện nay.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả ban hành và thực thi chính sách, pháp luật nhằm khắc phục tình trạng tham nhũng chính sách

Thứ nhất, nâng cao nhận thức về TNCS nói chung và TNCS trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật.

Để bảo đảm tính hiệu quả, cần tăng cường công tác tuyên truyền bằng nhiều hình thức với nhiều kênh thông tin để tiếp cận đến người dân và cán bộ, công chức. Qua đó, giúp tăng cường mức độ nhận diện của cộng đồng về các hành vi thao túng, TNCS qua quá trình xây dựng và ban hành các văn bản nói chung và VBPL, chính sách nói riêng.

Hoạt động tuyên truyền, giáo dục đòi hỏi phải thường xuyên, bền bỉ, lâu dài và kèm theo đó là sự công khai, minh bạch, sự bình đẳng trong quá trình vận động chính sách. Song song với hoạt động tuyên truyền, giáo dục, cần nghiên cứu, xây dựng và phổ biến cơ chế để các nhóm lợi ích có thể công khai thực hiện vận động hành lang trong quá trình xây dựng chính sách và ban hành các VBPL. Cơ quan có thẩm quyền cần lắng nghe, thẩm định các phương án để lựa chọn và thông qua chính sách tốt nhất cho lợi ích chung, trong đó tôn trọng và bảo đảm lợi ích của các nhóm xã hội khác nhau. Đây là bài học kinh nghiệm đã được nhiều quốc gia phương Tây áp dụng, có thể là những hàm ý tham khảo cho Việt Nam.

Thứ hai, đề cao ý thức, trách nhiệm của người đứng đầu, những người có vai trò quyết định tới việc phê duyệt chính sách, pháp luật.

Người đứng đầu là cán bộ lãnh đạo, quản lý. Họ là những người giữ cương vị cao trong bộ máy quản lý nhà nước có ảnh hưởng mang tính chất quyết định đối với việc định

hướng chính sách, quyết định ban hành VBPL và thậm chí là quyết định khi có ý kiến khác nhau trong quá trình xây dựng và ban hành VBPL. Chính vì thế, người đứng đầu cần nêu cao ý thức trách nhiệm, phẩm chất, tư cách và đạo đức cách mạng trong quá trình lãnh đạo, quản lý nói chung và trong quá trình tham gia đề xuất, góp ý hoặc phê duyệt các chính sách, pháp luật vì lợi ích của Nhân dân nói riêng. Trong công tác phòng, chống TNCS, đòi hỏi trước hết đối với đội ngũ này là cần có những người lãnh đạo, những nhà quản lý, hoạch định chính sách công tâm, khách quan, không “dính” vào nhóm lợi ích.

Đây cũng là chủ trương mà Đảng, Nhà nước đang chú trọng xây dựng được đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ cấp chiến lược có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, ngang tầm nhiệm vụ. Đó được coi là nhiệm vụ quan trọng để góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính, điều kiện tiên quyết bảo đảm cho hiệu quả lâu bền của công tác phòng, chống tham nhũng. Cùng với việc chú trọng xây dựng và đề cao ý thức, trách nhiệm của người đứng đầu - đội ngũ những cán bộ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan của Đảng và Nhà nước cũng đang thực hiện các biện pháp kiên quyết loại trừ khỏi bộ máy những kẻ thoái hóa biến chất, lợi ích nhóm - mồm mống của TNCS.

Thứ ba, tiếp tục hoàn thiện quy định về ban hành và thực thi chính sách, pháp luật.

Cần tiếp tục hoàn thiện chặt chẽ hơn các quy định về ban hành và thực thi chính sách, pháp luật. Theo đó, phải có các quy định mới, bảo đảm chặt chẽ, khách quan, minh bạch trong việc thông qua các khâu: từ thảo luận tập thể, đến thẩm định, thẩm tra, phản biện chính sách. Chính phủ cần chịu trách nhiệm đến cùng về dự án luật của mình khi trình ra Quốc hội và ngược lại. Quốc hội dành thời gian kiểm soát, đánh giá những chính sách mà Chính phủ đưa ra để bảo đảm

đạo luật đó thực sự vì lợi ích của Nhân dân. Bên cạnh đó, đội ngũ những người tham gia xây dựng chính sách, pháp luật cần phải có chuyên môn giỏi nhưng cũng phải có phẩm chất đạo đức tốt để không bị tác động bởi các nhóm lợi ích trong quá trình tham gia xây dựng pháp luật.

Bên cạnh đó, tăng cường kiểm soát và xử lý các văn bản quy phạm pháp luật sai trái, không khách quan, tạo kẽ hở cho TNCS. Tăng cường vai trò của cơ quan tư pháp trong kiểm soát việc ban hành các văn bản pháp quy, ít nhất là các văn bản dưới luật bằng việc trao cho tòa án có thẩm quyền phán quyết và hủy bỏ các văn bản trái luật thay vì chỉ xem xét các quyết định cá biệt như hiện nay.

Thứ tư, tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.

Việc TNCS trong thời gian qua, một phần cũng có nguyên nhân từ việc thiếu công khai, minh bạch, thiếu sự giải trình làm rõ, thấu đáo các sự việc của các cơ quan, tổ chức và cá nhân có thẩm quyền. Chính điều này đã tạo khoảng trống, kẽ hở cho tiêu cực, tham nhũng, lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm và TNCS phát sinh. Do đó, bên cạnh việc tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nói chung cần chú trọng tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan tham gia xây dựng pháp luật, tạo ra các cuộc thảo luận, phản biện chính sách rộng rãi bao gồm các nhà kinh tế, các luật gia, nhà quản lý và đặc biệt là những đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của dự thảo luật, chính sách. Cùng với đó, các ý kiến góp ý không chỉ để tham khảo hoặc làm cho đủ thủ tục, đúng quy trình mà phải được tiếp thu, giải trình minh bạch.

Chính sách là vấn đề quan trọng, có ảnh hưởng và tác động lớn tới xã hội. Trước khi nghiên cứu, xây dựng và ban hành cần thiết phải có những cuộc hội thảo, hội nghị hay những phiên giải trình để thảo luận một

cách nghiêm túc và thấu đáo những vấn đề lớn còn nhiều ý kiến khác nhau. Việc bảo đảm trách nhiệm giải trình được thực hiện tốt sẽ góp phần quan trọng vào việc phòng ngừa, ngăn chặn, cảnh báo từ sớm, từ xa những cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có biểu hiện thiếu trách nhiệm, không trong sáng, tiêu cực, lợi dụng kẽ hở để “cài cắm” các quy định có lợi cho lợi ích nhóm mà họ đại diện, không vì mục đích tốt đẹp chung cho cộng đồng, xã hội □

Chú thích:

1. *Vì sao khó “chỉ mặt, gọi tên” tham nhũng chính sách?* <https://vov.vn>, ngày 12/7/2021.

2. *Phòng, chống tham nhũng trong xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam.* <https://mt.gov.vn>, ngày 08/8/2022.

3. *Phòng, chống tham nhũng trong hoạch định chính sách công.* <https://www.quanlynhanuoc.vn>, ngày 02/02/2021.

4. *Tham nhũng chính sách ngày càng tinh vi, phức tạp hơn.* <https://kinhtedothi.vn>, truy cập ngày 08/02/2023.

5. *Nhìn lại những “đại án” của năm 2021.* <https://special.nhandan.vn>, truy cập ngày 10/02/2023.

6. *Chuyến bay đưa người Việt Nam về nước thời gian qua đã được thực hiện thế nào?* <https://nld.com.vn>, ngày 29/01/2022.

Tài liệu tham khảo:

1. Adam Graycar. *Cấm nang về tham nhũng đạo đức và sự liêm chính trong hành chính công.* H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, 2022.

2. Lưu Thúy Hồng. *Cơ chế xử lý tham nhũng chính sách.* Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 10/2017.

3. Trương Giang Long. *Bàn về giải pháp phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2014.

4. Nguyễn Phú Trọng. *Quyết tâm ngăn chặn và đẩy lùi tham nhũng.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2019.

5. Trịnh Thị Xuyên. *Cơ chế tham gia của người dân trong phòng chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay.* H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2014.