

# NHỮNG CẢI CÁCH VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG CỦA INDONEXIA

Bản chất của quá trình chuyển đổi ở Indonexia hạn chế đáng kể những lựa chọn cho cải cách. Indonexia đang chứng kiến sự sụp đổ từ từ của một Nhà nước trung ương tập quyền cao độ đã từng bị thống trị bởi một kẻ lộng quyền. Về hệ quả là sự phân chia quyền lực đã được thể hiện ở việc nổi lên các lực lượng chính trị đối lập, cả cũ lẫn mới ở cấp trung ương, sự chuyển giao quyền lực xuống địa phương, nơi những chính trị gia địa phương được trang bị thẩm quyền theo quy định của các đạo luật phân cấp, bắt đầu đấu tranh với chính quyền trung ương. Xã hội dân sự đang phát triển nhanh chóng và hình thành lực lượng thứ ba độc lập với Nhà nước.

Quá trình chuyển đổi ở Indonexia trên thực tế có vẻ phức tạp. Bản thân xã hội của Indonexia và quyết tâm của tầng lớp nhân dân trung lưu đã mang lại một sự gắng kết vô hình, mà sức mạnh của nó thường không được đánh giá đúng mức. Với lực lượng chính trị chủ chốt đã thể hiện khả năng cùng nhau tiến hành các cuộc cải cách thể chế và kinh tế trọng tâm vốn được coi là thiết yếu đối với sự ổn định của đất nước. Tuy nhiên, tình trạng không ổn định hiện nay cho phép những quy tắc không chính thức và những quan niệm sai trái trong quá khứ được tồn tại mà không bị kiểm soát, mặc dù những quy định chính thức vẫn đang có hiệu lực. Cùng với thời gian, khi các chính trị gia có kinh nghiệm hơn, người dân có kiến thức và thận trọng hơn trong việc bảo vệ lợi ích của mình, xã hội công dân hiệu quả hơn, thì trách nhiệm giải trình có khả năng được cải thiện. Nhưng hầu hết các chế độ dân chủ, cả cũ và mới, đều đang ở trong quá trình bầy và điều này đòi hỏi sự lãnh đạo mạnh mẽ, quyết tâm của giới lãnh đạo cao cấp nhằm có được tầm nhìn sáng suốt đối với những lợi ích lâu dài của mình, người dân vẫn tiếp tục thận trọng để bảo đảm rằng trách nhiệm giải trình được cải thiện và nguyên tắc pháp quyền sẽ được áp dụng. Đó là một cuộc đấu tranh liên tục, với các kết quả không chắc chắn và những mối rủi ro dai dẳng về việc không đạt được mục đích. Trong giai đoạn này, quá trình nói trên chắc chắn sẽ xuất hiện những phức tạp và bất lợi với những tiến bộ ở nơi này và thụt lùi ở nơi khác.

Môi trường hiện tại dường như không có lợi cho một chiến lược toàn diện, rộng khắp nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và hạn chế tham nhũng. Các lợi ích được trao là rất mạnh mẽ và năng lực của Nhà nước trong việc thực hiện những chương trình cải cách rộng khắp lại hạn chế. Nhưng đây có thể là một môi trường cho những giải pháp mang tính địa phương, với sự ủng hộ của các nhóm quyền lực địa phương, phát triển mạnh mẽ, dù là trong các khu vực hay các tiểu khu vực cụ thể, các tỉnh hay huyện, hay các tỉnh có các nhà lãnh đạo cải cách. Đây cũng có thể là một môi trường hợp lý trong đó nỗ lực cải cách trọng tâm là tạo điều kiện cho những giải pháp mang tính địa phương nói trên được thúc đẩy từ chính quyền trung ương.

Có những cải cách trong Chính phủ muốn thay đổi các cách thức đang tồn tại và họ cần sự ủng hộ. Một số lãnh đạo chính quyền địa phương muốn tạo nên sự khác biệt. Có những công dân ở khắp mọi nơi đang thực hiện các quyền của mình và đang lên tiếng. Những nỗ lực này có thể được khuyến khích và tạo điều kiện, thu hút mọi người dân Indonesia? Một phương thức tiếp cận hai phần để thực thi nỗ lực trên đã được đề xuất sẽ giúp tăng cường yêu cầu cải cách ở cấp cơ sở và giúp chính quyền trung ương theo đuổi một chương trình cải cách trọng tâm nhằm tạo ra một môi trường thuận lợi cho những sáng kiến chống tham nhũng của địa phương. Cùng với những hoạt động trên cần tạo không gian cho những bông hoa chống tham nhũng được nở rộ trên khắp mọi miền đất nước, qua đó dần hình thành cơ sở cần thiết để bắt đầu tạo ra sự khác biệt trong trách nhiệm giải trình của khu vực công. Ngoài phạm vi chính quyền, tất cả những nhân tố quan trọng có liên quan tới trách nhiệm giải trình nên có vai trò trong quá trình này, là xã hội công dân, giới truyền thông, khu vực tư và những đối tác phát triển quốc tế của Indonesia.

### **Tăng cường yêu cầu đối với cải cách tại địa phương và ở cấp cơ sở**

Kinh nghiệm của Ngân hàng thế giới với chương trình phát triển Kecamatan chỉ ra rằng, việc tăng cường cho những cộng đồng địa phương để tự thực hiện sứ mệnh của họ giúp mang lại những kết quả cao, tăng cường quyền tự chủ và vốn xã hội của địa phương và giảm tham nhũng. Chương này đặt các quỹ dự án dưới sự kiểm soát của những người được hưởng lợi nhiều nhất từ những khoản đầu tư, vì vậy đã tạo ra một lợi ích phát sinh là phải đảm bảo mọi khoản

tiền đều được sử dụng đúng đắn. Chương trình này đề cao sự công khai và minh bạch và sự tham gia của các chủ thể ở địa phương, các lãnh đạo ở cơ sở, những thiết chế địa phương, tất cả vì sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng trong cuộc chiến chống tham nhũng. Phương pháp này không loại trừ nhưng nó làm giảm tham nhũng cũng như giảm chi phí đối với cơ sở hạ tầng.

Chương trình phát triển Kecamatan hiện nay được thực hiện trên một nửa số xã nghèo trong cả nước và ở những nơi chương trình thành công sự phổ biến của nó đã thu hút nhiều huyện mới tham gia bằng chính các quỹ của địa phương họ. Cách tiếp cận của Chương trình có thể áp dụng được trong những lĩnh vực khác nhau như trao quyền cho bệnh nhân giám sát các trung tâm chăm sóc sức khỏe, trao quyền cho phụ huynh học sinh giám sát trường học của con em họ và cho phép các tổ chức phi chính phủ giám sát hoạt động mua sắm công của chính quyền các cấp và cả ở trung ương. Khi đạt được thành công, những chương trình như vậy có thể giúp các lãnh đạo ở địa phương phát triển và nâng cao nhận thức về quyền và nghĩa vụ công dân, cũng như về tầm quan trọng của minh bạch và trách nhiệm giải trình, hình thành vốn xã hội vì một nền quản trị tốt hơn.

Các chính quyền địa phương có thể được hưởng lợi từ việc mở rộng sự tham gia của cộng đồng vào quá trình xây dựng và thực hiện quyết định, bằng việc tăng cường cung cấp thông tin cho người dân và bằng việc thiết lập mối quan hệ hợp tác với xã hội công dân. Ví dụ, sự phân cấp với trách nhiệm giải trình được tăng cường, có thể đóng vai trò chủ chốt trong việc ngăn chặn tham nhũng tràn lan trong lĩnh vực lâm nghiệp và tài nguyên thiên nhiên. Trách nhiệm giải trình phải gồm hai phần, không chỉ hướng đến chính quyền trung ương và chính quyền cấp tỉnh mà còn phải hướng tới những cộng đồng địa phương. Trách nhiệm giải trình được áp dụng ở cấp xã bao gồm cả vấn đề bầu cử và các vấn đề khác trực tiếp hơn nữa. Để phát huy hiệu quả, trách nhiệm giải trình đòi hỏi sự minh bạch, bao gồm việc thông qua tham vấn thẳng thắn và cả sự thay đổi, hướng tới việc điều tiết dựa trên cơ sở kết quả mà các hiệp hội địa phương có thể giám sát.

Những sáng kiến mới, được tài trợ bởi các cơ quan phát triển quốc tế, có thể mang lại cho những chính quyền cấp huyện vốn thiếu thôn nguồn nhân lực, số lượng lớn kinh phí cơ bản cần thiết khi những chính quyền cấp này quyết tâm

tiến hành cải cách quản trị và giám tham nhũng. Thiết lập những tiêu chuẩn rõ ràng nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và sự minh bạch, khuyến khích những cộng đồng và các tổ chức phi Chính phủ giám sát hoạt động của các chính quyền địa phương vào việc áp dụng những chế tài kịp thời khi các tiêu chuẩn không được thực hiện có thể trở thành những nguyên tắc hướng dẫn, được áp dụng rộng rãi hơn trong quá trình chuyển ngân sách từ trung ương xuống địa phương. Những sáng kiến như vậy chỉ thực hiện được nếu các tiêu chí lựa chọn các huyện dễ hiểu và dễ áp dụng và việc thực hiện giám sát, được khen thưởng hay bị xử lý.

Bằng việc tạo ra sự cạnh tranh giữa các huyện để được chính quyền trung ương hoặc các nhà tài trợ tiến hành hỗ trợ, những sáng kiến này có thể nhanh chóng mang lại những kết quả tốt và lan rộng với tốc độ nhanh hơn nếu chúng được thực hiện theo cách thức khác.

Chính quyền trung ương có thể hỗ trợ quy trình này bằng nhiều cách<sup>1</sup>. Áp dụng theo mô hình ở Trung ương, quy trình này có thể đòi hỏi bầu cử trực tiếp để lựa chọn những người đứng đầu các huyện, làm cho những công chức này chịu trách nhiệm giải trình cao hơn trước công chúng. Quy trình này có thể xác định rõ ràng các chức năng mà chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm giải trình, giải quyết những phức tạp xuất phát từ sự mâu thuẫn giữa các đạo luật và các văn bản pháp quy. Có thể cho phép chính quyền địa phương thử nghiệm với cải cách dịch vụ công trong điều kiện kiểm soát tài chính chặt chẽ. Quy trình này có thể cung cấp cho công dân thông tin về hoạt động của chính quyền ở địa phương họ. Quan trọng hơn là quy trình này có thể mở rộng phạm vi đánh thuế cho các chính quyền địa phương qua đó người dân hiểu rằng các khoản thuế mà họ phải đóng nhằm phục vụ cho việc cung cấp các dịch vụ công mà mình nhận được và họ có thể trừng phạt chính quyền địa phương nếu như chính quyền sử dụng sai trái những khoản đó.

### **Xây dựng một môi trường thuận lợi cho các nỗ lực chống tham nhũng**

Chính quyền trung ương cũng đóng một vai trò chủ chốt trong việc xây dựng một môi trường thuận lợi cho các nỗ lực chống tham nhũng. Trong một vài

<sup>1</sup> Xem thêm tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương

trường hợp, điều này có nghĩa đơn giản là vượt ra khỏi lối mòn. Nhưng nỗ lực cải cách trọng tâm ở Trung tâm nhằm tạo ra một môi trường bao gồm cả các hoạt động sau:

#### *Thứ nhất, cải cách tài chính*

Các đảng phái chính trị có nhu cầu tài trợ hợp pháp cho các chiến dịch tranh cử. Nếu những nhu cầu này không được đáp ứng một cách hợp pháp thì chi phí tài chính khổng lồ cho chiến dịch tranh cử của một quốc gia rộng lớn như Indonexia có thể dẫn tới tham nhũng một cách tồi tệ. Những nền dân chủ khác đã đạt được thành công nhất định trong việc kiểm soát các khoản tài chính chính trị. Tuy nhiên, biện pháp khả thi chỉ là đảm bảo một sân chơi bình đẳng. Một số nước nhận thấy các biện pháp tổng hợp mang lại hiệu quả. Những biện pháp này gồm cả việc cung cấp ngân sách để tài trợ tranh cử, giảm chi phí cho các đảng phái chính trị bằng việc cung cấp miễn phí thời gian xuất hiện trên các phương tiện truyền thông, ngăn cấm sử dụng các nguồn lực quốc gia vì các mục đích chính trị, yêu cầu các đảng phái có lưu trữ giấy tờ và tự kiểm toán ngân quỹ của mình, bảo đảm dịch vụ công ở vị trí trung lập trong quá trình bầu cử và bảo đảm sự độc lập của Ủy ban bầu cử.

#### *Thứ hai, tăng cường cơ quan giám sát trách nhiệm giải trình*

Bốn cơ quan chủ chốt trong kiểm soát trách nhiệm Indonexia là Ủy ban bầu cử, cơ quan này giúp người dân lựa chọn những đại diện của mình vào bộ máy hành chính và nghị viện ở cấp quốc gia và địa phương.

Ngân hàng Indonexia là ngân hàng trung ương quốc gia, có chức năng bảo vệ sức mạnh tài chính và tiền tệ của quốc gia

Cơ quan kiểm toán tối cao là cơ quan của Chính phủ

Tòa án tối cao là cơ quan đứng đầu hệ thống tư pháp quốc gia.

Tòa án Hiến pháp là cơ quan thứ năm đang trở thành cơ quan giám sát trách nhiệm giải trình. Chính phủ và Quốc hội cần tìm ra cách thức tốt nhất để tăng cường các thiết chế nói trên và bảo đảm sự động lập của chúng. Có ba yếu tố quyết định là cung cấp tài chính cho các cơ quan này một cách đúng đắn và bảo đảm rằng ngân sách của các cơ quan này trực tiếp do Quốc hội quyết định

chứ không phải do Bộ tài chính, bảo đảm rằng những cơ quan này được lãnh đạo bởi những người có năng lực và sự liêm chính cao nhất, bảo vệ và giữ gìn quyền tự quyết của họ được bảo đảm bằng luật pháp. Để quyền tự quyết này không bị lạm dụng, những người đứng đầu các cơ quan này cần phải được chọn lựa thông qua một quy trình biệt lập với tham nhũng và ảnh hưởng chính trị và được xây dựng nhằm đảm bảo việc tuyển dụng dành cho các ứng cử viên có chất lượng cao.

### **Cấp kinh phí cho các hoạt động công vụ một cách đúng đắn**

Trong một số những yếu tố quan trọng nhất dẫn tới tham nhũng là do sự thất bại của ngân sách Nhà nước trong việc cấp kinh phí cho các hoạt động của chính quyền và sự dung túng cho một loạt các hoạt động nhằm mục đích khắc phục những sự thiếu hụt ngân sách. Bằng việc làm mờ ranh giới giữa quỹ công tu và quỹ tư và làm giảm trách nhiệm giải trình đối với công quỹ, những hoạt động nói trên đã tạo nên một môi trường quan liêu cho tham nhũng. Trong vụ việc liên quan đến quân đội và cảnh sát đã đề cập ở trên, hậu quả đã vượt ra ngoài phạm vi tham nhũng và đe dọa nền dân chủ non trẻ của Indonexia, khi những phi vụ kinh doanh liêu lĩnh của những tổ chức này đã dẫn tới các hoạt động mờ ám bất hợp pháp.

Vấn đề này không được giải quyết trong ngày một ngày hai. Thay vào đó, một chương trình theo từng giai đoạn là cần thiết. Chi phí cho toàn bộ những nhu cầu Chính phủ sẽ rất khổng lồ. Trước khi Bộ tài chính công bố sổ sách của họ, Chính phủ cần xem xét một cách cẩn trọng tất cả những nhu cầu và chi phí, cũng như vai trò của nhà nước và chính quyền trung ương trong một Indonexia phân cấp, với mục đích loại bỏ những hoạt động không cần thiết. Việc xem xét này cần được thực hiện cùng với những nỗ lực mạnh mẽ hơn, nhằm chấm dứt việc tăng thu ngân sách bằng các công cụ không chính thức, tăng cường kiểm soát tài chính và giành được các giá trị tốt hơn từ những quỹ mua sắm của Chính phủ. Trong khi đó, những nỗ lực hiện hành nhằm làm giảm tham nhũng trong ngành hải quan và thuế cần phải được những kết quả khả quan, nhằm tạo ra những khoản thu để cung cấp cho các khoản phân bổ bổ sung theo yêu cầu. Số liệu khảo sát cho thấy, công dân và các doanh nghiệp sẽ chuẩn bị cho việc nộp thêm thuế nếu họ nghĩ rằng họ sẽ không phải hối lộ những người cung cấp dịch

vụ công của Chính phủ. Chính phủ có thể bắt đầu bằng việc đặt mục tiêu hàng năm cho việc tăng mức cung cấp cho những hoạt động của mình vốn không được hỗ trợ và thực hiện việc cung cấp cho các hoạt động này thông qua việc huy động những nguồn lực bổ sung và giảm chi phí.

Indonexia có một rừng các quy định nhằm hạn chế hành vi cá nhân. Chính phủ cần khẩn trương rà soát các quy định này, nhằm sửa đổi chúng và giảm các cơ hội kiểm soát và sự lũng đoạn bằng quy định dưới luật. Việc hướng đến các quy định dưới luật ít hơn, được xây dựng tốt hơn, tập trung vào các kết quả từ trung hạn đến dài hạn là rất quan trọng. Vì vậy, cần phải loại bỏ những quy định được xây dựng nhằm áp đặt những điều kiện gây khó khăn hoặc không khả thi đối với các công ty và cá nhân để tạo điều kiện cho tham nhũng. Đồng thời, một vấn đề cũng rất quan trọng đó là cần phải thực hiện trên thực tế việc cung cấp cho Quốc hội dự thảo các văn bản pháp quy được trình đề ban hành, nhằm xem xét các quy định đó trong sự thống nhất với đạo luật tương ứng và đảm bảo mục đích của đạo luật được bảo vệ.

### **Giảm việc áp dụng không chế tài**

Tham nhũng xảy ra tràn lan ở Indonexia là do khả năng bị bắt và bị trừng phạt là rất ít. Giảm bớt sự dung thứ đối với tham nhũng trong lĩnh vực dịch vụ công bằng việc áp dụng những chế tài hành chính mạnh mẽ sẽ là điểm khởi đầu, nhưng điều đó không thể xảy ra nếu thiếu những nỗ lực thực sự trong cải cách dịch vụ công. Những cải cách trong lĩnh vực tư pháp cũng rất quan trọng để bảo đảm các chế tài hình sự hiệu quả đối với tội phạm tham nhũng. Vấn đề này đã có tiến triển nhất định từ thời kỳ trật tự mới, nhưng với sự hỗn loạn của quá trình chuyển đổi và sự xuất hiện từ trước đó của khủng hoảng trong quản lý, những nỗ lực để tiến tới một cách mạnh mẽ hơn đã không mang lại kết quả.

### **Tăng cường sự minh bạch**

Trách nhiệm giải trình không thể được bảo đảm nếu thiếu sự minh bạch. Môi trường quan liêu nặng về bí mật đang rất phổ biến đã tạo ra tâm bình phong che đậy tình trạng tham nhũng tràn lan. Tâm bình phong đó cần phải được vứt bỏ cùng với việc Indonexia tiếp tục đi theo con đường dân chủ hóa. Nỗ lực này phải bắt đầu bằng phương thức xây dựng chính sách, pháp luật và quy định. Quá

trình được mở rộng để tiếp nhận những áp lực mạnh mẽ của xã hội công dân và giới truyền thông năng động. Nhưng những cơ quan công quyền của Indonexia cần tổ chức một cách có hệ thống việc đưa ra những chính sách và các dự thảo luật, quy định để công chúng xem xét và bình luận.

Một đạo luật trong sáng mang lại sự minh bạch cho quá trình quản lý là điều kiện quan trọng trong tiên quyết. Một đạo luật về tự do thông tin đã được cân nhắc từ lâu, mặc dù cho đến hiện tại vẫn chưa có được kết quả như mong muốn. Nhưng Chính phủ không cần thiết phải chờ đợi điều đó. Pháp luật chống tham nhũng hiện hành cho phép sự công khai thông tin rộng rãi hơn, đồng thời vẫn đang chờ đợi những quy định hướng dẫn. Sự minh bạch trong lĩnh vực ngân sách có thể được tăng cường bằng những phương thức như tạo điều kiện cho xã hội công dân giám sát chi tiêu công và công khai hoạt động kiểm toán của Chính phủ và các báo cáo của cơ quan kiểm toán tối cao, cơ quan kiểm toán nội bộ của Chính phủ và ban giám sát tài chính và phát triển. Trong mua sắm việc đấu thầu cần phải được công khai và kết quả quá trình lựa chọn nhà thầu phải được công khai ngay lập tức. Thẩm phán của Tòa án nhân dân tối cao và tòa án cấp dưới nên thực hiện theo các tòa án thương mại trong việc công khai các bản án để nhân dân xem xét. Cuộc cách mạng thông tin hiện nay mang đến khả năng cung cấp cho công chúng những thông tin về hoạt động của Chính phủ, các nghĩa vụ, chi phí theo hướng đó những công chức tha hóa không thể lợi dụng sự thiếu hiểu biết của người dân. Thực tế các quốc gia trên thế giới có thể thấy rằng Chính phủ điện tử mang lại khả năng lớn để giảm tham nhũng và tăng cường minh bạch.

Trong sự ra đời của xã hội, chính người đứng đầu nền cộng hòa sáng tạo ra thể chế, và sau đó chính thể chế đặt ra khuôn khổ cho người đứng đầu nền cộng hòa<sup>2</sup>.

Đạt tới trách nhiệm giải trình ở mức độ cao hơn lý thuyết là điều không khó. Ở Indonexia đã đạt được nhiều tiến bộ theo định hướng này. Vấn đề đặt ra là làm thế nào để trách nhiệm giải trình được thực hiện trên thực tế. Vấn đề khác cũng được đặt ra là sự tôn trọng đối với những cơ quan trọng yếu của Nhà nước

---

<sup>2</sup> Montesquieu, theo trích dẫn Dhar 2000 trang 229.



và với những thể chế quan trọng là nền tảng cho những trụ cột của nền dân chủ. Các chính trị gia nhìn nhận như thế nào đối với vấn đề tuân thủ pháp luật bầu cử? Các công chức có lo lắng khi họ đối mặt với một ủy ban của Quốc hội, và các đại biểu Quốc hội có coi trọng trách nhiệm bảo vệ lợi ích của người dân hơn lợi ích cá nhân hoặc lợi ích đảng phái hay không? Liệu các Bộ trưởng có từ chức không nếu uy tín của họ có tỳ vết? Bộ trưởng sẽ noi gương cho công chức dưới quyền như thế nào khi đưa ra những khoản chi tiêu của mình? Một truyền thống được hình thành ngay từ thời kỳ đầu của nền dân chủ, đó là xác định một cách dài hạn hình thức tồn tại của nền dân chủ và mức độ giải trình của các thiết chế trong nền dân chủ đó. Vì vậy việc những chủ thể quan trọng trong khuôn khổ trách nhiệm giải trình hành động và tác động lẫn nhau như thế nào sẽ quyết định rất nhiều điều. Indonexia đã không có nhiều thứ có giá trị để bắt đầu một trang sử mới. Những luật lệ không chính thức tràn lan, mà không yêu cầu hoặc yêu cầu ít trách nhiệm giải trình, là một phần của một máy tham nhũng đầy đủ trang bị. Có thể làm gì để thay đổi những khuôn khổ đã tạo nên các luật lệ không chính thức đó và thuyết phục người dân chấp nhận các quy tắc chính thức đã được cải thiện?



**TTBD ĐBDC**

