



**PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM:  
THẤY GÌ SAU HAI NĂM THI HÀNH LUẬT?**

**Hà Nội, tháng 11 - 2008**

## MỤC LỤC

|                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>LỜI NÓI ĐẦU .....</b>                                                        | <b>1</b>  |
| <b>TÓM TẮT .....</b>                                                            | <b>2</b>  |
| <b>I. GIỚI THIỆU.....</b>                                                       | <b>7</b>  |
| <b>1.1. Mục đích nghiên cứu.....</b>                                            | <b>7</b>  |
| 1-1.1. Tính phổ biến của tham nhũng ở Việt Nam .....                            | 7         |
| 1.1.2. Cam kết của Lãnh đạo và lo lắng của dân .....                            | 7         |
| 1.1.3. Nhu cầu đánh giá tác động của Luật PCTN tới xã hội.....                  | 7         |
| 1.1.4. Mục tiêu nghiên cứu.....                                                 | 8         |
| 1.1.5. Giả thuyết khi tiến hành nghiên cứu.....                                 | 8         |
| <b>1.2. Phương pháp tiến hành nghiên cứu.....</b>                               | <b>8</b>  |
| 1.2.1. Tiếp cận Đánh giá chính sách dựa trên chứng cứ .....                     | 8         |
| 1.2.2. Tiếp cận nghiên cứu có sự tham gia của đối tác .....                     | 8         |
| 1.2.3. Vài nhận xét về cơ cấu tham gia của đối tác trong khảo sát.....          | 8         |
| <b>II. TÌNH TRẠNG THAM NHŨNG TRƯỚC KHI BAN HÀNH LUẬT PCTN .....</b>             | <b>9</b>  |
| <b>2.1. Thời kỳ 1990-1998: Trước khi ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng. 9</b> | <b>9</b>  |
| 2.1.1. Các địa phương dựa vào Nghị quyết để hoạt động kinh tế.....              | 9         |
| 2.1.2. Lĩnh vực quản lý đất đai, ngân sách.....                                 | 9         |
| 2.1.3. Lĩnh vực đầu tư xây dựng.....                                            | 10        |
| 2.1.4. Lĩnh vực văn hoá, xã hội .....                                           | 10        |
| <b>2.2. Thời kỳ 1998-2005: Sau ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng .....</b>    | <b>11</b> |
| 2.2.1. Nhiều văn bản ra đời-Kinh tế tăng mạnh; Quy mô tham nhũng lớn hơn ....   | 11        |
| 2.2.2. Lĩnh vực đầu tư xây dựng.....                                            | 11        |
| 2.2.3. Lĩnh vực quản lý đất đai .....                                           | 12        |
| 2.2.4. Lĩnh vực quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước .....                     | 12        |
| 2.2.5. Lĩnh vực quản lý và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước .....              | 13        |
| 2.2.6. Lĩnh vực tư pháp và hoạt động thanh tra.....                             | 13        |
| <b>III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN LUẬT PCTN (từ 6/2006 đến 10/2008) .....</b>           | <b>13</b> |
| <b>3.1. Ban hành văn bản triển khai Luật PCTN .....</b>                         | <b>13</b> |
| 3.1.1. Văn bản triển khai Luật PCTN ở cấp trung ương (Nhà nước).....            | 13        |
| 3.1.2. Văn bản triển khai Luật PCTN ở cấp Bộ, ngành .....                       | 16        |
| 3.1.3. Văn bản triển khai Luật PCTN ở Địa phương .....                          | 16        |
| <b>3.2. Tác động “rắn đẽ” của Luật PCTN – Biểu hiện “nhờn” .....</b>            | <b>16</b> |
| 3.2.1. Thanh tra “rầm rộ” kẻ tham nũng e sợ .....                               | 16        |
| 3.2.2. Có biểu hiện “nhờn”, phản ứng tình vi .....                              | 17        |
| <b>IV. KẾT QUẢ KHẢO SÁT TẠI ĐỊA PHƯƠNG VỀ PCTN VÀ THI HÀNH LUẬT PCTN .....</b>  | <b>18</b> |
| <b>4.1. Đánh giá kết quả triển khai Luật PCTN.....</b>                          | <b>18</b> |
| 4.1.1. Văn bản PCTN được triển khai “rầm rộ” trong cả nước.....                 | 18        |
| 4.1.2. Tổ chức theo “phong trào”- Ít hiệu quả .....                             | 20        |
| 4.1.3. Triển khai dựa chủ yếu vào cơ quan, ít dựa vào dân; Dân chưa tin.....    | 21        |
| <b>4.2. Đánh giá hiện trạng tham nhũng.....</b>                                 | <b>22</b> |
| 4.2.1. Tính phổ biến và hệ thống của tham nhũng ở Việt Nam.....                 | 22        |
| 4.2.2. Đánh giá lĩnh vực thường xảy ra tham nhũng.....                          | 24        |
| <b>4.3. Đánh giá Tác động của Luật PCTN .....</b>                               | <b>25</b> |
| 4.3.1. Tác động phòng ngừa và phát hiện tham nhũng .....                        | 25        |
| 4.3.2. Tác động tố cáo và xử lý tham nhũng .....                                | 26        |
| 4.3.3. Tác động thúc đẩy tính công khai, minh bạch .....                        | 28        |

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4.4. Nguyên nhân Luật PCTN thực thi chưa hiệu quả: Tham nhũng chưa giảm .....</b> | <b>30</b> |
| 4.4.1. Lợi dụng “Sở hữu toàn dân”, “Sở hữu nhà nước”, tham nhũng dễ dàng ....        | 30        |
| 4.4.2. Chưa có cơ chế hiệu quả để kiểm soát quyền lực .....                          | 30        |
| 4.4.3. Cơ chế “xin-cho”, “cấp phát” vẫn phổ biến trong quản trị quốc gia.....        | 32        |
| 4.4.4. Thiếu sự giám sát đích thực của các tổ chứcXHDS và người dân.....             | 32        |
| 4.4.5. Lương thấp- Tham nhũng như một giải pháp tăng thu nhập của viên chức          | 33        |
| 4.4.6. Xử lý chưa nghiêm - Mức độ “Quyết tâm” PCTN?.....                             | 33        |
| <b>V. CÁC TỔ CHỨC XHDS VÀ CỘNG ĐỒNG TRONG PCTN.....</b>                              | <b>33</b> |
| <b>5.1. Khung pháp lý.....</b>                                                       | <b>33</b> |
| 5.1.1. Bối cảnh và chủ trương huy động các tổ chức XHDS trong PCTN.....              | 33        |
| 5.1.2. Tính pháp lý về vai trò giám sát PCTN của các tổ chức XHDS.....               | 34        |
| 5.1.3. Một số hoạt động PCTN nổi bật của các tổ chức XHDS .....                      | 34        |
| <b>5.2. Đánh giá định lượng từ Khảo sát.....</b>                                     | <b>35</b> |
| 5.2.1. Các tổ chức XHDS tự đánh giá về kết quả thực hiện PCTN .....                  | 35        |
| 5.2.2. Đánh giá chung về các tổ chức XHDS thực hiện PCTN .....                       | 35        |
| <b>5.3. Những khó khăn, hạn chế của các tổ chức XHDS trong PCTN.....</b>             | <b>36</b> |
| 5.3.1. Các tổ chức XHDS chưa được “trao quyền” đúng mức.....                         | 36        |
| 5.3.2. Vai trò giám sát của XHDS hạn chế, nặng chức năng “tuyên truyền”.....         | 36        |
| 5.3.3. Chưa có cơ chế cụ thể bảo vệ người chống tham nhũng.....                      | 37        |
| 5.3.4. Hạn chế về năng lực PCTN của các tổ chức XHDS và người dân .....              | 38        |
| <b>VI. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ.....</b>                                              | <b>39</b> |
| <b>6.1. Kết luận.....</b>                                                            | <b>39</b> |
| 6.1.1. Tham nhũng ở Việt Nam - “Căn bệnh phổ biến, mang tính hệ thống” .....         | 39        |
| 6.1.2. Luật PCTN triển khai “rầm rộ” - Tham nhũng chưa bị đẩy lùi .....              | 39        |
| 6.1.3. Các tổ chức XHDS và người dân còn nhiều khó khăn, hạn chế trong PCTN.....     | 39        |
| 6.1.4. Năng lực PCTN của các tổ chức XHDS và người dân rất hạn chế.....              | 39        |
| <b>6.2. Một số khuyến nghị .....</b>                                                 | <b>40</b> |
| 6.2.1. Trường Ban PCTN không phải là thủ trưởng chính quyền .....                    | 40        |
| 6.2.2. Đảng viên bất kể cấp nào vi phạm tham nhũng cần xử theo pháp luật chung ..... | 40        |
| 6.2.3. Thúc đẩy cải cách hành chính nhằm loại bỏ cơ chế “xin-cho”, “cấp phát”. ..... | 40        |
| 6.2.4. Thúc đẩy thi hành Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở phục vụ PCTN .....                | 40        |
| 6.2.5. Nâng cao vai trò, năng lực của các tổ chức XHDS trong PCTN .....              | 41        |

## BẢNG CHỮ VIẾT TẮT

|         |                                                                            |
|---------|----------------------------------------------------------------------------|
| CCB     | Cựu chiến binh                                                             |
| CP      | Chính phủ                                                                  |
| CSVN    | Cộng sản Việt Nam                                                          |
| FLC     | Quỹ hợp tác địa phương, Đại sứ quán Phần Lan<br>(Fund of Local Coopéation) |
| HCM     | Hồ Chí Minh                                                                |
| HĐND    | Hội đồng nhân dân                                                          |
| KT - XH | Kinh tế - Xã hội                                                           |
| MTTQVN  | Mặt trận tổ quốc Việt Nam                                                  |
| NĐ      | Nghị định                                                                  |
| NQ      | Nghị quyết                                                                 |
| PCTN    | Phòng chống tham nhũng                                                     |
| TT      | Thông Tư                                                                   |
| TTg     | Thủ tướng                                                                  |
| TP. HCM | Thành phố Hồ Chí Minh                                                      |
| UBND    | Ủy ban nhân dân                                                            |
| MO      | Tổ chức quần chúng (Mass Organisaton)                                      |
| MTĐT    | Môi trường đô thị                                                          |
| NGO     | Tổ chức phi chính phủ (Non Governmental<br>Organization)                   |
| ODA     | Viện trợ chính thức Phát triển (Official Development<br>Aid)               |
| PVS     | Phòng vấn sâu                                                              |
| TI      | <u>Tổ chức Minh bạch Quốc tế</u> ( <i>Transparency<br/>International</i> ) |
| TNHH    | Trách nhiệm hữu hạn                                                        |
| TP.     | Thành phố                                                                  |
| XHDS    | Xã hội dân sự                                                              |
| VOV     | Đài tiếng nói Việt Nam (Voice of Vietnam)                                  |
| VTV     | Đài truyền hình Việt Nam (Vietnam Television)                              |

## LỜI NÓI ĐẦU

Tham nhũng là vấn đề rất lớn, phức tạp, tồn tại phổ biến ở Việt Nam, ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của đất nước, tới mỗi cá nhân và cộng đồng.

Luật Phòng, chống tham nhũng (PCTN) đã được Quốc hội Việt Nam thông qua ngày 29-11-2005 (có hiệu lực từ ngày 1-6-2006), với hệ thống các biện pháp về phòng ngừa tham nhũng, phát hiện tham nhũng và xử lý hành vi tham nhũng. Đến nay (10/2008), Luật PCTN đã được thực thi hơn hai năm, nhưng tình hình tham nhũng vẫn rất phức tạp. Chính phủ đang tiến hành xây dựng “Chiến lược quốc gia PCTN đến năm 2020”, trong đó đã nhận định: “Tình hình tham nhũng vẫn diễn ra phổ biến, nghiêm trọng, phức tạp trên nhiều lĩnh vực, đang trở thành vật cản lớn cho thành công của công cuộc đổi mới”.

Trong bối cảnh đó rất cần tiến hành một nghiên cứu đánh giá tổng quát, trên phạm vi toàn quốc, thực trạng PCTN và tác động của Luật PCTN tới đời sống xã hội, nhằm xác định bản chất, nguyên nhân tham nhũng và đề xuất những giải pháp, khuyến nghị góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản PCTN và thực thi Luật PCTN hiệu quả hơn.

Được sự tài trợ của Quỹ Hợp tác Địa phương (FLC) thuộc Đại sứ quán Phần Lan tại Hà Nội, Trung tâm Nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội KH&KT Việt Nam (VUSTA), phối hợp với Ban Dân chủ và Pháp luật, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đã triển khai dự án FLC 08-01 “*Phòng chống tham nhũng (PCTN)-Đánh giá hiện trạng và Xây dựng năng lực PCTN cho các tổ chức XHDS và cộng đồng nông thôn*”, thực hiện trong 30 tháng, bắt đầu từ tháng 03/2008, gồm hai giai đoạn: Giai đoạn I nhằm đánh giá thực trạng PCTN và tác động của Luật PCTN trên phạm vi toàn quốc; Giai đoạn II nhằm nâng cao năng lực cho các tổ chức xã hội dân sự (XHDS) và cộng đồng nông thôn về PCTN; trao đổi ý kiến trong công luận về thực hiện PCTN.

Dự án được triển khai theo cách tiếp cận đánh giá chính sách dựa trên các chứng cứ thực tiễn (khảo sát địa bàn), và xuất phát từ một giả thuyết là: Phải chăng một nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng PCTN ở Việt Nam đến nay chưa được cải thiện như mong muốn và Luật PCTN sau hơn hai năm chưa được thực thi hiệu quả, đó là: Còn tồn tại những thiếu hụt trong thể chế, trong đó đặc biệt chưa có cơ chế trao quyền cho các tổ chức XHDS và người dân trong PCTN?

Tài liệu này là Báo cáo kết quả nghiên cứu và khảo sát tại địa bàn của Giai đoạn I. Trong quá trình tiến hành nghiên cứu, khảo sát, dự án đã nhận được sự giúp đỡ hiệu quả của các đối tác và cộng tác viên. Nhóm cán bộ triển khai dự án bày tỏ lòng biết ơn chân thành đến:

- Các cán bộ quản lý, cán bộ nghiên cứu ở trung ương và địa phương, đại diện các tổ chức XHDS, đoàn thể và cộng đồng dân cư tại các địa bàn nghiên cứu đã hỗ trợ dự án thông qua các chuyên đề nghiên cứu, các cuộc thảo luận nhóm, hội thảo và trả lời phỏng vấn;

- Quỹ Hợp tác Địa phương (FLC) thuộc Đại sứ quán Phần Lan tại Hà Nội đã tài trợ kinh phí cho quá trình nghiên cứu và tiến hành khảo sát tại địa bàn.

Những kết luận và kiến nghị đưa ra trong báo cáo này là của nhóm nghiên cứu và không nhất thiết thể hiện quan điểm của Đại sứ quán Phần Lan.

TM. Nhóm cán bộ dự án

Trưởng dự án

PGS.TS. Đặng Ngọc Dinh

Giám đốc Trung tâm nghiên cứu phát triển hỗ trợ cộng đồng (CECODES)

## TÓM TẮT

Tham nhũng là vấn đề rất lớn, phức tạp, tồn tại phổ biến ở Việt Nam, ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của đất nước nói chung, tới mỗi cá nhân và cộng đồng người Việt Nam nói riêng. Luật Phòng chống tham nhũng (PCTN) của Việt Nam (khoản 2, điều 1) xác định: "Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn, đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để thực hiện hành vi trái pháp luật vì vụ lợi".

Đến nay (10/2008), Luật PCTN đã được thực thi hơn hai năm, nhưng Chính phủ nhận định: "Tình hình tham nhũng vẫn diễn ra phổ biến, nghiêm trọng, phức tạp, trên nhiều lĩnh vực, đang trở thành vật cản lớn cho thành công của công cuộc đổi mới".

Được sự tài trợ của Quỹ Hợp tác Địa phương (FLC) thuộc Đại sứ quán Phần Lan tại Hà Nội, Trung tâm Nghiên cứu Phát triển Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội KH&KT Việt Nam (VUSTA), phối hợp với Ban Dân chủ và Pháp luật, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đã triển khai dự án FLC 08-01 "Phòng chống tham nhũng (PCTN)-Đánh giá hiện trạng và Xây dựng năng lực PCTN cho các tổ chứcXHDS và cộng đồng nông thôn", thực hiện trong 30 tháng, bắt đầu từ tháng 03/2008.

Dự án được tiến hành theo hai giai đoạn: Giai đoạn I nhằm đánh giá thực trạng PCTN và tác động của Luật PCTN trên phạm vi toàn quốc; Giai đoạn II nhằm nâng cao năng lực cho các tổ chức XHDS và cộng đồng nông thôn về PCTN; Trao đổi ý kiến trong công luận về thực hiện PCTN.

Tài liệu này là Báo cáo kết quả nghiên cứu và khảo sát tại địa bàn của Giai đoạn I dự án.

### **Mục tiêu của nghiên cứu**

Đánh giá thực trạng PCTN và tác động của Luật PCTN trên phạm vi toàn quốc thông qua khảo sát tại 9 tỉnh. Từ đó xác định được những nguyên nhân đích thực và đề xuất được những khuyến nghị thích hợp góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản Luật PCTN và phương thức triển khai để Luật PCTN được thực thi một cách hiệu quả.

### **Giả thuyết khi tiến hành nghiên cứu**

Phải chăng một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng PCTN ở Việt Nam đến nay chưa được cải thiện như mong muốn và Luật PCTN sau hơn hai năm chưa được thực thi hiệu quả, đó là: Còn tồn tại những thiếu hụt trong thể chế, trong đó đặc biệt chưa có chính sách trao quyền cho các tổ chức XHDS và người dân trong PCTN?

### **Địa bàn khảo sát và Phương pháp tiến hành nghiên cứu**

Cơ cấu địa bàn khảo sát bao gồm 18 xã, phường thuộc 9 tỉnh trải ra trên 3 miền lãnh thổ trong cả nước, đó là: (i) 4 tỉnh phía Bắc: Hà Giang; Lào Cai; Hà Nội; và Thái Bình; (ii) 3 tỉnh miền Trung: Thanh Hoá, Đà Nẵng và Lâm Đồng; (iii) và 2 tỉnh miền Nam: Bà Rịa-Vũng Tàu và Long An.

Nghiên cứu được tiến hành theo cách tiếp cận "Đánh giá tác động của chính sách dựa trên chứng cứ". Hệ thống chính sách bao gồm Luật và các văn bản triển khai Luật PCTN cấp trung ương và địa phương. Chứng cứ bao gồm: Báo cáo của Thanh tra các tỉnh khảo sát; Các tài liệu chuyên đề khoa học và ý kiến trả lời từ các đối tác trong quá trình khảo sát tại địa bàn, trong đó: (i) Phỏng vấn sâu gần 200 thành viên các tổ chức XHDS cấp tỉnh, huyện và xã, chủ yếu là thành viên của các tổ chức: Mặt trận tổ quốc, các hội Phụ nữ, Nông dân, Cựu chiến binh, và các tổ chức cộng đồng; (ii) Điều tra theo

Phiếu hỏi gần 500 cá nhân, chủ yếu là cán bộ các tổ chứcXHDS và người dân tại cơ sở thôn, bản; (iii) Thảo luận nhóm của gần 500 người (35 nhóm), đại diện cho cộng đồng dân cư của 18 xã/phường thuộc 9 tỉnh khảo sát.

### **Tình trạng tham nhũng trước khi ban hành Luật PCTN**

- Thời kỳ 1990-1998: trước khi ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng. Đây là thời kỳ mà luật pháp, chính sách còn nhiều bất cập. Theo cơ chế thị trường, các địa phương lấy Nghị quyết của cấp uỷ Đảng, HĐND làm văn bản pháp lý cao nhất để thực hiện các hoạt động kinh tế-xã hội. Các cấp, từ xã, huyện, đến tỉnh thi nhau “chạy” dự án; “chạy” kinh phí được cấp phát từ ngân sách nhà nước; bán đất; v.v.

- Thời kỳ 1998-2005: trước ban hành Luật PCTN. Trong thời kỳ này, nhiều văn bản pháp luật quan trọng<sup>1</sup> được ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo hướng hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, kinh tế tăng trưởng nhanh, đời sống xã hội phát triển, các hành vi tham nhũng tiếp tục phổ biến, quy mô lớn hơn, nhưng thể hiện tinh vi hơn. Tham nhũng đã làm mất niềm tin của người dân vào bộ máy công quyền. Thu hồi (giao) đất cho các dự án, “xin - cho”, “cấp phát” vốn ngân sách, “chạy dự án”, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước, “chạy chức”, v.v, là những cơ hội và lĩnh vực xảy ra nhiều tham nhũng.

### **Đánh giá quá trình triển khai Luật PCTN- Kết quả khảo sát tại địa phương**

Luật PCTN, cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác PCTN, được tổ chức triển khai đồng loạt, “rầm rộ”, từ trung ương đến địa phương, đã có tác động tích cực là “răn đe” và ngăn chặn tham nhũng, đặc biệt ở vài năm đầu (2006, 2007). Luật PCTN đã tạo ra một bước đột phá trong hoạt động kê khai tài sản, vì bắt buộc kê khai đối với cán bộ các ngành nắm giữ vị trí công tác dễ tham nhũng nhất, và đối tượng phải kê khai bao gồm cả các thành viên gần gũi trong gia đình.

Tuy nhiên, quá trình triển khai Luật PCTN cũng có nhiều hạn chế, đó là: Tổ chức theo “phong trào”, lúc đầu mạnh, sau yếu dần, kém hiệu quả. Quá trình tổ chức triển khai dựa chủ yếu vào quyền lực (Đảng uỷ và chính quyền các cấp), mà còn ít dựa vào người dân bình thường. Các tổ chức chính trị-xã hội (MTTQ; Phụ nữ, Nông dân, ...) dường như chưa thực sự là chỗ dựa của người dân trong PCTN. Được phổ biến về Luật PCTN, nhưng người dân chưa thật sự phấn khởi vì nghĩ rằng việc PCTN khó có thể thực thi hiệu quả.

### **Đánh giá hiện trạng tham nhũng**

Tính phổ biến và tính hệ thống của tham nhũng ở Việt Nam đã được người dân xác nhận trong các cuộc trả lời phỏng vấn và thảo luận nhóm. Có ý kiến gọi tính “hệ thống” của nạn tham nhũng ở Việt Nam hiện nay là tính “cấu trúc” và lý giải, vì có 3 đặc điểm: Có tính phổ biến (trong mọi lĩnh vực, mọi vùng lãnh thổ); Có sự liên kết dọc (theo “dây”, theo ngành, theo cấp trên, dưới); Có tính liên kết ngang (theo “bè”, theo “cánh”). Các liên kết ở đây được thực hiện theo quyền, thậm chí người có một chút quyền thôi là có thể tham nhũng.

Về lĩnh vực thường xảy ra tham nhũng, kết quả của khảo sát tại 9 tỉnh cho thấy, hai lĩnh vực xảy ra nhiều tham nhũng nhất, có tỷ lệ ý kiến vượt xa các lĩnh vực khác, đó là: Quản lý đất đai (85,87%); và Dự án công trình xây dựng (84,81%).

---

<sup>1</sup> Pháp lệnh chống tham nhũng, Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, Quy chế dân chủ cơ sở

## **Đánh giá Tác động của Luật PCTN**

Kết quả khảo sát cho thấy: 67% số người được hỏi cảm nhận là, thời gian đầu triển khai Luật PCTN, tình trạng tham nhũng có xu hướng giảm, song 33% số người đã có nhận định ngược lại, trong đó 26% số người cảm thấy mức độ tham nhũng vẫn diễn ra như khi chưa có Luật PCTN, và 7% số người cho là mức độ tham nhũng tăng lên.

Hiện tượng trên đây có thể được giải thích là: Luật PCTN đã có tác dụng “răn đe” trong thời gian đầu, cũng có thể do tham nhũng trở nên tinh vi hơn rất khó phát hiện. Ngoài ra, có thể còn do một số nguyên nhân quan trọng, đó là: Năng lực phát hiện tham nhũng của người dân còn thấp, hoặc do người dân chưa tin vào hiệu lực của việc phát hiện tham nhũng. Cụ thể, cũng trọng đợt khảo sát, có tới 74% người được hỏi cho rằng mức độ phát hiện hành vi tham nhũng tại địa phương là “ít và không thường xuyên”; 38% dân cho rằng họ nhận biết được các hành vi tham nhũng của những người có chức, có quyền nhưng không dám hoặc không muốn tham gia tố cáo (do sợ bị trả thù) .

Trong 12 hoạt động được quy định cần công khai, người dân thấy rằng chỉ có 2 hoạt động là người dân có khả năng giám sát, đó là: Quản lý dự án đầu tư xây dựng cấp cộng đồng (quy mô nhỏ); và Huy động, sử dụng các khoản dân đóng góp. Rõ ràng đây chỉ là những lĩnh vực gắn liền với lợi ích thiết thân của người dân.

### **Nguyên nhân Luật PCTN thực thi chưa hiệu quả; Tham nhũng chưa giảm**

- Chưa có cơ chế hiệu quả để kiểm soát quyền lực. Theo thủ tục thi hành Luật, thủ trưởng chính quyền các cấp đồng thời là Trưởng ban chỉ đạo PCTNC. Việc này có thể tạo nên tình trạng xung đột quyền lợi.

- Cơ chế “xin-cho”<sup>2</sup> vẫn phổ biến trong quản trị quốc gia, thể hiện trong nhiều hoạt động, từ phân bổ kế hoạch kinh phí hàng năm; duyệt dự án đầu tư; đến cả lĩnh vực tổ chức cán bộ, phân bổ chức, quyền. Cơ chế này tạo môi trường thuận lợi cho tham nhũng nảy nở.

- Thiếu cơ chế giám sát đích thực của các tổ chức XHDS và người dân. Trong Luật PCTN đã có những nội dung quy định sự giám sát của các tổ chức XHDS và người dân trong công tác PCTN, nhưng trên thực tế sự giám sát này còn mang tính hình thức. Nhiều vụ việc tham nhũng có liên quan đến lãnh đạo, dù người dân phát hiện tới các tổ chức quần chúng, vẫn không được giải quyết.

- Xử lý chưa nghiêm - Mức độ “Quyết tâm chính trị” PCTN đã cao đúng mức? Một khi cán bộ nắm quyền lực tham nhũng nhưng không bị xử lý nghiêm thì nguồn phát sinh tham nhũng sẽ vẫn còn. Kiểm soát lỏng lẻo và trừng trị không đúng mức, nên tham nhũng và chạy án ở mọi tầng, mọi cấp là đương nhiên. Chỉ có những việc quá bức xúc bị dư luận và báo chí lên án mạnh thì mới quan tâm xem xét. Một số ý kiến còn cho rằng “quyết tâm chính trị” PCTN chưa cao, chưa đến mức tương tự như đối với

---

<sup>2</sup> Nguyễn Đình Huân, Biên bản Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN, TP. Thái bình, 7/10/2008, dự án FLC 08-01, “Cơ chế xin – cho, là phương thức quản trị xã hội chủ yếu không bằng luật pháp mà bằng mệnh lệnh. “Xin – cho” không phải là xin quà, tặng quà, mà là xin quyền (cơ) được làm, xin chế độ (chế). Cấp trên, nhất là cơ quan hành pháp cho cơ (cho quyền), cho chế (chế độ). Cơ chế xin – cho rất đa dạng, giai đoạn bao cấp (trước năm 1986) thì xin – cho hàng hoá, vật tư, nay xoá bao cấp nhưng cơ chế này vẫn tồn tại. Ví dụ, xin – cho bổ sung ngân sách; xin cho dự án (xây dựng khu công nghiệp; làm nhà máy đường, v.v...); xin – cho chức, xin – cho quyền; xin – cho giải ngân tiền; xin – cho giảm tội; xin tạm chưa thi hành án; v.v...; ...Đây là nguyên nhân sâu xa của nạn tham nhũng”

một số việc khó dường như không thể triển khai được, mà vẫn thành công, chẳng hạn việc “cắm pháo”; việc “đội mũ bảo hiểm khi đi xe máy”.

### **Các tổ chứcXHDS trong hoạt động PCTN- Những khó khăn, thách thức**

Luật PCTN là đã tạo ra một khung pháp lý quan trọng cho sự tham gia của XHDS trong PCTN. Tuy nhiên, do truyền thống đất nước nhiều năm chống ngoại xâm, các tổ chức XHDS ở Việt Nam còn mang tính chất của các “đoàn thể cách mạng”, được hỗ trợ một cách đặc biệt từ phía chính quyền. Trong bối cảnh đó, nếu trong chính quyền có hiện tượng tham nhũng, thì các tổ chức XHDS rất khó đảm nhiệm vai trò thay mặt người dân đòi hỏi chính quyền phải giải trình, công khai, minh bạch.

Cho đến nay, ở Việt Nam Luật về Hội, mà thực chất là Luật về quyền thành lập các Hội và vai trò chức năng của XHDS, sau nhiều lần thảo luận, dự thảo, vẫn chưa được Quốc hội thông qua. Đây cũng là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến các tổ chức XHDS, đặc biệt là các tổ chức cộng đồng, các Hội xã hội-nghề nghiệp, các Hội đoàn thiện nguyện, các Nhóm sở thích, v.v, thiếu cơ sở pháp lý để tham gia PCTN một cách tích cực.

Mặc dù Luật PCTN đã khẳng định vai trò tích cực của lực lượng truyền thông (báo chí, phát thanh, truyền hình, internet) trong phát hiện tham nhũng, nhưng trên thực tế giới truyền thông còn rất lúng túng, và nhiều lúc lo lắng về vai trò của mình trong PCTN.

Đến nay, vẫn còn thiếu chế tài bảo vệ người tố cáo tham nhũng hoặc các nhân chứng. Bản thân MTTQ và các tổ chức thành viên cũng không đủ quyền lực và sức mạnh để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ này.

Trong thời gian qua, hoạt động nâng cao năng lực cho người dân và các tổ chức XHDS còn rất ít so với nhu cầu thực tế đòi hỏi. Đến nay việc nâng cao năng lực PCTN chỉ tập trung vào đội ngũ cán bộ, đảng viên, trong khi các tổ chức XHDS và người dân là đội ngũ to lớn, rộng khắp, nếu được nâng cao năng lực đầy đủ, thì công tác PCTN sẽ đạt hiệu quả to lớn.

### **Kết luận**

- (i) Luật PCTN đã có tác dụng trong thời gian đầu, nhưng về sau “lắng” xuống;
- (ii) Các tổ chức XHDS và người dân còn nhiều khó khăn, hạn chế trong PCTN, do thiếu hụt về pháp lý và yếu kém về năng lực;
- (iii) Nâng cao năng lực PCTN của các tổ chức XHDS và người dân chưa được quan tâm tương xứng như đối với đội ngũ cán bộ, đảng viên.

### **Một số khuyến nghị**

- (i) Ban chỉ đạo PCTN các cấp, từ trung ương đến địa phương, là một tổ chức hoạt động độc lập, Trưởng Ban không là thủ trưởng chính quyền, có thể từ Quốc hội/Hội đồng nhân dân, Ban kiểm tra Đảng, hoặc Mặt trận Tổ quốc;
- (ii) Đảng viên bất kể cấp nào nếu có hành vi tham nhũng, ngoài việc cấp ủy xem xét kỷ luật, cần xử công khai theo pháp luật chung. Đảng có các qui định thích hợp về sự lãnh đạo của Đảng trong lĩnh vực PCTN;
- (iii) Thúc đẩy cải cách hành chính nhằm loại bỏ cơ chế “xin-cho”, “cấp phát”. Xem xét lại Luật đất đai và Luật doanh nghiệp theo hướng tăng quyền tự chủ cho nông dân trong thu hồi đất, và tăng trách nhiệm quản lý vốn, tài sản ở các doanh nghiệp/tập đoàn kinh tế nhà nước;

(iv) Thúc đẩy thi hành Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở phục vụ PCTN, như: Lấy phiếu tín nhiệm lãnh đạo, dân trực tiếp bầu lãnh đạo; Đặt hòm thư phát hiện tham nhũng; Công khai các vụ tham nhũng ở địa phương; Dân được tham dự các buổi tiếp xúc đại biểu Quốc hội; Kiểm soát và công khai thu nhập của công chức nhà nước; Bổ xung cơ chế xem xét đơn thư tố cáo nặc danh của dân về hành vi tham nhũng;

(v) Nâng cao vai trò, năng lực của các tổ chứcXHDS trong PCTN. Sớm ban hành Luật về Hội; Pháp chế hoá vai trò phản biện chính sách và giám sát PCTN của các tổ chứcXHDS.

### **Cấu trúc báo cáo**

Báo cáo “Phòng chống tham nhũng ở Việt Nam: Thấy gì sau hai năm thi hành Luật?” gồm các nội dung chủ yếu sau: (i) Giới thiệu; (ii) Tình trạng tham nhũng trước khi ban hành Luật PCTN; (iii) Tổ chức thực hiện Luật PCTN; (iv) Kết quả khảo sát tại địa phương về PCTN và thi hành Luật PCTN; (iv) Các tổ chứcXHDS và cộng đồng trong PCTN; (vi) Kết luận và Khuyến nghị.

## I. GIỚI THIỆU

### 1.1. Mục đích nghiên cứu

#### 1.1.1. Tính phổ biến của tham nhũng ở Việt Nam

Theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế (*Transparency International* - TI), tham nhũng là hành vi của người lạm dụng chức vụ, quyền hạn, hoặc cố ý làm trái pháp luật để phục vụ cho lợi ích cá nhân<sup>3</sup>. Luật Phòng chống tham nhũng (PCTN)<sup>4</sup> của Việt Nam (khoản 2, điều 1) cũng xác định: "Tham nhũng là hành vi của người có chức vụ, quyền hạn, đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó để thực hiện hành vi trái pháp luật vì vụ lợi".

Hiện nay, tham nhũng là vấn đề rất lớn, phức tạp, tồn tại phổ biến ở Việt Nam, ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển của đất nước nói chung, tới mỗi cá nhân và cộng đồng người Việt Nam nói riêng.

Theo đánh giá của Tổ chức Minh bạch thế giới<sup>5</sup>, năm 2008 Việt Nam xếp thứ 121/180 nước trên thế giới về mức độ tham nhũng. Cũng theo báo cáo này, Việt Nam là nước có mức độ tham nhũng cao thứ 4 trong khu vực Đông Nam Á, sau Campuchia, Indonesia và Philippines .

#### 1.1.2. Cam kết của Lãnh đạo và lo lắng của dân

Đảng Cộng sản, Quốc hội và Chính phủ Việt Nam trong thời gian 10 năm gần đây đã ban hành hàng loạt văn bản liên quan đến công tác PCTN, trong đó đã nhận định "Tội tham nhũng vẫn nghiêm trọng, là nguy cơ lớn đe dọa sự sống còn của chế độ" và khẳng định quyết tâm: "Phải xử lý kiên quyết, nghiêm minh, kịp thời, công khai người tham nhũng bất kể ở chức vụ nào, đương chức hay đã nghỉ hưu"<sup>6</sup>.

Ngay sau khi Luật PCTN được ban hành, Lãnh đạo Đảng và Nhà nước đã thể hiện cam kết mạnh mẽ: "Toàn Đảng, toàn bộ hệ thống chính trị và toàn xã hội phải có quyết tâm chính trị cao trong việc đấu tranh PCTN để ngăn chặn, từng bước đẩy lùi tham nhũng"<sup>7</sup>.

Tuy nhiên, người dân vẫn tỏ ra nghi ngờ và lo lắng khi nói: "Đảng, Nhà nước cứ hô hào chống tham nhũng nhưng những người có chức, có quyền vẫn đương nhiên tham nhũng như không biết gì. Số lượng tham nhũng tăng, tính chất tinh vi, phức tạp. Tham nhũng đã thành dây, có hệ thống"<sup>8</sup>.

#### 1.1.3. Nhu cầu đánh giá tác động của Luật PCTN tới xã hội

Đến nay (10/2008), Luật PCTN đã được thực thi hơn hai năm, nhưng Chính phủ nhận định: "Tình hình tham nhũng vẫn diễn ra phổ biến, nghiêm trọng, phức tạp, trên nhiều lĩnh vực, nhất là trong: Quản lý, sử dụng đất đai; Đầu tư, xây dựng; Cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước; Quản lý, sử dụng vốn, tài nguyên, khoáng sản, tài sản nhà nước, gây hậu quả xấu về nhiều mặt, làm giảm sút lòng tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước"<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> [www.vi.wikipedia.org](http://www.vi.wikipedia.org), 10/2006

<sup>4</sup> Luật Phòng, chống tham nhũng (số 55/2005/QH11), Quốc hội Việt Nam thông qua ngày 29/11/2005 (có hiệu lực từ ngày 1-6-2006)

<sup>5</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2008](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008)

<sup>6</sup> Báo cáo chính trị của Đại hội X Đảng Cộng sản Việt nam (CSVN) tháng 4/2006

<sup>7</sup> Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X, ngày 21-8-2006

<sup>8</sup> Thảo luận nhóm tại Đà Nẵng, Khảo sát của dự án FLC 08-01, 4/2008

<sup>9</sup> Chính phủ Cộng hoà XHCN Việt Nam, Chiến lược quốc gia Phòng chống tham nhũng đến năm 2020, Dự thảo 7/9/2008

#### **1.1.4. Mục tiêu nghiên cứu**

Đánh giá thực trạng PCTN và tác động của Luật PCTN trên phạm vi toàn quốc.

Mục tiêu của Nghiên cứu là xác định những nguyên nhân và đề xuất những khuyến nghị thích hợp góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản Luật PCTN và phương thức triển khai để luật PCTN được thực thi một cách hiệu quả.

#### **1.1.5. Giả thuyết khi tiến hành nghiên cứu**

Phải chăng một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn đến tình trạng PCTN ở Việt Nam đến nay chưa được cải thiện như mong muốn và Luật PCTN sau hơn hai năm chưa được thực thi hiệu quả, đó là: Còn tồn tại những thiếu hụt trong thể chế, trong đó đặc biệt chưa có chính sách và cơ chế trao quyền cho các tổ chứcXHDS và cộng đồng dân cư trong PCTN?

### **1.2. Phương pháp tiến hành nghiên cứu**

#### **1.2.1. Tiếp cận Đánh giá chính sách dựa trên chứng cứ**

Nghiên cứu được tiến hành tại 18 xã, phường thuộc 9 tỉnh trải ra trên 3 miền lãnh thổ trong cả nước, đó là: (i) 4 tỉnh phía Bắc: Hà Giang; Lào Cai; Hà Nội; và Thái Bình; (ii) 3 tỉnh miền Trung: Thanh Hoá, Đà Nẵng và Lâm Đồng; (iii) và 2 tỉnh miền Nam: Bà Rịa-Vũng Tàu và Long An.

Hệ thống chính sách bao gồm Luật và các văn bản triển khai Luật PCTN cấp trung ương và địa phương. Chứng cứ thu thập bao gồm: các báo cáo nghiên cứu và ý kiến trả lời từ các đối tác (thành viên các tổ chức XHDS và người dân) trong quá trình nghiên cứu, khảo sát tại địa bàn. Nguồn chứng cứ quan trọng được dự án thu thập từ:

- (i) Báo cáo đánh giá PCTN của Thanh tra nhà nước tại 9 tỉnh khảo sát;
- (ii) Phỏng vấn sâu gần 200 thành viên của các tổ chức XHDS cấp tỉnh, huyện và xã, chủ yếu là thành viên của các tổ chức: Mặt trận tổ quốc, các hội: Phụ nữ, Nông dân, Cựu chiến binh, và các tổ chức cộng đồng;
- (iii) Điều tra theo Phiếu hỏi gần 500 cá nhân, chủ yếu là thành viên các tổ chức XHDS và người dân tại cơ sở thôn, bản;
- (iv) Thảo luận nhóm của gần 500 người, trong 35 nhóm, đại diện cho cộng đồng dân cư của 18 xã/phường thuộc 9 tỉnh khảo sát.

#### **1.2.2. Tiếp cận nghiên cứu có sự tham gia của đối tác**

Những thông tin, số liệu được thu thập đã đảm bảo cho nghiên cứu đạt những tính chất cơ bản sau đây: Tính thời sự, vì thông tin được cập nhật; Tính trực tiếp và thực tiễn, vì thông tin dựa trên các cuộc đối thoại, thảo luận; Tính đại diện, vì thông tin phản ánh các vùng dân cư, văn hoá, lãnh thổ của các miền trong nước. Tính tham gia của đối tác được phản ánh rõ trong quá trình nghiên cứu, vì các phân tích, đề xuất đều xuất phát từ những ý kiến của “người trong cuộc”, có xét đến cơ cấu các đối tượng theo vùng lãnh thổ, theo cấp tổ chức (trung ương, tỉnh, huyện, xã, thôn, cộng đồng), theo độ tuổi, giới tính, dân tộc, trình độ học vấn.

#### **1.2.3. Vài nhận xét về cơ cấu tham gia của đối tác trong khảo sát**

Dựa trên số liệu thống kê tổng hợp 9 tỉnh qua cuộc khảo sát của dự án, có những kết quả và nhận xét sau đây:

Số người tham gia (trả lời điều tra, phỏng vấn, thảo luận nhóm) nhiều nhất là ở độ tuổi 50-55. Trong đó dân tộc Kinh là 85,62%; dân tộc thiểu số 14,35%. Tỉnh có tỷ lệ người dân tộc thiểu số tham gia cao nhất là Hà Giang: 95%.

Trình độ học vấn của người tham gia tương đối cao: tới 72% số người có trình độ từ tốt nghiệp phổ thông trung học trở lên, trong đó trên 30% số người có trình độ từ đại học trở lên.

Về cơ cấu các tổ chức tham gia trả lời, có tỷ lệ cao nhất (60%) là đại diện các tổ chức XHDS mang tính chính trị-xã hội các cấp từ tỉnh đến xã, bao gồm: Mặt trận tổ quốc, Hội nông dân, Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh. Các tổ chức dựa trên cộng đồng có tỷ lệ thấp: 15,23%.

Một lưu ý đáng quan tâm là: Mặc dù dự án đã phối hợp với Ủy ban Mặt trận tổ quốc các cấp, khuyến khích sự tham gia của các đối tượng là: nữ; các tổ chức dựa trên cộng đồng; và người dân thường (không là cán bộ trong thôn, xóm), nhưng những đối tượng này vẫn chỉ chiếm một tỷ lệ thấp, không như mong muốn. Giới nữ chiếm 31,81% tổng số người tham gia; các tổ chức dựa trên cộng đồng là 15,23%; và số lượng dân thường, chỉ đạt 4,40%. Hiện tượng này cũng phản ánh tình hình đặc thù, nhưng phổ biến hiện nay ở nông thôn Việt Nam, đó là: tham dự các cuộc họp hành, tập huấn, chủ yếu là các cán bộ các tổ chức quần chúng, chính quyền, đoàn thể; người dân thường còn rất ít cơ hội tham gia.

## **II. TÌNH TRẠNG THAM NHƯNG TRƯỚC KHI BAN HÀNH LUẬT PCTN**

### **2.1. Thời kỳ 1990-1998 (Trước khi ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng)**

#### **2.1.1. Các địa phương dựa vào Nghị quyết để hoạt động kinh tế**

Đây là thời kỳ luật pháp, chính sách còn nhiều bất cập, không theo kịp với sự vận động phát triển của đời sống xã hội đang chuyển mạnh từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường. Sản xuất “bung ra”, nhưng thiếu vốn, cơ chế thì cứng nhắc. Quyền lực bắt đầu được tăng cường, các địa phương đều lấy Nghị quyết cấp uỷ Đảng, Nghị quyết HĐND làm văn bản pháp lý cao nhất để thực hiện các hoạt động kinh tế-xã hội. Thời kỳ này, hiện tượng phổ biến là các cấp, từ xã, huyện, đến tỉnh thì nhau “chạy” dự án; “chạy” kinh phí được cấp phát từ ngân sách nhà nước; bán đất.

Theo Báo cáo của Thanh tra nhà nước tỉnh Thanh Hoá, để trốn trách nhiệm cá nhân trước pháp luật, Đảng uỷ, Hội đồng nhân dân (HĐND) các xã ra Nghị quyết thực hiện các hoạt động trên. Có nhiều xã Lãnh đạo ra nghị quyết cho phép chi phí giao dịch chiếm 30 – 50 % tổng số tiền được cấp.

Trong phạm vi cả nước<sup>10</sup>, năm 1997 cơ quan điều tra các cấp đã phát hiện, khởi tố 3.856 vụ án kinh tế (tăng 5,6% so với năm 1996), trong đó các tội về tham nhũng tăng đáng kể. Năm 1998, khởi tố 3.546 vụ án kinh tế, đa số có liên quan đến tham nhũng.

#### **2.1.2. Lĩnh vực quản lý đất đai, ngân sách**

Đảng uỷ, HĐND xã ra nghị quyết bán đất để lấy tiền làm hạ tầng, chi quản lý bộ máy, chi lương, trả tiền nợ xây dựng, v.v. Sử dụng một cách phổ biến tiền công quỹ vào phong bì hội họp, giao dịch để đạt được mục đích của tập thể, cá nhân...

Cấp phép, chứng thực, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là lĩnh vực điển hình về sự nhũng nhiễu, cần hối lộ. Có tiền thì hồ sơ dễ được chấp nhận và việc kiểm tra cũng nhanh chóng, dễ dàng bỏ qua các thủ tục cần thiết, thậm chí chứng thực sai sự thật cho các đối tượng.

Dưới đây là một vài vụ việc vi phạm điển hình trên lĩnh vực quản lý đất đai, quản lý tài chính, quản lý đầu tư xây dựng của một số địa phương tại tỉnh Thanh Hoá<sup>11</sup>.

- Tại xã Xuân Lập, huyện Thọ Xuân, trong 5 năm từ 1993 đến 1998, xã đã giao đất trái thẩm quyền cho 385 trường hợp với diện tích 81.072m<sup>2</sup>. Huyện cho hợp thức hoá 130 trường hợp với diện tích 38.660m<sup>2</sup>. Huyện có quyết định miễn nộp số tiền sử dụng đất, UBND xã làm chứng từ chi tiền để nộp nhưng thực chất là đem tiền đi biếu lãnh đạo huyện, các phòng ban ở huyện và chi giao dịch để chạy dự án.

- Tại khu đô thị Nghi Sơn, kiểm tra 9 xã thì có 7 xã giao đất trái thẩm quyền (thực chất là bán đất trái phép) cho 1.208 trường hợp với diện tích 23,4 ha.

#### **2.1.3. Lĩnh vực đầu tư xây dựng**

Theo các Báo cáo đánh giá của Thanh tra nhà nước tại các tỉnh khảo sát, trong thời kỳ 1990–1998 các địa phương trong cả nước có phong trào xây dựng các công trình hạ tầng “điện, đường, trường, trạm...”. Trong khi ngân sách các địa phương nghèo do nguồn thu cố định không đáng kể, cấp trên chỉ hỗ trợ một phần rất nhỏ bằng trợ cấp ngân sách, thì giải pháp “tối ưu” chỉ còn là “bán đất” cho các nhà đầu tư hoặc người

<sup>10</sup> [www.chungta.com](http://www.chungta.com), 30/11/2006, Nguyễn Ngọc Chí, ĐHQG Hà Nội, Đặc điểm Tham nhũng ở Việt Nam

<sup>11</sup> Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, tài liệu đã dẫn

dân. Nhiều xã đã phải dùng đến 1/3 tiền “bán đất” để chi các khoản như: làm quy hoạch; “chạy” để được huyện, tỉnh đồng ý.

Vì động cơ thu lợi từ tỷ lệ kinh phí xây dựng do nhà thầu đem lại (còn gọi là “lại quả - kickback”, mà thực chất là tham nhũng), nhiều lãnh đạo xã đã “quyết tâm” làm cho bằng được các dự án, chưa có tiền thì đi vay lãi để làm. Trong nhiều trường hợp, đất rẻ vì không có vị trí sinh lời, vay lãi nhiều năm không có nguồn trả, ngân sách thâm hụt, nợ chồng chất, dẫn đến công trình xây dựng bị rút ruột để có tiền thanh toán.

Một thí dụ, tại huyện Triệu Sơn (Thanh Hoá)<sup>12</sup>, năm 1999 toàn huyện có 28 xã thì có tới 21 xã còn nợ xây dựng cơ bản từ 500 triệu đến 1 tỷ đồng. Kiểm tra ngân sách của 16 xã thì tất cả đều bán đất trái phép, các khoản chi cho giao dịch, tiếp khách thường chiếm 30–35% chi ngân sách. Đưa và nhận phong bì (hồi lộ) đã trở thành vấn nạn, nhưng vẫn thấy là bình thường, chẳng có pháp luật nào xử cả.

#### **2.1.4. Lĩnh vực văn hoá, xã hội**

Tình hình diễn biến khá phức tạp. Chủ yếu là những nhiều để vụ lợi. Đa phần công chức Nhà nước coi công việc được giao gắn liền với bổng lộc (tiền hồi lộ) để bù đắp cho phần tiền lương chính không đủ sống. Có tiền là làm nhanh, không tiền, không lợi thì để lại. Người có việc phải đền “cửa quan” cũng đều hiểu rằng muốn làm nhanh và được việc cho mình thì phải chi tiền.

Ở ngành Giáo dục, tình trạng dạy thêm, học thêm tràn lan, dạy ở trường chỉ là nghĩa vụ, dạy thêm mới là chính. Nhà trường đặt ra nhiều khoản thu trái quy định (thường thu 14-17 khoản, trong đó chỉ 3-4 khoản là có trong quy định của Nhà nước).

Ở ngành Y tế, sự quá tải, xuống cấp của cơ sở hạ tầng và đạo đức nghề nghiệp tại các bệnh viện, cùng với chính sách tiền lương bất cập đã làm xuất hiện nạn tham nhũng với những đặc trưng, như: Bòn rút thuốc bảo hiểm y tế; Những nhiều bệnh nhân, có tiền thì mới điều trị tận tình.

Ở lĩnh vực Lao động-Thương binh-Xã hội, lợi dụng chính sách ưu đãi người có công, nhiều bộ phận thuộc các cơ quan quân đội, thanh niên xung phong, chính quyền các cấp và người dân đã “liên kết” chặt chẽ, đua nhau chạy để làm chế độ thương, bệnh binh, làm chế độ ưu đãi kháng chiến, thưởng huân, huy chương, v.v. Thí dụ, năm 1999 Thanh tra tỉnh Thanh Hoá kiểm tra 40 xã và đã phát hiện: 406 người khai man tuổi và thời gian công tác để được hưởng trợ cấp kháng chiến với số tiền hưởng sai phạm là trên 400 triệu đồng; 91 trường hợp gian lận giám định thương tật để được hưởng chế độ thương binh; 27 trường hợp lập hồ sơ thương binh giả, không hợp lệ<sup>13</sup>.

### **2.2. Thời kỳ 1998-2005: Sau ban hành Pháp lệnh chống tham nhũng**

#### **2.2.1. Nhiều văn bản pháp lý ra đời-Kinh tế tăng mạnh; Quy mô tham nhũng lớn hơn**

Giai đoạn 1998-2005, nhiều văn bản pháp luật quan trọng đã được ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo hướng hội nhập quốc tế, đặc biệt là: Pháp lệnh chống tham nhũng (1998); Chương trình Tổng thể Cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 (2001); Quy chế dân chủ cơ sở trong cơ quan hành chính, trong doanh nghiệp và trong các xã phường thị trấn (2003). Quá trình tăng trưởng nhanh của kinh tế, đời sống xã hội phát triển, các hành vi tham nhũng tiếp tục phổ biến, với quy mô lớn hơn, nhưng thể hiện tinh vi hơn.

<sup>12</sup> Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, tài liệu đã dẫn

<sup>13</sup> Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, tài liệu đã dẫn

Theo Báo cáo của Thanh tra nhà nước tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, trên quy mô toàn quốc, thiệt hại về vật chất trong các vụ tham nhũng đã được khám phá tăng dần. Năm 1993 là 319 tỷ đồng, năm 2004 là 712 tỷ đồng. Trong 5 năm (2001-2005), Thanh tra Chính phủ và thanh tra các cấp đã tiến hành 58.664 cuộc thanh tra, chủ yếu trong các lĩnh vực đầu tư xây dựng, quản lý, sử dụng đất đai và các Tổng Công ty nhà nước có dấu hiệu tiêu cực, được dư luận quan tâm.

Đã phát hiện nhiều sai phạm với giá trị thiệt hại lớn, kiến nghị thu hồi tài sản và xử lý hành chính 7.584 trường hợp, xử lý hình sự 319 vụ với 712 đối tượng. Theo báo cáo thực hiện Pháp lệnh chống tham nhũng của 47 tỉnh, thành phố và 20 bộ, ngành từ năm 2000 đến 2004 đã phát hiện và xử lý 8.851 vụ tham nhũng với trên 12.438 người. Tổng số cán bộ có hành vi tham nhũng bị xử lý kỷ luật hành chính là 9.665 người<sup>14</sup>.

### **2.2.2. Lĩnh vực đầu tư xây dựng**

Thời kỳ này tại các địa phương, nhiều khu công nghiệp, cụm công nghiệp ra đời đã thu hút nhiều dự án đầu tư. Tham nhũng trong các dự án đầu tư làm thiệt hại lớn về tiền, tài sản của Nhà nước. Thí dụ trường hợp tỉnh Thanh Hoá, từ năm 2000 đến 2006, Thanh tra tỉnh tiến hành thanh tra 40 dự án, thì tất cả các khâu của quá trình đầu tư xây dựng đều có sai phạm với số tiền vi phạm là 53.690 triệu đồng/254.000 triệu đồng giá trị được thanh tra, chiếm 21%<sup>15</sup>.

Tham nhũng trong lĩnh vực đầu tư xây dựng diễn ra rất tinh vi, có sự móc nối của nhiều tổ chức, nhiều người nhằm chiếm đoạt, “chia chác” tiền của Nhà nước. Nhưng phần lớn khi phát hiện xử lý thu hồi kinh tế còn xử lý rất nhẹ về trách nhiệm.

Nếu một công dân ăn trộm tài sản trị giá một vài triệu đồng, hoặc một nhân viên biển thủ một vài triệu đồng, thì bị xử lý hình sự. Theo các báo cáo của Thanh tra các tỉnh, thông thường sự móc nối của nhà thầu, tư vấn, xây dựng, tư vấn giám sát với chủ đầu tư để chiếm đoạt nhiều triệu đồng của Nhà nước, thậm chí có công trình thất thoát nhiều tỷ đồng, thì không bị xử lý hình sự, mà chỉ phải “hoàn trả” số tiền thất thoát.

### **2.2.3. Lĩnh vực quản lý đất đai**

Nổi cộm trong lĩnh vực đất đai ở thời kỳ này là vấn đề thu hồi (giao) đất cho các dự án và công tác kiểm kê đền bù giải phóng mặt bằng.

Lợi dụng chủ trương và chính sách của Nhà nước ưu tiên phát triển kinh tế, kêu gọi đầu tư, nhiều cá nhân, tổ chức đua nhau lập dự án mọi kiểu để được giao đất. Sai phạm chủ yếu là cấp đất trái thẩm quyền, thông qua danh nghĩa dự án để chia chác hoặc bán kiếm lời, chia lô, bán nền, đưa nhận hối lộ để hợp thức hoá việc lấn chiếm đất. Nhiều nơi lợi dụng việc chuyển mục đích sử dụng đất để thu hồi đất với giá đền bù thấp, sau đó bán hoặc cho thuê đất để kiếm lời. Đây là những “phi vụ làm ăn” siêu lợi nhuận.

### **2.2.4. Lĩnh vực quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước**

Cơ chế “xin - cho”, “cấp phát” và việc quản lý lỏng lẻo đã dẫn đến các vi phạm trong quản lý, cấp phát vốn, sử dụng ngân sách, gây thất thoát lớn cho nhà nước. Tình trạng “chạy ngân sách”, “chạy dự án” của nhiều cơ quan, địa phương thực chất là một loại tham nhũng có tính chất tập thể, kèm theo những hành vi quà cáp, biếu xén với những khoản tiền rất lớn. Đây là một loại tham nhũng phổ biến, nhưng rất khó xử lý.

<sup>14</sup> Thanh tra tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Hiện trạng và Giải pháp PCTN, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 2008

<sup>15</sup> Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, tài liệu đã dẫn

Hoạt động mua sắm công trong các cơ quan nhà nước là nơi thường xuyên xảy ra tình trạng mua đắt hơn giá thị trường, giá ghi trong hoá đơn cao hơn giá thực tế phải trả để người mua được nhận khoản tiền “hoa hồng”. Tình trạng này khá phổ biến, mọi người đều biết, nhưng không đấu tranh, làm rõ.

Hành vi mua bán và sử dụng trái phép hoá đơn giá trị gia tăng nhằm mục đích lừa đảo và tham ô, chiếm đoạt tiền hoàn thuế VAT, để hợp thức hoá hàng nhập lậu hoặc các chi phí khổng lồ trong đầu tư xây dựng cơ bản... Điển hình như công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) sản xuất và chế biến tinh dầu Hà Nội chiếm đoạt 7,2 tỷ đồng, Công ty TNHH Phương Nam (Lạng Sơn) chiếm đoạt 7,3 tỷ đồng, các đơn vị: chi nhánh công ty Xuất nhập khẩu tổng hợp I tại Đà Nẵng, công ty kinh doanh xuất nhập khẩu và dịch vụ thương mại Lạng Sơn và một số doanh nghiệp khác, chiếm đoạt số tiền hoàn thuế lên đến 167 tỷ đồng<sup>16</sup>.

#### **2.2.5. Lĩnh vực quản lý và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước**

Tình trạng tham nhũng trong các Tổng công ty nhà nước 90, 91 cũng rất đáng quan tâm. Đây là những doanh nghiệp chủ lực, sản xuất kinh doanh trong những lĩnh vực quan trọng, và quản lý khối tài sản rất lớn của nhà nước. Qua kết quả thanh tra các dự án đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm trang thiết bị tại một số Tổng công ty 90, 91 cho thấy tình trạng tham nhũng trong các doanh nghiệp này là khá nghiêm trọng. Các Tổng công ty lớn như Dầu khí, Điện lực, Than, Giấy, Xi măng, Hàng hải, Hàng không, Bưu chính viễn thông, Seaprodex... đều xảy ra những vụ tham nhũng gây thiệt hại nhiều tỷ đồng.

Tham nhũng diễn ra trong quá trình cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước, đó là tình trạng cổ phần hoá khép kín, thông đồng với nhau trong việc định giá tài sản... biến tài sản của nhà nước vào túi cá nhân thông qua việc định giá bất hợp lý tài sản và mua bán cổ phần<sup>17</sup> ...

#### **2.2.6. Lĩnh vực tư pháp và hoạt động thanh tra**

Qua một số vụ án cho thấy nhiều cán bộ trong cơ quan bảo vệ pháp luật kể cả ở các cơ quan Trung ương cũng có hành vi nhận hối lộ, thiếu tinh thần trách nhiệm, cố ý làm trái, với mục đích bảo kê, bao che, thậm chí tiếp tay cho bọn tội phạm. Nhiều vụ lớn đã được công luận biết đến, như: vụ buôn ma túy của Vũ Xuân Trường (sỹ quan công an); vụ buôn lậu hàng Dơi (Hải quan Lạng Sơn); vụ Khánh Tráng (Hà Nội), vụ Trương Văn Cam và đồng bọn (TP Hồ Chí Minh), trong đó đều có sự tiếp tay của một số cán bộ thoái hoá biến chất trong các cơ quan bảo vệ pháp luật.

Trong hoạt động xét xử cũng có trường hợp Thẩm phán nhận hối lộ, trực tiếp hoặc thông qua thư ký, để xử giảm nhẹ hình phạt; vôi vĩnh, sách nhiễu đương sự trong các vụ án dân sự, kinh tế, như vụ thư ký Tòa án nhân dân TP Hồ Chí Minh nhận hối lộ để chạy án; vụ Thẩm phán Võ Trọng Hiếu nhận hối lộ 3 lượng vàng và 6 triệu đồng trong vụ án dân sự; 07 chiến sỹ công an bị bắt vì nhận hối lộ bảo kê cho bọn buôn ma túy ở quận Hai Bà Trưng (Hà Nội).

Tham nhũng còn xảy ra ngay trong quá trình điều tra, xử lý các vụ tham nhũng. Đó là các điều tra viên, kiểm sát viên, thẩm phán nhận hối lộ để làm sai lệch hồ sơ, bỏ lọt tội phạm hay giảm nhẹ hình phạt trong một số vụ án tham nhũng. Trong 3 vụ án: Mừng

<sup>16</sup> Thanh tra tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Hiện trạng và Giải pháp PCTN, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 2008

<sup>17</sup> Thanh tra tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Tài liệu đã dẫn

Tề (Lai Châu), Phạm Minh Thông (Đà Nẵng), nước khoáng Kim Bôi (Hoà Bình), đã có 5 điều tra viên, kiểm sát viên bị kỷ luật, truy cứu trách nhiệm hình sự.

Trong hoạt động thanh tra cũng đã xảy ra tình trạng tham nhũng, vôi vĩnh, nhận hối lộ để bỏ qua hoặc giảm nhẹ mức độ sai phạm của đối tượng thanh tra; như các vụ: Đoàn thanh tra ở Nam Định, Đoàn thanh tra của Thanh tra Chính phủ tại công trình kho cảng Thị Vải (Bà Rịa-Vũng Tàu), Thanh tra tại Tổng công ty Dầu khí, một số vụ nhận hối lộ của Thanh tra giao thông mà báo chí đã đưa tin, v.v.<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Thanh tra tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Tài liệu đã dẫn

### **III. TỔ CHỨC THỰC HIỆN LUẬT PCTN (từ 6/2006 đến 10/2008)**

#### **3.1. Ban hành văn bản triển khai Luật PCTN**

##### **3.1.1. Văn bản triển khai Luật PCTN ở cấp trung ương (Nhà nước)**

Trong thời gian từ cuối năm 2005 đến đầu 2007, chủ trương PCTN ở Việt Nam đã đặc biệt được đẩy mạnh. Đảng, Quốc hội, Chính phủ đã ban hành hàng loạt văn bản pháp luật, chương trình, kế hoạch hành động về PCTN. Trong Hình 3-1 trình bày hệ thống những văn bản pháp luật quan trọng nhất đã được ban hành nhằm thực hiện Luật PCTN.

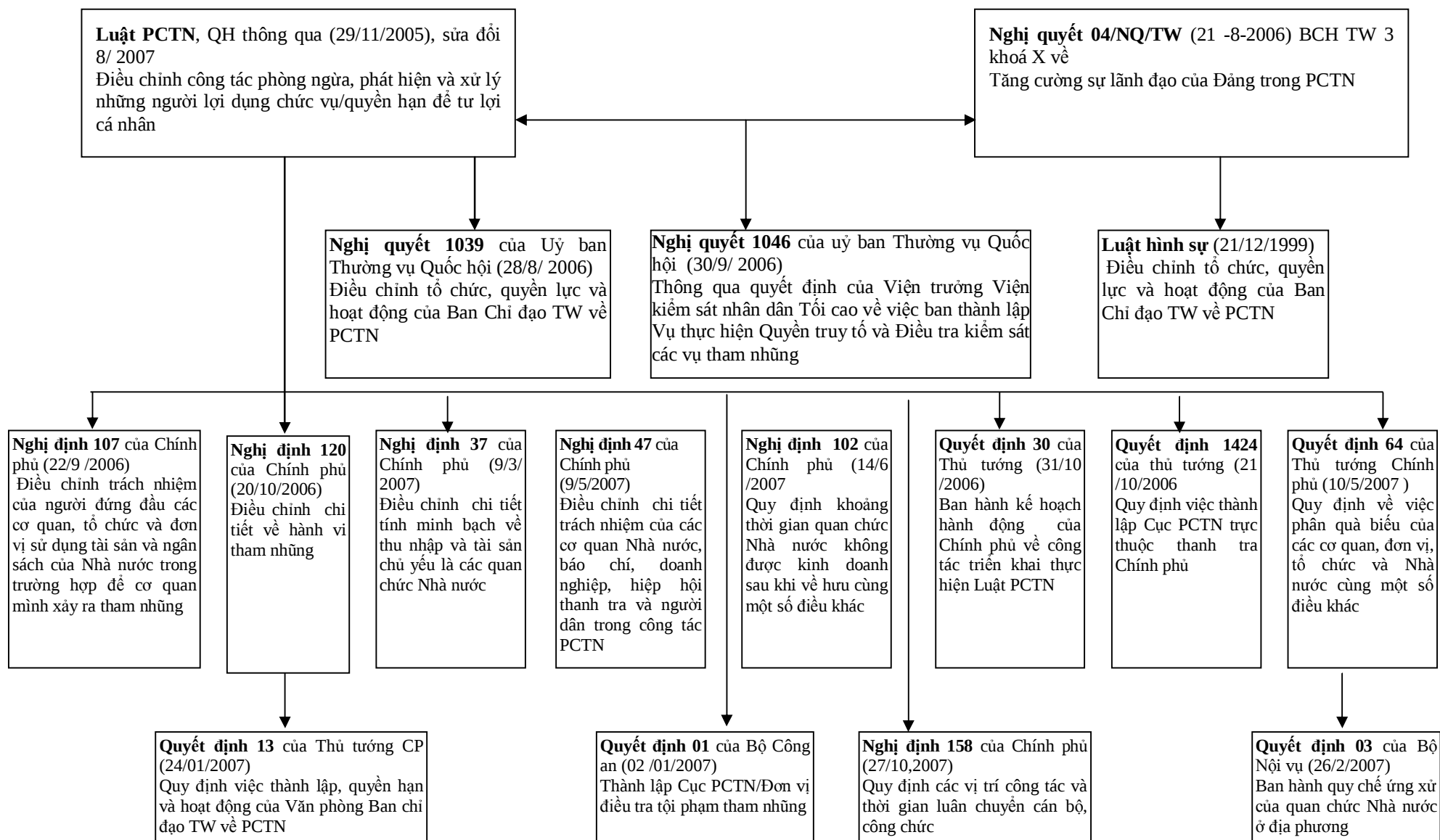
Luật PCTN do Quốc hội thông qua ngày 29/11/2005, đến tháng 8/2007 được sửa đổi, trong đó bổ xung một điều quan trọng về việc thành lập Ban Chỉ đạo PCTN tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (trong Luật năm 2005 không quy định).

Trong bối cảnh Việt Nam, tầm quan trọng của hệ thống văn bản về PCTN được phân theo 3 cấp (Hình 3-1):

- Cấp trên cùng, là những văn bản mang tính “lập pháp” được ban hành bởi Quốc hội và Ban chấp hành trung ương (BCH TƯ) Đảng CSVN, đó là: Luật PCTN; Nghị quyết BCH TƯ Đảng CSVN khoá X về PCTN;
- Cấp thứ hai, là những văn bản dưới luật mang tính pháp lý, trong dạng các Nghị quyết, được ban hành bởi Ủy ban Thường vụ Quốc hội;
- Cấp thứ ba, là những văn bản mang tính “hành pháp” được ban hành bởi Chính phủ, Thủ tướng chính phủ, hoặc một số Bộ, Ngành chuyên trách liên quan trực tiếp đến lĩnh vực PCTN.

Cùng với những văn bản pháp luật quan trọng trên đây, sau khi Ban chỉ đạo PCTN trung ương được thành lập (9/2006), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều Chỉ thị nhằm thúc đẩy việc thi hành Luật PCTN.

**Hình 3-1. Luật PCTN và các văn bản triển khai thực hiện Luật PCTN**



*Chú thích: Hệ thống văn bản trên đây chưa tính các văn bản hướng dẫn thi hành (quyết định, Chỉ thị và Thông tư) do các bộ, ngành, địa phương TW ban hành*

### 3.1.2. Văn bản triển khai Luật PCTN ở cấp Bộ, ngành

Trên cơ sở các văn bản pháp luật về PCTN cấp nhà nước trên đây, các bộ, ngành, cơ quan Đảng, Mặt trận tổ quốc (MTTQ) Việt Nam và các tổ chức thành viên (Hội phụ nữ, Hội nông dân, Tổng liên đoàn lao động, Hội cựu chiến binh, Đoàn TNCS Hồ Chí Minh) đã ban hành nhiều văn bản nhằm triển khai thực hiện PCTN. Trong đó có nội dung rà soát, lập đề án trình Chính phủ sửa đổi, bổ xung một số văn bản quy phạm pháp luật theo hướng: Công khai, minh bạch trong quản lý tài sản, tài chính; Giảm phiền hà cho nhân dân, doanh nghiệp; Quản lý chặt chẽ nguồn vốn đầu tư; Thực hiện cơ chế hành chính “một cửa”; Khoán biên chế; Khoán chi hành chính; Tăng cường giám sát của nhân dân; v.v.

### 3.1.3. Văn bản triển khai Luật PCTN ở Địa phương

Trên cơ sở các văn bản ở cấp nhà nước, các địa phương từ tỉnh, đến huyện, xã, đã ban hành các văn bản triển khai Luật PCTN tại địa phương mình, trong đó có nội dung rà soát, lập đề án trình Chính phủ, Bộ, Ngành sửa đổi, bổ xung một số văn bản quy phạm pháp luật ở địa phương hiện chưa phù hợp.

Các UBND các cấp đều ban hành các Quyết định (do chủ tịch UBND ký) về xây dựng Chương trình hành động, Kế hoạch triển khai công tác PCTN; Thành lập Ban chỉ đạo PCTN cấp tỉnh do chủ tịch UBND tỉnh làm Trưởng ban; Thành lập văn phòng Ban chỉ đạo PCTN cấp tỉnh, v.v...

## 3.2. Tác động “răn đe” của Luật PCTN – Có biểu hiện “nhờn”?

### 3.2.1. Thanh tra “rầm rộ” kẻ tham nhũng e sợ<sup>19</sup>

Thời gian đầu triển khai Luật PCTN (2006, 2007) các cơ quan bảo vệ pháp luật trong cả nước, như: Thanh tra, Tòa án, Công an, Kiểm sát đã hoạt động rầm rộ, thanh tra, điều tra, xử lý nhiều vụ tham nhũng. Thanh tra chính phủ tiến hành nhiều cuộc thanh tra dự án, công trình có vốn đầu tư lớn, thu hồi về ngân sách Nhà nước nhiều tỷ đồng. Ngành Công an phát hiện, điều tra hàng nghìn vụ phạm tội tham nhũng về kinh tế. Ngành kiểm sát truy tố hàng trăm vụ án tham nhũng với số tiền bị chiếm đoạt và thất thoát hàng trăm tỷ đồng.

Theo số liệu từ Báo cáo của Thanh tra Bà Rịa-Vũng Tàu, chỉ trong 8 tháng đầu năm 2006 trên cả nước, cơ quan cảnh sát điều tra về tội phạm kinh tế đã phát hiện, điều tra 5.855 vụ, trong đó có 489 vụ xâm phạm sở hữu, làm thiệt hại 700.013 triệu đồng, thu hồi 82.429 triệu đồng; 5.366 vụ buôn lậu và tội phạm kinh tế khác thu giữ hàng hóa trị giá hơn 90.570 triệu đồng. Cơ quan điều tra khởi tố 456 vụ, với 815 bị can; xử phạt hành chính 3.075 vụ.

Kết quả hoạt động tổ chức triển khai đồng loạt này có tác động tích cực đáng kể. Một mặt có tác dụng “răn đe”, người có điều kiện tham nhũng **dường như** ngại ngần hơn, buộc phải “cẩn thận” hơn trong hành động thực hiện tham nhũng; Nhân dân trong nước, trước hết là cán bộ, đảng viên biết về Luật PCTN, do đó tham nhũng **dường như** bước đầu được ngăn chặn so với trước khi có Luật PCTN.

### 3.2.2. Có biểu hiện “nhờn”, phản ứng tình vi

Luật PCTN đã quy định 6 nhóm giải pháp chủ yếu, đó là:

Thực hiện công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức đơn vị;

<sup>19</sup> Thanh tra tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Tình hình thực hiện Luật PCTN, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, TP. Vũng Tàu, 4/2008

Xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn;

Xây dựng các quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp và thực hiện việc chuyển đổi công tác;

Minh bạch tài sản và thu nhập;

Xây dựng chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý phụ trách;

Cải cách hành chính, đổi mới công nghệ quản lý và phương thức thanh toán.

Khi Luật PCTN mới ban hành, 6 nhóm giải pháp trên đây đã có tác dụng tích cực rắn đề kẻ có cơ hội tham nhũng, đặc biệt ở giai đoạn 2006 và 2007, tuy nhiên, sau đó đã có biểu hiện “nhòn”, các hoạt động PCTN yếu đi<sup>20</sup>.

---

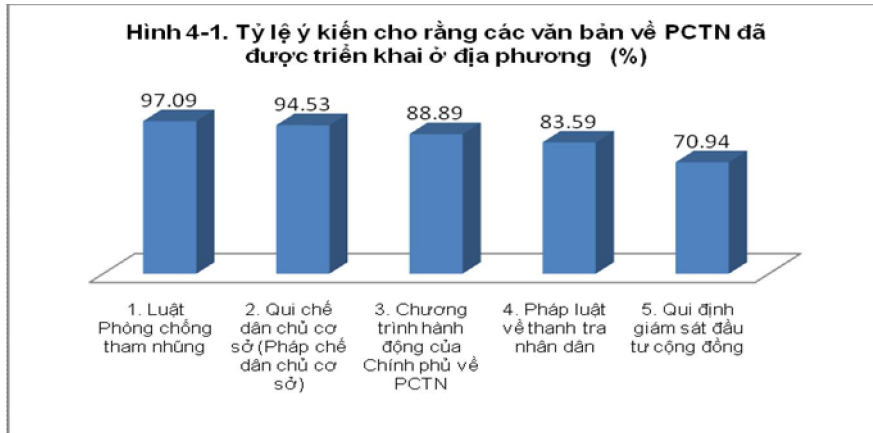
<sup>20</sup> [www.dantri.com.vn](http://www.dantri.com.vn) 09/10/2008, Chủ nhiệm Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội Trương Thị Mai: “Một số vụ án trọng điểm xù dãn và đại biểu Quốc hội không biết giải thích với dân ra sao”

## IV. KẾT QUẢ KHẢO SÁT TẠI ĐỊA PHƯƠNG VỀ PCTN VÀ THI HÀNH LUẬT PCTN

### 4.1. Đánh giá kết quả triển khai Luật PCTN

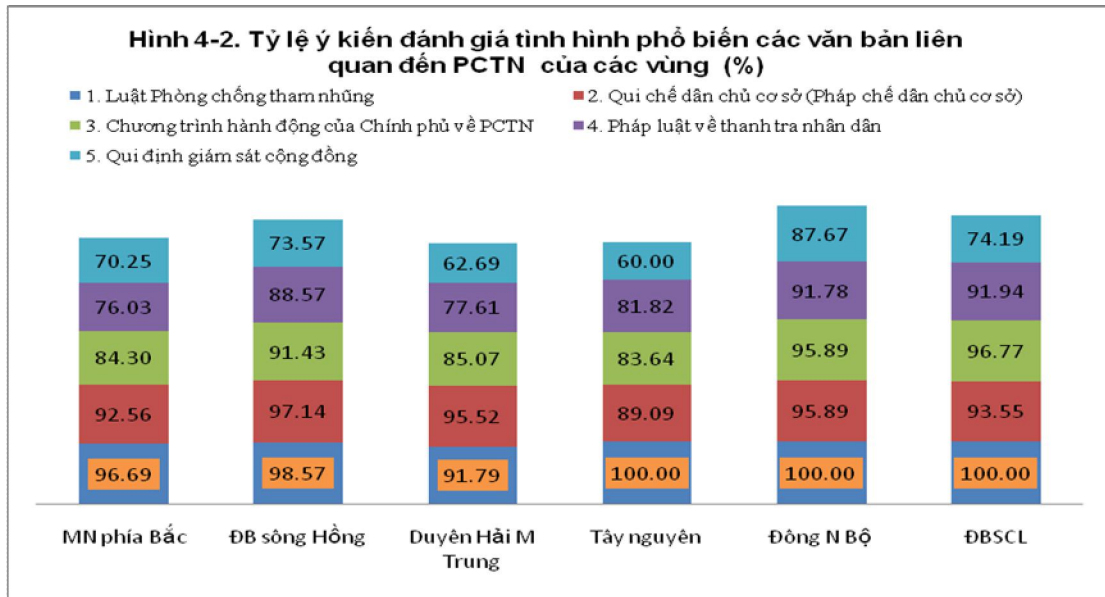
#### 4.1.1. Văn bản PCTN được triển khai “rầm rộ” trong cả nước

Đặc điểm triển khai các văn bản PCTN một cách đồng loạt và rộng rãi trong toàn quốc đã được xác nhận bởi ý kiến đánh giá của người dân qua các cuộc phỏng vấn, điều tra, hoặc thảo luận tại các nhóm dân cư. Hầu hết ý kiến trả lời đã xác nhận là các văn bản PCTN đã được tuyên truyền tại địa phương mình (phản ánh trên Hình 4-1). Trong đó cao nhất là Luật PCTN (97,09%), thấp nhất là văn bản Quy định giám sát đầu tư cộng đồng (70,94%). Đặc biệt là ở các cấp tỉnh và huyện, do hầu hết cán bộ được “quản triệt”, nên tỷ lệ ý kiến xác nhận là các văn bản PCTN đã được tuyên truyền, đạt tới 100%.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

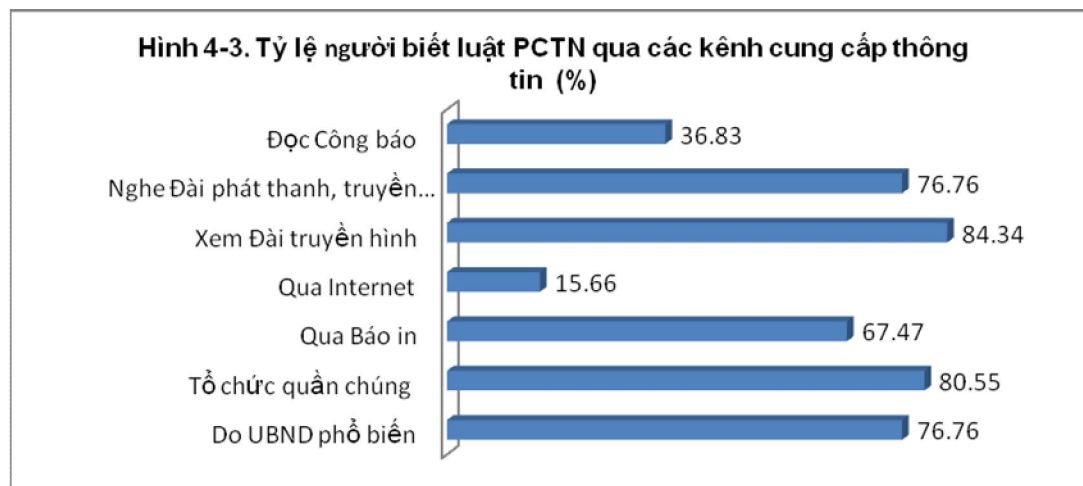
Nhìn vào kết quả trên Hình 4-1, ta thấy có một hiện tượng đáng quan tâm, đó là: Văn bản *Quy định giám sát đầu tư cộng đồng*, một biện pháp quan trọng để huy động sự tham gia của người dân trong phòng ngừa tham nhũng, lại được đánh giá là ít người biết nhất, với tỷ lệ thấp nhất (70,94%).



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

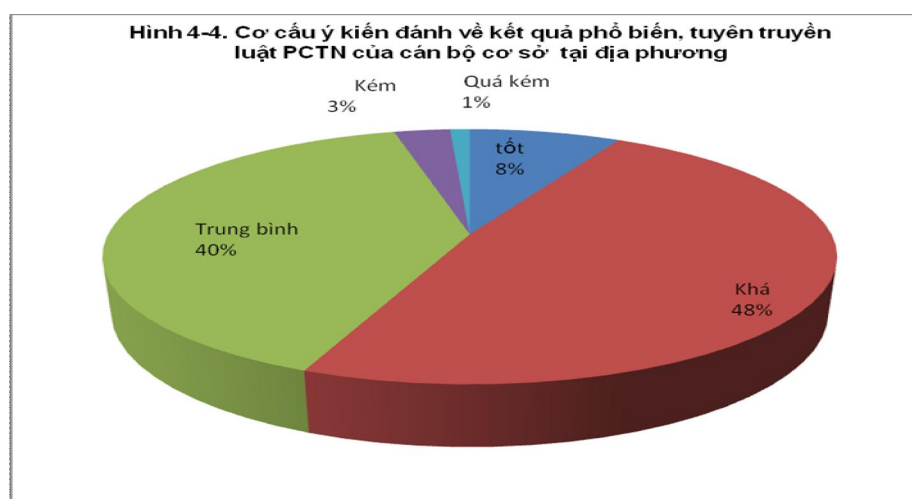
Hình 4-2 cũng cho thấy tại tất cả các vùng khảo sát người dân biết đến *Quy định giám sát đầu tư cộng đồng* ít hơn so với các Quy định khác, đặc biệt là hai vùng Duyên hải miền Trung và Tây nguyên (chỉ có 62,69% và 60%).

Nhiều tổ chức cơ quan và các phương tiện thông tin đại chúng đã tham gia vào “chiến dịch” phổ biến Luật PCTN và các văn bản liên quan.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

Hình 4-3 cho thấy là: Các nguồn cung cấp thông tin về Luật PCTN đến người dân được cho là quan trọng, đó là: Đài truyền hình, phát thanh, truyền thanh; rồi đến phương thức “phổ biến”, “quán triệt” trong các hội nghị của chính quyền, đoàn thể. Các phương tiện báo chí, công báo, đặc biệt là Internet, có vai trò hạn chế. Hầu hết cán bộ đứng đầu các tổ chức XHDS và người dân khi được hỏi đều biết có Luật PCTN (tuy nhiên, không phải họ đã nắm được các quy định trong Luật vì các phương tiện thông tin này không cung cấp nội dung chi tiết).



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

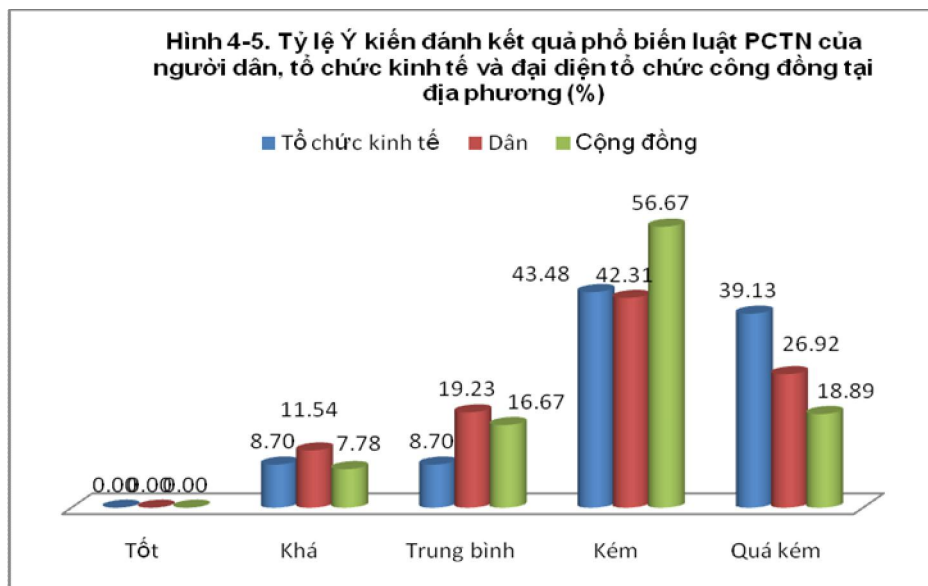
Kết quả khảo sát ý kiến đánh giá của cán bộ cơ sở (trưởng thôn, xóm, tổ trưởng dân phố) về hiệu quả phổ biến Luật PCTN được trình bày trong Hình 4-4. Đa số người dân

(88%) đều cho rằng việc triển khai Luật PCTN tại địa phương chỉ đạt mức trung bình và khá. Tỷ lệ cho rằng “tốt” là quá thấp (8%).

#### 4.1.2. Tổ chức theo “phong trào”- Hiệu quả thấp

Sau giai đoạn “rầm rộ” ban đầu, tính hiệu quả của thi hành Luật PCTN giảm dần và đến năm 2008 thì các hoạt động PCTN được thực hiện lẻ tẻ, rời rạc. Đây chính là kiểu “phong trào” trong nhiều hoạt động của Việt Nam. Vì vậy, Kế hoạch PCTN chưa được xây dựng một cách cụ thể, thiết thực, chưa có hoạt động giám sát thực hiện, dẫn đến hiệu quả của công tác PCTN chưa cao<sup>21</sup>.

Theo Nghị quyết 294A của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ban chỉ đạo Trung ương về PCTN, các địa phương phải thành lập Ban chỉ đạo về PCTN và bộ phận chuyên trách, tuy nhiên, đến đầu năm 2008, *vẫn còn 33/64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chưa thành lập Ban chỉ đạo PCTN*<sup>22</sup>.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

Số liệu trên Hình 4-4 là phản ánh ý kiến của “tầng lớp” cán bộ tại cơ sở. Tuy nhiên, một “tầng lớp” khác là: người dân, đại diện các tổ chức kinh tế (doanh nghiệp) và đại diện các tổ chức cộng đồng, lại đánh giá khác, như thể hiện trên Hình 4-5 về kết quả phổ biến Luật PCTN và các văn bản liên quan của các cơ quan chức trách. Nhìn chung “tầng lớp” này đánh giá kết quả phổ biến Luật PCTN và các văn bản liên quan là “kém” (42,32% - 56,67%) và “quá kém” (18,89% - 39,13%) và cả 3 tổ chức trong “tầng lớp” này đều không có ý kiến đánh giá “tốt”.

#### 4.1.3. Triển khai dựa chủ yếu vào cơ quan, ít dựa vào dân; Dân chưa tin

Trong những năm gần đây, việc tổ chức triển khai Luật PCTN từ trung ương đến các địa phương, hầu như chỉ dựa chủ yếu vào các cơ quan quyền lực (Đảng uỷ và chính quyền các cấp), mà còn ít dựa vào người dân bình thường.

<sup>21</sup> Thảo luận nhóm tại tỉnh Thanh Hoá, dự án FLC 08-01, 4/2008

<sup>22</sup> Viện nghiên cứu khoa học Thanh tra, Thanh tra CP, “Tình hình tham nhũng và năng lực triển khai công tác PCTN của các cấp chính quyền và các tổ chức xã hội”, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008

Được học tập về Luật PCTN, nhưng nhân dân chưa thật sự phấn khởi vì nghĩ rằng việc PCTN không biết có thực hiện được không? Dân còn ít quan tâm do chưa tin thật sự vào tác dụng của Luật PCTN. Văn bản PCTN phổ biến tới người dân còn hạn chế, chỉ phổ biến tới đảng bộ mà không trực tiếp tới người dân<sup>23</sup>. Đặc biệt các bộ phận triển khai Luật PCTN còn ít quan tâm đến các tổ chức cộng đồng, các tổ chức thiện nguyện, tổ chức tôn giáo<sup>24</sup>.

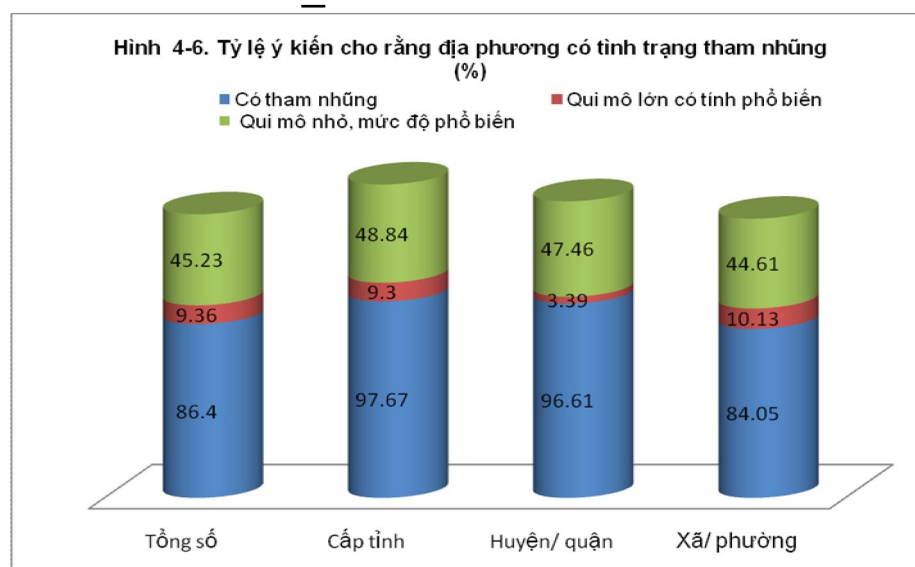
Với cách triển khai Luật PCTN như trên, thì ở nơi nào tổ chức Đảng thực sự trong sạch, vững mạnh thì ở đó Luật PCTN có khả năng được thực thi hiệu lực. Còn ở nơi nào tổ chức Đảng yếu thì người dân khó có thể tiếp cận công lý.

## 4.2. Đánh giá hiện trạng tham nhũng

### 4.2.1. Tính phổ biến và hệ thống của tham nhũng ở Việt Nam

Khi được phỏng vấn, trong các phiếu trả lời, hoặc trong Thảo luận nhóm, đại đa số người dân đã khẳng định tại địa phương mình có tình trạng tham nhũng, tuy nhiên quy mô không lớn (Hình 4-6). Điều này cũng có thể được giải thích là tham nhũng ở Việt Nam mang tính phổ biến, có tính “hệ thống”, nhưng đến nay chưa phát hiện nhiều vụ quy mô lớn. Ngoài ra, địa bàn khảo sát chủ yếu là các vùng nông thôn, không thuộc vào các lĩnh vực như xây dựng hạ tầng lớn, thuế quan, khai thác tài nguyên, v.v.

Kết quả trên Hình 4-6 cũng cho thấy là: mức độ khẳng định có tham nhũng ở phạm vi tỉnh, huyện là cao hơn (97,67%; 96,61%), so với phạm vi xã/phường (84,05%). Điều này cũng hợp lý, vì hiện nay cấp tỉnh, huyện có nhiều “quyền lực” hơn, đặc biệt trong lĩnh vực cấp đất cho các dự án<sup>25</sup>.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

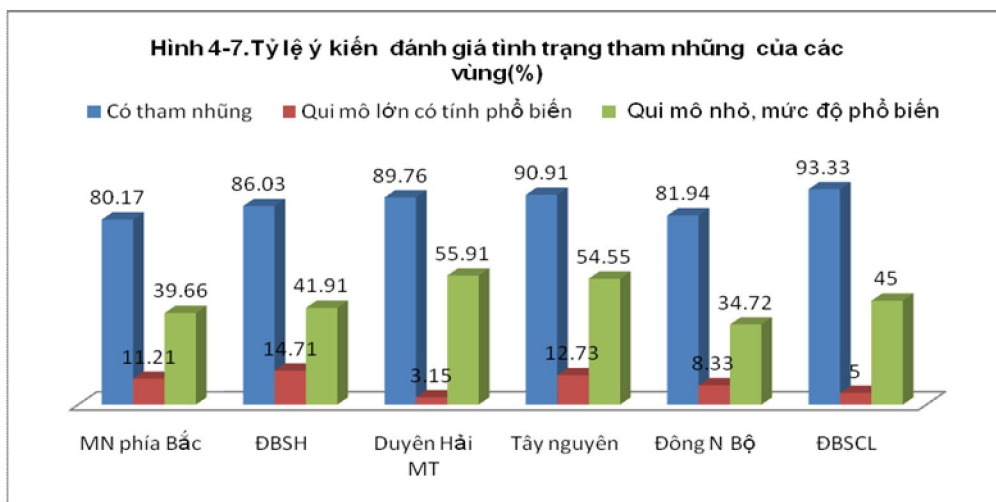
Tỷ lệ ý kiến đánh giá tình trạng tham nhũng theo các vùng lãnh thổ khảo sát bởi dự án, được thể hiện trên Hình 4-7. Nhìn chung ý kiến đánh giá về tình trạng tham nhũng là

<sup>23</sup> Thảo luận nhóm ở Thái Bình, dự án FLC 08-01, 5/2008

<sup>24</sup> Thảo luận nhóm ở tỉnh Long An, “Tôi đại diện cho tổ chức tôn giáo Cao Đài nhưng chưa bao giờ được các tổ chức chính quyền, mặt trận, các hội cho biết bất cứ văn bản nào về PCTN. Tôi có nghe qua đài truyền hình và cũng biết được một số văn bản có liên quan đến PCTN song cũng không nắm cụ thể mà chỉ nghe chung chung”, dự án FLC 08-01, 5/2008.

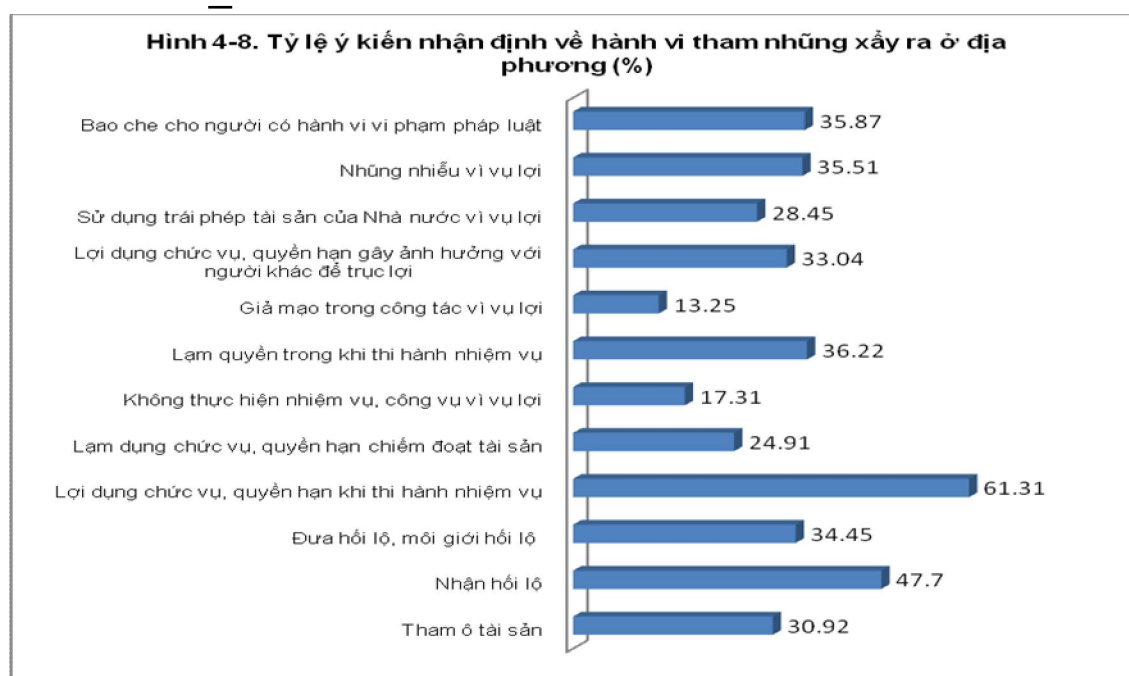
<sup>25</sup> Thảo luận nhóm tại Lâm Đồng, Khảo sát của dự án FLC 08-01, 2008, “Tham nhũng nhiều ở lĩnh vực đất đai, xây dựng cơ bản, mà huyện là chủ đầu tư công trình, còn xã chỉ giám sát thôi, do đó huyện “ăn nhiều hơn xã”.

không khác biệt nhiều theo các vùng lãnh thổ (mức độ “có tham nhũng” đều rất cao, từ quãng 80% đến 97%). Quan sát sâu hơn đối với các tỉnh, ta thấy: Các tỉnh có trên 90% những người được hỏi trả lời địa phương có tình trạng tham nhũng, đó là: Hà Nội (93,4%), Lào Cai (91,5%), Thanh Hoá (92,4%), Lâm Đồng (91%), Long An (93,4%). Hà Giang có tỷ lệ này thấp hơn cả: 68%.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

Có ý kiến gọi tính “hệ thống” của nạn tham nhũng ở Việt Nam hiện nay là tính “cấu trúc” và lý giải: Tham nhũng hiện nay mang tính “cấu trúc” vì có 3 đặc điểm, đó là: Có tính phổ biến (trong mọi lĩnh vực, mọi vùng lãnh thổ); Có sự liên kết dọc (theo “dây”, theo ngành, theo cấp trên, dưới); Có tính liên kết ngang (theo “bè”, theo “cánh”). Các liên kết ở đây được thực hiện theo quyền, thậm chí người có một chút quyền thôi là có thể tham nhũng<sup>26</sup>.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

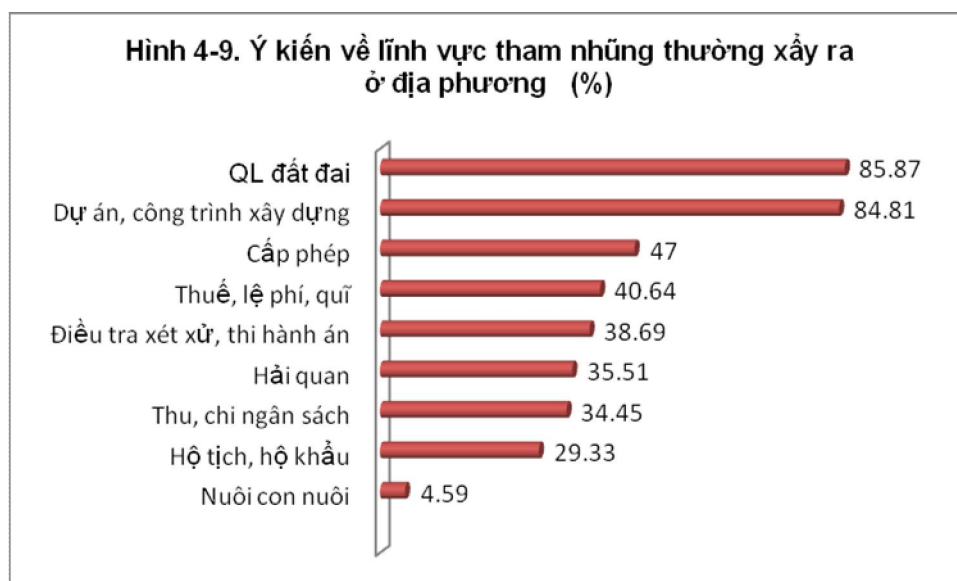
<sup>26</sup> Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN, 14/10/2008, TP. Đà Nẵng, “Người quét rác đường phố, trước cửa hàng phố đông người họ quét mạnh bụi mù lên nhưng không ai nói được, mắt khách thể là chủ cửa hàng hối lộ một ít tiền để quét vào lúc khác”

Về hành vi tham nhũng nói chung, tại các tỉnh đa số người được hỏi đều có nhận xét (Hình 4-8): Hành vi tham nhũng thường xảy ra là: “Lợi dụng chức vụ, quyền hạn khi thi hành nhiệm vụ” với 61,31% ý kiến; rồi đến “Nhận hối lộ” với 47,70% ý kiến, v.v.

#### 4.2.2. Đánh giá lĩnh vực thường xảy ra tham nhũng

Kết quả của khảo sát tại 9 tỉnh trình bày trên Hình 4-9 đã cho thấy, hai lĩnh vực xảy ra nhiều tham nhũng nhất, với tỷ lệ ý kiến cao, vượt xa các lĩnh vực khác, đó là: Quản lý đất đai (85,87%); và Dự án công trình xây dựng (84,81%) .

Khi phân tích số liệu điều tra đối với từng tỉnh còn thấy: Tại 4 tỉnh (Lào Cai, Hà Nội, Bà Rịa- Vũng Tàu và Long An) có đến trên 90% số người cho là có tình trạng tham nhũng trong quản lý đất đai; Tại 3 tỉnh (Thái Bình, Đà Nẵng và Lâm Đồng) có trên 80% số người cho là có tình trạng tham nhũng trong quản lý đất.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

Những đánh giá trên đây cũng phù hợp với kết quả một nghiên cứu khảo sát của Ban Nội chính Trung ương Đảng<sup>27</sup>. Trong đó, lần đầu tiên, một danh sách 10 lĩnh vực được đánh giá là có tham nhũng phổ biến nhất với ba lĩnh vực dẫn đầu là: (i) Địa chính nhà đất<sup>28</sup>; (ii) Hải quan/quản lý xuất nhập khẩu; và (iii) Cảnh sát giao thông.

Tham nhũng trong lĩnh vực thực hiện các dự án, công trình xây dựng cũng được các địa phương cho là rất phổ biến, trong đó: 2 tỉnh được đánh giá với tỷ lệ ý kiến cao trên 90% là Lâm Đồng và Bà Rịa-Vũng Tàu; 5 tỉnh (Hà Nội, Thanh Hoá, Thái Bình, Đà Nẵng và Lào Cai) đánh giá trên 80%; và 2 tỉnh còn lại (Hà Giang và Long An) cũng trên 70%.

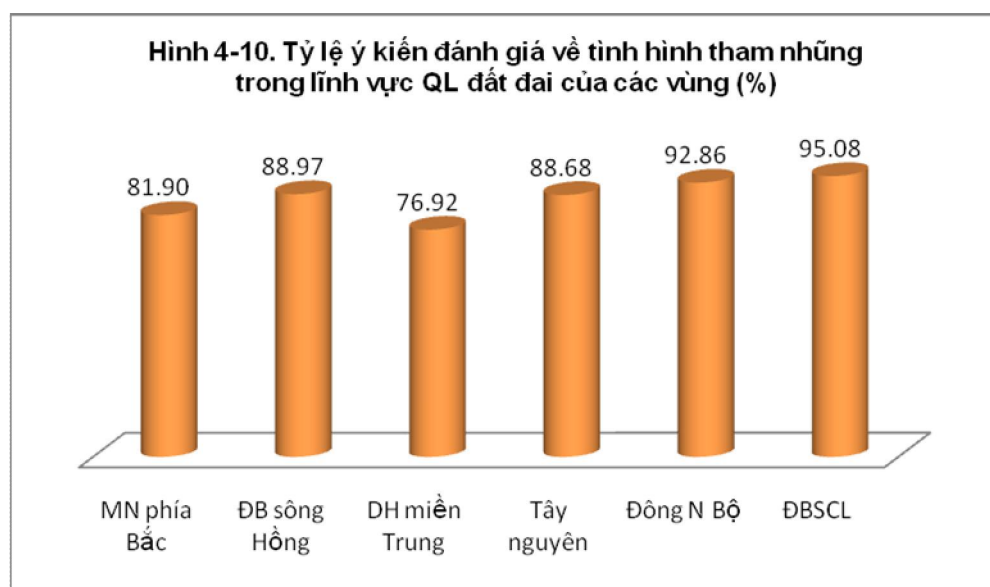
Tham nhũng trong lĩnh vực Hải quan xảy ra nhiều ở Lào Cai (62,7%, nơi có Cửa khẩu biên giới). Tham nhũng trong lĩnh vực điều tra xét xử, thi hành án xảy ra

<sup>27</sup> Dự án “Nghiên cứu đấu tranh chống tham nhũng”. Cơ quan thực hiện: Ban Nội chính Trung ương Đảng. Cơ quan tài trợ: Sida - Thụy điển, [www.tienphongonline.com.vn](http://www.tienphongonline.com.vn), công bố ngày 30/11/2005

<sup>28</sup> Trịnh Xuân Thu, Tổng cục phó Tổng cục An ninh, Báo Người lao động, 27/9/2006: “Tham nhũng về đất đai đem cái lợi bất chính lớn lắm, mà việc tham nhũng cũng không phải khó lắm so với các lĩnh vực khác, và có sự bao che cho nhau nên cũng khó phát hiện. Qua một số vụ tham nhũng đất đai đã bị phanh phui, đã thấy là từ xã lên huyện, lên tỉnh, cả mấy “anh” đều có lợi cả nên công tác đấu tranh rất khó”

nhiều ở Hà Nội (50,77%) và Thái Bình (50,7%). Tham nhũng trong lĩnh vực thu chi ngân sách, người dân cho rằng ít xảy ra, nhiều nhất ở Bà Rịa Vũng Tàu cũng chỉ 11,4%. Các số liệu của dự án chủ yếu thu thập từ các vùng nông thôn và ven đô thị, chưa quan tâm đến các khu vực hoạt động kinh tế lớn (các khu công nghiệp tập trung, các tập đoàn kinh tế, v.v), vì vậy cơ hội tham nhũng có thể ít hơn.

Hình 4-10 cho thấy hết người hỏi ở tất cả các vùng đánh giá tham nhũng ở lĩnh vực đất đai là nghiêm trọng từ 76,92% ở vùng Duyên hải miền Trung đến 95,08% ở vùng ĐBSCL.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

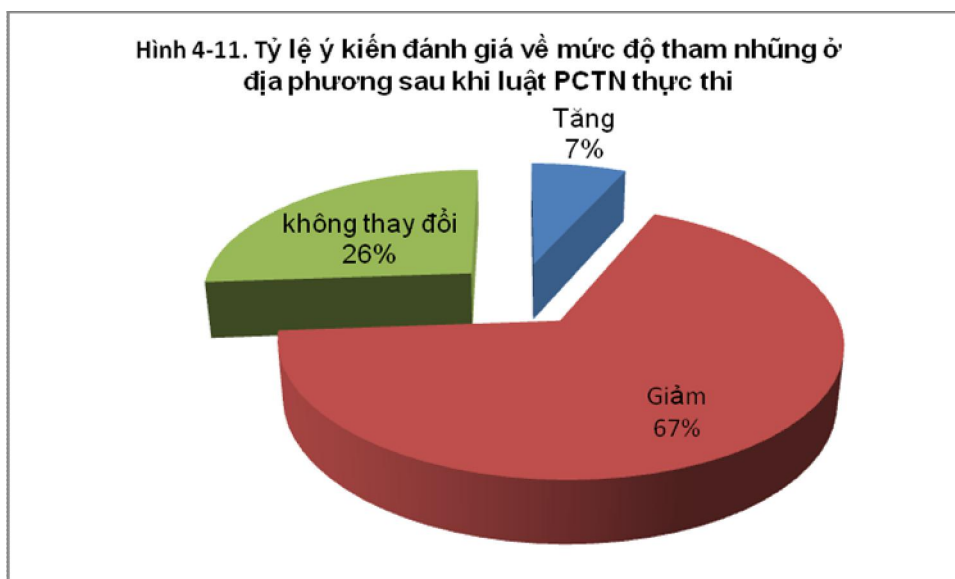
### 4.3. Đánh giá Tác động của Luật PCTN

#### 4.3.1. Tác động phòng ngừa và phát hiện tham nhũng

##### (1) Đánh giá mức độ tham nhũng sau khi ban hành Luật PCTN

Kết quả khảo sát diễn biến về mức độ tham nhũng tại địa phương sau khi ban hành Luật PCTN (so sánh năm 2007 với các năm 2005, 2006) được trình bày trong Hình 4-11, cho thấy: 67% số người được hỏi cảm nhận là, thời gian đầu triển khai Luật PCTN, tình trạng tham nhũng có xu hướng giảm, song 33% số người đã có nhận định ngược lại, trong đó 26% số người cảm thấy mức độ tham nhũng vẫn diễn ra như khi chưa có Luật PCTN, và 7% số người cho là mức độ tham nhũng tăng lên.

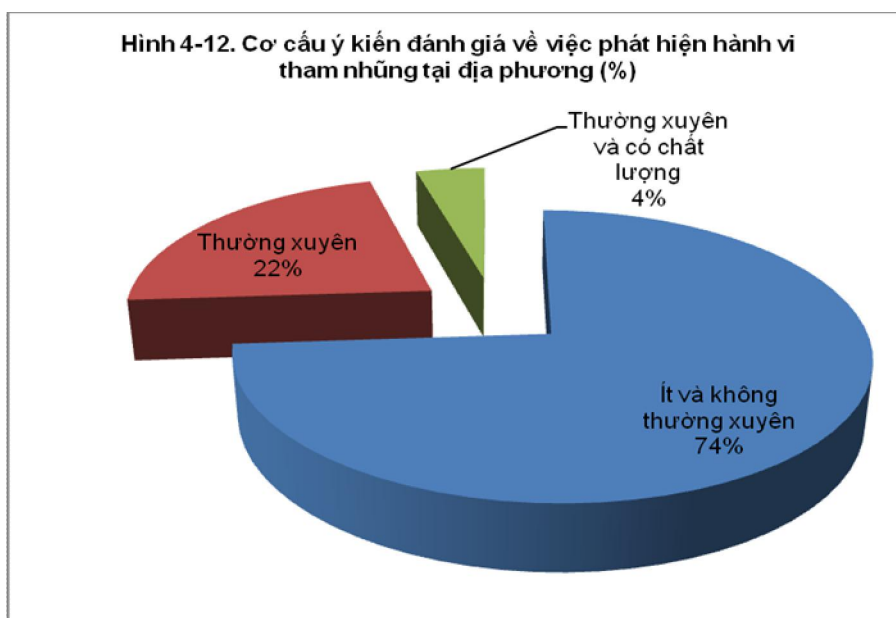
Hiện tượng trên đây có thể được giải thích là: Luật PCTN đã có tác dụng “răn đe” trong thời gian đầu, cũng có thể do tham nhũng trở nên tinh vi hơn rất khó phát hiện. Ngoài ra, có thể còn do một số nguyên nhân quan trọng, đó là: Năng lực phát hiện tham nhũng của người dân còn thấp, hoặc do người dân chưa tin vào hiệu lực của việc phát hiện tham nhũng.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

## (2) Đánh giá mức độ phát hiện hành vi tham nhũng

Kết quả khảo sát về mức độ phát hiện hành vi tham nhũng tại địa phương (hình 4-12) cho thấy : Đa số (74%) người được hỏi cho rằng việc phát hiện hành vi tham nhũng ở địa phương là “ít và không thường xuyên”, rất ít người (4%) cho rằng việc phát hiện hành vi tham nhũng là “thường xuyên và đảm bảo chất lượng”. Hiện tượng này có thể do một số nguyên nhân quan trọng, đó là: Năng lực phát hiện tham nhũng của người dân còn thấp, hoặc do người dân chưa tin vào hiệu lực của việc phát hiện tham nhũng. Điều này cũng giải thích, tại sao trong mục trước (Đánh giá mức độ tham nhũng) đã có nhiều ý kiến cho rằng tham nhũng có xu hướng giảm ở thời gian đầu sau khi ban hành Luật PCTN.

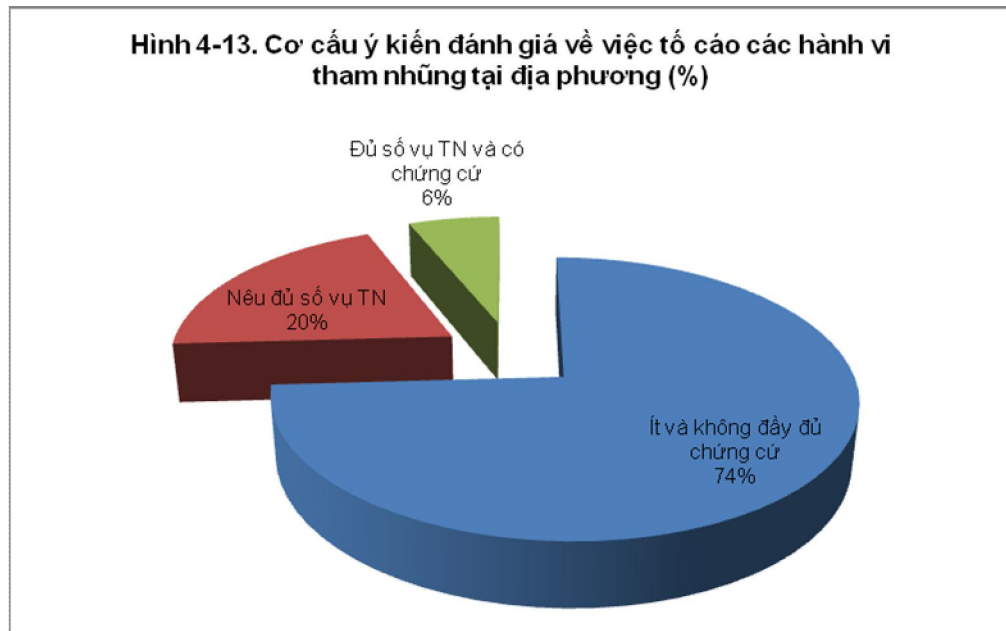


Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

## 4.3.2. Tác động tố cáo và xử lý tham nhũng

### (1) Đánh giá mức độ tố cáo hành vi tham nhũng

Trong trả lời phỏng vấn hoặc thảo luận nhóm, nhiều người dân cho rằng họ nhận biết được các hành vi tham nhũng của những người có chức, có quyền nhưng hầu hết họ không dám tố cáo (sợ bị trả thù) hoặc không muốn tham gia tố cáo, vì chẳng được lợi lộc gì trong khi phải lo làm ăn sinh sống<sup>29</sup>. Kết quả là có tới 74% số ý kiến cho rằng các vụ tham nhũng không được tố cáo và có tố cáo thì chứng cứ không đầy đủ (Hình 4-13).



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

## (2) Đánh giá mức độ phối hợp của các cơ quan PCTN

Về mức độ phối hợp thực hiện PCTN của các cơ quan có chức năng chống tham nhũng (Ban chỉ đạo PCTN; Công an; Toà án, v..v) cũng được đa số ý kiến đánh giá là thấp. Kết quả được mô tả trên Hình 4-14, trong đó tới 59% ý kiến cho rằng “Không có sự hợp tác” và 36% ý kiến cho là “Có hợp tác nhưng không hiệu quả”.

Đa số người dân cũng xác nhận là: Các vụ án tham nhũng được phát hiện thường không do các cơ quan có chức năng PCTN, mà chủ yếu từ sự phát hiện, tố giác của dân, đặc biệt là cơ quan truyền thông<sup>30</sup>.

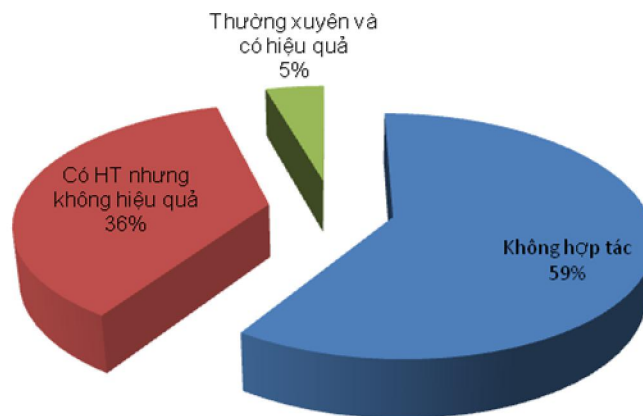
## (3) Đánh giá mức độ xử lý tham nhũng

Kết quả về mức độ xử lý tham nhũng của các cơ quan chức trách (Hình 4-15) được đánh giá thấp: có tới 73% số ý kiến cho là: “Xử lý chưa hết và không kiên quyết đối với các vụ tham nhũng”, chỉ có 2% số ý kiến cho rằng đã xử lý đầy đủ và đúng tội các vụ tham nhũng.

<sup>29</sup> Thảo luận nhóm tại tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, “Người dân biết tham nhũng nhưng không làm gì được vì họ thừa biết rằng họ là những người yếu thế sẽ chẳng làm được gì, nên họ chỉ cần 2 chữ bằng an, không dám tố cáo ai cả”, dự án FLC 08-01, 5/2008

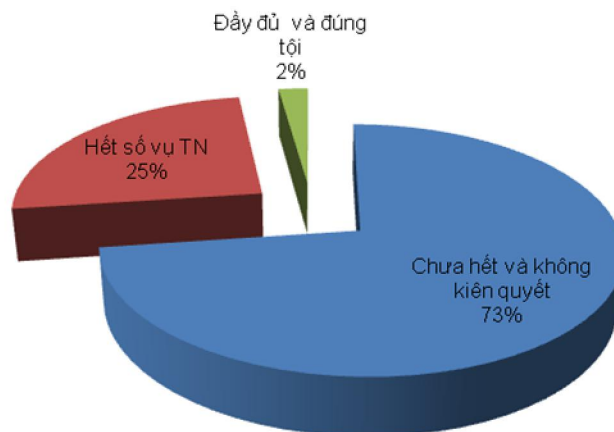
<sup>30</sup> [www.vietnamnet.vn](http://www.vietnamnet.vn) 18/07/2008, Tại hội nghị sơ kết công tác phòng chống tham nhũng 6 tháng đầu năm của TP.HCM, ông Bùi Hoàng Danh, Chánh án Toà án nhân dân TP, cho biết: “Các vụ án liên quan đến tham nhũng chủ yếu nhờ vào phát hiện của người dân và báo chí. Từ chỉ bộ đến chính quyền hầu như không nắm được các vụ sai phạm liên quan đến tham nhũng tại địa phương, đơn vị mình”.

**Hình 4-14. Cơ cấu ý kiến đánh giá sự hợp tác trong tổ chức PCTN tại địa phương (%)**



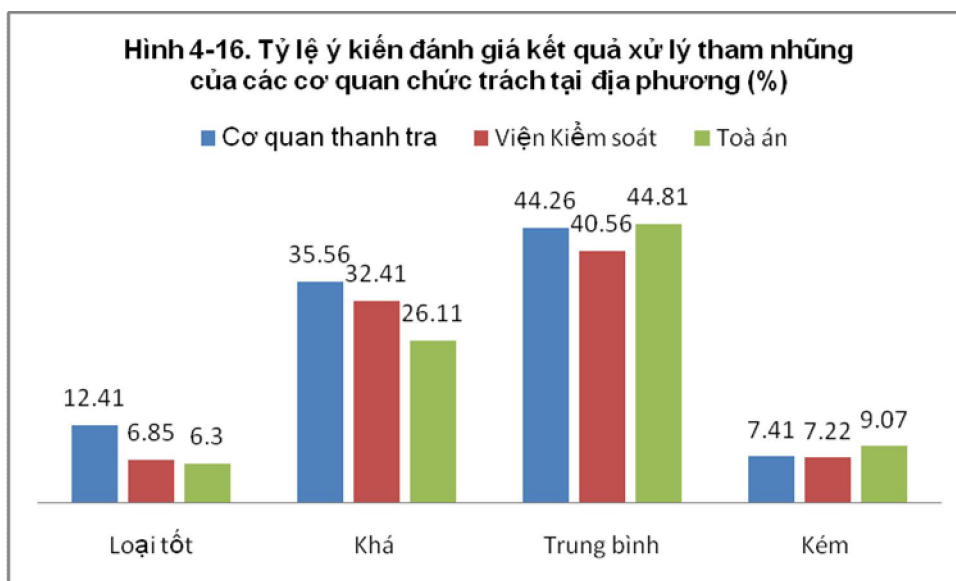
Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

**Hình 4-15. Cơ cấu ý kiến đánh giá về việc xử lý các vụ tham nhũng tại địa phương (%)**



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

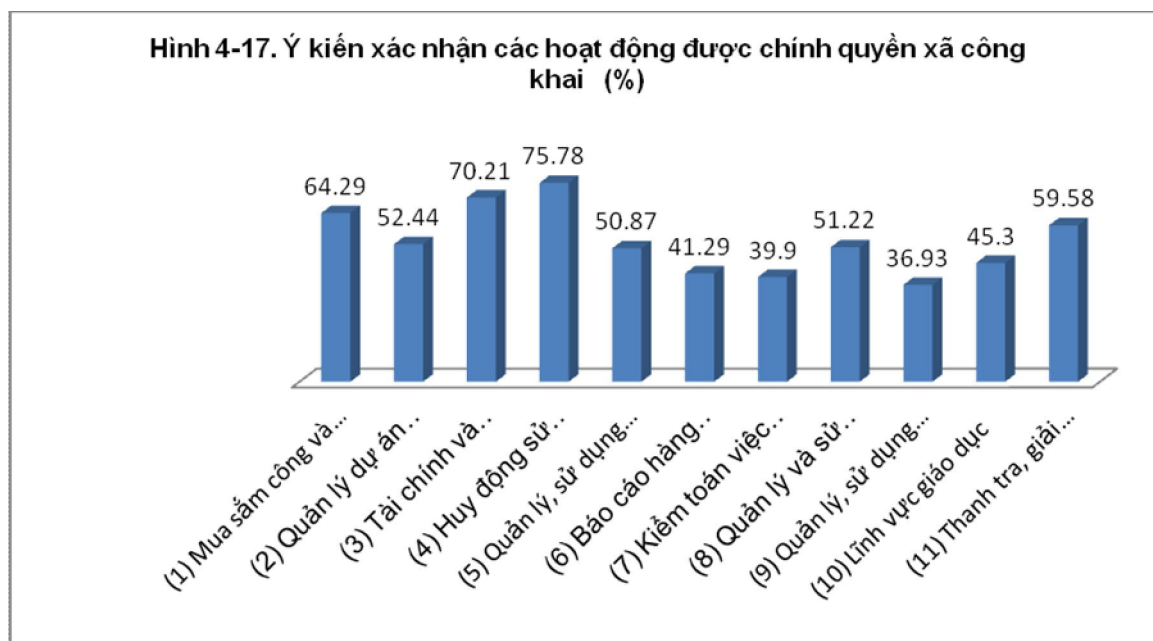
Đối với từng cơ quan có chức năng xử lý tham nhũng, qua kết quả khảo sát (Hình 4-16) cho thấy: Thanh tra đã thực hiện chức trách trong xử lý tham nhũng tốt hơn cả (nhưng cũng chỉ với gần 48% ý kiến đánh giá là “khá” và “Tốt”), sau đó đến Viện Kiểm soát (với 39%), và cuối cùng là Tòa án (với 32%).



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

#### 4.3.3. Tác động thúc đẩy tính công khai, minh bạch

Luật PCTN đã tạo cơ sở cho một bước đột phá trong hoạt động kê khai tài sản, vì bắt buộc kê khai đối với cán bộ các ngành nắm giữ vị trí công tác dễ tham nhũng nhất, và trong đối tượng phải kê khai bao gồm cả các thành viên gần gũi trong gia đình. Ngoài ra, theo Pháp lệnh Dân chủ ở cơ sở đã được triển khai tới xã, phường, rất nhiều hoạt động của chính quyền phải được công khai với dân.



Nguồn: số liệu điều tra của DA FLC 08-01, 5/2008

Theo người dân (Hình 4-17), những hoạt động sau đây thường được chính quyền xã công khai nhiều hơn: (i) Huy động, sử dụng các khoản dân đóng góp; (ii) Tài chính và ngân sách nhà nước; hoặc (iii) Mua sắm công và xây dựng cơ bản. Điều này cũng dễ hiểu, vì những hoạt động này gắn liền với đời sống người dân ở cơ sở (xã, phường), người dân đòi hỏi phải công khai.

Người dân đánh giá thấp các hoạt động công khai sau đây của chính quyền: Báo cáo hàng năm về phòng, chống tham nhũng (37,08%); Quản lý, sử dụng nhà ở (36,44%); Kiểm toán việc sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước (37,71%).

Trong 12 hoạt động được quy định cần công khai, người dân thấy rằng chỉ có 2 hoạt động là người dân có khả năng giám sát, đó là: Quản lý dự án đầu tư xây dựng cấp cộng đồng (quy mô nhỏ); và Huy động, sử dụng các khoản dân đóng góp.

Trong Nghị định 47 thi hành Luật PCTN có một nội dung chưa thuyết phục, đó là: *Số liệu về xác minh tài sản đã kê khai và thu nhập đã kê khai không được phép công khai với công chúng khi cần thiết, mà chỉ được báo cáo lên “các cấp có thẩm quyền”*<sup>31</sup>. Một hiện tượng rất đáng quan tâm là: Số đông người có chức, có quyền đều không muốn và tìm mọi cách đối phó với sự kiểm soát thu nhập cá nhân do Nhà nước yêu cầu<sup>32</sup>.

#### **4.4. Nguyên nhân Luật PCTN thực thi chưa hiệu quả: Tham nhũng chưa giảm**

##### **4.4.1. Lợi dụng “Sở hữu toàn dân”, “Sở hữu nhà nước”, tham nhũng dễ dàng**

Theo Luật đất đai của Việt Nam, đất đai thuộc quyền “Sở hữu toàn dân” (người dân chỉ có “quyền sử dụng”), và Ủy ban nhân dân các cấp (tỉnh và huyện) được quyền đại diện chủ sở hữu và quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương. Như vậy, có thể hiểu một cách đơn giản: Quyền sở hữu đất thuộc về chính quyền các cấp. Thể chế này tạo thuận lợi cho tham nhũng, vì trong thực tế chính quyền các cấp này có quyền “ban phát” đất<sup>33</sup>.

Về thể chế “Sở hữu nhà nước”, người dân, trong các buổi thảo luận nhóm cũng nhận xét thẳng thắn là: “Chừng nào nhà nước còn giao tài sản, tiền bạc cho các ông chủ là các doanh nghiệp nhà nước, thì vẫn tiếp tục xảy ra khuynh hướng chiếm đoạt tài sản, tham nhũng”<sup>34</sup>.

##### **4.4.2. Chưa có cơ chế hiệu quả để kiểm soát quyền lực**

<sup>31</sup> Nguyễn Đình Huân, Chuyên đề nghiên cứu phục vụ dự án FLC 08-01, 2008, “*Một số hoạt động giám sát PCTN của MTTQ và thanh tra nhân dân bị chững lại, vì có sự chỉ đạo về mức độ công khai tài sản đã kê khai, thậm chí một số nơi được chỉ đạo thay đổi Ban thanh tra nhân dân với lý do vấn đề “nhạy cảm”*”

<sup>32</sup> Biên bản thảo luận nhóm tại Thanh Hoá, Khảo sát của dự án FLC-08-01, 2008

<sup>33</sup> - Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN tại TP. Thái Bình, 7/10/2008, dự án FLC 08-01, “*Nhà nước cho phép chính quyền cấp tỉnh và huyện có quyền chia (“ban phát”) đất cho các doanh nghiệp thực hiện dự án với giá “thu hồi” đất của dân vô cùng thấp; sau đó doanh nghiệp bán lại (cũng cho dân-người giàu) với giá gấp hàng chục/trăm lần. Đây là lĩnh vực màu mỡ để tham nhũng phát triển. Đối ngũ có chức có quyền cũng muốn duy trì chế độ “độc quyền” này để trục lợi.*”

- Thiếu tướng Trịnh Xuân Thu, Phó Tổng Cục trưởng Tổng cục An ninh - Bộ Công an, Báo người lao động, 27/9/2006, “*Cán bộ tham nhũng các cấp chiếm đất đai quá dễ dàng như thò tay vào túi mà lấy. Họ lợi dụng “đất đai là sở hữu toàn dân” mà họ quản lý để chia nhau bằng dự án, bằng luật pháp hãn hoi*”

<sup>34</sup> - Biên bản thảo luận nhóm ở Thái Bình, Khảo sát của Dự án FLC, 2008;

- Nguyễn Bình, Email: [bin200665@yahoo.com](mailto:bin200665@yahoo.com), [www.tuanvietnam.net](http://www.tuanvietnam.net), 10/9/2009, “*Tôi đã làm trong một Tập đoàn kinh tế nhà nước hàng chục năm nay, song chưa bao giờ tôi thấy việc tham nhũng diễn ra lại dễ và công khai như hiện nay. Lợi dụng chính sách cổ phần hoá, đa dạng hoá sở hữu của nhà nước, các lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước thành lập nhiều công ty con dưới dạng cổ phần và tất nhiên nhận được những ưu đãi độc quyền của công ty mẹ, của tập đoàn, như vốn, tài sản cố định, tài nguyên khoáng sản, quyền sử dụng đất... và tất nhiên sẽ là siêu, siêu lợi nhuận “rơi” vào túi các quan chức quản lý nhà nước*”

Có nhiều ý kiến cho rằng, trong Luật PCTN chưa có cơ chế hạn chế và kiểm soát quyền lực và Luật chưa được áp dụng công bằng đối với mọi người, mà dường như vẫn tồn tại một bộ phận người “đứng trên pháp luật”<sup>35</sup>

Trong các văn bản về PCTN<sup>36</sup> có nội dung quy định là người đứng đầu chính quyền các cấp đồng thời là Trưởng ban chỉ đạo PCTN. Cơ chế này làm cho quá trình thực thi Luật gặp nhiều trở ngại. Hầu như mọi người được hỏi, từ cán bộ đến dân thường, đều cho rằng cơ cấu tổ chức như vậy làm mất tính độc lập trong hoạt động của Ban này, là “vừa đá bóng, vừa thổi còi”<sup>37</sup>.

#### 4.4.3. Cơ chế “xin-cho”, “cấp phát” vẫn phổ biến trong quản trị quốc gia

Ở Việt Nam hiện nay, trong quản trị quốc gia cơ chế “xin-cho”, chế độ “cấp phát” vẫn được duy trì tại tất cả các cấp, từ trung ương, ngành, đến các địa phương. Cơ chế này thể hiện trong nhiều hoạt động, từ phân bổ kế hoạch kinh phí hàng năm; duyệt dự án đầu tư; đến cả lĩnh vực tổ chức cán bộ, phân bổ chức, quyền. Trong bối cảnh đó, các cơ quan cấp dưới và người dân từ *đối tượng được phục vụ* biến thành *đối tượng bị quản lý*, biến quyền của họ được hưởng thành phải “xin” để được “cho”. Cơ chế này tạo môi trường thuận lợi cho tham nhũng dễ nảy nở<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> - Thảo luận nhóm ở Hà Nội, dự án FLC 08-01, “*Bản thân tôi có nghiên cứu sâu về luật và biết nhà nước có tham khảo quốc tế về PCTN, nhưng có lẽ quốc tế họ không làm như ta. Họ có cách giám sát lẫn nhau, như thế luật pháp mới có tác dụng*”, 5/2008

- Lê Đăng Doanh, [www.tuoitre.com.vn](http://www.tuoitre.com.vn), 27/07/2006, “*Trong thực tế như đã hình thành hai hệ thống luật pháp, một cho dân và một cho một số quan chức Đảng từ một cấp nào đó. Bởi những vụ việc tương tự hoặc nhỏ hơn đối với dân đều bị nghiêm trị theo luật định, trong khi đối với một số quan chức thì Quốc hội cũng chưa tác động đến được*”;

- Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN tại TP. Đà Nẵng, 14/10/2008, dự án FLC 08-01, “*Hiện nay đang có tình trạng là quy định nói phải có tổ chức, tức là nói về tham nhũng phải làm sao không ảnh hưởng đến uy tín của Đảng cơ! Khó thật*”;

- Thảo luận nhóm ở Hà Nội, dự án FLC 08-01, “*Ở nhiều doanh nghiệp nhà nước, tổng giám đốc đồng thời là bí thư đảng ủy, từ đó dễ ra độc đoán, chuyên quyền tham nhũng ghê gớm. Cán bộ sợ Tổng giám đốc như sợ cọp, còn ai dám chống đầu tranh tố cáo tham nhũng nữa*”

<sup>36</sup> Mục 2, Điều 5, Luật PCTN sửa đổi (năm 2007)

<sup>37</sup> - Thảo luận nhóm tại tỉnh Hà Giang, dự án FLC 08-01, 5/2008 “*Ông chủ tịch UBND các cấp làm trưởng ban PCTN là không đúng, vì chính ông là người dễ vi phạm nhất trong lĩnh vực quản lý liên quan đến PCTN*”;

- Thảo luận nhóm tại tỉnh Lâm Đồng, dự án FLC 08-01, 5/2008 “*Chủ tịch huyện, tỉnh là trưởng ban PCTN là không thích hợp vì các vị này là những người quản lý vốn đầu tư đất đai, tài sản v.v..., là người có thể tham nhũng làm sao họ lại chống tham nhũng?*”;

- Thảo luận nhóm tại tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, dự án FLC 08-01, 5/2008, “*Trưởng ban PCTN ở tỉnh, huyện do chủ tịch làm trưởng ban như thế chẳng khác gì khi xảy ra tham nhũng đối với chính quyền, mà dân tố cáo là vạch áo cho người xem lưng, vậy chẳng ai dám tố cáo cả*”.

- Thảo luận nhóm tại Lâm Đồng, dự án FLC 08-01, 2008, “*Hiện nay, nhiều trường hợp giữa chính quyền và cấp ủy Đảng có sự “thông đồng” với nhau dẫn đến rất khó phát hiện tham nhũng, do đó vai trò của Đảng giám sát. Chỗ nào cán bộ Đảng và Chính quyền mất đoàn kết thì dân lại được nhờ, vì tham nhũng được phát hiện*”.

<sup>38</sup> - Thảo luận nhóm ở TP. Thái Bình, dự án FLC 08-01, “*Cơ chế “xin-cho” vẫn còn, đây là kẻ hở cho một bộ phận cán bộ tham ô tiền bạc của nhà nước*”, 5/2008

- Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN, TP. Thái Bình 7/10/2008, dự án FLC 08-01, “*Chế độ cấp tài chính, tài sản công hiện nay đang duy trì cơ chế “xin-cho”, cơ chế “cấp phát”. Chính người quản lý tài chính, tài sản công cũng muốn duy trì chế độ “độc quyền” đó. Cơ chế này là cha đẻ của tham nhũng*”.

- Lê Đăng Doanh, [www.tuoitre.com.vn](http://www.tuoitre.com.vn) 27/07/2006, “*Không chỉ người dân ca thán về việc phải “có chi” mới được việc, mà các quan chức cấp tỉnh cũng than thở (mỗi khi cần lên Trung ương xin dự án, xin cấp kinh phí,...) “đi có thì về có, đi không thì về không!”*”.

#### 4.4.4. Thiếu sự giám sát đích thực của các tổ chứcXHDS và người dân

Trong Luật PCTN đã có những nội dung quy định sự giám sát của các tổ chức XHDS (các tổ chức quần chúng, đoàn thể) và người dân trong công tác PCTN, nhưng kết quả những cuộc Thảo luận nhóm cho thấy rằng trên thực tế sự giám sát này còn mang tính hình thức. Nhiều nội dung trong Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở liên quan đến PCTN cũng không thể thực thi<sup>39</sup>.

Nhiều ý kiến cho rằng, vì thiếu cơ chế giám sát thực sự của các tổ chức quần chúng, thiếu cơ chế để người dân có quyền giám sát trực tiếp trong PCTN, nên trong nhiều vụ việc tham nhũng có liên quan đến lãnh đạo (Đảng hoặc chính quyền), mà người dân phát hiện cho các tổ chức quần chúng, vẫn không được giải quyết.

“Các hoạt động cần công khai của chính quyền thường chỉ công khai trong hội họp gồm cán bộ chủ chốt, người trong tổ chức đại diện nhân dân như các đại biểu HĐND, thường trực MTTQ, người dân không được dự. Một câu nói của miệng của quan chức là: Dân biết gì mà giám sát”<sup>40</sup>

#### 4.4.5. Lương thấp - Tham nhũng như một giải pháp tăng thu nhập của viên chức

Chế độ tiền lương bất hợp lý, chưa khuyến khích ý thức trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan công quyền. Do lương của cán bộ, công chức nhà nước quá thấp, không đủ sống, nên việc người dân phải chi thêm tiền cho viên chức trong các giao dịch đã trở thành một thực tế tồn tại từ nhiều năm. Trong nhiều trường hợp viên chức còn lý giải việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vị trí công tác để vụ lợi là để thêm thu nhập, tạo điều kiện làm việc tốt hơn!<sup>41</sup>

#### 4.4.6. Xử lý chưa nghiêm - Mức độ “Quyết tâm” PCTN?

Trong khi trả lời phỏng vấn cũng như khi thảo luận nhóm, nhiều người đã nhận xét: Đến nay, việc xử lý tham nhũng chưa nghiêm. “Người tham nhũng chỉ bị chuyển vị trí công tác, có nhiều trường hợp còn được lên chức. Chỉ có những việc quá bức xúc bị dư luận và báo chí lên án mạnh thì mới quan tâm xem xét. Vì vậy, đa số người dân không thật tin vào hiệu lực và trách nhiệm của các cơ quan công quyền và cấp uỷ đảng”<sup>42</sup>.

“Một khi cán bộ nắm quyền lực tham nhũng nhưng không bị xử lý nghiêm thì nguồn phát sinh tham nhũng sẽ vẫn còn. Đây sẽ là tấm gương xấu để các cán bộ “chưa có ý định” tham nhũng sẽ “mạnh dạn” hơn trong tư duy cũng như hành động tham nhũng. Vì vậy, thực tế thời gian qua tham nhũng trong các lĩnh vực không giảm”<sup>43</sup>. Kiểm soát lỏng lẻo và trùng trị không đúng mức nên tham nhũng và chạy án ở mọi tầng, mọi cấp là chuyện đương nhiên<sup>44</sup>. “Pháp luật chưa nghiêm, nói thì to lớn, song xử rất nhẹ. Cấp trên, cấp dưới thông đồng bao che cho nhau. Năng lực của các tổ chức thực hiện PCTN còn yếu kém”<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> Thảo luận nhóm tại Bà Rịa-Vũng Tàu; Thảo luận nhóm tại Đà Nẵng, Khảo sát của dự án FLC 08-01, 2008, “Dân biết, dân bàn, dân kiểm tra là nói xuông, nói cho sướng miệng thôi chứ ăn thua gì, dân chỉ đứng mà xem thôi. Hoạt động lấy phiếu tín nhiệm đối với chủ tịch, Phó chủ tịch UBND, HĐND còn mang tính hình thức, chỉ những đại diện cử tri được bỏ phiếu”.

<sup>40</sup> Thảo luận nhóm ở Hà Nội, dự án FLC 08-01, 4/2008

<sup>41</sup> Biên bản Thảo luận nhóm tại Thanh Hoá, Khảo sát của dự án FLC-08-01, 2008

<sup>42</sup> Thảo luận nhóm ở Hà Nội, dự án FLC 08-01, 4/2008

<sup>43</sup> Đặng Hùng Võ, Báo Hà Nội mới, 11/09/2006

<sup>44</sup> Nguyễn Bình, Canada, [www.chongthamnhung.com/forum](http://www.chongthamnhung.com/forum), 30/9/ 2006

<sup>45</sup> Thảo luận nhóm ở TP. Đà Nẵng, dự án FLC 08-01, 4/2008

Ngoài ra, một số ý kiến còn cho rằng “Quyết tâm” PCTN của Lãnh đạo chưa cao<sup>46</sup>, chưa đến mức như đối với những vụ việc mang tính chất toàn quốc đã được xử lý, chẳng hạn vụ “cắm pháo”; vụ “đội mũ bảo hiểm”. “Phải nói rằng, đến nay việc tự phát hiện tham nhũng ở một bộ, ngành nào đó rất ít; ở một cơ quan cấp tỉnh phát hiện nội bộ mình có tham nhũng cũng hết sức hiếm, mặc dù ngành nào, địa phương nào cũng có cơ quan thanh tra riêng. Tìm ra tham nhũng là do dân tố cáo, công an và viện kiểm sát điều tra”<sup>47</sup>.

Theo Bảng 4-1, người được hỏi cho rằng các cơ quan chức trách chỉ hoàn thành nhiệm vụ xử lý tham nhũng ở mức trung bình và khá, ít trường hợp tốt. Điều này được phản ánh qua việc cho điểm của các đối tượng tham gia trả lời phiếu hỏi cá nhân và phiếu phỏng vấn sâu của đại diện của các tổ chức XHDS. Kết quả là cả 3 cơ quan chức trách đều chỉ nhận được sự đánh giá với số điểm bình quân trên trung bình một chút (từ 6,1 đến 6,8 điểm trên thang 10).

**Bảng 4-1. Đánh giá (chấm điểm) việc xử lý tham nhũng của các cơ quan chức trách PCTN ở địa phương**

*Đơn vị (điểm bình quân trên 10)*

|   | Cơ quan           | Tổng số | Cấp tỉnh | Huyện/ quận | Xã/ phường |
|---|-------------------|---------|----------|-------------|------------|
| 1 | Cơ quan thanh tra | 6,5     | 6,8      | 6,8         | 6,4        |
| 2 | Viện Kiểm soát    | 6,3     | 6,6      | 6,5         | 6,3        |
| 3 | Toà án            | 6,1     | 6,3      | 6,4         | 6,1        |

Nguồn: số liệu điều tra năm 2008 của DA FLC 08-01

Nhiều người cảm thấy là: Từ đầu năm 2008 đến nay, dường như công tác xử lý tham nhũng bị coi nhẹ, kẻ tham nhũng tìm kẽ hở của luật pháp để thực hiện các hành vi tham nhũng tinh vi hơn, số vụ đã xử lý chiếm tỷ lệ thấp so với các vụ tham nhũng trong thực tế. Hiện trạng này đã làm cho người dân nản lòng. Trên thực tế, trong truyền thông đại chúng lượng tin, bài về PCTN giảm sút. Trong thảo luận nhóm, nhiều người dân cho rằng đây là dấu hiệu xấu, ảnh hưởng tới quá trình thực thi hiệu quả Luật PCTN<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Thảo luận nhóm tại tỉnh Hà Giang, dự án FLC 08-01, 5/2008 “Đã nhiều năm cấp uỷ, chính quyền ở Hà Giang thường cho rằng tại địa phương không có tham nhũng. Từ 2004 trở lại đây khi công an kinh tế phát hiện mới thừa nhận có tham nhũng, nhưng vẫn cho là ít, không đáng kể gì so với các tỉnh khác”.

<sup>47</sup> Trịnh Xuân Thu, Tổng cục phó Tổng cục An ninh, Báo Người lao động, 27/9/2006

<sup>48</sup> Nguyễn Đình Huân, chuyên đề nghiên cứu phục vụ dự án FLC 08-01, “Tác động của Luật PCTN tới thực trạng PCTN ở Việt Nam”, Hà Nội 8/2008;

## V. CÁC TỔ CHỨC XHDS VÀ CỘNG ĐỒNG TRONG PCTN

### 5.1. Khung pháp lý

#### 5.1.1. Bối cảnh và chủ trương huy động các tổ chức XHDS trong PCTN

Cấu trúc của XHDS ở Việt Nam<sup>49</sup> có thể xác định sơ bộ bao gồm bốn loại tổ chức, đó là: (i) Các tổ chức Quần chúng (MO); (ii) Các Hiệp hội nghề nghiệp, gồm cả các tổ chức truyền thông (cả trung ương và địa phương, các Tổ, Nhóm liên kết trong dân theo sở thích; (iii) Các tổ chức phi chính phủ (NGO) Việt Nam và (iv) Các tổ chức dựa trên cơ sở Cộng đồng (CBO).

Điểm giống nhau cơ bản của XHDS ở Việt Nam so với các nước là đều gồm các tổ chức liên kết trong dân. Điểm khác nhau là: Do truyền thống đất nước nhiều năm chống ngoại xâm, nên các tổ chức XHDS ở Việt Nam còn mang tính chất của các “đàn thể cách mạng”, được hỗ trợ một cách đặc biệt từ phía chính quyền. Trong bối cảnh đó, nếu tổ chức chính quyền có khiếm khuyết (điển hình là trong trường hợp xảy ra tham nhũng trong chính quyền) thì các tổ chức XHDS rất khó đảm nhiệm vai trò thay mặt người dân đòi hỏi chính quyền phải giải trình, công khai, minh bạch<sup>50</sup>.

Ở Việt Nam, trong các chủ trương, chính sách, lãnh đạo nhà nước luôn đề cao vai trò tham gia của các tổ chức quần chúng, đặc biệt là MTTQ, trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách<sup>51</sup>.

Về khía cạnh PCTN, MTTQ Việt Nam có chức năng huy động người dân tham gia PCTN thông qua các hoạt động chủ yếu sau: Tuyên truyền vận động nhân dân lên án, phát hiện, tố cáo tham nhũng; Tham gia với Quốc hội, Chính phủ và chính quyền địa phương giám sát, kiểm tra việc giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân; Lồng ghép các hoạt động của MTTQ để giám sát, phát hiện tham nhũng, lãng phí, thông qua một số hoạt động như: Bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp; Hoạt động của Ban thanh tra nhân dân; Tiếp dân, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân; v...v.

#### 5.1.2. Tính pháp lý về vai trò giám sát PCTN của các tổ chức XHDS

Điều 8 của Luật PCTN đã xác định rõ vai trò tham gia và giám sát của nhân dân về PCTN. Nghị định 47/2007/NĐ-CP của Chính phủ cũng quy định chi tiết về vai trò trách nhiệm của xã hội trong PCTN, đó là: Các tổ chức xã hội được yêu cầu các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin; Cam kết bảo vệ những người khiếu nại tố cáo tham nhũng; Nêu trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc phối hợp với MTTQ Việt Nam các cấp, phát huy sự tham gia của người dân và thực hiện quyền dân chủ cơ sở trong PCTN.

MTTQ Việt Nam là một tổ chức chính trị-xã hội, một lực lượng xã hội rộng lớn của XHDS bao gồm 44 tổ chức thành viên, trong đó có 5 tổ chức chính trị - xã hội lớn (Tổng liên đoàn Lao động; Hội nông dân; Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh; Đoàn TNCS Hồ Chí Minh). Có thể nhận định là: trong quá trình tham gia PCTN thì vai trò của của 6 tổ chức chính trị - xã hội (MTTQ và 5 tổ chức thành viên đã nêu) có vị thế cao hơn rõ rệt so với các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp, v.v... khác. Vì vậy, song

<sup>49</sup> Norlund I., Đặng Ngọc Dinh và ctv, Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự ở Việt Nam, Báo cáo khoa học Dự án CIVICUS SCI-SAT, Hà Nội, 2006.

<sup>50</sup> Đặng Ngọc Dinh, Đứng sợ xã hội dân sự, [www.tuoiitre.com.vn](http://www.tuoiitre.com.vn) 21/05/2005

<sup>51</sup> Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng, 2006: “ Nhà nước cần ban hành cơ chế, chính sách để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện tốt chức năng giám sát, phản biện xã hội”

song với chức năng tuyên truyền, động viên nhân dân thực thi chính sách, các tổ chức này vẫn là chỗ dựa của dân và trong chừng mực nhất định, có thể bênh vực quyền lợi người dân.

### **5.1.3. Một số hoạt động PCTN nổi bật của các tổ chức XHDS**

Đầu năm 2007, MTTQ đã đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát kê khai tài sản đối với các ứng cử viên đại biểu Quốc hội. Ở cấp địa phương, các đơn vị thanh tra nhân dân dưới sự chỉ đạo của MTTQ có các hoạt động tích cực về thanh tra góp phần PCTN.

Trong những năm gần đây, các phương tiện truyền thông đã tích cực đưa tin bài về phát hiện tham nhũng. Phần lớn người dân đều cho rằng truyền thông ngày càng có tiếng nói quan trọng trong PCTN. Điều lưu ý là báo mạng đã vượt qua báo in về số lượng tin, bài về chống tham nhũng. Trong vài năm đầu (2006, 2007) sau khi ban hành Luật PCTN, báo chí đã phanh phui một số vụ tham nhũng lớn<sup>52</sup>, trong đó một số tên tuổi nổi bật là: Tuổi trẻ, Tiền phong, Thanh niên, Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh, và Vietnam.net.

Có nhiều trường hợp đáng khích lệ đối với các cá nhân đã có những hành động tích cực và dũng cảm trong PCTN thông qua các đơn tố cáo và khiếu nại mà trên báo chí trong năm 2006 đã nêu<sup>53</sup>.

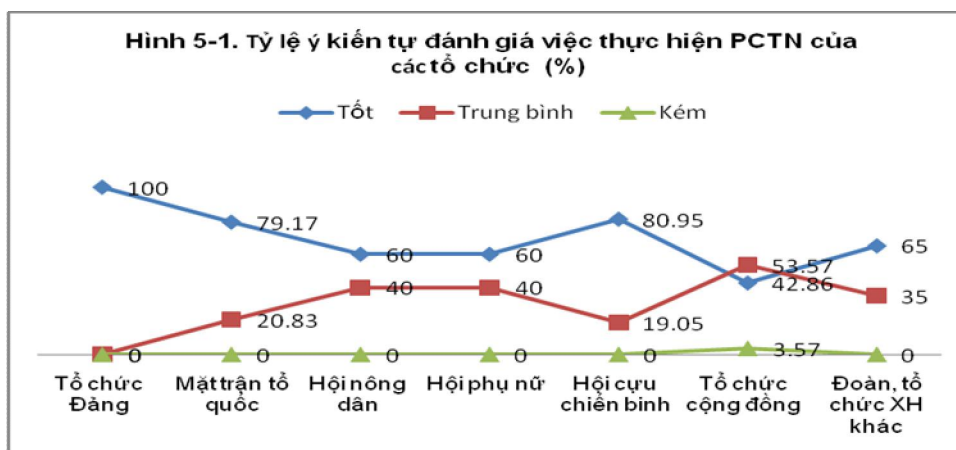
## **5.2. Đánh giá định lượng từ Khảo sát**

### **5.2.1. Các tổ chức XHDS tự đánh giá về kết quả thực hiện PCTN**

Nhằm khẳng định vị trí của tổ chức XHDS trong quá trình triển khai thực hiện Luật PCTN ở địa phương, dự án FLC 08-01 đã đề nghị các tổ chức tự đánh giá năng lực PCTN của tổ chức mình. Từ kết quả thể hiện: Có 100% số người được hỏi thuộc tổ chức Đảng tự đánh giá là hoạt động PCTN của tổ chức mình đạt loại “tốt”; Tiếp theo là ý kiến tự đánh giá với kết quả thấp hơn một chút là Hội Cựu chiến binh (80,95%); MTTQ (79,17%). Bản thân các tổ chức cộng đồng (Hội người cao tuổi, Khuyến học, Nhóm cùng sở thích,..), tuy tự đánh giá, nhưng vẫn chỉ đạt 42,86%, thấp nhất trong các giá trị. Điều này phản ánh thực trạng là: Các tổ chức cộng đồng hầu như không có tiếng nói trong PCTN ở Việt Nam hiện nay (Hình 5-1).

<sup>52</sup> Vụ trường Trung học phổ thông Lê Quý Đôn ở thành phố Hồ Chí Minh, vụ tham nhũng đất đai ở Đồ Sơn, Hải Phòng, vụ PMU-18 ở Bộ Giao thông vận tải, v.v

<sup>53</sup> Thầy giáo Đỗ Việt Khoa ở Hà Tây, thầy Lê Đình Hoàng ở Nghệ An và cô giáo Lê Đức Hiền ở Hà Nội đã dũng cảm tố cáo các hành vi và người tham nhũng trong lĩnh vực giáo dục.

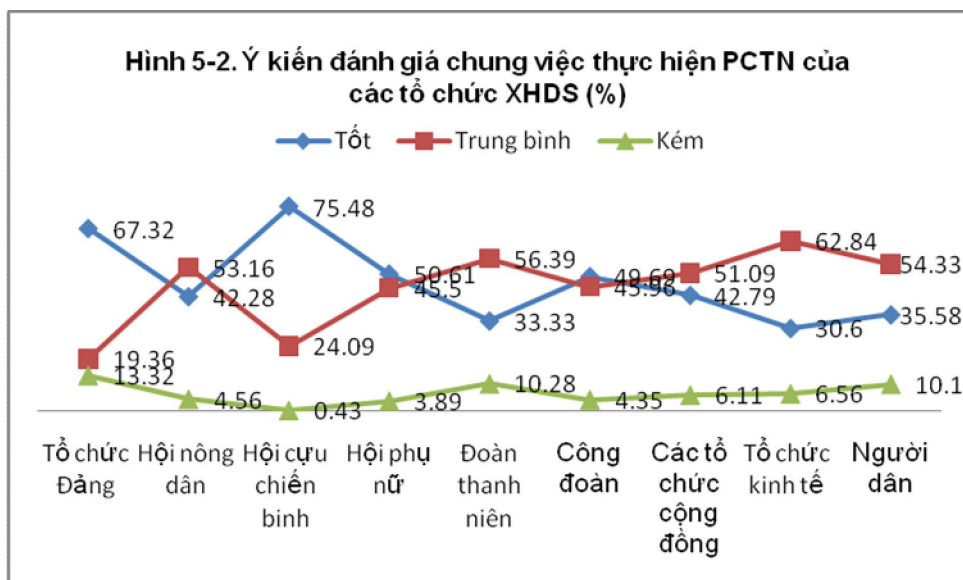


Nguồn: số liệu điều tra năm 2008 của DA FLC 08-01

### 5.2.2. Đánh giá chung về các tổ chức XHDS thực hiện PCTN

Hình 5-2 nêu kết quả đánh giá chung của tất cả những người được hỏi về mức độ thực hiện PCTN của các tổ chức XHDS, tổ chức Đảng và tổ chức xã hội khác. Không giống các đánh giá trên Hình 5-1, ở đây ý kiến đánh giá chung (nhiều tổ chức khác nhau cùng đánh giá cho mỗi tổ chức) cho rằng: Hội Cựu chiến binh thực hiện PCTN đạt kết quả “tốt” cao nhất (75,48%), rồi đến tổ chức Đảng (67,32%), sau đó là tổ chức Công đoàn (50%), Các tổ chức được đánh giá thấp nhất là: Tổ chức Kinh tế (30,6%); Đoàn Thanh niên (33,33%); Người dân (35,58%); Tổ chức cộng đồng (42,79%).

Theo kết quả khảo sát (Hình 5-2), Các Hội có cơ cấu rộng lớn như Phụ nữ, Nông dân, Công đoàn, chưa có vai trò cao trong PCTN. Phải chăng nguyên nhân chủ yếu là chưa có cơ chế “trao quyền”?



Nguồn: số liệu điều tra năm 2008 của DA FLC 08-01

## 5.3. Những khó khăn, hạn chế của các tổ chức XHDS trong PCTN

### 3.3.1. Các tổ chức XHDS chưa được “trao quyền” đúng mức

Cho đến nay, ở Việt Nam Luật về Hội, mà thực chất là Luật về quyền thành lập các Hội và pháp chế hoá vai trò, chức năng của XHDS, sau nhiều lần thảo luận, dự thảo, vẫn chưa được Quốc hội thông qua. Điều này cũng là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến các tổ chức XHDS, đặc biệt là các tổ chức cộng đồng, các Hội xã hội-nghề nghiệp,

các Hội đoàn thiện nguyện, các Nhóm sở thích, v.v, thiếu cơ sở pháp lý để tham gia PCTN một cách tích cực. Trong nhiều trường hợp các tổ chứcXHDS chưa được coi trọng<sup>54</sup>.

Mặc dù Luật PCTN đã khẳng định vai trò tích cực của lực lượng truyền thông (báo chí, phát thanh, truyền hình, internet) trong phát hiện tham nhũng, nhưng trên thực tế giới truyền thông còn rất lúng túng về vai trò của mình trong PCTN<sup>55</sup>. Tình trạng này, nếu không được xem xét, phân định rõ ràng, thì cơ quan truyền thông có nguy cơ xa rời công luận và công lý.

### 5.3.2. Vai trò giám sát của XHDS hạn chế, nặng chức năng “tuyên truyền”

Vai trò trong PCTN của các tổ chức XHDS, ngay cả đối với một tổ chức được dân tín nhiệm nhất là MTTQ các cấp, những người được hỏi cũng đánh giá là còn mang tính hình thức, tập trung chủ yếu vào tuyên truyền chính sách<sup>56</sup>. Một nguyên nhân của tình trạng này là chưa có cơ chế đảm bảo vị thế của MTTQ trong PCTN<sup>57</sup>.

Trong bối cảnh đó, sự tham gia giám sát về PCTN của người dân thông qua các tổ chức đại diện (các tổ chức chính trị-xã hội), sẽ thiếu tính trực tiếp, và trong nhiều trường hợp thông tin dễ bị sai lệch<sup>58</sup>. “Chưa có cơ chế phát huy các đoàn thể chính trị - xã hội tham gia giám sát các hoạt động PCTN, nhưng khi bị dân kiện, lãnh đạo lại đẩy các đoàn thể ra phía trước để tuyên truyền vận động giải thích”<sup>59</sup>.

### 5.3.3. Chưa có cơ chế cụ thể bảo vệ người chống tham nhũng

Đến nay, vẫn còn thiếu chế tài bảo vệ người tố cáo tham nhũng hoặc các nhân chứng. Bản thân MTTQ và các tổ chức thành viên cũng không đủ quyền lực và sức mạnh để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ này. Mặc dù Luật PCTN có xác định là luật pháp bảo vệ người phát hiện tham nhũng, nhưng người dân cho là vẫn còn chi tiết bất cập, chẳng hạn: Nghị định 47 của Chính phủ đòi hỏi khi tố cáo hành vi tham nhũng phải nêu rõ họ tên, địa chỉ, nội dung tố cáo và cung cấp các thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung tố cáo. Điều này làm cho nhiều người dân, nhất là người nghèo, vị trí xã hội thấp, không dám tố cáo mặc dù họ rất bức xúc trước oan ức, và thiệt hại do kẻ tham nhũng gây ra đối với họ<sup>60</sup>. Yêu cầu này đã làm cho nhiều vụ việc tham nhũng không bị phát

<sup>54</sup> Nguyễn Đình Huân, chuyên đề nghiên cứu phục vụ dự án FLC 08-01, 2008, “Một số hoạt động giám sát PCTN của MTTQ và thanh tra nhân dân bị chứng lại, vì có sự chỉ đạo về mức độ công khai tài sản đã kê khai, thậm chí một số nơi được chỉ đạo thay đổi Ban thanh tra nhân dân với lý do vấn đề “nhạy cảm”

<sup>55</sup> Thảo luận Nhóm tại TP. Đà Nẵng, dự án FLC 08-01, 2008, “Nay thì người ngay sợ kẻ gian. Vụ 2 nhà báo vừa qua bị bắt thì ai mà chả lo, chả sợ”

<sup>56</sup> Thảo luận nhóm ở tỉnh Lâm Đồng, dự án FLC 08-01, 5/2008, “Nhiều người dân cho rằng: Các tổ chức mặt trận và đoàn thể tham gia PCTN, song chỉ dừng lại ở tuyên truyền”

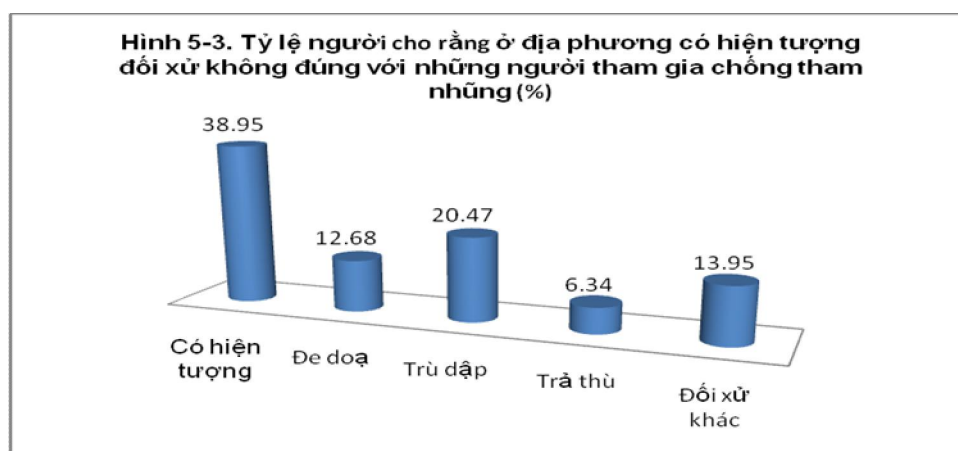
<sup>57</sup> Thảo luận Nhóm tại Thanh Hoá, Khảo sát của dự án FLC 08-01, 2008, “Ở địa phương chưa có văn bản quy định về quyền hạn của MTTQ. Trong bối cảnh đó, những cán bộ MTTQ là những người sắp nghỉ hưu, có tâm lý sợ UBND. Vì vậy, cần có cơ chế dân chủ để các cán bộ MTTQ không sợ UBND”

<sup>58</sup> Thảo luận nhóm ở tỉnh Long An, dự án FLC 08-01, “MTTQ phải là cơ quan thay mặt dân giám sát chính quyền, vì người dân nghèo chúng tôi không làm gì nổi những người có chức có quyền, và cũng chẳng có quyền hạn gì để tra hỏi họ khi nghi ngờ họ tham nhũng. MTTQ không nên bao che cho người có chức có quyền”

<sup>59</sup> Thảo luận nhóm tại Hà Giang, Khảo sát của dự án FLC 08-01, 4/2008

<sup>60</sup> Thảo luận nhóm ở tỉnh Long An, dự án FLC 08-01, 5/2008, “Dân biết có tham nhũng, nhưng không dám nói và không dám viết đơn, vì không được Nhà nước bảo vệ. Vậy nói làm gì. Nhà nước đòi hỏi phải có văn bản mỗi khi phát hiện ra người tham nhũng. Điều này nông dân không muốn làm”.

hiện, vì phần lớn những người tố cáo đều muốn giữ kín danh tính, lo sợ bị trù dập<sup>61</sup>. Kết quả khảo sát thể hiện trên Hình 5-3 cho thấy, đa số người dân cho rằng có hiện tượng đối xử không đúng với những người chống tham nhũng, trong đó có cả “đe dọa”, và “trù dập”.



Nguồn: số liệu điều tra năm 2008 của DA FLC 08-01

#### 5.3.4. Hạn chế về năng lực PCTN của các tổ chứcXHDS và người dân

Trong thời gian qua, hoạt động nâng cao năng lực cho các tổ chức XHDS và người dân còn rất ít so với nhu cầu thực tế đòi hỏi, trong khi đó đa số người dân quan tâm đến tình hình PCTN, như kết quả khảo sát được thể hiện trên Bảng 5-1. Trong đó, tại cấp xã, phường có tới 86,57 % ý kiến từ quan tâm đến rất quan tâm tới tình hình PCTN (nhiều hơn cấp tỉnh, huyện).

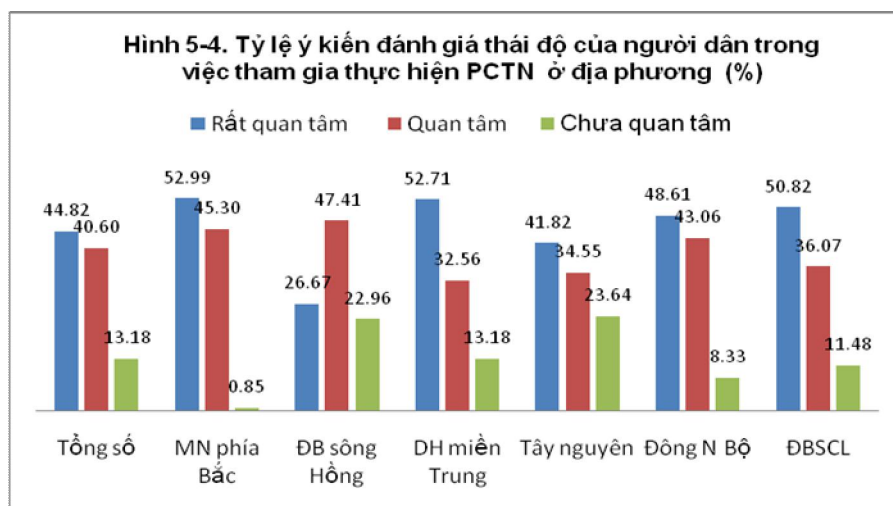
**Bảng 5.1. Tỷ lệ ý kiến đánh giá thái độ người dân trong PCTN ở địa phương (%)**

|   | Thái độ                       | Tổng số | Cấp tỉnh | Huyện/ quận | Xã/ phường |
|---|-------------------------------|---------|----------|-------------|------------|
| 1 | Rất quan tâm chống tham nhũng | 44,82   | 33,33    | 39,66       | 46,48      |
| 2 | Quan tâm                      | 40,60   | 33,33    | 50,00       | 40,09      |
| 3 | Chưa quan tâm                 | 13,18   | 33,33    | 10,34       | 11,73      |
| 4 | Dân không biết                | 2,28    | 2,38     | 1,72        | 2,35       |

Nguồn: số liệu điều tra năm 2008 của DA FLC 08-01

Kết quả ý kiến đánh giá thái độ của người dân trong thực hiện PCTN theo vùng lãnh thổ được thể hiện trên Hình 5-3. Nhìn chung, cũng thấy rõ là tại các vùng lãnh thổ người dân rất quan tâm thực hiện PCTN (đều trên 80% ý kiến từ “quan tâm” đến “rất quan tâm”). Ngoài ra, không thấy rõ sự khác biệt theo vùng lãnh thổ.

<sup>61</sup> Những người dám lên tiếng có thể phải đối mặt với các khó khăn bị trù dập, như trường hợp thầy giáo Đỗ Việt Khoa, tỉnh Hà Tây.



Nguồn: số liệu điều tra năm 2008 của DA FLC 08-01

Đến nay, tại các địa phương còn tồn tại hiện tượng là: Việc nâng cao năng lực PCTN mới chỉ tập trung cho đội ngũ cán bộ, đảng viên, trong khi các tổ chức XHDS và người dân mới là đội ngũ to lớn, rộng khắp, nếu được nâng cao năng lực đầy đủ, thì công tác PCTN sẽ đạt hiệu quả to lớn. Người dân bình thường chỉ được nghe loáng thoáng về luật PCTN qua đài hoặc qua các câu chuyện kể với nhau<sup>62</sup>.

Trong bối cảnh đó, năng lực của người dân về PCTN còn hạn chế. Hầu hết người dân được hỏi, thừa nhận rằng trình độ của họ còn thấp, nên mặc dù rất bức xúc trước vụ việc tham nhũng, nhưng không có đủ bằng chứng, không biết chứng minh<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Thảo luận Nhóm tại Thanh Hoá, Khảo sát của dự án FLC 08-01, “Hội viên thường của Hội phụ nữ chưa được phổ biến các văn bản pháp luật về PCTN, chỉ có những chị em là đảng viên, khi đi học Nghị quyết Đảng thì được nghe. Rất ít có hội nghị của các tổ chức quần chúng phổ biến, tập huấn về pháp luật PCTN”

<sup>63</sup> Thảo luận Nhóm tại tỉnh Hà Giang, Khảo sát của dự án FLC 08-01, “Nếu có được trao quyền giám sát thì dân cũng không có đủ năng lực để giám sát, nên càng tạo cơ hội cho tham nhũng hơn”

## **VI. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ**

### **6.1. Kết luận**

#### **6.1.1. Thực hiện Luật PCTN: Khởi đầu rầm rộ, sau giảm dần**

Luật PCTN là cơ sở pháp lý quan trọng cho công tác PCTN, dường như tình trạng tham nhũng, đặc biệt trong hai năm đầu, đến 2007, được ngăn chặn so với trước khi có luật PCTN, nhưng sau đó “lắng” dần. Điều này có thể do các nguyên nhân sau:

- (i) Cơ chế thi hành Luật PCTN còn yếu;
- (ii) Cơ chế “xin-cho”, “cấp phát” vẫn phổ biến trong quản trị quốc gia;
- (iii) Các tổ chứcXHDS và người dân thiếu quyền được đòi hỏi công khai và giải trình, do vậy kẻ tham nhũng không sợ;
- (iv) Xử lý các vụ việc tham nhũng chưa nghiêm.

#### **6.1.2. Các tổ chức XHDS và người dân còn nhiều khó khăn, hạn chế trong PCTN**

Tác động của các tổ chức chính trị-xã hội ở Việt Nam còn hạn chế do yếu tố lịch sử. Ngoài ra, cũng có một thực tế là Luật về Hội chưa được ban hành. Mặt trận tổ quốc Việt Nam, tuy chức năng PCTN đã được thể chế hoá, nhưng trên thực tế vẫn chưa đảm nhiệm được vai trò đòi hỏi các hoạt động của chính quyền phải cung cấp thông tin theo hướng công khai. Các tổ chức cộng đồng ở Việt Nam hiện nay hầu như chưa có tiếng nói trong PCTN.

#### **6.1.3. Năng lực PCTN của các tổ chức XHDS và người dân rất hạn chế**

Đến nay, hoạt động nâng cao năng lực cho người dân và các tổ chức XHDS về PCTN còn rất ít so với nhu cầu thực tế đòi hỏi. Những hoạt động này mới chỉ tập trung vào đội ngũ cán bộ, đảng viên. Điều đó làm mất đi một tiềm năng lớn về PCTN, vì các tổ chức XHDS và người dân mới là đội ngũ to lớn, rộng khắp, nếu năng lực được nâng cao, thì công tác PCTN sẽ đạt hiệu quả to lớn.

## 6.2. Một số khuyến nghị

### 6.2.1. Trưởng Ban PCTN không là thủ trưởng chính quyền

Thành lập Tổ chức PCTN độc lập từ trung ương đến địa phương, mà Trưởng Ban PCTN các cấp không là thủ trưởng chính quyền<sup>64</sup>, có thể là một lãnh đạo Quốc hội (và HĐND các cấp), cấp uỷ Đảng, hoặc MTTQ, với những cơ chế cụ thể, có thực quyền lực<sup>65</sup>.

### 6.2.2. Đảng viên bất kể cấp nào vi phạm tham nhũng cần xử theo pháp luật chung

Đề công việc quản trị quốc gia theo hướng tuân thủ nguyên lý “thượng tôn pháp luật”, tránh gây cảm giác trong dân là vẫn tồn tại một bộ phận người “đứng trên pháp luật”, khi đảng viên phạm tội tham nhũng, ngoài việc cấp uỷ xem xét kỷ luật, cần được xử công khai theo pháp luật chung. Đảng có các qui định thích hợp về sự lãnh đạo của Đảng trong lĩnh vực PCTN<sup>66</sup>.

### 6.2.3. Thúc đẩy cải cách hành chính nhằm loại bỏ cơ chế “xin-cho”, “cấp phát”

- Xem xét lại các văn bản pháp luật liên quan đến “sở hữu toàn dân” (luật đất đai) và “sở hữu nhà nước” (luật doanh nghiệp) theo hướng tăng quyền tự chủ của nông dân trong quản lý đất đai; và tăng trách nhiệm quản lý vốn, tài sản trong các doanh nghiệp/tập đoàn nhà nước;
- Thực hiện cơ chế công khai nguồn thu nhập, mức lương cho các chức danh được hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Lương và các thu nhập từ ngân sách được chi trả thông qua hệ thống tài khoản ngân hàng.

### 6.2.4. Thúc đẩy thi hành Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở phục vụ PCTN

- Tiến hành định kỳ lấy phiếu tín nhiệm đối với cán bộ lãnh đạo chính quyền các cấp, tiến tới cơ chế: Dân trực tiếp bầu chức danh lãnh đạo chính quyền các cấp theo nhiệm kỳ;
- Đặt hòm thư phát hiện tham nhũng tại trụ sở làm việc của Ủy ban MTTQ các cấp;
- Dân được giải thích công khai và thường xuyên về các vụ tham nhũng ở địa phương;
- Dân được tham dự (cùng các đại biểu cử tri) các buổi tiếp xúc cử tri với đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp thành phố;
- Tiến hành thường xuyên việc kiểm soát thu nhập của công chức nhà nước<sup>67</sup>. Số liệu về xác minh tài sản, thu nhập của công chức đã kê khai khi cần thiết phục vụ PCTN cần công khai với công chúng, không nên chỉ được báo cáo lên cấp trên.

<sup>64</sup> Thảo luận nhóm ở tỉnh Lâm Đồng, dự án FLC 08-01, 5/2008, “Hiện nay, vì cơ quan PCTN và các thành viên là những người đầu ngành của các cơ quan quyền lực, dẫn đến nể nang không dám tố cáo hành vi của các lãnh đạo và cán bộ. Cần tìm những người có tài có tâm tham gia trong cơ quan PCTN”.

<sup>65</sup> Thảo luận nhóm ở tỉnh Lâm Đồng, dự án FLC 08-01, 5/2008, “Có thể do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên hoặc cơ quan kiểm tra của Đảng thực hiện chức năng Trưởng ban PCTN là phù hợp hơn cả”.

<sup>66</sup> Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN, dự án FLC 08-01, Thái Bình 7/10/2008, “Hiện nay, các vụ việc tham nhũng lớn đều có sự liên quan đến nhiều cấp, nhiều người, đối tượng tham nhũng luôn cấu kết với nhau, với nhiều thành phần đối tượng khác để tránh né, bao che, bảo vệ lẫn nhau, cản trở việc phát hiện và xử lý tham nhũng”

<sup>67</sup> Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, Hội thảo chia sẻ kinh nghiệm PCTN tại TP. Thái Bình 7/10/2008, dự án FLC 08-01, “Phải thực hiện việc kiểm soát thu nhập của công chức nhà nước thì chống tham nhũng mới

- Bổ xung cơ chế xem xét đơn thư tố cáo nặc danh của dân về hành vi tham nhũng<sup>68</sup>.

#### **6.2.5. Nâng cao vai trò, năng lực của các tổ chức XHDS trong PCTN**

- Sớm ban hành Luật về Hội; Pháp chế hoá vai trò của các tổ chức XHDS trong PCTN, đặc biệt trong chức năng phản biện chính sách và giám sát các hoạt động của chính quyền các cấp;
- Tổ chức nâng cao nhận thức về Luật PCTN và năng lực PCTN cho các tổ chức XHDS và người dân. Các hình thức tập huấn về PCTN cần dễ hiểu, dễ nhớ.
- Cán bộ chính quyền có trách nhiệm đối thoại, chia sẻ, lắng nghe ý kiến các tổ chức XHDS và người dân để phát hiện, xử lý các vụ việc tham nhũng một cách hiệu quả, từng bước xoá bỏ phương thức “kính chuyển cấp trên” vẫn thường diễn ra trong hoạt động tiếp dân hiện nay./.

---

*thực sự có tác dụng và hiệu quả. Các quy định hiện nay dựa chủ yếu vào sự tự giác của công chức và tổ chức, vì vậy chưa thể nói là “tích cực chống tham nhũng”.*

<sup>68</sup> Thảo luận nhóm tại TP. Đà Nẵng và tỉnh Long An, dự án FLC 08-01, 5/2008, “Nên cho phép hình thức tố cáo dấu tên để hạn chế hằn thù. Khi có tố cáo “nặc danh” cần có xác minh để chống tham nhũng một cách khách quan”

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Luật Phòng, chống tham nhũng (số 55/2005/QH11), Quốc hội Việt Nam thông qua ngày 29/11/2005 (có hiệu lực từ ngày 1-6-2006)
- Báo cáo chính trị của Đại hội X Đảng Cộng sản Việt nam (CSVN) tháng 4/2006
- Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá X, ngày 21-8-2006
- Chính phủ Cộng hoà XHCN Việt Nam, Chiến lược quốc gia Phòng chống tham nhũng đến năm 2020, Dự thảo 7/9/2008;
- Nguyễn Đình Huân, CECODES, Tác động của Luật PCTN tới thực trạng PCTN ở Việt Nam, Báo cáo phân tích đánh giá tổng quát, chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, Hà Nội, 8/2008;
- Nguyễn Tuấn Anh, Tình hình tham nhũng và năng lực triển khai công tác PCTN của các cấp chính quyền và các tổ chức xã hội, chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, Hà Nội, 5/2008;
- Trần Ngọc Nhân, Báo cáo phân tích tình hình triển khai thực hiện Luật PCTN của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, Hà Nội, 5/2008;
- Lê Văn Thiêm, Thanh tra tỉnh Thanh Hoá, “Phân tích, đánh giá hiện trạng tham nhũng ở Thanh Hoá trước và sau khi có Luật PCTN; Nguyên nhân, giải pháp và kiến nghị”, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, Thanh Hoá 4/2008;
- Thanh tra tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu, Hiện trạng và Giải pháp PCTN, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008;
- Thanh tra tỉnh Long An, Thực trạng và giải pháp phòng, chống tham nhũng ở Long An
- Tập thể Phòng Pháp chế-Tiếp dân và Giải quyết đơn tố cáo, Thanh tra tỉnh Lâm Đồng, Phân tích, đánh giá tình hình thực hiện Luật PCTN tại Lâm Đồng-Những khó khăn, thách thức và giải pháp, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008;
- Phạm Thành Nam, Chánh Thanh tra tỉnh Thái Bình, Thực trạng và giải pháp tham nhũng ở Thái Bình thời kỳ đổi mới và từ khi có luật phòng chống tham nhũng đến nay, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008;
- Thanh tra TP. Hà Nội, Phân tích, đánh giá tình hình thực hiện Luật PCTN tại Lâm Đồng-Những khó khăn, thách thức và giải pháp, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008;
- Lý Tân, Thanh tra tỉnh Hà Giang, Phân tích đánh giá tình hình tham nhũng trước và sau khi thực hiện Luật phòng chống tham nhũng tại Hà Giang. Những khó khăn thách thức, và giải pháp phòng chống tham nhũng, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008;
- Hoàng Công Phái, thanh tra tỉnh Lào Cai, Thực trạng tham nhũng, phân tích và đề xuất giải pháp thực hiện phòng chống tham nhũng tại địa phương; khuyến nghị hoàn thiện cơ chế thực hiện luật phòng chống tham nhũng, Chuyên đề phục vụ dự án FLC 08-01, 5/2008;
- Kết quả xử lý số liệu các đợt khảo sát tại 18 xã thuộc 9 tỉnh của dự án FLC 08-01;
- Biên bản các Hội thảo “Chia sẻ kinh nghiệm về PCTN” tại TP. Thái Bình (7/10/2008) và TP. Đà Nẵng (14/10);
- Dự án “Nghiên cứu đấu tranh chống tham nhũng”. Cơ quan thực hiện: Ban Nội chính Trung ương Đảng. Cơ quan tài trợ: Sida - Thụy điển, [www.tienphongonline.com.vn](http://www.tienphongonline.com.vn), công bố ngày 30/11/2005
- Norlund I., Đặng Ngọc Dinh và ctv, Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự ở Việt Nam, Báo cáo khoa học Dự án CIVICUS SCI-SAT, Hà Nội, 2006.
- Đặng Ngọc Dinh, Đứng sợ xã hội dân sự, [www.tuoiitre.com.vn](http://www.tuoiitre.com.vn), 21/05/2005.