



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hoá

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh

Hà Nội, Việt Nam

(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO MỸ

TRIỂN VỌNG KINH TẾ, THÁNG 11/1998

THAM NHŨNG: MỘT CẢN TRỞ ĐỐI VỚI SỰ PHÁT TRIỂN

HUẤN LUYỆN NHÀ BÁO KIỂM SOÁT THAM NHŨNG

David Pezzullo, Cố vấn, Viện Phát triển Kinh tế, Ngân hàng Thế giới

Tham nhũng là một sự thật của cuộc sống đang tràn lan ở rất nhiều nước đang phát triển, nó vượt ra ngoài khuôn khổ đời sống chính trị và luôn lách thoát được những chương trình làm trong sạch và nhanh chóng gắn chặt, bám rễ. Giảm tham nhũng đòi hỏi một sự cố gắng tích cực và lâu dài, nó bao gồm một đội ngũ báo chí độc lập và năng nổ, David Pezzullo nói. Pezzullo đã từng làm phóng viên điều tra cho nhật báo La Prensa của Nicaragua, tờ báo đã tham gia vào cuộc đấu tranh chống tham nhũng dưới chế độ độc tài cánh hữu của Anastasio Somoza, chế độ cánh tả Sandinista, và chính phủ dân chủ đương thời. Hiện nay ông đã nghỉ hưu và đang điều hành các chương trình chống tham nhũng, bao gồm chương trình huấn luyện nhà báo cho Viện Phát triển Kinh tế của Ngân hàng Thế giới.

Bằng chứng do Ngân hàng Thế giới và Tổ chức Minh bạch Quốc tế thu thập ngày càng cho thấy chủ nghĩa bè bạn, gia đình, hối lộ - tham nhũng nhỏ và lớn - có phần đánh bóng nhiều hơn là bôi trơn bộ máy kinh tế của xã hội. Việc xác định cái giá của tham nhũng đối với nền văn hoá xã hội và chính trị hiện hành còn khó khăn hơn. Hơn nữa, xét đoán theo sự ổn định chính trị, mối liên kết xã hội chặt chẽ, và sự ủng hộ của dân đối với nhà nước, cái giá là vô cùng lớn, đặc biệt là trong thế giới đang phát triển.

Nhưng tìm kiếm những thay đổi cần thiết trong quan điểm, hành vi, và thể chế hiện hành - ở đâu là tốt nhất? Và cộng đồng thế giới có thể làm gì để khuyến khích một cách hiệu quả sự thay đổi hoà bình?

Khi tham nhũng trở thành điểm phát triển nổi bật, vai trò của báo chí trong kiểm soát tham nhũng đang trở nên nổi trội.

Thường đi đầu trong vạch trần các hoạt động tham nhũng, báo chí hay được yêu cầu làm nhiều hơn vì cần làm nhiều hơn nữa. Các phương tiện thông tin đại chúng bị lôi cuốn vào việc hối thúc cải cách và thực hiện những cố gắng phòng ngừa tham nhũng. Một số người cho rằng điều này nguy hiểm một cách cố hữu, rằng các phương tiện thông tin đại chúng không phải gánh chịu trách nhiệm vốn thuộc về chính phủ và các tổ chức lớn hơn. Họ cho rằng báo chí không có đủ tiền để có những bước tiến có hiệu quả hơn những gì họ thường làm là vạch trần những điều xấu xa. Và rằng báo chí không đủ trách nhiệm dẫn dắt việc cải tổ.

Tiếp theo, tôi sẽ trình bày ngắn gọn vai trò thay đổi của báo chí đối với tham nhũng ở Nicaragua và Đông Phi. Ở Nicaragua tôi đã tận mắt chứng kiến sức mạnh của các phương tiện điều tra truyền thông đại chúng trong vạch trần tham nhũng, cũng như sự bất lực của thông tin đại chúng trong ngăn chặn thực sự tham nhũng. Một giải pháp cho tình trạng khó xử này có thể nằm trong chương trình huấn luyện nhà báo do Viện Phát triển Kinh tế của Ngân hàng thế giới tài trợ, chương trình này đã bắt đầu cho thấy những kết quả tích cực trong thách thức với tham nhũng ở Đông Phi.

KINH NGHIỆM CỦA NICARAGUA

Báo chí Nicaragua, đặc biệt là dưới chế độ độc tài Somoza, là nơi ẩn náu cho những hy vọng dân chủ trong biển đàn áp và tham nhũng. Từ những năm 1950, Pedro Chamorro đã biến nhật báo *La Prensa* thành tiếng nói đối lập chống lại những hành động bất lương của chế độ Somoza và đã trở thành lãnh tụ phe dân sự đối lập chống chế độ độc tài. Sự chống đối mà tờ báo cổ vũ có cơ sở rộng rãi, đề cập đến các vấn đề chính trị, kinh tế và xã hội.

Vụ ám sát Chamorro năm 1978 đã dẫn đến cuộc nổi dậy nổi tiếng, đưa chế độ Sandinista lên cầm quyền. Bè lũ Sandinista đã sử dụng ngôn ngữ cải cách, nhưng điều hành bằng sức mạnh và sử dụng quyền lực của mình để làm giàu, cũng như Somoza đã từng làm. Vợ góa của Pedro Chamorro, Violeta, đã trở thành lãnh tụ phe đối lập hoà bình chống Sandinista, và tờ báo *La Prensa*, mà bà sở hữu 1/3, lại tiếp tục cuộc đấu tranh chống tham nhũng và đàn áp, bất chấp sự kiểm duyệt ngặt nghèo.

Năm 1990, Violeta Chamorro trở thành tổng thống Nicaragua trong một cuộc bầu cử tự do, nhưng nền dân chủ đã không quết đi được một số những thói quen cũ kỹ sử dụng quyền lực để mưu cầu cá nhân vốn tồn tại từ nhiều thế kỷ. Những cố gắng do các nhà tài trợ quốc tế chi trả, nhằm cải cách các thể chế và nền kinh tế, để phục vụ toàn dân và kiểm soát tham nhũng, đã bị suy yếu hoặc bóp méo bởi sự bảo trợ, chủ nghĩa gia đình, và sự lạm dụng quyền lực.

Chính phủ vẫn thể hiện trật tự mang tính thực dân trong đó kẻ đắc cử mới được bầu sẽ phân phối đất và lấy đất của những người không ủng hộ trao cho những người ủng hộ mình. Theo thuật ngữ kinh tế, điều này có nghĩa là phần lớn các hợp đồng của chính phủ là gian lận, mệnh lệnh thường chỉ là trò hề, và thậm chí những cố gắng cải cách như tư hữu hoá đã bị bóp méo để làm giàu cho những kẻ trong cuộc. Những nhân vật có ảnh hưởng được miễn thuế và thuế quan, được hưởng những hợp đồng béo bở và những khoản vay hời, các nhà doanh nghiệp vừa và nhỏ bị bỏ qua và gánh nặng chi phí được chuyển lên vai công chúng bản hàn. Hệ thống tư pháp lại quá yếu, không thể áp đặt một vài luật ngăn cấm mâu thuẫn lợi ích và những thoả thuận riêng tư. Và quốc hội lại quá chia rẽ để có thể cập nhật luật pháp một cách hiệu quả. Về cơ bản, cơ hội xây dựng một xã hội ổn định của Nicaragua đang bị suy yếu bởi tệ tham nhũng lan tràn.

KIỂM CHẾ QUÁI VẬT

Trên báo *La Prensa* chúng tôi bắt đầu đăng những báo cáo điều tra dựa trên bằng chứng có cơ sở vững chắc, đưa ra các chi tiết, ví dụ, bằng cách nào các bệnh viện trị giá chỉ 20 triệu đô la lại được xây dựng bằng số tiền 40 triệu đô la của Tây Ban Nha. Tìm được một số trường hợp có sức thuyết phục, chúng tôi đã cộng tác bằng cách cung cấp bằng chứng để kiểm toán viên trưởng của nhà nước tiếp tục xem xét kỹ lưỡng. Hầu hết các vụ việc này đều được các phương tiện truyền thông quốc tế thu thập, tăng thêm áp lực buộc chính phủ giải thích đầy đủ. Trong khi tiến hành, chúng tôi, cùng với phóng viên của các phương tiện truyền thông đại chúng khác và một số nhà cải cách trong và ngoài chính phủ, đã có thể mô tả cơ chế phổ biến mà theo đó sự trợ giúp hào phóng của nước ngoài đã bị sử dụng sai hoặc bị bòn rút mất. Công bố của *La prensa* đã gây ra sự phẫn nộ của công chúng nhưng còn hơi xa mới đạt được cải cách. Chúng tôi chỉ có thể gợi ý bằng cách nào mà các quyết định chính trị then chốt đã bị bóp méo vì mưu cầu tiền tệ cá nhân, và bằng cách nào quá trình bầu cử lại bị suy yếu bởi những khoản tiền vận động tranh cử bản thủ.

Có một số vụ khác ở Châu Mỹ Latinh, nơi các phóng viên như Roberto Eisenmann ở Panama và Jacobo Timmerman ở Argentina đã kháng cự lại các quy tắc tùy tiện. Tuy nhiên, không một cố gắng đã nêu nào có khả năng đưa đến những nỗ lực cải cách có hệ thống.

Một vài nhà tài trợ quốc tế - trong đó có Cục Phát triển Quốc tế và Cục Thông tin của Mỹ - đã chi trả cho các chương trình huấn luyện nhà báo chủ yếu là cho các phương tiện in ấn. Những cố gắng này giúp hàng trăm nhà báo địa phương làm quen với những kỹ thuật báo cáo và những tiêu chuẩn đạo đức mới nhất, nhưng sự can thiệp của các chủ báo và nhà xuất bản vào chương trình nghị sự chính trị, gắn liền với sự hỗ trợ tài chính, vẫn còn là một trở ngại đối với việc báo cáo trung thực. Về cơ bản, mâu thuẫn lợi ích ở cấp cao đã làm suy yếu tính khách quan của báo chí.

Những nỗ lực nhằm hiện đại hoá các phương tiện truyền thông đại chúng phản ánh những cố gắng hiện đại hoá quốc gia, một quá trình chậm chạp và không trơn tru, bằng phẳng.

Nhưng thay đổi đang diễn ra. Một số nghiên cứu về tham nhũng được đăng tải ở Nicaragua cho biết người ta nhận thấy hối lộ chiếm tỷ lệ cao trong cảnh sát, trường học, bệnh viện và phòng khám chữa bệnh, ngành tư pháp và quốc hội. Hội thảo Chính trực Quốc gia lần thứ nhất ở Nicaragua dự định tổ chức vào tháng 12 năm 1998 để dân hoá một mẫu tiêu biểu lớn những người trụ cột nhằm phác thảo các kế hoạch hành động, kiểm soát việc ăn cắp các hình chạm nổi và giúp xây dựng lại sau cơn bão Mitch. Các kế hoạch huấn luyện nhà báo bao gồm giảng dạy về các khả năng thu thập thông tin từ Internet và sự cần thiết phải kiểm tra kỹ các nguồn tin; họ sẽ thận trọng không cho in ấn những tin đồn không có cơ sở hoặc phát hành báo một cách vô cớ. Các phóng viên được khuyến khích nâng tính nghề nghiệp của họ lên trên lòng trung thành chính trị và chia sẻ thông tin với đồng nghiệp từ các phương tiện truyền thông đại chúng đang cạnh tranh với báo mình. Hội thảo sẽ tổ chức những cuộc tranh luận về luật báo chí lỗi thời đã cho phép nhà chức trách có quyền lực rộng lớn buộc các phóng viên im hơi lặng tiếng.

Các nhà báo sẽ được hoà giải với chính phủ và các lãnh tụ khu vực tư nhân để tăng cường khả năng tiếp cận và sự tự tin. Quá trình này hứa hẹn đưa đến sự đồng thuận xung quanh một vài biện pháp có thể tạo ra những tiến bộ thực sự. Dựa trên cơ sở này, những cải cách do các cố đồng khác nhau đề nghị có khả năng ăn sâu bén rễ nhiều hơn. Và chính kinh nghiệm về việc chính phủ và tổ chức dân sự cùng bình đẳng thiết lập đường lối chính sách lại tạo ra cơ hội về sự đóng góp của một chính phủ cởi mở hơn và tổ chức dân sự tích cực và có tính xây dựng hơn - khiến cho những thoả thuận nội bộ có nguy cơ cao hơn và mang lại lợi nhuận thấp hơn trong quá trình cải cách cơ cấu dài hạn hơn tiến tới một nhà nước có trách nhiệm hơn.

Cùng với thời gian, sự tự tin và tính nghề nghiệp được nâng cao của các nhà báo có thể làm thay đổi sự năng động của thông tin, cũng như cải cách thể chế và đào tạo hành chính sự nghiệp có thể dần dần đến hiện đại hoá chính phủ. Gần đây Viện Phát triển Kinh tế đã tổ chức các hội thảo huấn luyện nhà báo ở Uganda, Tanzania, Ethiopia, Benin, Mauritius, và Cameroon. Ngoài Nicaragua, viện còn dự định tổ chức các hội thảo tương tự ở các nước Mỹ Latinh khác với hy vọng đưa ra những ý tưởng xây dựng phương tiện thông tin đại chúng độc lập và có trách nhiệm để hỗ trợ cho sự chuyển tiếp tới một nền dân chủ trọn vẹn hơn.

HỌC TẬP ĐÔNG PHI

Ở Uganda, bắt đầu từ cuối những năm 1980, một chế độ không do dân bầu với quân đội chiếm đa số đã phát động một chương trình nhiều tham vọng nhằm cải tổ nhà nước độc tài và tham nhũng sau một cuộc nội chiến kéo dài. Vào giữa những năm 1990, chính phủ với sự hỗ trợ của Viện Phát triển Kinh tế, bắt đầu thử nghiệm một quy trình có tính tham gia được gọi là "Hệ thống chính trực" để gắn cộng đồng và tổ chức dân sự vào quá trình đấu tranh chống tham nhũng. Cũng vào khoảng thời gian ấy ở Tanzania, tổng thống được bầu đã trở thành vô địch về sử dụng các hội thảo huấn luyện và hội thảo tham gia có cơ sở rộng rãi để gắn tính trách nhiệm vào chính phủ.

Các Phương pháp Chính trực ở cả hai nước đã sử dụng các nghiên cứu để đánh giá nhận thức của quần chúng về tham nhũng, điều tra tính phổ biến của hối lộ, và nhận dạng các loại vấn đề. Tập trung vào những dữ liệu nghiên cứu đáng tin cậy, các nhóm làm việc tụ họp ở các Hội thảo Chính trực Quốc gia đã phác thảo kế hoạch hành động cho nhiều nhóm - trụ cột chủ chốt - hay "những chiếc cột chính trực" - như ngành hành pháp, quốc hội, khu vực tư nhân, cảnh sát và phương tiện truyền thông đại chúng. Các kế hoạch hành động xuất hiện từ các hội thảo đã nêu chi tiết chiến lược chống tham nhũng, trong đó những cải cách thể chế dài hạn hơn được kết hợp với những biện pháp ngắn hạn hơn như những lời hứa hẹn, các chiến dịch giao tiếp và sự tiếp cận cởi mở các thông tin của chính phủ.

Một chương trình huấn luyện nhà báo nhiều tham vọng đã được khởi xướng như một phần của Phương pháp Chính trực với niềm tin rằng các phương tiện thông tin đại chúng có thể đóng vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao năng lực quản lý hành chính của chính phủ nếu chúng đòi hỏi, một cách hiệu quả, có trách nhiệm và đáng tin cậy, tính trách nhiệm của chính phủ.

Ở cả hai nước Uganda và Tanzania, hơn một nửa số nhà báo của các báo đã qua huấn luyện về đạo đức cơ bản của nghề báo cũng như những kỹ thuật điều tra và báo cáo. Các nhà báo được huấn luyện về những khái niệm hợp pháp như các tiêu chuẩn báo chí và tiêu chuẩn đạo đức có khả năng làm tăng uy tín của họ và tăng các nguồn tin. Các phóng viên được dạy về tầm quan trọng của việc liên kết chặt chẽ với nhau để có thể chuyển thông tin qua những đường dây chính trị và đăng tải được những câu chuyện mấu chốt, bất chấp sự phản đối của nhà xuất bản của họ, người thường trung thành với các lãnh tụ và đảng phái chính trị. Trong quá trình đó việc nghiên cứu các trường hợp cụ thể đã được phát triển, và hiệu quả của các nhóm nhà báo địa phương như Hiệp hội Phát thanh Viên của Khối cộng đồng Thịnh vượng Chung đã được tăng cường. Ở Uganda một tờ báo mới vừa được thành lập bởi các nhà báo mới được huấn luyện.

Khi nguyện vọng chính trị của các quan chức cao cấp trong việc tìm kiếm tính trách nhiệm cao hơn từ nội bộ đã suy giảm, các phương tiện truyền thông đại chúng hiện đại đã trở thành trụ cột trung tâm của tổ chức dân sự, nó đòi hỏi chính phủ hoạt động tốt hơn. Trong một số trường hợp, các viên chức chính phủ đã bị quốc hội trừng phạt hoặc buộc từ chức do các báo cáo của phương tiện truyền thông đại chúng về những tài sản không thể giải thích được, được tích lũy khi đương chức. Và các phương tiện truyền thông đại chúng đã có tác dụng ngăn chặn những sai sót từ các chương trình cải cách thể chế đang tiến triển, được vạch ra để tái thiết kế nhà nước một cách căn bản. Ở Uganda, việc thực hiện một chương trình phi tập trung hoá đầy tham vọng đang gắn liền với việc huấn luyện nhà báo của đài phát thanh ở cấp tỉnh nhằm động viên khuyến khích quá trình này.

Theo Chỉ số Chính trực Quốc tế và các tính toán khác, tham nhũng ở cả hai nước vẫn chiếm tỷ lệ cao, tuy nhiên cuộc tranh luận về tham nhũng đã có cơ sở rộng rãi và cụ thể hơn nhiều, và luật lệ đã thay đổi. Báo chí tấn công mạnh hơn, dân chúng cảnh giác hơn và quan chức thì thận trọng hơn. Và trong khi các yếu tố như sự căng thẳng trong khu vực có khả năng quyết định xem trong thời gian sắp tới vừa các Phương thức Chính trực sẽ dẫn tới đâu, thì việc lập kế hoạch huấn luyện và hành động cho đến nay đã tạo nên những trở ngại đáng kể ngăn chặn sự lạm dụng. Chỉ ít thì tổ chức dân sự và cấp địa phương đã có nhiều khả năng đòi hỏi tính trung thực của chính phủ.

CON ĐƯỜNG PHÍA TRƯỚC

Nhiều nhân vật chủ chốt ở Nicaragua, đặc biệt là những người ngoài chính phủ, đã thúc ép việc mô phỏng một cố gắng xây dựng sự chính trực như những cố gắng đã được thực hiện ở Đông Phi, chính xác là vì tổ chức dân sự và báo chí đã có thể nắm giữ được vai trò trung tâm. Tán thành những biện pháp cải cách kỹ trị nghiêm ngặt hơn, mà đa phần quần chúng không hiểu và cũng chẳng tin, Phương thức Chính trực có sức hấp dẫn vì nó đưa các chương trình cải cách vào cộng đồng dân chúng đang mở rộng. Tuy nhiên, theo quan điểm quần chúng, ý tưởng cùng làm việc bình đẳng để lập kế hoạch hành động vẫn là xa lạ đối với nhiều người trong chính phủ, tổ chức dân sự và cộng đồng các nhà tài trợ.

Khi nhiều nhân vật chủ chốt nhận trách nhiệm mới là đánh giá và thậm chí là cải cách chính phủ, bản thân họ cần sự ủng hộ để đạt tới những tiêu chuẩn mới của nghề nghiệp. Về mặt này, huấn luyện truyền thông đại chúng có thể hiệu quả hơn trong khuôn khổ một chương trình quốc gia rộng lớn nhằm tăng cường tính trách nhiệm, như những chương trình đã được thực hiện ở Đông Phi, Nicaragua, và ở hơn một chục nước khác trong thế giới đang phát triển. Và có thể thành công hơn bằng cách kêu gọi những cố gắng quốc tế rộng lớn hơn - như những cố gắng của Tổ chức các Quốc gia Châu Mỹ và Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển - để kiểm soát tham nhũng. Nhưng việc này tự bản thân nó vẫn là đúng đắn. Dù là một phần của cố gắng tổng thể hơn hay đứng độc lập, huấn luyện các phương tiện truyền thông đại chúng với ý nghĩ rộng lớn nhất vẫn được biện luận là một trong những phương tiện hiệu quả và hợp lý nhất để kiểm soát tham nhũng trong những xã hội cần cải cách thể chế triệt để.