

THAM NHŨNG: KHÁI NIỆM, NGUYÊN NHÂN VÀ HẬU QUẢ CORRUPTION: CONCEPTS, CAUSES AND CONSEQUENCES

Lê Anh

Khoa Lý luận chính trị - Đại học Giao thông vận tải Tp Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Lý thuyết kinh tế đã phát triển hai quan điểm cơ bản về tham nhũng, một trong số đó coi tham nhũng là ngoại sinh và cái kia là nội sinh của quá trình chính trị. Bài viết sẽ vận dụng theo cả hai quan điểm lý thuyết này, để xác định các loại tham nhũng cơ bản: Tham nhũng đối với việc gia tăng các quy trình, tham nhũng hành chính và tham nhũng chính trị. Nội dung chủ yếu tập trung làm rõ luận điểm khi cho rằng tham nhũng là chiếm dụng kẻ hở, tìm kiếm lợi ích cá nhân để tối đa hóa lợi ích – mang lại sự giàu có cho chính mình bằng cách làm cho luật không thể thực thi, phức tạp, mơ hồ. Ngoài việc vi phạm pháp luật là chính và chi phí giao dịch cao, tham nhũng làm suy yếu hệ thống thị trường tự do lành mạnh bằng cách loại trừ việc bảo vệ quyền sở hữu tư nhân, làm nản lòng các nhà đầu tư tiềm năng và dẫn tiềm năng của doanh nghiệp hướng đến những hoạt động tái phân phối.

Từ khóa: Tham nhũng, đặc lợi, tổ chức, quan liêu.

Chỉ số phân loại: 3.1

Abstract: Economic theory has developed two basic points of corruption, one that's corruption to be exogenous and the other endogenous of the political process. The study will apply for this two theoretical views to identified basic types of corruption: Corruption for speedup processes, administrative corruption and political corruption. The main focus is to clarify the point that corruption is rent appropriation, seeking personal to maximize the benefits - bringing wealth to yourself by making the law impossible, complex, ambiguous. Beyond legal violations and high transaction costs, corruption undermines a healthy free market by eliminating the protection of private property rights, discouraging potential investors, and leads the potential of the business toward redistribution activities.

Keywords: Corruption, rent-seeking, institution, bureaucracy.

Classification number: 3.1

1. Định nghĩa

Theo Vito Tanzi (1995): “Tham nhũng là cố tình không tuân theo nguyên tắc chính trực nhằm đưa đến những lợi ích cho chính mình hoặc có liên quan cá nhân từ hành vi này” [7]. Có ba yếu tố cơ bản của định nghĩa này. Yếu tố đầu tiên đề cập đến nguyên tắc chính trực khi nó đòi hỏi các mối quan hệ cá nhân hoặc các mối quan hệ khác không phải là một phần trong các quyết định kinh tế liên quan. Việc đối xử bình đẳng cho tất cả các chủ thể kinh tế là cần thiết cho một nền kinh tế thị trường hoạt động tốt, thiên vị đối với các chủ thể kinh tế cụ thể dứt khoát vi phạm nguyên tắc chính trực và tạo ra điều kiện cần thiết cho tham nhũng. Do đó, nếu không có thiên vị, thì không có tham nhũng.

Có hai điều kiện cần thiết cho tham nhũng: Đầu tiên là sự thiên vị phải là cố ý - vi phạm nguyên tắc chính trực. Thứ hai, phải có một số lợi ích cho cá nhân được giao quyền mà họ có hành vi vi phạm nguyên tắc chính trực; nếu không, không có tham nhũng. Vi phạm sự công bằng đôi khi có thể đại diện cho chủ nghĩa phân biệt chủng tộc, nhưng nó

không phải là tham nhũng. Có một nhận định khá phổ biến rằng tham nhũng là việc nhận tiền, nhưng lợi ích tương tự có thể ám chỉ những món quà đắt tiền hoặc những đặc ân khác nhau được đền đáp. Ví dụ đưa những đồ trang sức đắt tiền cho vợ của người vi phạm nguyên tắc chính trực và cung cấp một công việc được trả lương cao cho con của người được dứt lốt chắc chắn là tham nhũng.

Tận dụng một số lợi ích hoặc có được một số lợi thế có thể được thực hiện đồng thời với sự vi phạm nguyên tắc chính trực, nhưng hai hành động này có thể được thực hiện ở những thời điểm khác nhau. Cụ thể, hành vi thiên vị của một người đang bị mua chuộc, để làm không theo thủ tục quy định, nhưng đôi khi ràng buộc sự hàm ơn của người dứt lốt để trả lại hoặc đền đáp những đặc ân và sự hàm ơn mà không phát triển trở nên không đúng, do đó sự chiếm đoạt những lợi ích từ người bị hối lộ sẽ diễn ra trong tương lai. Nếu những đặc ân được đền đáp là công việc được trả lương cao cho con và con mới bắt đầu học đại học, rõ ràng là có một khoảng thời gian giữa hai hành động. Hơn

nữa, trong việc đề ra giao kèo tham nhũng, đặc ân thỉnh thoảng không định rõ, nhưng sự hàm ơn được thừa nhận.

Có một định nghĩa khác về tham nhũng thường xuyên được Ngân hàng Thế giới sử dụng để xác định **tham nhũng** là “lạm dụng của công cho mục đích cá nhân” [8]. Định nghĩa này xem xét nguyên nhân của tham nhũng trong quyền lực công và lạm dụng nó, sự liên kết tham nhũng với nhà nước, sự can thiệp của nhà nước vào thị trường. Việc sử dụng định nghĩa này loại trừ khả năng tham nhũng trong khu vực tư nhân và nó chỉ tập trung vào tham nhũng trong khu vực công. Định nghĩa phù hợp với niềm tin của người đoạt giải Nobel Gary Becker¹ rằng nếu chúng ta xóa bỏ nhà nước, chúng ta sẽ xóa bỏ tham nhũng. Vấn đề với định nghĩa thay thế là không phải tất cả các lạm dụng công cộng là tham nhũng. Một trong số đó là trộm cắp, gian lận, biển thủ hoặc các hoạt động tương tự, nhưng không phải là tham nhũng. Nếu một nhân viên cao cấp của chính phủ đơn giản chiếm đoạt một khoản tiền bất hợp pháp từ ngân sách mà không cung cấp dịch vụ hay lợi ích cho bất cứ ai, đó không phải là tham nhũng - đó là một tội ác. Đó là điều không thể chấp nhận được về mặt xã hội, nhưng nó vẫn không phải là tham nhũng, nghĩa là tham nhũng không phải là điều duy nhất mà xã hội không thể chấp nhận và bất hợp pháp. Đó là điều quan trọng để phân biệt giữa tham nhũng và các hoạt động bất hợp pháp khác bởi vì các yếu tố tham nhũng và chính sách để chống tham nhũng thường hoặc có thể khá khác biệt với các yếu tố và chính sách chống lại các loại hoạt động bất hợp pháp khác.

Từ quan điểm thực thi, tham nhũng là một hợp đồng. Đây là một hợp đồng không chính thức vì nó là bất hợp pháp - không có tòa án nào trên thế giới bảo vệ nó nếu có vấn đề với việc thực thi nó. Ngược lại, một tòa án hoạt động đúng đắn sẽ xử lý tham nhũng như là tấn công một tội phạm. Điểm đặc biệt này của tham nhũng như một hợp đồng bất hợp pháp tạo ra chi phí giao dịch đáng kể, quan trọng nhất là: Xác định đối tác, xây dựng hợp đồng (đặc biệt có tính đến các khoản dự

phòng trước mắt và không dự báo trước), việc theo dõi hợp đồng và thực thi hợp đồng. Điều này không có nghĩa là các hợp đồng pháp lý chuẩn mực được miễn phí giao dịch. Điều này có nghĩa là do tính chất bất hợp pháp của hợp đồng tham nhũng, nên chi phí giao dịch của nó được nhân lên. Đặc điểm chi phí giao dịch của tham nhũng là rất cần thiết và phải được tính đến khi các hậu quả của tham nhũng được phân tích.

Theo quan điểm về nguồn gốc của nó, tham nhũng trong nhiều trường hợp, kết quả của việc chiếm đoạt kẻ hở. Kẻ hở là thu nhập của yếu tố vượt quá lợi nhuận của nhân tố cạnh tranh. Lợi ích cạnh tranh là lợi ích đạt được trên thị trường cạnh tranh; do đó trong môi trường của thị trường cạnh tranh hoàn hảo, sẽ không có kẻ hở. Tham nhũng chỉ là một hình thức chiếm đoạt kẻ hở và sự phung phí của nó, tức là một tình huống trong đó các chủ thể kinh tế sẵn sàng trả tiền hối lộ để được đưa vào kế hoạch chiếm đoạt kẻ hở - họ đang trả tiền để kiếm kẻ hở. Nguồn gốc này của tham nhũng nên được chú ý khi thảo luận về các yếu tố tham nhũng. Những nhân tố tạo nên kẻ hở là một trong những mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng.

Về mặt đạo đức, đối với những người tham nhũng là điều không thể chấp nhận; đó là cái ác cần phải chiến đấu vì sự tồn tại của nó chống lại các nguyên tắc đạo đức cơ bản. Việc phân tích tham nhũng vì thế là trung lập về đạo đức. Vấn đề đạo đức không được xem xét trong nội dung của bài báo này.

2. Các loại tham nhũng cơ bản

Các loại tham nhũng liên quan chặt chẽ đến quan điểm lý thuyết về tham nhũng. Lý thuyết kinh tế đã phát triển hai quan điểm cơ bản về tham nhũng. Một quan điểm được thành lập trong khuôn khổ của lý thuyết nguyên tắc - tác nhân.

Cách tiếp cận này dựa trên giả định rằng có sự không đối xứng thông tin giữa những người đứng đầu (chính trị gia hoặc người ra quyết định) và cấp dưới - nhân viên. Theo đó, các chính trị gia tốt không được thông báo về cái xấu của cấp dưới. Cách tiếp cận này phân tích rất rõ ràng, phát triển rất tốt, mô hình lý thuyết tham nhũng dựa trên cách tiếp cận này rất phong phú về mặt phân tích

¹ Gary Becker: *economic sociology, microeconomics, University of Chicago, Chicago, IL, USA*

vì chúng có thể giải thích một loạt các hành vi của công chức, trong đó có tham nhũng hành chính. Tuy nhiên, cách tiếp cận này không thể giải thích tham nhũng chính trị. Theo giả định chính, nhà nước tốt sẽ không có khả năng tham nhũng chính trị. Chỉ có hành vi tham nhũng hành chính (tham nhũng của công chức) mới có thể được giải thích và dự đoán. Kể từ khi danh sách các chính trị gia tham nhũng và các vụ xì căng đan chính trị liên quan kéo dài ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, dường như những giả định của mô hình là không thực tế mà còn những dự đoán về tham nhũng chính trị là sai. Tham nhũng chính trị không thể đơn giản giải thích được trong khuôn khổ phương pháp luận này.

Tính năng quan trọng của cách tiếp cận này đó là tham nhũng là ngoại sinh của quá trình chính trị; do đó mối quan hệ cấp trên – cấp dưới (sự không đối xứng của thông tin) không bị ảnh hưởng bởi quá trình chính trị và nhóm những chính trị gia xuất sắc như là kết quả của quá trình đó. Nói cách khác, tham nhũng không được thể chế hoá.

Tuy nhiên, nếu tham nhũng được xem là nội sinh của quá trình chính trị, tham nhũng được thể chế hóa thì mức độ và kiểu của nó phụ thuộc vào nhóm chính trị gia xuất sắc, tức là, chế độ chính trị trong nước. Tham nhũng không nằm ngoài một hậu quả của quá trình chính trị. Sự đột phá về phương pháp luận của loại hình này gần đây đã đạt được bởi Charap và Harms. Cách tiếp cận phương pháp luận dựa trên những đóng góp gần đây cho tài liệu về kinh tế của các hành vi phạm tội và chiếm đoạt, kinh tế của tội phạm có tổ chức và kinh tế chính trị của chế độ độc tài. Trong khuôn khổ như vậy, tham nhũng được coi là một hình thức chiếm đoạt kẻ hở bởi nhà cầm quyền. Sự tham nhũng là câu trả lời cho vấn đề liên kết nội bộ của các nhóm lợi ích. Hối lộ công chức được tạo ra để đáp ứng mong muốn nhà cầm quyền nhằm nuôi dưỡng sự trung thành thông qua sự bảo trợ của họ. Hối lộ dịch vụ công đưa đến khả năng chiếm đoạt kẻ hở rộng lớn. Kẻ hở bị bòn rút thông qua việc bán một số lượng hạn chế giấy phép và giấy phép hoạt động kinh tế. Hơn nữa, chỉ cho phép một số công chức có quyền cấp giấy phép cho phép chuyển các

khoản thu nhập từ ngân sách sang sử dụng cá nhân. Và công chức hợp tác với nhau vì họ có cổ phần trong các bổng lộc. Tham nhũng đóng vai trò như một cơ chế bắt tay để giảm thiểu khả năng bỏ đảng hoặc nổi dậy bởi những người trong nội bộ - cấp dưới của các công chức tham nhũng; họ đang bị ràng buộc một cách có hiệu quả, do sự tham gia của riêng mình, từ việc trở lại với công chúng để tố cáo hệ thống. Các nhà độc tài có thể, khi nào và nếu cần, tìm một lý do tại sao một công chức không có hợp tác bị kết tội tham nhũng. Do đó, nó bao gồm cả “cà rốt” và “cây gậy” để tăng cường lòng trung thành.

Cách tiếp cận này có tính cảm dỗ vì nó cung cấp cơ sở để hiểu, giải thích mối quan hệ giữa tham nhũng và quá trình chính trị. Tuy nhiên, phương pháp luận này không cung cấp một khung phân tích rõ ràng để xem xét, với mức độ và cấu trúc tham nhũng. Vấn đề chính là cấu trúc của động cơ cho các quyết định chính trị và sự thay đổi cấu trúc đó không được giải thích, do đó chúng ta không có thông tin về động lực thay đổi. Tóm lại, từ các quan điểm lý thuyết xác định được, ba dạng cơ bản của tham nhũng:

Thứ nhất, tham nhũng để đạt được hoặc đẩy nhanh việc thực hiện một số quyền cụ thể mà công dân hoặc pháp nhân có quyền được hưởng - tham nhũng mà không trộm cắp, theo gợi ý của Shleifer và Vishney. Nếu một người hối lộ một công chức có trách nhiệm cấp phát hộ chiếu mà người có đút lót hoặc người tham nhũng có quyền, tức là, không có rào cản pháp lý nào cho việc cấp hộ chiếu của anh ta, đó chính là loại hình tham nhũng đầu tiên. Điểm đặc biệt và linh hoạt hơn của nó là hối lộ chính thức nhằm nhay hàng đợi để được cung cấp dịch vụ đó là hoàn toàn hợp pháp.

Nói cách khác, công chức bị hối lộ để làm công việc của họ hoặc làm nhanh hơn họ thường làm, thay vì không làm việc đó. Tần suất loại tham nhũng này là một chỉ báo tốt về năng lực và tính hiệu quả của chính quyền một nước, tức là năng lực hành chính yếu hoặc cung cấp các dịch vụ hành chính kém. Cần lưu ý rằng sự thiếu hụt cung cấp các dịch vụ hành chính có thể được tạo ra có chủ ý

nhằm mục đích tạo ra kẻ hở và phân phối lại thông qua tham nhũng.

Thứ hai, tham nhũng vi phạm các quy định pháp luật hoặc làm chệch việc thực thi pháp luật. Đây là tham nhũng hành chính và là kiểu tham nhũng có tính mô hình nhất - phần lớn các đóng góp lý thuyết trong lĩnh vực này là về tham nhũng hành chính. Điều này là do động cơ và động lực rất rõ ràng đối với mỗi tác nhân kinh tế và mối quan hệ rõ ràng giữa chúng. Loại tham nhũng này tương ứng với mô hình tham nhũng của cấp trên - cấp dưới, như các nguồn cung cấp tham nhũng (nhu cầu hối lộ vi phạm các quy tắc) được cung cấp bởi các công chức. Hậu quả trực tiếp quan trọng nhất của loại tham nhũng này là luật pháp và các chính sách công không được thi hành một cách chính đáng. Một cách tiếp cận hoài nghi về vấn đề này trong các quốc gia có tham nhũng phổ biến là một số chính sách công rất xấu, đó là thực tế tốt hơn cho xã hội rằng họ không bị ép buộc. Theo đó, tham nhũng được coi là giải pháp tốt thứ hai. Sẽ tốt hơn nếu các chính sách này không được thi hành tất cả. Tuy nhiên, vì quá trình chính trị dẫn đến những chính sách tồi tệ (và không có lựa chọn nào khác trong quá trình chính trị đó là khả thi trong tương lai gần), tham nhũng được coi là giải pháp cho các chính sách công xấu, bất kể nguồn gốc của các chính sách công xấu này là gì. Tuy nhiên, cần tính đến chi phí tham nhũng, đặc biệt là chi phí tham nhũng như một phương pháp để tránh né các chính sách công xấu.

Cuối cùng, là "tham nhũng chính trị" - tham nhũng nhằm mục đích thay đổi các quy tắc, quy định thành các quy tắc và quy định có lợi cho người hối lộ. Khái niệm tham nhũng chính trị đã được Ngân hàng Thế giới xây dựng chủ yếu để giải thích thực tế đời sống chính trị ở các nền kinh tế đang chuyển đổi. Giả thiết cơ bản là luật và các chính sách công được quyết định bởi việc hối lộ các nhà lập pháp từ một vài đầu sỏ chính trị - những người kinh doanh rất mạnh mẽ. Nói cách khác, các chính sách công được thiết lập chắc chắn để thiên vị các đầu sỏ chính trị chứ không phải công chúng. Mặc dù không có nghi ngờ gì về việc tồn tại một quá trình như vậy và loại tham nhũng này có thể giải thích

một số yếu tố của chính sách công ở nhiều quốc gia (không chỉ các quốc gia chuyển đổi), khái niệm "tham nhũng chính trị" thiếu sự phân tích rõ ràng. Vấn đề chính là các nhóm lợi ích ảnh hưởng trong quá trình ra quyết định của các nhà lập pháp ở tất cả các nước. Vận động hành lang mạnh mẽ là một hoạt động hoàn toàn hợp pháp và hợp pháp trong các nền dân chủ trưởng thành. Vấn đề phân tích quan trọng của khái niệm "tham nhũng chính trị" là xác định một đường cắt giữa vận động hành lang chính trị hợp pháp và "nắm lấy quyền lực nhà nước" đã được tạo ra do tham nhũng. Nhà nước có thể bị nắm lấy bởi cả vận động hành lang mạnh mẽ và ảnh hưởng tham nhũng.

Cuối cùng, câu hỏi quan trọng: Mức độ nào là kết quả của các chính sách công từ vận động hành lang hợp pháp và tham nhũng trái pháp luật khác, cụ thể hơn phải chăng các chính sách công được thiết kế bằng cách vận động hành lang vượt trội so với các chính sách được thiết kế thông qua tham nhũng? Qua đó, câu hỏi đặt ra liệu chi phí xã hội (về chi phí cơ hội của các nguồn lực đã sử dụng) của vận động hành lang là lớn hay nhỏ so với chi phí xã hội của tham nhũng. Nói tóm lại, tham nhũng ảnh hưởng đến chính sách công là rất quan trọng để xem xét, khung phân tích tham nhũng chính trị về căn bản sẽ được cải tiến để giải thích tốt hơn các cơ chế của nó và để hiểu rõ hơn về quá trình này. Sự khác biệt quan trọng khác trong trường hợp tham nhũng là tổ chức công nghiệp của nó, như Shleifer và Vishney (1993) đã phân tích kỹ lưỡng hiện tượng này, nhấn mạnh các mô hình tham nhũng tập trung (độc quyền) và phi tập trung hóa. Điều tiên quyết quan trọng đối với tham nhũng tập trung là khả năng thực thi lợi ích chung trong việc thu hối lộ. Nó liên quan chặt chẽ đến vấn đề thực thi việc thông đồng với độc quyền bán. Người ta đã chỉ ra rằng khi các chính phủ có một máy giải quyết hiệu quả để theo dõi hành động của công chức, chẳng hạn như KGB ở Liên Xô cũ, tham nhũng trong nước được tập trung. Trong khuôn khổ phương pháp luận của một nhà nước lương thiện, sự phân tích tổ chức công nghiệp không thể trả lời tại sao một số chính phủ (từ thiện) được trang bị các

cơ quan như KGB trong khi các tổ chức khác thì không. Ngoài các điều kiện tiên quyết của tổ chức công nghiệp đặc biệt về tham nhũng ra, một đặc thù quan trọng là chi phí giao dịch. Trong tham nhũng phi tập trung, một kẻ tham nhũng đơn lẻ đối phó với nhiều vấn đề hơn là một, do đó chi phí giao dịch được nhân lên. Nói cách khác, mô hình tham nhũng độc quyền ưu việt hơn so với mức độ chi phí giao dịch.

3. Nguyên nhân cơ bản của tham nhũng

Tất cả các chủ thể kinh tế đang tối đa hóa lợi ích cá nhân, tức là phúc lợi cá nhân (sự giàu có). Theo đó, lợi ích của các chủ thể kinh tế là động lực cơ bản cho các giao dịch kinh tế giữa hai bên. Các nguồn lực được phân bổ cho các hoạt động mang lại lợi nhuận lớn nhất cho đầu tư (một quyết định phân bổ). Nói tóm lại, tất cả mọi người trong điều kiện có thể hành động kinh tế hợp lý. Như đã mô tả trước đây, kẻ hở là một nhân tố mang lại thu nhập cao hơn lợi tức của nhân tố cạnh tranh (chi phí cơ hội). Vì lý do đó, nghĩa là chiếm đoạt kẻ hở sẽ tối đa hóa lợi ích cá nhân (phúc lợi), các chủ thể kinh tế tham gia vào tiến trình tìm kiếm kẻ hở của qui trình, việc tạo ra qui trình và phân phối (chiếm dụng) kẻ hở. Theo lý thuyết, kẻ hở có thể được tạo ra theo một số cách riêng biệt, nhưng trên thực tế người tạo ra kẻ hở là sự can thiệp của chính quyền, tức là vi phạm sự hoạt động tự do của thị trường. Một từ đồng nghĩa thường dùng cho sự can thiệp của chính phủ là quy định. Nói cách khác, thay vì cho phép thị trường tự do điều chỉnh những quan hệ và những giao dịch giữa các chủ thể kinh tế trên thị trường, chính phủ, bất kể động cơ có thể là gì, bước vào và điều chỉnh các mối quan hệ một cách trực tiếp.

Phần lớn sự can thiệp của chính phủ vào thị trường là cấm đoán, nghĩa là các chủ thể kinh tế bị ngăn cấm làm một số điều, trừ khi chính phủ đã trao quyền cho một số người trong số họ làm như vậy. Một quy định điển hình của loại này là cấp giấy phép nhập khẩu. Chỉ các doanh nghiệp có giấy phép nhập khẩu mới được phép nhập khẩu một số mặt hàng nhất định và chỉ có số lượng được quy định cụ thể trong giấy phép. Điều đó chắc

chắn sẽ tạo ra sự thiếu hụt trên thị trường; việc cung cấp sẽ không được xây dựng theo chi phí biên của nhà sản xuất hoặc nhà nhập khẩu, mà số lượng được định rõ bởi mệnh lệnh hành chính.

Với số lượng cụ thể đó, giá được chỉ thị bởi nhu cầu (nghĩa là số tiền người tiêu dùng chuẩn bị trả cho một đơn vị hàng hoá bổ sung) sẽ cao hơn đáng kể so với chi phí sản xuất hay nhập khẩu. Đó là sự khác biệt kẻ hở kinh tế sẽ được phân phối, tức là đã được sử dụng vào cuối ngày. Bằng cách trả tiền hối lộ để có được giấy phép nhập khẩu, một phần kẻ hở bị chiếm đoạt bởi người hối lộ và phần còn lại là bị chiếm đoạt bởi kẻ tham nhũng (theo hình thức hối lộ). Không cần phải nói, nếu không đưa ra quy định về giấy phép nhập khẩu sẽ không có kẻ hở và không có tham nhũng. Có một số trường hợp tham nhũng không liên quan đến kẻ hở, nhưng quan trọng nhất, chung nhất và hậu quả nguy hiểm nhất của tham nhũng là được kết nối với hành vi tìm kiếm kẻ hở. Theo đó, trong các điều kiện không đổi, nhiều quy định của chính phủ (tất cả những điều khác đều bằng nhau), dẫn đến kết quả hoạt động thị trường tự do ít hơn và do đó tham nhũng nhiều hơn. Tuy nhiên, ngoài nội dung của luật pháp đưa ra quy định của chính phủ, điều đó rất quan trọng cho biết qui trình và luật lệ được cụ thể hóa ra sao. Khi những điều luật đã rõ ràng, chi tiết cho việc thực thi hiệu quả thì mọi chủ thể sẽ đơn giản để hiểu và thực hiện. Khi luật lệ càng phức tạp, không rõ ràng và mơ hồ, càng có nhiều cơ hội để tham nhũng. Một ví dụ điển hình cho điều này xảy ra với một loạt các mức thuế hải quan khác nhau nói chung và đối với các sản phẩm tương tự khá đặc biệt. Nếu thuế suất, thuế quan đối với một sản phẩm là 3% và đối với một sản phẩm tương tự khác là 30%, có những khuyến khích mạnh mẽ cho tham nhũng nhằm phân loại sai hàng hoá và giảm mức thuế bất hợp pháp bằng cách áp dụng mức thuế thấp hơn. Hơn nữa, thủ tục về pháp luật, là các quy tắc liên quan đến việc thực thi các luật và quy định, rất quan trọng đối với tham nhũng. Luật pháp phức tạp và không minh bạch, các quy định thủ tục chậm (các thủ tục với thời hạn không xác định hoặc không có thời hạn ràng

buộc), theo ý của các công chức trong việc thực hiện qui trình, tạo ra một cơ hội to lớn cho tham nhũng. Luật pháp không chỉ tạo ra động cơ tham nhũng, mà nó còn làm giảm khả năng phát hiện, tạo ra nguy cơ với kẻ hối lộ và được hối lộ không đáng tin cậy.

Việc phân tích các yếu tố tham nhũng là điều kiện tiên quyết cho chiến lược chống tham nhũng hiệu quả vì chiến lược sẽ giải quyết các nguồn tham nhũng chính. Có tính đến kẻ hở như là nguồn quan trọng của tham nhũng và sự can thiệp của chính phủ tạo kẻ hở là yếu tố quan trọng nhất của tham nhũng, yếu tố quyết định cho bất kỳ chiến lược kinh doanh nào để chống tham nhũng là bãi bỏ quy định. Việc bãi bỏ quy định có nghĩa là bãi bỏ sự can thiệp của chính phủ do đó cho phép các lực lượng thị trường hoạt động một cách hiệu quả. Các lực lượng thị trường trên thị trường tự do sẽ đẩy tất cả các yếu tố trở lại mức cạnh tranh của họ và sẽ không có kẻ hở do sự can thiệp của chính phủ, do đó sẽ không có nguồn tham nhũng. Sẽ không có sự thiếu hụt trên thị trường, không có xếp hàng đợi mua hàng hoá có nguồn cung hạn chế, không có chợ đen, không có kẻ hở được tạo ra và bị chiếm lấy từ những hàng dài và thị trường chợ đen. Từ góc độ khác, việc bãi bỏ quy định sẽ giảm và trong một số trường hợp loại bỏ tham nhũng do quyền lực của công chức không sử dụng tùy ý. Do đó, sẽ không có động cơ khuyến khích các bên tư nhân hối lộ công chức, bởi vì công chức sẽ không ở vị trí để đưa ra một vài thiên vị cho người hối lộ. Chẳng hạn, sẽ không có giấy phép nhập khẩu bởi vì bất cứ ai có thể nhập những thứ gì người ta thích trong số lượng mà người đó xem là lợi nhuận hoặc mang lại lợi ích cho việc kinh doanh. Sẽ không có rào cản để nhập cảnh rằng phải bị đi vòng bằng giấy chứng nhận của một công chức, vv... Công chức sẽ giảm quyền lực của họ để tác động một cách dứt khoát vận mệnh của doanh nhân và công dân.

Việc bãi bỏ quy định và giảm vai trò của chính phủ có những hạn chế. Lý do cơ bản để chính phủ tồn tại là cung cấp luật pháp. Đối với các cơ quan kinh tế, khía cạnh quan trọng nhất của pháp quyền là bảo vệ quyền sở hữu tư nhân thông qua việc thực thi hợp đồng.

Trong trường hợp pháp quyền, quyền lực của chính phủ không nên bị giảm bớt, trái lại cần được tăng cường - không có chỗ cho chính phủ rút khỏi khu vực này như một yếu tố chính trong chiến lược chống tham nhũng. Ngược lại, luật pháp nghiêm ngặt là một trong những yếu tố của một chiến lược hiệu quả để chống tham nhũng. Theo đó, tất cả các biện pháp cải tiến quy định của pháp luật sẽ góp phần vào việc chống tham nhũng. Một trong những yếu tố quan trọng của việc củng cố luật pháp là tạo ra các quy tắc đơn giản, rõ ràng và minh bạch mà tất cả các bên liên quan đều hiểu được. Các quy tắc của trò chơi và tên của trò chơi là cạnh tranh thị trường - sẽ giảm thiểu các tranh chấp liên quan đến việc thi hành nhằm giảm thiểu sự không chắc chắn của các chủ thể kinh tế và giảm đáng kể bất kỳ chỗ nào cho tham nhũng. Việc tinh giản luật tố tụng và làm cho nó trở nên đơn giản và minh bạch cũng rất quan trọng vì nó giảm thiểu sự không chắc chắn của các chủ thể kinh tế, giảm quyền lực tùy ý của công chức và tăng khả năng hiển thị các vụ tham nhũng, ví dụ như các trường hợp vi phạm luật tố tụng. Một khuôn khổ như vậy làm tăng khả năng phát hiện những hành vi tham nhũng và bắt bớ các công chức tham nhũng. Khả năng bị bắt giữ và trừng phạt gia tăng tạo ra một rào cản đối với công chức chấp nhận hối lộ, do đó giảm các ưu đãi cho tham nhũng.

Tăng lương cho công chức cũng là một chiến lược chống tham nhũng quan trọng khác trong một giai đoạn. Tuy nhiên, yếu tố này của chiến lược nên được xem xét trong khuôn khổ biện pháp để ngăn chặn, trừng phạt. Một phần của hình phạt vì tham nhũng nên sa thải công chức từ công việc lương cao hơn so với mặt bằng chung tiền lương của thị trường lao động, nghĩa là tiền lương ở khu vực tư. Theo nghĩa này, mức lương cao của công chức (cao hơn ở khu vực tư nhân) có thể khuyến khích không nhận hối lộ chỉ khi nào có nguy cơ đáng sợ và trừng phạt, bao gồm cả thu nhập tương lai của họ. Theo đó, kế hoạch lương như là một giai đoạn của một chiến lược chống tham nhũng nên luôn luôn được xem xét cùng với khả năng của sự e ngại. Hơn nữa, mức lương cao quá mức

trong khu vực công có thể có tác động tiêu cực đến việc phân bổ nhân công vì tài năng được di chuyển khỏi khu vực tư nhân, khu vực có giá trị gia tăng cao. Tuy nhiên, điều kiện tiên quyết quan trọng nhất đối với các chiến lược chống tham nhũng hiệu quả là ý chí chính trị mạnh mẽ và không bị hạn chế. Điều này có thể được tạo ra bởi việc nhận biết hậu quả đáng kể của tham nhũng.

Nếu điều đó tồn tại, chính phủ phải gửi một tín hiệu rõ ràng và đáng tin cậy cho tất cả các bên liên quan rằng đó là cam kết chống tham nhũng. Những từ ngữ mạnh mẽ là cần thiết, nhưng chưa đủ cho sự tín nhiệm. Những lời này phải được kèm theo bởi các hành động, thành tựu trong lĩnh vực chính sách và cải cách thể chế xuyên suốt những gợi ý cũng như hành động trong lĩnh vực truy tố tội phạm tham nhũng.

4. Hậu quả của tham nhũng

Về những hậu quả của tham nhũng, cần phải nhận ra rằng bản thân hối lộ không gì khác ngoài việc phân phối lại thu nhập. Nói cách khác, việc hối lộ không phải là mất mát về phúc lợi - quy mô phúc lợi xã hội không thay đổi, chỉ có phân phối. Dù chính xác điều này là đúng, thì chỉ nhấn mạnh khía cạnh phân phối của tham nhũng và đây là một trong những sai lầm chính của nghiên cứu tham nhũng. Lý do đầu tiên là sự tồn tại của chi phí giao dịch lớn từ tham nhũng. Như đã được chỉ ra, tham nhũng là một hợp đồng bất hợp pháp và do đó chi phí giao dịch của nó là rất lớn. Và chi phí giao dịch là chi phí thực tế: Chi phí cơ hội của các nguồn lực tham gia vào các hoạt động giao dịch. Theo một số ước tính (Tanzi, 1995), các nhà quản lý cấp cao ở các nước bị tham nhũng phổ biến dành khoảng 20% thời gian làm việc để thương lượng tham nhũng và thực thi các hợp đồng tham nhũng; đây là số tiền chi phí giao dịch liên quan tới chi phí cơ hội của lao động có tay nghề cao.

Có một quan niệm khá phổ biến rằng thu nhập tham nhũng của công chức tham nhũng sẽ bù cho mức lương thấp hơn của họ. Do đó, không cần tăng lương và không cần tăng gánh nặng thuế. Nói cách khác, gánh nặng tham nhũng là một loại "gánh nặng thuế" riêng, theo cách tiếp cận này, cho phép giảm

gánh nặng thuế hợp lý. Tuy nhiên, thuế thích hợp (cùng với hiệu quả quản lý thuế) làm giảm sự không chắc chắn và chi phí giao dịch. Do đó, "thuế" tham nhũng là góc nhìn dưới quan điểm hiệu quả kinh tế.

Hơn nữa, nó đã được cho thấy rằng các hoạt động tìm kiếm kẻ hở có liên quan chặt chẽ đến tham nhũng. Nguồn gốc của việc tìm kiếm kẻ hở là các chính sách công thúc đẩy sự can thiệp của chính phủ và vô hiệu hoạt động của thị trường tự do. Các chính sách công này có thể được theo đuổi có chủ ý bởi vì chúng tạo ra kẻ hở, tức là các chính sách này có thể bị ảnh hưởng (không phân biệt là hành động vận động hành lang chính đáng hoặc tham nhũng chính trị bất hợp pháp) của các nhóm lợi ích với việc tạo và chiếm đoạt kẻ hở. Mặc dù các chính sách công này thiên vị các nhóm lợi ích, nhưng họ hoàn toàn sai lầm trong việc tối đa hóa hiệu quả kinh tế và phúc lợi xã hội, nghĩa là họ không ủng hộ lợi ích công cộng.

Tham nhũng vi phạm qui định của pháp luật và qui định của pháp luật là điều kiện tiên quyết cho nền kinh tế thị trường. Nếu không có quy định của pháp luật, không có sự bảo vệ quyền sở hữu tư nhân và không thực thi hợp đồng. Có ít sự trao đổi giữa các chủ thể kinh tế vì không có động lực để trao đổi, mua bán do quyền sở hữu tài sản không được bảo vệ tốt và sự hỗ trợ không đủ thực hiện hợp đồng. Không có sự phân chia lao động xã hội và không có điều kiện cần thiết cho chuyên môn hóa. Vì không có chuyên môn hóa nên không có một nguồn đáng kể cho việc gia tăng hiệu quả kinh tế. Đây là cách gián tiếp mà trong đó tham nhũng làm giảm hiệu quả kinh tế và hậu quả là phúc lợi xã hội.

Tham nhũng làm tăng rủi ro cho nền tảng kinh doanh, đặc biệt là bảo vệ quyền sở hữu. Rủi ro này làm giảm tỷ lệ lợi nhuận dự kiến cho các nhà đầu tư tiềm năng. Các nhà đầu tư, đưa ra các quyết định của mình dựa trên tỷ lệ lãi suất mong đợi (lợi nhuận), ít có khả năng đầu tư khi lợi nhuận thấp hơn dự kiến. Điều này đặc biệt đúng đối với các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài khi so sánh lợi nhuận kỳ vọng, tức là luồng tiền dự kiến cho các khoản đầu tư ở các nước khác nhau và

quyết định đầu tư vốn ở nước này với lợi nhuận kỳ vọng cao nhất. Vì tham nhũng làm giảm lợi nhuận kỳ vọng, các quốc gia tham nhũng nhận được ít đầu tư trực tiếp nước ngoài hơn và do đó ghi nhận mức tăng trưởng thấp hơn.

Có một lý do khác là các nước có tham nhũng lan rộng không thể mong đợi tỷ lệ tăng trưởng cao liên quan trực tiếp đến doanh nghiệp và việc đổi mới. Theo đề xuất của Baumol, doanh nghiệp kinh doanh là một nguồn lực có thể được phân bổ theo cách khác nhau cho các hoạt động sản xuất hoặc hoạt động không sinh lợi và những hoạt động phá hủy. Nó sẽ đi đến hoạt động cho phép doanh nhân có thể thu được lợi nhuận cao nhất từ hoạt động của mình. Tham nhũng chắc chắn là hoạt động vô ích, và thậm chí là một hoạt động phá hoại. Nếu tham nhũng lan rộng, nghĩa là nếu lợi nhuận có thể cao nhất trong lĩnh vực tham nhũng, các doanh nhân thay vì tập trung vào các hoạt động tạo ra sự giàu có, tạo ra tài sản sẽ tập trung vào tham nhũng, phân phối lại các hoạt động và phân bổ tài năng của họ cho hoạt động tham nhũng. Do đó, những nguồn lực khác cũng sẽ được phân bổ cho các hoạt động tái phân phối. Các sáng kiến do kết quả kinh doanh sẽ được phân bổ để phân phối lại và tham nhũng. Các phương pháp tham nhũng mới sẽ được giới thiệu thay vì các sản phẩm mới và phương pháp sản xuất mới.

Đây là tình trạng tiến thoái lưỡng nan quan trọng đối với mọi quốc gia: Liệu các nguồn lực sẵn có có được tham gia vào việc tạo ra của cải hay chỉ đơn thuần là phân phối lại? Tham nhũng lan rộng là một triệu chứng của một xã hội bị bệnh nặng với đa số nguồn lực và sự đổi mới được phân bổ cho khu vực phân phối lại. Tham nhũng không phải là sự

thay đổi về số tiền có trong tay hay "thứ đầu nhòn trong bánh xe của doanh nghiệp" mà đó là về tương lai của đất nước. Và các quốc gia cần phải đưa ra các sáng kiến để chống lại và làm giảm nó □

Tài liệu tham khảo

- [1] Ban chỉ đạo TW 6 (lần 2), Viện khoa học xã hội Việt Nam (2006), *Tệ quan liêu, lãng phí và một số giải pháp phòng, chống*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [2] Ban chỉ đạo TW 6 (lần 2) (2003), *Tiếp tục thực hiện Nghị quyết TW 6 (lần 2) khóa VIII đẩy mạnh cuộc vận động xây dựng, chỉnh đốn Đảng chống tham nhũng, lãng phí*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [3] Ban nội chính Trung ương (2005), *Một số văn bản của Đảng về phòng, chống tham nhũng*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- [4] Báo cáo việc thực hiện Luật phòng, chống tham nhũng năm 2006.
- [5] Baumol, W.J. (2002), *The Free-market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- [6] Shleifer, A. and Vishney, RW. (1993), *Corruption*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, pp.599-617.
- [7] TANZI, V. (1995), *Corruption, Arm's Length Relationships and Market*, *The Economic Organized Crime*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [8] WorldBank, (2008), *Các hình thái tham nhũng – Giám sát khả năng Tham nhũng ở cấp ngành*, Hà Nội, Nxb.VHT

Ngày nhận bài: 31/5/2018

Ngày chuyển phản biện: 4/6/2018

Ngày hoàn thành sửa bài: 25/6/2018

Ngày chấp nhận đăng: 2/7/2018