

CHỐNG THAM NHŨNG VÌ MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN QUỐC GIA

NGUYỄN THANH SƠN*

Một trong những yêu cầu cho một mô hình quản trị quốc gia vì mục tiêu phát triển là tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong vấn đề chống tham nhũng. Để ngăn chặn tham nhũng, đòi hỏi phải thu hút được sự tham gia của các chủ thể, trong đó Nhà nước cần củng cố sự minh bạch và trách nhiệm giải trình; thị trường cần minh bạch hóa để tạo ra môi trường kinh doanh lành mạnh; xã hội phải đóng vai trò thúc đẩy công bằng xã hội và quyền lợi của công dân. Bài viết phân tích tác động của hiện tượng tham nhũng dựa trên quan hệ với mục tiêu phát triển quốc gia và đánh giá thực trạng chống tham nhũng của Việt Nam trong tương quan với các nước trên thế giới.

Từ khóa: Quản trị quốc gia; chống tham nhũng; mục tiêu; phát triển; quốc gia.

A crucial requirement for a national governance model focused on development is the transparency and accountability in combating corruption. Effectively preventing corruption requires the involvement of multiple stakeholders. The government must enhance transparency and accountability; the business sector should promote transparency to create a healthy business environment; and society must strive for social equity while protecting citizens' rights. This article examines the impact of corruption on national development goals and evaluates Vietnam's anti-corruption efforts in comparison to those of other countries worldwide.

Keywords: National governance; anti-corruption; goals; development; nation.

NGÀY NHẬN: 10/9/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 15/12/2024 NGÀY DUYỆT: 10/01/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.348.2025.1060>

1. Đặt vấn đề

Quản trị quốc gia được định nghĩa là sự vận hành quyền lực chính trị để quản lý các công việc của quốc gia (Bovaird & Loffler, 2003)¹. Một trong những vấn đề cơ bản mô hình quản trị quốc gia tốt là làm sao thu hút được sự tham gia của các chủ thể nhà nước, thị trường và xã hội vào quá trình phát triển quốc gia. Trong lịch sử phát triển kinh tế, vai trò của nhà nước và thị trường thay đổi đáng

kể. Từ thế kỷ XVIII đến đầu thế kỷ XX, chủ nghĩa tự do đã là động lực chính thúc đẩy sự phát triển kinh tế mạnh mẽ của các nền kinh tế phương Tây, trong đó vai trò của thị trường được coi là nhân tố quyết định, nhà nước chỉ đóng vai trò tạo lập một môi trường kinh tế lành mạnh cho thị trường. Tuy nhiên,

* TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

từ nửa sau thế kỷ XX, mô hình phát triển dựa trên vai trò điều tiết của nhà nước và xã hội đối với thị trường đã mang lại nhiều kết quả tích cực. Trong mô hình quản trị quốc gia này, sự can thiệp của nhà nước và xã hội có tác dụng điều tiết thị trường, bảo đảm cho nền kinh tế phát triển phù hợp với lợi ích, quyền lợi cho các cá nhân, doanh nghiệp và xã hội. Wong (2020)² đã nhấn mạnh rằng, năng lực quản trị quốc gia phụ thuộc vào mối liên hệ giữa nhà nước và xã hội, tính chất của các mối liên hệ trong nội bộ xã hội và khả năng thu hút các nhóm xã hội tham gia vào các hoạt động chính trị.

Nhận thức được nội dung quan trọng của quản trị quốc gia cho mục tiêu phát triển là tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong vấn đề chống tham nhũng, Đảng ta đã đề ra hệ thống các nhiệm vụ, giải pháp xây dựng đất nước trong giai đoạn mới, trong đó nhấn mạnh phải “tích cực đấu tranh phòng, chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực”³. Thời gian qua, Việt Nam đã chứng tỏ sự quyết tâm phòng, chống tham nhũng và dựa trên Bộ chỉ số cảm nhận về tham nhũng, qua đó cũng được thế giới đánh giá là một trong những quốc gia cải thiện chỉ số cảm nhận về tham nhũng tốt nhất.

2. Hiện tượng tham nhũng dựa trên quan hệ thân hữu

Mặc dù chưa có định nghĩa thống nhất về hiện tượng tham nhũng nhưng về cơ bản tham nhũng được hiểu là những hoạt động, trong đó các công chức, quan chức, nhà lập pháp và chính trị gia sử dụng các quyền do công chúng giao cho họ để thúc đẩy lợi ích kinh tế của riêng họ gây thiệt hại cho lợi ích chung (Jain, 2001)⁴. Những hiện tượng này khi bị phát hiện, thường sẽ bị coi là bất hợp pháp hoặc ít nhất cũng gây nên sự phản đối mạnh mẽ của công chúng. Với nội hàm rộng như vậy, hiện tượng tham nhũng không chỉ là những hoạt động trực tiếp của các quan chức và chính trị gia mà còn gồm cả những

hoạt động gián tiếp, tiếp tay cho những hành vi bất hợp pháp khác, như: lừa đảo, rửa tiền, buôn lậu và hoạt động trên thị trường chợ đen. Mặc dù bản thân những hoạt động phi pháp này không cấu thành tội tham nhũng nhưng lại thường tồn tại và phát triển mạnh mẽ trong môi trường mà tham nhũng lan rộng với các loại hình thức tham nhũng (xem *Hình 1 cuối bài*).

Khatrı và cộng sự (2006)⁵ cũng chỉ ra bốn yếu tố trong quan hệ lợi ích hình thành từ quan hệ thân hữu giữa cá nhân A và cá nhân B. Aligica và Tarko (2014)⁶ đã chỉ ra sự khác biệt giữa hình thức tham nhũng do quan hệ thân hữu và hối lộ. Quan hệ thân hữu lấy nền tảng là niềm tin, lòng trung thành chính trị và các mối quan hệ xã hội khác; trong khi hối lộ chú trọng hơn vào các lợi ích kinh tế và tiền bạc.

Quan hệ thân hữu là một hiện tượng phổ biến trên thế giới, là tiềm năng gây ra những xung đột về lợi ích hoặc ảnh hưởng đến những nỗ lực xây dựng một mô hình quản trị quốc gia tốt. Việc sử dụng địa vị để làm lợi cho bản thân và những người thân cận của mình là hiện tượng xuất hiện ở mọi nền văn hóa, ngành nghề hoặc tổ chức và quốc gia. Tuy nhiên, các nghiên cứu trên thế giới về vấn đề tham nhũng dựa trên quan hệ thân hữu lại chỉ chủ yếu tập trung vào các nước đang phát triển hoặc các nước mới nổi, như: Trung Quốc, Italia, Mexico, các nước Arab, Trung Đông, Mỹ La tinh hay các nền kinh tế chuyển đổi.

Đối với các nước phát triển, tham nhũng dựa trên quan hệ thân hữu ít được nghiên cứu một cách trực tiếp. Chẳng hạn, việc tìm các cụm từ khóa liên quan đến quan hệ thân hữu tại Hoa Kỳ trong các bài báo quốc tế đã cho ra hàng chục nghìn kết quả. Đơn cử, tìm kiếm các từ khóa trên dữ liệu của tờ báo New York Times về gia đình trị (nepotism) đã cho 3.048 kết quả và về quan hệ thân hữu (cronyism) có hơn 7.000 kết quả⁷.

3. Những tác động của tham nhũng đến sự phát triển quốc gia

Hầu hết các nghiên cứu trên thế giới đều chỉ ra tham nhũng có tác động tiêu cực tới sự phát triển quốc gia. Một số tác động tiêu cực chính có thể kể đến như sau.

Thứ nhất, tham nhũng làm giảm hiệu quả của cạnh tranh lành mạnh. Các chủ thể kinh tế rất đa dạng, với số lượng lớn và có tính độc lập tương đối, khiến cho nhà nước khó có thể thỏa thuận với tất cả các chủ thể. Nhà nước cũng không thể ưu ái một chủ thể cá biệt nào trong điều kiện thị trường minh bạch vì sẽ gây nên sự phản kháng từ các chủ thể khác. Ngược lại, trong một môi trường tham nhũng, các quan chức chính phủ hay các chính trị gia có thể yêu cầu các khoản cống nạp để duy trì các biện pháp bảo trợ đối với các chủ thể kinh tế. Điều này gây nên sự lựa chọn ngược, khi những doanh nghiệp kém hiệu quả lại trở thành những kẻ chiến thắng trong cạnh tranh. Thông qua các mối quan hệ của mình với các chính trị gia, các doanh nghiệp còn có thể ngăn chặn sự gia nhập của các doanh nghiệp mới, qua đó thủ tiêu cạnh tranh (Rose-Ackerman, 1996)⁸.

Tham nhũng cũng làm giảm hiệu quả phân bổ các nguồn lực cho quá trình sản xuất. Bằng việc ưu ái cho các doanh nghiệp kém hiệu quả, tham nhũng đã gián tiếp gây nên sự lãng phí nguồn lực, khi khiến các doanh nghiệp hiệu quả từ bỏ một lĩnh vực sản xuất. Bên cạnh đó, tham nhũng còn phân bổ sai nguồn lực khi một chính phủ tham nhũng có quyền quyết định về cách thức đầu tư công, hoặc phê duyệt các khoản đầu tư tư nhân. Thay vì đánh giá các dự án đầu tư trên cơ sở giá trị xã hội, một nhà hoạch định tham nhũng sẽ xếp hạng các dự án trên cơ sở “các khoản thanh toán tham nhũng tiềm năng” cho bản thân (Tanzi & Davoodi, 1998)⁹.

Thứ hai, hiện tượng tham nhũng gây nên sự suy yếu trong bộ máy nhà nước. Trong một môi trường thiếu minh bạch, bản thân các chiến dịch chống tham nhũng của các chính trị gia có thể trở thành công cụ để kiểm soát các chủ thể khác trong xã hội. Theo Rajan (2019)¹⁰, cuộc chiến chống tham nhũng do cấp trên lãnh đạo hiếm khi là nỗ lực cải cách toàn bộ hệ thống. Thay vào đó, các nhà lãnh đạo dự định phát đi một thông điệp thông qua chiến dịch này. Định kỳ sẽ có các chủ thể trong nền kinh tế bị xử lý trong chiến dịch chống tham nhũng, để thuyết phục cử tri và công chúng rằng chiến dịch vẫn còn tồn tại. Đồng thời, chiến dịch sẽ đưa ra cảnh báo cho những chủ thể khác trong xã hội về nguy cơ của việc chống đối và vượt ra khỏi ranh giới cho phép của nhà lãnh đạo. Công chúng hoan nghênh hành động của nhà lãnh đạo mạnh mẽ mà không thấy rằng khi ca ngợi hành động đó, họ giúp nhà lãnh đạo củng cố thông điệp cho bất kỳ chủ thể đối lập nào. Như vậy, tham nhũng trở thành một trong những nguyên nhân chính gây mất đoàn kết trong bộ máy nhà nước, từ đó, làm giảm hiệu quả hoạt động bộ máy nước, ảnh hưởng đến phát triển quốc gia.

Thứ ba, tham nhũng làm giảm niềm tin của xã hội vào bộ máy nhà nước. Việc mất niềm tin có thể ở mức độ cá nhân, khi một quan chức công quyền vướng vào vụ tham nhũng. Dư luận thường có xu hướng đánh giá thấp sự thành thật và chính đáng của các quyết định và hành động của quan chức này. Ngoài ra, vì tham nhũng gây nên hiện tượng lãng phí, kém hiệu quả, nên cũng khiến cho người dân thất vọng về khả năng của bộ máy nhà nước trong việc xây dựng thể chế cung cấp các hàng hóa và dịch vụ một cách hiệu quả. Cuối cùng, gây ra sự bất bình đẳng trong xã hội, vì lợi ích thường sẽ có xu hướng tập trung nhiều hơn vào tay những người có quyền lực và tiền bạc, từ đó ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiềm năng phát triển dài hạn của một quốc gia.

4. Chống tham nhũng vì mục tiêu phát triển quốc gia

Trước những tác động tiêu cực của tham nhũng tới quá trình phát triển quốc gia, các nước trên thế giới đều đặt ra vấn đề phòng, chống tham nhũng để hoàn thiện thể chế phát triển quốc gia.

Một là, chống tham nhũng và nâng cao trách nhiệm giải trình đang trở thành một tiêu chí của mô hình quản trị quốc gia tốt. Theo đánh giá của Liên hiệp quốc, một mô hình quản trị quốc gia tốt thường được nhắc đến với 8 đặc điểm chính, đó là một mô hình quản trị quốc gia khuyến khích sự tham gia; hướng tới đồng thuận; có trách nhiệm giải trình; minh bạch; có tính tương tác tốt; hiệu lực và hiệu quả; công bằng và thu hút; và tuân thủ theo pháp luật. Mô hình quản trị quốc gia này bảo đảm rằng, trong quá trình ra quyết định, nạn tham nhũng được giảm thiểu, quan điểm của người mọi cộng đồng được xem xét và tiếng nói của những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội được lắng nghe¹¹. Theo Andersson và Heywood (2009)¹², bên cạnh việc thúc đẩy cạnh tranh thông qua thị trường, một hệ thống quản trị quốc gia tốt còn phải giảm thiểu các cơ hội cho tham nhũng diễn ra. Cụ thể là phải nâng cao chi phí của việc tham nhũng, thông qua việc thắt chặt các quy định và tính thực thi pháp luật; nâng cao lợi ích của việc không tham nhũng, thông qua cải thiện thu nhập cho công chức nhà nước và giảm động cơ của tham nhũng, thông qua việc tăng cường cạnh tranh lành mạnh.

Hai là, việc mở rộng chủ thể tham gia quản trị quốc gia sẽ giúp tạo ra áp lực giảm tham nhũng. Việc đẩy mạnh phân cấp quyền hạn và hoạt động cho các cộng đồng sẽ tạo điều kiện để người dân tham gia vào hoạt động chính trị thực tế. Xã hội đóng vai trò chủ yếu đối với sự ủng hộ hay phản đối cho mỗi chính sách của nhà nước. Một xã hội gắn kết có thể hoạt động như một cơ quan giám sát, đặt ra những áp lực chính trị để

giảm tham nhũng và duy trì sự cạnh tranh trên thị trường.

Ba là, chống tham nhũng sẽ giúp lan tỏa thành quả của sự phát triển một cách công bằng hơn cho xã hội. Khi thị trường vận hành một cách hiệu quả, nó có thể đem lại những tác dụng nhất định đối với phát triển quốc gia: mỗi người vì thỏa mãn lợi ích của bản thân mình, đồng thời cũng làm lợi cho toàn xã hội. Trong một môi trường cạnh tranh hoàn hảo, lợi ích của xã hội và thị trường về cơ bản là thống nhất với nhau. Tuy nhiên, thị trường không phải lúc nào cũng hoàn hảo mà đôi khi đòi hỏi sự can thiệp của Nhà nước. Lúc này, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình có ý nghĩa quan trọng để bảo đảm tính công bằng cho xã hội. Ví dụ, khi nền kinh tế rơi vào suy thoái, thị trường cần các khoản hỗ trợ tài chính và thông thường được đáp ứng thông qua sự hỗ trợ từ nhà nước hoặc qua các hệ thống an sinh xã hội. Lúc này, chống tham nhũng sẽ trở thành điều kiện để sự can thiệp của nhà nước thực sự hướng đến khắc phục các khuyết tật của thị trường, mang lại lợi ích và công bằng cho đa số chủ thể trong xã hội.

5. Đánh giá về công tác phòng, chống tham nhũng của Việt Nam qua Bộ chỉ số cảm nhận về tham nhũng

Hiện nay, có rất nhiều công cụ đo lường mức độ tham nhũng hoặc chống tham nhũng của các nước trên thế giới, tuy nhiên, công cụ được sử dụng nhiều nhất là Bộ chỉ số cảm nhận về tham nhũng (CPI) - tổng hợp từ nhiều nguồn dữ liệu khác nhau, để hình thành một chỉ số phản ánh cảm nhận của dư luận về tình trạng tham nhũng ở một quốc gia nhất định. CPI được công bố lần đầu tiên vào năm 1995 và cho 41 quốc gia, trong đó New Zealand đạt điểm cao nhất (tức là gần 100 nhất) và Indonesia đạt thấp nhất (gần 0 nhất). Đến năm 2023, CPI đã mở rộng ra hơn 180 quốc gia, đứng đầu là Đan Mạch (90) và đứng cuối cùng là Somalia (11)¹³.

Giai đoạn từ 1997 - 2015, CPI của Việt Nam không có nhiều thay đổi, tăng từ 28 lên 31 (Gregory, 2016)¹⁴ và Việt Nam đã đạt được những thành tựu tăng trưởng kinh tế ngoạn mục. Từ năm 2016 trở lại đây, thế giới đã ghi nhận những nỗ lực đáng kể của Việt Nam trong công tác phòng, chống tham nhũng và chỉ số CPI đã có những cải thiện nhất định. Trong giai đoạn 2018 - 2023, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia cải thiện chỉ số cảm nhận về tham nhũng tốt nhất, tăng 8 điểm cho CPI. Tính đến năm 2023, Việt Nam đạt CPI ở mức 41 (tiệm cận với mức bình quân của thế giới là 43), xếp hạng thứ 83/180 trên thế giới (so với thứ hạng 112/168 năm 2012). Điều này có đóng góp không nhỏ từ việc ban hành *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018, trong đó quy định cụ thể, chi tiết về nội dung phòng, chống tham nhũng cũng như các cơ chế kiểm soát tham nhũng, như: quy định về kiểm soát tài sản và thu nhập của cán bộ, công chức; mở rộng đối tượng phải kê khai tài sản, thu nhập; thêm một số loại tài sản, thu nhập phải kê khai;...

Mặc dù được coi là công cụ phổ biến nhất hiện nay về đánh giá thực trạng chống tham nhũng các quốc gia, CPI cũng không tránh khỏi một số nhược điểm. CPI bị chỉ trích nhất vì chỉ số này đo lường cảm nhận về tham nhũng chứ không phải bản thân tham nhũng. Những cảm nhận này đôi khi mang tính chủ quan, có thể bị chi phối bởi các yếu tố chính trị, xã hội mà không phản ánh đúng thực trạng tham nhũng một quốc gia. Hơn nữa, cảm nhận về tham nhũng còn bị chi phối nên các số liệu điều tra về cảm nhận tham nhũng có thể bị sai lệch do những người được hỏi có quan niệm khác nhau về tham nhũng. Vì vậy, việc đánh giá thực trạng phòng, chống tham nhũng của Việt Nam trên cơ sở sử dụng chỉ số CPI cần lưu ý đến cả những nhược điểm của chỉ số này.

6. Kết luận

Trong bối cảnh các nước trên thế giới hiện nay đều hướng đến mục tiêu phát triển bền vững, việc giải quyết vấn đề tham nhũng để xây dựng mô hình quản trị quốc gia tốt trở thành một yêu cầu hết sức cần thiết. Tham nhũng cản trở sự phát triển quốc gia vì nó làm giảm hiệu quả cạnh tranh, giảm năng lực của bộ máy nhà nước và giảm niềm tin của công chúng vào chính quyền.

Để ngăn chặn tham nhũng, đòi hỏi phải thu hút được sự tham gia của các chủ thể nhà nước, thị trường và xã hội vào quá trình này. Nhà nước cần phải củng cố sự minh bạch và trách nhiệm giải trình của Chính phủ và bộ máy công quyền. Thị trường cần minh bạch hóa để tạo ra môi trường kinh doanh lành mạnh. Xã hội đóng vai trò quan trọng khi đẩy mạnh quyền lợi của công dân và thúc đẩy công bằng xã hội.

Xây dựng một mô hình quản trị quốc gia tốt, giảm thiểu hiện tượng tham nhũng, chính là điều kiện để phát triển kinh tế bền vững và cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân ngày một tốt hơn □

Chú thích:

1. Bovaird, Tony, và Löffler, Elke. (2003). *Public management and governance* (Vol. 3). London: Routledge.
2. Wong, Pui Yi. (2020). *State-market-society alliance: The evolving nature of the 21st century developmental state*. Helsinki: UNU-WIDER.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*. H. NXB Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 41.
4. Jain, Arvind K. (2001). "Corruption: A Review". *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71 - 121.
5. Khatri, Naresh, Tsang, Eric W. K., và Begley, Thomas M. (2006). "Cronyism: a cross-cultural analysis". *Journal of International Business Studies*, 37(1), 61 - 75.
6. Aligica, Paul Dragos, và Tarko, Vlad. (2014). "Crony Capitalism: Rent Seeking, Institutions and Ideology". *Kyklos*, 67(2), 156 - 176.
7. Hudson, Sarah, và Claasen, Cyrlene.

(2017). “Nepotism and Cronyism as a Cultural Phenomenon?” in M. S. Aßländer và S. Hudson (eds), *The Handbook of Business and Corruption* (pp. 95-118): Emerald Publishing Limited.

8. Rose-Ackerman, Susan. (1996). *The political economy of corruption*.

9. Tanzi, Vito, và Davoodi, Hamid. (1998). “Corruption, Public Investment, and Growth”. in H. Shibata và T. Ihori (eds), *The Welfare State, Public Investment, and Growth* (pp. 41 - 60). Tokyo: Springer Japan.

10. Rajan, Raghuram. (2019). *The third pillar: How markets and the state leave the community behind*. New York: Penguin Press.

11. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is good governance?”. <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, truy cập ngày 18/6/2024.

12. Andersson, Staffan, và Heywood, Paul M. (2009). “The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach

to Measuring Corruption”. *Political Studies*, 57(4), 746 - 767.

13. Corruption Perception Index. <https://www.transparency.org/en/cpi>, truy cập ngày 18/6/2024.

14. Gregory, Robert. (2016). “Combating corruption in Vietnam: a commentary”. *Asian Education and Development Studies*, 5(2), 227 - 243.

Tài liệu tham khảo:

1. Ivanyna, Maksym, Mourmouras, Alex, và Rangazas, Peter. (2021). *Macroeconomics of Corruption*: Springer.

2. Julius Otusanya, Olatunde. (2011). “Corruption as an obstacle to development in developing countries: a review of literature”. *Journal of Money Laundering Control*, 14(4), 387 - 422.

3. Khatri, Naresh, và Tsang, Eric W. K. (2016). “Antecedents and Consequences of Cronyism in Organizations”. in N. Khatri và A. K. Ojha (eds), *Crony Capitalism in India: Establishing Robust Counteractive Institutional Frameworks* (pp. 9-31). London: Palgrave Macmillan UK.

Hình 1. Các hình thức khác nhau của tham nhũng



Nguồn: Julius Otusanya, 2011.