



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

THỨC ĐẨY NỀN PHÁP TRỊ VÀ CÔNG TÁC CHỐNG THAM NHŨNG TRONG NỀN KINH TẾ TOÀN CẦU HOÁ

Stuart E. Eizenstat

Thứ trưởng Ngoại giao chuyên trách các vấn đề Kinh tế, Thương mại và Nông nghiệp

Cuộc đấu tranh chống tham nhũng nằm trong một mục tiêu lớn hơn của Mỹ là đưa nền pháp trị vào môi trường kinh doanh quốc tế. Trong bài báo này, Thứ trưởng Eizenstat trình bày trường hợp của Mỹ cố gắng thay đổi cung cách kinh doanh quốc tế thường được tiến hành trong quá khứ và mô tả những lợi ích mà những thay đổi đó sẽ đem lại.

Sự phát triển của nền pháp trị và các chiến lược chống tham nhũng hữu hiệu trên trường quốc tế, đặc biệt là ở các nền kinh tế đang phát triển và đang trong quá trình chuyển đổi, hoàn toàn nằm trong lợi ích quốc gia của chúng ta [Mỹ] và giờ đây trở thành một bộ phận không thể thiếu trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Việc các quốc gia đang nổi lên chuyển đổi để trở thành các xã hội không có tham nhũng dựa trên nền pháp trị đang góp phần trợ giúp cho sự phát triển của các định chế dân chủ đáng tin cậy và học thuyết kinh tế thị trường, và thúc đẩy tự do hoá thương mại và tăng trưởng kinh tế mà nhờ đó các hãng và các công nhân của Mỹ có thể hưởng lợi.

Chính quyền Clinton có nhận thức thật sự lạc quan về nền pháp trị và những nỗ lực chống tham nhũng. Đã có những thay đổi lớn lao trong lĩnh vực này, với việc các chính phủ trên khắp thế giới nhận thức được tầm quan trọng của việc có những hệ thống dựa trên luật pháp và sẵn sàng bàn bạc và xử lý các vấn đề tham nhũng bằng những biện pháp có ý nghĩa.

Việc đề ra và áp dụng một khung pháp lý thích hợp - các hiến pháp hiện đại với những quyền tự do và quyền con người cơ bản và một nền tư pháp độc lập để thực thi những quyền này - là yếu tố hết sức quan trọng đối với việc thúc đẩy các lý tưởng dân chủ. Một yếu tố căn bản khác là việc các công dân có thể nhờ tới toà án bảo vệ những quyền lợi của họ. Trong khi những khái niệm này đang bắt đầu bắt rễ trên khắp thế giới, quá trình giáo dục và thay đổi nhận thức là một quá trình phức tạp và lâu dài.

Sự cần thiết phải thay đổi không chỉ là vấn đề soạn ra các luật mới hoặc thậm chí là việc lập ra các định chế, mà về bản chất nó có tính toàn diện và có ảnh hưởng toàn diện. Nó gần như đòi hỏi phải xây dựng xã hội dân sự trong các nền văn hóa lâu nay bị thống trị bởi những truyền thống phi dân chủ và độc đoán chuyên quyền. Công việc này bao gồm việc phổ biến và nuôi dưỡng các đặc tính của nền pháp trị và sự cần thiết phải thay đổi thái độ hoài nghi về nền pháp trị bằng sự lạc quan. Trong nhiều xã hội, bấy lâu nay chẳng hề có những chuẩn mực chắc chắn nào về khái niệm một chính phủ bị ràng buộc bởi các luật lệ, và các cá nhân có quyền thách thức chính phủ của họ. Thế nhưng, chẳng có gì sai khi nói rằng sự vận động thay đổi này, trên phạm vi toàn cầu, đang đi đúng hướng.

NHỮNG LUẬT LỆ CÔNG BẰNG VÀ CÓ THỂ DỰ ĐOÁN ĐƯỢC

Có được một khung pháp lý cần thiết và phát huy tác dụng cũng là điều có tính quyết định đối với sự phát triển của thị trường toàn cầu. Việc lập ra và áp dụng một hệ thống các quy định pháp lý công bằng, có thể dự đoán được và linh hoạt là rất quan trọng đối với các quá trình hình thành công việc kinh doanh, sự thành lập các thị trường vốn, sự sở hữu và chuyển giao tài sản cố định, việc bảo vệ các quyền hợp đồng, và những yếu tố chủ chốt khác củng cố sự phát triển kinh tế. Tương tự như vậy, việc đề ra và thực thi các quyền của cổ đông và những quy định về sở hữu trí tuệ có vai trò quan trọng đối với việc thúc đẩy kinh tế thị trường và một môi trường hấp dẫn đầu tư nước ngoài vốn rất cần thiết để tạo ra sự tăng trưởng kinh tế. Một hệ thống tư pháp độc lập cũng thật quan trọng vì nó đóng vai trò kiểm soát chống lại những hành động độc đoán tùy tiện của chính quyền có ảnh hưởng đến thương mại - một vấn đề chung ở các thị trường đang nổi lên - và như là một phương tiện để giải quyết những tranh chấp thương mại tư nhân. Dù đã nhấn mạnh song tôi không thể nói hết được vai trò của một nền tư pháp độc lập đối với sự phát triển của cả các định chế dân chủ lẫn các định chế dựa trên thị trường. Tóm lại, như cuộc khủng hoảng tài chính châu Á đã cho thấy, nền pháp trị thật là quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế lâu dài. Ông Douglass North, người đã đoạt giải thưởng Nobel về kinh tế, đã nói lên mối quan hệ giữa cai trị dân chủ và phát triển kinh tế trong bài phát biểu khi nhận giải thưởng như sau: "Trong khi tăng trưởng kinh tế có thể diễn ra trong ngắn hạn với các chế độ độc tài, thì tăng trưởng kinh tế dài hạn kéo theo sự phát triển của nền pháp trị."

Nền pháp trị cũng giúp cho ổn định xã hội và hoà bình bằng cách thúc đẩy việc đưa ra quyết định theo luật định chứ không phải theo mệnh lệnh; bằng cách đem đến các biện pháp giải quyết tranh chấp đáng tin cậy, phi bạo lực; và bằng cách tạo ra một khuôn khổ công lý có thể giải quyết các cuộc xung đột bạo lực có dính đến các tội ác chiến tranh và các vụ vi phạm nhân quyền lớn. Tăng cường nền pháp trị cũng cải thiện an ninh trong nước của chúng ta bằng cách tăng cường các định chế pháp lý tại những quốc gia khác có khả năng tấn công các tội ác xuyên quốc gia như khủng bố, rửa tiền, buôn lậu ma tuý, và buôn bán phụ nữ trước khi các vụ việc này tới biên giới của chúng ta.

Sự phát triển của nền pháp trị cũng thật quan trọng đối với các nỗ lực chống tham nhũng toàn cầu hiện nay - việc này hiện đang trong đà chuyển động mạnh mẽ và giờ đây đã tập hợp được một lực lượng hùng hậu. Vấn đề nan giải là tham nhũng có xu hướng thâm nhập vào các nền kinh tế đang phát triển và các nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi với những hệ thống luật pháp không hoàn thiện và đang được bổ sung; những hiện tượng đó liên quan chặt chẽ với nhau.

Các nguồn cơ hội cho tham nhũng không gì khác chính là sự khó hiểu, các quy định chồng chéo và việc dễ có những thay đổi không thể dự đoán trước trong các hệ thống luật pháp của nhiều quốc gia đang trong quá trình chuyển đổi và đang phát triển, nơi mà các chính quyền bị coi là không đáng tin cậy và thiếu minh bạch. Thật nghịch lý là khi các nền kinh tế này tự do hoá và mở cửa họ cho đầu tư và thương mại nước ngoài, chính các quá trình thay đổi - tư nhân hoá, mua sắm, và các việc giống như vậy - lại trở thành những lĩnh vực mà tham nhũng có xu hướng phát triển. Như vậy, tham nhũng đã trở thành một yếu tố cản trở, thậm chí còn hơn thế, đối với các hãng của Mỹ và các nước khác làm ăn buôn bán tại những thị trường đang nổi lên này trong những năm gần đây.

Tham nhũng và sự thiếu minh bạch đi cùng nó có nhiều hình thức khác nhau, từ tham nhũng lớn - các đòi hỏi thẳng thừng các khoản tiền lớn như một điều kiện để được kinh doanh - tới tham nhũng nhỏ mọn - những khoản tiền nhỏ chủ yếu do một cơ quan thuế quan nước ngoài yêu cầu. Nó bao gồm gian lận trong mua bán, rửa tiền, và các trường hợp xung đột lợi ích cổ điển của các quan chức chính phủ nước ngoài. Một loạt các vấn đề có liên quan thì có dính đến các phi vụ bên trong - các mối quan hệ thân thiết - có thể thấy trong các hãng tư nhân hoặc quốc doanh ở các thị trường đang nổi lên. Ngoài ra, các hãng của Mỹ lâu nay còn vấp phải thái độ của các tòa án nước ngoài không muốn đưa ra và thực hiện các phán quyết có lợi cho họ.

GIÁ ĐẤT PHẢI TRẢ CHO THAM NHŨNG

Nói nôm na, tham nhũng phá hoại sự phát triển và cải cách kinh tế và cản trở sự lớn mạnh của các định chế dân chủ. Tham nhũng làm giảm khả năng của các nước đang phát triển trong việc thu hút các khoản đầu tư nước ngoài ít ỏi và làm sai lệch sự phân bổ vốn. Cuối cùng, tham nhũng gây hại cho các nhà xuất khẩu và cung cấp của Mỹ - tại tất cả các bang và đơn vị hành chính tại Mỹ - và cản trở thương mại quốc tế.

Qua các nguồn thông tin, chính phủ Mỹ biết là trong năm trước các vụ hối lộ đã ảnh hưởng đến các hợp đồng quốc tế trị giá gần 30 tỷ đôla của các hãng nước ngoài, mà các hãng này thì không bị ràng buộc bởi các luật chống hối lộ theo hệ thống tư pháp của nước họ. Ngược lại, hiển nhiên là theo Đạo luật về các Hành vi Tham nhũng Nước ngoài của Mỹ, các tập đoàn của Mỹ bị cấm tham gia vào việc hối lộ các quan chức chính phủ nước ngoài trong các hoạt động kinh doanh quốc tế. Như vậy, tham nhũng quả là một chướng ngại vật thực sự đối với các tập đoàn của Mỹ khi họ tìm cách kinh doanh ở nước ngoài.

Thật nghịch lý là trong khi các mối lo ngại về hối lộ tăng dần lên trong những năm gần đây ở các nền kinh tế đang nổi lên hoặc đang chuyển đổi, thì đồng thời nhiều chính phủ cũng có thay đổi cơ bản về sự sẵn sàng xử lý các vấn đề này. Điều này được phản ánh trong hàng loạt những bước đi cụ thể đang được tiến hành trên bình diện quốc tế để chống tham nhũng và tăng cường nền pháp trị theo nhiều cách khác nhau - thông qua các công ước quốc tế, ngoại giao và trợ giúp song phương, các định chế tài chính quốc tế, và việc làm của các tổ chức phi chính phủ.

HIỆP ƯỚC MỚI VỀ CHỐNG THAM NHŨNG

Một sự kiện có ý nghĩa đã diễn ra ngày 17 tháng 12 năm 1997, khi Ngoại trưởng Madeleine Albright thay mặt nước Mỹ ký Công ước OECD về chống Hối lộ các công chức nước ngoài trong các giao dịch thương mại quốc tế. Trong công ước này, 34 quốc gia - những đối tác thương mại lớn của chúng ta - đã đồng ý thông qua và áp dụng các luật hình sự có các điều khoản cấm giống trong Đạo luật các hành vi tham nhũng nước ngoài (FCPA).

Công ước này là một thành tựu lớn của nền pháp trị và là một mục tiêu của các chính quyền kế tiếp nhau kể từ khi FCPA được thông qua năm 1977. Khi ấy, trên cương vị cố vấn chính về đối nội của tổng thống Carter, tôi đã tham gia soạn thảo FCPA. Tôi có thể chứng thực rằng các nước công nghiệp hàng đầu thế giới đều cam kết bổ sung các quy định nghiêm ngặt về chống hối lộ vào luật của chính họ. Chính phủ Mỹ, với sự ủng hộ của khu vực tư nhân, vẫn miệt mài xử lý vấn đề này và giờ đây đã đạt được mục tiêu của chúng ta là tăng cường nền pháp trị trong thương mại quốc tế và đem lại một sân chơi bình đẳng hơn cho các doanh nghiệp Mỹ ở nước ngoài.

Các chính phủ ký công ước này đã cam kết làm những gì cần thiết để nó được thông qua và việc thực thi các quy định pháp lý có liên quan được áp dụng vào cuối năm đó. Điều có ý nghĩa là Mỹ đã luôn làm đúng theo cam kết này. Thượng viện Mỹ đã phê chuẩn công ước và Quốc hội đã thông qua việc áp dụng các quy định pháp lý có liên quan, và sau đó tổng thống Clinton đã ký thành luật. Việc Mỹ hành động nhanh chóng như vậy sẽ giúp thúc đẩy những đối thủ cạnh tranh lớn của chúng ta bởi những nỗ lực thực thi của họ sẽ trực tiếp đem lại những lợi ích quốc tế và những lợi ích cho các tập đoàn cũng như các công nhân của Mỹ.

Công ước này buộc các bên tham gia ký kết phải qui thành tội danh hình sự đối với việc hối lộ các quan chức chính phủ nước ngoài, bao gồm các quan chức trong tất cả các ban ngành của chính phủ, dù là được chỉ định hay do dân bầu.

Điều khoản nghiêm cấm này bao gồm những khoản chi cho các quan chức của các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp công, và các tổ chức quốc tế công. Do đó, điều này sẽ có thể bao trùm các lĩnh vực do nhà nước kiểm soát như hàng không, cơ sở vật chất, và các công ty bưu chính viễn thông nhà nước vốn là các cơ quan đang ngày càng trở nên quan trọng trong việc mua sắm tài sản công. Chỉ những cơ quan hoạt động trên cơ sở thương mại thuần túy mới được coi là ngoại lệ.

Các bên phải áp dụng “các hình phạt hình sự hữu hiệu, thích đáng và mang tính răn đe” đối với những ai hối lộ các quan chức nước ngoài. Công ước này cũng yêu cầu các bên phải có khả năng bắt giữ hoặc tịch thu cả vụ đút lót lẫn các tài sản liên quan đến vụ việc - các lợi nhuận là kết quả của các hoạt động phi pháp - hoặc phạt tiền tương xứng nhằm ngăn chặn mạnh mẽ việc hối lộ.

Công ước này có những điều khoản nghiêm cấm việc che giấu hoặc làm sai lệch các con số kế toán, và có những quy định về sự trợ giúp pháp lý và việc dẫn độ.

Công ước này sẽ đề cập đến cả các khoản hối lộ liên quan đến kinh doanh dành cho các quan chức nước ngoài thông qua các chính đảng, các quan chức của đảng và các ứng cử viên, cũng như các khoản hối lộ được trao trực tiếp cho các quan chức nước ngoài. Trong khi công ước này không trực tiếp bao trùm việc hối lộ các chính đảng nước ngoài, các quan chức của đảng, và các ứng cử viên của các cơ quan chính trị, song các thành viên của OECD đã đồng ý ưu tiên thảo luận những vấn đề này trong khuôn khổ của tổ công tác chống hối lộ của OECD, và xem xét các kiến nghị, được đưa ra tại cuộc họp cấp bộ trưởng thường niên của OECD vào tháng 5 năm 1999, về việc giải quyết các vấn đề này. Tiến trình tiếp theo trong OECD sẽ cho phép chúng ta giám sát và đánh giá hành động ở tầm quốc gia trong việc thực thi công ước này.

Tương tự như vậy, trong khi công ước không nói đến việc trốn thuế của các khoản liên quan đến hối lộ, song chúng ta đang gây sức ép với các đối tác của chúng ta - họ chấp nhận coi các khoản chi như vậy như là các chi phí kinh doanh và cho phép chúng không bị chịu thuế - nhằm loại sự phân biệt đối xử này. Từ khi OECD ra một khuyến nghị năm 1996 kêu gọi hành động như vậy, ba quốc gia - Đan Mạch, Na Uy, và Bồ Đào Nha - đã hoàn tất những công việc pháp lý cần thiết, và chín nước trong mười quốc gia còn lại đã bắt đầu tiến trình sửa luật để xoá bỏ tình trạng trốn thuế của tiền hối lộ.

CHIẾN LƯỢC CỦA MỸ

Công ước này là trung tâm của một chiến lược toàn diện của chính phủ Mỹ về chống tham nhũng và hối lộ và thúc đẩy nền pháp trị. Tại bản cầu này chúng ta đã hoàn tất thành công Công ước liên Mỹ chống hối lộ năm 1996. Công ước này mới đây cũng được đệ trình cho Thượng viện Mỹ xem xét để thông qua. Cũng giống như công ước của OECD, công ước này được đàm phán dưới sự bảo trợ của Tổ chức các Quốc gia Châu Mỹ, đòi hỏi các bên tham gia phải qui thành tội hình sự việc hối lộ xuyên quốc gia các quan chức nhà nước. Công ước này cũng đề cập những vấn đề rộng lớn hơn của tham nhũng. Công ước có các quy định về hợp tác trong dẫn độ, tịch thu tài sản, hỗ trợ pháp lý và trợ giúp về kỹ thuật ở nơi tham nhũng diễn ra hoặc có tác động trong lãnh thổ của một trong các bên tham gia công ước. Công ước này cũng có những biện pháp ngăn ngừa mà các bên tham gia đồng ý xem xét, bao gồm các hệ thống mua sắm của chính phủ đảm bảo độ công khai, tính công bằng và tính hiệu quả.

Thông qua hàng loạt các cơ chế, chính phủ Mỹ cũng đã có các bước đi nhằm vào những kẻ đòi hối lộ vốn là một nửa của tham nhũng để tăng cường nền pháp trị và sự cai trị hữu hiệu trong các nền kinh tế đang phát triển và đang trong quá trình chuyển đổi, và bằng cách làm như vậy, hạn chế những cơ hội tham nhũng trong các môi trường năng động này. Rõ ràng là việc xử lý những vấn đề này chỉ có ý nghĩa ở những nước có các chính phủ rất sẵn sàng giải quyết những vấn đề này. Tuy nhiên, chúng ta có thể thấy là thế giới các nước đang phát triển đang ngày càng quan tâm hơn đến những vấn đề này. Chúng ta cũng làm việc chặt chẽ với các định chế tài chính quốc tế, đặc biệt là Ngân hàng Thế giới và Quỹ Tiền tệ Quốc tế, để khuyến khích họ chú trọng hơn tới chống tham nhũng.

Chúng ta đã xác định tám nhân tố chủ chốt của vấn đề tham nhũng và đang xây dựng các chương trình để giải quyết từng nhân tố riêng biệt.

Thứ nhất, cải cách chính sách kinh tế, bao gồm giảm bớt các qui định. Những yêu cầu về giấy phép phiền hà và không cần thiết cần phải được xoá bỏ, quyền xử lý tùy tiện đối với các vấn đề kinh doanh cần phải được giảm bớt,

và cần có tính cạnh tranh lớn hơn trong nền kinh tế. Điều này liên quan đến việc tạo lập lại mối quan hệ giữa chính phủ và giới kinh doanh thành một mối quan hệ gần gũi, trong một khuôn khổ thích hợp, không quá nguyên tắc.

Thứ hai, cải cách về tính minh bạch, bao gồm những bước nâng cao hiệu quả các hoạt động hành chính vốn có tác động đến thương mại và đầu tư và làm cho chúng trở nên dễ dự đoán hơn.

Thứ ba, cải tổ các cơ quan công quyền nhằm giảm bớt bộ máy quan liêu trong các nền kinh tế trước đây do nhà nước kiểm soát và cắt giảm ảnh hưởng của họ đến các thị trường. Điều này bao gồm việc thiết lập một dịch vụ dân sự chuyên nghiệp và một hệ thống lương bổng xứng đáng.

Thứ tư, cải cách tài chính công để tạo ra các cơ quan giám sát hữu hiệu được trang bị những kỹ năng kế toán và kiểm toán. Sự cần thiết cải tổ việc mua sắm của chính phủ - tạo ra những thủ tục công bằng và công khai cho mua sắm công theo chuẩn mực của Tổ chức Thương mại Thế giới- cũng rất quan trọng.

Thứ năm, cải cách tư pháp nhằm tạo ra hệ thống toà án độc lập có quyền lực thực thi những phán quyết của họ. Điều này bao gồm việc xây dựng đội ngũ thẩm phán độc lập hành sự theo nguyên tắc đạo lý và pháp luật, đồng thời xây dựng ngành tư pháp như một công cụ kiểm soát quyền chuyên chế nhà nước cả trong lĩnh vực kinh tế lẫn quyền tự do cá nhân.

Thứ sáu, cải cách luật thương mại để tạo ra quy định thích hợp về hoạt động chứng khoán, về quyền cổ đông, bất động sản, quyền sở hữu trí tuệ, phá sản, chống độc quyền, và môi trường. Nỗ lực ở đây không chỉ nhằm tạo ra những luật mới mà còn phát triển những thể chế thích hợp giám sát những luật đó.

Thứ bảy, tăng cường xã hội dân sự thông qua giáo dục công và các chương trình giáo dục công dân để nâng cao nhận thức và sự tham gia công chúng vào chính quyền, cũng như ủng hộ một phương tiện thông tin đại chúng độc lập. Truyền thông quốc tế Mỹ đưa tin trên toàn thế giới và một số khu vực có lựa chọn về việc xây dựng chương trình chống tham nhũng trên nhiều mặt. Cơ quan thông tin Mỹ cũng đã cung cấp tài chính để tổ chức các hội thảo và mạng lưới quốc tế về vai trò tiên phong của giáo dục công dân trong việc tạo ra một môi trường phản kháng tốt với tội ác và tham nhũng.

Thứ tám, cải cách các cơ quan thực thi pháp luật để xoá bỏ tham nhũng bên trong và nâng cao sự tôn trọng đối với phẩm giá của con người.

Ngoài ra, còn có cải tổ về nguyên tắc ứng xử, đó là việc tạo ra những bộ luật ứng xử cho các quan chức chính phủ và các nguyên tắc công khai tài chính.

Một điều hết sức quan trọng để tăng cường pháp trị và những nỗ lực chống tham nhũng là không được tạo ra một "vùng trời" riêng cho khu vực nhà nước. Thực chất, những nỗ lực trợ giúp của chúng ta dựa chủ yếu vào ủng hộ của thành phần tư nhân, và các mối quan hệ tư nhân/nhà nước về vấn đề này. Chẳng hạn, sáng kiến luật Trung và Đông Âu của Hiệp hội Luật gia Mỹ là một dự án dịch vụ công cộng nhằm tăng cường pháp trị bằng cách ủng hộ cải cách luật pháp tại Trung, Đông Âu và các quốc gia mới độc lập.

Các công ty của Mỹ kinh doanh ở nước ngoài có thể trợ giúp bằng cách thiết lập các chương trình và đường hướng theo yêu cầu nội bộ công ty song vẫn tuân thủ những chuẩn mực này trong kinh doanh. Việc thực hiện những cách tiếp cận tự giúp mình của tư nhân như vậy và việc phổ biến rộng rãi những điển hình doanh nghiệp là rất quan trọng, làm thay đổi bức tranh về tham nhũng và hối lộ và tăng cường luật pháp trong cộng đồng kinh doanh toàn cầu.

Những kiểu nỗ lực của tư nhân như thế này, cùng với những nỗ lực của chính quyền, có thể làm thay đổi nhận thức về nền pháp trị trong rộng rãi công chúng khi chúng ta tiến tới thế kỷ 21.