



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

THAM NHŨNG: KINH NGHIỆM CỦA NGA VÀ BALAN

Timothy Frye, Phó Giáo sư, Bộ môn Khoa học Chính trị, Đại học Tổng hợp Ohio

Tham nhũng đã phá huỷ hoàn toàn những cố gắng tạo lập một nền kinh tế thị trường phồn vinh của Nga nhưng lại ảnh hưởng ít hơn đến sự chuyển đổi của Ba lan sang chủ nghĩa tư bản. Frye nói rằng cái tổ một cách hiệu quả bộ máy quan liêu đóng vai trò chủ chốt trong chuyển đổi kinh tế của Balan và cho rằng Nga cũng có thể được lợi nhờ những cải cách ở khu vực công cộng.

Việc ổn định xã hội, tư hữu hóa và mở rộng tự do chiếm ưu thế trong những tranh luận ban đầu về chuyển đổi thời kỳ hậu cộng sản. Nhưng cũng có phần ngạc nhiên, gần đây tham nhũng đã xuất hiện có lẽ như một cản trở lớn nhất đối với cải cách kinh tế. Trong khi các kinh nghiệm của Nga và Balan làm cho mọi người hiểu ra được điều này, chúng cũng bộc lộ ra rất nhiều chuyện khác nhau về sự phát triển của tham nhũng và những dính líu của nó đối với nền kinh tế của mỗi nước này. Bài học của các xã hội hậu cộng sản cho thấy có thể tiến hành những bước thực tế để làm giảm tối đa ảnh hưởng ăn mòn của tham nhũng đối với sự phát triển của nền kinh tế thị trường.

Phân tích tham nhũng ở Nga và Balan, cũng như ở các nước Đông Âu khác và các quốc gia mới độc lập thuộc Liên xô cũ, cần bắt đầu bằng việc tìm hiểu xem bộ máy quan liêu nhà nước được tổ chức như thế nào. Điều này là cần thiết vì tham nhũng do những bộ máy quan liêu được gọi là "vô tổ chức" gây ra tổn thất kinh tế lớn hơn tham nhũng do những bộ máy quan liêu "có tổ chức" gây ra.

Thử hình dung một doanh nhân cần 10 giấy phép khác nhau của nhà nước để sản xuất sản phẩm của mình. Trong viễn cảnh của tham nhũng vô tổ chức, 10 cơ quan quan liêu khác nhau có quyền cấp giấy phép cần thiết để sản xuất hàng, và do đó mỗi cơ quan sẽ hành động như một cơ quan độc quyền. Mỗi cơ quan định giá cho giấy phép của họ để tăng tối đa thu nhập riêng. Do có nhiều cơ quan độc lập cấp các giấy phép khác nhau, các cơ quan này không thể phối hợp hoạt động, tạo ra tình trạng mỗi cơ quan đều đòi giá cao. Tuy nhiên, khi giá cấp giấy phép số 1 tăng thì nhu cầu cấp giấy số 2 giảm. Sự giảm cầu đối với giấy phép từ số 2 đến số 10 làm giảm nhu cầu toàn bộ và lần lượt làm giảm thu nhập của mỗi viên chức. Doanh nhân cũng phải chịu thiệt thòi dưới bộ máy tham nhũng vô tổ chức vì họ không thể trả tất cả các khoản tiền hối lộ bị đòi hỏi, không sản xuất được và không có thu nhập.

Dưới viễn cảnh hối lộ có tổ chức, một cơ quan có quyền cấp tất cả 10 giấy phép mà doanh nhân cần. Trong trường hợp này, cơ quan sẽ hành động như một cơ quan độc quyền chung, và sẽ định giá cho giấy phép số 1 thấp hơn so với trong viễn cảnh trước, vì nó không muốn giảm nhu cầu đối với giấy phép số 2. Lần lượt, cơ quan lại hạ giá cấp giấy phép số 3 để không giảm nhu cầu cấp giấy phép số 4, v.v... Quan điểm chủ chốt ở đây là tăng giá cấp giấy phép số 1 sẽ làm giảm nhu cầu các giấy phép khác. Trong khi tham nhũng có tổ chức vẫn dẫn đến việc phân phối sai các nguồn lực, nó ít gây rối cho nền kinh tế hơn tham nhũng vô tổ chức vì doanh nghiệp có khả năng nhận được giấy phép và sản xuất hàng hóa.

BALAN VÀ NGA

Tôi đã thử nghiệm viễn cảnh nêu trên bằng cách tiến hành các nghiên cứu trên 250 chủ cửa hàng ở ba thành phố của Nga và một thành phố của Balan vào năm 1996 và 1998 về nhiều vấn đề liên quan đến tổ chức của bộ máy quan liêu và đến tham nhũng. Tôi nhận thấy rằng các bộ máy quan liêu ở Mat-xcơ-va vô tổ chức hơn nhiều so với ở Vac-sa-va. Trung bình, các chủ cửa hàng ở Mat-xcơ-va bị khoảng 4 cơ quan khác nhau kiểm tra, mỗi năm nhân viên của các cơ quan này viếng thăm một cửa hàng loại trung bình 19 lần. Các chủ cửa hàng ở Vac-xa-va bị 2,6 cơ quan kiểm tra, nhân viên của họ chỉ viếng thăm cửa hàng 9 lần một năm. Hơn nữa, để mở cửa hàng, một chủ cửa hàng loại trung bình ở Mat-xcơ-va phải viếng thăm 6,6 bộ máy quan liêu khác nhau, so với 4,3 ở Vac-xa-va. Còn nữa, quy trình đăng ký cửa hàng kéo dài 10 tuần ở Mat-xcơ-va và chưa đến 4 tuần ở Vac-xa-va.

Như các con số cho thấy, các mức độ tham nhũng ở Mat-xcơ-va cao hơn ở Vac-xa-va. Chúng tôi đã bí mật hỏi các chủ cửa hàng: "Theo ông, chủ cửa hàng loại vừa ở thành phố ông có hay phải trả tiền hối lộ không, theo thang điểm từ 1 đến 5 (1- gần như không bao giờ; 2- hiếm hoi; 3- thỉnh thoảng; 4- thường xuyên; 5- gần như luôn luôn)?". Câu trả lời cho Mat-xcơ-va là 2,9 và Vac-xa-va là 2,2 - một sự khác biệt có ý nghĩa thống kê. Chúng tôi cũng yêu cầu các chủ cửa hàng xếp loại những vấn đề lớn nhất của họ theo thang điểm từ 1 đến 10 (1- vấn đề nhỏ; 10- vấn đề lớn). Các chủ cửa hàng ở Mat-xcơ-va xếp tham nhũng ở mức 7,4 trong khi các chủ cửa hàng ở Vac-xa-va cho là 3,1.

Để giảm tham nhũng ở Nga, cần khuyến khích một môi trường trong đó các cơ quan riêng biệt không còn có quyền độc đoán quyết định giá kinh doanh nữa. Thật vậy, xem xét trong nước Nga chúng tôi thấy rằng những thành phố đã hợp lý hóa việc cấp giấy phép kinh doanh có tỷ lệ tham nhũng thấp hơn. Ví dụ, các bộ máy quan liêu ở Ulyanovsk vô tổ chức hơn ở Smolensk. Một chủ cửa hàng loại trung bình ở Ulyanovsk phải xin phép 6,1 cơ quan khác nhau để tiếp tục kinh doanh so với 4,4 đối với chủ cửa hàng ở Smolensk. Hơn thế nữa, để mở cửa hàng chủ cửa hàng loại trung bình ở Ulyanovsk phải có 8 giấy phép so với 6,2 ở Smolensk.

Như dự đoán, tham nhũng là một vấn đề lớn hơn đối với các chủ cửa hàng ở Ulyanovsk so với ở Smolensk. Những bản trả lời cho thấy chủ cửa hàng loại trung bình ở Ulyanovsk phải trả tiền hối lộ thường xuyên hơn ở Smolensk (3,2 so với 2,6, sử dụng thang điểm 5 nói trên). Chủ cửa hàng ở Ulyanovsk xếp hạng vấn đề tham nhũng là 6,3, nhưng chủ cửa hàng ở Smolensk lại xếp là 5,4 (sử dụng thang điểm 10 nói trên). Một lần nữa chúng tôi thấy rằng, các bộ máy quan liêu vô tổ chức có xu hướng tạo nên hối lộ vô tổ chức khiến xã hội phải gánh chịu những chi phí đáng kể. Điều đó cho thấy việc giảm tham nhũng ở Nga là có thể và có thể được giải quyết thông qua cải cách khu vực công cộng.

THAM NHŨNG VÀ NỀN KINH TẾ NGẦM

Bằng chứng từ Balan và Nga cho thấy tham nhũng, dù là có tổ chức hay vô tổ chức, có thể buộc xã hội phải trả cái giá rất đắt. Nó làm giảm đầu tư do sự tiềm ẩn những hành động độc đoán của các viên chức nhà nước. Nó cũng dẫn đến giảm cạnh tranh do việc phân phối giấy phép cho những người trả giá cao nhất chứ không phải cho những người sử dụng hiệu quả nhất.

Tuy nhiên tham nhũng còn có ảnh hưởng tinh tế hơn đến cải cách kinh tế thông qua ảnh hưởng của nó tới nền kinh tế không chính thức. Tham nhũng có xu hướng thổi phồng nền kinh tế ngầm vì những thỏa thuận làm ăn liên quan đến các viên chức tham nhũng không thể thực thi ở tòa án nhà nước, và hiếm khi phải chịu mức thuế chính thức. Thay vì hoạt động trong một nền kinh tế chính thức, tuân theo các quy định hợp pháp và đóng thuế, các doanh nhân dựa vào tham nhũng lại hoạt động trong nền kinh tế không chính thức, vi phạm các quy định hợp pháp và nộp ít thuế. Vì mọi người nộp ít thuế hơn nên nhà nước ít có khả năng cung cấp các phúc lợi xã hội cần thiết cho tăng trưởng kinh tế.

Vào năm 1995, nền kinh tế không chính thức ở Nga và Ucraina đã phát triển rộng lớn hơn nhiều so với ở Balan. Dựa trên tỷ lệ sử dụng điện ở các quốc gia khác nhau, một nghiên cứu ước tính rằng nền kinh tế chìm chiếm 42% GDP ở

Nga, 49% ở Ucraina và chỉ 13% ở Balan . Sự bành trướng ghê gớm của nền kinh tế không chính thức ở Nga và Ucraina cũng phần nào đáng ngạc nhiên. Trước năm 1989, tỷ lệ của nền kinh tế chìm so với toàn bộ nền kinh tế ở Balan cao hơn nhiều so với ở các quốc gia Xô-viết cũ.

CÁC PHƯƠNG THUỐC

Một số học giả cho rằng một số nền văn hóa quốc gia dễ tạo điều kiện cho tham nhũng hơn. Tuy nhiên, chúng tôi thường thấy mức độ tham nhũng thay đổi ở một số nước đặc biệt, kể cả khi nền văn hóa vẫn ổn định. Hơn thế nữa, thực tế tham nhũng lại giống nhau một cách nổi bật ở tất cả các nền văn hóa quốc gia rất khác biệt. Bất kể là nền văn hóa gì, có quốc gia nào lại không biết đến các nhân viên hải quan tham nhũng? Để giảm tham nhũng, chúng ta không nên nhìn vào nền văn hóa quốc gia mà phải nhìn vào các tác nhân quan liêu khích lệ ở bên ngoài tham gia vào tham nhũng.

Giải pháp phổ biến nhất để giảm tham nhũng là cắt giảm quyền thực thi tùy tiện của các nhân viên nhà nước. Ví dụ thay vì cho phép một viên chức quan liêu cấp giấy phép xuất khẩu một sản phẩm (và cho phép người đó nhận hối lộ vì làm việc này), nhà nước cần xóa bỏ giấy phép xuất khẩu và như vậy cho phép các nhân tố kinh tế tự quyết định có nên xuất khẩu không.

Nhưng đó chỉ có thể là giải pháp một phần vì không thể phó thác cho thị trường nhiều chức năng xã hội quan trọng. Hơn nữa, việc chuyển một vài chức năng cho thị trường chứ không phải nhà nước thường là không khả thi về mặt chính trị. Do đó nếu tham nhũng phải được kiểm soát thì cải cách khu vực công cộng mà nhờ đó nhà nước có tổ chức hơn phải hoạt động song song với cải cách kinh tế.