THAM NHŨNG DỰA TRÊN "CẤU KẾT" VÀ ĐỊNH HƯỚNG MỚI TRONG PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM

Nguyễn Văn Thắng, Lê Quang Cảnh, Nguyễn Vũ Hùng, Bạch Ngọc Thắng
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Email: nguyenvanthang@neu.edu.vn

Ngày nhận: 7/4/2017
Ngày nhận bản sửa: 3/5/2017
Ngày duyệt đăng: 25/6/2017

Tóm tắt:

Tham nhũng rất đa dạng và cần được phân loại để phòng chống có hiệu quả. Dựa trên hai tiêu chí là "khoảng tự do chính sách" và "sự cấu kết", bài viết chia tham nhũng thành bốn loại khác nhau. Những biểu hiện và sự vận động của các loại tham nhũng này được mô tả tóm tắt từ các tình huống nghiên cứu ở các dự án phát triển hạ tầng có sự tham gia của nguồn vốn ngoài ngân sách. Kết quả cho thấy tham nhũng dựa trên "sự cấu kết" khá phổ biến và có tác động lớn tới sự phát triển kinh tế xã hội của địa phương và cả nước. Để phòng, chống tốt hơn tham nhũng dựa trên "sự cấu kết", các biện pháp kiểm soát xung đột lợi ích, tăng cường sự tham gia thực chất của người dân, và xây dựng một khu vực doanh nghiệp liêm chính là hết sức cần thiết.

Từ khóa: Tham nhũng, Cấu kết, Hợp tác công tư.

Collusion-based corruption and new anti-corruption agenda in Vietnam

Abstract:

Corruption comes in many forms and these different forms need to be identified in order to have an effective anti-corruption agenda. Based on two dimensions, namely policy discretion and collusion, the article divides corruption into four types. These types of corruption are briefly described in case studies in infrastructure development projects with non-state budget. The results show that collusion-based corruption is quite prevalent and has a negative effect on Vietnam's development. To address collusion-based corruption, measures to control conflict of interests, to encourage genuine citizen participation, and to develop a business sector with integrity are highly recommended.

Keywords: Corruption; collusion; public-private partnership.

1. Giới thiệu

Tham nhũng ở Việt Nam được đánh giá là ngày càng phức tạp, trong khi đó công cuộc phòng chống tham nhũng chưa thực sự hiệu quả như mong muốn. Báo cáo của Chính phủ (2016) chỉ rõ:

"...tham nhũng vẫn đang diễn biến phức tạp, xảy ra ở nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều lĩnh vực và chưa bị đẩy lùi. Công tác phòng chống tham nhũng nói chung chưa đạt yêu cầu, mục tiêu đề ra và vẫn còn nhiều hạn chế, yếu kém ..." (Trang 15)

Hầu hết các phân tích đều coi tham nhũng là một khái niệm đồng nhất, vì thế các giải pháp phòng chống tham nhũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc cải thiện tính minh bạch, sự tham gia của công chúng, và trách nhiệm giải trình. Điều còn ít được nhắc tới trong các phân tích này là tham nhũng là một khái niệm phức tạp và hành vi tham nhũng có thể thể hiện ở nhiều loại hình khác nhau. Nếu không phân biệt rõ các loại hình tham nhũng để có biện pháp hữu hiệu riêng, các chương trình phòng chống

tham nhũng khó có thể đạt được hiệu quả.

Nghiên cứu về tham nhũng ở Việt Nam trong những năm gần đây đã có nhiều đóng góp quan trọng. Một số loại tham nhũng đã được nhận dạng và hiểu rõ, như tham nhũng bôi trơn thủ tục nảy sinh trong tương tác giữa người dân và công chức, hay tham nhũng dựa trên cấu kết giữa cán bộ thuế và hộ kinh doanh (Dang & cộng sự, 2016). Tuy nhiên, một số loại tham nhũng khác, bao gồm tham nhũng nảy sinh từ tương tác của công chức với doanh nghiệp, tham nhũng đất đai liên quan tới người dân tộc thiểu số, và tham nhũng nảy sinh từ việc bóp méo hay tránh thực thi chính sách đất đai hiện ít được nghiên cứu và hiểu rõ hơn. Việc nghiên cứu các loại tham nhũng đó để hỗ trợ quy trình cải cách trong lĩnh vực quản lý này là một nhu cầu tất yếu.

Hiện nay, đang có mối quan ngại lớn về tham nhũng nảy sinh thông qua 'liên kết phát triển địa phương': tức là có sự liên kết giữa cơ quan công quyền địa phương và nhà đầu tư (World Bank, 2013). Khi nhu cầu phát triển địa phương vượt quá khả năng trang trải của ngân sách nhà nước thì phương thức 'liên kết phát triển địa phương' sẽ được áp dụng rộng rãi. Tham nhũng nảy sinh từ những 'liên kết' này có hậu quả nghiêm trọng vì chúng thúc đẩy cạnh tranh không lành mạnh, phân bổ nguồn lực không hiệu quả, và tổn hại tới niềm tin vào nhà nước. Bài viết này, vì vậy, trình bày tổng quan về loại hình tham nhũng dựa trên "cấu kết" và minh họa bằng một số dữ liệu trong nghiên cứu do trường Đại học Kinh tế Quốc dân và UNDP Việt Nam thực hiện năm 2016.

2. Loại hình tham nhũng

Tham nhũng thường được hiểu là hành vi vi phạm luật pháp vì lợi ích riêng (Johnston, 1996; Rose-Ackerman, 1978). Tuy nhiên, nhiều hành vi được coi là tham nhũng trong các tình huống nghiên cứu không vi phạm chính sách. Điều này làm các nỗ lực hoàn thiện chính sách để giảm khả năng vi phạm trở nên không hiệu quả. Để nghiên cứu sâu hơn vấn đề này, các tác giả đã cố gắng phân loại tham nhũng theo nhiều cách khác nhau. Bài viết này tổng hợp ba cách phân loại chủ yếu.

Một trong những cách phân loại phổ biến là dựa theo quy mô của tham nhũng để chia thành tham nhũng vặt (petty corruption) và tham nhũng lớn (grand corruption) (Johnston, 1996; Khan, 2006). Tham nhũng vặt là những khoản chi phí không chính thức nhỏ, thường xảy ra trong tương tác giữa người dân hoặc doanh nghiệp với cán bộ công chức. Tham nhũng lớn liên quan tới các khoản chi phí không chính thức lớn hoặc có tổn hại nghiêm trọng tới sự phát triển kinh tế, xã hội. Các dạng hình phổ biến của tham nhũng lớn là "kick back" (chia sẻ tỷ lệ phần trăm dự án/hợp đồng với người ra quyết định), tham nhũng chính sách (chi phí không chính thức nhằm làm thay đổi chính sách theo hướng có lợi cho bên trả phí), hay tham nhũng chính trị (trả phí không chính thức để có thể vào vị trí ra quyết định). Cách phân chia này chủ yếu nói tới quy mô và mức độ tổn hại của tham nhũng, song không bàn nhiều về bản chất của các dạng tham nhũng. Hơn nữa, thế nào là "vặt" và "lớn", cũng như "vặt" với ai, là những vấn đề có tính tương đối.

Dựa theo cấp độ trong hệ thống nhà nước, tham nhũng có thể được chia thành tham nhũng "chính trị" (political) và tham nhũng "hành chính" (Argandona, 2005). Tham nhũng chính trị liên quan tới việc sắp xếp nhân sự của các đảng phái cũng như quá trình hoạch định chính sách. Tham nhũng hành chính thường là các khoản chi phí không chính thức mà người dân/doanh nghiệp chi trả nhằm giúp thúc đẩy các thủ tục hành chính.

Cuối cùng, dựa theo mục đích của tham nhũng có thể chia thành tham nhũng "bôi trơn" (facilitative) và tham nhũng trục lợi (rent-seeking) (Argandona, 2005). Tham nhũng bôi trơn nói tới các khoản chi phí không chính thức nhằm thúc đẩy các thủ tục hành chính. Khái niệm này khá tương đồng với tham nhũng "hành chính" ở trên. Ngược lại, tham nhũng trục lợi liên quan tới các khoản chi phí không chính thức nhằm giúp người chi trả đạt được lợi ích lớn. Lợi ích đó có thể là hợp đồng của chính phủ, giấy phép kinh doanh trong những ngành kinh doanh có điều kiện, hay được nhận những khoản hỗ trợ đặc biệt. Tham nhũng trục lợi thường gắn với sự cấu kết giữa người dân/doanh nghiệp với cán bộ (Dang & cộng sự, 2016).

Các cách phân chia ở trên có sự giao thoa, song cũng thể hiện các góc nhìn khác nhau về tham nhũng. Tuy nhiên, các cách phân loại này chưa giúp thể hiện các trục thúc đẩy tham nhũng. Ngoài ra, các loại hình tham nhũng ở trên cũng chưa thực sự phù hợp với bối cảnh dự án đầu tư hạ tầng hợp tác công tư (PPPs), nơi mà tham nhũng được thúc đẩy đồng

thời bởi cả "khoảng trống chính sách" và sự cấu kết.

Tổng hợp những nghiên cứu ở trên, bài viết này phân loại các nguy cơ tham nhũng dựa vào hai tiêu chí sau. Các tiêu chí này sẽ giúp phân loại tham nhũng từ các tình huống nghiên cứu.

- Khoảng tự do chính sách: Trong lý thuyết kinh tế kinh điển, tham nhũng nảy sinh từ khoảng tự do chính sách (Khan, 2006; Rose-Ackerman, 1978). Khi cán bộ quan tâm tới lợi ích riêng và có thể tự quyết định, nguy cơ tham nhũng sẽ cao vì họ sẽ sử dụng quyền quyết định của họ để thu lời;

- Cấu kết giữa cán bộ và doanh nghiệp: Tham nhũng nảy sinh khi cán bộ và đối tác ngoài nhà nước của họ cấu kết nhằm kiếm lợi riêng. Sự cấu kết này làm vô hiệu hóa chính sách hoặc tạo ra chính sách riêng cho nhóm lợi ích. Những hành vi đó khá phổ biến khi ranh giới giữa chức năng quản lý công và tư bị che mờ và khi mối quan hệ giữa nhà nước và khu vực ngoài nhà nước bị thương mại hóa, mà các dự án hợp tác công tư thể hiện rõ cả hai điều này.

3. Một số phát hiện từ nghiên cứu tình huống

Nhóm nghiên cứu của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (NEU & UNDP, 2016) đã thực hiện nghiên cứu tình huống nhằm xác định xu hướng và biểu hiện của loại hình tham nhũng mới có sự tham gia của doanh nghiệp. Năm tình huống nghiên cứu được tiến hành bao gồm các tình huống phát triển đô thị, cải tạo chợ đô thị, xây dựng nông thôn mới, và khai thác đá. Cả năm tình huống đều được tiến hành ở miền Bắc Việt Nam. Dưới đây là một số kết quả đáng chú ý về loại hình tham nhũng dựa trên cấu kết.

3.1. Bốn loại tham nhũng trong các dự án đầu tư hạ tầng có vốn ngoài ngân sách

Dựa vào hai tiêu chí từ phần tổng quan và dữ liệu nghiên cứu, chúng tôi chia tham nhũng trong các tình huống nghiên cứu thành bốn loại như trình bày tại bảng 1.

Khi sự cấu kết là thấp, tham nhũng có hai loại: "lệ làng" và "chợ trời". Tham nhũng "lệ làng" nảy sinh khi khoảng tự do chính sách là nhỏ, và doanh nghiệp bị ép hoặc tự nguyện chi trả các khoản phí không chính thức. Các loại phí không chính thức này chủ yếu liên quan tới hối lộ nhằm "bôi trơn thủ tục" và tuân thủ theo thông lệ ngầm của các bên liên quan (Nguyen & cộng sự, 2016). Tham nhũng "Chợ trời" nảy sinh khi cán bộ có khoảng tự do chính sách lớn và có thể sử dụng vì lợi ích riêng. Trong tình huống này, cán bộ và các đối tác ngoài nhà nước có thể mặc cả để chia sẻ lợi ích thu được.

Khi sự cấu kết cao sẽ có hai loại tham nhũng: "thông thầu" và "tham nhũng chính sách". Trong trường hợp chính sách cụ thể và chi tiết, cán bộ có khoảng tự do chính sách nhỏ. Họ có thể cấu kết với đối tác để vô hiệu hóa chính sách, cụ thể như trì hoãn hoặc thực thi hình thức,... Dạng tham nhũng này khá phổ biến trong đấu thầu (Ngân hàng Thế giới & Thanh tra Chính phủ, 2016) và một số lĩnh

Bảng 1: Loại hình tham nhũng trong tình huống nghiên cứu

		Khoảng tự do chính sách	
		Thấp	Cao
Cấu kết giữa cán bộ và doanh nghiệp	Cao	**"Thông thầu"** Doanh nghiệp và cán bộ thông đồng làm sai chính sách hoặc vô hiệu hóa chính sách *Ví dụ: thông thầu - khai thác thổ phỉ*	**"Tham nhũng chính sách"** Doanh nghiệp và cán bộ thông đồng viết lại chính sách có lợi riêng *Ví dụ: Chính quyền địa phương đưa ra chính sách có lợi cho nhóm*
	Thấp	**"Lệ làng"** Doanh nghiệp bị ép hoặc tự động trả phí không chính thức *Ví dụ: các chi phí hành chính*	**"Chợ trời"** Doanh nghiệp và cán bộ mặc cả và thương thảo để phân chia lợi ích *Ví dụ: Định giá*

vực khi cán bộ và đối tác của họ có thể cấu kết để ngầm quyết định kết quả. Loại tham nhũng này được gọi là "Thông thầu". Khi khoảng tự do là lớn, cán bộ có thể cấu kết với đối tác để xây dựng những chính sách vì lợi ích riêng. Loại tham nhũng này gọi là "Tham nhũng chính sách".

3.2. Tham nhũng dựa trên cấu kết trở nên phổ biến

Ở bốn trong năm tình huống nghiên cứu, cả bốn loại hình tham nhũng đều xuất hiện, trong đó tham nhũng dựa trên cấu kết xuất hiện khá phổ biến. Loại hình này được thể hiện ở hình thức "tham nhũng chính sách" và "thông thầu". Bảng 2 trình bày các loại hình tham nhũng xuất hiện ở một dự án phát triển đô thị miền núi.

"Tham nhũng chính sách" và "Thông thầu" là hai loại tham nhũng đặc biệt nghiêm trọng vì một số lý do. Thứ nhất, đây thường là tham nhũng lớn, làm tổn hại trực tiếp tới tài sản công và của người dân. Ở các dự án nghiên cứu, hai loại tham nhũng này tác động trực tiếp tới việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất hoặc giao quyền khai thác tài nguyên cho doanh nghiệp. Thứ hai, hai loại tham nhũng này làm méo mó các chính sách mà chính quyền địa phương ban hành ("Tham nhũng chính sách") hoặc vô hiệu hóa chính sách chung ("Thông thầu"). Điều này làm giảm hiệu lực quản lý của nhà nước. Thứ ba, hai loại tham nhũng này làm tổn hại tới niềm tin của người dân với hệ thống quản trị công. Đây là tác động nguy hại nhất tới sự phát triển bền vững.

3.3. Cơ chế quản lý và nguy cơ tham nhũng dựa trên cấu kết

Trong các tình huống, ngân sách nhà nước không đủ trang trải các dự án và vì vậy, cần huy động nguồn ngoài ngân sách. Sự tham gia của nhà đầu tư vào các tình huống này có ba ý nghĩa quan trọng đối với nhà hoạch định chính sách.

Thứ nhất, lợi ích tư được trộn lẫn với lợi ích công. Việc lợi ích tư này có hợp pháp và hợp lẽ (tức là được cộng đồng chấp nhận) hay không sẽ ảnh hưởng tới mức độ phổ biến và nghiêm trọng của tham nhũng trong các dự án.

Thứ hai, sự tham gia của khu vực tư làm mờ đi ranh giới quản lý công-tư trong các tình huống trên. Việc lập kế hoạch và thực thi dự án thường do một tổ chức ngoài hệ thống hành chính cơ bản (gọi là "Ban bổ trợ") như Ban quản lý, Ban đầu tư,... điều phối. Các "Ban bổ trợ" này được chính quyền địa phương

Bảng 2: Ví dụ về các hình thức tham nhũng trong Dự án phát triển đô thị miền núi

	Ít khoảng tự do chính sách	**Nhiều khoảng tự do chính sách**
Mức độ cấu kết cao	**"Thông thầu"** - Đất quy hoạch được "phân bổ" cho các nhà đầu tư; - Mỗi dự án "chỉ có một đơn vị tham gia đấu thầu" (sau khi có quy hoạch chi tiết 1/500).	**"Tham nhũng chính sách"** - Chính quyền địa phương thông báo dừng một số dự án để dự án khác có thể bán nhà; - "Suất đất ngoại giao" cho cán bộ công chức; - Sự tham gia của quan chức trung ương cấp cao.
Mức độ cấu kết thấp	**"Lệ làng"** - Phí bôi trơn trong quá trình thực hiện dự án; - Phí "chào hỏi" với nhà đầu tư nhỏ và vừa;	**"Chợ trời"** - Khung định giá nhà linh hoạt dẫn tới mặc cả giữa doanh nghiệp và cán bộ công chức; - Đòi hỏi một số suất đất không phải trả tiền.

Nguồn: Báo cáo nghiên cứu hợp tác giữa Đại học Kinh tế Quốc dân (Viện Quản lý Châu Á – Thái Bình Dương) và UNDP Việt Nam (NEU & UNDP, 2016).

giao nhiệm vụ chính thức hoặc không chính thức thực thi dự án. "Ban bổ trợ" có một phần quyền sở hữu doanh thu từ dự án (ví dụ: quyền chi) hoặc sở hữu dự án và quản lý trực tiếp các tài sản của dự án.

Thứ ba, việc làm mờ ranh giới công-tư trong quản lý dự án tạo ra vô số cơ hội cho sự cấu kết giữa cán bộ công chức và khu vực tư vì lợi ích riêng. Như thể hiện trong các tình huống, sự cấu kết này tạo ra hai loại tham nhũng là "thông thầu" và "tham nhũng chính sách". Nếu như "thông thầu" làm vô hiệu hóa chính sách thì "tham nhũng chính sách" lại tạo ra các chính sách mang lại lợi ích cho nhóm nhỏ cán bộ và nhà đầu tư và làm tổn hại tới lợi ích cộng đồng. Cả hai loại tham nhũng trên đều mang lại tổn hại về kinh tế và xã hội vì chúng làm suy giảm niềm tin của người dân vào chính quyền và làm suy yếu hiệu lực hiệu quả của quản lý nhà nước. Vì vậy, kiểm soát hai loại tham nhũng trên là vấn đề cấp bách trong các dự án hợp tác giữa chính quyền và doanh nghiệp.

Như vậy "sự cấu kết" có thể ẩn dưới dạng quan hệ cá nhân, song cũng có thể được cài cắm trong các dự án hợp tác công tư hoặc hợp tác chính quyền – doanh nghiệp. Trong khi sự hợp tác này là một giải pháp huy động nguồn vốn của khu vực tư, thì mặt trái của nó là làm gia tăng rủi ro tham nhũng dựa trên "cấu kết".

4. Một số kiến nghị

Kết quả cho thấy tham nhũng dựa trên "sự cấu kết" đang khá phổ biến. Các biện pháp chống tham nhũng hiện tại chưa giải quyết có hiệu quả hình thức tham nhũng này. Bài viết này đưa ra hai nhóm giải pháp như sau (i) kiểm soát tham nhũng dựa trên sự cấu kết; và (ii) phát triển khu vực tư nhân có trách nhiệm, sáng tạo và gắn kết.

4.1. Kiểm soát tham nhũng dựa trên sự cấu kết

Trong một thập kỷ qua, Chính phủ đã cải thiện khung pháp lý nhằm ngăn chặn vấn đề tham nhũng, đặc biệt là trong các dự án hợp tác công tư. Trước hết, nhiều đạo luật đã được ban hành và sửa đổi, bao gồm Luật Phòng chống Tham nhũng, Luật Công chức viên chức, Luật đất đai (2013), Luật Đầu tư Công (2014), Luật Khoáng sản (2010). Tiếp đó, cải cách hành chính công (PAR) nhằm tinh gọn bộ máy tiếp tục là ưu tiên của Chính phủ, trong đó việc xây dựng năng lực cho cán bộ nhà nước được xem là chìa khóa cho thành công. Nhìn chung, những biện pháp luật định đều nhằm tối thiểu hóa 'khoảng tự do trong chính sách', vốn được xem là nhân tố chính thúc đẩy hành vi tham nhũng. Nhưng bất chấp những cải cách về luật pháp, tình trạng tham nhũng vẫn rất phổ biến và nghiêm trọng. Các nghiên cứu chỉ ra những hình thức tham nhũng khác nhau, và xu hướng dịch chuyển từ tham nhũng dựa trên "khoảng tự do" ("lệ làng" hay "chợ trời") sang tham nhũng dựa trên cấu kết ("tham nhũng chính sách" hay "thông thầu"). Tham nhũng dựa trên cấu kết thường có tác động xã hội lớn, bởi việc bẻ cong luật pháp để tư lợi sẽ làm xói mòn niềm tin của công chúng vào khả năng quản lý đất đai của nhà nước.

Chúng tôi cho rằng các nỗ lực cải cách cần tập trung đối phó với vấn đề tham nhũng dựa trên cấu kết. Trước hết, mối quan hệ cán bộ-doanh nghiệp vốn tiềm ẩn xung đột lợi ích cần được kiểm soát chặt chẽ. Ví dụ, các tình huống xung đột lợi ích bao gồm cán bộ 'chống lưng' cho doanh nghiệp (còn gọi là doanh nghiệp sân sau), các cán bộ có người thân nắm giữ cổ phần/cổ phiếu trong các doanh nghiệp trong phạm vi họ quản lý, hay cán bộ tham gia vào quá trình tuyển chọn ngoài khu vực công, v.v. Việc sửa đổi Luật Phòng chống Tham nhũng cần chỉ rõ những xung đột lợi ích xuất phát từ mối quan hệ cán bộ - doanh nghiệp này. Phạm vi luật định cần mở rộng không chỉ với cán bộ công chức mà còn với những nhân vật khác có quan hệ gần gũi như vợ chồng, con cái, anh em, hay họ hàng. Bên cạnh đó, thông tin về thu nhập và tài sản của cán bộ cần được thu thập và sử dụng để giám sát sự biến động về tài sản. Thông tin về tài sản sẽ giúp phát hiện và ngăn chặn xung đột lợi ích (Tham khảo báo cáo của Ngân hàng Thế giới & Thanh tra Chính phủ, 2016).

Thứ hai, các chính sách mới cần phải được rà soát để phát hiện nguy cơ cấu kết. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2015), Bộ Tư pháp có trách nhiệm rà soát các chính sách mới để phát hiện ra sự chồng chéo hay xung đột với quy định hiện hành. Chúng tôi kiến nghị Thanh tra Chính phủ, Ban Nội chính Trung ương và các cơ quan địa phương cũng tham gia vào quá trình rà soát. Sự giám sát này tập trung vào xác định những nguy cơ cấu kết giữa cán bộ và doanh nghiệp (hoặc giữa cán bộ với nhau) nhằm mục đích tư lợi trong các chính sách mới ban hành. Một điểm nữa có thể cải thiện là công tác đánh giá tác động chính sách. Theo quy định của Quốc hội (2015), công tác đánh giá tác động của chính sách pháp luật cần được thực hiện trước khi một bộ

luật, pháp lệnh hay quy định được ban hành. Trong thực tế, công tác đánh giá hiệu quả pháp luật thường được thực hiện bởi nhóm soạn thảo, làm mất đi tính khách quan của công tác đánh giá (Nguyen & cộng sự, 2015). Nhằm cải thiện khả năng phát hiện các loại hình tham nhũng cấu kết (đặc biệt là tham nhũng chính sách), chúng tôi kiến nghị công tác đánh giá hiệu quả luật cần được thực hiện bởi một đơn vị/tổ chức độc lập, thay vì là bởi chính nhóm soạn thảo.

Thứ ba, vấn đề cấu kết rất khó phát hiện thông qua hệ thống giám sát nội bộ của Nhà nước. Do đó, cần phải có cơ chế giám sát ngoài nhà nước. Thanh tra Chính phủ và Ban Nội chính cần tập hợp những báo cáo và thông tin từ truyền thông, dư luận và cộng đồng doanh nghiệp liên quan đến những hình thức móc ngoặc trong các dự án hợp tác công tư. Hơn thế nữa, cần có sự tham gia thực sự của công chúng như là một cách ngăn chặn vấn đề tham nhũng do cấu kết trong các dự án hợp tác công tư.

4.2. Phát triển khu vực doanh nghiệp có trách nhiệm

Khuyến nghị cuối cùng của chúng tôi liên quan đến việc xây dựng khu vực doanh nghiệp năng động, gắn kết và có trách nhiệm. Một khu vực doanh nghiệp bền vững bao gồm ba thành tố.

Đầu tiên, khu vực này cần phải dựa trên tính năng động và sáng tạo để tạo ra giá trị cho xã hội. Khu vực doanh nghiệp ở Việt Nam, bao gồm cả các doanh nghiệp trong nghiên cứu này, hiện đang cạnh tranh chủ yếu dựa trên lao động giá rẻ, tài nguyên thiên nhiên và các mối quan hệ với chính quyền. Những lợi thế cạnh tranh này không bền vững và dễ làm tổn hại tới lợi ích cộng đồng. Trong khi đó, khả năng tạo ra giá trị từ sự năng động và sáng tạo là chìa khóa để doanh nghiệp Việt Nam cạnh tranh với thị trường quốc tế.

Thứ hai, các doanh nghiệp cần nhận thức rằng họ tồn tại không chỉ dựa trên mối quan hệ với chính quyền, mà là tồn tại hài hòa trong mối quan hệ giữa chính quyền, cộng đồng và các đối tác khác. Các doanh nghiệp trong nghiên cứu này mới chỉ tập trung nhiều vào xây dựng mối quan hệ với chính quyền mà coi nhẹ việc chia sẻ giá trị với cộng đồng. Điều này đe dọa tới danh tiếng của họ.

Thứ ba, để vấn đề sáng tạo và chia sẻ lợi ích đi vào thực chất, doanh nghiệp cần hoạt động trong một hệ thống và môi trường văn hóa coi trọng sự liêm chính. Sự dính líu của doanh nghiệp vào tham nhũng, như nghiên cứu của chúng tôi chỉ ra, sẽ hủy hoại hình ảnh trước công chúng, xói mòn nền tảng liêm chính và coi nhẹ sự sáng tạo.

Vậy, doanh nghiệp cần làm gì để giảm thiểu tác động xấu của tham nhũng? Trước hết, doanh nghiệp cần tuân thủ luật pháp, như một cách biểu hiện cho tính liêm chính. Họ cũng cần phối hợp với nhau để tuân thủ luật lệ có tính chất tập thể. Hành động có tính tập thể hướng đến việc xây dựng "luật chơi" minh bạch và bình đẳng.

Tiếp theo, và quan trọng hơn, là việc đấu tranh với các hình thức cấu kết. Việc cấu kết chỉ đem lại lợi ích cho một số doanh nghiệp, trong khi gây hại cho đa số doanh nghiệp còn lại. Thay vì cạnh tranh tìm các mối móc ngoặc, doanh nghiệp cần hành động cùng nhau để đấu tranh trước cách thức làm ăn dựa vào cấu kết. Một hình thức đấu tranh là chủ động tham gia vào quá trình xây dựng chính sách để chặn đứng ngay từ đầu các nỗ lực làm chính sách vì mục đích cá nhân. Một cách khác là khuyến khích chuyên gia và cộng đồng tham gia vào việc quy hoạch địa phương, thiết kế dự án và làm chính sách, nhằm mở rộng đối tượng tham gia.

Thêm vào đó, doanh nghiệp cần nhận thức được rằng xây dựng văn hóa kinh doanh liêm chính là hướng tới phát triển bền vững, mà trước hết là xây dựng quy tắc quản trị, nội quy hoạt động rõ ràng. Việc tránh xung đột lợi ích cần đưa vào nội quy hoạt động, nhằm nâng cao tính liêm chính trong kinh doanh. Tiếp theo, các doanh nghiệp xây dựng, bất động sản, khai khoáng cần cân nhắc việc chia sẻ lợi ích với cộng đồng địa phương. Đây là vấn đề có tính dài hạn, nhưng hiệu quả sẽ rất lớn.

Về phía Chính phủ, việc đảm bảo cho các doanh nghiệp khác nhau có cơ hội bình đẳng trong việc tham gia vào quá trình xây dựng chính sách là rất quan trọng. Các nghiên cứu chỉ ra rằng doanh nghiệp tham gia vào quá trình xây dựng chính sách càng nhiều, tính tuân thủ càng cao (Malesky & Taussig, 2016). Quan trọng hơn, nó góp phần xây dựng văn hóa tôn trọng việc quản lý của nhà nước, từ đó giảm thiểu xu hướng phụ thuộc vào cấu kết, móc ngoặc trong kinh doanh.

Các thừa nhận hay lời cảm ơn: Bài viết sử dụng dữ liệu từ nghiên cứu hợp tác của UNDP và Viện Quản lý Châu Á - Thái Bình Dương. Các tác giả xin cảm ơn Đỗ Thanh Huyền, Phạm Lan Hương, Lã Thị Bích Quang, Trần Anh Ngọc, và John Gillespie đã tham gia nghiên cứu cùng các tác giả.

Tài liệu tham khảo

Argandona, A. (2005), 'Corruption and Companies: The Use of Facilitating Payments', *Journal of Business Ethics*, 60(3), 251–264, DOI 10.1007/s10551-005-0133-4.

Chính phủ (2016), *Báo cáo Tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng chống Tham nhũng*, Số: 330/BC-CP, Hà Nội, Việt Nam.

Dang, D.H., Phung, T.X. & Ninh, Q.H. (2016), 'Corruption risks in Vietnam's household business sector', *Crime, Law and Social Change*, 65(4), 395 – 442, doi:10.1007/s10611-016-9604-z.

Johnston, M. (1996), 'The Search for Definition: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption', *International Social Science Journal*, 48(149), 321–335.

Khan, M. (2006), 'Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis', in Susan Rose-Ackerman ed. *International Handbook on the Economics of Corruption* Cheltenham, Edward Elgar, 216-246.

Malesky, E. & Taussig, M. (2016), 'The Danger of Not Listening to Firms: Government Responsiveness and the Goal of Regulatory Compliance', *Academy of Management Journal*, retrieved on April, 6th 2017, from <http://amj.aom.org/content/early/2016/12/02/amj.2015.0722.full.pdf+html>.

NEU & UNDP [National Economics University & United Nations Development Programme] (2017), *A Sectorial Study of Transparency and Corruption in Land Acquisition. A Joint Policy Research Paper on Governance and Participation commissioned by Asia-Pacific Institute of Management (the National Economics University) and the United Nations Development Programme (UNDP) in Vietnam*, Hanoi, Vietnam.

Ngân hàng Thế giới & Thanh tra Chính phủ (2016), Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công: Quy định và thực tiễn ở Việt Nam, Nhà xuất bản Hồng Đức, Hà Nội, Việt Nam.

Nguyen, V.T., Vu, C., Nguyen, V.H., Pham, T.H. (2015), 'How does policy process matter? Case studies of public policy formulation in Vietnam', Conference Proceeding: *Emerging Issues in Economics and Business in the Context of International Integration*, Hanoi, 11/2015.

Nguyen, V.T., Ho, D.B., Le, Q.C., Nguyen, V.H. (2016), 'Transactional and strategic cost of corruption: Perspectives from Vietnamese firms', *Crime, Law and Social Change*, 65(4-5), 351-374.

Quốc hội (2015), *Luật Ban hành Văn bản Quy phạm Pháp luật*, Số 80/2015/QH13, ban hành ngày 22 tháng 6 năm 2015.

Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption – A Study in Political Economy*, Academic Press, New York.

The World Bank (2013), *Improving Land Sector Governance in Vietnam: Implementation of Land Governance Assessment Framework (LGAF)*, Hanoi, Vietnam.