

Tham nhũng là vấn đề của phát triển

Tham nhũng là một vấn đề của phát triển. Muốn phát triển bền vững, phải có lập nguồn gốc dẫn đến tham nhũng. Điều này đòi hỏi phải xác định một cách thật đúng cảm những gì mà Chính phủ cần tập trung thực hiện và những gì nên giành cho khu vực tư nhân thực hiện. Điểm nóng nhất trong thời gian sắp tới là lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng, một lĩnh vực có nguy cơ tham nhũng cao nhất. Không thể chống tham nhũng triệt để và phát triển được nếu như cứ để tồn tại mãi một hệ thống các DNNN như hiện nay. Các DNNN là thủ phạm chính trong những vụ bê bối lớn trong lĩnh vực đầu tư cơ sở hạ tầng và là nguồn gốc rủi ro lớn nhất cho hệ thống tài chính.

Chính phủ không thể đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư cơ sở hạ tầng – có vốn lớn và thời gian thu hồi vốn rất dài – bằng nguồn vốn ngân sách. Nhưng đầu tư của tư nhân vào các lĩnh vực có nhiều rủi ro như thế lại không thể trông chờ vào nguồn vốn riêng của từng cá nhân. Chính phủ phải mở cửa thị trường vốn trong nước, xóa bỏ độc quyền trong lĩnh vực ngân hàng để cho các nhà đầu tư tư nhân dễ dàng tiếp cận nguồn vốn tín dụng ngân hàng. Chỉ có như thế mới có thể tháo gỡ những rào cản và những hạn chế sự tiếp cận vốn của tư nhân đối với thị trường vốn trong nước.

Sự tham gia của tư nhân tuy có vai trò to lớn, nhưng Chính phủ vẫn là nhà tài trợ chính cho việc đầu tư vào các cơ sở hạ tầng, đặc biệt là lĩnh vực giao thông đường bộ. Nhưng do nguồn lực của ngân sách là có hạn cho nên có rất nhiều vấn đề phải được cân nhắc kỹ. Chúng ta thừa nhận cần có sự tham gia của Chính phủ trong lĩnh vực đầu tư vào hạ tầng cơ sở, nhưng chỉ nên ở những vùng sâu vùng xa mà thôi. Giải pháp triệt để và dài hạn nhằm cải thiện cơ sở hạ tầng trong thời gian tới là giảm bớt những phiền hà về thủ tục hành chính, tạo cho các nhà cung cấp dịch vụ sự độc lập về mặt quản lý đối với các công trình hạ tầng cơ sở, nhưng quan trọng không kém vẫn là một sự đúng cảm thừa nhận “tư nhân hóa” trong đầu tư cơ sở hạ tầng, một khái niệm mà mãi cho đến giờ chúng ta vẫn luôn tìm cách né tránh từ trong tư tưởng lẫn trong các cuộc hội thảo với các nhà tài trợ quốc tế.

Tham nhũng là vấn đề của phát triển

PGS.TS. TRẦN NGỌC THƠ

Ở những quốc gia mà tham nhũng đã trở thành đại dịch, tốt nhất là phải quay trở về xem xét căn nguyên mang tính quyết định nhất của căn bệnh, đó là đã có những lỗ hổng hoặc sai lầm cơ bản nào từ chính sự vận hành của hệ thống chính trị.

Áp dụng các báo cáo tài chính và kiểm toán cao cấp hoặc thuê giám đốc cũng là một giải pháp cho các DNNN lớn. Ở Nam Phi hiện nay, công ty điện lực nhà nước Eskom có các giám đốc không phải là các quan chức chính phủ và báo cáo tài chính được tuân thủ theo những chuẩn mực quốc tế. Mặc dù như thế nhưng họ vẫn không thể nào vượt qua được những can thiệp về mặt chính trị ảnh hưởng đến các quyết định kinh doanh. Liên hệ với nước ta, Chính phủ hiện đang có chủ trương thuê giám đốc cho các DNNN. Đây quả thật chỉ là chuyện ảo tưởng. Với thể chế hiện hành của chúng ta, đồ ai dám nhận chức danh “giám đốc ảo” ở các DNNN. Đó chính là một phần lý do tại sao Chính phủ ở nhiều nước trên thế giới tuy đã tiến hành rất nhiều công cuộc cải tổ, nhưng cuối cùng vẫn quay sang thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân.

Chúng ta còn phải thay đổi quan niệm về cách đánh giá rủi ro đối với khu vực tư từ phía các NHTMQD. Hầu hết các NHTMQD hiện nay đều có cách đánh giá rủi ro khu vực tư cao hơn khu vực các DNNN. Những đánh giá thiên vị này phần lớn bắt nguồn từ những bảo lãnh ngầm ngầm hoặc công khai từ phía các lãnh đạo bộ ngành và các cấp lãnh đạo tỉnh thành đối với các DNNN. Gần đây lãnh đạo NHNN đã phát đi những tín hiệu tích cực khi dám công khai khẳng định trên các phương tiện truyền thông, rằng khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ có rủi ro thấp hơn khu vực DNNN và yêu cầu các NHTMQD hãy dành ra một khoản tín dụng thỏa đáng hơn nữa cho khu vực này. Nhưng đây chỉ là định

hướng chứ không thể là một giải pháp triệt để và hoàn toàn tùy thuộc vào những đánh giá chủ quan của từng NHTMQD đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, những thẩm định mà về mặt tác nghiệp NHNN không thể can thiệp được. Chỉ có thể thay đổi hẳn quan niệm sai lệch trong cách đánh giá rủi ro đối với khu vực tư khi Chính phủ “xóa bỏ hoàn toàn” những ưu đãi đối với các DNNN.

Để chống tham nhũng một cách triệt để và hiệu quả, cần phải tạo ra một môi trường đầu tư tốt hơn cho mọi người, một môi trường đầu tư tốt hơn cho tất cả chứ không chỉ riêng cho doanh nghiệp. Các doanh nghiệp ở đây phải bao hàm hết các loại hình doanh nghiệp – chứ không chỉ có các doanh nghiệp lớn có ảnh hưởng mạnh – doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp nước ngoài, công nghệ thấp, công nghệ cao, DNNN và các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Không hẳn chỉ có các tổng công ty nhà nước mới được độc quyền cung cấp “ĐKBĐT dỏm”, “nước bẩn”, “giá thiết bị viễn thông cao gấp 45 lần giá trị trường” và “cầu mới xây đã sập” cho người dân. Tất cả đều quan trọng như nhau cho cộng đồng và làm lợi cho toàn xã hội chứ không chỉ thuần túy cho các doanh nghiệp, toàn xã hội ở đây hàm ý đến cả người nghèo nữa, họ không thể nào bị đặt ngoài cuộc chơi trong tiến trình phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, chỉ tạo ra một môi trường đầu tư tốt hơn cho mọi người không thôi cũng chưa đủ, nếu xét đặc thù hiện nay ở nước ta. Ở bất kỳ quốc gia

nào cũng thế, điều cần phải tính đến là việc áp dụng các công cụ phòng chống tham nhũng đã được triển khai như thế nào trong thực tế.

Và các công cụ phòng chống tham nhũng đã được triển khai như thế nào ở VN trong thực tế?

Các công cụ chống tham nhũng chỉ là ... cho có

Ngoài việc cho ra đời hết những nghị quyết này đến nghị quyết nọ, chỉ thiếu hành động, về chống tham nhũng, đã có những công cụ gì được triển khai trong thời gian qua? Chẳng có bao nhiêu, mà nếu có cũng là chiếu lệ. Và cũng có lẽ chỉ có ở ta mới có chuyện bàn về luật phòng chống tham nhũng theo kiểu “quyết tâm đã có, còn chờ hành động?”.

Về mặt đối ngoại, trụ cột quan trọng nhất là tham gia và thực thi công ước chống tham nhũng của Liên Hiệp Quốc. Trung Quốc và các nước đối số tham nhũng khác đã phê chuẩn, ngoại trừ VN. Tại sao lại chưa dám? Phải chăng suy luận logic nhất, do không được giải thích bởi kênh thông tin chính thức, là tham nhũng phải chăng đã có những biểu hiện quá xấu và không thể kiểm soát được?

Còn trong nước thì sao?

Trước hết xin bàn về chuyện chống rửa tiền, một công cụ phòng chống tham nhũng rất hiệu quả. Các quốc gia “thật tâm” chống tham nhũng đều đã ban hành luật chống rửa tiền và hầu hết là thành viên của tổ chức chống rửa tiền quốc tế, lại cũng ngoại trừ VN. Cũng không hiểu tại sao chống rửa tiền ở ta chỉ mới ở dạng nghị định, văn bản có giá trị pháp lý dưới luật rất xa, lại còn không dám trở thành thành viên của tổ chức chống rửa tiền quốc tế?

Đến đây buộc lòng phải dùng phương pháp ngoại suy: “chống rửa tiền, chống tham nhũng ... nhưng chống ai?”, để tìm câu trả lời. Và cũng không khó để tìm ra những nghi can chính, ngoài những nghi can hiển nhiên là các bọn tội phạm buôn lậu, cờ bạc.

Đó là chưa kể nghị định chống rửa tiền lại rất nửa vời. Không thấy đề cập gì đến các đề xuất của tổ chức chống rửa tiền quốc tế về việc các quan chức cao cấp nhất của quốc gia, ở ta phải thêm các

đại gia là giám đốc DNNN, mới chính là một trong những đối tượng chính “bị” giám sát bởi tổ chức tình báo chống rửa tiền trong nước, và quốc tế (nếu các vị này đi công cán nước ngoài).

Ngoài ra còn hàng loạt vấn đề khác liên quan đến chống tham nhũng. Những điều tưởng chừng như đơn giản nhất là kê khai tài sản, bắt đầu từ cấp lãnh đạo cao nhất, cũng vẫn là một điều gì đó gọi là phạm thượng. Chỉ cần một động thái đơn giản, yêu cầu tất cả phải thanh toán qua ngân hàng. Sau này nếu ai đó có bất kỳ tài sản nào nhưng không chứng minh được đã thanh toán qua hệ thống ngân hàng, đích thực tài sản đó là có vấn đề.

Đơn giản quá nhưng tại sao không thực hiện, còn có những điều lớn và nhạy cảm hơn thì sao, hay là có ai đó đứng trên luật pháp?

Từ khủng hoảng kinh tế đến khủng hoảng chính trị

Một trong những nguyên nhân chính dẫn đến cuộc khủng hoảng kinh tế toàn diện ở Argentina năm 2001, và lật đổ chính phủ, là do tình trạng tham nhũng – tham nhũng cũng được coi như là nhân tố góp phần tạo ra cuộc khủng hoảng tài chính châu Á 1997. Ngân sách quốc gia đã bị chia chác bởi chính quyền các bang và nguồn thu khổng lồ từ việc tư nhân hóa các xí nghiệp quốc doanh độc quyền đã rơi không ít vào túi của các quan chức chính trị.

Tình trạng này có khác gì với VN đâu. Tiền vay nợ nước ngoài chỉ chảy vào túi của các con bạc triệu đô; tình trạng đầu tư tràn lan (chỉ để được ăn hoa hồng là chính); cổ phần hóa DNNN thì lại biến rất nhanh từ tài sản công...thành tư nhân hóa.

“Báo cáo phát triển thế giới 2005” của WB còn khuyến cáo nguy cơ khủng hoảng tài chính ở VN, nơi có tới hơn 70% tổng tài sản của hệ thống tài chính chỉ do 4 đại gia ngân hàng thương mại quốc doanh nắm giữ. Mà mầm ử bệnh cho tình trạng tham nhũng tràn lan lại nằm ở khu vực nhà nước, với cặp song sinh là hệ thống ngân hàng thương mại quốc doanh và DNNN.

Đó là chỉ mới đề cập đến tham nhũng tài sản công. Đặc thù kiểu VN có thể dẫn đến nguy cơ về một khái niệm rất mới, đó là tham nhũng tài sản tài

chính.

Tham nhũng tài sản tài chính hàm ý đến việc chính phủ đứng ra vay nợ 750 triệu đô la thông qua phát hành trái phiếu quốc tế tháng 10 năm 2005, rồi vô tư phân bổ lại cho một DNNN lớn. Chủ trương này sai hoàn toàn, sai 100%. Đây là một dạng bao cấp trả hình bằng nguồn vốn ngân sách, đi ngược lại với xu thế tự do hóa mà VN cam kết với các tổ chức quốc tế, được bao học bởi mỹ từ “hội nhập vào thị trường tài chính quốc tế”.

Tài sản tài chính này có nguy cơ bị tham nhũng là lãng phí rất cao. Nguồn vốn ODA cho ngành giao thông vận tải, vốn được quản lý theo một quy trình rất chặt chẽ, lại có thêm sự giám sát của nhà tài trợ nước ngoài, thế mà còn bị các con bạc triệu đô từng xẻo (nhà tài trợ vốn ODA lớn nhất là chính phủ Nhật đã chính thức có phản ứng về vụ này). Thử hỏi tài sản tài chính (khoản vay nợ) dưới dạng trái phiếu quốc tế, chỉ có ta với ta giám sát với nhau thì tham nhũng và lãng phí còn đến mức độ nào đây?

Vậy mà cho đến giờ vẫn cứ thay mãi điệp khúc DNNN vẫn phải giữ vai trò chủ đạo?

Trong ngắn hạn, ta có thể tự hào với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, nhưng có khả năng hậu quả sẽ xảy ra trong dài hạn. Bài học từ cuộc khủng hoảng kinh tế ở Argentina là một minh chứng. Kinh tế nước này vẫn tăng trưởng tốt, lạm phát xuống còn gần như 0% trong giai đoạn 1990-2000, cho dù lúc bấy giờ tình trạng tham nhũng lãng phí vẫn âm thầm diễn ra ở mức độ nghiêm trọng, đến mức đã có lúc người ta định phong thánh cho vị tổng thống nước này. Đến năm 2000, kho dự trữ ngoại hối của Argentina hoàn toàn cạn kiệt do chỉ phải lo trả các món nợ nước ngoài trước đó. Khủng hoảng kinh tế xảy ra và nhân dân đã đứng lên để lật đổ vị tổng thống từng là người hùng thuở nào.

“Bài học này, cho các nước có cùng cảnh ngộ, được gọi là đời chính quyền này đã tạm ứng uy tín chính trị của đời chính quyền sau nhằm phục vụ mọi giá cho các mục tiêu, vừa công vừa tư”.

Có là thừa hay là quá đáng để cảnh báo về một nguy cơ có thể hay không: “Một hệ thống chính trị đồng hành với tham nhũng và lãng phí đã làm cho thị trường mất niềm tin về khả năng trả nợ và uy tín lãnh đạo của chính phủ, đó mới

chính là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khủng hoảng kinh tế toàn diện và sau đó tất yếu sẽ dẫn đến khủng hoảng chính trị”.

Đánh giá của quốc tế về tham nhũng lệch hướng ở VN

“Báo cáo phát triển VN” năm 2005 của WB khuyến cáo mức độ tham nhũng ở VN trong thời gian gần đây đã có những triệu chứng ngày càng xấu đi nghiêm trọng: “tham nhũng đã lệch khỏi xu hướng chung so với các nước có cùng trình độ phát triển”. Trong lĩnh vực học thuật, thuật ngữ lệch hướng được sử dụng với ý nghĩa không thể xem thường. Đó là lệch khỏi các giá trị, thậm chí là cả giá trị đạo đức, trung bình thường có.

Có thể hiểu ẩn ý về cách dùng từ của WB là: “Khỏi u tham nhũng, so với các nước cùng trình độ phát triển, đã lan đến tận mọi ngõ ngách, hầu như là rất khó cứu chữa”. Tham nhũng ở nước nào cũng đều là quốc nạn, song việc bị xếp hạng nằm trong số 7 quốc gia có tình trạng tham nhũng xấu nhất trên thế giới (xếp hạng của Diễn đàn kinh tế thế giới, hạng 97/104 nước) chính là định lượng cụ thể nhất về mức độ của sự lệch hướng, không giống ai, so với các nước có cùng nguy cơ tham nhũng.

Báo cáo phát triển VN 2005 của WB thậm chí cũng đã từng ngộ nhận về tình trạng tham nhũng ở nước ta. Trước đây WB đã có những nhận xét tương đối khả quan về tính chuyên nghiệp của Tổng công ty điện lực VN (EVN) trong cách thức đấu thầu cạnh tranh quốc tế và cho rằng điều này đã có những kết quả đáng khích lệ trong việc kiểm soát tham nhũng (WB có tài trợ 5 dự án bình quân 180 triệu đôla). Thời điểm công bố bản báo cáo này là vào cuối năm 2004, tức là lúc đó WB chưa có thông tin vụ tham nhũng ĐKĐT động trời trong EVN.

Việc đánh giá sai về nguy cơ và mức độ tham nhũng trong các dự án chấn sẽ là một đòn đau đánh vào niềm tin của WB và các nhà tài trợ quốc tế vào các dự án tài trợ cho chúng ta. Có lẽ họ không ngờ rằng tham nhũng ở VN đã đi “lệch hướng” quá xa so với kỳ vọng. Họ không thể tưởng tượng ra được mức độ vừa tinh vi vừa công khai đến mức trắng trợn trong cái gọi là đấu thầu quốc tế ĐKĐT và từ đó đã có những đánh giá không

chính xác về nguy cơ tham nhũng đối với những dự án trong ngành năng lượng và thậm chí cho hầu hết các dự án trong các lĩnh vực y tế, giáo dục và cung cấp nước sạch cho người dân.

Nhưng có lẽ sự thất vọng lớn nhất chính là thái độ vô trách nhiệm của những người đứng đầu. Thái độ phủ nhận trách nhiệm và vô cảm của những người đứng đầu và của các cấp cao hơn đối với các vụ tham nhũng đã và đang xảy ra có lẽ là sự lệch hướng đáng ngại nhất so với thông lệ chung đối với các nước có cùng trình độ phát triển. Những xu hướng tham nhũng lệch hướng như thế đã, đang và sẽ dẫn dắt chúng ta trở thành một “ốc đảo tham nhũng” biệt lập với phần các nước tham nhũng còn lại của thế giới.

Chẳng lẽ con số VN nằm trong 10 quốc gia có tình trạng tham nhũng xấu nhất trên thế giới chưa phải là minh chứng thuyết phục cho nhận định này và là lời cảnh tỉnh muộn màng cho các cấp có thẩm quyền hay sao?

Chắc chắn vụ ĐKĐT không phải là trường hợp ngoại lệ trong toàn bộ câu chuyện tham nhũng. Chính từ đây, nguy hiểm nhất là xuất hiện một hiệu ứng “tâm lý bầy đàn” lo sợ “dễ bị tổn thương” từ phía số đông các nhà tài trợ quốc tế về một thị trường tham nhũng ở VN. Thực trạng này cộng với quan điểm của vị tân tổng giám đốc WB về việc xem xét lại chính sách đối với các nước “có vấn đề” đang đặt chúng ta vào thế đối mặt với những thách thức nghiêm trọng trong các chiến lược phát triển trung và dài hạn.

Xem lại hệ thống chính trị vận hành như thế nào

Trong hơn 10 năm qua, đã có biết bao nghị quyết này đến nghị quyết nọ, thế nhưng khối u tham nhũng ngày càng vô phương cứu chữa. Gặp phải thảm trạng này, kinh nghiệm chống tham nhũng từ các quốc gia vô địch thế giới về tham nhũng đáng là bài học để tham khảo. Theo đó, cách tốt nhất là phải quay trở về xem xét căn nguyên mang tính quyết định nhất của căn bệnh, đó là đã có những lỗ hổng hoặc sai lầm cơ bản nào từ chính sự vận hành của hệ thống chính trị (Để hiểu thêm vấn đề, xem thêm sách *Đường dẫn với tham nhũng ở châu Á*, NXB Tư pháp, 2005).

Đối với những vấn đề nhạy cảm – mà ta tự mặc định cho là không thể tranh luận – thuộc về hệ thống chính trị, thường hay có những viện dẫn là dụng chạm đến hiến pháp. Thì đây, bài học mới nhất từ Thái Lan sẽ là tham khảo bổ ích về nguyên lý “không gì là không thể”. Thủ tướng Thái đã đồng ý thay đổi Hiến pháp nếu như lòng dân muốn thế, do Hiến pháp hiện hành đã vi phạm những nguyên tắc dân chủ cơ bản.

Còn ta thì sao? Hay là do đặc thù kiểu gì đó, nên không thể?

Bao giờ chưa dám dừng cảm nhận thẳng vào sự thật – từ chính bản thân của hệ thống chính trị – thì chừng đó không thể nào tìm ra được phương thuốc đặc trị chống tham nhũng có hiệu quả. Kê khai tài sản, cho dù có từ cấp lãnh đạo cao nhất – ngay cả điều tưởng chừng vô cùng đơn giản như thế cho đến nay vẫn bất khả – hoặc chống rửa tiền, hoặc gì gì đi chăng nữa, chắc cũng chỉ làm cho con bệnh nặng thêm mà thôi.

Kết luận

Dự thảo báo cáo chính trị đại hội X của Đảng chỉ nhìn nhận nguy cơ tham nhũng chung chung và mơ hồ với vài chữ “tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí vẫn nghiêm trọng”. Thậm chí, chỉ nhìn nhận tham nhũng ở mức độ là những khó khăn trở ngại, thay vì là đại địch.

So với mức độ phản nộ của công luận và đánh giá của các tổ chức quốc tế, đánh giá mức độ tham nhũng như thế còn né tránh nhiều quá. Đánh giá như thế có thể là lợi bất cập hại, dư luận rất dễ suy diễn hàm hồ không có lợi.

Tham nhũng hiện đã có những lệch hướng nghiêm trọng: lệch hướng về một bộ phận trung tâm nào đó, về một vùng miền nào đó, lệch xa so với các quốc gia khác có cùng trình độ. Chỉ có dừng cảm nhận nhận và đánh giá một cách khách quan mới có thể tìm ra phương thuốc “đặc trị” chế ngự thảm họa này.

Chỉ có như thế và vẫn chưa muộn mới hy vọng lấy lại niềm tin từ dân tộc, vốn nổi tiếng... là kiên nhẫn. Và chỉ có như thế vai trò lãnh đạo của Đảng mới được tiếp tục khẳng định một cách tuyệt đối ■