



Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc tại Việt Nam

**Cải cách hành chính và chống tham nhũng
Loạt bài nghiên cứu thảo luận chính sách**

**Cải cách công tác quản trị và
phòng chống tham nhũng ở Việt Nam:
Bài học rút ra từ Đông Á**

TS. Mushtaq H. Khan

Tháng 11, 2009

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) là mạng lưới phát triển toàn cầu của Liên Hợp quốc, tuyên truyền vận động cho sự đổi mới và là cầu nối giữa các quốc gia với tri thức, kinh nghiệm và nguồn lực để giúp người dân xây dựng một cuộc sống tốt đẹp hơn. Chúng tôi có mặt ở 166 quốc gia, giúp họ nghiên cứu và đưa ra giải pháp riêng của mỗi quốc gia nhằm giải quyết những thách thức trong phát triển của quốc gia và toàn cầu. Khi những quốc gia này hướng tới tăng cường năng lực quốc gia, họ có thể dựa vào sự hỗ trợ của UNDP và rất nhiều đối tác của chúng tôi.

Loạt bài báo cáo nghiên cứu chính sách về *Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng* này do Ông Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn Chính sách về Cải cách hành chính và Chống tham nhũng của UNDP Việt Nam, điều phối và biên tập.

Đây là những nghiên cứu phân tích xu thế của các tiến trình và biện pháp thực hiện cải cách hành chính công trong các lĩnh vực cụ thể của nền hành chính công ở Việt Nam. Để giải quyết những thách thức về kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt, các nhà hoạch định chính sách cần những luận cứ thực chứng. Những bài nghiên cứu chính sách này nhằm cung cấp một số nội dung cho những thảo luận hiện nay về đổi mới chính sách, từ đó góp phần thúc đẩy hơn nữa những nỗ lực phát triển của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo trong thực hiện những nghiên cứu chính sách này là: (i) nghiên cứu thực chứng, (ii) sâu sắc về học thuật và độc lập trong phân tích, và (iii) hợp lý về mặt xã hội và có sự tham gia của các bên liên quan. Để đạt được ba nguyên tắc đó đòi hỏi cách tiếp cận nghiên cứu chuyên sâu và xác định một cách hệ thống và cận kề các biện pháp chính sách nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến cải cách hành chính và phòng, chống tham nhũng.



Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
25-29 Phan Bội Châu
Hà Nội, Việt Nam
Jairo Acuña-Alfaro, Cố vấn chính sách
Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng
jairo.acuna@undp.org .
www.undp.org.vn

Mục lục

Mục lục	iii
Tóm tắt	iv
Giới thiệu tác giả	v
1. Dẫn nhập	1
2. Cải cách theo hướng quản	2
3. Quản trị thúc đẩy tăng trưởng: một cách tiếp cận khác	5
4. Chiến lược phòng chống tham nhũng được thiết kế tốt	7
4.1. Tham nhũng hạn chế thị trường.....	9
4.2. Tham nhũng kim hãm Nhà nước.....	10
4.3. Tham nhũng chính trị	11
4.4. Biển thủ và trộm cắp	13
4.5. Những thách thức về chính sách phòng chống tham nhũng.....	13
5. Việt Nam: Vai trò của đặc lợi và chính sách phòng chống tham nhũng	14
5.1. DNNN đối phó với thất bại của thị trường: Tăng trưởng trong khó khăn	22
5.2. Các cơ hội học hỏi ngẫu nhiên: Các hiệp định thương mại và các ngành xuất khẩu công nghệ thấp.....	24
5.3. Tăng trưởng chịu sự chi phối của đầu tư trực tiếp nước ngoài, nhưng việc tiếp thu công nghệ bị cản trở	26
6. Kết luận	28
Tài liệu tham khảo	32

Danh mục hình

Hình 1 Các mối liên kết lý thuyết tạo cơ sở cho chương trình quản trị tốt	2
Hình 2 Quản trị thúc đẩy thị trường và tăng trưởng 1990-2003.....	3
Hình 3 Chiến lược giải quyết các thất bại cụ thể của thị trường	6
Hình 4 Hai vòng cung của một "giao dịch" mang tính chất tham nhũng.....	8
Hình 5 Các loại hình tham nhũng và các chính sách đối phó phù hợp	9
Hình 11 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Kiểm soát tham nhũng	19
Hình 12 Quản trị và tăng trưởng ở Việt Nam: Các dạng thức và yếu điểm	21

Danh mục bảng

Bảng 1 Kết quả hoạt động kinh tế của Việt Nam trong thời gian gần đây so với các nước.....	15
Bảng 2 Kết quả thực hiện các Chỉ số Quản trị thông thường của Việt Nam năm 1996 so với các nước.....	16

Tóm tắt

Quan điểm tranh luận về các lĩnh vực ưu tiên cải cách trong công tác quản trị và phòng chống tham nhũng ở các nước đang phát triển chịu sự chi phối của khái niệm lý thuyết về nền quản trị "thúc đẩy thị trường". Năng lực quản trị, thường được gọi là năng lực "quản trị tốt", về mặt lý thuyết có thể làm cho thị trường hoạt động hiệu quả hơn bằng cách giảm chi phí giao dịch. Tuy nhiên, kinh nghiệm của Đông Á cho thấy nền quản trị vì mục tiêu "thúc đẩy thị trường" không phải là động lực cho sự tăng trưởng. Thực ra, trên phương diện lý thuyết, có những nguyên nhân khiến cho các nền kinh tế mới nổi không thể đạt được những bước tiến lớn trong quản trị hướng tới "thúc đẩy thị trường".

Trái lại, kinh nghiệm của Đông Á cho thấy để duy trì tăng trưởng đòi hỏi phải xây dựng "nền quản trị nhằm thúc đẩy tăng trưởng" có đủ khả năng "sửa" những "cái sai" lớn của thị trường vốn là nguyên nhân kìm hãm tăng trưởng. Việc khắc phục thất bại của thị trường đương nhiên tạo ra "những đặc lợi" (những lợi ích có được từ chính sách), và có thể coi một chính sách là thất bại khi chính sách đó không thể phân bổ và loại bỏ các loại hình đặc lợi một cách hiệu quả. Khi một chính sách tạo ra "đặc lợi", chính sách đó cũng dẫn tới các hành vi "trục lợi" (hay việc chi trả nguồn lực của những người mong muốn có được những đặc lợi này). Một chính sách chỉ có thể thành công nếu hành vi trục lợi không làm phương hại tới ý nghĩa của chính sách đó.

Nhận thức đó cho phép chúng ta phân tích tham nhũng một cách sâu sắc hơn. Nói chung, tham nhũng là việc các cán bộ trong bộ máy hành chính và chính trị sử dụng công quyền một cách bất hợp pháp vì lợi ích cá nhân. Song, trong lĩnh vực chính sách công, tham nhũng được định nghĩa là những hành vi trục lợi bất hợp pháp của những cá nhân tham gia thực hiện những hành vi nhằm gây tác động đến chính sách. Chiến lược phòng chống tham nhũng chuẩn cho rằng tham nhũng "kìm hãm thị trường" vì các quan chức gây khó khăn về mặt pháp lý cho các doanh nghiệp để có cơ hội ăn hối lộ (bất hợp pháp). Vì vậy, chiến lược phòng chống tham nhũng chuẩn tập trung giải quyết vấn đề tự do hóa, minh bạch, cải thiện chế độ tiền lương cho cán bộ công chức và tăng cường trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, những chiến lược phòng chống tham nhũng như vậy nói chung mang lại rất ít kết quả ở hầu hết các nước.

Nếu phân tích tham nhũng một cách đơn giản thì không phù hợp lắm về phương diện chính sách vì như vậy sẽ cho kết quả phân tích sơ sài về các loại hình tham nhũng khác mà mỗi loại lại có động lực rất khác nhau. Đặc biệt, khi sự thất bại của thị trường đòi hỏi phải có các biện pháp đối phó mang tính chính thức và không chính thức mà từ đó sinh ra các đặc lợi, thì tham nhũng "kìm hãm nhà nước" là một loại hình tham nhũng quan trọng. Loại tham nhũng này có thể tồn tại song song với tăng trưởng nếu tham nhũng không làm méo mó những chính sách công hứa hẹn đem lại nhiều lợi ích, song loại tham nhũng này cũng có thể huỷ hoại tăng trưởng. Chính sách đối phó trong trường hợp này phải tập trung vào việc nâng cao năng lực của nền quản trị thúc đẩy tăng trưởng nhằm tăng cường quản lý các đặc lợi quan trọng và hạn chế hay ngăn cản các đặc lợi có hại cho tăng trưởng. Ngoài ra còn có các loại hình tham nhũng khác như tham nhũng chính trị, chiếm đoạt, biển thủ và trộm cắp - tất cả đều không thể giải quyết bằng các công cụ chính sách chuẩn.

Để khẳng định tầm trọng của cách tiếp cận này đối với Việt Nam, nghiên cứu này cho thấy mặc dù kết quả tăng trưởng của Việt Nam trong thời gian gần đây thường được cho là có sự chi phối của thị trường, song sự tăng trưởng đó đã phụ thuộc những biện pháp đối phó, mang tính chủ định và đôi khi ngẫu nhiên, với sự thất bại của thị trường. Các biện pháp đối phó này rõ ràng đã tạo ra các đặc lợi. Có một số loại đặc lợi có thể có tác dụng "thúc đẩy tăng trưởng", song cũng có những loại đặc lợi gây thiệt hại về mặt kinh tế. Do vấn đề tham nhũng tiềm ẩn có liên quan tới các loại hình đặc lợi đang tồn tại trong nền kinh tế nên cách tiếp cận này cho chúng ta thấy chiến lược phòng chống tham nhũng phải dựa trên cơ sở nhận thức được các loại hình đặc lợi. Phải thiết kế chiến lược phòng chống tham nhũng theo hướng đảm bảo quản lý hiệu quả hơn các loại hình đặc lợi có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng, đồng thời hạn chế hay loại bỏ các loại hình đặc lợi gây tác hại cho tăng trưởng.

Giới thiệu tác giả

TS. Mushtaq H. Khan, tác giả của nghiên cứu này, hiện là giáo sư kinh tế của Trường Nghiên cứu Phương Đông và châu Phi, Đại học Luân Đôn, có địa chỉ e-mail là mk17@soas.ac.uk. Ông vừa được bổ nhiệm là chuyên gia của Ban chuyên gia về hành chính công (CEPA) của Liên Hợp quốc. Lĩnh vực quan tâm nghiên cứu của ông bao gồm quản trị, kinh tế thể chế, chính sách công nghiệp, cải cách quyền sở hữu ở các nước đang phát triển, đặc biệt là ở Nam và Đông-Nam Á. Ông học ngành Triết học, Chính trị học và Kinh tế học ở bậc đại học tại Đại học Oxford, và có bằng Tiến sĩ về Kinh tế học của trường Đại học Cambridge, nơi ông làm công tác giảng dạy một số năm. Ông có nhiều bài viết, nghiên cứu đã xuất bản trong các lĩnh vực nghiên cứu của mình, và nhiều bài viết có thể truy cập được tại trang web: <http://mercury.soas.ac.uk/users/mk17>.

1. Dẫn nhập

Nhờ đạt được tốc độ tăng trưởng cao trong hai thập kỷ qua, Việt Nam từ một nước bị chiến tranh tàn phá phải đối mặt với tình trạng lạm phát cao ngoài tầm kiểm soát giờ đây sắp trở thành nước đạt mức thu nhập bậc trung. Tương tự như các nước Đông Á đi trước, ban đầu tăng trưởng của Việt Nam không phải dựa trên một nền quản trị tốt mà nhờ vào một số năng lực quản trị rất cụ thể phù hợp với các chiến lược kinh tế của đất nước. Vào thời điểm hiện nay, có những câu hỏi quan trọng đặt ra về định hướng cải cách nền quản trị nhằm duy trì tăng trưởng. Giờ có phải là lúc Việt Nam phải tập trung vào cải cách nền quản trị tốt như tính minh bạch và trách nhiệm giải trình để giảm mức độ tham nhũng nói chung, tăng cường chế độ pháp quyền và ổn định quyền sở hữu? Hay còn có những năng lực quản trị cụ thể nữa mà Việt Nam cần quan tâm để tăng cường khả năng duy trì tăng trưởng?

Tầm quan trọng của năng lực quản trị trong việc duy trì tăng trưởng được các nhà kinh tế ghi nhận rộng rãi. Tuy nhiên, có những ý kiến bất đồng về loại hình cải cách quản trị cần được ưu tiên, bằng chứng cho các quan điểm khác nhau và tính khả thi của những biện pháp cải cách cụ thể ở một số nước. Xuất phát điểm là các thị trường hiện nay không thể giải quyết nhiều vấn đề về phúc lợi và tăng trưởng. Để mất đi những cơ hội này chính là "sự thất bại của thị trường". Các phương thức quản trị hiện thời hy vọng khắc phục được sự thất bại đó của thị trường thông qua các biện pháp cải cách quản trị chung nhằm làm cho tất cả thị trường ở một quốc gia hoạt động hiệu quả hơn. Những biện pháp cải cách này với tên gọi chung là "*quản trị tốt*" bao gồm tăng cường năng lực của nhà nước để thực thi các quyền sở hữu, thực thi chế độ pháp quyền và hạn chế tham nhũng bằng cách nâng cao trách nhiệm giải trình. Cho dù thể nào đi chăng nữa thì đây là những mục tiêu cần đạt được. Ngoài ra, những mục tiêu này, về lý thuyết, còn có thể góp phần giảm các chi phí giao dịch trên thị trường, qua đó hạn chế mức độ thất bại chung của thị trường. Vì vậy, có thể gọi đây là *chương trình quản trị thúc đẩy thị trường*. Vấn đề là mức độ thực hiện những chính sách này trên thực tế ở các nước đang phát triển có thể bị hạn chế, nên có lẽ không thể nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường một cách đáng kể thông qua những biện pháp cải cách này.

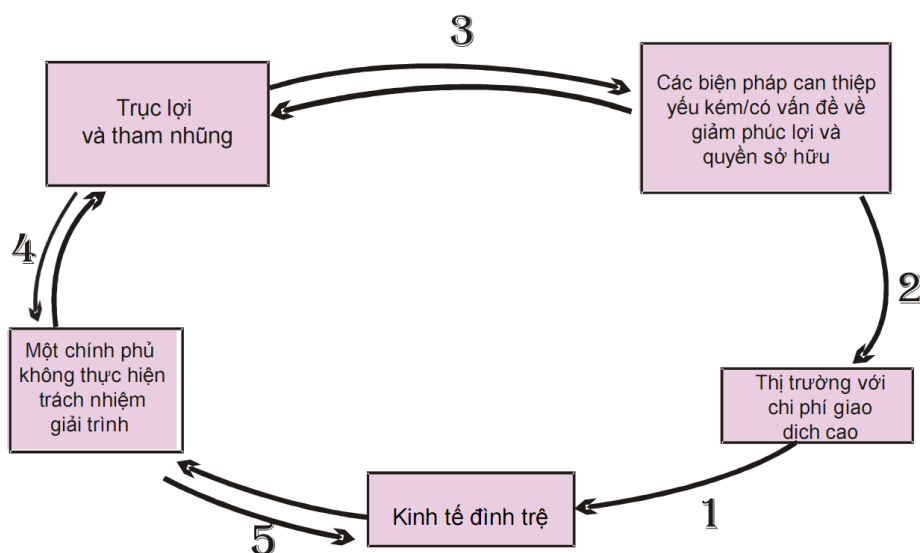
Không có gì đáng ngạc nhiên khi chúng ta không tìm được bằng chứng cho thấy các nước đang phát triển đạt được những bước cải thiện đáng kể về năng lực "quản trị tốt" vào giai đoạn phát triển ban đầu. Bằng chứng lịch sử cho thấy quá trình đạt được trình độ quản trị tốt diễn ra rất từ từ và các nước nghèo và có mức thu nhập bậc trung thành công là những nước đã chú trọng vào các năng lực quản trị *cụ thể* để giải quyết các trường hợp thất bại *cụ thể* của thị trường có ý nghĩa quan trọng nhất đối với họ. Điều đó có thể đòi hỏi phải hạn chế một số loại hình tham nhũng, song mức độ tham nhũng nói chung của các nước Đông Á không phải là thấp trong khi mức thu nhập bình quân đầu người của họ tương đương với Việt Nam. Các nước Đông Á chú trọng tăng cường những năng lực quản trị mà giúp họ khắc phục các trường hợp thất bại cụ thể của thị trường. Phương thức quản trị thay thế này xác định những ưu tiên có phần khác với các ưu tiên của phương thức quản trị tốt, và có thể coi đây là *chương trình quản trị thúc đẩy tăng trưởng*.

Các nước Đông Á thành công không có một chế độ pháp quyền tốt, không đảm bảo các quyền sở hữu ổn định nói chung cũng như không thể kiểm chế tham nhũng ở mức độ thấp vào giai đoạn phát triển ban đầu, song họ lại có khả năng bảo vệ các quyền sở hữu *quan trọng*, hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước tiếp thu và ứng dụng các công nghệ mới cũng như hạn chế ảnh hưởng xấu của những loại hình tham nhũng nguy hại. Trong khi đó, kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy Việt Nam đã sử dụng một số cơ chế không chính thức để khắc phục các trường hợp thất bại cụ thể của thị trường. Hai phần của báo cáo kết quả phân tích được nhằm xác định các loại hình thách thức về kinh tế và cải cách về quản trị dường như là phù hợp nhất đối với Việt Nam hiện nay.

2. Cải cách theo hướng quản

Tất cả các năng lực thể chế được nêu trong chương trình quản trị tốt đều là những cái đích hay *mục tiêu* cần đạt được. Có một điều chắc chắn đó là sẽ tốt hơn nếu được sống trong một xã hội có mức độ tham nhũng thấp, chế độ pháp quyền tốt và một hệ thống chính trị mang tính chất dân chủ và có trách nhiệm giải trình. Về lý thuyết, nhiều điều kiện trong số này cũng góp phần nâng cao hiệu quả của nền kinh tế thị trường và, vì vậy, cải cách quản trị tốt cũng là cải cách "nền quản trị thúc đẩy thị trường". Rõ ràng đây là những mục tiêu quan trọng của phát triển, song câu hỏi đặt ra là liệu đó cũng là *những điều kiện tiên quyết cho phát triển* hay không. Thậm chí nếu những điều kiện đó, về lý thuyết, có thể hỗ trợ phát triển bằng cách làm cho thị trường hoạt động hiệu quả hơn song các nước nghèo không thể ngay lập tức *xây dựng được* những điều kiện như vậy ở mức độ có thể mang lại tác động đáng kể tới kết quả hoạt động kinh tế. Bằng chứng lịch sử cho thấy khó có thể tăng cường những năng lực cốt lõi của nền quản trị tốt (quyền sở hữu ổn định, pháp quyền, mức độ tham nhũng thấp, trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ) trong thời gian từ ngắn đến trung hạn.

Hình 1 Các mối liên kết lý thuyết tạo cơ sở cho chương trình quản trị tốt

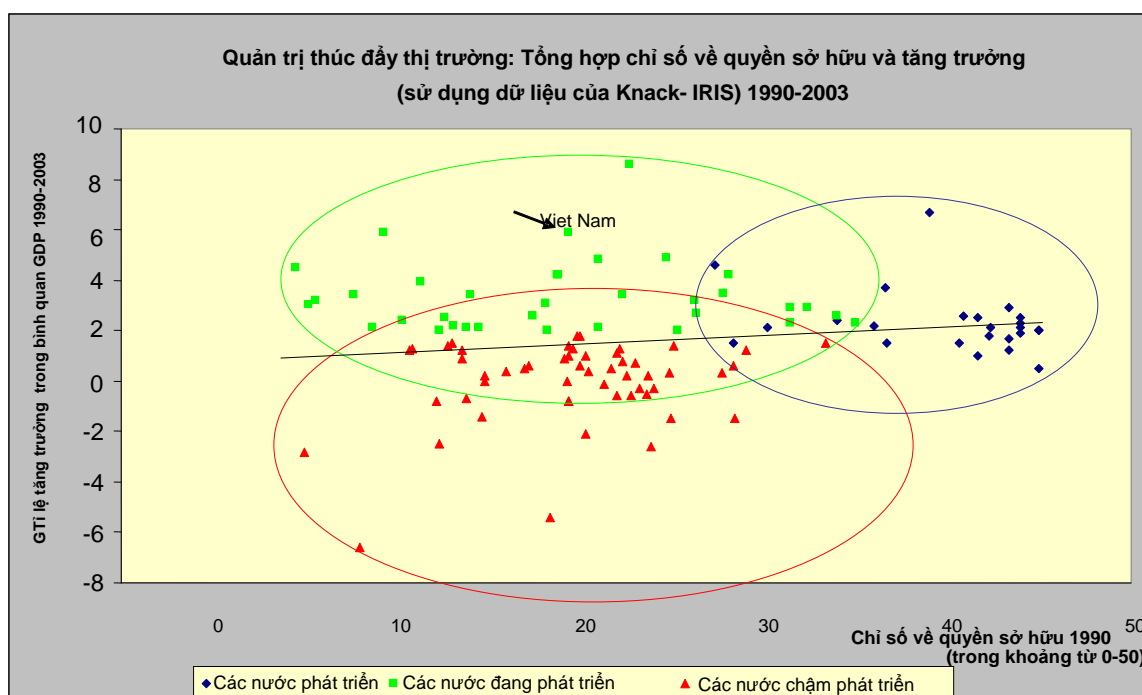


Hình 1 tóm tắt một số mối liên kết quan trọng về lý thuyết giữa việc xây dựng các năng lực quản trị tốt (hay quản trị thúc đẩy thị trường) và phát triển. Thị trường hoạt động hiệu quả đòi hỏi các bên tham gia của khu vực tư nhân có thể ký kết hợp đồng với chi phí giao dịch thấp. Chi phí giao dịch là những chi phí để ký kết và thực hiện một hợp đồng nào đó. Chi phí giao dịch thấp là điều kiện cần thiết để có thể thu được lợi ích kinh tế từ các hoạt động thương mại và hợp tác sản xuất. Chi phí giao dịch sẽ cao nếu các quyền sở hữu không được bảo vệ vì như vậy các bên không biết liệu có thể thực hiện được hợp đồng không và liệu nhà nước có những biện pháp can thiệp không lường trước được dẫn đến việc thay đổi các điều khoản của hợp đồng về sau này. Rồi chính các hành động thu tóm tài sản hay kiểm soát thu nhập thông qua việc trục lợi và tham nhũng lý giải cho sự bất ổn của quyền sở hữu. Vì vậy, cũng phải hạn chế các hành động này để ổn định các quyền sở hữu. Cuối cùng, lại chính tình trạng thiếu trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ lý giải cho sự tồn tại dai dẳng của tham nhũng. Tham nhũng xảy

ra vì có một số nhóm người, tuy chỉ là số ít, thực hiện việc mua hay thuê công quyền, do vậy trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ, về lý thuyết, làm cho việc tham nhũng và tìm kiếm đặc lợi khó xảy ra hơn. Rõ ràng là các mối quan hệ trong phân tích, lập luận về quản trị tốt là hợp lý, và nhiều biện pháp cải cách như vậy được xã hội dân sự ủng hộ và coi đó là mục đích cuối cùng.

Song có bằng chứng gì cho thấy thành công về kinh tế ở các nước đang phát triển dựa trên kết quả nâng cao năng lực của nền quản trị thúc đẩy thị trường? Có rất nhiều tài liệu học thuật nhằm chứng minh nhận định đó là đúng (Knack và Keefer 1995; Mauro 1995; Barro 1996; Clague, và cộng sự 1997; Knack và Keefer 1997; Johnson, và cộng sự 1998; Hall và Jones 1999; Kauffman, và cộng sự 1999; Kaufmann và Kraay 2002; Lambsdorff 2005). Những tài liệu này thường đề cập tới mối quan hệ tích cực giữa các điều kiện của nền quản trị thúc đẩy thị trường và tăng trưởng. Những hạn chế của các dữ liệu này và các cách diễn giải như vậy đã được thảo luận rộng rãi (Arndt và Oman 2006; Khan 2007a, 2008; Meisel và Aoudia 2008). Vấn đề này sinh đối với việc phân tích theo phương pháp chuẩn được minh họa tóm tắt ở Hình 2. Cách phân tích này sử dụng biện pháp tập hợp đơn giản các chỉ số về quản trị của năm 1996 (là năm đầu tiên có dữ liệu của Ngân hàng Thế giới) và thể hiện kết quả này bằng đồ thị trong mối tương quan với tốc độ tăng mức thu nhập bình quân đầu người giai đoạn 1990 - 2003.

Hình 2 Quản trị thúc đẩy thị trường và tăng trưởng 1990-2003



Ghi chú: Chỉ số về quyền sở hữu được tổng hợp phân tích từ các chỉ số về tham nhũng, chế độ pháp quyền, chất lượng của bộ máy hành chính cùng với chỉ số về từ chối nhận hợp đồng của chính phủ và nguy cơ bị sung công.

Nguồn: World Bank (2005b), World Bank (2005a).

Các nước đang phát triển được chia thành hai nhóm như minh họa ở Hình 2. Nước đang phát triển ở mức cao là nước có tốc độ tăng trưởng cao hơn so với mức tăng trưởng bậc trung và ở mức thấp nếu tốc độ tăng trưởng của họ thấp hơn mức tăng trưởng bậc trung. Điều thú vị là kết quả đo các chỉ số về quản trị thúc đẩy thị trường của hai nhóm quốc gia này không khác nhau một cách đáng kể. Thực sự các nước tiên tiến

có kết quả đo các chỉ số này cao hơn, song chúng ta có thể lý giải rằng đó là do nguồn ngân sách dồi dào hơn cho phép họ thực hiện hiệu quả các năng lực quản trị tốt. Nếu xét chung tất cả các nước thì thấy rằng đúng là có ít mối quan hệ tích cực giữa chỉ số quản trị thúc đẩy thị trường cao với tốc độ tăng trưởng cao, song mối quan hệ này gây hiểu lầm. Nếu chúng ta xét các nước có mức độ phát triển tương tự nhau thì khó có thể phân biệt nước tăng trưởng cao và nước tăng trưởng thấp thông qua các chỉ số "quản trị tốt" của họ. Nghiên cứu này chỉ trình bày dữ liệu tổng hợp từ các chỉ số và trong một giai đoạn nhất định, song vấn đề căn bản này lặp lại khi xem xét bất cứ bộ chỉ số nào về quản trị tốt cũng như bất cứ giai đoạn có dữ liệu nào (Khan 2004, 2007a).

Trong giai đoạn hiện nay, với kết quả đo các chỉ số quản trị tốt còn yếu, Việt Nam là nước đang phát triển nhưng ở mức cao điển hình với các đặc điểm được xếp ở mức trung bình của nhóm này. Không có chỉ số quản trị cho những năm 1960 khi các nước Đông Á có giai đoạn phát triển tương đương nhau, song chứng cứ từ các trường hợp nghiên cứu điển hình cho thấy kết quả đo các đặc điểm quản trị tốt như chế độ pháp quyền, trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ hay việc bảo vệ các quyền sở hữu chung ở Hàn Quốc hay Đài Loan vào thời gian đó có thể so sánh với các nước đang phát triển ở mức cao ngày nay. Trên thực tế, thậm chí cho đến giữa những năm 1980 khi Knack và Keefer (1995) đưa ra những chỉ số đầu tiên về quản trị thì kết quả đo của Hàn Quốc tương đương với các nước Châu Phi như Bờ biển Ngà (Rodrik 1997).

Không có gì đáng ngạc nhiên về lý do tại sao các nước đang phát triển lại không làm thế nào đạt được kết quả thực hiện các chỉ số quản trị tốt ở mức độ cao. Việc bảo vệ quyền sở hữu đối với tất cả các tài sản và việc thực thi chế độ pháp quyền một cách có hiệu lực trong xã hội là rất tốn kém và chỉ có thể duy trì nếu hầu hết tài sản có mức sinh lợi cao và đóng góp mức thuế đáng kể để chi cho việc bảo vệ các tài sản đó. Nếu theo định nghĩa thì nhiều tài sản ở một nước đang phát triển không có đủ mức sinh lợi để chi trả các khoản kinh phí khá lớn cho việc bảo vệ chúng. Điều này khiến cho việc thực hiện chế độ pháp quyền trên diện rộng ở các nước nghèo không mang tính khả thi về mặt tài chính (Khan 2004, 2005b).

Tương tự như vậy, để hạn chế tình trạng tham nhũng nói chung đòi hỏi ngân sách phải trả cho các cán bộ trong bộ máy hành chính và chính trị mức lương gần bằng của khu vực tư nhân do chính họ quản lý. Và việc kiểm soát tình trạng tham nhũng chính trị đòi hỏi phải có đủ ngân sách để đảm bảo cho các chiến lược bầu cử mang tính dân chủ xã hội có thể bền vững (Khan 2006a, 2006b, 2006c).

Vấn đề cuối cùng đó là để đạt được kết quả cao về chỉ số trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ đòi hỏi phải xây dựng một hệ thống dân chủ có khả năng phục vụ cử tri. Ở hầu hết các nước đang phát triển, ngân sách không đủ đáp ứng các nhu cầu chính trị của đơn vị bầu cử có quyền lực. Như vậy, nền chính trị dựa trên mối quan hệ đôi bên cùng có lợi giữa người có quyền lực (người đỡ đầu) và những người cấp dưới trung thành (khách hàng) và việc sử dụng quyền lực chính trị để tiếp cận với các nguồn lực kinh tế ngoài ngân sách nhà nước là đặc điểm của quá trình ổn định chính trị ở tất cả các nước đang phát triển (Khan 2005a). Vì tất cả những lý do này, các nước đang phát triển có kết quả thực hiện các chỉ số quản trị tốt tương đối thấp.

Tuy nhiên, có những nước đang phát triển tăng trưởng cao và những nước đang phát triển thấp, và những nước tăng trưởng cao có *một số* năng lực quản trị cho phép họ duy trì tăng trưởng. Tuy nhiên, những năng lực quản trị này có thể ít liên quan tới các năng lực quản trị tốt được xác định trên cơ sở lý thuyết về quản trị tốt. Câu trả lời có thể là tăng trưởng đòi hỏi phải giải quyết những trường hợp thất bại lớn của thị trường và các nước tăng trưởng cao có những năng lực quản trị cần thiết để giải quyết một số thất bại nghiêm trọng nhất của thị trường.

3. Quản trị thúc đẩy tăng trưởng: một cách tiếp cận khác

Lịch sử cũng như lý thuyết về kinh tế cho thấy thị trường có thể không mang lại nhiều tác dụng đối với một nước đang phát triển nếu có những yếu tố quan trọng về cơ cấu ngăn cản hoạt động hiệu quả của thị trường. Trong những trường hợp này, việc thúc đẩy thị trường phát triển và tăng cường năng lực quản trị tốt có thể không giải quyết được các vấn đề phát triển vì khả năng cải thiện thị trường là rất hạn chế và thị trường có thể vẫn không tránh khỏi những thất bại lớn.

Mọi biện pháp can thiệp, kể cả những biện pháp can thiệp nhằm khắc phục các trường hợp thất bại của thị trường, đương nhiên tạo ra những dòng thu nhập mới. Đây là những "đặc lợi" được định nghĩa là những dòng thu nhập xuất phát từ chính sách mà lẽ ra không thể có nếu không tồn tại chính sách đó. Đặc lợi là những lợi ích một số cá nhân/tổ chức nhận được từ một chính sách nào đó của nhà nước. Chính phủ có thể tạo ra đặc lợi cho một số người bằng cách quy định một ngành nào đó là độc quyền, hay hạn chế nhập khẩu, đánh thuế, bao cấp và bằng một cách nào đó. Liệu chính sách đó có lợi hay có hại cho xã hội lại là một vấn đề khác. Một chính sách (và tất cả những đặc lợi/lợi ích đi kèm với nó) có thể mang lại lợi ích cho xã hội nếu chính sách đó nâng cao được phúc lợi ròng cho xã hội. Một số đặc lợi như độc quyền rõ ràng sẽ gây tác hại cho nhà nước bởi độc quyền làm giảm phúc lợi xã hội cho dù các cá nhân/tổ chức hưởng lợi từ độc quyền luôn giàu có hơn. Những đặc lợi/lợi ích như bao cấp để quản lý môi trường hay tăng cường cải tiến công nghệ có thể đem lại lợi ích cho xã hội và những đặc lợi này đem lại lợi ích cho những người hưởng lợi trực tiếp (Khan 2000b, 2007a). Liệu một biện pháp can thiệp có góp phần cải thiện tăng trưởng hay phúc lợi hay không, điều đó không những phụ thuộc vào loại hình can thiệp mà còn vào năng lực của nhà nước trong việc quản lý các hoạt động can thiệp và đặc lợi có khả năng tác động tới xã hội.

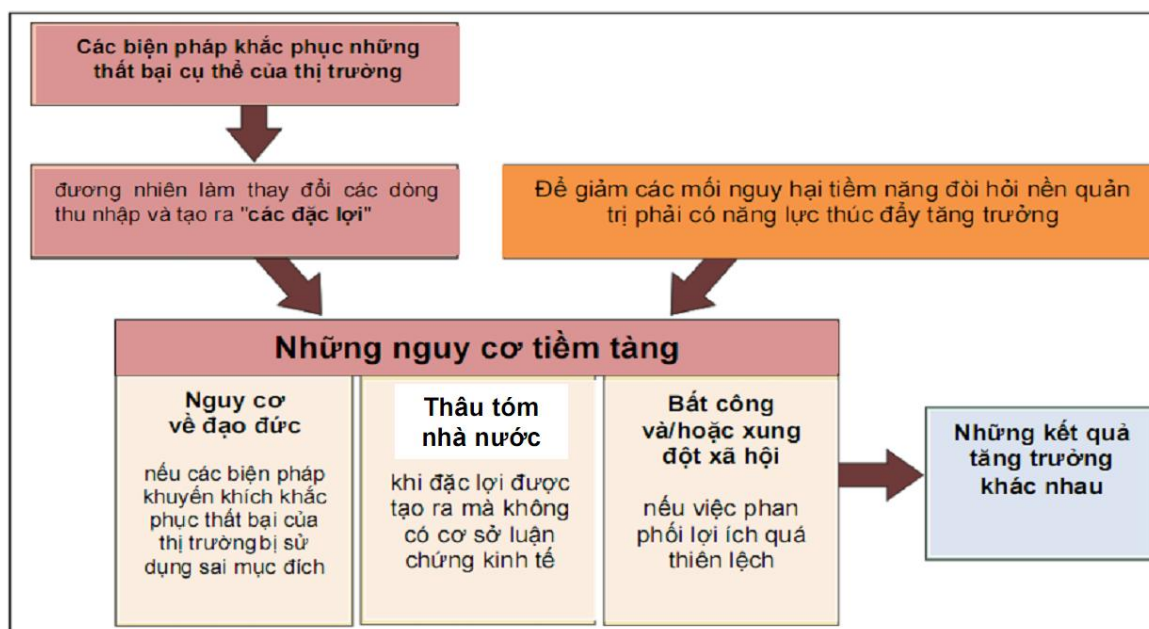
Việc quản lý đặc lợi có ý nghĩa quan trọng vì bất cứ khi nào một dòng thu nhập được tạo ra thì các cá nhân và tổ chức sẽ cạnh tranh để giành được hay bảo vệ những đặc lợi này. Những chi phí như vậy được gọi là *tim kiếm đặc lợi* hay *trục lợi*. Trục lợi có thể là hành vi hợp pháp khi đó là hành vi vận động chính sách, đóng góp hợp pháp cho đảng phái chính trị, thuê mướn viện nghiên cứu và nhà báo và các cơ chế hợp pháp khác để gây tác động lên chính sách của chính phủ, của nhà nước. Song, hành vi đó cũng có thể là bất hợp pháp khi chi bất hợp pháp cho việc mua sự ảnh hưởng. Đây không chỉ là hành vi tham nhũng đơn giản như hối lộ, mà còn là hành vi tham nhũng chính trị, trong đó cá nhân và tổ chức có thể chi tiêu nguồn lực để thâm thuô quyền lực chính trị để sau đó có thể thu được đặc lợi/lợi ích, hoặc để thâm thuô quyền áp đặt để khai thác hay biển thủ từ người khác, hay nói cách khác là trực tiếp kiếm lợi từ xã hội. Thậm chí các chính sách có tiềm năng mang lại lợi ích như bao cấp cho việc học hỏi cũng có thể gây ảnh hưởng xấu về mặt xã hội nếu việc tìm kiếm đặc lợi diễn ra trên diện rộng hoặc đạt được mục đích là bóp méo chính sách càng nhiều càng tốt ví dụ bằng cách cho phép các công ty kinh doanh không hiệu quả nắm bắt hay duy trì đặc lợi nhằm hỗ trợ họ tiếp thu công nghệ (Khan 2000b). *Điều quan trọng rút ra từ góc độ cải cách quản trị là trong khi một số đặc lợi mới tạo ra (như đặc lợi từ việc độc quyền) làm nảy sinh những thất bại mới của thị trường và làm giảm phúc lợi xã hội, thì một số đặc lợi khác (như một số khoản chi của Chính phủ) có thể đối phó với những thất bại hiện nay của thị trường và, nếu được quản lý tốt, có thể góp phần làm tăng phúc lợi xã hội. Năng lực quản trị thúc đẩy tăng trưởng có thể xem như năng lực quản trị mà cho phép nhà nước quản lý các biện pháp khắc phục hết sức quan trọng đối với các thất bại của thị trường bằng cách quản lý đúng đắn những đặc lợi có thể đem lại lợi ích cho xã hội trong bối cảnh các hoạt động tìm kiếm đặc lợi đang diễn ra như một điều tất yếu.*

Các thách thức quan trọng được tóm tắt trong Hình 3. Có thể lý giải tại sao chính sách ở nhiều nước đang phát triển không thể hỗ trợ cho tăng trưởng, đó là vì họ có năng lực quản trị yếu kém nên không thể quản lý các đặc lợi mà chắc chắn nảy sinh từ các chính sách tăng trưởng. Trong khi đó, các nước Đông Á thành công chủ yếu là do họ có năng lực "quản lý" đặc lợi do đó những đặc lợi có tiềm năng thúc đẩy tăng trưởng mang lại tác

dụng như mong muốn. Thách thức về mặt chính sách đối với các nước đang phát triển ngày nay là vận dụng các bài học kinh nghiệm từ Đông Á một cách sáng tạo. Do các điều kiện chính trị và thể chế ban đầu của họ cũng như các điều kiện quốc tế ngày nay khác trước rất nhiều nên việc áp dụng mang tính dập khuôn các chính sách của Đông Á có thể sẽ không hiệu quả. Thách thức là phải tăng cường năng lực quản trị thúc đẩy tăng trưởng phù hợp nhằm khắc phục hiệu quả các trường hợp thất bại quan trọng của thị trường. Để thành công, các chính sách khắc phục thất bại của thị trường phải giải quyết cho được một số vấn đề mang tính chất quyết định tới sự thành bại của những chính sách này.

Thứ nhất, phải có cơ chế để hạn chế vấn đề rủi ro đạo đức. Các chính sách khắc phục thất bại của thị trường thường đòi hỏi phải có biện pháp khuyến khích các cá nhân ứng xử theo những cách nào đó. Vấn đề phổ biến (thường được gọi là rủi ro đạo đức) là các cá nhân sau khi được hưởng chế độ khuyến khích rồi vẫn không thay đổi hành vi. Ví dụ, các khoản trợ cấp cho công tác đào tạo hay thiết lập các dòng tín dụng để giúp các công ty mới khởi nghiệp vượt qua được các thất bại của thị trường có thể không mang lại kết quả như mong muốn. Để tránh điều này xảy ra, nền quản trị cần có năng lực giám sát và đổi mới chính sách để đảm bảo những đặc lợi được tạo ra với mục đích thay đổi cơ chế/biện pháp khuyến khích sẽ không tồn tại vĩnh viễn và có thể loại bỏ nếu không đạt được kết quả. Chính sách được xác định trong phạm vi càng hẹp thì càng cần phải tăng cường năng lực của nền quản trị trong việc điều hành thực hiện chính sách đó một cách hiệu quả.

Hình 3 Chiến lược giải quyết các thất bại cụ thể của thị trường



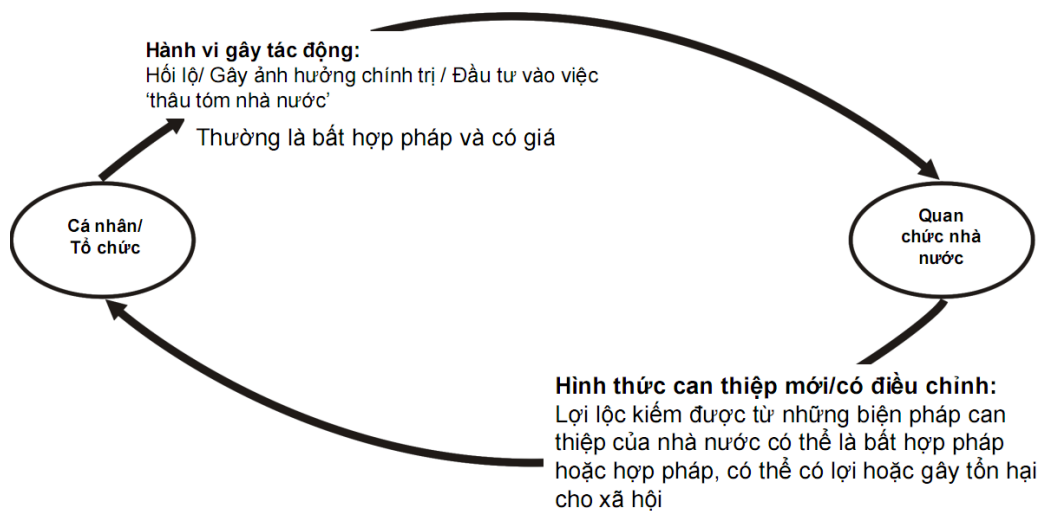
Vấn đề thứ hai là các cơ quan hoạch định chính sách của Chính phủ có thể bị lũng đoạn bởi những đối tượng trực lợi là những người kiến tạo "các giải pháp" cho sự thất bại của thị trường mà không tồn tại trên thực tế cốt để tranh thủ lợi ích của các đặc lợi được tạo ra từ các giải pháp đó. Ví dụ, các khoản trợ cấp "ứng dụng công nghệ" được đề ra cho các ngành mà không cần tới các khoản trợ cấp đó. Cuối cùng, các chính sách đối phó với sự thất bại của thị trường có thể gây ra tranh cãi về mặt chính trị vì các giải pháp này có thể mang lại lợi ích cho một số nhóm hay đối tượng hậu thuẫn cụ thể và gây tổn thương tới những nhóm/đối tượng khác, và điều này có thể dẫn đến xung đột về chính trị làm đảo lộn việc thực hiện chính sách. Muốn thành công đòi hỏi nền quản trị phải có năng lực đề ra các biện pháp can thiệp ít gây xung đột nhất và có thể kiểm soát các xung đột/mâu thuẫn theo cách thức chấp nhận được về mặt chính trị.

4. Chiến lược phòng chống tham nhũng được thiết kế tốt

Phòng chống tham nhũng đã trở thành phần quan trọng trong công cuộc cải cách quản trị ở các nước đang phát triển vì một số lý do sau đây. Thứ nhất, trong chương trình hoạch định chính sách quản trị thúc đẩy thị trường hay quản trị tốt, phòng chống tham nhũng có vai trò hết sức quan trọng để đảm bảo hiệu quả hoạt động của thị trường như minh họa trong Hình 1. Thứ hai, các nhà tài trợ thấy rất khó giải trình, xét trên phương diện chính trị, về việc cung cấp viện trợ cho những nước mà không thể đảm bảo khoản viện trợ đó sẽ không bị tham ô. Trong những trường hợp đặc biệt, nếu phát hiện dấu hiệu về hành vi tham nhũng nghiêm trọng trong các chương trình viện trợ thì có thể buộc các nhà tài trợ phải đình chỉ viện trợ vì các cơ quan viện trợ có trách nhiệm giải trình với những người nộp thuế ở nước họ về các khoản viện trợ này. Ví dụ vụ xcăngđan của Công ty Tư vấn Thái Bình Dương (PCI) dẫn đến việc Nhật đình chỉ viện trợ vào tháng 11 năm 2008, và các vụ việc tham nhũng khác đã ảnh hưởng tới các khoản vay từ Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á. Song từ góc độ quản trị thúc đẩy tăng trưởng, việc hướng mục tiêu vào những loại hình tham nhũng cụ thể là rất quan trọng vì một số loại hình tham nhũng có thể cản trở khả năng của một nước trong việc giải quyết những thất bại của thị trường. Tuy nhiên, mỗi cách nhìn nhận đó có thể hướng sự chú ý của chúng ta vào những chiến lược phòng chống tham nhũng rất khác nhau. Vì vậy, việc lựa chọn các ưu tiên trong công tác phòng chống tham nhũng được quyết định trên thực tế, tuy không công khai, căn cứ vào những gì chúng ta cho là có khả năng đạt được và các ưu tiên mà công tác phòng chống tham nhũng cần phải đáp ứng.

Tham nhũng thường được định nghĩa là việc cán bộ trong bộ máy hành chính và chính trị và các đối tượng khác nắm giữ các vị trí trách nhiệm trong cơ quan nhà nước sử dụng công quyền một cách bất hợp pháp vì lợi ích cá nhân. Định nghĩa này có thể bao hàm rất nhiều biểu hiện từ việc thưởng tiền và tặng quà không nhằm ý xấu, cán bộ tham nhũng vặt cho đến việc cán bộ cấp cao tham ô những khoản tiền lớn và thậm chí việc các vị chỉ huy quân sự nắm chính quyền dùng súng để chiếm đoạt tài sản có thể để lại những hậu quả hết sức nghiêm trọng về kinh tế - xã hội. Để phân loại tham nhũng, trước hết cần phải tách mọi "giao dịch" tham nhũng thành hai phần được minh họa bởi hai mũi tên trong Hình 4 dưới đây.

Hình 4 Hai vòng cung của một "giao dịch" mang tính chất tham nhũng



Mũi tên ở trên cho thấy những chi phí cho mục đích "trục lợi", hay là việc các cá nhân bỏ tiền ra để tác động vào quan chức nhà nước hay để giành quyền lực một cách trực tiếp và như vậy bản thân họ cũng trở thành "quan chức nhà nước". Tham nhũng về bản chất là những hành vi trục lợi bất hợp pháp. Loại hình tham nhũng đơn giản nhất là "mua" ảnh hưởng bằng cách hối lộ. Việc sử dụng đồng tiền ở phần này của giao dịch nói chung là bất hợp pháp (song không phải tất cả các khoản chi này là bất hợp pháp). Trong hầu hết các trường hợp, việc sử dụng nguồn lực để mua chức quyền hay ảnh hưởng chính trị cũng phần nào được coi là phung phí nguồn lực xã hội. Sự phung phí đó có thể ít hơn so với tổng số tiền hối lộ vì hối lộ đơn thuần là chuyển giao nguồn lực giữa các cá nhân. Chẳng hạn, hối lộ đôi khi có thể là những thứ được chuyển nhượng từ những cá nhân giàu có cho những công chức có mức thu nhập thấp hơn, và về lý thuyết có thể thúc đẩy phúc lợi, song nhìn chung hành vi trục lợi có thể được xem như là một loại giao dịch gây lãng phí cho xã hội.

Mũi tên ở dưới quan trọng hơn nhiều bởi nó cho thấy nhiều loại đặc lợi hay lợi ích mà công quyền sau đó được dùng để "mua". Tham nhũng có thể dẫn tới nhiều tác hại to lớn nếu nó hậu thuẫn cho việc tạo ra những đặc lợi gây hại. Ở đây, thực tế đa dạng hơn nhiều so với những gì được ghi nhận theo lý thuyết đơn giản làm cơ sở cho việc tư vấn chính sách về phòng chống tham nhũng ở các nước đang phát triển. Giải pháp và đặc lợi được tạo ra hay bị thay đổi bởi các hành vi trục lợi có thể là hợp pháp hoặc phi pháp, và hiệu quả của những biện pháp can thiệp này có thể có lợi hay có hại cho xã hội. Điều cần lưu ý đó là ở đây đang bàn đến phúc lợi xã hội có liên đới tới từng loại đặc lợi cụ thể, bởi vì tất cả các đặc lợi/lợi ích mang lại lợi ích cá nhân cho một số người được hưởng lợi. Chừng nào luật pháp còn bị vi phạm thông qua một trong hai vòng cung tham nhũng thể hiện trong Hình 4, thì sự tham gia/dính líu của quan chức nhà nước trong các hoạt động như vậy chính là tham nhũng. Rất nhiều khả năng luật pháp đã bị vi phạm ở vòng cung trên và thường ở cả vòng cung dưới nữa. Có nhiều đặc lợi/biện pháp can thiệp đa dạng diễn ra ở vòng cung dưới như được trình bày trong Hình 5. Nó cho thấy biện pháp can thiệp có liên quan tới tham nhũng (mũi tên dưới trong Hình 4) có thể hợp pháp hay bất hợp pháp và có lợi hay có hại. Vì vậy, cần phải tìm hiểu những sự khác biệt này khi thiết kế chiến lược phòng chống tham nhũng.

Hình 5 Các loại hình tham nhũng và các chính sách đối phó phù hợp

	Các hình thức can thiệp hợp pháp	Các hình thức can thiệp bất hợp pháp
Những biện pháp can thiệp có thể đem lại lợi ích chung	<p>ii) Tham nhũng gây hạn chế cho nhà nước.</p> <p>Có thể liên kết với tăng trưởng nếu lợi ích chính sách lớn hơn nhiều so với giá của tham nhũng. Xử lý bằng cách hợp pháp hoá việc tìm kiếm lợi ích bằng vận động chính sách và nâng cao năng lực của nhà ngăn chặn các hình thức biến tướng.</p>	<p>iii) Tham nhũng chính trị và tích lũy nguyên thủy</p> <p>Tác động căn bản phụ thuộc nhiều vào việc đạt được sự ổn định và vào việc liệu nền kinh tế dựa vào năng suất có thể phát triển. Chính sách lâu dài đó là nâng cao năng lực tài chính để bình ổn chính trị và bảo hộ quyền sở hữu một cách hợp pháp.</p>
Những biện pháp can thiệp gây tổn hại	<p>i) Tham nhũng hạn chế thị trường</p> <p>Tham nhũng về căn bản luôn gây hệ quả tiêu cực. Chính sách phòng chống tham nhũng cần hướng tới loại bỏ những 'chức năng' nhà nước gây hại bằng biện pháp tự do hoá và tư nhân hoá.</p>	<p>iv) Biện thủ/ấn cấp</p> <p>Luôn dẫn tới hệ quả tiêu cực: có thể dẫn tới chiến tranh ở một số quốc gia. Chính sách chống tham nhũng cần hướng tới tăng cường quyền lực tập trung của nhà nước thông qua các biện pháp cưỡng bức.</p>

Nguồn: Trích từ Khan (2006b: Table 2).

4.1. Tham nhũng hạn chế thị trường

Chính sách phòng chống tham nhũng xuất phát từ quan điểm quản trị tốt cho rằng tham nhũng chủ yếu thuộc loại này: các biện pháp can thiệp có tạo ra đặc lợi trong trường hợp này mang tính hợp pháp nhưng lại không có lợi cho xã hội. Quan chức nhà nước đưa ra các biện pháp can thiệp mang tính hợp pháp nhưng lại hạn chế thị trường do sai lầm hay cố tình nhằm gây trở ngại cho các nhà đầu tư buộc họ phải hối lộ để "lạng lách". Trong trường hợp này, hành vi trục lợi của nhà đầu tư (hối lộ) đem đến cho họ nhiều lợi ích, nhưng lợi ích đó đơn giản chỉ là để tránh né một rào cản không cần thiết. 'Lợi ích' có được ở đây không có lợi cho xã hội, và cách thức tốt hơn để xử lý đó là trực tiếp loại bỏ những rào cản đó. Ví dụ như các loại giấy tờ và quy định không cần thiết, rất nhiều biểu, mẫu khai vô ích, việc kiểm tra, thanh tra các nhà máy không cần thiết, v.v. Chính những thứ này tạo cơ hội cho các hành vi những nhiễu, hạch sách và làm chậm tiến độ công việc, và để tránh tình trạng này thì doanh nghiệp sẵn sàng trả các loại "phí tốc độ". Các hành vi hối lộ theo mũi tên phía trên ở Hình 4 trong trường hợp này nhằm tác động vào quan chức nhà nước để họ làm ngơ cho các nhà đầu tư tư nhân né tránh các quy định không cần thiết và mang tính hạn chế. Cho dù những khoản hối lộ đó chỉ là dành cho những công chức có mức lương thấp và do đó không nhất thiết trực tiếp gây tác hại trong mọi trường hợp, tác động chung của tham nhũng là gây tác hại cho xã hội. Lý do là vì, theo như mũi tên bên dưới, những đặc lợi/lợi ích bị tiêu thụ bởi một số người là hoàn toàn bất lợi cho xã hội. Tốt nhất là cho phép xã hội hoạt động gần hơn với những tác động của thị trường đạt được trong môi trường không có tham nhũng. Bribes in this case allow các nhà đầu tư tư nhân có thể "lách" những quy định hạn chế không cần thiết, ví dụ như các loại giấy tờ quá rườm rà và không cần thiết song lại mất thời gian và nguồn lực cho việc hối lộ.

Tham nhũng kìm hãm thị trường luôn luôn mang lại hậu quả tai hại vì cả đặc lợi tạo ra từ các biện pháp can thiệp (như né tránh trở ngại) và hành vi trục lợi (như hối lộ để vượt qua các trở ngại) đều gây tác hại. Có thể áp dụng gói chính sách xuất phát từ phương thức quản trị tốt mang tính chủ đạo trong trường hợp này. Việc tự do hóa có thể góp phần hạn chế các hoạt động không cần thiết và không có tác dụng của Nhà nước.

Việc trả mức lương cạnh tranh cho cán bộ trong bộ máy hành chính và chính trị và thiết lập một hệ thống phát hiện, xử lý vụ việc hoạt động có hiệu quả sẽ tăng chi phí cơ hội của tham nhũng và từ đó ngăn chặn tham nhũng. Cải cách trên các lĩnh vực như chế độ pháp quyền, minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ tăng xác suất xử phạt và, vì vậy, hạn chế cơ hội cho hành vi tham nhũng của cán bộ trong bộ máy hành chính và chính trị. Đây là những gợi ý hợp lý được nhiều người biết đến, song vấn đề là ở chỗ loại hình tham nhũng này có thể chỉ là một phần nhỏ trong toàn bộ bức tranh tham nhũng ở một nước đang phát triển. Hơn nữa, gói cải cách cần thiết để giảm thiểu loại hình tham nhũng này khá đòi hỏi đối với phần lớn các nước đang phát triển, đặc biệt là yêu cầu về việc cần phải có cơ chế giám sát và chế tài nghiêm minh đối với giới công chức và chính trị gia ngoài việc tăng lương.

4.2. Tham nhũng kim hãm Nhà nước

Có nhiều hoạt động của Nhà nước có ý nghĩa thiết yếu đối với tăng trưởng và phát triển và nhiều hoạt động trong số đó là hợp pháp. Tham nhũng đi kèm với những loại biện pháp can thiệp này làm nảy sinh một loạt thách thức khác. Trong khi tất cả các nhà kinh tế nhất trí cho rằng có những loại hàng hóa công cộng thiết yếu mà Nhà nước phải cung cấp, song kết quả phân tích những thất bại của thị trường ở các nước đang phát triển cho thấy còn có rất nhiều biện pháp can thiệp có lợi góp phần đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng và phát triển. Khi Nhà nước tiến hành các biện pháp can thiệp này (theo mũi tên phía dưới trong Hình 4) thì họ tạo ra những đặc lợi có thể có lợi. Song những đặc lợi này cũng cho thấy có các hoạt động tìm kiếm đặc lợi (cạnh tranh để giành đặc lợi) tác động tới loại hình hay sự phân bổ những đặc lợi này. Việc tìm kiếm đặc lợi có thể bất hợp pháp, đó là sử dụng việc hối lộ hay lại quả để tác động tới quan chức nhà nước, nhưng cũng có thể hợp pháp - đó là vận động hành lang hay đóng góp về mặt pháp lý cho các đảng phái chính trị, và cả hai trường hợp đều nằm ở mũi tên phía trên trong Hình 4.

Kết quả thực chất của loại hình tham nhũng kim hãm Nhà nước (và việc tìm kiếm đặc lợi nói chung) có thể mang tính tích cực hay tiêu cực. Có thể xác định hai thái cực với hầu hết các trường hợp nằm trong khoảng giữa. Ở một cực là một nhà nước "tự trị" có thể quyết định và thay đổi chính sách (và vì vậy cả việc phân bổ lợi ích) theo các tiêu chí riêng. Tham nhũng và tìm kiếm đặc lợi trong trường hợp này nhằm lại quả cho quan chức nhà nước nhưng không hẳn đã nhằm quyết định việc phân bổ hay quản lý đặc lợi vì các quan chức muốn phân bổ và quản lý đặc lợi để tăng tối đa các khoản lại quả hay thuế mà họ nhận được về lâu dài. Họ không muốn trao đặc lợi cho các doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả vì những doanh nghiệp hoạt động hiệu quả có khả năng cung cấp cho họ các khoản hối lộ hay thuế lớn hơn về lâu dài. Trong trường hợp này, loại hình tham nhũng kim hãm nhà nước có thể góp phần mang lại kết quả tăng trưởng khá tốt. Hàn Quốc và Đài Loan tiến rất gần đến cực này vào những năm 1960, cụ thể là các chính sách không bị đảo lộn bởi việc tìm kiếm đặc lợi nhưng có rất nhiều bằng chứng về việc các quan chức nhà nước nhận lại quả từ các doanh nghiệp được hưởng lợi từ các cơ chế khuyến khích. Tuy nhiên, nếu doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả thì việc lại quả cũng không thể giúp ích được gì và họ sẽ để tuột mất lợi ích vào tay doanh nghiệp khác hay ngành khác (Khan 1996, 1998, 2000b).

Ở cực kia là một nhà nước yếu kém về chính trị, trong đó việc sử dụng đồng tiền để tìm kiếm đặc lợi của những đối tượng thụ hưởng thực tế hay tiềm năng quyết định chính sách và cản trở sự thay đổi chính sách. Trong trường hợp này, loại hình tham nhũng kim hãm Nhà nước góp phần dẫn đến hiệu quả hoạt động thấp vì các tập đoàn hoạt động kém hiệu quả có thể sử dụng các hành vi tham nhũng hay tìm kiếm đặc lợi dưới hình thức pháp lý để cản trở sự thay đổi chính sách hoặc những đặc lợi có hại cho họ. Vấn đề ở đây không phải là tham nhũng mà là đối tượng hoạt động kém hiệu quả có thể lực mua tác động để ngăn chặn sự thay đổi có hại cho họ. Thực sự, nếu không có

tham nhũng thì việc tìm kiếm đặc lợi về mặt pháp lý của các doanh nghiệp có thể lực cũng có thể mang lại kết cục y hệt như vậy. Hầu hết các nước đang phát triển nằm trong khoảng giữa hai thái cực này, song dường như nước nào càng gần với cực thứ hai thì năng lực quản trị thúc đẩy tăng trưởng của nước đó càng yếu. Vì vậy, nếu các chính sách có triển vọng tốt của Nhà nước bị đảo lộn thông qua các hành vi tham nhũng và tìm kiếm đặc lợi thì đó là biểu hiện của năng lực quản trị thúc đẩy tăng trưởng yếu.

Vì thế, tham nhũng kim hãm nhà nước có thể dẫn tới kết cục tăng trưởng hoặc đình trệ. Đây chính là điều được thể hiện qua chứng cứ thu được từ kinh nghiệm thực tiễn như minh họa trong Hình 2. Điều ai cũng hết sức mong đợi đó là hoàn toàn không có hành vi tham nhũng hay trục lợi khi nhà nước tạo ra một số đặc lợi/lợi ích có xu hướng có lợi. Song sẽ là phi thực tiễn nếu kỳ vọng không có hành vi tìm kiếm đặc lợi khi các biện pháp can thiệp bằng chính sách tất yếu tạo ra đặc lợi. Nếu trục lợi là hành vi không thể loại bỏ được, mục đích cần đặt ra đó là hạn chế những tác hại của hành vi này thay vì loại bỏ những biện pháp can thiệp hay đặc lợi/lợi ích có thể có lợi. Về lâu dài, cần đạt được mục đích đó là chuyển đổi phần lớn các hành vi trục lợi thành những hành vi hợp pháp, để đảm bảo tính minh bạch và pháp lý của hành vi trục lợi/tìm kiếm lợi ích. Rõ ràng là không thể áp dụng chính sách tự do hóa để loại bỏ đặc lợi bởi vì trong trường hợp này các biện pháp can thiệp có khả năng sẽ mang lại tác dụng tích cực (có lợi). Phương án trả mức lương cao hơn cho cán bộ công chức trong bộ máy hành chính có thể phát huy tác dụng nhưng với điều kiện nó được gắn với việc tạo dựng những năng lực hành chính phù hợp để quản lý các biện pháp can thiệp cần thiết.

Trong trường hợp này, chính sách đối phó tức thì và hiệu quả nhất là đảm bảo rằng việc thương thuyết về đặc lợi không làm đảo lộn chính sách khắc phục thất bại của thị trường. Mục tiêu đặt ra là phải xác định các chính sách thúc đẩy tăng trưởng thực sự hiệu quả và tăng cường năng lực đối phó của Nhà nước với các hành vi tìm kiếm đặc lợi bằng những biện pháp góp phần duy trì tăng trưởng. Đôi khi tính minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng có tác dụng nếu cả đặc lợi và việc tìm kiếm đặc lợi được hợp pháp hóa. Trong những trường hợp như vậy, việc tìm kiếm đặc lợi có thể được quản lý/điều tiết thông qua việc tăng cường những năng lực quản trị phù hợp để đảm bảo duy trì tăng trưởng. Ví dụ, chính sách về công nghiệp dựa trên điều luật quy định về hỗ trợ cho các ngành công nghệ cao thì việc vận động hành lang cho những ngành muốn được xếp vào nhóm công nghệ cao cũng được hợp pháp hóa. Tuy nhiên, nếu có những hạn chế về mặt pháp lý đối với một số hình thức tạo dựng đặc lợi (ví dụ, các quy tắc của WTO có thể gây khó khăn cho việc hỗ trợ tiếp thu công nghệ ở các nước đang phát triển) và như vậy cũng khó có thể hợp pháp hóa tất cả hoạt động tìm kiếm đặc lợi. Đây là những vấn đề về cơ cấu mà nhiều nước đang phát triển phải đối mặt và đòi hỏi phải có giải pháp mang tính thực tiễn.

4.3. Tham nhũng chính trị

Vấn đề quan trọng đối với các nước đang phát triển là có nhiều loại hình phân bổ đặc lợi có triển vọng mang tính tích cực nhưng không thể hợp pháp hóa ngay được vì nhiều lý do. Tham nhũng chính trị xảy ra khi quan chức nhà nước tham gia vào các hoạt động tạo ra đặc lợi/lợi ích mà không thể hợp pháp hóa nhưng lại cần thiết về mặt chính trị hay kinh tế. Đây có thể là trường hợp trong đó chính trị tạo ra đặc lợi cho những khu vực cử tri có quyền lực nơi cần thiết phải có sự hài lòng của cử tri nếu muốn tránh xung đột xã hội. *Mặc dù, về lâu dài, tham nhũng chính trị là điều không thể chấp nhận về mặt chính trị, song ảnh hưởng thực chất về mặt kinh tế trước mắt của loại hình tham nhũng này có thể mang tính tích cực nếu như hành động tạo đặc lợi này ảnh hưởng tiêu cực tới ổn định chính trị.* Rõ ràng ổn định về chính trị mang lại những lợi ích to lớn về kinh tế, và ở các nước đang phát triển, điều này đòi hỏi phải cho phép việc tạo ra các đặc lợi cho các nhóm cử tri có quyền lực thông qua chuyển giao những khoản kinh phí lớn ngoài ngân sách và các cơ hội tích lũy cho các đối tượng hậu thuẫn có thể lực (Khan 2005a).

Ở đây, sự khác biệt đáng kể với các nước tiên tiến là ở các nước tiên tiến, ngân sách của họ đủ lớn để cho phép các đảng phái cạnh tranh đưa ra các kế hoạch chi tiêu có tính thuyết phục với các cử tri và một trong số đó có thể giành được đa số phiếu tán thành. Nhưng ngân sách ở các nước đang phát triển không đủ để đáp ứng nhu cầu phân phối lại xuất phát từ các nhóm cử tri có thế lực. Nền chính trị dựa trên mối quan hệ đôi bên cùng có lợi giữa "người bảo trợ" và "khách hàng" thường xuất hiện hành vi tạo ra đặc lợi cho các nhóm hậu thuẫn có quyền lực nhưng lại có các quy trình vận hành qua đó ổn định chính trị được duy trì. Ở các nước có chế độ một đảng cầm quyền, sự phân bổ lợi ích chính trị nội bộ để duy trì ổn định chính trị lại khó quan sát hơn và khó làm cho minh bạch hơn.

Các cơ chế cho sự vận hành của tham nhũng chính trị có nhiều hình thức và khác nhau giữa các nước. Ở Hình 4, mũi tên phía trên trong trường hợp này đề cập tới một loạt hành vi vùng tiền của các phe phái và các doanh nhân chính trị có thế lực để tập hợp những người ủng hộ, đi theo họ và nắm được quyền lực về chính trị. Mũi tên phía dưới biểu thị thành quả, đó là những đặc quyền, đặc lợi được tạo ra cho các thành viên có thế lực. Nếu các hoạt động bất hợp pháp xảy ra ở một trong hai hoặc cả hai vòng cung đó thì sẽ có hiện tượng tham nhũng. Nhưng vì những lý do về cơ cấu, không thể ngăn chặn cũng như không thể hợp pháp hóa và minh bạch hóa một cách dễ dàng hành vi tham nhũng trong trường hợp này. Lý do là phải đạt được ổn định chính trị bằng cách này hay cách khác, song vì ngân sách còn hạn hẹp nên không thể thực hiện những lời hứa mang chữ tín với tất cả các đối tượng có thế lực thông qua ngân sách. Vấn đề cơ cấu này xảy ra ở tất cả các nước đang phát triển và khiến cho quy trình hoạt động chính trị ở những nước này bị nhiễm tham nhũng chính trị ở mức độ tương đối nghiêm trọng về mặt cơ cấu.

Trong một xã hội như Việt Nam với hệ thống chính trị một đảng cầm quyền, việc phân bổ lợi ích trong nội bộ đảng viên là cơ chế để qua đó duy trì ổn định và trật tự chính trị. Trong một số trường hợp, việc phân bổ đặc lợi trong nội bộ như vậy có thể mang tính hợp pháp; song trong một số trường hợp khác có thể mang tính chất tham nhũng chính trị. Sẽ là phi thực tế nếu đặt ra mục tiêu giải quyết tất cả các các loại hình tham nhũng chính trị ở các nước đang phát triển trước khi các nước này tạo dựng được một cơ sở ngân sách đầy đủ cho việc duy trì ổn định chính trị thông qua các chính sách xã hội dân chủ. Tuy nhiên, chừng nào một số hành vi tham nhũng chính trị có thể trùng lặp với loại hình tham nhũng kìm hãm nhà nước đề cập ở trên thì việc tăng cường năng lực quản trị thúc đẩy tăng trưởng đòi hỏi phải hạn chế hay tập trung giải quyết các hành vi tham nhũng chính trị cụ thể.

Tham nhũng chính trị và tham nhũng kìm hãm nhà nước thường trùng khớp với nhau. Ví dụ, trong một số trường hợp, các doanh nghiệp thành công nhận được sự hỗ trợ không thể thiếu của Nhà nước giúp họ tăng cường công nghệ và khả năng trụ vững thì tham nhũng chính trị có thể là cơ chế chia sẻ lợi nhuận chung giữa đối tượng nắm quyền lực chính trị và doanh nghiệp tư nhân. Những đặc lợi/lợi ích mà doanh nghiệp có được đó là tiến bộ về công nghệ và một số đặc lợi được chuyển giao cho những thế lực chính trị có quyền lực để đảm bảo ổn định chính trị. Trong những trường hợp như vậy, tuy tham nhũng vẫn là điều không được mong đợi, nhưng vẫn có thể hạn chế thiệt hại về mặt kinh tế do tham nhũng gây ra. Trong các trường hợp khác, tham nhũng chính trị có thể dẫn đến những hậu quả như xây dựng các công trình hạ tầng kém chất lượng, bảo hộ các doanh nghiệp kinh doanh kém hiệu quả và, trong trường hợp cực kỳ nghiêm trọng, hành vi chiếm đoạt sẽ được đề cập ở loại hình tham nhũng thứ tư. Trong những trường hợp này, đặc lợi/lợi ích trong tay những doanh nghiệp thua lỗ gây tác hại cho xã hội, và việc chia sẻ một vài trong số những đặc đó với những thế lực chính trị có quyền lực thông qua tham nhũng chính trị sẽ là cho việc kiểm soát hay loại bỏ những đặc lợi này khó khăn hơn. Các chính sách thúc đẩy tăng trưởng đòi hỏi phải giảm đáng kể những loại hình tham nhũng như vậy.

Giống như tham nhũng kim hãm nhà nước, tham nhũng chính trị không phải lúc nào cũng xuất phát từ lý do tính minh bạch và trách nhiệm giải trình hạn chế. Thực sự, loại hình tham nhũng này đôi khi trực tiếp bắt nguồn từ sự đáp ứng của các nhà lãnh đạo chính trị đối với yêu cầu/đòi hỏi của các nhóm/tổ chức có thể lực trong xã hội. Trong những trường hợp này, trách nhiệm giải trình mang tính dân chủ không thể hạn chế được tham nhũng chính trị và, thực sự, đây là bằng chứng về quá trình dân chủ hóa ở nhiều nước đang phát triển. Và cũng không thể giảm hiện tượng tham nhũng này bằng cách trả lương cao hơn cho cán bộ công chức hay bằng các biện pháp tăng chi phí cơ hội của tham nhũng vì trong trường hợp này cán bộ trong bộ máy hành chính thực hiện hành vi tham nhũng trên cơ sở hợp tác chặt chẽ với những ông chủ của họ trong bộ máy chính trị. Vì đây là loại hình tham nhũng quan trọng ở các nước đang phát triển nên chúng ta có thể hiểu được tại sao chiến lược chống tham nhũng chuẩn ở các nước này thường ít phát huy tác dụng đối với các chỉ số tham nhũng tổng thể.

4.4. Biển thủ và trộm cắp

Loại hình tham nhũng gây tác hại mạnh nhất là khi "các cán bộ nhà nước" thực hiện các hoạt động để tạo ra 'đặc lợi' vừa gây hại lại vừa bất hợp pháp. Trong trường hợp này, tham nhũng xảy ra dưới dạng các hoạt động biển thủ và trộm cắp. *Tham nhũng dưới hình thức biển thủ và trộm cắp luôn gây tác hại*. Mũi tên phía trên trong Hình 4 đề cập tới các hoạt động dùng đồng tiền để duy trì quyền lực chính trị và quân sự, và quyền lực này được sử dụng (ở vòng cung phía dưới) để vơ vét của cải và thu nhập vào túi họ bằng các hành vi biển thủ (trong trường hợp này là những 'đặc lợi' gây tác hại). Do vậy, các chỉ huy quân sự tìm kiếm lợi ích/trực lợi bằng cách chi tiêu nguồn lực cho duy tu bảo dưỡng vũ khí của họ (hay những khoản chi để trực lợi) và sau đó biển thủ nguồn lực của xã hội (để chuyển thành lợi ích của riêng họ). Trường hợp tham nhũng này có thể để lại hậu quả rất xấu về kinh tế và có thể làm cho nền kinh tế bị suy kiệt nhanh chóng. Có thể hy vọng rằng bất cứ nhà nước nào có đủ mức độ ổn định để đưa tầm tư duy vượt khỏi hiện tại sẽ ngăn chặn những loại hình tham nhũng này vì lợi ích riêng của bản thân nhà nước đó. Nên mặc dù có một số hành vi chiếm đoạt và trộm cắp xảy ra ở tất cả các nhà nước, đôi khi trùng lặp với các loại hình tham nhũng chính trị, song loại hình tham nhũng này chỉ trở nên nghiêm trọng ở những nhà nước đã bắt đầu có biểu hiện tan rã.

Kết quả là khi một xã hội bắt đầu có biểu hiện của loại hình tham nhũng này thì chiến lược phòng chống tham nhũng chuẩn lại càng không phù hợp. Chính sách phù hợp trong trường hợp này phải là tăng cường quyền lực tập trung của Nhà nước, đôi khi là xây dựng từ con số không. Rất may, Việt Nam không phải là một nước như vậy. Tuy nhiên, dường như tất cả các nước đều có các hiện tượng chiếm đoạt và trộm cắp, và việc áp dụng chính sách không khoan nhượng đối với loại hình tham nhũng này mang tính khả thi về mặt chính trị và là hoàn toàn thích đáng.

4.5. Những thách thức về chính sách phòng chống tham nhũng

Chính sách phòng chống tham nhũng có nhiều khả năng thành công nếu nó được thiết kế một cách hết sức thận trọng để nhằm vào những loại hình tham nhũng cụ thể đang gây cản trở kết quả hoạt động của nền kinh tế thay vì nhằm vào tất cả các loại hình tham nhũng một cách chung chung. Nên tập trung nỗ lực chính trị thực thụ để chống lại những loại hình tham nhũng có mức nguy hại nghiêm trọng vì như vậy sẽ dễ dàng hơn. Tuy tất cả loại hình tham nhũng đều không thể chấp nhận, song tiến độ thực hiện mục tiêu đó phải đảm bảo liên tục và thiết thực, và quan điểm quản trị thúc đẩy tăng trưởng có thể cho phép xây dựng các chính sách mang tính thực tiễn trong đó chỉ xác định một số ít lĩnh vực cụ thể cần được quan tâm giải quyết ngay.

Các ưu tiên của chính sách phòng chống tham nhũng ở một nước phụ thuộc vào các loại hình tham nhũng được coi là quan trọng nhất. Điều này lại phụ thuộc vào loại hình đặc lợi được coi là chủ đạo trong nền kinh tế. Ví dụ, nếu các đặc lợi về độc quyền và các đặc lợi được tạo ra bởi các quy định hạn chế đối với hoạt động kinh tế có vai trò chủ đạo thì hầu hết hiện tượng tham nhũng trong xã hội thuộc các loại hình tham nhũng hạn chế thị trường. Trong trường hợp này, chiến lược phòng chống tham nhũng theo quan điểm quản trị tốt thực sự là một giải pháp đối phó phù hợp. Còn nếu thấy xuất hiện nhiều biện pháp can thiệp và đặc lợi có triển vọng tích cực (có lợi) thì lúc đó tham nhũng kìm hãm nhà nước có thể là vấn đề quan trọng. Trong trường hợp này, cần ưu tiên tăng cường năng lực của Nhà nước để giải quyết hiệu quả hơn những thất bại đó của thị trường. Có lẽ một số lĩnh vực tham nhũng cần được ưu tiên giải quyết, song trách nhiệm giải trình và đe dọa truy tố có thể vẫn chưa đủ vì những lý do nêu trên. Có thể không đạt được kết quả là triệt tiêu hoàn toàn tham nhũng một khi vẫn tồn tại những đặc lợi cần thiết ở mức độ đáng kể, và chính sách phòng chống tham nhũng trong bối cảnh này cần phải tập trung vào việc xây dựng xây dựng thể chế và năng lực để đảm bảo tham nhũng không bảo vệ rủi ro về đạo đức hay không tạo điều kiện cho các cơ sở sản xuất kém hiệu quả tranh thủ được lợi ích do chính sách mang lại.

Có khả năng tham nhũng chính trị là hiện tượng phổ biến ở tất cả các nước đang phát triển, và đặc lợi sẽ được tạo ra cho các nhà tổ chức và các phe phái có thể lực về chính trị. Có thể sẽ rất khó gây được tác động đáng kể đối với tham nhũng chính trị trong thời gian ngắn trước mắt, song có thể bắt đầu bằng việc tăng cường năng lực ngân sách. Có lẽ cũng cần phải giải quyết một số loại hình tham nhũng chính trị khi chúng trùng lặp với loại hình tham nhũng kìm hãm nhà nước mang tính chất gây hại. Cuối cùng, nếu tình trạng tham nhũng mang tính chiếm đoạt diễn ra ở mức độ nghiêm trọng thì cần phải ưu tiên tăng cường năng lực kiểm tra, giám sát của Nhà nước ở cấp trung ương. Điều này có ý nghĩa hết sức quan trọng ở những nước đang phải đối mặt với nguy cơ tan rã của Nhà nước, nhưng có thể ít quan trọng hơn ở những nhà nước tương đối mạnh như Việt Nam.

Tham nhũng mang tính nhạy cảm về chính trị do nó có những mối liên quan tới các quy trình hoạt động chính trị, nên một chiến lược phòng chống tham nhũng được xác định trong phạm vi hẹp và tiến hành từng bước nhằm vào những lĩnh vực tham nhũng nhất định có thể là cách thức duy nhất mang tính khả thi để giải quyết vấn đề tham nhũng làm suy giảm tăng trưởng. Việc tấn công trực diện vào tất cả các loại hình tham nhũng có thể nhận được sự hỗ trợ mang tính hình thức về mặt chính trị từ các phần tử tinh tú trong giới chính trị của đất nước, song kinh nghiệm của nhiều nước đang phát triển cho thấy những chính sách dàn trải như vậy có ít cơ hội thành công.

5. Việt Nam: Vai trò của đặc lợi và chính sách phòng chống tham nhũng

Để xác định các loại hình tham nhũng đã thịnh hành ở Việt Nam, cần xem xét các loại hình đặc lợi đã và đang thúc đẩy hay kìm hãm tăng trưởng trong hai thập kỷ qua. Chứng cứ cho thấy quá trình chuyển đổi sang tăng trưởng ở Việt Nam không thể đơn thuần giải thích là quá trình tự do hóa, xóa bỏ các quy định hạn chế không cần thiết của Nhà nước (và các đặc lợi độc quyền không công khai). Song, câu chuyện dường như phức tạp hơn thế. Trong những năm 1980, Việt Nam được hưởng lợi từ một loạt biện pháp can thiệp không công khai mà đã chủ định hay ngẫu nhiên tạo ra các giải pháp cho những thất bại lớn của thị trường. Những giải pháp này có các đặc lợi đi kèm theo và, vì vậy, chúng ta không lấy gì làm ngạc nhiên khi thấy một số đặc lợi làm nảy sinh các hành vi tiêu cực hay tác động vào việc phân bổ các đặc lợi này. Ở một nước đang phát triển, một số hoạt động gây ảnh hưởng kiểu này thường không lộ diện và không chịu sự điều chỉnh của luật pháp và, vì vậy theo định nghĩa, cũng có thể coi là tham nhũng. Nếu loại hình tham nhũng này có ý nghĩa quan trọng ở Việt Nam thì việc

ngiên cứu chính sách cần phải nhằm xác định ỨC ĐỘ ảnh hưởng của loại hình tham nhũng kim hãm nhà nước đối với việc kết quả tăng trưởng. Ưu tiên trong việc giải quyết loại hình tham nhũng này là tăng cường năng lực của nền kinh tế để có thể duy trì hay thậm chí đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng. Còn trong trường hợp các loại hình đặc lợi nguy hại hơn chiếm ưu thế ở Việt Nam thì các biện pháp đối phó khác, kể cả việc tự do hóa, có thể coi là phù hợp cho mục đích phòng chống tham nhũng.

Quá trình tăng trưởng của Việt Nam bắt đầu từ cuối những năm 1980 với chủ trương "*phá rào*" trao nhiều quyền tự do hơn cho các doanh nghiệp nhà nước trong việc tiêu thụ sản phẩm để cuối cùng dẫn đến việc công bố chính thức công cuộc *đổi mới* vào năm 1986. Kể từ lúc này khu vực tư nhân ngày càng được chính thức công nhận và khuyến khích và tiến tới trao quyền tự chủ cho khu vực doanh nghiệp nhà nước (Trần 1999: 43-7; Roma 2008: 13-23). Những nỗ lực cải cách đã làm thay đổi đáng kể khung chính sách cho phép tốc độ tăng trưởng gia tăng vào năm 1990 và duy trì ở mức cao trong gần hai thập kỷ trước khi cuộc suy thoái toàn cầu năm 2008 bắt đầu phát tác. Bảng 1 so sánh tăng trưởng của Việt Nam với các nước khác. Trong giai đoạn 1985 - 2005, tốc độ tăng trưởng của Việt Nam đứng thứ hai sau Trung Quốc. Tuy nhiên, mức thu nhập bình quân đầu người của Trung Quốc cao gấp gần ba lần Việt Nam, trong khi Thái Lan và Malaixia còn tiến xa hơn nữa. Mức thu nhập bình quân đầu người hiện nay của Việt Nam gần bằng Ấn Độ.

Bảng 1 Kết quả hoạt động kinh tế của Việt Nam trong thời gian gần đây so với các nước

	Việt Nam	Trung Quốc	Thái Lan	Malaixia	Đông Á	Tất cả các nước đang phát triển	Ấn Độ	Các nước tiên tiến
GDP theo đầu người 2006 (giá trị Đô La hiện tại)	700	2000	3050	5620	1856	1997	820	38190
Dân số 2006 (triệu người)	84,1	1311,8	63,4	26,1	1898,9	5507,4	1109,8	9444
Tăng trưởng GDP theo đầu người								
1985-1990	2,5	6,4	8,9	4,1	5,9	1,3	3,9	3,1
1990-1995	6,0	10,8	7,1	6,5	8,7	1,5	3,2	1,3
1995-2000	5,2	7,2	-1,8	1,1	4,8	2,5	4,0	2,3
2000-2005	5,8	8,5	4,5	2,7	7,2	3,9	5,2	1,4
1985-2005	5,3	8,1	4,3	4,0	6,6	2,1	3,8	1,9

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2008)

Các chủ trương mở cửa, cho phép các doanh nghiệp có quyền tự chủ cao hơn và thường cho doanh nghiệp mạnh dạn chấp nhận rủi ro đều góp phần quan trọng vào tăng trưởng của Việt Nam. Một cách diễn giải chung về thực tế này là chính việc cải cách thị trường là nguyên nhân mang lại tăng trưởng của Việt Nam vì nó cho phép Việt Nam tạo ra sản phẩm trên cơ sở những lợi thế so sánh của mình. Điều này có nghĩa là việc tăng cường đối diện với thị trường thông qua tự do hóa và các bước cải thiện trong công tác quản trị thúc đẩy thị trường sẽ góp phần duy trì và thúc đẩy tăng trưởng. Xem xét kỹ hơn bối cảnh diễn ra quá trình tăng trưởng ở Việt Nam trong toàn bộ giai đoạn này thì thấy rằng nếu chỉ dựa vào hai yếu tố là tự do hóa và thị trường hoạt động hiệu quả thì không thể lý giải tại sao Việt Nam có thể liên tục đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng. Đặc biệt, tăng trưởng chịu sự chi phối của đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tìm kiếm cơ hội đặc lợi tại Việt Nam. Ngoài ra, những đặc lợi ngẫu nhiên như được tạo ra bởi Hiệp

định đa sọi (MFA) giải quyết được các trường hợp thất bại quan trọng của thị trường và cho phép Việt Nam phát triển các ngành nghề sử dụng nhiều lao động. Cuối cùng, Việt Nam không tuân theo các điều kiện "quản trị tốt" mà về mặt lý thuyết là cần thiết để đảm bảo cho thị trường tăng trưởng một cách hiệu quả.

Bảng 2 kết quả Việt Nam đã đạt được về các chỉ số quản trị tốt trong năm 1996 tức là khi tốc độ tăng trưởng của Việt Nam bắt đầu tăng. Đây là năm đầu tiên có được cơ sở dữ liệu chung mang tính so sánh về công tác quản trị xuất phát từ bộ dữ liệu các Chỉ số Quản trị Thế giới (WGI) của Ngân hàng Thế giới. Vị trí xếp hạng của Việt Nam so với một số nước tăng trưởng cao trong giai đoạn 1985-2005 cũng được thể hiện bằng đồ họa ở các Hình từ số 6 đến số 11.

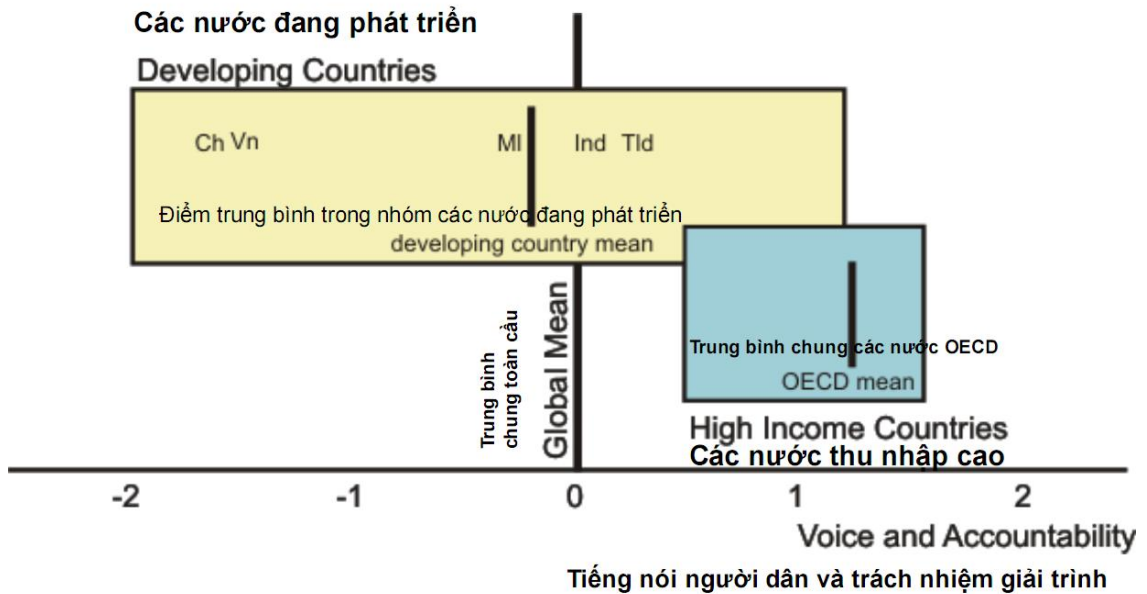
Bảng 2 Kết quả thực hiện các Chỉ số Quản trị thông thường của Việt Nam năm 1996 so với các nước

Điểm số về công tác quản trị năm 1996							Tăng thu nhập đầu người 1985-2005
	Tiếng nói & trách nhiệm giải trình	Ổn định chính trị	Hiệu quả của Chính phủ	Chất lượng pháp chế	Chế độ pháp quyền	Kiểm soát tham nhũng	
(trong ngoặc đơn là sai số chuẩn)							
Việt Nam	-1,50 (0,23)	0,31 (0,29)	-0,23 (0,24)	-0,32 (0,29)	-0,65 (0,2)	-0,54 (0,19)	5,3
Malaisia	-0,31 (0,23)	0,64 (0,29)	0,88 (0,23)	0,68 (0,23)	0,73 (0,19)	0,49 (0,17)	4,0
Thái Lan	0,29 (0,23)	0,05 (0,29)	0,46 (0,23)	0,45 (0,23)	0,58 (0,19)	-0,31 (0,17)	4,3
Trung Quốc	-1,66 (0,23)	-0,26 (0,29)	0,14 (0,23)	0,15 (0,23)	0,25 (0,19)	-0,15 (0,17)	8,1
Ấn Độ	0,12 (0,23)	-1,12 (0,29)	-0,20 (0,23)	-0,01 (0,23)	-0,29 (0,19)	-0,36 (0,17)	3,8
Đông Á	-0,01	0,07	0,10	0,08	-0,08	-0,05	6,6
Các nước đang PT	-0,22	-0,30	-0,23	-0,05	-0,31	-0,28	2,1
Khoảng	-2,01 - 1,21	-2,90 - 1,05	-1,77 - 0,96	-3,13 - 1,29	-2,27 - 1,22	-2,09 - 1,29	
Các nước OECD thu nhập cao	1,22	0,96	1,76	1,00	1,59	1,68	1,9
Khoảng	0,50 - 1,59	0,15 - 1,37	0,81 - 2,43	0,35 - 1,58	0,70 - 2,08	0,58 - 2,30	

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (2005a; 2008)

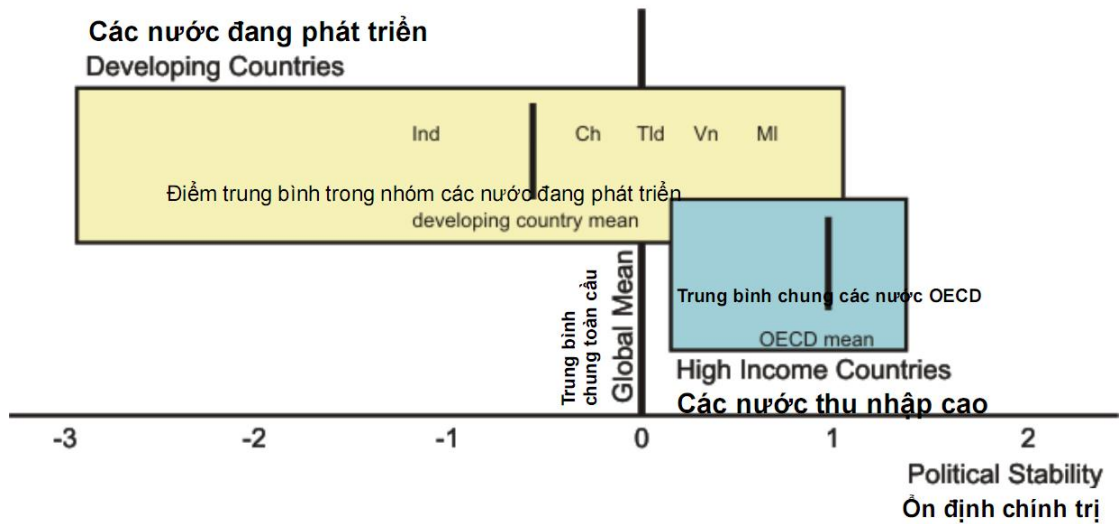
Các chỉ số WGI đo kết quả đạt được về mặt quản trị thúc đẩy thị trường. Dữ liệu cho thấy một số đặc điểm thú vị. Thứ nhất, các nước đang phát triển đạt điểm số thấp hơn đáng kể về *tất cả* các chỉ số về quản trị thúc đẩy thị trường so với các nước tiên tiến (cũng được thể hiện trong Hình 2). Thứ hai, các nghiên cứu khác nhau cho điểm rất khác nhau đối với cùng một nước, và điều này được phản ánh ở sai số chuẩn lớn đối với mỗi chỉ số trong cơ sở dữ liệu WGI. Trong nhiều trường hợp, sai số chuẩn quá lớn nên không thể khẳng định những sự khác biệt giữa các nước đang phát triển có ý nghĩa về mặt thống kê hay không (Bảng 1). Trường hợp ngoại lệ duy nhất là chỉ số về tiếng nói & trách nhiệm giải trình và chỉ số về chế độ pháp quyền (Việt Nam và Trung Quốc đạt điểm thấp hơn so với các nước khác) và chỉ số về ổn định chính trị (Việt Nam và Trung Quốc đạt điểm cao hơn). Điểm số của Việt Nam và Trung Quốc phản ánh thực tế đây là hai nước có hệ thống một đảng cầm quyền duy nhất trong số các nước lấy mẫu cho nghiên cứu này.

Hình 6 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Tiếng nói và trách nhiệm giải trình



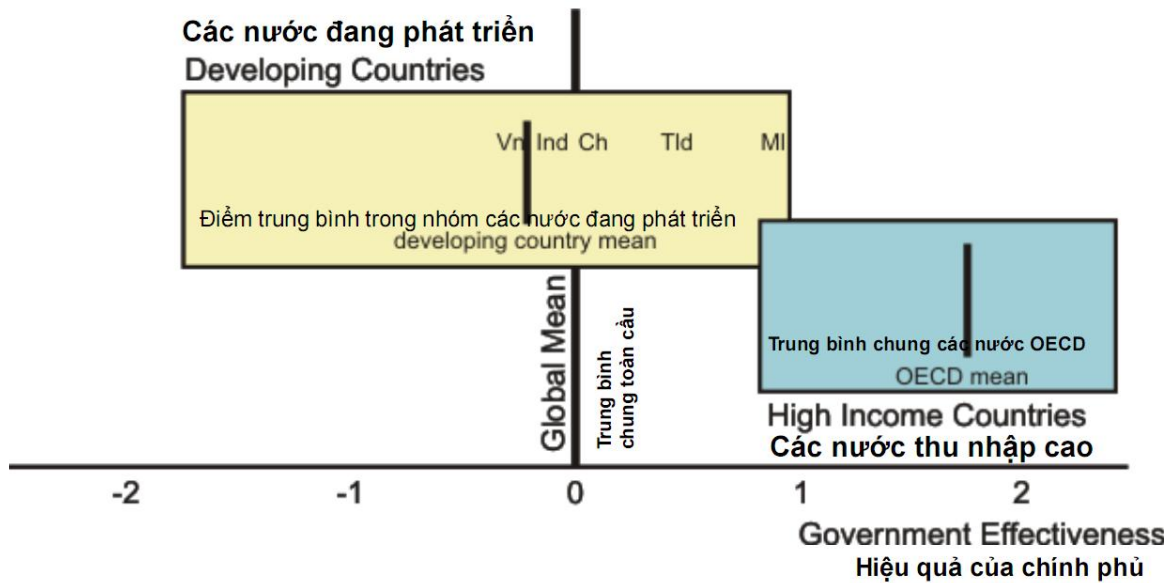
Ghi chú: Vn = Việt Nam, Ch = Trung Quốc, Tld = Thái Lan, MI = Malaysia và Ind = Ấn Độ. So sánh theo trục hoành.

Hình 7 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Ổn định chính trị



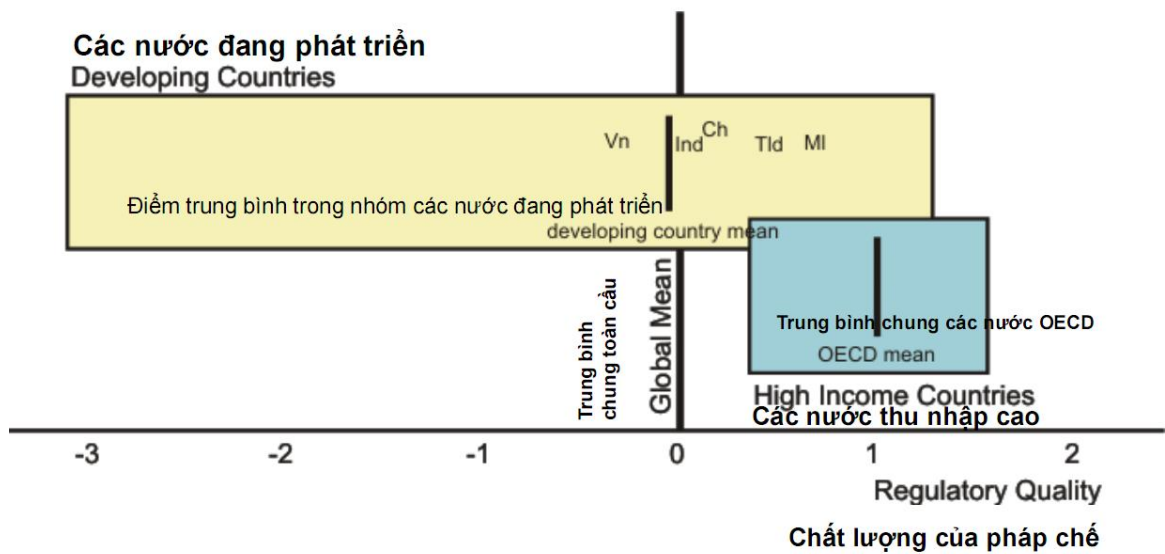
Ghi chú: Vn = Việt Nam, Ch = Trung Quốc, Tld = Thái Lan, MI = Malaysia và Ind = Ấn Độ. So sánh theo trục hoành.

Hình 8 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Hiệu quả hoạt động của Chính phủ



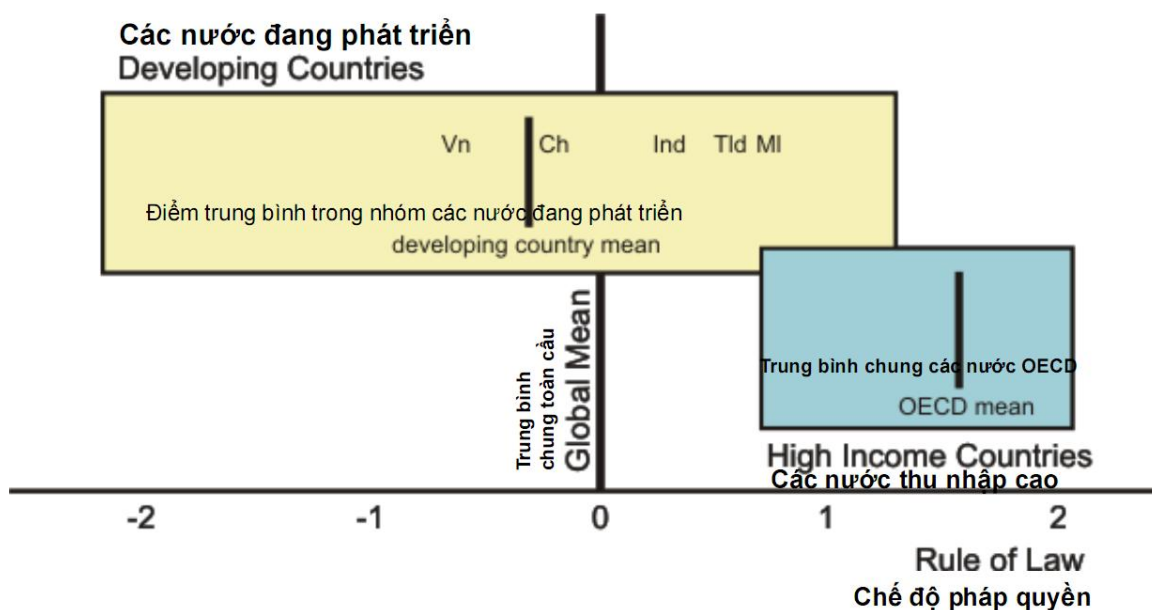
Ghi chú: Vn = Việt Nam, Ch = Trung Quốc, Tld = Thái Lan, MI = Malaysia và Ind = Ấn Độ. So sánh theo trục hoành.

Hình 9 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Chất lượng của pháp chế



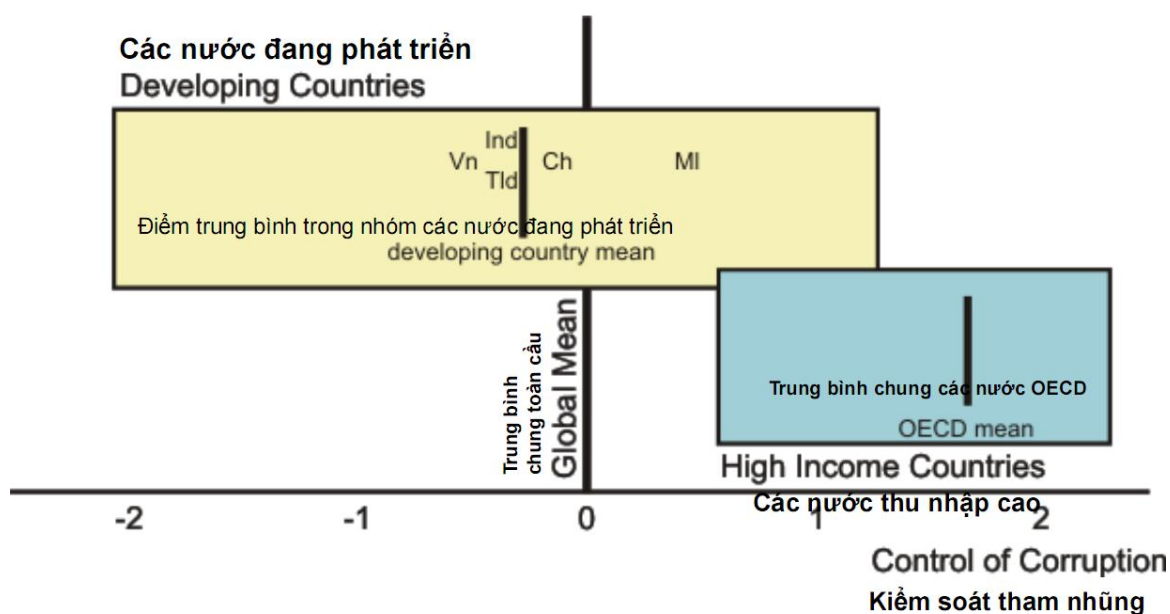
Ghi chú: Vn = Việt Nam, Ch = Trung Quốc, Tld = Thái Lan, MI = Malaysia và Ind = Ấn Độ. So sánh theo trục hoành.

Hình 10 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Pháp quyền



Ghi chú: Vn = Việt Nam, Ch = Trung Quốc, Tld = Thái Lan, MI = Malaysia và Ind = Ấn Độ. So sánh theo trục hoành.

Hình 6 Kết quả công tác quản trị của Việt Nam năm 1996: Kiểm soát tham nhũng



Ghi chú: Vn = Việt Nam, Ch = Trung Quốc, Tld = Thái Lan, MI = Malaysia và Ind = Ấn Độ. So sánh theo trục hoành.

David Dollar (2002) cho rằng tốc độ tăng trưởng của Việt Nam trong những năm 1990 bị giảm sút vì điểm số về công tác quản trị tốt của Việt Nam thấp hơn so với Ấn Độ, Trung Quốc và Thái Lan, và luận điểm này cần phải xem lại do có những sai số chuẩn lớn nói trên. Xét hầu hết các chỉ số, Việt Nam không thua kém nhiều so với các nước khác trong những năm 1990, và điểm số của bản thân các nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng cao này cũng không lớn hơn nhiều so với mức trung bình của các

nước đang phát triển nói chung. Như vậy, không thể căn cứ vào kết quả công tác quản trị tốt để lý giải cho tốc độ tăng trưởng của Việt Nam đi lên hay đi xuống sau này.

Tầm quan trọng của sự thất bại của thị trường được nhấn mạnh trong cuộc Điều tra về Môi trường đầu tư năm 2006, trong đó hầu hết các doanh nghiệp đều xác định khả năng tiếp cận với tài chính, đất đai, cơ sở hạ tầng và nhân lực có tay nghề chính là yếu tố cản trở quan trọng đối với công việc kinh doanh (Đánh giá chung của các nhà tài trợ năm 2007: 73-4). Khi được gắn với các biện pháp đối phó với sự thất bại của thị trường thì các đặc lợi có thể có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng. Những đặc lợi khác có thể là dấu hiệu của sự kém hiệu quả. Quá trình tăng trưởng của Việt Nam từ năm 1990 có một số đặc điểm cho thấy những loại đặc lợi góp phần làm tăng hay giảm tốc độ tăng trưởng. Thứ nhất, quá trình tăng trưởng của Việt Nam từ năm 1990 chủ yếu bị chi phối bởi các doanh nghiệp tương đối nhỏ với các công nghệ sử dụng nhiều lao động (Belser 2000; Chương trình Harvard Việt Nam 2008: 34). Đây thường được xem như bằng chứng cho thấy tăng trưởng bị chi phối bởi thị trường cạnh tranh phi đặc lợi. Trên thực tế, hiện tượng tăng trưởng chịu sự tác động của thị trường chỉ xảy ra khi năng lực công nghệ được tăng cường thông qua việc khắc phục những thất bại nghiêm trọng của thị trường cản trở sự tiếp thu công nghệ.

Thứ hai, một cơ chế quan trọng để cho hiện tượng đó xảy ra là MFA. Điều này đã tạo ra những đặc lợi quan trọng một cách tình cờ cho ngành dệt may khi Việt Nam được phép tiếp cận với thị trường Châu Âu và Hoa Kỳ trên cơ sở giảm thuế và được tiếp cận theo nguyên tắc phi hạn ngạch với thị trường Hoa Kỳ (Nadvi, và cộng sự. 2004a; Nadvi, và cộng sự. 2004b). Những đặc lợi không công khai đã thu hút đầu tư và cho phép học hỏi trong ngành dệt may. Vì vậy, luận điểm cho rằng tăng trưởng của ngành dệt may hoàn toàn chịu sự chi phối của thị trường tự do và lợi thế so sánh là sai. Tuy nhiên, thành công của các ngành sử dụng nhiều lao động đã được sử dụng để tạo thuận lợi cho Việt Nam gia nhập WTO và các hiệp định tự do thương mại song phương khác (Flatters 1997; Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 49-58). Trên thực tế, kinh nghiệm của Việt Nam cho thấy tầm quan trọng của các đặc lợi tạm thời trong việc thu hút đầu tư và công nghệ ở những ngành sử dụng nhiều lao động.

Thứ ba, Việt Nam tiếp nhận lượng tài chính nước ngoài đáng kể dưới dạng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và viện trợ. Năm 2006, FDI đạt mức 10,2 tỷ USD và chiếm tỷ trọng trong GDP còn cao hơn so với FDI ở Trung Quốc (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2001: 6, 2007: 72). Việt Nam cũng đã từng là một trong những nước nhận nhiều viện trợ nhất về giá trị tuyệt đối. Viện trợ dưới hình thức hỗ trợ ngân sách là một nguồn đặc lợi quan trọng tài trợ cho các chính sách vì người nghèo và qua đó giúp Nhà nước duy trì chiến lược phục vụ tăng trưởng (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 29-33). FDI thường nhằm tìm kiếm các đặc lợi ngẫu nhiên như trong ngành dệt may hay đặc lợi ở những thị trường nội địa được bảo hộ.

Thứ tư, hầu hết tất cả các doanh nghiệp lớn trong nước đều nằm trong khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Nhiều doanh nghiệp được tiếp cận với những đặc lợi quan trọng vì họ có sức mạnh thị trường và được hưởng những khoản trợ cấp không công khai. Song khu vực DNNN cũng giữ vai trò chủ đạo trong việc thúc đẩy cải cách. Một số DNNN sử dụng các đặc lợi mà họ có được để nâng cấp công nghệ và di chuyển lên nấc thang giá trị cao hơn. Các doanh nghiệp này hoạt động không tốt bằng các công ty tư nhân, nhưng hợp sức với nhau thì tạo ra tăng trưởng và điều này không giống với các nước đang phát triển khác (Chương trình Harvard Việt Nam 2008: Bảng 5). Đa số DNNN sản xuất, kinh doanh có lãi (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 62). Song trong nhiều trường hợp những đặc lợi gây hại cũng xuất hiện, xuất phát từ việc độc quyền về giá cả hay việc tán công vào thị trường bất động sản và chứng khoán vì mục đích đầu cơ. Việc tổ chức lại các DNNN thành một số tập đoàn khổng lồ trong năm 2006 không thể làm cho họ hoạt động năng suất hơn hay hiệu quả hơn (Chương trình Harvard Việt Nam 2008: 30-1).

Cuối cùng, Việt Nam vẫn là nhà nước một đảng cầm quyền đúng đắn và có hiệu quả, trong đó hệ thống chính trị vẫn duy trì tốt vị trí chính đáng của mình bằng cách đạt được tốc độ tăng trưởng cao. Việc phân phối quyền hành và nguồn lực trong nội bộ Đảng là yếu tố duy trì ổn định chính trị, tuy nhiên một số quyền ưu đãi do một số cá nhân có thể lực về chính trị nắm bắt cũng được coi là đặc lợi, và một số quy trình hoạt động tạo điều kiện cho việc phân bổ hay nắm bắt đặc lợi có thể coi là mang tính tham nhũng (Chương trình Harvard Việt Nam 2008).

Hình 7 Quản trị và tăng trưởng ở Việt Nam: Các dạng thức và yếu điểm

Chính sách/lợi ích từ vận động chính sách	Quản trị quốc gia	Kết quả tác động/ Rủi ro
Lợi ích từ chính sách dành cho các doanh nghiệp nhà nước để trang bị công nghệ và công nghiệp hoá, giai đoạn 1976-	Quản trị khu vực doanh nghiệp nhà nước gắn với quản lý phân bổ lợi ích trong Đảng	Đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào tăng trưởng song thấp hơn so với doanh nghiệp tư nhân
Độc quyền của khu vực nhà nước trong nền kinh tế, 1976-1986 1986 – sau đổi mới, khu vực nhà nước có điều kiện tiếp cận với nhiều hình thức kiếm lợi: bao cấp lẫn nhau, bảo hộ, tiếp cận vốn ngân hàng, sức mạnh thị trường, đầu cơ tài sản và đất đai	Các doanh nghiệp nhà nước tập hợp thành khu vực nhà nước (song ngày càng đa dạng về hình thức). Các tổng công ty đang chuyển dần thành các công ty cổ phần 'Cổ phần hoá' đặc biệt là từ năm 2003 đã dẫn tới hành vi kiếm lời và cạnh tranh.	Song doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam phần lớn có lợi nhuận và phát triển, và có xu hướng đổi mới, cập nhật công nghệ, sáng tạo và hợp tác trao đổi kinh nghiệm (ví dụ như ngành đóng tàu và may mặc) Song, có lo ngại về việc sử dụng vốn kém hiệu quả và độc quyền.
Lợi ích bất ngờ cho việc học tập kinh nghiệm, đặc biệt là đối với ngành may mặc theo Hiệp định hàng đa sợi (MFA) từ năm 1990	Bảo hộ đặc biệt khu vực tư nhân sau đổi mới song chưa có khung pháp lý vững để đảm bảo lợi ích từ học tập kinh nghiệm có hiệu quả	Thúc đẩy tăng trưởng mạnh trong các ngành hướng tới xuất khẩu công nghệ thấp
Cô-ta may mặc đặc biệt cho EU năm 1992. Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ năm 2000 (BTA) Ở một số ngành, các doanh nghiệp quốc gia lợi sử dụng lợi ích từ đầu cơ để đầu tư cho việc học	Ưu đãi thương mại đối với những ngành xuất khẩu cạnh tranh đã có hiệu quả bởi nó tạo thuận lợi về thời gian. Những lợi ích có được từ đầu cơ ở những doanh nghiệp lớn ít có tác động rõ ràng đối với nâng cấp công nghệ.	Một số bằng chứng cho thấy công nghệ từng bước được nâng cấp trong các ngành sử dụng nhiều lao động nhưng không mạnh như ở các quốc gia Đông Á khác. Có mối lo ngại về việc tập trung vào đầu cơ đất đai và tài sản ở các doanh nghiệp lớn.
Những nguồn tiền lớn từ bên ngoài, 1990-	Mức độ ổn định chính trị cao và quy trình chính trị tương đối nguyên tắc	Tăng trưởng một phần nhờ đầu tư nước ngoài và ổn định một phần nhờ viện trợ thông qua việc chi ngân sách cho xoá đói giảm nghèo
Tăng trưởng đầu tư nước ngoài nhanh chóng, đặc biệt là trong các ngành sản xuất cho xuất khẩu và sử dụng nhiều lao động (sức hấp dẫn ban đầu là những lợi ích bất ngờ và năng lực của nhà nước trong giải quyết những thất bại trên thị trường đất đai và các thị trường khác). Một trong những nước nhận viện trợ lớn nhất, chủ yếu theo hình hỗ trợ ngân sách.	Ổn định chính trị và mối quan hệ phi chính thức đảm bảo bảo trợ cho các nhà đầu tư nước ngoài và khuyến khích đầu tư vào những lĩnh vực đem lại lợi nhuận nhanh chóng. Năng lực quản trị quốc gia tương đối vững trong định hướng viện trợ nước ngoài vào những lĩnh vực tập trung xoá đói giảm nghèo thu hút các nhà tài trợ.	Các nhà đầu tư nước ngoài có vẻ dè dặt trong việc đầu tư mạnh vào công nghệ nếu việc đầu tư đó đòi hỏi quá trình đào tạo nghề dài hơi. Khó có thể đáp ứng được các yêu cầu về quản trị quốc gia và chống tham nhũng của các nhà tài trợ: ví dụ trường hợp Nhật Bản tạm ngừng viện trợ hồi tháng 12/2008.

Như vậy, quá trình tăng trưởng ở Việt Nam chịu sự chi phối của nhiều yếu tố chứ không chỉ việc tự do hóa. Có chứng cứ cho thấy có một loạt đặc lợi góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy tăng trưởng, song cũng có những đặc lợi gây hại cho tăng trưởng. Những đặc lợi quan trọng và các cơ cấu quản trị quyết định cách thức "điều khiển" những đặc lợi này được trình bày tóm tắt trong Hình 12. Tuy tốc độ tăng trưởng cao, song năng suất lao động và tốc độ tăng năng suất lao động còn rất thấp. Trong giai đoạn 1993 - 1997, giá trị gia tăng theo đầu lao động tăng tổng cộng là 54% (Belser 2000: Bảng 4), song con số này phản ánh việc thu hút lao động nông nghiệp thiếu việc làm vào ngành chế tạo. Giá trị gia tăng theo đầu lao động trong ngành chế tạo giảm từ 57% mức của Trung Quốc năm 1990 xuống còn 40% năm 2000 (Jenkins 2004: Bảng 6). Trong bối cảnh Việt Nam là nền kinh tế nghèo hơn có năng suất ban đầu trong ngành chế tạo thấp hơn, thì tốc độ tăng năng suất chậm trong ngành chế tạo là một vấn đề cần quan tâm. Trong giai đoạn 1990 - 2000, năng suất các nhân tố tổng hợp của toàn bộ nền kinh tế chỉ tăng 1,1%/năm (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2001: Bảng 1.3). Bây giờ, chúng ta hãy nghiên cứu một số nguồn đặc lợi quan trọng để xem chúng có liên quan như thế nào với một số đặc điểm kinh tế như vậy của quá trình tăng trưởng ở Việt Nam và những yếu tố kìm hãm mà Việt Nam đang phải đối mặt.

5.1. DNNN đối phó với thất bại của thị trường: Tăng trưởng trong khó khăn

Nỗ lực cải cách của Việt Nam do các DNNN khởi xướng với sự ủng hộ ngầm của những cán bộ Đảng có tư duy thực tế (Rama 2008). Thực tế này lý giải tạo sao các DNNN của Việt Nam lại năng động và thực tế hơn so với các DNNN ở nhiều nước đang phát triển khác. Sau khi thoát khỏi hệ thống kế hoạch theo kiểu Liên Xô cũ thì nhiều DNNN đã tranh thủ quyền tự chủ ngày càng tăng để tìm kiếm và tạo dựng cơ hội kiếm tiền mới. Trong quá trình đó, họ đối mặt với rất nhiều thất bại của thị trường như dự kiến trong bối cảnh mà họ tự khẳng định chính mình, song việc tiếp cận với nhiều đặc lợi và các cơ cấu tổ chức tồn tại từ trước cho phép một số DNNN tìm cách nâng cấp công nghệ, thực hiện các khoản đầu tư mới và nâng cao sản lượng. Nhưng nhiều DNNN lại kém năng động hơn, ỷ lại vào đặc lợi để duy trì việc làm và tình trạng hoạt động kém hiệu quả và không tạo ra được cơ hội để nâng mình lên và hòa nhập vào những quỹ đạo kinh tế năng động hơn và có khả năng trụ vững hơn.

Có nhiều nguồn tạo ra đặc lợi cho các DNNN. Thứ nhất, các DNNN thường có thế mạnh thị trường vì họ bán các sản phẩm được bảo hộ ở thị trường nội địa. Thứ hai, việc Chính phủ ngầm bảo lãnh cho các khoản nợ của DNNN cũng như việc họ được vay vốn từ các ngân hàng nhà nước đồng nghĩa với việc họ có khả năng tiếp cận với tín dụng một cách dễ dàng hơn và với chi phí thấp hơn, và như vậy vô hình chung đã tạo ra đặc lợi cho họ. Thứ ba, các DNNN sở hữu những tài sản quan trọng như đất đai và được tiếp cận với tài nguyên thiên nhiên, và điều đó tạo cho họ lợi thế đáng kể so với những đối tượng tham gia tiềm năng từ khu vực tư nhân hay các doanh nghiệp nước ngoài đặc biệt trong một số ngành quan trọng. Cuối cùng, các DNNN được tổ chức trong phạm vi "các hiệp hội doanh nghiệp" ở các bộ chủ quản, vốn là tiền thân của các tổng công ty. Việc trợ cấp tài chính chéo cho các doanh nghiệp trong nội bộ các hiệp hội cũng như chia sẻ kiến thức chuyên môn và kinh nghiệm học hỏi tạo ra những đặc lợi không công khai mà đôi khi được sử dụng để tiếp thu công nghệ.

Cheshier và Penrose đưa ra những ví dụ về việc các xí nghiệp dệt may thành công được khuyến khích trợ cấp chéo và hỗ trợ hiệu quả cho các xí nghiệp bị tụt hậu tham gia vào các dây chuyền mới có giá trị gia tăng cao hơn như may comple, sáp nhập với những doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả và hỗ trợ về quản lý (2007: 14-15, 27-28). Một trong những ví dụ điển hình về việc sử dụng những đặc lợi nội bộ để học hỏi, tiếp thu kiến thức là tổng công ty đóng tàu biển Vinashin. Vào những năm 1990, Vinashin quyết định sẽ đưa ngành công nghiệp đóng tàu non trẻ của Việt Nam với công

việc chính là đóng tàu thuyền chạy trên sông trở thành một cơ sở đóng tàu biển với quy mô toàn cầu. Để đạt được mục đích này, Vinashin đã phải chi khá nhiều kinh phí từ ngân sách nội bộ để tìm kiếm, thăm dò công nghệ và quảng bá Việt Nam như là một quốc gia đóng tàu biển tiềm năng và thậm chí đóng một con tàu mẫu đi khắp thế giới để tìm kiếm khách hàng tiềm năng (Cheshier và Penrose 2007: 14, 30). Trong các ngành khác, biện pháp việc sáp nhập được sử dụng để dọn sạch những doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả mà không có cơ hội sinh lợi. Như vậy, tuy mục tiêu của hầu hết các tổng công ty và DNNN Việt Nam thường đơn giản chỉ là duy trì việc làm và khả năng sinh lợi, song tác dụng thu được trong nhiều trường hợp là nâng cấp công nghệ và tài trợ cho việc học hỏi, tiếp thu kiến thức trong bối cảnh thất bại của thị trường cản trở các cách làm khác để đạt mục đích này. Song, trong khi một số DNNN như Vinashin lúc đầu có đạt được những thành công nhất định trong việc tiếp nhận và nâng cấp công nghệ, hiệu quả hoạt động gần đây và các khoản vay nợ lớn của Vinashin làm dấy lên nhiều nghi vấn về việc những đặc lợi mà Tổng công ty này có được sử dụng một cách đúng đắn, hiệu quả hay không. Điều này đặt ra vấn đề quan trọng đó là cần tìm hiểu kỹ hơn việc sử dụng những đặc lợi của các DNNN để nhà nước Việt Nam có thể hiểu rõ hơn về hiệu quả xã hội của những đặc lợi nhà nước dành cho một số DNNN.

Tuy nhiên, khu vực DNNN rõ ràng cũng gặp phải các vấn đề vì các đặc lợi không được quản lý/điều tiết có thể tạo ra những sự khuyến khích ngược và những điều này thường xuyên được đề cập trong các văn bản, tài liệu về ngành này ở Việt Nam. Một nguồn đặc lợi ngày càng tăng kể từ cuối những năm 1990 xuất phát từ việc đầu cơ trên thị trường chứng khoán mới xuất hiện và các bong bóng bất động sản. Ở tất cả các nước đang phát triển, tiếp cận với đất đai là một trở ngại lớn đối với tăng trưởng và quyền sở hữu đất đai rất khó xác định một cách hiệu quả (Khan 2009). Việt Nam với chế độ xã hội chủ nghĩa có những vấn đề cụ thể trong việc xác định quyền sở hữu đất đai một cách thoả đáng để đảm bảo đạt được mức tăng trưởng cao đồng thời duy trì sự ổn định chính trị. Những khoản đầu cơ này cho phép sử dụng các bản cân đối thu chi đã được điều chỉnh theo lạm phát để đầu tư cho việc mở rộng các hoạt động kinh doanh dựa trên tín dụng mang tính rủi ro (Cheshier và Penrose 2007: 17-22). Bảo vệ thị trường nội địa của các DNNN bằng một loạt biện pháp cũng có nghĩa là đặc lợi đã được tạo ra trong các thị trường nội địa được bảo hộ. Việc làm này có thể thúc đẩy tăng trưởng nếu như đặc lợi từ thị trường nội địa tạo điều kiện cho việc học hỏi, đồng thời tạo ra áp lực để tiếp thu công nghệ. Song bảo hộ cũng có thể đồng nghĩa với việc tạo ra những đặc lợi tiêu cực nếu như các DNNN của Việt Nam vẫn hưởng nội quá nhiều, và trong trường hợp này việc tạo ra đặc lợi thông qua bảo hộ có thể dẫn tới những tác hại cho nền kinh tế và xã hội (Belser 2000: 27). Nghiêm trọng hơn là có khả năng các mối quan hệ khăng khít giữa DNNN và quyền lực chính trị được lợi dụng để tham ô của công bằng những con đường mà rất khó theo dõi và có thể ảnh hưởng tiêu cực tới việc tăng năng suất (Chương trình Harvard Việt Nam 2008: 3).

Như vậy, phải điều chỉnh kết quả đánh giá chung về khu vực DNNN ở Việt Nam. Một mặt, toàn bộ khu vực này thu được lợi nhuận. Kết quả điều tra 44 DNNN lớn tại Thành phố Hồ Chí Minh vào giữa những năm 2000 cho thấy tỷ lệ lợi nhuận trung bình gần 7% (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 62). Nhiều ví dụ về việc nâng cấp công nghệ, mạnh dạn/xông xáo tìm kiếm thị trường mới và đạt được tăng trưởng về xuất khẩu và doanh thu bán hàng đã được nêu ở trên. Trong số 200 doanh nghiệp hàng đầu Việt Nam năm 2007 thì có 122 DNNN, 56 doanh nghiệp nước ngoài và chỉ có 22 doanh nghiệp tư nhân trong nước. Hầu hết các doanh nghiệp trong nhóm sau đều là ngân hàng (Cheshier và Penrose 2007: 6). Mặt khác, sự tồn tại của một số loại hình đặc lợi có hại và sự thiếu vắng các biện pháp quản lý công khai đối với cả những đặc lợi mang tính tích cực (có lợi) có thể đã dẫn đến tình trạng tham nhũng ngầm nội bộ trong mối quan hệ giữa các cá nhân và các nhóm/tổ chức có thể lực về chính trị với các DNNN, và sự tham nhũng đó có thể mang tính kìm hãm nhà nước hay thậm chí mang tính chất chiếm đoạt. Xét về kết quả hoạt động chung của cả khu vực DNNN, linh cảm

mách bảo rằng dạng tham nhũng mang tính chiếm đoạt không phải là dạng tham nhũng chiếm ưu thế, song dạng tham nhũng kìm hãm nhà nước có thể gây tác hại trong một số trường hợp vì thể chế và các biện pháp khuyến khích sản xuất còn yếu kém. Tăng năng suất nhân tố tổng hợp (TFP) là một thước đo thô và không hoàn hảo, song với ý nghĩa là nó thể hiện tốc độ nâng cấp, TFP ở Việt Nam trong thời gian qua tăng ở mức thấp, chỉ hơn 1% đối với toàn bộ nền kinh tế, trong giai đoạn 1990 - 2000 (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2001: Bảng 1.3).

Quá trình hoạt động của DNNN trong thời gian qua cho thấy một số doanh nghiệp, có lẽ vì ban lãnh đạo của chính các doanh nghiệp hay của tổng công ty quản lý các doanh nghiệp đó hoạt động hiệu quả, đã tranh thủ những lợi thế sẵn có để hỗ trợ việc nâng cấp công nghệ trong bối cảnh có những thất bại nghiêm trọng của thị trường. Chủ thể quản lý/điều tiết duy nhất đối với những đặc lợi này chính là các tổng công ty cũng như cuộc cạnh tranh và thương thuyết không công khai trong nội bộ Đảng. Song các tổng công ty chủ yếu quan tâm tới phúc lợi của các doanh nghiệp trực thuộc chứ không hẳn phúc lợi của nền kinh tế quốc dân nói chung. Dường như do may mắn và có ban lãnh đạo tốt mà một số công ty đã quyết định mạnh dạn sử dụng các đặc lợi để tìm kiếm các thị trường, sản phẩm và công nghệ mới. Các quy trình hoạt động trong nội bộ Đảng có lẽ cũng góp phần quản lý/điều tiết các chiến lược tạo dựng đặc lợi ở các ngành, nhưng người ta biết rất ít về cơ cấu thương thuyết trong nội bộ Đảng được đề cập trên các văn bản, tài liệu được công bố/xuất bản. Do cơ cấu tổ chức nội bộ của Đảng khá phức tạp, nên có lẽ không thể thực hiện ngay được đề xuất tăng cường tính minh bạch, song nếu biết rõ hơn về những cách sử dụng đặc lợi như thế nào thì có lợi và như thế nào thì có hại, Đảng có thể quản lý và hạn chế trong nội bộ những dạng gây hại của loại hình tham nhũng kìm hãm nhà nước trong với thời gian từ ngắn tới trung hạn.

5.2. Các cơ hội học hỏi ngẫu nhiên: Các hiệp định thương mại và các ngành xuất khẩu công nghệ thấp

Vào những năm 1990, Việt Nam đạt được tiến bộ tuyệt vời trong một số ngành hàng xuất khẩu công nghệ thấp, đặc biệt là dệt may và cả giày dép, lắp ráp điện tử và một số mặt hàng nông nghiệp như cá basa và cà phê. Động lực để đạt được sự khởi sắc như vậy xuất phát từ một số hiệp định thương mại ưu đãi mang lại lợi ích cho Việt Nam trong giai đoạn này. Trong số đó phải kể tới hạn ngạch xuất khẩu hàng dệt may ưu đãi mà Liên minh Châu Âu dành cho Việt Nam năm 1992 và, đặc biệt, hiệp định thương mại song phương mà Việt Nam ký kết với Hoa Kỳ (USBTA) năm 2000. Những loại hiệp định thương mại này cho phép một số nước đang phát triển được hưởng hạn ngạch xuất khẩu với số lượng lớn, được tiếp cận với thị trường trên cơ sở phi hạn ngạch hay được giảm thuế quan, trong khi một số nước đang phát triển tiên tiến hơn phải chịu các quy định hạn chế, và những hiệp định như vậy rõ ràng tạo ra đặc lợi cho các ngành theo hướng xuất khẩu ở những nước được ưu đãi.

Những đặc lợi "ngẫu nhiên" có liên quan tới thương mại này có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc khắc phục một số thất bại cụ thể của thị trường trong việc học hỏi, tiếp thu kiến thức mà cản trở việc xây dựng ngay cả các ngành công nghệ thấp. Những thất bại của thị trường vốn và thị trường tri thức có thể cản trở các hoạt động đầu tư vào những ngành này vì năng suất lao động thấp có nghĩa là giá thành mỗi đơn vị sản phẩm cao mặc dù mức lương thấp. Chỉ có thể cải thiện chất lượng và chi phí sản xuất thông qua quá trình vừa học vừa làm. Song điều này đòi hỏi phải đầu tư chấp nhận lỗ do các nhà đầu tư thích mạo hiểm nhưng có tầm nhìn xa trông rộng thực hiện hoặc phải xuất hiện dạng đặc lợi ngẫu nhiên mà các hiệp định thương mại ưu đãi có thể tạo ra cho các nước đang phát triển trong khi các nước đang phát triển khác chỉ được tiếp cận ở mức độ hạn chế. Các đặc lợi thương mại mang tính ưu đãi có thể cho phép các nhà sản xuất ở những nước này tiến hành sản xuất với giá cả cạnh tranh phục vụ các thị trường nước ngoài, tạo điều kiện cho họ vừa học vừa làm để cuối cùng họ có thể tồn tại mà không cần đặc lợi.

Rõ ràng, các hiệp định thương mại tự do phải mang tính phân biệt đối xử thì mới tạo ra các cơ hội học hỏi hiệu quả cho những nước đi sau. Thường các nước không hiểu rõ luận điểm quan trọng này. Các nước đang phát triển có tốc độ tăng trưởng cao với một hiệp định thương mại tự do mang tính phân biệt đối xử có lợi cho họ làm tưởng rằng kết quả tăng trưởng của họ là do tác động của thị trường tự do. Thậm chí họ còn cho rằng nếu có một bộ hiệp định thương mại tự do toàn diện thì con đường theo hướng xuất khẩu của họ sẽ thành công hơn nữa. Điều này có thể không diễn ra nếu các nước đang phát triển khác cũng ký hiệp định thương mại tự do cùng một lúc. Ở nhiều nước, hiệp định thương mại tự do được coi trọng vì có sự hiểu lầm trong giới hoạch định chính sách quốc tế rằng thương mại tự do sẽ giúp các nước đang phát triển đạt được mục tiêu công nghiệp hóa với các công nghệ sử dụng nhiều lao động.

Ban đầu, các hiệp định thương mại tự do mang tính ưu đãi có tác dụng rất lớn đối với Việt Nam vì chúng tạo ra cho Việt Nam những đặc lợi không công khai. Sau khi Việt Nam ký hiệp định thương mại tự do với Hoa Kỳ năm 2000 thì kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam sang Hoa Kỳ năm 2001 tăng 28% và năm 2002 tăng 128% (Pincus và Thăng 2004: 15). Thực tế này, cùng với các sự kiện quốc tế khác như của việc Băng-gla-đét gia nhập ngành công nghiệp dệt may trong thập kỷ 80, cho thấy thậm chí với các công nghệ tương đối đơn giản nhưng sử dụng nhiều lao động thì việc tham gia của các nước nghèo rất hay phụ thuộc vào các cơ hội lợi thế tạm thời cho phép họ xúc tiến quá trình vừa học vừa làm.

Một đặc điểm của việc Việt Nam tham gia vào các ngành theo định hướng xuất khẩu có công nghệ thấp là sự hiện diện đáng kể của các nhà đầu tư nước ngoài thậm chí trong những ngành này. Ví dụ, năm 2001, các doanh nghiệp nước ngoài chiếm 28,2% các sản phẩm dệt, may ở Việt Nam, các DNNN chiếm 48,5% còn các doanh nghiệp tư nhân trong nước chỉ chiếm 23,3% (Nadvi và cộng sự 2004a: Bảng 1). Trong giai đoạn 2000 - 2005, tỷ trọng của khu vực tư nhân (cả trong nước và nước ngoài) trong ngành chế tạo tăng từ 57% lên 65% và mặc dù khu vực tư nhân trong nước được coi là "đang nổi lên", song rõ ràng bộ phận doanh nghiệp nước ngoài vẫn là đối tác chiếm ưu thế về mặt công nghệ và năng suất (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 72).

Sự hiện diện của các nhà đầu tư nước ngoài trong các ngành công nghệ thấp là điều đáng lưu ý và cũng là điểm khác với một số nước đang phát triển khác vào giai đoạn phát triển ban đầu. Ví dụ, ở Băng-la-đét, hầu như toàn bộ ngành dệt may do quốc gia làm chủ. Điều này có nghĩa là có thêm nhiều doanh nhân trong nước được học hỏi về các hoạt động kinh doanh quốc tế, kiểm tra chất lượng, quản lý tài chính, v.v... và nhiều người trong số họ sẽ tiếp thu năng lực/kỹ năng để tiếp tục phát triển hơn nữa từ ngành này khi thế hệ các cơ sở dệt may tiếp theo xuất hiện ở một nước khác. Trái lại, các nhà đầu tư nước ngoài vẫn chiếm ưu thế trong các ngành công nghệ thấp ở Việt Nam, không chỉ trong ngành dệt may mà còn các ngành khác như giấy dếp (Cheshier và Penrose 2007: 7).

Sự hiện diện của các nhà đầu tư nước ngoài có thể là một lợi thế vì họ chuyển giao khá nhiều công nghệ cho các doanh nghiệp trong nước thông qua các mối quan hệ đối tác và các liên doanh. Một điều không lấy gì đáng ngạc nhiên là các doanh nghiệp tư nhân của Việt Nam mà thường được các doanh nghiệp nước ngoài hỗ trợ với tư cách là đối tác hay nhà cung cấp các yếu tố đầu vào ưu việt hơn thì có biểu hiện leo thang giá trị. Ví dụ, trong ngành dệt may, một số doanh nghiệp Việt Nam có khả năng leo thang giá trị nhờ vào các khoản đầu tư về dệt của các nhà đầu tư Hàn Quốc và Đài Loan và điều đó làm giảm giá cả trong nước của các loại sợi chất lượng cao hơn (Nadvi và các cộng sự 2004b: 117-18).

Với kinh nghiệm tích cực ban đầu thu được từ quá trình tự do hóa thương mại, Việt Nam có thể huy động sự ủng hộ trong nước cho các hiệp định thương mại tự do tiếp theo như các hiệp định ký với ASEAN (Hiệp định Mậu dịch tự do ASEAN - AFTA) và cho việc Việt Nam gia nhập WTO năm 2007. AFTA nhằm cho phép chuyên môn hóa ở

cấp khu vực trong nội bộ ASEAN, và đặc biệt nhằm cho phép các công ty đa quốc gia sản xuất các bộ phận cho những sản phẩm phức hợp như ô tô, xe máy ở các nước ASEAN khác nhau. Chiến lược này đòi hỏi phải cho phép vận chuyển các bộ phận qua biên giới một cách dễ dàng và với chi phí thấp. Song AFTA không tạo ra các cơ hội học hỏi mới và vì vậy cũng không tạo ra các biện pháp khuyến khích mạnh mẽ để các công ty đa quốc gia đặt địa điểm sản xuất công nghệ cao hơn tại Việt Nam.

Tính đến thời điểm Việt Nam gia nhập WTO không nắm bắt được cơ hội học hỏi nào đáng kể thông qua các hiệp định thương mại ưu đãi vì hầu hết các đối thủ cạnh tranh quan trọng nhất cũng ký kết các hiệp định thương mại tự do với các nước tiên tiến. Việt Nam chỉ chủ yếu được hưởng lợi từ khả năng đối phó với những lời cáo buộc về việc chống bán phá giá không đúng sự thật do một số nước nhập khẩu như Hoa Kỳ đưa ra, và thậm chí nguyên nhân gây hạn chế là do vị thế của Việt Nam vẫn chưa phải là một nền kinh tế thị trường và vị thế này có thể sẽ kéo dài đến tận năm 2018 (Đánh giá của chung của các nhà tài trợ 2007: 49-58). Như vậy, tác dụng của các hiệp định thương mại tự do trong việc khuyến khích các ngành sử dụng nhiều lao động đã trở nên lu mờ hơn đúng như chúng ta dự đoán.

Mặc dù giờ đây hầu như rất hiếm có các đặc lợi liên quan tới thương mại tạo cơ hội cho việc học hỏi, song vẫn tồn tại thất bại của thị trường trong việc học hỏi và tiếp thu công nghệ. Điều này được ghi nhận rộng rãi và nhiều nhà tư vấn chính sách khuyến cáo Việt Nam nên đầu tư nhiều nguồn lực hơn nữa cho các chương trình giáo dục công để đảm bảo người lao động có trình độ học vấn tốt hơn. Ví dụ, tỷ lệ lao động có trình độ đại học trong lực lượng lao động ở Việt Nam chỉ có 2% so với 5% ở Trung Quốc và 8% ở Ấn Độ (Chương trình Harvard Việt Nam 2008: 27). Tuy nhiên, chúng ta biết rằng giáo dục chính quy không phải là yếu tố đảm bảo cho việc tăng năng suất lao động, mà điều này chỉ có thể đạt được thông qua quá trình vừa học vừa làm. Giáo dục chính quy chưa đủ để mang lại kết quả/hiệu quả lao động, và thực tế đó được thể hiện qua việc so sánh kết quả lao động trong ngành chế tạo giữa Ấn Độ với Trung Quốc hay thực sự qua kết quả khá yếu kém của Philipin ở Đông Á (ADB 2007: 317-38).

Như vậy, thách thức quan trọng đối với các nước đang phát triển như Việt Nam là làm thế nào tiếp tục đầu tư kinh phí cho việc vừa học vừa làm khi các đặc lợi thương mại ưu đãi không còn nữa. Rất có thể các ngành công nghệ thấp mới sinh sẽ tiếp tục nhận được các đặc lợi không chính thống để cho phép họ trưởng thành hơn, có thể thông qua việc phân bổ đất đai hay phân bổ tín dụng hoặc các hình thức khác. Nếu không có những đặc lợi như vậy thì việc khởi nghiệp có thể gặp khó khăn, song cuộc cạnh tranh để nắm bắt những đặc lợi này có thể làm nảy sinh các hoạt động tìm kiếm đặc lợi và tham nhũng kim hãm nhà nước. Một lần nữa, việc hiểu biết rõ hơn về những thách thức đó giúp Chính phủ giảm nhẹ những tác hại có thể xảy ra thông qua việc tăng cường năng lực thể chế để phân bổ đặc lợi bằng các cách thức có tác dụng thúc đẩy tăng trưởng.

5.3. Tăng trưởng chịu sự chi phối của đầu tư trực tiếp nước ngoài, nhưng việc tiếp thu công nghệ bị cản trở

Việt Nam đã được hưởng lợi do nằm trong khu vực tăng trưởng cao mà ở đó các công ty đa quốc gia, đặc biệt là các công ty của Nhật Bản, quan tâm tìm kiếm những nước mới để đa dạng hóa sản phẩm. Khi các nhà đầu tư nước ngoài bắt đầu tới vào những năm 1980, Việt Nam được ca ngợi là có lực lượng lao động cần cù, chịu khó. Các hiệp định thương mại ưu đãi đã tăng cường mạnh mẽ động cơ khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài tới Việt Nam vào cuối những năm 1990 và sau đó cũng như tạo ra sự bùng phát những khoản đầu tư mới vào các lĩnh vực như dệt may, giày dép và lắp ráp điện tử. Các công ty đa quốc gia của Nhật Bản là những nhà đầu tư quan trọng coi Việt Nam là một phần trong kế hoạch đầu tư khu vực của họ. Trong khi đó, có những ý kiến cố hữu cho rằng các nhà đầu tư nước ngoài ở Việt Nam bị cản trở vì không có một khung chính sách rõ ràng tạo ra động cơ khuyến khích mạnh mẽ để họ đầu tư vào việc nâng cấp công nghệ (Ohno 2006).

Mặc dù các nhà đầu tư nước ngoài chủ yếu đầu tư vào các ngành theo hướng xuất khẩu sử dụng nhiều lao động, song cần phải ghi nhận rằng cũng có một số đặc lợi phát huy tác dụng. Những đặc lợi tạm thời liên quan tới thương mại được tạo ra ngẫu nhiên từ các hiệp định thương mại ưu đãi rõ ràng có ý nghĩa quan trọng đối với việc thu hút đầu tư nước ngoài vào một số ngành theo hướng xuất khẩu. Ngoài ra, các nhà đầu tư nước ngoài có thể tiếp cận với đất đai và các nguồn lực quan trọng khác nhanh chóng hơn về mặt thủ tục so với nhiều nước đang phát triển khác. Vì các nhà đầu tư không phải mua đất trong thị trường đất đai hoạt động tốt, nên khả năng của Nhà nước, đặc biệt là chính quyền địa phương, đưa ra các quyết định phân bổ đất đai một cách nhanh chóng và tạo điều kiện về các tài sản và nguồn lực cần thiết khác rõ ràng là một yếu tố quan trọng để thu hút các nhà đầu tư tìm kiếm các địa chỉ đầu tư chi phí thấp mới.

Tuy không công khai, song việc tạo điều kiện về đất đai với tổng chi phí (kể cả chi phí giao dịch) thấp hơn đáng kể so với chi phí trong thị trường thực sự có mức độ bất hoàn hảo cao là nguồn đặc lợi mà các nhà đầu tư nước ngoài được tiếp cận có thể thông qua các đối tác địa phương có quan hệ (Belser 2000: 7-8). Cuối cùng, thị trường nội địa được bảo hộ đã thu hút một số nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào các quy trình sản xuất sử dụng nhiều vốn phục vụ các thị trường nội địa có đặc lợi. Vào cuối những năm 1990, 70% nguồn vốn đầu tư nước ngoài phục vụ cho các ngành nội địa có tỷ lệ bảo hộ hữu hiệu cao hơn 50% (Belser 2000: 27). Tất cả các đặc lợi này rõ ràng đã góp phần thu hút nguồn đầu tư nước ngoài mới cũng như dẫn đến một số hoạt động chuyển giao công nghệ. Thành công của Việt Nam trong việc thu hút FDI được phản ánh qua thực tế là vào những năm 1990, FDI chiếm tới 5,4% GDP so với 1,1% ở Trung Quốc, là nước nhận được lượng FDI tổng hợp lớn nhất (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2001: Bảng 1.1). Năm 2006, Việt Nam đã tiếp nhận một lượng FDI gây sửng sốt là 10,2 tỷ USD, bằng một nửa tổng lượng FDI vào Ấn Độ, một nước có dân số gấp 13 lần Việt Nam. Những khoản đầu tư nước ngoài này mang lại tác động rất tích cực đối với các nền kinh tế địa phương. Theo đánh giá của một số nghiên cứu, việc đầu tư của các công ty đa quốc gia được cho là có nhiều triển vọng mang lại kết quả tăng thu nhập bình quân đầu người ở cấp tỉnh thậm chí hơn cả kết quả xuất khẩu (Ngọc và Ramstetter 2006). Vấn đề đặt ra đối với Việt Nam là làm sao duy trì các quy trình này và tiếp tục leo cao hơn nữa trên thang giá trị. Một lần nữa, để duy trì tăng trưởng ở một đất nước như Việt Nam thì vấn đề mấu chốt là phải hiểu được vai trò của các đặc lợi tạm thời và tầm quan trọng của việc quản lý những đặc lợi không công khai và thường được che đậy này.

Như Ohno (2006) đã chỉ ra, ít ra Việt Nam phải có cơ cấu đối thoại nhất quán với các nhà đầu tư nước ngoài nhằm xác định những thay đổi chính sách cần thiết để nâng cao tính khả thi cho một số loại hình đầu tư dài hạn hơn. Ngoài ra, Việt Nam cần phải xây dựng chiến lược tăng cường các doanh nghiệp và năng lực địa phương. Ngày hôm nay, khó có thể sử dụng các yêu cầu mang yếu tố địa phương, song có thể đạt được những kết quả tương tự bằng cách xây dựng một chiến lược mang tính tổng hợp trong đó đưa ra các biện pháp khuyến khích các doanh nghiệp trong nước tham gia với vai trò nhà thầu phụ hay nhà cung cấp bộ phận. Phải quản lý các biện pháp khuyến khích và cơ hội được tạo ra để đảm bảo rủi ro về đạo đức và hành vi tìm kiếm đặc lợi có hại, kể cả hành vi tham nhũng "kìm hãm nhà nước" làm sói mòn giá trị, không tách rời những chiến lược cụ thể này. Chính trong bối cảnh như vậy, cần có chiến lược được thiết kế cẩn thận, năng lực quản trị mang tính bổ sung và chiến lược phòng chống tham nhũng để đạt được những kết quả như mong muốn.

Việt Nam cũng đã may mắn được tiếp nhận khá nhiều viện trợ nước ngoài. Các nhà tài trợ đã hưởng ứng việc Nhà nước Việt Nam sử dụng viện trợ cho các hoạt động đầu tư vì người nghèo bằng cách cung cấp khá nhiều viện trợ không hoàn lại dưới hình thức hỗ trợ ngân sách. "Đặc lợi" này đối với nền kinh tế Việt Nam tạo thuận lợi để Việt Nam sử dụng viện trợ cho mục đích đầu tư vì người nghèo và cải thiện phúc lợi, và chính điều đó có lẽ đã góp phần ổn định tình hình chính trị. Vì vậy, nguồn đặc lợi này cũng là yếu tố góp phần vào câu chuyện tăng trưởng của Việt Nam nếu hiểu theo nghĩa

gián tiếp, bằng cách cho phép sử dụng một phần lớn hơn nguồn thu thuế và tiết kiệm trong nước để đầu tư cho tăng trưởng.

Quan ngại của các nhà tài trợ về việc sử dụng viện trợ sai mục đích thể hiện trách nhiệm của họ đối với sự ủy thác của những người dân nộp thuế ở nước nhà, và những người nộp thuế không mấy độ lượng khi thấy viện trợ - trích ra từ các khoản thuế mà họ đóng - bị tham ô. Các cơ quan tài trợ đã xác định các ưu tiên về quản trị tốt không chỉ vì họ cam kết nâng cao hiệu quả hoạt động của thị trường mà nội dung chống tham nhũng và trách nhiệm giải trình trong chương trình hỗ trợ của họ cũng nhằm mục tiêu giảm thiểu nguy cơ tham ô viện trợ. Chừng nào các nước đang phát triển như Việt Nam mong muốn tiếp tục nhận được nhiều viện trợ thì phải đạt được tiến bộ trong việc hạn chế tình trạng chiếm đoạt và sử dụng sai mục đích viện trợ, và đây vừa là công việc cần thiết vừa là điều mong ước của các nước. Việc Nhật Bản tạm thời đình chỉ viện trợ cho Việt Nam vào tháng 11 năm 2008 sau khi một nhà thầu của Nhật thú nhận đã hối lộ một lượng tiền khá lớn cho một quan chức Việt Nam là trường hợp điển hình. Việc tăng cường tính minh bạch trong việc phân bổ các hợp đồng sử dụng tiền viện trợ cũng như trong việc xác định mục tiêu, đối tượng cho các dịch vụ sử dụng tiền viện trợ sẽ góp phần làm yên lòng những người nộp thuế ở các nước tài trợ. Song bản thân các nhà tài trợ cũng phải rất thực tế khi hỗ trợ các nước đang phát triển xây dựng được năng lực quản trị phù hợp. Về tiềm năng, các nước đang phát triển có thể *tăng cường* việc quản trị các chương trình viện trợ để hạn chế khả năng xảy ra các loại hình tham nhũng mang tính chất chiếm đoạt. Song các nhà tài trợ không nên nhất thiết kỳ vọng những chính sách này sẽ làm giảm đáng kể tình trạng tham nhũng *chung* từ ngắn đến trung hạn.

6. Kết luận

Việt Nam đã trải qua một giai đoạn tăng trưởng sử dụng nhiều lao động. Đó không chỉ là sản phẩm của các cơ hội thị trường được tạo ra bởi chính sách mở cửa mà còn là sản phẩm của một loạt "biện pháp đối phó" chủ định hay ngẫu nhiên với thất bại của thị trường mà cho phép tăng cường những năng lực mới để có thể tranh thủ các cơ hội đó. Có thể xem xét những biện pháp đối phó này thông qua lăng kính của các loại hình đặc lợi khác nhau nảy sinh từ các chính sách nhưng thường là kết quả của quá trình tạo dựng một cách ngẫu nhiên và điều chỉnh về mặt thể chế. Trong một số trường hợp, các đặc lợi tạo ra động cơ khuyến khích và cơ hội đầu tư, học hỏi cũng như ứng dụng và vận dụng công nghệ mới. Trong một số trường hợp khác, các đặc lợi biểu thị sự lãng phí và mất cơ hội. Vì đặc lợi luôn đi kèm với các hình thức tìm kiếm đặc lợi, nên việc phân tích các loại hình tham nhũng tạo điều kiện để nâng cao nhận thức về một số thách thức về quản trị thúc đẩy tăng trưởng mà Việt Nam đang phải đối mặt. Nhiệm vụ của cải cách là thông qua các giải pháp này để tìm hiểu về các loại hình và các biện pháp đối phó với thất bại của thị trường ở Việt Nam cũng như tăng cường và mở rộng phạm vi của các quy trình học hỏi để leo cao hơn nữa trên thang giá trị.

Phương thức có thể góp phần giải quyết một cách gián tiếp vấn đề sắp xếp thứ tự ưu tiên các chính sách phòng chống tham nhũng. Kết quả phân tích và tất cả các chứng cứ hiện có cho thấy nỗ lực giảm thiểu tham nhũng là một quá trình lâu dài ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, có nhiều loại hình tham nhũng ảnh hưởng đặc biệt nghiêm trọng tới việc duy trì quá trình tăng trưởng. Công cuộc cải cách về quản trị với trọng tâm là tăng cường năng lực quản trị thúc đẩy tăng trưởng nhất thiết phải tấn công vào các hành vi tham nhũng kìm hãm nhà nước và tham nhũng mang tính chiếm đoạt là hai loại hình tham nhũng gây hại. Để có tác dụng đầy nhanh tốc độ tăng trưởng thì chiến lược phòng chống tham nhũng thúc đẩy tăng trưởng phải nhằm vào các loại hình tham nhũng này kể cả trường hợp không có tác dụng giải quyết tình trạng tham nhũng chung một cách rõ rệt. Phương thức giải quyết tham nhũng một cách gián tiếp như vậy cũng có thể gây được tiếng vang lớn hơn về mặt chính trị ở các nước nghèo nơi mà việc phòng chống tham nhũng đã trở thành một vấn đề chính trị nhạy cảm, và phương thức này

thường được sử dụng để chỉ trích những chính phủ không đưa ra được các chiến lược có ý nghĩa mà ngay cả các chính phủ có thiện chí có thể thực hiện.

Việc tăng cường năng lực quản trị có nhiều khả năng thu hút sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách nếu các ưu tiên được xác định là hợp lý theo kinh nghiệm của quốc gia. Đây là một lý do tại sao việc tìm hiểu kỹ hơn về những thất bại của thị trường mà thực sự ảnh hưởng tới Việt Nam cũng như về các biện pháp đối phó mà đã hạn chế phần nào một số thất bại như vậy là một sự khởi đầu tốt cho cuộc thảo luận chính sách. Báo cáo này dựa trên những tài liệu sẵn có, nhưng rõ ràng còn có nhiều lỗ hổng trong nhận thức của chúng ta về cách thức "tiếp cận" một số thất bại quan trọng của thị trường trong giai đoạn tăng trưởng đầu tiên của Việt Nam. Việc tăng cường hiểu biết về việc những thất bại của thị trường vốn, đất đai, lao động và công nghệ được giải quyết như thế nào và ở mức độ nào trên thực tế là cơ sở rất hữu ích để khuyến khích các nhà hoạch định chính sách suy ngẫm về các thất bại bức xúc nhất của thị trường và từ đó về những năng lực quản trị cần được tăng cường để giải quyết những thất bại này. Song, cần chú ý tới điều này để đảm bảo cho những dạng có hại của loại hình tham nhũng kim hãm nhà nước ít có khả năng xảy ra hơn bằng cách tập trung tăng cường những năng lực quản trị và thể chế phù hợp cũng như tạo ra sự hiểu biết rộng hơn về những vấn đề này trong nội bộ ban lãnh đạo chính trị và xã hội.

Việt Nam đạt điểm số thấp hơn một số nước trong nghiên cứu về pháp quyền và tham nhũng chừng nào các chỉ số mang tính chủ quan cho thấy kết quả so sánh công tác quản trị (Hình 10 trang 21 và Hình 11 trang 21). Song có một nghịch lý là báo cáo Đánh giá môi trường đầu tư năm 2006 cho biết phí tổn hối lộ nói chung chỉ chiếm khoảng 0,4% doanh thu bán hàng, và hầu hết các doanh nghiệp cho rằng vấn đề tham nhũng là "có thể kiểm soát được" (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 163-4). Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), trong đó ước tính thời gian *thực tế* dành cho các thủ tục giấy tờ ở Việt Nam, đánh giá chỉ số này tương đối thấp so với báo cáo Điều tra hoạt động kinh doanh của Ngân hàng Thế giới, trong đó đưa ra con số phỏng đoán về thời gian bị lãng phí theo ước tính từ số các thủ tục phải hoàn tất (Đánh giá chung của các nhà tài trợ 2007: 23-5). Nhận định này cho thấy các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam chủ yếu đối mặt với những dạng tham nhũng hạn chế thị trường tương đối lành (loại hình tham nhũng thứ nhất trong Hình 5).

Trái lại, tham nhũng kim hãm nhà nước có thể sẽ rất quan trọng ở Việt Nam trong bối cảnh có rất nhiều dạng đặc lợi đã chi phối tăng trưởng trong thời gian gần đây. Một trong số các hành vi tham nhũng kim hãm nhà nước này có thể sẽ là chia sẻ lợi nhuận giữa các quan chức nhà nước và các doanh nghiệp khi các đặc lợi có giá trị được phân bổ. Khi những đặc lợi như vậy có vai trò sinh lợi thì ảnh hưởng tổng thể của tham nhũng có thể tương đối nhỏ. Để giải quyết được loại hình tham nhũng này thì phải đề ra các biện pháp khắc phục thất bại của thị trường về mặt pháp lý và có sự điều tiết (và như vậy phục vụ cho việc tạo dựng và quản lý đặc lợi). Tuy nhiên, một số hành vi tham nhũng kim hãm nhà nước gây hại vì trong những trường hợp này tham nhũng ảnh hưởng xấu tới việc phân bổ hay theo dõi đặc lợi, dẫn đến kết quả thực hiện kém hay sinh ra các đặc lợi giảm tăng trưởng. Trong những trường hợp này, càng cần ưu tiên hơn việc tăng cường năng lực quản lý bằng luật pháp để hạn chế những kết quả tiêu cực đó.

Ở các nước đang phát triển, quyền lực về kinh tế và chính trị thường gắn kết chặt chẽ với nhau. Vì vậy, các quá trình thương thuyết và phân bổ lại quyền lực chính trị mà trong đó hàm chứa các thành tố tham nhũng chính trị có khả năng trùng lặp với việc phân bổ các đặc lợi kinh tế có tiềm năng mang tính tích cực liên quan tới tham nhũng kim hãm nhà nước. So với các nước đang phát triển khác nơi có nhiều khả năng xảy ra cạnh tranh giữa các đảng, phái chính trị mà như vậy có tính minh bạch cao hơn, ở Việt Nam tất cả đều nằm trong một đảng duy nhất - Đảng Cộng sản - và như vậy người ngoài sẽ khó quan sát hơn. Tuy nhiên, việc phân bổ các đặc lợi và đặc quyền căn cứ vào kết quả thương thuyết về chính trị trong nội bộ đảng có thể làm nảy sinh những đặc

lợi mà cũng để lại hậu quả về kinh tế trên phạm vi rộng hơn. Ví dụ, kết quả thương thuyết giữa các cá nhân, các khu vực và các nhóm trong nội bộ Đảng Cộng sản có thể quyết định loại hình và việc phân bổ đặc lợi cho các DNNN hay các doanh nghiệp tư nhân. Vì vậy, có lẽ cần phải phân tích ở mức độ nhất định các hoạt động thương thuyết chính trị nội bộ này để tìm hiểu các loại hình tham nhũng kim hãm nhà nước cũng như mức độ các loại hình tham nhũng này cho phép hay cản trở việc phân bổ các đặc lợi kinh tế cần thiết một cách hiệu quả.

Có thể không dễ thay đổi được hệ thống xây dựng chính sách nội bộ tương đối khép kín của Việt Nam trong tương lai gần, song việc thay đổi này có lẽ cũng chưa cần thiết từ góc độ duy trì tăng trưởng trong tương lai trung hạn. Luận điểm của quản trị tốt cho rằng một chính phủ thông thoáng và minh bạch là điều kiện cần thiết để đảm bảo hiệu quả hoạt động của thị trường không ăn khớp với kinh nghiệm của nhiều nước trong lịch sử cận đại, từ Hàn Quốc và Đài Loan vào những năm 1960 cho đến Trung Quốc ngày nay. Việc tăng cường tính minh bạch có thể giúp ích cho một số hoạt động can thiệp thúc đẩy tăng trưởng ở một số nước, đồng thời làm cho các hoạt động can thiệp khác khó thực hiện hơn trong một số hoàn cảnh nhất định. Kinh nghiệm của Đông Á cho thấy việc rút đặc lợi ra khỏi những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ có lẽ trở nên dễ dàng hơn trong bối cảnh những doanh nghiệp này không thể vận động hành lang một cách rộng rãi cũng như không thể mua các đồng minh trong một hệ thống chính trị thông thoáng, cởi mở. Nói chung, khó có thể khẳng định tính minh bạch sẽ luôn giúp ích, cần hay đủ cho việc nâng cao hiệu quả phân bổ đặc lợi. Tuy nhiên, việc chuyển sang giai đoạn mở cửa về chính trị ở mức độ lớn hơn là điều được mong đợi vì những lý do khác. Vì bản thân tính minh bạch là một nguyện vọng chính đáng nên nói chung có thể hỗ trợ chương trình tăng cường minh bạch. Xét từ góc độ năng lực thúc đẩy tăng trưởng, bản thân các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam phải hiểu được bản chất của việc thương thuyết hiện đang diễn ra để đảm bảo cho một số quyết định quan trọng nhất về phân bổ và quản lý đặc lợi sẽ không bị rơi vào tình trạng tranh giành của các thế lực trong nội bộ. Nếu một số quyết định quan trọng này được đưa ra dựa trên các tiêu chí thúc đẩy tăng trưởng thì rất có thể lực lượng chính trị nội bộ trong Đảng Cộng sản sẽ duy trì được tăng trưởng ngay cả trong trường hợp mức độ minh bạch được cải thiện từng bước.

Cuối cùng, chứng cứ hiện có không chứng tỏ Việt Nam phải chịu đựng quá nặng nề loại hình tham nhũng tồi tệ nhất, đó là chiếm đoạt và trộm cắp. Đương nhiên có thể phát hiện một số trường hợp, song không có bằng chứng cho thấy hiện tượng đó lan rộng, chứ chưa nói đây là một loại hình tham nhũng chủ đạo. Song nói vậy không có nghĩa là chúng ta nên bỏ qua vấn đề này. Một số khía cạnh của việc ăn trộm tiền viện trợ thể hiện những yếu tố trộm cắp mà có lẽ gắn chặt với quyền lực chính trị và, vì vậy, với các cuộc thương thuyết chính trị trong nội bộ Đảng. Việc tăng cường nhận thức về các quy trình mà thông qua đó những hiện tượng này xảy ra có thể góp phần tăng cường năng lực quản trị nhằm hạn chế mức độ thiệt hại do những hành vi tham nhũng như vậy gây ra.

Kết quả phân tích trình bày trong báo cáo này có thể tạo khuôn khổ để tiếp tục nghiên cứu xem các loại hình tham nhũng cụ thể kim hãm tăng trưởng như thế nào. Trong mỗi trường hợp, báo cáo cho rằng có những hình thức cải cách về quản trị và những năng lực cụ thể phù hợp để giải quyết từng loại hình tham nhũng cụ thể đó. Báo cáo cũng cho rằng phương thức phòng chống tham nhũng chung chung có thể không phát huy tác dụng mạnh mẽ ở các nước đang phát triển. Mặt khác, nếu chỉ xác định một số ít lĩnh vực mà tham nhũng có chiều hướng gây hại nghiêm trọng để xử lý thì phương thức đó có nhiều khả năng mang lại kết quả và góp phần vào tăng trưởng trên cơ sở tăng cường việc phân bổ và quản lý những đặc lợi cần thiết đồng thời hạn chế việc tạo ra các đặc lợi gây hại. Những lĩnh vực trọng tâm cần nghiên cứu thêm bao gồm:

i) Một lĩnh vực chính cần quan tâm ở các nước đang phát triển đó là vấn đề về quyền sở hữu đất đai và đất sản có cho đầu tư đem lại giá trị trong một số ngành, lĩnh vực đang phát triển. Ở nhiều nước đang phát triển, quyền sở hữu đất đai chưa được xác định

rõ (và với Việt Nam, việc xác định được quyền sở hữu đất đai trong quá trình chuyển đổi từ mô hình phát triển nhà nước tập trung còn gặp nhiều thách thức mang tính cụ thể), do đó việc chuyển nhượng đất đai không theo nguyên tắc thị trường có thể tạo ra những lợi ích to lớn đối với những tổ chức/cá nhân được giao đất. Cơ chế giao đất ở tất cả các nước đang phát triển do đó có mối liên hệ mật thiết với các loại hình tham nhũng như thuê nhà nước và tham nhũng chính trị. Những cơ chế giao đất như vậy có thể thúc đẩy hoặc kìm hãm tăng trưởng. Vì vậy, việc nhận thức rõ hơn về mối quan hệ tương tác giữa quyền sở hữu đất đai, hành vi tìm kiếm lợi ích/trục lợi và/hoặc tham nhũng, và chiến lược phân bổ nguồn lực có giá trị này cho các ngành/lĩnh vực đang phát triển là cần thiết để xác định những lĩnh vực then chốt cần phải tăng cường quản trị theo hướng thúc đẩy tăng trưởng. Đồng thời, cũng có thể xác định được những lĩnh vực nhạy cảm với các hành vi trục lợi và tham nhũng có khả năng gây tác hại nghiêm trọng cần được giải quyết nếu đất nước muốn duy trì tốc độ tăng trưởng lâu dài. Cách thức này có thể giúp ích hơn nhiều so với chương trình quản trị bị đơn giản hoá vốn chỉ tập trung vào việc tăng cường quyền sở hữu đất đai. Việc tăng cường quyền sở hữu đất đai nằm trong chương trình nghị sự về quản trị tốt, song kinh nghiệm quốc tế cho thấy rất khó có thể có được những bước cải thiện đáng kể trong việc bảo đảm và xác định rõ quyền sở hữu ngay cả ở những nước phát triển đi trước. Trong khi đó, chiến lược thúc đẩy tăng trưởng lại được thực hiện trong bối cảnh hiện có về quyền sở hữu và củng cố những năng lực quản trị nhằm thúc đẩy phát triển ở các nước để đảm bảo đất đai được phân bổ cho những ngành thúc đẩy tăng trưởng, đảm bảo duy trì ổn định chính trị qua việc đảm bảo đền bù công bằng và thoả đáng cho những đối tượng phải di dời, và đảm bảo các nhà hoạch định chính sách có công cụ đo phù hợp để so sánh giá trị của việc sử dụng đất cho các mục đích khác khi ra quyết định về giao đất. Khi đã tăng trưởng được duy trì, việc chuyển đổi sang quyền sở hữu đất đai có hiệu quả hơn sẽ từng bước được thực hiện.

ii) Việc phân bổ lợi ích/đặc lợi cho các DNNN có thể góp phần ổn định hoặc kìm hãm tăng trưởng. Một phác hoạ rõ nét hơn về cách thức phân bổ lợi ích/đặc lợi cho DNNN ở Việt Nam cũng như cách thức sử dụng những đặc lợi/lợi ích này có thể giúp các nhà hoạch định chính sách phân bổ đặc lợi/lợi ích hợp lý hơn, đồng thời buộc các DNNN chịu trách nhiệm báo cáo, giải trình. Cách nhìn nhận về mặt chính đơn giản cho rằng DNNN không nên được ưu tiên về đặc quyền hay lợi ích hoặc DNNN nên được tư nhân hoá dường như không phù hợp với bối cảnh của các nước đang phát triển vốn đang đối mặt với nhiều thất bại của thị trường. Cách làm tốt hơn có lẽ là định vị đầu là cách sử dụng đúng hay sai các lợi ích/đặc lợi tại DNN và hỗ trợ các nước như Việt Nam tăng cường năng lực quản trị quốc gia theo hướng thúc đẩy tăng trưởng để các DNNN được hỗ trợ để đóng góp vào tăng trưởng lâu dài của đất nước.

iii) Có thể vận dụng khung chính sách được đề xuất trong bài nghiên cứu để đánh giá những lợi ích mà các chiến lược chống tham nhũng và quản trị quốc gia chuẩn mực có thể đem lại cho xã hội. Chẳng hạn, nếu quan tâm không đúng mức tới những chỉ số về quản trị mang tính chủ quan, dễ thay đổi, dựa trên những cảm nhận về nhiều loại tham nhũng khác nhau, người ta rất khó đưa ra những lời khuyên, ý kiến tư vấn hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách. Chỉ số tổng hợp về tham nhũng của nước nghèo có thể một lúc nào đó sẽ không có lợi. Người dân bình thường có thể không có một khung tiêu chuẩn để dựa vào đó phân biệt các loại hình tham nhũng một cách hợp lý. Thực tế cho thấy các nước có mức tăng trưởng thấp hay cao đều có mức độ tham nhũng đáng kể. Nhiệm vụ của nghiên cứu là đưa đến một nghiên cứu trường hợp cụ thể dựa trên bằng chứng thực tiễn về từng loại tham nhũng gây tác động xấu và thiết kế chính sách để xử lý những loại tham nhũng đó. Thách thức đặt ra cho các nước như Việt Nam đó là mặc dù họ đạt được mức độ tăng trưởng khá nhanh, song nếu không áp dụng các chính sách hợp lý để đảm bảo xử lý những loại hình tham nhũng và trục lợi gây kìm hãm tăng trưởng thì các nước đó sẽ dễ dàng bị đổ vỡ theo thời gian. Nhưng nếu áp dụng giải pháp quá rộng để giải quyết tất cả các loại hình tham nhũng, thì giải pháp đó cũng dễ đi đến thất bại.

Tài liệu tham khảo

- ADB 2007. *Asian Development Outlook 2007: Growth Amid Change*. Asian Development Bank: Hong Kong.
- Arndt, Christiane and Charles Oman 2006. *Uses and Abuses of Governance Indicators, Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*. Paris: OECD.
- Barro, Robert J. 1996. Democracy and Growth, *Journal of Economic Growth* 1 (1): 1-27.
- Belser, Patrick 2000. *Vietnam: On the Road to Labour-Intensive Growth?* Policy Research Working Paper No. 2389. World Bank: Washington DC.
- Cheshier, Scott and Jago Penrose 2007. *Top 200: Industrial Strategies of Viet Nam's Largest Firms*. United Nations Development Programme Viet Nam: Hanoi.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack and Mancur Olson 1997. Democracy, Autocracy and the Institutions Supportive of Economic Growth, in Clague, Christopher (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dollar, David 2002. *Reform, Growth and Poverty in Vietnam*. Policy Research Working Paper No. 2837. World Bank: Washington DC.
- Flatters, Frank 1997. *Vietnam and AFTA: By Choice or Obligation?* United Nations Development Program (UNDP) Promoting Vietnam's Integration with ASEAN Project Paper No. VIE/95/015. Bureau of the National Committee for ASEAN Office of the Government of Vietnam: Hanoi.
- Hall, Robert and Charles Jones 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?, *Quarterly Journal of Economics* 114 (1): 83-116.
- Harvard Vietnam Program 2008. *Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam's Future*. A Policy Framework for Vietnam's Socioeconomic Development 2011-2020. Harvard University John F. Kennedy School of Government Asia Programs: Cambridge MA.
- Jenkins, Rhys 2004. Why Has Employment Not Grown More Quickly in Vietnam?, *Journal of the Asia Pacific Economy* 9 (2): 191-208.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Pablo Zoido-Lobaton 1998. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *American Economic Review* 88 (2): 387-92.
- Joint Donors 2001. *Vietnam Development Report 2001*. Vietnam 2010: Entering the 21st Century. The World Bank, Asian Development Bank and United Nations Development Programme: Hanoi.
- Joint Donors 2007. *Vietnam Development Report 2007*. Aiming High. Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group: Hanoi.

- Kauffman, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton 1999. *Governance Matters*. World Bank Policy Working Paper No. 2196. World Bank: Washington.
- Kaufmann, Daniel and Art Kraay 2002. Growth Without Governance, *Economia* 3 (1): 169-229.
- Khan, Mushtaq H. 1996. A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries, *IDS Bulletin (Liberalization and the New Corruption)* 27 (2): 12-21.
- Khan, Mushtaq H. 1998. Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia, *European Journal of Development Research* June 10 (1): 15-39.
- Khan, Mushtaq H. 2000a. Rents, Efficiency and Growth, in Khan, Mushtaq H. and K.S. Jomo (eds) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, Mushtaq H. 2000b. Rent-seeking as Process, in Khan, Mushtaq H. and K.S. Jomo (eds) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, Mushtaq H. 2004. State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform, in Tungodden, Bertil, Nicholas Stern and Ivar Kolstad (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe (2003): Toward Pro-Poor Policies: Aid Institutions and Globalization*, Proceedings of Annual World Bank Conference on Development Economics, Oxford: Oxford University Press and World Bank. Available HTTP: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20040518162841>
- Khan, Mushtaq H. 2005a. Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries, *Democratization* 12 (5): 705-25.
- Khan, Mushtaq H. 2005b. The Capitalist Transformation, in Jomo, K.S. and Erik S. Reinert (eds) *Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*, London and New Delhi: Zed Press and Tulika.
- Khan, Mushtaq H. 2006a. Corruption and Governance, in Jomo, K.S. and Ben Fine (eds) *The New Development Economics*, London/New Delhi: Zed Press/Tulika.
- Khan, Mushtaq H. 2006b. Determinants of Corruption in Developing Countries: the Limits of Conventional Economic Analysis, in Rose-Ackerman, Susan (ed.) *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Khan, Mushtaq H. 2006c. *Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward*. G-24 Discussion Paper Series: Research Papers for the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development No. 42. United Nations Conference on Trade and Development: New York and Geneva. Available HTTP: <http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbq2420064_en.pdf>
- Khan, Mushtaq H. 2007a. Governance, Economic Growth and Development since the 1960s, in Ocampo, José Antonio, K.S. Jomo and Rob Vos (eds) *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*, Hyderabad, London and Penang: Orient Longman, Zed Books and Third World Network. Available HTTP: <http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp54_2007.pdf>

- Khan, Mushtaq H. 2007b. *Governance and Growth: A Preliminary Report*. Research Paper supported by DFID grant. SOAS: London. Available HTTP: <http://mercury.soas.ac.uk/users/mk17/Docs/Preliminary%20Report.pdf>
- Khan, Mushtaq H. 2008. Governance and Development: The Perspective of Growth-Enhancing Governance, in GRIPS Development Forum (ed.) *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*, Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies. Available HTTP: <http://mercury.soas.ac.uk/users/mk17/Docs/GRIPS.pdf>
- Khan, Mushtaq H. 2009. *Governance Capabilities and the Property Rights Transition in Developing Countries*. DFID Research Paper Series on Governance for Growth. School of Oriental and African Studies, University of London: London. Available HTTP: <http://mercury.soas.ac.uk/users/mk17/Docs/Property%20Transitions%20internet.pdf>
- Knack, Stephen and Philip Keefer 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7 (3): 207-27.
- Knack, Stephen and Philip Keefer 1997. Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation, *Economic Inquiry* 35 (3): 590-602.
- Lambsdorff, Johann Graf 2005. *Consequences and Causes of Corruption: What do we Know from a Cross-Section of Countries?* Universität Passau Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Diskussionsbeitrag Nr. V-34-05. University of Passau: Passau.
- Mauro, Paolo 1995. Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681-712.
- Meisel, Nicolas and Jacques Ould Aoudia 2008. *Is "Good Governance" a Good Development Strategy?* Working Paper No. 58. Agence Française de Développement (AFD): Paris. Available HTTP: http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/admirecherche/public/DT/WP_58_GB_pour_mise_en_ligne.pdf
- Nadvi, Khalid, John Thoburn, Bui Tat Thang, Nguyen Thi Thanh Ha, Nguyen Thi Hoa and Dao Hong Le 2004a. Challenges to Vietnamese Firms in the World Garment and Textile Value Chain and the Implications for Alleviating Poverty, *Journal of the Asia Pacific Economy* 9 (2): 249-67.
- Nadvi, Khalid, John Thoburn, Bui Tat Thang, Nguyen Thi Thanh Ha, Nguyen Thi Hoa, Dao Hong Le and Enrique Blanco De Armas 2004b. Vietnam in the Global Garment and Textile Value Chain: Impacts on Firms and Workers, *Journal of International Development* 16 (1): 111-23.
- Ngoc, Phan Minh and Eric D. Ramstetter 2006. *Economic Growth, Trade and Multinational Presence in Vietnam's Provinces*. Working Paper Series No. 2006-18. The International Centre for the Study of East Asian Development: Kitakyushu.
- Ohno, Kenichi 2006. Vietnam's Industrial Policy Formulation: To Become a Reliable Partner in Integral Manufacturing, in Ohno, Kenichi and Takahiro Fujimoto (eds)

Industrialization of Developing Countries: Analyses by Japanese Economists, Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies.

Pincus, Jonathan and Nguyen Thang 2004. *Poverty Reduction Strategy Process and National Development Strategies Asia: A Report to DFID*. Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, University of London: London.

Rama, Martin 2008. *Making Difficult Choices: Vietnam in Transition*. Commission on Growth and Development Working Paper No. 40. The World Bank: Washington DC.

Rodrik, Dani 1997. *TFFG Controversies, Institutions and Economic Performance in East Asia*. Working Paper No. 5914. National Bureau of Economic Research: Cambridge Mass.

Tran, Ngoc Ca 1999. *Technological Capability and Learning in Firms: Vietnamese Industries in Transition*. Aldershot: Ashgate.

World Bank 2005a. *World Development Indicators 2005 CD-ROM*. Washington DC: World Bank.

World Bank 2005b. *Governance Indicators: 1996-2004*. Washington DC: World Bank. Available HTTP: <<http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/tables.asp>>

World Bank 2008. *World Development Indicators Online*. Accessed through Economic and Social Data Service. ESDS: Manchester.