

NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

ISSN 1859 - 2953
<http://lapphap.vn>



VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP THUỘC ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI



Số 22 (398)

Kỳ 2 - Tháng 11/2019

- ❖ NHẬN DIỆN VÀ BIỆN PHÁP PHÒNG, CHỐNG LŨNG ĐOẠN NHÀ NƯỚC
- ❖ CƠ CẤU, TIÊU CHUẨN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI, ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
- ❖ CHÍNH SÁCH CHUYỂN DỊCH ĐẤT ĐAI THEO HƯỚNG TÍCH TỤ, TẬP TRUNG VÀ TÁC ĐỘNG

NHẬN DIỆN VÀ BIỆN PHÁP PHÒNG, CHỐNG LŨNG ĐOẠN NHÀ NƯỚC

Vũ Công Giao*
Nguyễn Thị Kiều Viên**

* PGS. TS. Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

** Tổ chức Hướng tới Minh bạch.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: lũng đoạn nhà nước, tham nhũng, kinh tế tư nhân.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 27/10/2019

Biên tập : 06/11/2019

Duyệt bài : 10/11/2019

Tóm tắt:

Bài viết phân tích khái niệm, nội hàm, các hình thức biểu hiện, mối liên hệ với kinh tế tư nhân và các biện pháp phòng, chống lũng đoạn nhà nước (“state capture”), liên hệ với tình hình thực tiễn ở nước ta, khẳng định sự cần thiết phải nghiên cứu và tiến hành các biện pháp phòng, chống state capture ở nước ta. Theo tác giả, việc phòng, chống “state capture” chính là nhằm bảo đảm thực hiện hiệu quả và đúng đắn đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc phát triển kinh tế tư nhân, thông qua việc tạo môi trường cho sự phát triển của kinh tế tư nhân một cách bền vững và lành mạnh.

Article Infomation:

Keywords: State capture, corruption, private economic sector.

Article History:

Received : 17 Oct. 2019

Edited : 06 Nov. 2019

Approved : 10 Nov. 2019

Abstract

This article provides the concepts, contents, forms of state capture, its relation to the private economic sector and measures to cope with state capture, demonstrating the need to conduct research and actions against state capture in the country. As argued by the authors, combating state capture is a means of effective and proper implementation of the guidelines and policy on promoting private economic sector set out by the Communist Party and State of Vietnam, through creating a favorable environment for a sound and sustainable development of private enterprises.

1. Khái niệm và nhận diện “state capture”

1.1. Khái niệm “state capture”

Lũng đoạn nhà nước (*State capture*) là khái niệm được nêu ra lần đầu tiên bởi Ngân

hàng Thế giới (World Bank – WB) trong một báo cáo công bố vào năm 2000¹, trong đó phân tích tình hình tham nhũng ở một số nước Trung Á. Trong ấn phẩm này, WB đã

1 World Bank (2000), Anticorruption in Transition: Contribution to the Policy Debate, World Bank Publications, ISBN 9780821348024.

chỉ ra những đặc điểm của tham nhũng ở các nước đó là tình trạng bộ máy nhà nước bị khống chế/thâu tóm bởi một số cá nhân/nhóm lợi ích. Tại các quốc gia này trong thực tế, nhà nước không kiểm soát được bộ máy chính quyền, để xảy ra hiện tượng bộ máy chính quyền bị một số cá nhân/nhóm cá nhân thao túng².

Về bản chất, state capture phản ánh mối quan hệ lệch lạc giữa nhà nước với doanh nghiệp, mà cụ thể hơn là giữa giới doanh nhân tham nhũng với tầng lớp lãnh đạo chính trị cấp cao. Lực lượng thu tóm/ khống chế bộ máy nhà nước thường chỉ là một nhóm nhỏ cá nhân được gọi là *oligarchs* (tạm dịch: *những kẻ đầu sỏ*)³. Các *oligarchs* thường đứng đầu một số doanh nghiệp tư nhân và có những quan hệ không minh bạch với các quan chức cao cấp của chính quyền. Đây chính là cơ sở khiến WB định nghĩa: “State capture là hiện tượng xảy ra khi giới doanh nghiệp thao túng quá trình ra quyết định chính sách của nhà nước và tạo ảnh hưởng lên “quy tắc của cuộc chơi” (luật, quy chế, quy định) nhằm trục lợi cho bản thân”⁴. Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI) cũng đưa ra một khái niệm tương tự nhưng có “độ mở” lớn hơn, theo đó “state capture” đề cập đến tình huống mà các cá nhân, tổ chức, công ty hoặc tập đoàn kinh tế quyền lực trong hoặc ngoài quốc gia sử dụng những thủ đoạn bất chính để tác động lên chính sách, môi trường và nền kinh tế quốc gia nhằm thu lợi cho bản thân”⁵.

1.2. Nhận diện “state capture”

Với tính chất như nêu trên, có thể khẳng định state capture cũng là một dạng tham nhũng, song khác biệt với những hình thức tham nhũng khác ở chỗ, đây là tham nhũng chính trị (*political corruption*) hay tham nhũng lớn (*grand corruption*). Sự khác biệt giữa state capture với những hình thức tham nhũng khác còn thể hiện ở chỗ nếu như các hình thức tham nhũng khác sẽ tìm kiếm lợi ích bất chính từ trong quá trình thực thi chính sách, pháp luật bằng cách làm méo mó quá trình đó, thì state capture thường thu lợi bằng cách tác động đến quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, để “lái” hay “định hướng” các chính sách, pháp luật phù hợp với ý chí và mong muốn của nhóm lợi ích⁶.

Xét từ góc độ lý thuyết *người làm chủ và người đại diện (agents-principal theory)*⁷, trong các tình huống state capture, quan chức nhà nước thông thường đóng vai trò là người đại diện (*agent*) mà lẽ ra phải phục vụ người làm chủ (*principal* – tức người dân) song lại phục vụ cho những kẻ tham nhũng (*state captor*). Tuy nhiên, mối quan hệ kiểu này không thể hiện rõ ràng trong những hình thức tham nhũng khác.

Từ góc độ biểu hiện, có thể phân biệt giữa state capture và những hình thức tham nhũng khác ở chỗ, trong những hình thức tham nhũng khác, sẽ rất khó nhận biết tác động của kẻ tham nhũng đến chính sách, pháp luật của nhà nước; trong khi đó, trong

2 Maira Martini (2014), State capture: An overview, Transparency International.

3 Crabtree, John; Durand, Francisco (2017), Peru: Elite Power and Political Capture. London, United Kingdom: Zed Books Ltd. p. 1. ISBN 978-1-78360-904-8.

4 World Bank (2000), Tài liệu đã dẫn.

5 Transparency International: State Capture, https://www.transparency.org/glossary/term/state_capture.

6 Edwards, Duane C. (2017), Corruption and State Capture under two Regimes in Guyana, ResearchGate. University of the West Indies. .

7 Về lý thuyết “người làm chủ và người đại diện” xem Đỗ Thu Huyền - Vũ Công Giao, “Khái quát một số lý thuyết, cách tiếp cận về phòng, chống tham nhũng”, trong cuốn Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng, Nguyễn Thị Quế Anh - Vũ Công Giao - Nguyễn Hoàng Anh (chủ biên), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2018.

state capture, tác động này có thể nhận biết một cách dễ dàng qua thực tế là các chính sách, pháp luật của nhà nước đã làm lợi cho những *state captors* (tạm dịch: *những kẻ đầu tằm/khống chế nhà nước*). Thêm vào đó, trong những hình thức tham nhũng khác, chủ thể tham nhũng rất đa dạng và có sự cạnh tranh với nhau để thu lợi cá nhân từ việc lũng đoạn quá trình thực thi chính sách, pháp luật, thì trong state capture, chủ thể tham nhũng thường ít hơn nhiều và thường ít có sự cạnh tranh.

Theo Carpenter và Moss, một tình huống được xem là state capture khi đáp ứng ba tiêu chí sau: 1) *Phải có một mục tiêu chính trị cụ thể*; 2) *Người đầu tằm có động cơ trực lợi*; và 3) *Quá trình ra quyết định đã chuyển từ mục tiêu vì lợi ích công sang lợi ích của người đầu tằm (state captor)*⁸. Tuy nhiên ở đây, động cơ và mục đích của việc đầu tằm nhà nước có thể thay đổi tùy thuộc vào mô hình kinh tế và đặc biệt là vào mức độ can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế. Hellman và cộng sự chỉ ra rằng⁹, ở các nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi, nơi các doanh nghiệp lớn thừa hưởng mối quan hệ chính thức và chặt chẽ với nhà nước từ trước, các doanh nghiệp mới tham gia nền kinh tế sẽ có xu hướng sử dụng hình thức tham nhũng kiểu đầu tằm nhà nước để tạo lập vị thế trong bối cảnh khuôn khổ pháp lý còn yếu kém. Trong các trường hợp khác, việc nhà nước kiểm soát chặt chẽ nền kinh

tế có thể dẫn đến việc một số doanh nghiệp tìm cách bảo vệ bản thân khỏi sự can thiệp thông qua việc đầu tằm quá trình ra quyết định của chính quyền¹⁰.

Liên quan đến vấn đề trên, cũng cần thấy rằng, trong bối cảnh state capture, có một ranh giới mỏng manh giữa sự hợp pháp và bất hợp pháp khi một nhóm lợi ích tác động đến chính quyền. Ở đây, nếu việc tác động đến chính quyền chỉ dừng lại ở các hoạt động vận động chính sách một cách công khai, minh bạch và đúng pháp luật thì không bị xem là bất hợp pháp, vì vận động chính sách công là một nhu cầu chính đáng và đã được luật định ở nhiều quốc gia (luật về vận động chính sách công – *lobby act*)¹¹. Tuy nhiên, thông thường, trong bối cảnh state capture, sự tác động đến chính quyền thường bí mật và bất hợp pháp, không theo các quy trình, thủ tục của vận động chính sách công.

Cũng nhìn từ góc độ cách thức tác động, một số tài liệu chuyên ngành phân chia việc đầu tằm nhà nước thành ba mức độ: state capture, policy capture (tạm dịch: *đầu tằm chính sách*) và regulatory capture (tạm dịch: *đầu tằm quy định của pháp luật*)¹², trong đó:

- State capture: Là mức độ đầu tằm nhà nước nguy hiểm nhất, đề cập đến các tình huống trong đó chính quyền trung ương bị khống chế bởi các nhóm lợi ích.

8 Carpenter, Daniel and David Moss, eds (2013), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge: Cambridge University Press.
 9 Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, tại https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555
 10 Nieves Zuniga (2019), *State capture in Asia Pacific*, Transparency International, tại <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/state-capture-in-asia-pacific>.
 11 Về vận động chính sách công, xem cuốn “Vận động chính sách công: Lý luận và thực tiễn”, Đào Trí Úc – Vũ Công Giao (đồng chủ biên), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015.
 12 OECD (2017). *Preventing Policy Capture*, tại <https://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.

- Policy capture: Là mức độ thâm tóm thấp hơn, song cũng rất nguy hiểm, trong đó chu trình xây dựng, thực thi chính sách của nhà nước, đặc biệt là của chính phủ, có thể bị khống chế.

- Regulatory capture: Đề cập đến các tình huống mà một cá nhân hay một cơ quan có trách nhiệm xây dựng, thực hiện một văn bản pháp quy bị các nhóm lợi ích khống chế.

2. Tác hại của “state capture”

Với những đặc điểm, tính chất như nêu ở trên, state capture gây ra rất nhiều tác hại cho nhiều chủ thể khác nhau. So với các hình thức tham nhũng khác, tác hại của state capture nghiêm trọng hơn nhiều, vì có phạm vi rộng, làm biến đổi, méo mó các quy tắc pháp lý và đạo đức, từ đó tác động tiêu cực lên toàn xã hội¹³. Tổ chức Minh bạch quốc tế nhận định, trong các loại hình tham nhũng thì state capture là một trong những hình thức nguy hiểm nhất và gây ra tác hại nặng nề nhất¹⁴.

Đối với các quốc gia, tham nhũng chính sách ở cấp độ cao như state capture đầu tiên sẽ phá hoại môi trường kinh doanh, từ đó làm suy giảm sức cạnh tranh của nền kinh tế, phá hủy tính liêm chính từ thượng tầng kiến trúc của xã hội, khiến người dân mất lòng tin vào nhà nước, và trong nhiều trường hợp, đây là nguyên nhân chính tạo ra tình trạng bất ổn về chính trị. Ví dụ, những cáo buộc về “state capture” đã dẫn đến nhiều cuộc biểu tình chống lại chính phủ ở Hungari vào năm 2010, ở Bulgari vào các năm 2013-2014, ở Nam Phi vào năm 2016... Đối với

các doanh nghiệp, state capture tạo ra những tiền lệ và văn hoá kinh doanh bất chính, đẩy những doanh nghiệp làm ăn chân chính đến chỗ phá sản hoặc không thể phát triển được, song đồng thời cũng có thể khiến cho những doanh nghiệp của những state captors bị lụn bại sau một thời kỳ phát triển “thần tốc”. Tại những quốc gia xảy ra hiện tượng state capture, có thể nhận thấy rõ hậu quả là khu vực kinh tế tư nhân chậm phát triển và sự suy giảm đầu tư nước ngoài¹⁵.

Đối với các quan chức, những mối quan hệ mờ ám với các chủ doanh nghiệp lớn có thể khiến họ bị mất chức, thậm chí phải vào tù.

Có thể nhận thấy tác hại của state capture dưới nhiều hình thức biểu hiện khác nhau thông qua rất nhiều ví dụ thực tế ở các quốc gia, trên tất cả các châu lục. Dưới đây phân tích một số trường hợp tiêu biểu:

- Ở Hungari, tình trạng state capture đã xảy ra từ sau năm 2010 khi một đảng đối lập là Fidesz–KDNP Party Alliance¹⁶ thắng 2/3 tổng số ghế trong bầu cử nghị viện. Nạn tham nhũng hoành hành, với tình trạng phổ biến là quan chức cấp cao đưa người thân và những người trung thành chiếm giữ các cơ quan nhà nước, và các hợp đồng mua sắm công được dành cho những doanh nghiệp thân quen. Chính phủ mới cũng thực thi chính sách hạn chế và trấn áp báo chí cùng các tổ chức xã hội đấu tranh chống tham nhũng. Tất cả tạo ra một bầu không khí ngột ngạt và dẫn tới phong trào phản đối chính phủ lan rộng và tình trạng bất ổn chính trị kéo dài ở nước này¹⁷.

13 Nieves Zuniga (2019), tài liệu đã dẫn.

14 Maira Martini (2014), tài liệu đã dẫn.

15 Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), tài liệu đã dẫn.

16 Tiếng Hungari là Fidesz–KDNP Pártszövetség, trước đó là Liên minh Đoàn kết người Hungari - the Alliance of Hungarian Solidarity.

17 Xem: "Hungary's largest paper Nepszabadsag shuts, alleging pressure". BBC. 11 October 2016. "Major Hungarian opposition newspaper to close after Orban victory". Reuters. 10 April 2018.

- Ở Bungari trong các năm 2013-2014, nội các của Thủ tướng Oresharski liên tục bị cáo buộc là được dựng lên và bị “giật dây” bởi một số “kẻ đầu sỏ”, tiêu biểu là cựu Thủ tướng Boyko Borisov. Hậu quả là đã diễn ra rất nhiều cuộc biểu tình phản đối, làm suy giảm nghiêm trọng uy tín của Đảng GERB¹⁸. Cuối cùng, biểu tình đã dẫn đến việc tháng 7 năm 2014, Thủ tướng Oresharski phải tuyên bố từ chức¹⁹.

- Ở Nam Phi, vào năm 2016 có nhiều cáo buộc về quan hệ không minh bạch giữa gia đình tỷ phú Gupta và Tổng thống Nam Phi Jacob Zuma cùng gia đình và đảng của ông là Đảng Đại hội Dân tộc Phi (African National Congress - ANC). Các đảng đối lập với ANC sử dụng thuật ngữ "state capture" để nói về hành động của gia đình Gupta, cho rằng nhờ mối quan hệ thân thiết với Tổng thống Jacob Zuma cùng các thành viên trong gia đình Tổng thống và các lãnh đạo khác của ANC nên Gupta có thể thao túng chính phủ, thậm chí sắp đặt cả các vị trí và điều khiển hoạt động của nội các. Các cáo buộc đưa ra những bằng chứng cho thấy quan hệ giữa nguyên Thủ tướng Vytjie Mentor và Phó Bộ trưởng Bộ tài chính Mcebisi Jonas chính là do gia đình Guptas dựng lên. Trong một bài thuyết trình tại Trường Kinh doanh của Đại

học Cape Town vào ngày 11/9/2017, Thứ trưởng Bộ Tài chính Pravin Gordhan đã ước tính số tiền bị mất do state capture ở Nam Phi lên đến 250 tỷ Rand (tiền Nam Phi)²⁰. Trong khi đó, tờ *The Daily Maverick* đưa ra con số ước tính cao hơn nhiều, lên tới 1.5 ngàn tỷ Rand (tương đương 100 tỷ đô la Mỹ) trong bốn năm từ 2015 đến 2019²¹, nhà kinh tế của Ngân hàng dự trữ Nam Phi (South African Reserve Bank) David Fowkes cho rằng, state capture có thể làm giảm đến 4% mức tăng trưởng hàng năm của nền kinh tế Nam Phi²². Với những hậu quả nghiêm trọng đó, vào năm 2018, Đảng ANC cầm quyền đã buộc ông Zuma phải từ chức Tổng thống sau 9 năm trên cương vị này bởi những cáo buộc tham nhũng và mất uy tín. Đặc biệt, ngày 15/10/2019, cựu Tổng thống Nam Phi đã phải bị hầu tòa do cáo buộc nhận hối lộ²³.

Bên cạnh các quốc gia nêu trên, các nghiên cứu gần đây cũng đề cập đến tác động tiêu cực của state capture ở một số nước khác, ví dụ như ở Romania²⁴, Colombia và Mexico²⁵... Daniel Kaufmann – chuyên gia quốc tế nổi tiếng về phòng, chống tham nhũng, trong bài trình bày mới đây tại Nam Phi năm 2018 đã xem state capture như là một thách thức có tính phổ biến với quản trị nhà nước trên phạm vi toàn cầu²⁶. Ông cho rằng,

18 Đảng Công dân Bungari vì sự phát triển của châu Âu - Граждани за Европейско Развитие на България- chính đảng lớn thứ hai của nước này ở thời điểm đó, do Thủ tướng Boyko Borisov sáng lập.

19 Xem: 2013–14 Bulgarian protests against the Oresharski cabinet, https://en.wikipedia.org/wiki/2013–14_Bulgarian_protests_against_the_Oresharski_cabinet.

20 Xem: "R250bn lost to state capture in the last three years, says Gordhan". The Citizen.

21 Merten, Marianne, "ANALYSIS: State Capture wipes out third of SA's R4.9-trillion GDP – never mind lost trust, confidence, opportunity", Daily Maverick.

22 Maguban, Khulekani (2019-06-06). "Damage from state capture 'worse than suspected' - SARB". Fin24.

23 Sipiwe Sibeko, REUTERS | South Africa's President Jacob Zuma announces his resignation at the Union Buildings in Pretoria, South Africa, February 14, 2018. <https://www.france24.com/en/20191011-south-africa-s-former-president-jacob-zuma-to-face-trial-for-corruption>.

24 Xem: "Romanian Democracy at Grave Danger", trên <http://www.makeapoint.ro/en/open-letter-romanian-democracy-at-grave-danger/>

25 Crabtree, John; Durand, Francisco (2017), Peru: Elite Power and Political Capture, London, United Kingdom: Zed Books Ltd. p. 1. ISBN 978-1-78360-904-8.

26 Daniel Kaufmann, State Capture & the Challenge of Governance around the World: What the evidence tells us – and a rethink? Presentation at the Seminar at Wits University, Johannesburg, Wednesday, 19 September 2018.

state capture có thể xảy ra ở bất kỳ quốc gia nào, kể cả những nước đang phát triển và những nước phát triển như Anh, Mỹ²⁷.

3. Biện pháp phòng, chống “state capture”

Về cơ bản, biện pháp phòng, chống state capture cũng là các biện pháp phòng, chống tham nhũng nói chung. Điều này là bởi state capture chính là một dạng tham nhũng (tham nhũng chính trị, hay tham nhũng chính sách).

Với tính chất là một dạng tham nhũng, state capture phải được phòng ngừa bằng nhiều biện pháp kết hợp, như thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; kiểm soát chặt chẽ tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn; hoàn thiện khung khổ pháp luật và cơ chế, bao gồm các cơ quan phòng, chống tham nhũng; xây dựng và thực hiện quy tắc ứng xử, các tiêu chuẩn, định mức mua sắm cho khu vực công...²⁸. Bên cạnh đó, cần có biện pháp, cơ chế phát hiện, xử lý kịp thời, công minh những hành vi tham nhũng; nỗ lực tìm kiếm, thu hồi những tài sản tham nhũng; tăng cường hợp tác quốc tế và huy động sự tham gia của xã hội vào cuộc chiến chống tham nhũng²⁹...

Tuy nhiên, ngoài các biện pháp thông thường nêu trên, do “state capture” có tính chất là một dạng tham nhũng đặc biệt, thường liên quan đến những doanh nhân và nhà chính trị ở cấp độ cao với tính chất rất phức tạp nên còn cần thêm các biện pháp khác mới có thể phòng, chống hiệu quả. Về mặt phương pháp luận, cần tiếp cận giải

quyết vấn đề state capture từ nhiều góc độ khác nhau, trong đó liên quan đến: a) Triệt tiêu các động lực để thâm tóm nhà nước; b) Xoá bỏ các cơ hội thâm tóm và c) Ngăn chặn các phương thức thâm tóm.

Theo Hellman và đồng sự³⁰, các biện pháp để đối phó với state capture không chỉ cần nhắm vào việc kiểm soát các doanh nghiệp và các quan chức nhà nước mà còn cần chú ý đến cấu trúc của thị trường và quy trình hoạch định, thực thi chính sách là nơi mà các đối tượng này tương tác. Từ kinh nghiệm của một số quốc gia, để phòng ngừa state capture hiệu quả, cần chú ý đến những biện pháp sau đây:

Thứ nhất, gia tăng tính cạnh tranh của thị trường: Gia tăng tính cạnh tranh của thị trường đồng nghĩa với việc xoá bỏ độc quyền, từ đó loại trừ các cơ hội và triệt tiêu các động lực để thâm tóm nhà nước. Điều này đặc biệt quan trọng trong các lĩnh vực kinh tế vốn có sự độc quyền hoặc bị chi phối bởi những cơ quan, tổ chức hay người nắm giữ chức vụ cao. Các biện pháp nâng cao tính cạnh tranh bao gồm tái cấu trúc nền kinh tế, thúc đẩy sự gia nhập thị trường của các doanh nghiệp mới thông qua tự do hóa và tăng cường cung cấp hàng hóa/dịch vụ công nhằm cải thiện môi trường đầu tư.

Minh bạch quy trình hoạch định, thực thi chính sách: Điều này là để ngăn chặn các hành động thâm tóm nhà nước. Minh bạch quy trình hoạch định, thực thi chính sách bao gồm việc tham vấn rộng rãi các bên liên quan trong xây dựng, rà soát và ra quyết định liên quan đến luật và quy

27 Daniel Kaufmann Testifies in Person at the South Africa State Capture Commission of Inquiry, <https://resourcegovernance.org/events/speech/daniel-kaufmann-testifies-johannesburg-south-africa-state-capture-commission-inquiry>.

28 Về các biện pháp này, xem Chương II Công ước về chống tham nhũng của Liên hợp quốc và Chương II Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018 của Việt Nam

29 Về các biện pháp này, xem các Chương III-V Công ước về chống tham nhũng của Liên hợp quốc và Chương III-V Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018 của Việt Nam.

30 Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), tài liệu đã dẫn.

định. Theo Hellman và đồng sự³¹, trong vấn đề này, những cải cách có thể bao gồm:

- Xây dựng quy trình đánh giá tác động tham nhũng đối với các dự thảo chính sách;
- Công bố biên bản họp ở các giai đoạn cụ thể của quá trình hoạch định chính sách;
- Thực hiện quyền được thông tin theo quy định của pháp luật để cho phép truy cập vào các tài liệu liên quan đến hoạch định chính sách;
- Có cơ chế khuyến khích tham vấn cộng đồng về dự thảo chính sách và dự thảo văn bản pháp luật;
- Tăng cường cơ chế bảo đảm trách nhiệm giải trình cá nhân.

Xây dựng pháp luật về vận động hành lang: Điều này là để xác định những hình thức vận động chính sách công mà doanh nghiệp có thể thực hiện, làm rõ ranh giới giữa tạo ảnh hưởng hợp pháp và bất hợp pháp để làm căn cứ pháp lý cho việc phát hiện và ngăn ngừa các hành vi thù tằm nhà nước.

Xử lý mối liên kết giữa state capture và những hình thức tham nhũng khác: Các hình thức tham nhũng đều có mối liên hệ với nhau, và những hình thức tham nhũng khác thường là tiền đề hoặc công cụ để đạt được sự thù tằm nhà nước. Vì vậy, cần xây dựng các chiến lược và biện pháp nhằm xoá bỏ mối liên hệ giữa thù tằm nhà nước và các hình thức tham nhũng khác³². Các biện pháp cụ thể có thể tiến hành bao gồm³³: Thiết kế các cơ chế kiểm chế - đối trọng (“check and balance”) trong các cơ quan quản lý; mở rộng cơ chế trách nhiệm giải trình đến các công ty và cá nhân ở khu vực tư.

4. Phòng, chống “state capture” ở Việt Nam

Như đã đề cập, state capture là một dạng điển hình của tham nhũng ở cấp độ cao, mà đặc trưng nổi bật là có sự cấu kết chặt chẽ giữa những doanh nghiệp tư nhân lớn với các quan chức cao cấp của chính quyền. Như vậy, có thể xem state capture là biểu hiện nguy hiểm nhất của tham nhũng nói chung và tham nhũng trong kinh tế tư nhân nói riêng ở các quốc gia, đòi hỏi các nhà nước phải ưu tiên phòng, chống.

Giống như nhiều nước khác, cần thấy rằng state capture hoàn toàn có thể xảy ra ở nước ta. Về vấn đề này, gần đây đã có một số nghiên cứu và phân tích chỉ ra mối quan hệ thiếu lành mạnh giữa Nhà nước và khu vực doanh nghiệp dẫn tới sự yếu kém trong thực thi chính sách, cho phép giới đặc quyền kiểm soát nền kinh tế và trục lợi³⁴. Bên cạnh đó, cũng có những nghiên cứu đặt vấn đề về sự chi phối chính sách công của một số tập đoàn kinh tế tư nhân lớn...³⁵. Mặc dù vậy, cho đến nay chưa có nghiên cứu nào mang tính toàn diện về state capture ở Việt Nam, vì vậy chưa thể đưa ra những đánh giá chính xác về thực trạng và quy mô của vấn nạn này, đặc biệt là chưa đủ chứng cứ xác đáng để chỉ ra những state captors cụ thể.

Sự thiếu vắng những nghiên cứu về state capture làm ảnh hưởng đến việc xây dựng và thực hiện các biện pháp phòng, chống tham nhũng nói chung và state capture nói riêng. Vì vậy, việc đầu tiên cần làm trong vấn đề này là Nhà nước cần sớm thực hiện

31 Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), tài liệu đã dẫn.

32 Vinay Bhargava and Emil Bolongaita (2004), Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action, World Bank.

33 OECD (2017), tài liệu đã dẫn.

34 Chris Rowley, Quang Truong (edited) (2009), The Changing Face of Vietnamese Management, Taylor & Francis.

35 John Reed, The rise and rise of a Vietnamese corporate empire, Financial Times, 27/6/2019, tại <https://www.ft.com/content/84323c32-9799-11e9-9573-ee5cbb98ed36>.

hoặc khuyến khích các cơ quan học thuật, tổ chức xã hội thực hiện các nghiên cứu chuyên sâu, cả lý thuyết và thực chứng, về state capture ở Việt Nam. Tuy nhiên, trong khi chờ đợi kết quả những nghiên cứu như vậy, Nhà nước vẫn có thể và cần thực hiện những biện pháp tức thời để phòng, chống state capture, trong đó đặc biệt là các biện pháp sau đây:

- Nhanh chóng hoàn thiện khung khổ pháp luật và cơ chế phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư, như đã được đề cập lần đầu tiên trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018; nghiên cứu mở rộng các quy định về vấn đề này để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của việc phòng, chống tham nhũng trong khu vực tư.

- Thực hiện nghiêm các quy định của pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước, đặc biệt là trong các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý các lĩnh vực kinh tế có liên hệ chặt chẽ, trực tiếp với hoạt động của doanh nghiệp tư nhân, cụ thể như quản lý đất đai, cấp phép đầu tư, kinh doanh, khai thác khoáng sản, mua sắm công...

- Kiểm soát chặt chẽ tài sản, thu nhập của những người có chức vụ, quyền hạn, đặc biệt là của các quan chức cao cấp, để kịp thời phát hiện mối quan hệ với doanh nghiệp và xử lý những hành vi tham nhũng chính sách của các quan chức này.

5. Kết luận

Tham nhũng là một hiện tượng phức tạp với nhiều hình thức và biểu hiện khác nhau. Một trong những hình thức tham nhũng nguy hiểm nhất và gây ra tác hại nặng nề nhất chính là “state capture” – thâm tóm/không chế nhà nước³⁶.

State capture là một dạng tham nhũng đặc biệt, có tính chất nguy hiểm rất cao, gây ra những tác hại rất lớn không chỉ về kinh tế mà còn trên các phương diện chính trị, văn hoá, xã hội của các quốc gia. Vì vậy, phòng chống state capture cần phải được đặc biệt quan tâm và xem đó như là một ưu tiên hàng đầu trong cuộc chiến phòng, chống tham nhũng nói chung ở các nước.

State capture gắn liền với kinh tế tư nhân theo nghĩa hầu hết trường hợp có sự cấu kết chặt chẽ giữa các quan chức cấp cao của nhà nước và các chủ doanh nghiệp tư nhân lớn, nhằm mục đích lũng đoạn chính sách, pháp luật để thu lợi cá nhân cho những nhóm lợi ích đó. Chính vì vậy, phòng, chống state capture gặp nhiều khó khăn, thách thức hơn so với phòng, chống những dạng tham nhũng thông thường. Để phòng, chống state capture hiệu quả, đầu tiên cần phải có quyết tâm chính trị rất cao và có năng lực, uy tín lớn để vượt qua sự ngăn cản, chống phá quyết liệt của các nhóm lợi ích đầy quyền lực về chính trị và kinh tế. Thêm vào đó, cần phải áp dụng đồng thời nhiều biện pháp, trên cả khu vực công và khu vực tư, để chặn hết các vòi của con bạch tuộc tham nhũng chính sách, trong đó các biện pháp về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và kiểm soát tài sản, thu nhập có ý nghĩa rất quan trọng.

Phòng, chống state capture hoàn toàn không phải là việc đi ngược lại đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế tư nhân. Ngược lại, đây chính là việc cần thiết để bảo đảm thực hiện hiệu quả và đúng đắn đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực này. Sự

36 Maira Martini (2014), tài liệu đã dẫn.

phát triển của kinh tế tư nhân là hết sức cần thiết, và chính sách, pháp luật cần tạo ra môi trường thuận lợi cho sự phát triển đó. Tuy nhiên, sự phát triển của kinh tế tư nhân phải mang tính bền vững và lành mạnh. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia cho thấy, việc phát triển kinh tế tư nhân thiếu định hướng, thiếu kế hoạch và thiếu kiểm soát sẽ để lại

những hậu quả rất to lớn không chỉ cho nền kinh tế, mà còn cho chế độ chính trị và văn hoá, xã hội. Theo nghĩa đó, phòng, chống state capture là một trong những yêu cầu cơ bản để bảo đảm sự phát triển bền vững và lành mạnh của kinh tế tư nhân ở trên thế giới và ở Việt Nam hiện nay ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Crabtree, John; Durand, Francisco (2017), *Peru: Elite Power and Political Capture*. London, United Kingdom: Zed Books Ltd. p. 1. ISBN 978-1-78360-904-8.
2. Carpenter, Daniel and David Moss, eds (2013), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Chris Rowley, Quang Truong (edited) (2009), *The Changing Face of Vietnamese Management*, Taylor & Francis.
4. Edwards, Duane C. (2017), *Corruption and State Capture under two Regimes in Guyana*. Research Gate. University of the West Indies.
5. Đỗ Thu Huyền – Vũ Công Giao, “Khái quát một số lý thuyết, cách tiếp cận về phòng, chống tham nhũng”, trong cuốn *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Nguyễn Thị Quế Anh – Vũ Công Giao – Nguyễn Hoàng Anh (chủ biên), Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2018.
6. Maira Martini (2014), *State capture: An overview*, Transparency International.
7. Nieves Zuniga (2019), *State capture in Asia Pacific*, Transperancy International, tại <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/state-capture-in-asia-pacific>.
8. OECD (2017). *Preventing Policy Capture*, tại <https://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.
9. Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, tại https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555.
10. John Reed, *The rise and rise of a Vietnamese corporate empire*, Financial Times, 27/6/2019, tại <https://www.ft.com/content/84323c32-9799-11e9-9573-ee5cbb98ed36>.
11. Transperancy International: *State Capture*, https://www.transparency.org/glossary/term/state_capture.
12. Sipiwe Sibeko, REUTERS | South Africa's President Jacob Zuma announces his resignation at the Union Buildings in Pretoria, South Africa, February 14, 2018, <https://www.france24.com/en/20191011-south-africa-s-former-president-jacob-zuma-to-face-trial-for-corruption>.
13. Đào Trí Úc – Vũ Công Giao (đồng chủ biên), *Vận động chính sách công: Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội 2015.
14. Vinay Bhargava and Emil Bolongaita (2004), *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action*, World Bank.
15. World Bank (2000), *Anticorruption in Transition: Contribution to the Policy Debate*. World Bank Publications. ISBN 9780821348024.