

NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ VÀ CƠ CHẾ TÁC ĐỘNG ĐẾN CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ThS. TRẦN MAI HÙNG*

Ở Việt Nam hiện nay, hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động của các nhóm lợi ích vẫn chưa hoàn thiện. Khung pháp luật để quản lý xã hội đã được xác lập nhưng còn thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế. Chính vì vậy, việc nhận diện và khảo sát về những tác động của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam hiện nay là hết sức cần thiết nhằm làm rõ các đặc điểm về nhóm lợi ích, thể chế chính sách và các ảnh hưởng để qua đó thiết lập khuôn khổ nhằm khuyến khích những ảnh hưởng tích cực và hạn chế những tiêu cực khi các nhóm lợi ích kinh tế tham gia vào quá trình hoạch định chính sách.

1. Nhận diện các nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam hiện nay

Nhóm lợi ích kinh tế được hiểu là những tổ chức tập hợp những chủ thể có cùng mục đích kinh tế nhằm tác động đến quá trình chính sách để thu lợi cho nhóm mình. Theo cách tiếp cận đó, ở Việt Nam, nhóm lợi ích kinh tế được tổ chức dưới hình thức các hiệp hội doanh nghiệp (HHDN), các hiệp hội nghề nghiệp (gọi chung là hội, hiệp hội), các câu lạc bộ được Nhà nước thừa nhận, hoạt động trong khuôn khổ luật pháp và sử dụng các mối quan hệ, tiềm lực, khả năng của mình nhằm tác động đến quá trình hoạch định chính sách để tạo những chính sách có lợi cho nhóm mình. Nhóm lợi ích kinh tế là tập hợp các chủ thể kinh doanh, có mục đích kinh tế rõ ràng nhằm thu các lợi ích kinh tế khi tác động đến chính sách. Ngoài ra, còn tồn tại rất nhiều nhóm lợi ích nhỏ lẻ khác,

không chính thức, đôi khi chỉ liên quan tới một số công ty, cá nhân được tập hợp lại như một liên minh tự nhiên khi lợi ích chung của họ bị ảnh hưởng, hoặc các nhóm lợi ích ngầm.

Tại Việt Nam, HHDN, các hội nghề nghiệp là cách gọi chung cho các tổ chức tập hợp và đại diện cho doanh nghiệp, các nhà doanh nhân, được Nhà nước cho phép thành lập. Tên gọi tổ chức có thể là hiệp hội nghề nghiệp hay hội doanh nghiệp. Các hội nghề nghiệp, HHDN là tổ chức tự nguyện của công dân có cùng ngành nghề, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Theo nghiên cứu do Quỹ châu Á tại Việt Nam tài trợ thì HHDN là một

* Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

loại hình tổ chức xã hội - nghề nghiệp, được Nhà nước cho phép thành lập, có hội viên là các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội khác và các cá nhân tự nguyện đóng góp tài sản hoặc hội phí nhằm phục vụ lợi ích của hội viên và đạt mục đích của cả hiệp hội¹.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) cho biết, năm 2013, có khoảng gần 400 HHDN hoạt động chính thức trên cả nước. Có gần 53% các HHDN được thành lập do sáng kiến của nhóm doanh nghiệp. Khoảng 1/3 các HHDN được thành lập do sáng kiến của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành. Khoảng gần 10% các HHDN được thành lập theo sáng kiến của cá nhân. Trước đây các hội, hiệp hội do Nhà nước thành lập và thành viên chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước, hiện vẫn có một số ít các hội, HHDN được thành lập bởi nhiều chủ thể khác nhau. Một số HHDN được thành lập từ khá sớm như: Hiệp hội Chè Việt Nam (năm 1988), Hiệp hội Lương thực Việt Nam và HHDN thành phố Hồ Chí Minh (năm 1989). Có 14% HHDN được thành lập trong khoảng năm 1990. Còn lại đa số các HHDN thành lập từ năm 2000 trở lại đây (82%)².

Hiệp hội kinh doanh ở Việt Nam hết sức đa dạng, nếu theo ngành nghề kinh doanh thì được phân chia thành các HHDN đa ngành (VCCI, Liên minh hợp tác xã Việt Nam, Hiệp hội Công thương, HHDN trẻ Việt Nam...); các HHDN cùng một ngành hàng (Hiệp hội ô tô Việt Nam, Hiệp hội Lương thực Việt Nam, Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính, Hiệp hội Mía - đường Việt Nam,...); nếu phân chia theo địa bàn hoạt động thì bao gồm các HHDN cấp quốc gia (như Hiệp hội Dệt - may Việt Nam, Hiệp hội Lương thực Việt Nam, Hiệp hội Mía - đường Việt Nam...) và các hiệp hội cấp địa phương (Hiệp hội Vận tải đường bộ thành

phố Hải Phòng, Hiệp hội Nhựa thành phố Hồ Chí Minh...). Các hiệp hội cũng có thể được phân chia theo quy mô, phạm vi hoạt động và ảnh hưởng (HHDN nhỏ và vừa), các đặc điểm về giới tính (Hiệp hội doanh nghiệp nữ), về nghề nghiệp (Hiệp hội Vận tải ô tô). Theo điều tra của VCCI, có khoảng 30% doanh nghiệp Việt Nam là thành viên của một HHDN nào đó, một doanh nghiệp có thể là thành viên của nhiều hiệp hội³.

2. Những tác động và ảnh hưởng của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách công ở Việt Nam

Chính sách công là đầu ra của hệ thống chính trị; một trong những công cụ chủ yếu để thực thi quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước; là nội dung quan trọng của quyền lực công, là yếu tố quyết định tính chính đáng của quyền lực chính trị. Chính sách công thể hiện các ưu tiên của đảng cầm quyền thông qua các hoạt động của Nhà nước. Thông qua chính sách công, các giai cấp, các lực lượng kinh tế - xã hội, các nhóm xã hội, thậm chí là các cá nhân với tư cách là chủ thể của quyền lực công hiện thực hóa các lợi ích của mình. Vì vậy, chính sách công được coi là sản phẩm đầu ra của hệ thống chính trị, trong đó nhà nước là thể chế trung tâm. Quy trình ra quyết định chính sách ở Việt Nam bao gồm các bước sau: phân tích sự cần thiết của chính sách; phê duyệt chính sách; soạn thảo dự án chính sách; thẩm định hoặc thẩm tra dự án chính sách; phê duyệt dự án chính sách và xem xét, thông qua. Các dự án chính sách ở Việt Nam do nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau soạn thảo theo nhiều cách thể hiện và quan niệm về chuẩn mực kỹ thuật khác nhau.

Trong môi trường có sự đa dạng về lợi ích thì sự tham gia (hoặc gây ảnh hưởng)

của nhóm lợi ích kinh tế đối với Nhà nước thông qua sự tác động lên quá trình hoạch định chính sách công là tất yếu. Bởi vì, hoạch định chính sách là công việc của Nhà nước nhưng lại có quan hệ trực tiếp đến lợi ích của cộng đồng và những lợi ích của nhóm, của cá nhân. Bên cạnh những mặt tích cực (nếu như nó phản ánh đúng lợi ích, không làm tổn hại đến quốc gia) thì sự tham gia này không phải lúc nào cũng thể hiện tính “vô vị lợi” của nhóm lợi ích, mà trong nhiều trường hợp thể hiện tính cục bộ về lợi ích, gây ảnh hưởng đến lợi ích của nhóm, cá nhân khác hoặc lợi ích của quốc gia.

Hiện nay, sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách được thể hiện thông qua các hoạt động, như:

- Tham gia vào quá trình soạn thảo các nghị quyết của Đảng; luật, pháp lệnh của Quốc hội; các văn bản pháp luật của Chính phủ. Trong quá trình soạn thảo, các nhóm lợi ích được tham vấn ý kiến, tham gia vào quá trình soạn thảo các nghị quyết của Đảng (như, tham gia ban chỉ đạo, tham gia khảo sát, điều tra về kinh tế tư nhân để xây dựng Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX của Đảng về phát triển kinh tế tư nhân); quá trình soạn thảo luật, pháp lệnh (tham gia soạn thảo các luật quan trọng, như *Luật Đầu tư*, *Luật Cạnh tranh*, *Luật Thương mại*...).

- Tham gia vào quá trình giám sát, phản biện xã hội chính sách, góp ý các văn bản quy phạm pháp luật; thực hiện việc đại diện cho hiệp hội, hội tại các cơ quan dân cử. Theo khảo sát của VCCI đối với 64 hiệp hội, có tới 39% hiệp hội thường xuyên tham gia góp ý các dự thảo luật, 53% thỉnh thoảng tham gia và chỉ có 5% chưa bao giờ tham gia. Khi cơ quan nhà nước ban hành

chính sách, dưới sự tổ chức của VCCI, các HHDN, chuyên gia thường tổ chức các diễn đàn góp ý kiến, phản biện và giám sát việc xây dựng chính sách.

- Thực hiện các cuộc đối thoại định kỳ giữa chính quyền và doanh nghiệp. Hằng năm các hiệp hội và cộng đồng doanh nghiệp thường có các cuộc đối thoại chính sách. Các cuộc đối thoại chính sách này được tổ chức ở quy mô toàn quốc, địa phương và ngành. Thông qua các cuộc đối thoại này, những vướng mắc chính sách được tháo gỡ, đây cũng là kênh quan trọng để chính quyền ghi nhận các phản ánh, nhu cầu chính sách của doanh nghiệp.

- Gửi các kiến nghị, phản hồi chính sách đến các cơ quan hoạch định. Trong quá trình hoạt động, để bảo đảm lợi ích của mình, các hiệp hội thường gửi các kiến nghị chính sách, các phản hồi chính sách đến các cơ quan có thẩm quyền để cùng phối hợp giải quyết.

- Khảo sát, điều tra ý kiến của doanh nghiệp về các vấn đề chính sách. Để đưa các sáng kiến chính sách thuyết phục trình các cơ quan có thẩm quyền, hoặc khi được các cơ quan có hoạch định chính sách tham vấn, các hiệp hội sẽ tiến hành khảo sát, điều tra nhu cầu chính sách, nguyện vọng của các thành viên về các vấn đề chính sách, nhất là những chính sách có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của các hội viên.

- Thực hiện các nghiên cứu, tài trợ các nghiên cứu về chính sách. Để bảo đảm các lợi ích của mình, nâng cao chất lượng các kiến nghị chính sách, các hiệp hội thường tổ chức các nghiên cứu, hoặc tài trợ, đặt hàng các trường đại học, viện nghiên cứu nghiên cứu về chính sách.

Những tác động tích cực khi các nhóm lợi ích kinh tế tham gia vào quá trình chính

sách được thể hiện trên một số phương diện sau:

Thứ nhất, các nhóm lợi ích đã góp phần không nhỏ trong việc hình thành nên các chính sách, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội thông qua việc kiến nghị nhiều chính sách quan trọng.

Thứ hai, các nhóm lợi ích đã cung cấp nhiều thông tin quan trọng về chính sách, phản ánh được đời sống thực tiễn và nhu cầu chính sách. Trong quá trình soạn thảo, ban hành chính sách, các cơ quan nhà nước cũng đã nhận được rất nhiều thông tin quan trọng từ phía các hiệp hội. Đó là các thông tin về nhu cầu chính sách (thông qua khảo sát về các hiệp hội); các thông tin về các vấn đề tiêu chuẩn kỹ thuật thuộc về lĩnh vực chuyên môn, nghề nghiệp...

Thứ ba, các nhóm lợi ích góp phần không nhỏ làm cho chính sách đi vào thực tiễn cuộc sống thông qua hoạt động phản biện, giám sát xã hội đối với quá trình hoạch định chính sách.

Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các nhóm lợi ích kinh tế cũng gây ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình chính sách. Đây là những nhóm thường cấu kết với những người có quyền ra quyết định hoặc có thể tác động đến chính sách vì lợi ích riêng của họ mà làm tổn thương đến lợi ích của các nhóm khác, lợi ích của cộng đồng, đặc biệt là lợi ích quốc gia.

Như vậy, tính tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế chính là vì lợi ích riêng mà làm tổn hại đến lợi ích chung. Đó là những "sân sau" của các công ty nhà nước, những tập đoàn độc quyền có khả năng ảnh hưởng đến chính sách của Chính phủ, thao túng thị trường (sữa, thuốc chữa bệnh, xăng dầu, điện lực, ô tô...); những lĩnh vực phát triển sử dụng nhiều tài nguyên và tài sản quốc gia.

Những tác động tiêu cực và hậu quả khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách công sẽ tạo ra các đặc quyền, đặc lợi, kìm hãm sự phát triển kinh tế. Thực tế cho thấy, sự duy trì đặc quyền, đặc lợi của các nhóm lợi ích đang là rào cản lớn trong cải cách thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay. Sự cố kết nhóm lợi ích với các nhà hoạch định chính sách dẫn đến tình trạng tham nhũng hoặc trục lợi cá nhân. Đó là biểu hiện tha hoá trong sử dụng quyền lực nhà nước, quyền lực chính trị, vượt ra ngoài khuôn khổ pháp luật, là lực cản quá trình phát triển, làm ảnh hưởng lớn tới uy tín chính trị của đảng cầm quyền, của bộ máy nhà nước. Những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế, làm đảo lộn những chuẩn mực, giá trị đạo đức xã hội. Những tác động, ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích đến chính sách sẽ mang lại lợi ích cục bộ cho một bộ phận và gây thiệt hại cho cộng đồng xã hội. Điều này sẽ tạo ra những mâu thuẫn về lợi ích trong xã hội, tạo nên mầm mống của sự phản kháng xã hội, những nhân tố gây mất ổn định chính trị - xã hội.

3. Một số đề xuất nhằm khắc phục những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách

Thứ nhất, đẩy mạnh cải cách cơ chế, mô hình, quy trình tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của nhóm lợi ích kinh tế. Sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình chính sách là hết sức cần thiết, điều này góp phần không nhỏ tạo ra sự dân chủ trong quá trình chính sách. Song trên thực tế, cơ chế, chính sách hiện còn quá lỏng lẻo, đang tồn tại rất nhiều kẽ hở mà các nhóm lợi ích có khả năng can thiệp để tác động vào chính sách nhằm trục lợi. Do đó, cải cách thể chế kinh tế, thể chế chính trị để thu hút sự tham gia của các

nhóm lợi ích vào quy trình chính sách, hạn chế những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích đến chính sách đang là thách thức lớn đặt ra hiện nay.

Thứ hai, nâng cao tính minh bạch, mức độ dân chủ và trình độ dân trí. Minh bạch trong quá trình xây dựng chính sách, hỗ trợ các tổ chức xã hội để thể hiện tiếng nói đại diện cho lợi ích của người dân... là những yếu tố quan trọng để đón đầu và “hóa giải” các nhóm lợi ích mang tính cục bộ hay không thật sự đại diện cho lợi ích của đất nước. Trình độ dân trí và mức độ dân chủ cũng tác động đến sự phát triển của các nhóm lợi ích. Người dân có trình độ cao sẽ chủ động và tích cực tham gia vào đời sống chính trị hơn. Sự phát triển của “lợi ích nhóm” cũng phụ thuộc vào mức độ dân chủ. Dân chủ là cơ chế bảo đảm để người dân tích cực tham gia vào hoạt động chính trị, tham gia vào các hiệp hội, qua đó tham gia vào quá trình chính trị một cách thực chất.

Thứ ba, hoàn thiện hệ thống luật pháp và thể chế hoạt động của các nhóm lợi ích. Việt Nam đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế theo hướng dân chủ và pháp quyền. Quá trình này đòi hỏi phải xây dựng hệ thống luật pháp đồng bộ nhằm tạo khuôn khổ thúc đẩy sự phát triển. Hiện nay, chúng ta vẫn đang thiếu hụt nghiêm trọng khung khổ pháp lý cho hoạt động của các nhóm lợi ích. Do vậy, trước tiên, cần sớm ban hành các luật về hội, luật về vận động hành lang... nhằm tạo khuôn khổ hoạt động cho các nhóm lợi ích □

Chú thích:

1. Nguyễn Phương Quỳnh Trang, & Stromseth, J.R. HHDN Việt Nam: Thực trạng, vai trò và hoạt động. Nghiên cứu tài trợ bởi Quỹ châu Á, tài liệu lưu hành nội bộ. H. 2002, tr. 10.

2. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Đại sứ quán Vương quốc Anh, Ukaidd, USAID. *Năng lực hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam*. H. 2011, tr. 23 - 25.

3. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Tổ chức Hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ). *Hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam với vai trò vận động chính sách - Vẫn có thể làm tốt hơn rất nhiều*. H. 2007, tr.10.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Công tác Lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ủy ban Đối ngoại. *Vận động hành lang - Thực tiễn và Pháp luật*. Thanh Hóa, 2003.

2. Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng. *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài Thực trạng, xu hướng và giải pháp phòng, chống “lợi ích nhóm” ở nước ta hiện nay* (Mã số: KHBĐ 2013-17, chủ nhiệm Tô Quang Thu, năm 2013). H. 2013.

3. Nguyễn Hữu Đức. *Khái niệm lợi ích nhóm, nhóm lợi ích và các lợi ích nhóm ở Việt Nam hiện nay*. <http://triethoc.hcmussh.edu.vn>

4. Nguyễn Thị Mai Hoa. *Kiểm soát lợi ích nhóm - tiếp cận từ góc độ giám sát quyền lực nhà nước*. <http://lyluanchinhtri.vn>

5. Trần Hữu Huỳnh, Đậu Anh Tuấn. *Báo cáo nghiên cứu: Vận động chính sách của các hiệp hội, doanh nghiệp Việt Nam: Đánh giá thực trạng, một số quan sát ban đầu và các kiến nghị*. H. 2006.

6. Trần Bách Hiếu. *Vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ và một số liên hệ với Việt Nam*. <http://www.ncip.org.vn>

7. Nguyễn Đức Lam. *Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước*. <http://www.ncip.org.vn>

8. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Friedrich Nauman Stiftung. *Báo cáo thực hiện tốt trong đối thoại công - tư (Đối thoại chính quyền - doanh nghiệp) tại cấp tỉnh*. H. 2012.

9. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và The Asia Foundation. *Thực tiễn tốt trong tăng cường tính minh bạch của môi trường kinh doanh cấp tỉnh Việt Nam*. H. 2011.

10. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. *Cẩm nang vận động chính sách thương mại quốc tế*. Dự án hỗ trợ thương mại đa biên (Liên minh châu Âu tài trợ). H. 2012.