

Lợi ích nhóm và đối thoại chính sách từ lý thuyết đến thực tiễn¹

Hoàng Văn Luân*

*Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQGHN,
336 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 11 tháng 4 năm 2016

Chỉnh sửa ngày 10 tháng 5 năm 2016; Chấp nhận đăng ngày 23 tháng 6 năm 2016

Tóm tắt: Đối thoại chính sách là phương thức phổ biến trong hoạch định và thực thi chính sách của các xã hội hiện đại. Hiệu quả chính sách ở các xã hội này là minh chứng cho sự cần thiết và xu hướng phổ quát của đối thoại chính sách. Những năm gần đây, đối thoại chính sách, phản biện xã hội đã bước đầu xuất hiện. Tuy nhiên, chất lượng chưa cao. Phát triển là quá trình mang đậm dấu ấn của nhân tố chủ quan. Các chính sách phát triển được hoạch định bởi các chủ thể hữu hạn về năng lực và thông tin. Năng lực hoạch định chính sách hạn chế cùng với việc không đối thoại, phản biện là nguyên nhân cơ bản của tính kém hiệu lực và hiệu quả của một số chính sách ở Việt Nam.

Bài viết tập trung vào hai luận điểm:

- Tính tất yếu của những hạn chế, phiên diện của chính sách từ góc nhìn của lý thuyết hữu hạn và lý thuyết lợi ích.

- Hoạt động của các nhóm lợi ích đóng vai trò quan trọng trong đối thoại chính sách ở các xã hội hiện đại.

Từ hai luận điểm trên, bài viết chỉ rõ thể chế hóa để công nhận và tạo điều kiện để các nhóm lợi ích hoạt động bình đẳng trước pháp luật là một trong những giải pháp nâng cao chất lượng của đối thoại chính sách.

Từ khóa: Thể chế, Lợi ích, lợi ích nhóm, nhóm lợi ích, chính sách, đối thoại chính sách.

1. Dẫn nhập

Đối thoại chính sách là phương thức phổ biến trong hoạch định và thực thi chính sách của các xã hội hiện đại. Hiệu quả chính sách ở các xã hội này là minh chứng cho sự cần thiết và xu hướng phổ quát của đối thoại chính sách.

Những năm gần đây, đối thoại chính sách đã bước đầu xuất hiện: các phiên chất vấn của Quốc hội. Tuy nhiên, chất lượng chưa cao: chỉ chất vấn khi có hệ quả xấu. Phát triển xã hội là một quá trình đặc thù mang đậm vai trò của nhân tố chủ quan. Hoạch định cũng như đối thoại chính sách là một trong những vấn đề thể hiện rõ nhất vai trò của nhân tố chủ quan trong phát triển xã hội. Hoạch định chính sách kém lại thiếu đối thoại, một cách tất yếu dẫn đến những chính sách kém hiệu quả.

*ĐT.: 84-903264951

Email: luanhv@vnu.edu.vn

¹ Nghiên cứu này được tài trợ bởi Đại học Quốc gia Hà Nội trong đề tài Mã số QG.16.48.

Đối thoại nhằm nâng cao hiệu quả của quá trình hoạch định và thực thi chính sách đã được đề cập không chỉ trên phương diện lý thuyết mà cả trong thực tiễn phát triển của xã hội, nhất là các xã hội dân chủ. Đối thoại chính sách mang tính phổ quát và luôn được duy trì với nhiều hình thức khác nhau. Tính hữu hạn và tính tự lợi của chủ thể hoạch định chính sách nên các chính sách, tất yếu sẽ mang tính hạn chế, phiến diện. Sự hạn chế và phiến diện trong hoạch định chính sách vừa mang tính khách quan vừa mang tính chủ quan. Tính khách quan thể hiện ở sự hữu hạn về nhận thức, năng lực và thông tin của các chủ thể hoạch định chính sách. Tính chủ quan thể hiện ở tính ích kỷ của chủ thể: phản ánh lợi ích, mong muốn chủ quan của chủ thể hoạch định. Đối thoại chính sách là giải pháp, cách thức nhằm khắc phục tính hữu hạn và tính ích kỷ của chủ thể hoạch định chính sách, qua đó nâng cao hiệu quả của chính sách. Đối thoại chính sách được thực hiện ở nhiều phương thức khác nhau, trong đó có sự hoạt động của các nhóm lợi ích. Lợi ích nhóm và hoạt động của nhóm lợi ích thường được gắn liền với vận động hành lang hay vận động chính sách. Tuy nhiên, nhóm lợi ích nào cũng vận động cho lợi ích của mình, và do đó, trên bình diện chung, hoạt động của các nhóm lợi ích cũng là phản biện chính sách.

Bài viết tập trung làm rõ tính hạn chế, phiến diện của hoạch định chính sách trên phương diện khách quan và chủ quan và vai trò của nhóm lợi ích trong đối thoại chính sách nhằm khắc phục hạn chế và phiến diện này. Bài viết cũng đề cập và phân tích một số chính sách Việt Nam như là những minh chứng thực tiễn cho các luận điểm của bài viết.

2. Hạn chế của chính sách

Chính sách là kết quả của quá trình hoạch định của chủ thể nhất định, cụ thể. Do đó, nó – chính sách luôn có những hạn chế cố hữu xuất phát từ tính hữu hạn của chủ thể hoạch định chính sách.

Cá nhân và nhóm người nhất định, cụ thể trong một không – thời gian cụ thể là cái hữu hạn. Với tính cách là cái hữu hạn, các chủ thể hoạch định chính sách luôn hữu hạn về thông tin, hữu hạn về năng lực phân tích và xử lý thông tin. Do đó, với tính cách là kết quả của quá trình thu thập, phân tích và xử lý thông tin có tính hữu hạn này, chính sách, nếu không được đối thoại, tư vấn, góp ý cũng là cái hữu hạn: Hữu hạn về hiệu lực, hữu hạn về hiệu quả, thậm chí hữu hạn trong tính khả thi.

Tính hữu hạn của nhận thức được I. Kant đề cập đến với thuyết được các nhà triết học Marxist gọi là *bất khả tri luận*. I. Kant đề cập đến tính hạn chế trong nhận thức sự vật của con người cụ thể. Khi phê phán I. Kant, V.I. Lenin cho rằng nhận thức của con người với tính cách là những con người cụ thể trong không gian – thời gian cụ thể là có giới hạn².

Trong kinh tế học, các nhà quản trị kinh doanh luôn có xu hướng chấp nhận những quyết định tối ưu hay hợp lý có hạn thay vì các quyết định tối ưu, hợp lý thuyết đối. Herbert Simon, nhà tư tưởng quản lý Hoa Kỳ đưa ra mô hình ra quyết định hợp lý có hạn vào những thập niên 1950 và đã được tặng giải thưởng Nobel kinh tế vào năm 1978. Mô hình ra quyết định hợp lý có hạn nhấn mạnh những hạn chế về tính hợp lý của cá nhân người ra quyết định. Mô hình này giải thích nguyên nhân tại sao các nhà quản trị thường đưa ra các quyết định rất khác nhau khi cùng tiếp cận một tình huống. Theo định nghĩa về sự hợp lý giới hạn, người ra quyết định có thể cư xử thận trọng (mô hình ra quyết định hợp lý) trong giới hạn của sự đơn giản hoá hay còn gọi là mô hình hợp lý giới hạn. Và kết quả là thay vì tối đa hoá một lựa chọn, người ra quyết định lựa chọn những giải pháp có thể thoả mãn các ràng buộc của vấn đề.

Herbert Simon cho rằng con người nói chung và các nhà hoạch định nói riêng đều có

² Trên dòng tư duy này, V.I. Lenin, trong khi phê phán quan điểm cho rằng tồn tại của điện từ là bằng chứng chứng minh rằng vật chất đã tiêu tan, đã nói *không phải vật chất đã tiêu tan mà giới hạn nhận thức của con người về vật chất đã tiêu tan và con người nhận thức sâu sắc hơn về thế giới vật chất*.

khả năng có hạn về nhận thức (limited computational capabilities) và thiếu thông tin (incomplete information). Tính hạn chế này không cho phép anh ta có thể ra những quyết định hợp lý hoàn hảo (perfectly rational decisions). Do đó, khi ra quyết định, người ta thường phải thỏa mãn (satisfice) với những hợp lý có hạn. Theo ông, thỏa mãn là chọn phương án đủ tốt chứ không phải là phương án tốt nhất [1].

Chuyên môn hóa dẫn đến tư duy phân mảnh và chuyên sâu. Chính sách được hoạch định dựa trên tư duy phân mảnh nên tự nó đã là phiến diện, hạn chế so với thực tiễn vốn không phân mảnh mà có sự hiện tồn và tác động của nhiều yếu tố trong hệ thống.

Tư duy ngắn hạn, nhiệm kỳ và ích kỷ của chủ thể hoạch định và thực thi chính sách cũng có ảnh hưởng mạnh đến quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Và, đây cũng là nguyên nhân dẫn đến tính phiến diện, hạn chế của chính sách.

Theo C. Mác, các chủ thể, nhất là chủ thể cá nhân luôn có tâm lý ích kỷ, chỉ nghĩ đến và thực hiện lợi của mình mà không nghĩ đến lợi ích của chủ thể khác [2]. Tính *không biết đến mức độ* như là *bản tính* của lợi ích đã dẫn đến tính *bản năng vô pháp luật* của chủ thể lợi ích [3]. Nhận định này về lợi ích và tâm lý của chủ thể lợi ích có tính chủ quan, hiểu theo nghĩa tính chủ thể (subjectivistic) và theo Lars Bergstrom (1970), nó mang tính tự nhiên (naturalistic) [4] và không xa lạ với con người – một sản phẩm của tự nhiên. Nói cách khác, nó mang tính khách quan. Thuộc tính cố hữu này tạo nên tính khách quan của sự cạnh tranh, đấu tranh của các lợi ích trong một quan hệ nhất định hay nói cách khác là cơ sở khách quan của xung đột lợi ích trong xã hội.

Với bản tính đó, trong hoạt động thực tiễn, các chủ thể không ngừng tìm kiếm các cơ hội, điều kiện, các lợi thế, thậm chí, các *mánh khóe* (C. Mác) để thực hiện và biện hộ cho lợi ích của mình. Điều này thể hiện rõ nhất trong xung đột lợi ích nhóm – lợi ích có tính tổ chức cao, có điều kiện kinh tế, có chuyên gia vận động, gây ảnh hưởng tới dư luận xã hội và các nhà hoạch định chính sách. Với tính chất là cái tất

yếu của xã hội, xung đột lợi ích, tự nó, không có gì là sai trái. Vấn đề là phải nhận diện chính xác và quản trị có hiệu quả các xung đột này. Việc bỏ qua các xung đột này trong các quyết định, hành vi và hoặc tạo điều kiện để lợi ích khác không thể cạnh tranh, đấu tranh mới là sai trái, lạm dụng chức vụ, thậm chí tham nhũng³.

Chính sách là kết quả của quá trình nhận thức và xử lý thông tin của những chủ thể nhất định với tính cách là cái *hữu hạn* nên bản thân nó cũng là cái *hữu hạn* (không toàn diện, hoàn hảo). Người ta không thể đạt đến cái hoàn hảo, hợp lý tuyệt đối nhưng điều này không tuyệt nhiên ngăn cản việc tìm kiếm và đạt đến cái ít phiến diện, ít hạn chế hơn. Do đó, chính sách cần được đổi thay cả trong quá trình hoạch định lẫn quá trình thực thi.

3. Đối thoại chính sách và vai trò của nhóm lợi ích

Đối thoại chính sách là một khâu tất yếu của quá trình hoạch định chính sách mà nhờ nó, chính sách được nhìn nhận, phân tích và phân biện trên các phương diện mục tiêu (với tính cách là lợi ích của các bên), tính khả thi, v.v..qua đó nâng cao hiệu lực và hiệu quả của chính sách. Đối thoại chính sách được thực hiện

³Hướng dẫn thực thi Luật xung đột lợi ích của New Zealand ghi rõ: *các xung đột lợi ích, tự nó, không có gì là sai trái. Chúng cần được nhìn nhận, quản trị minh bạch và có hiệu quả*. Nguyên văn tiếng Anh: New Zealand Government: Quick-Guide: Conflicts of interest: “Conflicts of interest are not wrong in themselves, but they should be properly identified and effectively and transparently managed. When a conflict of interest has been ignored, improperly acted on or influenced actions or decision-making, the conduct (not the conflict itself) can be seen as misconduct, abuse of office or even corruption”. Xem: Bộ Kinh doanh, Đối mới và Việc làm New Zealand tại <https://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/suppliers/quick-guide-conflicts-of-interest.pdf>.
Tạm dịch: *Xung đột lợi ích, tự nó, không sai trái, nhưng cần được nhận diện đúng và quản trị minh bạch, hiệu quả. Quản lý mà bỏ qua, tác động hoặc có những quyết định, hành động gây ảnh hưởng không đúng đến xung đột lợi ích đều được coi là hành vi sai trái, lợi dụng chức vụ, thậm chí tham nhũng*.

thông qua quá trình các nhóm lợi ích khác nhau tham gia thảo luận, bảo vệ và phản biện những nội dung, khía cạnh của chính sách có liên quan đến lợi ích của nhóm.

Đối thoại chính sách có thể ở nhiều cấp độ khác nhau tùy thuộc vào mức độ ảnh hưởng, tác động của mỗi chính sách cụ thể: Cấp độ quốc tế, khu vực, quốc gia. Ở bất kỳ cấp độ nào, nhóm lợi ích cũng đóng vai trò quan trọng trong đối thoại chính sách. Tuy nhiên, ở cấp độ quốc gia, đối thoại chính sách liên quan mật thiết tới nhóm lợi ích với tính cách là lợi ích của những nhóm, cộng đồng chịu tác động, ảnh hưởng của chính sách đó.

Về thực chất, hoạt động của nhóm lợi ích là quá trình phản biện chính sách – một phương thức hiệu quả của quá trình chính sách công (hoạch định, tổ chức thực hiện chính sách, đánh giá và điều chỉnh chính sách): Vận động chính sách để có lợi cho lợi ích nhóm của mình đồng thời có thể đưa ra những phân tích nhằm chỉ rõ những bất hợp lý về lợi ích của những nhóm khác như một chiến thuật của vận động chính sách.

Phản biện chính sách là xu hướng phổ biến, tất yếu nhằm nâng cao tính hiệu lực và hiệu quả của quá trình chính sách công. Tuy với phương thức mang tính đặc thù [5], Việt Nam không nằm ngoài tính phổ quát đó.

Xét từ góc độ triết học, hoạt động của các nhóm lợi ích tạo ra sự cân bằng (sự thống nhất) lợi ích của các nhóm và một cách có ý thức hay không họ đang tạo ra lợi ích chung [6] và đó là cơ sở của sự thống nhất trong hành động xã hội. Ở một khía cạnh nhất định, hoạt động của nhóm lợi ích góp phần tạo ra sự cân bằng, toàn diện của quá trình chính sách. Nhờ đó, nhà nước – cơ quan ban hành chính sách – mới thực sự trở thành người đại diện cho các tầng lớp xã hội và là trung tâm tạo ra sự thống nhất trong hoạt động của toàn xã hội.

Ở các quốc gia khi hoạt động của các nhóm lợi ích còn hạn chế là nguyên nhân dẫn đến lợi ích công không được quan tâm thỏa đáng, dẫn đến hiện tượng “tranh chấp lợi ích công - Public interest litigation” [7]. Indonesia là quốc gia phụ thuộc chủ yếu vào nhiên liệu hóa thạch

(dầu mỏ). Những cảnh báo về nguy cơ cạn kiệt nguồn nhiên liệu này cùng với nhu cầu sử dụng nhiên liệu sinh học ngày càng tăng của thị trường thế giới đã thúc đẩy chính phủ khuyến khích mạnh mẽ đầu tư trồng dầu cọ (đơn giản hóa thủ tục cấp phép đầu tư, trợ cấp, giảm thuế, bắt buộc sử dụng nhiên liệu sinh học, hỗ trợ và đến bù thu hồi đất, v.v..). Những chính sách này đã tạo ra sự gia tăng nhanh chóng diện tích đất trồng dầu cọ của Indonesia⁴. Quá trình này không chỉ đồng thời làm mất đi một lượng lớn đất rừng tự nhiên, phá vỡ đa dạng sinh học mà còn làm gia tăng phát thải CO₂⁵ gây hậu quả nghiêm trọng về môi trường, ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích công. Với diện tích rừng nhiệt đới lớn thứ 3 thế giới và tốc độ phá rừng để trồng dầu cọ diễn hình như ở Lalimantan⁶, Indonesia cũng là một trong những nước phát thải các khí nhà kính lớn nhất thế giới. Ở đây, chúng ta thấy trong cuộc đấu tranh giữa cơ sở trồng dầu cọ và người dân bản địa, các cơ sở trồng dầu cọ luôn chiếm ưu thế nhờ sự trợ giúp của thể chế với các biện minh về tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, v.v.. Chương trình Dầu cọ bền vững chỉ có được khi có sự lên tiếng và ủng hộ của khách hàng lớn khi họ có những yêu cầu nghiêm ngặt về các tiêu chuẩn xã hội và môi trường⁷ của sản phẩm.

⁴ Theo Tổ chức lương thực thế giới (2008), năm 2006 Indonesia có 4,1 triệu ha đất rừng trồng dầu cọ thì đến năm 2008, con số này đã đạt 7,9 triệu ha.

⁵ Rừng nhiệt đới có đất giàu than bùn. Nó chỉ ổn định khi hoàn toàn bị ngập nước khi còn rừng nhiệt đới. Khi rừng nhiệt đới bị phá để trồng dầu cọ (một loại cây ít có khả năng giữ nước), sẽ xảy ra tình trạng khô hạn. Khi đó, oxy đi vào than bùn, gây ra quá trình phân hủy vi sinh vật rất nhanh chóng và giải phóng lượng khí CO₂ khổng lồ vào khí quyển.

⁶ Kalimantan thuộc đảo Borneo – nơi có nhiều rừng nhiệt đới và đất giàu than bùn. Theo Kimberly M. Carlson, Lisa M. Curran, Gregory P. Asner, Alice McDonald Pittman, Simon N. Trigg và J. Marion Adeney (*Carbon emissions from forest conversion by Kalimantan oil palm plantations*, Nature Climate Change, tháng 7 năm 2012), từ năm 1990 – 2010, diện tích trồng dầu cọ trên toàn Kalimantan đã lên tới 538.346 km².

⁷ Năm 2010, hai khách mua dầu cọ lớn nhất của Indonesia là Nestlé và Unilever, đã đình chỉ hợp đồng mua hàng khi nhà cung cấp địa phương bị cáo buộc là có liên quan đến việc phá rừng để mở rộng diện tích trồng dầu cọ. Các

Để bảo vệ lợi ích của mình, các nhóm lợi ích thường có những tác động đến việc hoạch định và thực thi chính sách của nhà nước thông qua vận động chính sách. Vận động chính sách từ cả các nhóm lợi ích liên quan và thêm vào đó là phản biện chính sách của các tầng lớp dân cư khác giúp các nhà hoạch định và thực thi chính sách có cái nhìn sâu hơn và đa chiều hơn về các loại lợi ích của chính sách. Kết quả hiển nhiên là những chính sách đó mang tính toàn diện, khả thi hơn và có thể đi vào cuộc sống.

Hơn nữa, sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình chính sách nâng cao hiệu quả của chính sách thông qua việc cung cấp các thông tin mà các chuyên gia hoạch định chính sách – với tính cách là một hoặc một số cá nhân cụ thể luôn hữu hạn về thông tin và năng lực. Thông tin từ nhóm lợi ích có thể là thông tin thuộc các lĩnh vực cụ thể cũng có thể là các thông tin mang tính chuyên gia. Trừ khi các nhà hoạch định chính sách không muốn hoặc cố tình không biết⁸, các thông tin từ nhóm lợi ích chắc chắn là những thông tin tham khảo bổ ích cho quá trình chính sách. Do đó, dưới góc độ này, hoạt động của nhóm lợi ích góp phần hoàn thiện hệ thống chính sách công của quốc gia. Mặc dù có những đặc thù cụ thể song hầu hết các quốc gia phát triển đều thừa nhận sự tồn tại và hoạt động của các nhóm lợi ích và thể chế

khách hàng lớn khác từ Liên minh châu Âu cũng đã cam kết từ năm 2015 trở đi sẽ chỉ nhập dầu cọ của Indonesia theo CSPO (Certified Scrum Product Owner).

⁸Việc quyết định xây dựng Nhà máy thủy điện Xayaburi (Lào) là một dẫn chứng điển hình. Rộng 800 nghìn km vuông, lưu vực sông Mê Công là nguồn cá đất liền lớn nhất trên thế giới, và là nơi sinh sống của 65 triệu người từ 6 quốc gia: Myanmar, Trung Quốc, Lào, Thái Lan, Việt Nam, và Cambodia. “Đa số cư dân là người nghèo, 81% nguồn protein trong dinh dưỡng của họ là từ cá sông (Guy Ziv - Giáo sư môi trường Đại học Stanford, California, Hoa Kỳ, 2012). Ngoài ra, với kết quả nghiên cứu của mình, Guy Ziv cũng cho rằng những con đập thủy điện trên những nhánh sông Mê Công có thể gây thiệt hại nhiều hơn. Tuy nhiên, trong báo cáo cuối cùng về dự án (Feasibility Study Xayaburi Hydroelectric Power Project, Lao DPR – Final Report) của Công ty Ch. Karnchang, Thái Lan (Ch. Karnchang Public Company Limited) – Công ty lập dự án và kí hợp đồng xây dựng, chuyên gia đã không đề cập đến thiệt hại này và Chính phủ Lào cũng chỉ căn cứ vào Báo cáo này để quyết định.

hóa thành các quy phạm pháp luật để điều chỉnh hoạt động của các nhóm lợi ích⁹.

Như vậy, với tính cách là một hiện tượng khách quan, nhóm lợi ích hoạt động vì lợi ích của nhóm nhưng dù được thừa nhận hay không thừa nhận, các nhóm lợi ích thường có những tác động, ảnh hưởng đến quá trình chính sách nhằm đảm bảo, thậm chí làm gia tăng lợi ích của nhóm. Ở một khía cạnh nhất định, hoạt động của nhóm lợi ích góp phần tạo ra sự cân bằng, toàn diện của quá trình chính sách.

Nhà nước là nhà nước của dân, do dân và vì dân là nhà nước mà ở đó, người dân có quyền tham gia vào công việc của nhà nước [8]. Do đó, hoạt động của các nhóm lợi ích là sự đối thoại của các tầng lớp, cộng đồng, nhóm xã hội vào quá trình chính sách. Theo R. Allen Hays, nhóm lợi ích là cơ chế quan trọng để công dân bày tỏ quan điểm, nhu cầu của họ đối với các nhà hoạch định chính sách [9].

4. Nhóm lợi ích và đối thoại chính sách ở Việt Nam

Thực tiễn phát triển của Việt Nam những năm qua đã cho thấy sự tồn tại và hoạt động của các nhóm lợi ích như là một hiện tượng tất yếu lịch sử. Tuy nhiên, do những điều kiện khách quan và chủ quan nên sự hình thành và hoạt động của các nhóm lợi ích có những biểu hiện khác thường và hầu như chưa có đối thoại chính sách. Đó là lý do, ở Việt Nam, nhóm lợi ích thường được gắn với ý nghĩa xấu, tiêu cực.

Hầu hết các nhóm lợi ích thuộc lĩnh vực công liên quan đến môi trường sinh thái, người tiêu dùng, v.v..hoạt động mang tính hình thức, phi chính thức, ít có những hoạt động vận động chính sách hiệu quả. Do đó, môi trường sinh thái không những không được cải thiện mà còn có phần trầm trọng hơn; vấn đề an toàn thực phẩm, hàng giả, hàng nhái vẫn luôn là vấn đề bức xúc đối với người tiêu dùng Việt Nam.

⁹ Luật vận động hành lang (Lobbying Act (R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.) năm 1985 và sửa đổi năm 2008 của Canada, Các quy tắc trình tự (Rules of Procedure) của Cộng hòa Liên bang Đức.

Những vụ việc trầm trọng về môi trường, về quyền lợi người tiêu dùng ở Việt Nam chủ yếu được giải quyết là do nhân dân lên tiếng, báo chí vào cuộc và các cơ quan quản lý Việt Nam. Các hội, hiệp hội trong lĩnh vực này hầu như không có tiếng nói chứ chưa nói đến hành động bảo vệ cho những lợi ích công này¹⁰.

Một cách tương tự, mặc dù có đại diện với cơ cấu tổ chức rộng khắp song các nhóm lợi ích của nông dân, công nhân¹¹ ở Việt Nam cũng hoạt động kém hiệu quả. Hệ quả tất yếu là nhiều lợi ích của nông dân và công nhân không được giải quyết một cách thỏa đáng đã dẫn tới những vụ việc nghiêm trọng trong thu hồi đất cũng như những hậu quả trong quan hệ lao động giữa người sử dụng lao động và người lao động.

Có thể thấy, những nhóm lợi ích kém hiệu quả ở Việt Nam thường phổ biến ở những trường hợp: Nhóm lợi ích mà người đại diện của nó không hưởng lợi trực tiếp từ nhóm lợi ích mà họ đại diện (Hội Nông dân, Công đoàn) hoặc hưởng lợi từ những hoạt động khác (Hội bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam, Hội bảo vệ Người tiêu dùng Việt Nam). Việc không trực tiếp hưởng lợi trực tiếp từ nhóm lợi ích tạo ra hiện tượng tách biệt quyền lợi với trách nhiệm, làm giảm vai trò đối thoại chính sách của các nhóm hay đại diện của các nhóm này.

Trong khi đó, một số nhóm lợi ích hoạt động mạnh, bằng cách này, cách khác có quan hệ mật thiết với một số nhà hoạch định chính sách đến mức được gọi là *nhóm lợi ích thân hữu* [10]. Những nhóm lợi ích này với tiềm lực kinh tế mạnh và sự vận động bằng kinh tế với nhiều hình thức khác nhau đã tạo ra sự nghiêng

lệch trong cán cân chính sách – vốn cần thiết phải cân bằng với tính cách là người đại diện cho các tầng lớp dân cư của xã hội.

Trong những năm vừa qua, nhóm lợi ích ngân hàng không những đã tạo nên nhiều hệ lụy cho sự phát triển của doanh nghiệp mà còn cho cả kinh tế vĩ mô Việt Nam. Khủng hoảng kinh tế là thời điểm các doanh nghiệp cần được hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi để trụ vững và vượt qua khủng hoảng. Do đó, hầu hết các quốc gia đều tìm mọi biện pháp hạ lãi suất cho vay. Đặc biệt, Cục Dự trữ Liên bang Hoa Kỳ (FED) đã có những lần giảm lãi suất kỷ lục. Theo đó, mức lãi suất đang từ 5% (năm 2007) đã giảm dần xuống 1% (cuối năm 2008) và từ 17/12/2008 hạ xuống mức thấp kỷ lục từ 0 - 0,25% [11]. Trong khi đó, các doanh nghiệp Việt Nam lại phải tiếp cận dòng vốn giá cao. Theo công bố chính thức của Ngân hàng ngoại thương Việt Nam, lãi suất cho vay ngắn hạn từ 1/12/2009 là 12% [12]. Trên thực tế, doanh nghiệp phải tiếp cận nguồn vốn với mức lãi suất cao hơn nhiều. Theo Báo cáo kinh tế vĩ mô 2012 do Nhóm tư vấn Chính sách kinh tế vĩ mô của Ủy ban Kinh tế của Quốc hội: “Vào cuối năm (2011), mặc dù đã giảm vài điểm phần trăm nhưng lãi suất cho vay các hoạt động sản xuất đến vẫn ở mức gần 20% trong khi lãi suất cho vay tiêu dùng cá nhân hầu hết vẫn ở mức 22-24%” [13]. Lãi suất cho vay cao phần là do lãi suất huy động cao. Tuy nhiên, ngân hàng thương mại vẫn hưởng chênh lệch giữa lãi suất huy động và cho vay ở mức 4-5%¹². Nhờ đó, “... hầu hết các ngân hàng thương mại lớn đều có lợi nhuận năm 2011 lớn hơn năm 2010 bất chấp tốc độ tăng trưởng tín dụng thấp hơn mọi năm. ROE trung bình của tám ngân hàng niêm yết đã tăng từ 18,83% năm 2010 lên 19,68% năm 2011” [13]. Hệ quả tất yếu của vấn đề này là doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn và đang đứng trước nguy cơ phá sản hoặc ngừng hoạt động kéo theo tỷ lệ nợ quá hạn và nợ xấu của ngân hàng thương mại có xu hướng tăng cao.

¹⁰ Trong vụ Vedan (năm 2008), Vụ chôn thuốc trừ sâu ở Thanh Hóa, chỉ có người dân, báo chí, Cảnh sát môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường vào cuộc chứ chưa thấy sự hiện diện của Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam, Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh (trong vụ Vedan) và Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường tỉnh Thanh Hóa (trong vụ trôn thuốc trừ sâu).

¹¹ Tổ chức Hội nông dân và tổ chức công đoàn mà cao nhất là Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam là những thể chế được tổ chức rộng rãi đại diện cho lợi ích của nông dân và công nhân Việt Nam.

¹² Theo các chuyên gia và số liệu thống kê, mức thông thường là khoảng 3%.

Sự không bình đẳng của các nhóm lợi ích ở Việt Nam có nguyên nhân từ nạn tham nhũng của một số nhà hoạch định và thực thi chính sách. Lợi thế luôn thuộc về nhóm lợi ích có tiềm lực kinh tế, hoạt động mạnh thông qua vận động, thậm chí mua chuộc. Số còn lại ít tiềm lực kinh tế, ít có tiếng nói trong đối thoại chính sách, thậm chí không đối thoại nên vẫn phải chịu nhiều thiệt thòi về chính sách. Năng lực lắng nghe [14] của một số nhà hoạch định và thực thi chính sách đã và đang chịu sự tác động mạnh của việc vận động chính sách như một lễ tất yếu vì họ cũng là những con người cụ thể luôn đặt ra và giải quyết bài toán quan hệ giữa lợi ích và rủi ro trong thực tế ở Việt Nam.

Tuy vậy, đối thoại, phản biện chính sách ở Việt Nam cũng đã có những kết quả bước đầu thể hiện qua một số chính sách sau: Thông tư số 28/2013/TT-BGDĐT ngày 16 tháng 7 năm 2013 bãi bỏ 03 đối tượng ưu tiên tại Thông tư số 24/2013/TT-BGDĐT ngày 04 tháng 7 năm 2013 của Bộ Giáo dục và Đào tạo¹³; Thông tư 03/2014/TT-BXD ngày 20 tháng 02 năm 2014 thay thế cách tính diện tích sử dụng căn hộ của Thông tư 16/2010/TT-BXD ngày 01 tháng 9 năm 2010 của Bộ Xây dựng¹⁴.

Do đó, gần đây, Việt Nam đã bước đầu ghi nhận sự đối thoại, phản biện chính sách: Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội ban hành theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12 tháng 12 năm 2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam; Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg ngày 14 tháng 02 năm 2014 của Thủ tướng Chính phủ Việt Nam về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam.

Như vậy, nhóm lợi ích và hoạt động của nhóm lợi ích là một tất yếu khách quan, có tác động tích cực đến tiến bộ và công bằng xã hội.

¹³ Ba đối tượng được bãi bỏ là: Bà mẹ Việt Nam anh hùng, Người hoạt động cách mạng trước ngày 01/01/1945, Người hoạt động cách mạng từ ngày 01/01/1945 đến ngày khởi nghĩa tháng Tám năm 1945.

¹⁴ Theo đó, diện tích căn hộ được tính thông thủy chứ không tính theo tim tường bao.

Hoạt động của nhóm lợi ích cũng là một trong những hình thức của dân chủ đại diện, góp phần tích cực vào việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của quá trình chính sách.

Sự tồn tại và hoạt động của nhóm lợi ích luôn phụ thuộc vào những điều kiện kinh tế - xã hội cụ thể của mỗi quốc gia trong những thời điểm lịch sử cụ thể. Căn cứ vào cấu trúc chính trị, truyền thống chính trị, các nhóm lợi ích sẽ lựa chọn những chiến thuật, cách thức phù hợp để tiếp cận vào hệ thống chính trị trong việc vận động chính sách. Và do đó, tính chất tiêu cực hay tích cực của nhóm lợi ích và hoạt động của nhóm lợi ích có những biểu hiện cụ thể.

Thực tiễn hoạt động của nhóm lợi ích ở Việt Nam không cân bằng, nghiêng lệch về các nhóm lợi ích có thế mạnh về kinh tế và quan hệ đã tạo ra nhận thức phiến diện về nhóm lợi ích và hoạt động của nhóm lợi ích. Theo nghĩa này, ngăn chặn lợi ích nhóm là kiểm soát việc một số nhóm lợi ích thao túng, lợi dụng chính sách nhằm đảm bảo công bằng xã hội là cần thiết về mặt thực tiễn ở Việt Nam hiện nay.

Ngăn chặn, kiểm soát sự thao túng của một số nhóm lợi ích là một yêu cầu song vấn đề quan trọng là quản trị xung đột lợi ích và các nhóm lợi ích bằng cách tạo điều kiện để các nhóm lợi ích hoạt động công khai, bình đẳng trước pháp luật nhằm tham, gia tích cực vào đối thoại chính sách trong bối cảnh mới. Đó là hướng nghiên cứu còn bỏ ngỏ ở Việt Nam hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- [1] Herbert Simon: Rational decision -making in business organizations (Nobel Memorial Lecture, 8 December, 1978 at Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, Pennsylvania, USA).
- [2] C. Mác - Ph. Ăngghen: Toàn tập, t 1, Nhà xuất bản CTQG HN., 1995, tr. 208 -209: “Lợi ích không có trí nhớ, bởi vì nó chỉ nghĩ về bản thân, nó chỉ không quên một cái gì gắn liền nhất với trái tim của nó, tức là bản thân nó. Những mâu thuẫn không làm cho nó bối rối chút nào một chút nào, bởi vì nó không mâu thuẫn với chính bản thân nó. Nó là người thường xuyên tức hứng, bởi vì nó không có một hệ thống, mà chỉ có những mảnh khé... Những mảnh khé lại là những nhân tố

- hoạt động nhất trong bộ máy lý thuyết dài dòng của lợi ích”.
- [3] C. Mác – Ph. Ăngghen: Toàn tập, t 1, Nhà xuất bản CTQG HN., 1995, tr. 228 – 229: “Bởi vì theo bản tính của nó, lợi ích là mù quáng, không biết đến mức độ, phiến diện, tóm lại, là một bản năng bẩm sinh vô pháp luật”.
- [4] Lars Bergstrom: What Is a Conflict of Interest?, Journal of Peace Research, 1970 7: 197, tr. 202: “In fact, it seems that every purly subjectivistic sense is also naturalistic”.
- [5] Khoản 2, Điều 2, Quyết định 97/2009/QĐ-TTg ghi rõ: Nếu có ý kiến phản biện về đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước cần gửi ý kiến đó cho cơ quan Đảng, Nhà nước có thẩm quyền, không được công bố công khai dưới danh nghĩa hoặc gắn với danh nghĩa của tổ chức khoa học và công nghệ.
- [6] C. Mác – Ph. Ăngghen: Toàn tập, t 23. Nhà xuất bản CTQG HN., 1995, tr. 263: “Sức mạnh duy nhất ràng buộc họ với nhau và đặt họ quan hệ với nhau là lòng vị kỷ, là điều lợi riêng, là lợi ích tư nhân. Nhưng chính vì mỗi người chỉ lo cho mình mà không lo cho người khác, cho nên tất cả bọn họ, do một sự nhịp nhàng đã định trước của sự vật, hay do sự che chở của một Thượng đế rất khôn khéo, đều chỉ làm một công việc có lợi cho cả hai bên, cho điều lợi chung, cho lợi ích chung”.
- [7] Po Jen Yap và Holning Lau: Public Interest Litigation in Asia, Routledge Publisher, 2011.
- [8] R. Allen Hay, The Role of Interest Groups, Office of International Information Programs, U.S. Department of State, 2001.
- [9] Báo Thanh Niên, Số 17(6535), Thứ tư, 12.11.2013, tr. 7, Trong mục Lo ngại những “nhóm lợi ích thân hữu”, Thái Sơn đã nêu lời phát biểu của Tổng Thanh tra Chính phủ: “Phát biểu tại cuộc đối thoại (về phòng, chống tham nhũng lần thứ 12, ngày 12 tháng 11 năm 2013 với chủ đề “vai trò của doanh nghiệp và khu vực tư nhân trong công tác phòng, chống tham nhũng””, Tổng Thanh tra Chính phủ Huỳnh Phong Tranh bày tỏ lo ngại sự cầu kết giữa doanh nghiệp và các quan chức tha hóa sẽ hình thành những “nhóm lợi ích thân hữu”, có khả năng tác động tiêu cực tới quá trình xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật”.
- [10] Hiến pháp Nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013, Khoản 1, Điều 2.
- [11] PGS.TS. Nguyễn Văn Hiệu: Cần hiểu đúng các loại lãi suất công bố, http://www.vnba.org.vn/?option=com_content&view=article&id=1563&catid=43&Itemid=90:
- [12] Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam, http://www.vietcombank.com.vn/news/Vcb_News.aspx?ID=4352
- [13] Nhóm tư vấn Chính sách kinh tế vĩ mô (Ủy ban Kinh tế của Quốc hội): Báo cáo kinh tế vĩ mô 2012: Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu, Nhà xuất bản Tri thức, H., 2012., tr. 153.
- [14] Dương Trung Quốc, “Năng lực lắng nghe bị hạn chế phải chăng do Chính phủ chưa tin vào dân, vào những người không nằm trong bộ máy tư vấn gần gũi của Chính phủ hay còn vì lợi ích nhóm”, Báo Thanh niên, số 160(6012) Thứ sáu, 8.6.2012, tr. 7.

Group Interests and Policy Dialogue from Theory to Practice

Hoang Van Luan

VNU University of Social Sciences and Humanities, 336 Nguyen Trai, Thanh Xuan, Hanoi, Vietnam

Abstract: For modern societies, policy dialogue is the common method in policy planning and implementation. The policy effectiveness of these societies is the proof of the necessity and universal trend of policy dialogue. In recent years, policy dialogue and social debate have begun to appear in Vietnam. However, the quality is yet to be high. Development is the process deeply imbued with the imprint of subjective factors. The development policies have been planned by the finite subject in

terms of capacity and information. The limited capacity of policy planning together with no dialogue and debate is the fundamental cause of the ineffectiveness of a number of policies in Vietnam.

This paper focuses on two theoretical points:

- The inevitability of limitations and one-sidedness of the policy from the perspective of the finite theory as well as the interest theory.

- The operation of interest groups plays an important role in policy dialogue in modern societies.

Based on these two theoretical points, the paper points out that institutionalization so as to recognize and create conditions for interest groups to operate on an equal footing before the law is one of the solutions to improve the quality of policy dialogue./.

Keywords: Institutionalize, interest, interest group, policy, policy dialogue.