

NHÓM LỢI ÍCH – YẾU TỐ CẢN TRỞ QUÁ TRÌNH TÁI CƠ CẤU KINH TẾ

GS.TS. Nguyễn Kế Tuấn

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: tuan_nguyenke@yahoo.com

Ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013 – 2020. Đề án xác định rõ mục tiêu, quan điểm, định hướng và các giải pháp tái cơ cấu kinh tế với ba trọng tâm là tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính, tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Bản Đề án, về cơ bản, đáp ứng được đòi hỏi cấp bách và lâu dài của công cuộc phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam trong bối cảnh mới. Đề triển khai có hiệu quả các trọng tâm của tái cơ cấu kinh tế, cần xác định rõ những khó khăn cản trở để chủ động đề ra và thực hiện các biện pháp khắc phục. Trong những khó khăn cản trở quá trình này, có khó khăn cản trở từ các nhóm lợi ích.

Bài viết làm rõ quan niệm về nhóm lợi ích, nhận diện các loại nhóm lợi ích có thể cản trở quá trình tái cấu trúc kinh tế và đề xuất một số giải pháp đấu tranh với các nhóm lợi ích nhằm góp phần thực hiện có hiệu quả các nội dung trọng tâm của tái cấu trúc kinh tế giai đoạn 2013 – 2020.

Từ khóa: nhóm lợi ích, tham nhũng, tái cấu trúc kinh tế.

1. Lợi ích và nhóm lợi ích trong hoạt động kinh tế

Trong hoạt động hàng ngày, mỗi cá nhân, mỗi tập thể đều hướng tới những lợi ích nhất định, lợi ích này có thể là lợi ích kinh tế, hoặc lợi ích phi kinh tế, hoặc cả lợi ích kinh tế và lợi ích phi kinh tế. Chính lợi ích tạo nên động lực thúc đẩy mỗi cá nhân, mỗi tập thể nỗ lực hoạt động, lợi ích càng lớn, động lực thúc đẩy hoạt động của cá nhân và tập thể càng mạnh. Trong thực tế, mỗi cá nhân, tập thể có thể sử dụng nhiều phương thức khác nhau để giành lợi ích tối đa cho mình, thậm chí cả những thủ đoạn lừa tốn hại đến lợi ích của người khác, tập thể khác. Trong phạm vi mỗi quốc gia, các lợi ích bao gồm: lợi ích của cá nhân; lợi ích của nhóm cá nhân; lợi ích của xã hội (quốc gia). Sự mâu thuẫn giữa các loại lợi ích sẽ là lực cản với sự đồng thuận và phát triển xã hội. Bảo đảm sự đồng điệu và hài hòa giữa các loại lợi ích là một nhiệm vụ hết sức khó khăn nhưng lại là

cần thiết nếu muốn xã hội phát triển thuận lợi và lành mạnh.

Những cá nhân có chung lợi ích tạo thành nhóm lợi ích và lợi ích của họ được gọi là lợi ích nhóm. Sự hình thành và tồn tại những nhóm lợi ích trong mỗi xã hội là một tất yếu. Vì lợi ích của mình, các nhóm lợi ích có thể hợp tác hoặc xung đột với nhau. Hoạt động lành mạnh của các nhóm lợi ích là một yếu tố góp phần thúc đẩy sự phát triển lành mạnh của xã hội; ngược lại, hoạt động mờ ám, phi đạo đức lại là một trong những yếu tố gây nên xung đột xã hội và cản trở sự phát triển xã hội.

Bách khoa toàn thư mở Wikipedia định nghĩa: “Nhóm lợi ích là một tập thể gồm nhiều cá nhân, tổ chức cùng chia sẻ một mối quan tâm chung và cùng nhau thúc đẩy các mục tiêu đó bằng cách tác động vào các chính sách của Chính phủ. Là những nhóm vận động hành lang hay cửa hậu (lobby) để tạo ra hay thay đổi những luật lệ và cách thực thi có lợi

cho phe nhóm mình, nhằm tạo dựng một vài đặc quyền, đặc lợi để thu hưởng”.

Theo các chuyên gia, ở nhiều quốc gia có luật về lobby, các nhóm lợi ích được hình thành và hoạt động công khai và sử dụng những hình thức khác nhau (chuyên gia độc lập, công ty tư vấn...) nhằm tác động tới các quyết định của chính quyền theo hướng có lợi cho nhóm mình. Ở các quốc gia có hệ thống luật pháp và điều kiện thực thi luật pháp nghiêm minh, những người có thẩm quyền quyết định chính sách có năng lực và tận tâm phục vụ đất nước, việc ảnh hưởng chính sách theo kiểu này được coi là một kênh thông tin để các chính sách được ban hành có chất lượng hơn. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp nhóm lợi ích hoạt động một cách bất hợp pháp trên cơ sở liên minh giữa một nhóm người hoạt động kinh tế ngầm với một số quan chức nhà nước, hình thành các tổ chức mafia.

Ở Việt Nam và nhiều nước, cụm từ “nhóm lợi ích” thường được chỉ một nhóm người có những hành vi khác nhau nhằm thu vé lợi ích cho mình, những hành vi này có thể gây tổn hại đến lợi ích của các nhóm khác và lợi ích chung của cả cộng đồng. Những nhóm lợi ích này tồn tại trong hầu hết các lĩnh vực kinh tế, nhưng những lĩnh vực có lợi ích hoặc tiềm năng lợi ích càng lớn thì nhóm lợi ích càng hoạt động mạnh với những thủ đoạn tinh vi, thậm chí trắng trợn cùng với việc hình thành liên minh giữa một số doanh nghiệp với một số quan chức nhà nước.

Sự hình thành và phát triển những nhóm lợi ích kiểu này là một yếu tố nguy hại với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trong đó nổi bật là:

- Tác động tiêu cực đến thực hiện yêu cầu phân phối công bằng các lợi ích - thành quả của sự phát triển cho các thành phần trong xã hội, đặc biệt là những người nghèo, dễ bị tổn thương. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự bất bình và sự bất ổn xã hội. Sâu xa hơn, điều đó sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện mục tiêu xây dựng xã hội “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng và văn minh”.

- Làm suy yếu bộ máy chính quyền nhà nước, suy thoái đạo đức và lối sống của một bộ phận đội ngũ cán bộ công chức nhà nước. Sự tồn tại của các

“nhóm lợi ích” này có quan hệ chặt chẽ với tình trạng tham nhũng, lãng phí tài sản của Nhà nước. Từ đó, dẫn đến mất lòng tin của xã hội với chính quyền nhà nước. Đây cũng là một trong những nguyên nhân có thể dẫn đến những bất ổn định về chính trị - xã hội.

2. Nhận diện các nhóm lợi ích cần trở qua trình tái cơ cấu kinh tế

Trong những năm qua, việc theo đuổi mô hình tăng trưởng theo chiều rộng dựa trên cơ sở tăng vốn đầu tư, khai thác lợi thế về tài nguyên và sức lao động giàn đơn dã mang lại những thành tựu nhất định cho nền kinh tế Việt Nam. Nhưng mô hình tăng trưởng này bộc lộ ngày càng rõ những yếu kém bắt cập: do nội lực thấp kém, nền kinh tế dễ bị tổn thương trước những biến động bất lợi của kinh tế thế giới. Tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh là yêu cầu tất yếu để kinh tế - xã hội Việt Nam phát triển bền vững. Cụ thể hóa Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI, Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành trung ương Đảng đã xác định: “Trong 5 năm tới, cần tập trung vào 3 lĩnh vực quan trọng nhất: tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; tái cơ cấu thị trường tài chính với trọng tâm là hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước”!

Trong năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 254/QĐ-TTg (ngày 1/3/2012) phê duyệt Đề án tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tài chính- tín dụng giai đoạn 2011- 2015 và Quyết định số 929/QĐ-TTg (ngày 17/7/2012) phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011- 2015. Ngày 19/2/2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013- 2020. Bản Đề án đã xác định rõ mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể, các quan điểm cơ bản, định hướng tái cơ cấu một số lĩnh vực chủ yếu với ba trọng tâm là đầu tư công, hệ thống các tổ chức tài

chính – tín dụng, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Bản Đề án cũng xác định các giải pháp thực hiện, trong đó xác định rõ trách nhiệm cụ thể của các Bộ, ngành và Ủy ban Nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc thực hiện nhiệm vụ tái cơ cấu kinh tế.

Trên thực tế, những nội dung trọng tâm của tái cơ cấu kinh tế đã được thực hiện ở những mức độ khác nhau từ cuối năm 2011. Tuy đã mang lại những kết quả nhất định, nhưng quá trình tái cơ cấu kinh tế được đánh giá mới trong giai đoạn khởi động và đòi hỏi phải được thực hiện một cách quyết liệt hơn trong những năm tới. Một trong những khó khăn cản trở quá trình này là sự tác động dưới nhiều hình thức khác nhau của các nhóm lợi ích hoặc sẽ bị ảnh hưởng bởi việc thực hiện tái cơ cấu kinh tế hoặc có thể lợi trực lợi từ kẽ hở của việc tổ chức thực hiện nhiệm vụ này. Do vậy, việc nhận diện chính xác các nhóm lợi ích và có giải pháp thích ứng loại bỏ những chúng được xác định là một trong những điều kiện trọng yếu để thực hiện đúng hướng và có hiệu quả các nội dung của tái cơ cấu kinh tế.

Theo nghiên cứu sơ bộ ban đầu, đã tồn tại và có thể xuất hiện những nhóm lợi ích sau đây cản trở quá trình tái cơ cấu kinh tế:

- Nhóm lợi ích hình thành từ quan hệ vụ lợi mang tính chất chủ động giữa một số nhân viên tham mưu - tác nghiệp và thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước phụ trách lĩnh vực liên quan trực tiếp đến những ưu đãi mà Nhà nước giành cho doanh nghiệp với người quản lý doanh nghiệp liên quan. Trong những điều kiện nhất định và những lĩnh vực nhất định, Nhà nước thường có những ưu đãi giành cho các nhà đầu tư để trợ giúp họ khắc phục khó khăn hoặc tạo động lực thúc đẩy hoạt động kinh doanh. Nhưng những ưu đãi đó thường kèm theo những điều kiện khác nhau và sự phức tạp của những thủ tục ấy, cũng như sự thiếu rõ ràng và minh bạch về các thông tin có liên quan đã dẫn đến hình thành những "dịch vụ tư vấn" từ chính các công chức nhà nước cho các doanh nghiệp trong việc cung cấp thông tin, lập hồ sơ, "chạy" thủ tục... Đôi lại, chủ doanh nghiệp có trách nhiệm trả "thù lao" thỏa đáng cho các đối tượng liên quan ở cơ quan quản lý nhà nước.

Trong những năm trước mắt của quá trình tái cấu

trúc kinh tế, loại lợi ích nhóm này có khả năng xảy ra khi các giải pháp tái cấu trúc gắn với việc thực hiện các chính sách kích cầu đầu tư và tiêu dùng, giải quyết nợ xấu, trợ giúp các doanh nghiệp khắc phục khó khăn, thúc đẩy phát triển sản xuất - kinh doanh.

- Nhóm lợi ích của các cá nhân và tổ chức phối hợp với nhau tác động đến một số quan chức nhà nước để giành được các cơ chế, chính sách có lợi cho mình. Đó có thể là giành vị thế độc quyền nhóm, các quyền tiếp cận tín dụng, tiếp cận tài nguyên thiên nhiên, tiếp cận các hợp đồng nhà nước, quyền xuất nhập khẩu một số hàng hóa nhất định, quyền chuyển đổi mục đích sử dụng đất²... Hành động này thường được gọi là "vận động hành lang" hay "lobby chính sách". Từ nhóm lợi ích của các tập thể và tổ chức này dẫn đến hình thành "nhóm lợi ích" của một số quan chức quản lý nhà nước ở các lĩnh vực liên quan. Và có thể, quan hệ "cố kết" thường xuyên giữa hai "nhóm lợi ích" này sẽ hình thành một "nhóm lợi ích" gồm hai thành phần có quan hệ chặt chẽ với nhau: các nhà kinh doanh có tiềm lực kinh tế và các quan chức có thẩm quyền quyết định chính sách. Điều nguy hiểm của "nhóm lợi ích" này là làm sai lệch một số cơ chế chính sách của Nhà nước hoặc tổ chức thực hiện các cơ chế chính sách, làm méo mó quan hệ thị trường và tạo nên sự cạnh tranh bất bình đẳng.

Trong quá trình thực hiện tái cấu trúc kinh tế, sự tồn tại nhóm lợi ích này có thể có ảnh hưởng lớn đến cả tái cấu trúc đầu tư công, tái cấu trúc hệ thống tín dụng và tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

- Nhóm lợi ích hình thành từ tư tưởng bản位, cục bộ, địa phương chủ nghĩa. Thông qua những hành vi khác nhau, từ yêu cầu mở rộng phân cấp quản lý đầu tư, đến hình thành quy hoạch mang tính "khép kín", phát triển rắn lan các khu công nghiệp, khu đô thị, sân bay, cảng biển... ở mỗi địa phương, lấy đó làm căn cứ để xin vốn đầu tư. Nhóm lợi ích này cũng liên quan đến tư duy "nhiệm kỳ" - người lãnh đạo cấp cao hoặc nhóm lãnh đạo cấp cao ở địa phương muốn tạo "dấu ấn" cho nhiệm kỳ của mình. Về hình thức, nhóm lợi ích này không thể hiện tính chất vụ lợi trực tiếp về kinh tế cho cá nhân hoặc tổ chức,

nhưng đằng sau đó có thể có những lợi ích kinh tế nhất định khi dự án được phê duyệt. Hậu quả của nó là không thể khắc phục được tình trạng dân trại, kém hiệu quả, lãng phí và thất thoát vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước.

Nhóm lợi ích này có khả năng xảy ra nhiều nhất liên quan đến tái cấu trúc đầu tư công khi vẫn còn tồn tại dưới hình thức khác nhau của cơ chế “xin – cho” và khi mở rộng: phân cấp đầu tư cho các địa phương, các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước mà không có cơ chế chặt chẽ giám sát quản lý sử dụng vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước.

- Nhóm lợi ích của một số cán bộ quản lý cao cấp trong mỗi doanh nghiệp, chủ yếu là doanh nghiệp nhà nước, như Chủ tịch Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc, Kế toán trưởng với sự tham mưu trợ giúp của một số Trưởng các bộ phận trong doanh nghiệp hoặc các chuyên viên được coi là “năng động và có quan hệ rộng” thân cận với họ. Lợi dụng thẩm quyền quyết định những vấn đề liên quan đến đầu tư, phát triển sản xuất - kinh doanh và phân phối nội bộ doanh nghiệp,... họ dùng những thủ đoạn tinh vi biến thù các nguồn lực của doanh nghiệp và của Nhà nước để mưu lợi cho mình. Trong nhiều trường hợp, vai trò của tổ chức Đảng và Công đoàn, của các thành viên khác thuộc Hội đồng quản trị, của Ban Kiểm soát trong doanh nghiệp bị vô hiệu hóa.

Với sự tồn tại của nhóm lợi ích này, chắc chắn việc tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, việc thực hiện công khai minh bạch hoạt động của doanh nghiệp nhà nước sẽ gặp nhiều khó khăn cản trở. Bởi lẽ, việc tái cấu trúc theo đúng yêu cầu và định hướng đã xác định sẽ dẫn đến mất quyền lợi trực tiếp của họ.

- Nhóm lợi ích hình thành trong việc điều tra và xét xử tội phạm kinh tế được coi là loại khá “nhạy cảm”. Trong một phát biểu tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khóa XIII, bà Nguyễn Thị Khá, Ủy viên thường trực Ủy ban các vấn đề xã hội đã đặt câu hỏi “Liệu việc phát hiện tham nhũng nhiều, xử lý nhẹ có tiêu cực không? Có lợi ích nhóm không? Có độc lập trong điều tra, khởi tố, xét xử hay không?”. Bởi theo bà, các vụ án tham nhũng lớn, đối tượng đã tính kỹ đường đi, nước bước để đạt được mục đích và cùng liên kết với nhau để cùng che giấu tội, tìm cách chạy

tội. Lợi ích nhóm ở đó, chứ còn tìm ở đâu?

Trong quá trình tái cấu trúc kinh tế, đây cũng là một yếu tố gây khó khăn cản trở thực hiện các nội dung và các giải pháp đã xác định, gây xói mòn lòng tin của xã hội với hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước trong cuộc chiến chống tham nhũng, lãng phí và các hiện tượng tiêu cực trong xã hội.

3. Giải pháp đấu tranh với các nhóm lợi ích để thúc đẩy tái cấu trúc kinh tế

Năm 2013 và những năm tiếp theo đòi hỏi phải tăng tốc tăng tốc thực hiện nhiệm vụ tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Tuy nhiên, việc thực hiện yêu cầu này sẽ gặp nhiều khó khăn do những khó khăn từ bối cảnh kinh tế trong và ngoài nước. Trong những năm tới, kinh tế thế giới được dự báo tiếp tục có những biến động bất lợi khó lường, chưa khắc phục được hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, cuộc khủng hoảng nợ công ở nhiều nước thuộc EU chưa có triển vọng giải quyết trong ngắn hạn; kinh tế trong nước rơi vào tình trạng suy giảm tốc độ tăng trưởng, kinh tế vĩ mô ổn định chưa vững chắc, số doanh nghiệp ngừng sản xuất và phá sản gia tăng, lạm tin thị trường giảm sút... Cùng với việc xác định hệ thống giải pháp chủ động vượt qua những khó khăn này, cần chú trọng đấu tranh hạn chế và đi đến loại bỏ các loại nhóm lợi ích này. Đó là đòi hỏi bức thiết của cuộc sống, nhưng lại là một quá trình hết sức phức tạp và cam go. Điều này không phải chỉ vì các nhóm lợi ích đã và đang phát triển rộng rãi trong gần như tất cả các mặt của đời sống kinh tế - xã hội, mà còn vì thành viên nhiều nhóm lợi ích là người có quyền lực trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước, đồng thời có tiềm lực lớn về kinh tế và ảnh hưởng xã hội. Bởi vậy, đấu tranh với các nhóm lợi ích phải được thực hiện một cách kiên trì với tổng thể các giải pháp đồng bộ và nhất quán do những người và tổ chức tâm huyết với sự nghiệp phát triển của đất nước đi tiên phong trên cơ sở huy động sự nỗ lực của cả hệ thống chính trị.

Xin nêu một số định hướng giải pháp chủ yếu:

- Thực hiện một cách thực chất, kiên quyết và nhất quán Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI về một số vấn đề cấp bách trong xây dựng Đảng hiện nay, thực hiện

các giải pháp chống suy thoái tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống của cán bộ, đảng viên.

- **Đẩy mạnh thực hiện đồng bộ các nội dung của cải cách nền hành chính quốc gia:** cải cách thể chế hành chính; đổi mới bộ máy hành chính và đơn giản hóa các thủ tục hành chính; nâng cao chất lượng đội ngũ công chức nhà nước; đẩy mạnh cải cách tài chính công. Trong các nội dung này, cần giàn hìnhsự quan tâm đặc biệt tới việc nâng cao chất lượng đội ngũ công chức nhà nước các cấp cả về năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức và tinh thần trách nhiệm, bởi lẽ cả thể chế hành chính, bộ máy và thủ tục hành chính đều là sản phẩm của đội ngũ công chức nhà nước.

- **Xây dựng môi trường chính sách, pháp luật minh bạch, đầy đủ thông tin và được thực thi một cách có tổ chức.** Nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước trước xã hội. Xác định công khai, minh bạch các thông tin về đầu tư, sản xuất - kinh doanh là trách nhiệm của tất cả các doanh nghiệp, trong đó có các doanh nghiệp nhà nước. Công khai, minh bạch vừa là điều kiện ngăn ngừa hoạt động của các nhóm lợi ích bất minh, vừa là giải pháp hữu hiệu trong việc thực hiện phòng,

Chú thích:

1. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa XI.
2. Trong các dự án khu đô thị, người ta thường thấy chủ đầu tư thường có một số “suất ngoại giao”. “Ngoại giao” với mục đích gì và với ai,... dường như chưa được quan tâm xem xét đúng mức khi nó hiện hữu khá phổ biến mà cả các cơ quan quản lý nhà nước và các công dân đều biết.
3. Phát biểu chất vấn tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII (5/2012).

Tài liệu tham khảo:

1. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XI và Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành trung ương Đảng (khóa XI).
2. Nguyễn Phú Trọng: Phát biểu bế mạc Hội nghị lần thứ 3 và lần thứ 6 Ban Chấp hành trung ương Đảng (khóa XI).
3. Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013 – 2020.
4. Báo cáo tổng hợp đề tài “Kinh tế Việt Nam năm 2012 - Ôn định kinh tế vĩ mô và thúc đẩy tái cấu trúc nền kinh tế”.
5. Nguyễn Hữu Khiển: Nhóm lợi ích và vấn đề chống tham nhũng. Tạp chí Triết học, 3/2011.
6. Nguyễn Hữu Lam: Nhóm lợi ích và luật “lobby”. Tienphongonline, ngày 22/9/2012.