

Tác động của nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay

Lương Đình Hải *

Nhận ngày 02 tháng 02 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 23 tháng 3 năm 2015. Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 3 năm 2015

Tóm tắt: Nhóm lợi ích là tập hợp các cá nhân hoặc tập thể cùng có một lợi ích, khác biệt với lợi ích các nhóm khác, khác với lợi ích chung của cộng đồng lớn hơn, đang tác động vào các chủ trương, chính sách và điều hành của các cơ quan quản lý ở các cấp độ khác nhau nhằm tối đa hóa lợi ích của nhóm mình, bất chấp lợi ích chính đáng của các nhóm khác, bất chấp việc thực hiện lợi ích đó có tác động xấu đến sự phát triển chung của xã hội. Trong xã hội có nhiều dạng, kiểu, hình thức nhóm lợi ích khác nhau, chúng tác động bằng các phương thức kinh tế, chính trị và thông tin, tư tưởng lên việc xây dựng và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Ở Việt Nam nhóm lợi ích tiêu cực đang gây ảnh hưởng tiêu cực lên sự phát triển của xã hội. Nếu không ngăn chặn tích cực và hiệu quả, những hệ lụy đó sẽ cộng hưởng lên trong thời gian tới và khủng hoảng xã hội chắc sẽ bắt đầu mạnh lên.

Từ khóa: Nhóm lợi ích; lợi ích nhóm; tác động chính sách; nhà nước; kinh tế thị trường; Việt Nam.

1. Thời gian gần đây khi các nhóm lợi ích tận dụng các điều kiện, bằng nhiều thủ đoạn khác nhau nhằm thực hiện lợi ích nhóm của mình, đã gây ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống kinh tế - xã hội, thì trên các diễn đàn xuất hiện nhiều ý kiến bàn về nhóm lợi ích và lợi ích nhóm, nhưng vẫn chưa có sự thống nhất trong cách hiểu các khái niệm này. Lợi ích nhóm và nhóm lợi ích là những khái niệm không đồng nhất với nhau. Qua các cách diễn đạt khác nhau có thể thấy trong thực chất người ta thường hiểu lợi ích nhóm là lợi ích chung, tương đồng nhau của một nhóm người nhất định trong xã hội. Còn nhóm lợi ích chính là nhóm người có chung lợi ích và muốn cùng nhau thực hiện lợi ích chung đó.

Có nhiều loại lợi ích nhóm khác nhau. Tùy theo góc độ phân tích, tiêu chí phân loại

mà có thể có số lượng và tên gọi các nhóm lợi ích khác nhau. Trong lợi ích nhóm nói chung, có những lợi ích nhóm chính đáng, hợp lý, hợp pháp, tiến bộ, có tác dụng tích cực, thúc đẩy sự phát triển xã hội. Ngược lại, có những lợi ích không chính đáng, phi lý, phi pháp, có tác dụng phá hoại, kìm hãm sự phát triển của cộng đồng, xã hội. Trên cơ sở các loại lợi ích nhóm sẽ hình thành nên các nhóm lợi ích khác nhau, hoạt động và phối hợp giữa các cá nhân, tổ chức để thỏa mãn tối đa lợi ích nhóm ở mức độ và quy mô có thể có được. Do vậy có thể nói, lợi ích nhóm và nhóm lợi ích như bóng với hình. Có lợi ích nhóm thì đương nhiên có nhóm lợi ích và

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ khoa học, Viện Nghiên cứu Con người, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. ĐT:0936432828. Email: tskhldh@yahoo.com

ở đâu có nhóm lợi ích ở đó có lợi ích nhóm tồn tại. Tuy nhiên, phải lưu ý rằng lợi ích của một nhóm cá nhân hay tổ chức nào đó chỉ được xã hội xem là lợi ích nhóm khi nó khác biệt, không giống với lợi ích của tập thể, cộng đồng lớn hơn, thậm chí chỉ khi nó gây nên những tác động, ảnh hưởng hay hiệu quả trái với lợi ích của cộng đồng lớn hơn trong quan hệ đang được xem xét.

Cả về phương diện lý luận lẫn phương diện thực tiễn lịch sử xã hội loài người nói chung và lịch sử xã hội Việt Nam nói riêng, lợi ích nhóm và nhóm lợi ích luôn tồn tại trong mọi thời kỳ lịch sử. Tuy nhiên, sự tồn tại của các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích ở các thời kỳ khác nhau có những hình thái khác nhau và mức độ, quy mô, số lượng của chúng là không giống nhau, do vậy tác động của chúng đến sự phát triển xã hội là khác nhau. Mức độ, quy mô của lợi ích nhóm và do vậy của nhóm lợi ích trong xã hội có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Mức độ, quy mô, tính chất và đặc điểm của chúng phụ thuộc vào từng quan hệ cụ thể được xem xét. Chẳng hạn, lợi ích giai cấp có thể là lợi ích nhóm trong quan hệ với lợi ích xã hội, lợi ích của một tỉnh, địa phương có thể là lợi ích nhóm trong quan hệ với lợi ích quốc gia, v.v.. Lợi ích nhóm càng lớn, đại diện cho các tập thể, cộng đồng xã hội càng lớn, do đó nhóm lợi ích càng có nhiều người tham gia thì ảnh hưởng xã hội của nó càng lớn mạnh. Đại diện của nhóm lợi ích càng nắm giữ các chức vụ và địa vị xã hội cao và quan trọng thì tác động của lợi ích nhóm và nhóm lợi ích càng lớn. Vì vậy, trong thực tế các nhóm lợi ích luôn muốn các đại diện của mình leo cao, nắm giữ các cương vị quan trọng trong hệ thống kinh tế, chính trị, văn hóa, an ninh, quốc phòng và xã hội nói chung.

Ở nước ta hiện nay, khi nói đến lợi ích nhóm hay nhóm lợi ích người ta thường sử dụng nghĩa hẹp của các cụm từ này thiên nhiều về hướng tiêu cực đối với xã hội. Lợi ích nhóm là lợi ích của một nhóm người nhất định được họ đặt cao hơn lợi ích chung của tập thể, cộng đồng lớn hơn, xem đó là lợi ích trung tâm và việc thực hiện lợi ích ấy có tác động hoặc hệ quả xấu cho lợi ích chung, cho sự phát triển. Tương ứng, nhóm lợi ích là tập hợp các cá nhân hoặc tập thể cùng có một lợi ích, khác biệt với lợi ích của các nhóm khác, khác với lợi ích chung của cộng đồng lớn hơn, đang tìm cách tác động vào các chủ trương, chính sách và điều hành của các cơ quan quản lý ở các cấp bậc khác nhau nhằm tối đa hóa lợi ích của nhóm mình, bất chấp lợi ích chính đáng của các nhóm khác, bất chấp việc thực hiện lợi ích đó có tác động xấu đến sự phát triển chung của xã hội.

Dù theo nghĩa rộng hay nghĩa hẹp của khái niệm “lợi ích nhóm” và “nhóm lợi ích” thì trong thực tế, có nhiều loại nhóm lợi ích đang tồn tại. Có thể, trong thời kỳ trước đổi mới với cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp, các nhóm lợi ích dù vẫn tồn tại, nhưng hình thái biểu hiện và ảnh hưởng của chúng lên đời sống xã hội và đặc biệt là đến việc hoạch định các chính sách phát triển kinh tế - xã hội không mạnh mẽ, rõ ràng và không gây hiệu ứng lớn như giai đoạn phát triển kinh tế thị trường về sau này. Thêm nữa, khi bước vào kinh tế thị trường quá trình dân chủ hóa kinh tế diễn ra cùng với việc mở cửa, hội nhập đời sống xã hội trở nên đa dạng hơn, phong phú hơn, phân hóa nhanh và nhiều hơn, những điều kiện cho sự thể hiện, “trỗi dậy” của lợi ích nhóm và các nhóm lợi ích thuận lợi hơn, nên ở giai

đoạn hiện nay chúng mới xuất hiện và ảnh hưởng đến đời sống xã hội rõ, mạnh, đa dạng như vậy.

Trong hoạt động con người theo đuổi và bị chi phối bởi những lợi ích khác nhau. Ở mức độ lớn hơn các nhóm lợi ích cũng tồn tại, hoạt động nhằm theo đuổi và cũng bị chi phối bởi các lợi ích chung của các thành viên tạo nên nhóm đó. Lợi ích được thể hiện trong đời sống và hoạt động của nhóm thành những mục tiêu cụ thể. Về mặt lý luận thì có thể cùng theo đuổi một lợi ích cụ thể giống nhau, nhưng lại có nhiều nhóm khác nhau do sự khác biệt quan điểm, nhận thức về phương thức hoạt động, tổ chức và lựa chọn phương tiện thực hiện lợi ích. Các nhóm đó có thể cùng tồn tại, tương tác, quan hệ hỗ trợ, hợp tác và cạnh tranh lẫn nhau, nhưng cũng có thể đối lập với nhau tùy hoàn cảnh cụ thể. Chính sự hoạt động của các cá nhân, các nhóm lợi ích là một trong những động lực phát triển của xã hội ở các lĩnh vực, phạm vi, địa bàn, phương diện khác nhau. Mỗi một nhóm lợi ích theo đuổi một mục đích nhất định trong những thời kỳ xác định tạo nên vô số véc tơ mục tiêu khác nhau, do đó lại tạo nên những véc tơ tác động khác nhau lên đời sống xã hội. Hợp lực chung của các véc tơ đó sẽ hướng xã hội vận động bên ngoài ý muốn của các nhóm lợi ích đó, không phụ thuộc vào bất cứ nhóm nào, nhưng sự vận động xã hội lại chịu ảnh hưởng của tất cả các nhóm dù mức độ ảnh hưởng đó của từng nhóm sẽ không thể như nhau.

2. Như đã nói ở trên, ở nước ta, khi kinh tế thị trường càng phát triển thì xã hội càng đa dạng, phân hóa về các phương diện khác nhau của con người càng ngày càng bộc lộ rõ hơn, thậm chí ngày càng gia tăng. Sự

xuất hiện và hoạt động của các nhóm lợi ích cũng ngày một nhiều hơn, mạnh hơn cả về công khai lẫn ngầm ngấm. Các nhóm lợi ích có thể được xã hội thừa nhận dưới dạng này hay dạng khác, hay có thể gọi là các nhóm chính thức. Cũng có cả những nhóm lợi ích không được xã hội thừa nhận chính thức, thậm chí bị xã hội lên án, tẩy chay và tìm cách xóa bỏ. Đó là những nhóm không chính thức, ngầm ngấm tồn tại và hoạt động. Trong mỗi loại nhóm như vậy lại có nhiều dạng khác nhau. Trong khi xem xét ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đối với việc hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội phải đồng thời chú ý tác động của cả hai loại nhóm lợi ích đó. Tác động vào việc hoạch định, thực thi các chính sách của nhà nước cũng như việc điều hành, quản lý của bộ máy nhà nước là cách thức chính yếu của các nhóm lợi ích để đạt được tối đa lợi ích nhóm.

Trong xã hội có nhiều dạng, kiểu, hình thức nhóm lợi ích khác nhau. Trước đây và ngay cả hiện nay, ở mức độ khá lớn Việt Nam ta không thừa nhận sự tồn tại của các nhóm lợi ích, nhất là các nhóm lợi ích có tác động đến việc ban hành và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Tính đặc thù của cơ chế và phương thức phát triển kinh tế - xã hội đã ấn định điều đó như một tất yếu.

Trong điều kiện nền kinh tế tập trung, quan liêu, bao cấp, dựa trên nền tảng chế độ công hữu dưới hai hình thức về các tư liệu sản xuất chủ yếu, mọi quyền lực chính trị, văn hóa, xã hội và tư tưởng đều chịu sự lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện của một đảng chính trị duy nhất thì tất nhiên không thể có sự tác động của bất cứ một nhóm lợi ích nào, dù chúng thực sự có tồn tại trong thực

té. Đó là chưa nói đến, về thực chất, các nhóm lợi ích khi đó không thể được thừa nhận là loại nhóm chính thức mỗi khi chúng có tác động đến việc hoạch định và thực thi các chủ trương, chính sách hay pháp luật. Trong giai đoạn đó, về căn bản, xã hội không chấp nhận sự tồn tại của các nhóm lợi ích đó. Do vậy, nói chung, chúng không được thừa nhận, quan trọng hơn, chúng không có điều kiện để tồn tại hoặc để gây ảnh hưởng, hay không có tiền đề, điều kiện để thực hiện lợi ích của nhóm mình.

Khi nước ta chuyển sang phát triển kinh tế thị trường, chấp nhận cùng tồn tại đồng thời nhiều hình thức sở hữu, nhiều phương thức hoạt động kinh tế, nhiều loại hình kinh doanh, sự phân hóa xã hội tăng lên, dẫn đến sự hình thành nhiều nhóm lợi ích khác nhau. Kinh tế thị trường càng phát triển thì các nhóm lợi ích càng đa dạng, phong phú. Trong điều kiện kinh tế thị trường xã hội tất yếu phải tồn tại và phát triển các nhóm lợi ích. Sự tồn tại và hoạt động của các nhóm lợi ích như là một thuộc tính tất yếu, cố hữu, gắn chặt với kinh tế thị trường. Khi chấp nhận kinh tế thị trường như là một phương thức hoạt động kinh tế năng động, hiệu quả nhất của nhân loại thì xã hội được nhiên phải chấp nhận sự tồn tại và hoạt động của các nhóm lợi ích. Chính các nhóm lợi ích góp phần tạo nên sự năng động, uyển chuyển và thay đổi không ngừng của kinh tế thị trường, làm tăng thêm sự đa dạng, nhiều vẻ của đời sống xã hội.

Tuy nhiên, không phải ngay từ khi mới xây dựng kinh tế thị trường đã có ngay các nhóm lợi ích xuất hiện và gây ảnh hưởng đến việc ban hành, thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội và điều hành, quản lý xã hội nói chung. Chỉ đến một giai

đoạn phát triển nhất định của kinh tế thị trường thì mới có thể có được các nhóm lợi ích đủ sức gây ảnh hưởng ít nhiều đến việc ban hành và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Điều đó có nghĩa là phải có thời gian, tiền đề hay điều kiện xác định thì các nhóm lợi ích mới có sức mạnh ảnh hưởng đến việc ban hành và thực thi các chính sách, điều hành, quản lý xã hội nói chung.

Nhưng, dù khi đã đủ thời gian, điều kiện hay tiền đề thì cũng không phải mọi nhóm lợi ích đều có thể tác động đến việc ban hành, thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Trong thực tế cũng chỉ có một số nhóm lợi ích hội đủ một số điều kiện xác định và trong những thời đoạn nhất định mới có thể có gây ảnh hưởng đến các chính sách và sự phát triển kinh tế - xã hội. Mức độ gây ảnh hưởng lại phụ thuộc nhiều yếu tố khác nhau thuộc về xã hội lẫn nhóm lợi ích.

Các nhóm lợi ích phải có đủ tiềm lực thứ nhất về kinh tế, hoặc thứ hai về chính trị, hoặc thứ ba (trong thời đại công nghệ thông tin) về thông tin. Thực chất nội dung của vấn đề này là nhóm có được những thế mạnh, những thứ mà các nhóm khác không thể có và không thể sử dụng một hoặc một số các tiềm lực nào trong số các tiềm lực nói trên. Dĩ nhiên, để có được một hoặc một số tiềm lực như vậy thì nhóm lợi ích phải có quá trình hình thành, tồn tại và tương tác và phát triển trong xã hội chứ không thể có ngay từ khi vừa mới xuất hiện nhóm. Thời kỳ đó dài hay ngắn, nhanh hay chậm là khác nhau ở các nhóm khác nhau. Việc tạo dựng các tiềm lực nói trên có thể có nhiều phương thức khác nhau và mức độ tác động vào việc hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, trước hết,

phụ thuộc nhiều vào tiềm lực kinh tế của nhóm lợi ích.

Thông thường ở các quốc gia công nghiệp phát triển thì các nhóm lợi ích, các tập đoàn công nghiệp lớn có tiềm lực kinh tế lớn nên cũng có những tác động rất mạnh đến việc hoạch định và thực thi chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Thậm chí, có khi có tác động quyết định đến việc bầu cử tổng thống hoặc thủ tướng, rồi từ đó chi phối nhiều đến quy trình xây dựng, ban hành, thực thi, điều hành chính sách trong suốt nhiệm kỳ đó. Ở nước ta sự phát triển của kinh tế thị trường chưa đến mức hình thành nên các tập đoàn công nghiệp kiểu như vậy. Nhưng cũng không thể nói là hệ thống các tập đoàn nhà nước (xăng dầu, điện lực, khai khoáng, hệ thống tài chính - ngân hàng, hệ thống các doanh nghiệp bất động sản, v.v..) hiện không hề có tác động gì đến việc xây dựng, ban hành và thực thi chính sách của Nhà nước các cấp từ trung ương đến địa phương.

Dù có tiềm lực kinh tế nhưng các nhóm lợi ích cũng không thể chi phối hoàn toàn quá trình hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Thuật ngữ hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội được chúng tôi sử dụng ở đây là theo nghĩa rộng, không bó hẹp theo nghĩa đen là chỉ ban hành, ở đây việc ban hành chỉ là một khâu, một công đoạn của quá trình hoạch định và thực thi chính sách. Thông thường, mỗi chính sách phát triển kinh tế - xã hội bắt đầu từ khi có dự kiến xây dựng đến khi ban hành và thực hiện thực tiễn trải qua nhiều khâu khác nhau. Nghĩa rộng của thuật ngữ bao hàm toàn bộ quá trình đó. Thậm chí, tác động của các nhóm lợi ích không dừng ở khâu ban hành hay thực thi các chính sách mà

thôi, chúng còn tác động vào cả quá trình điều hành, quản lý xã hội nói chung. Chỉ một quyết định lên hoặc xuống giá một mặt hàng nào đó như điện hay xăng, dầu, trong một thời điểm cụ thể có thể mang lại lợi ích kinh tế to lớn cho nhóm lợi ích liên quan đến mặt hàng đó. Tác động của các nhóm lợi ích vào các khâu này là khác nhau cả về mức độ lẫn nội dung chính sách, thời gian ban hành và phạm vi, thời hạn hiệu lực của chính sách cũng như quá trình thực thi chính sách và quản lý xã hội nói chung. Sự tác động của các nhóm lợi ích phụ thuộc rất nhiều vào thể chế, vào tổ chức bộ máy nhà nước, phụ thuộc vào hệ thống pháp luật, chất lượng đội ngũ lãnh đạo và công chức, trực tiếp liên quan đến việc hoạch định, thực thi chính sách, quản lý xã hội, phụ thuộc cả vào tác động của các nhóm lợi ích khác.

Tiềm lực kinh tế ở đây không hẳn chỉ là “sự giàu có, lắm bạc nhiều tiền” để có thể khuynh đảo giá cả hay thị trường nói chung mà chính là ở khả năng “tác động về phương diện kinh tế” vào bất cứ một hoặc một vài khâu nào đó của quá trình hoạch định, thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Theo nghĩa tiêu cực, đó có thể là hối lộ, móc ngoặc, trao đổi, thỏa thuận cùng nhau về một nội dung kinh tế nào đó. Mặc dầu cho đến nay, trong các văn kiện chính thức, hình thức tác động bằng tiềm lực kinh tế này chưa được thừa nhận. Trong giới nghiên cứu, những khâu, công đoạn và phương thức tác động của các nhóm lợi ích sử dụng tiềm lực kinh tế chưa được nghiên cứu và kết luận. Nhưng qua các tài liệu được công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng như các vụ án Đại lộ Đông - Tây, Vụ Vinashin - Dương Chí Dũng, vụ Huyền Như, hay vụ Tổng Công ty đường

sắt của Bộ Giao thông Vận tải đang được điều tra cho thấy các nhóm lợi ích đã trực tiếp sử dụng tiềm lực kinh tế tác động vào việc hoạch định, thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội để trực lợi. Đi sâu vào nội dung từng vụ án chúng ta mới thấy được tính chất đa dạng, phức tạp và tinh vi, nhưng lại ảnh hưởng rất sát sườn, ngay bên cạnh, bên trong bộ máy hoạch định, thực thi chính sách phát triển kinh tế - xã hội, trong bộ máy quản lý các cấp, các công đoạn thực thi chính sách. Phương thức kinh tế gây ảnh hưởng của các nhóm lợi ích luôn tồn tại bên cạnh bộ máy và toàn bộ các khâu hoạch định, thực thi chính sách, luôn sẵn sàng tác động theo hướng có lợi cho lợi ích nhóm, đặt lợi ích nhóm lên địa vị cao nhất.

Cũng cần nói thêm rằng ở đây, chúng tôi chỉ phân tích và khái quát trên góc độ các yếu tố hội đủ để cho một nhóm lợi ích nào đó tự nó có thể tác động đến việc hoạch định, thực thi chính sách phát triển kinh tế - xã hội chứ không nói đến mục tiêu, lợi ích của nhóm đó. Các nhóm lợi ích có thể dùng tiềm lực kinh tế thông qua phương thức kinh tế để tác động vào bộ máy hoạch định và thực thi các chính sách để đạt các mục tiêu “ngoài kinh tế”, hay nói cách khác không phải vì mục tiêu kinh tế trực tiếp, như để đưa một đại diện nào đó của nhóm vào bộ máy công quyền, hay giải thoát cho một đại diện khác khỏi vòng lao lý, v.v.. Ở nhiều nước đã và đang tồn tại (ở Việt Nam ta cũng đã có biểu hiện, dù chỉ mới ở mức thấp) hiện tượng lợi ích nhóm lũng đoạn được một mắt xích nào đó của bộ máy công quyền tạo thành Mafia. Trong thực chất, Mafia là nhóm tội phạm (cũng là một dạng thức của nhóm lợi ích) lũng đoạn được cơ quan công quyền để thực hiện mục tiêu cụ

thể của nhóm. Vụ án Năm Cam là hiện tượng như vậy, nhóm tội phạm đã thành công trong việc mua chuộc, khống chế cán bộ của bộ máy quyền lực nhà nước phục vụ cho lợi ích nhóm của chúng.

Phương thức tác động kinh tế là phổ biến, quan trọng và có tác dụng, như kinh nghiệm thực tiễn chỉ ra, rất hiệu quả. Trong thực tế, việc sử dụng phương thức này của các nhóm lợi ích cũng “muôn hình, vạn trạng”, lúc ào ạt, nhanh, mạnh, lúc ngấm ngấm, chậm rãi, nhưng chắc chắn hơn các phương thức khác. Tất nhiên, phương thức kinh tế cũng thường được sử dụng kết hợp, lồng ghép với các phương thức khác, ít khi được sử dụng tách biệt, đơn lẻ và riêng rẽ một mình. Nhưng, đây là một trong những phương thức căn bản nhất, có lâu đời nhất và tồn tại dưới mọi chế độ xã hội.

Phương thức thứ hai, xuất phát từ yếu tố thứ hai, đó là tiềm lực chính trị. Nhiều nhóm lợi ích hội đủ tiềm lực kinh tế, nhưng chưa hẳn đã có tiềm lực chính trị. Thông thường các nhóm lợi ích có tiềm lực chính trị là những nhóm có được những đại diện hay có những mối liên hệ, quan hệ ràng buộc đến mức có thể chi phối, ít ra là ở mức độ nhất định, với một hay một số mắt xích, bộ phận hay khâu nào đó trong bộ máy công quyền, đặc biệt là ở những khâu trực tiếp của quá trình hoạch định, thực thi hay điều hành, quản lý các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Thuật ngữ tiềm lực chính trị ở đây là ngụ ý nói đến khả năng chi phối, nắm bắt thông tin, nội dung chính sách sắp ban hành hay hiệu lực, phạm vi tác động của chính sách để có thể ứng phó chủ động, né tránh hay tham gia theo hướng có lợi nhiều nhất cho nhóm. Điểm mấu chốt ở đây là nhóm thực sự nắm được một khâu, bộ

phận hay cá nhân nào đó trong bộ máy công quyền liên quan đến hoạch định, ban hành, thực thi và điều hành chính sách. Bộ phận hay cá nhân đó có thể là người của nhóm theo nghĩa đen, cũng có thể là theo nghĩa rộng của từ, tức là người, bộ phận của bộ máy công quyền, nhưng hoạt động cho lợi ích riêng của nhóm.

Với việc có quan hệ chi phối tới các khâu, bộ phận hay cá nhân trong hệ thống công quyền thực hiện việc hoạch định và thực thi chính sách nhóm lợi ích có thể lồng lợi ích nhóm vào ngay từ khâu đề xuất ý tưởng xây dựng chính sách, sau đó có thể chuẩn bị các phương án điều chỉnh nội dung và các định hướng của chính sách, quản lý, điều hành xã hội thực hiện chính sách đó sao cho có lợi nhất cho nhóm đó, đáp ứng nhiều nhất lợi ích nhóm, bất chấp lợi ích của các cá nhân, các nhóm khác, các tập thể và lợi ích xã hội. Đặc điểm nhận dạng của tác động của các nhóm có tiềm lực chính trị hay nói cách khác, phương thức tác động chính trị của nhóm lợi ích luôn gắn liền với thể chế, với bộ máy, nằm trong thể chế, bên trong bộ máy.

Ở nước ta cũng như ở nhiều nước khác phương thức tác động này đang tồn tại trong thực tế, có ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, đến sự phát triển đất nước. Nhưng trong điều kiện hiện nay khó có thể chỉ ra trực diện khi các cơ quan pháp luật, các tổ chức công quyền chưa vạch trần và nêu trực diện được. Sự nguy trang, che đậy, giấu mình của các mắt xích cài cắm lợi ích nhóm thường được thực hiện rất tinh vi và thường chỉ các cơ quan điều tra mới có thể vạch ra được, dù rất khó khăn, thậm chí trong một số trường hợp lại đòi hỏi thời gian dài. Các nhà lãnh đạo cao

cấp, nhiều nhà lập pháp, một số chuyên gia và quản lý gia các cấp đã không ít lần nêu vấn đề này trên các diễn đàn công luận, nhưng cho đến nay ý kiến vẫn còn khác nhau, người đồng tình có nhiều, nhưng người phản đối cũng không phải là không có. Điều đặc biệt là những phân tích và minh chứng về phương thức tác động này chưa được chỉ ra một cách cụ thể, ngoại trừ một số trường hợp là những vụ án cụ thể đã được điều tra và xét xử. Các ý kiến do vậy mà thường nói dưới dạng “bóng gió”, dù thái độ thể hiện là rất quyết liệt.

Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Trung ương lần thứ 3 đã nhấn mạnh rằng, phải khắc phục “tư duy nhiệm kỳ” và “lợi ích nhóm” trong đầu tư công, trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách đầu tư. Tôi cho rằng, tư duy nhiệm kỳ có thể tạo ra tầm nhìn ngắn, làm việc theo giai đoạn, chỉ lo thu vén cho cá nhân mình, hay với nhiều biểu hiện khác nữa. Nhưng, thực chất đó cũng là biểu hiện cụ thể của lợi ích cá nhân, nếu nó được cộng hưởng, hội nhập với các cá nhân khác cũng có lợi ích như vậy sẽ tạo ra lợi ích nhóm và do đó cũng tạo nên nhóm lợi ích. Đại biểu Quốc hội Trần Du Lịch đã nhận định rằng, đổi mới thể chế kinh tế là việc làm tốn kém ít, hiệu quả cao, nhưng cũng khó làm nhất vì liên quan đến lợi ích của từng địa phương, từng ngành và từng nhóm lợi ích. Lê Đăng Doanh cho rằng, việc một số địa phương cố lập cho được các dự án khu công nghiệp, nhà máy, bến cảng, sân bay, khu di tích, v.v. có hiệu quả thấp về kinh tế - xã hội là do có lợi cho nhóm lợi ích. Ông Trương Phước Ánh, Chủ tịch kiêm Giám đốc Công ty TNHH Viettin, đại biểu Hội đồng nhân dân Đà Nẵng, cũng cho rằng, nhóm lợi ích là một thực tế và là nguyên nhân quan trọng, là

“động lực” của những tiêu cực, khó khăn hiện nay của nền kinh tế nói chung⁽¹⁾.

Do tác động của nhóm lợi ích bằng phương thức chính trị luôn gắn trực tiếp với bộ máy công quyền, với hệ thống quan chức nên một trong những hệ quả tất yếu là hiện tượng đặc quyền, đặc lợi, đặc ân. Khi đã có được tiềm lực chính trị thì một trong những mục tiêu và thành quả mà nhóm lợi ích hướng tới là đặc quyền, đặc lợi và đặc ân ở các mức độ khác nhau. Khi đã có cả ba thứ ấy thì tất yếu nhóm lợi ích đã có vị trí vững chắc và sẽ tiếp tục củng cố vững chắc hơn nữa tiềm lực chính trị. Nếu đặc quyền, đặc lợi là hai thứ trực tiếp do tác động của tiềm lực chính trị mà có được, đưa lại lợi ích trực tiếp cho chính những người, những bộ phận gắn liền với hệ thống công quyền thì đặc ân lại do những người có đặc quyền, đặc lợi trao cho những người khác để củng cố vững chắc hơn tiềm lực mọi mặt của nhóm và làm cho nhóm lợi ích thêm vững mạnh. Đặc ân, thậm chí, được trao truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác, được trao cho cá nhân, bộ phận trong hệ thống công quyền để mở rộng tiềm lực các loại, củng cố vững chắc nhóm lợi ích xuyên qua các thế hệ.

Ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đến việc hoạch định, thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội bằng cả phương thức kinh tế lẫn chính trị kết hợp thường bao giờ cũng gây hệ quả xã hội rất to lớn, khó lường về mọi mặt. Một mặt, sự kết hợp ấy có thể đưa lại những lợi ích khổng lồ cho nhóm lợi ích. Mặt khác, nó tạo ra sự thiệt hại to lớn cho xã hội bởi đại đa số trường hợp lợi ích nhóm được đặt cao hơn lợi ích chung của xã hội, thậm chí đối lập với lợi ích xã hội. Trong thực tế Việt Nam hiện nay, như một số chuyên gia nhận định, nhóm lợi ích có đặc trưng là liên quan đến những người có chức, có quyền, nhất là liên

quan đến tổ chức cán bộ, tài chính, ngân hàng, ngân sách, đầu tư, đất đai, hầm mỏ, rừng, biển, tài nguyên, v.v.. Các quan hệ của nhóm lợi ích len lỏi vào bất cứ đâu có lợi cho họ. Nhóm lợi ích thường hoạt động linh hoạt, theo vụ việc, xoay quanh một số cá nhân, bộ phận nhất định trong bộ máy công quyền. Các nhóm lợi ích cũng như những phương thức tác động vào việc hoạch định, thực thi, điều hành, quản lý chính sách hiện nay đều là phi chính thức, không chính thống, không được thừa nhận về mặt luật pháp. Thậm chí trong nhiều trường hợp là phạm pháp⁽²⁾. Chúng tồn tại và ngấm ngấm tác động, che giấu một cách tinh vi các hoạt động và nguồn lợi thu được từ các hoạt động của nhóm.

Điều đáng lưu ý là trong hiện thực, các nhóm lợi ích khác nhau đang tồn tại, đang dùng các phương thức tác động khác nhau, cả kinh tế lẫn chính trị, lên việc hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội nhằm thu lợi cho lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ và gây hậu quả tiêu cực cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nhưng trong hệ thống pháp luật, trong các chính sách, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội thì các nhà hoạch định chính sách, các tầng lớp xã hội, các nhà nghiên cứu và tổng kết thực tiễn lại chưa chú ý đến sự tồn tại của các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích, cũng như phương thức tác động của chúng đến sự phát triển. Các chế tài và khung pháp lý nói chung cho các nhóm lợi ích hoạt động chưa được chuẩn bị. Tình trạng này sẽ càng làm cho các nhóm lợi ích, đặc biệt là các nhóm có tiềm năng chính trị không bị kiểm

⁽¹⁾ Xem bài của Nguyễn Thảo: “Lợi ích nhóm” và cải cách thể chế, trong <http://vneconomy.vn/20120831112155300POC9920/loi-ich-nhom-va-cai-cach-the-che.htm>

⁽²⁾ Xem: Nguyễn Thảo đã dẫn.

soát, quản lý chặt chẽ, nên càng có cơ hội tung tác, các nhóm yếu thế và xã hội nói chung càng bị thiệt hại. Nguyên nhân mất ổn định kinh tế và chính trị dưới dạng tiềm ẩn nằm chính ở chỗ này.

Ở các nước phát triển với nền công nghệ cao thì tiềm lực thông tin cũng là một yếu tố rất quan trọng tạo nên phương thức tác động thông tin đến việc ban hành các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Những người nắm thông tin luôn có ưu thế riêng và sử dụng chúng nhằm thu lợi cho bản thân nhóm của mình. Trên phương diện lý luận, trong thời đại tin học các loại thông tin khác nhau, như thông tin công nghệ, thông tin chính sách, thông tin thương mại, tổ chức bộ máy, v.v. đã trở thành hàng hóa đặc biệt. Trong thực tế, với nhiều trường hợp, thông tin đóng vai trò quyết định sự thành bại của một hoặc một số nhóm lợi ích (chẳng hạn doanh nghiệp), hoặc có thể mang lại lợi ích to lớn bằng tiền bạc, hay tạo cơ hội để nâng cao vị thế của nhóm lợi ích, v.v.. Ở nước ta, tiềm lực thông tin và phương thức tác động thông tin, trong tương quan với phương thức kinh tế và phương thức chính trị, còn chưa nhiều, chưa mạnh và chưa phổ biến. Nhưng không phải là không có những nhóm lợi ích có tiềm lực thông tin và không phải là không tồn tại phương thức tác động ấy. Một thông tin xác định về quy hoạch và phát triển đô thị, ở những thời điểm nhất định, có thể mang lại những lợi ích to lớn cho các nhóm lợi ích bất động sản và để đạt được những lợi ích đó những hoạt động của họ lại gây thiệt hại cho các cá nhân, nhóm xã hội khác, cho nhà nước, làm rối loạn thị trường bất động sản, v.v..

Tiềm lực thông tin và tương ứng là phương thức tác động thông tin trong nhiều trường hợp cũng gắn liền với tiềm lực kinh

tế hoặc tiềm lực chính trị. Các nhóm lợi ích trong những trường hợp xác định có thể sử dụng rất linh hoạt các phương thức tác động đó kết hợp với nhau hoặc đan xen nhau tùy hoàn cảnh cụ thể. Ngoài ba phương thức tác động nói trên, còn có các phương thức tác động khác dựa trên các tiềm lực văn hóa, tư tưởng. Một số người còn nêu thêm một phương thức khác, đặc trưng phương Đông của nhóm lợi ích, đó là nhóm lợi ích "thân hữu", dựa trên tiềm năng huyết thống, họ hàng, làng xóm, bạn bè, thân hữu và dùng các quan hệ "thân hữu" để tác động chính sách. Nhưng, trong thực tế hiện nay ở nước ta phương thức tác động dựa trên tiềm lực kinh tế và chính trị vẫn là chủ yếu nhất.

Ở các nước phương Tây, các nhóm lợi ích thường hoạt động công khai và buộc phải tuân thủ các luật lệ của nhà nước về vận động hành lang và cũng có những loại nhóm lợi ích khác nhau: có những nhóm của các doanh nghiệp, ngành, nghề; có những nhóm bảo vệ môi trường; có nhóm của các nghiệp đoàn; có những nhóm bảo vệ trẻ em, đấu tranh bình quyền cho phụ nữ, v.v.. Nhóm lợi ích đã tồn tại từ khoảng 5000 năm trước đây, và trong cả chiều dài lịch sử không lúc nào các nhóm lợi ích là không chi phối và kiểm soát quyền lực nhà nước. Ngay cả hiện nay, ở tất cả các nước thành viên của Liên Hợp Quốc các chính phủ đều ít nhiều chịu ảnh hưởng của các nhóm lợi ích⁽³⁾.

Ở nước ta, các nhà nghiên cứu đã khẳng định rằng có sự khác biệt giữa "nhóm lợi ích" và "lợi ích nhóm", nhưng hiện nay cả hai đều đang tồn tại và gây hậu quả cả tích cực lẫn tiêu cực, chúng gắn liền với tham

⁽³⁾ Xem: ngày 26 tháng 05 năm 2011 06:00 GMT+7 <http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2011-05-24-loi-ich-tu-cac-nhom-loi-ich>

những⁽⁴⁾. Trong số đó một số tác giả cũng đã khẳng định rằng, nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay có nhiều hình thức tồn tại khác nhau. Đó là nhóm thân hữu; nhóm chung lợi ích; nhóm lợi ích cục bộ; nhóm quan chức sử dụng doanh nghiệp để trục lợi; nhóm vụ lợi cá nhân; nhóm bảo kê cho các hoạt động phi pháp. Tuy không hoàn toàn đồng tình với cách phân loại các nhóm lợi ích này, nhưng chúng tôi rất đồng ý với các tác giả này khi họ khẳng định rằng các dạng, các hình thức khác nhau của nhóm lợi ích đã và đang tồn tại ở Việt Nam hiện nay, đang gây tác động lên bộ máy công quyền và có tác động lên đời sống xã hội theo những cách khác nhau và đang gây nên những hệ lụy khó lường.

Cũng có tác giả khác lại thừa nhận rằng, ở Việt Nam đang tồn tại và hoạt động nhiều loại nhóm lợi ích khác nhau như⁽⁵⁾: nhóm lợi ích bảo thủ; nhóm lợi ích doanh nghiệp nhà nước; nhóm lợi ích quan chức; nhóm lợi ích của công an; nhóm đổi mới. Ông Lê Như Tiến, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội đã khẳng định⁽⁶⁾: các nhóm lợi ích là nguy cơ lớn nhất trong việc đục khoét ngân khố nhà nước. Qua 3 vụ án lớn được đưa ra xét xử đầu năm 2014 là vụ án ở Công ty cho thuê tài chính II (ALC II), vụ án Huyện Như và vụ án Dương Chí Dũng cho thấy lợi ích nhóm là rất "sinh động" mà đục khoét ngân sách là mục tiêu lớn nhất hiện nay của các nhóm lợi ích. Chúng sẵn sàng phạm tội, tận dụng sự hiểu biết nghề nghiệp, lợi dụng kẽ hở của pháp luật, sự chậm trễ trong điều hành, quản lý của các cơ quan công quyền để trục lợi, tham nhũng, gây thiệt hại cho lợi ích chung của xã hội.

Một trong những biểu hiện của các nhóm lợi ích và việc sử dụng tiềm lực kinh tế ở

nước ta hiện nay là sự tồn tại và sử dụng các công ty sân sau của các doanh nghiệp, các tập đoàn nhà nước, của các nhân vật thân hữu với các nhân vật quan trọng trong các doanh nghiệp hay cơ quan công quyền của Nhà nước⁽⁷⁾. Hiện tượng này thể hiện rõ nhất phương thức tác động và tiềm lực kinh tế của nhóm lợi ích cũng như cách gây dựng tiềm lực, vị thế và phương thức tác động đến việc xây dựng, ban hành, thực thi và quản lý các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Nhóm lợi ích tiêu cực bằng các hoạt động trục lợi, lấy việc thực hiện lợi ích của nhóm mình, bất chấp lợi ích của những người khác và của xã hội nói chung, luôn gây thiệt hại lớn về tài sản, kinh tế của xã hội, làm huỷ hoại niềm tin của xã hội, phá huỷ các giá trị đạo đức đã hình thành trong xã hội. Nếu so sánh GDP của đất nước năm 2012 với tổng số thiệt hại do nhóm lợi ích gây ra chỉ qua 5 vụ đại án vừa mới điều tra và đưa ra xét xử là PMU 18, Vinashin, Vinaline, Huyện Như, Công ty Cho thuê tài chính II, thì sẽ thấy tính chất nghiêm trọng của vấn đề⁽⁸⁾. Qua các vụ đại án đó cũng có

⁽⁴⁾ Xem: Thứ tư, ngày 5 tháng 2 năm 2014 - 07:12 <http://plo.vn/chinh-tri/nhan-dien-loi-ich-nhom-446964.html>

⁽⁵⁾ Xem Trần Ngân: www.viet-studies, ngày 7 tháng 1 năm 2014.

⁽⁶⁾ Xem: ngày 21 tháng 01 năm 2014 | 08:09 AM <http://www.nguoiduatin.vn/duc-khoet-ngan-kho-lon-nhat-la-cac-nhom-loi-ich-a122571.html>

⁽⁷⁾ Xem: <http://www.nhandan.com.vn/chinhtri/cung-suy-ngam/item/22824502-ngan-chan-su-phat-trien-nhom-loi-ich-tieu-cuc.html>

⁽⁸⁾ Theo tiến sĩ Lê Đăng Doanh, chỉ riêng chuyện thua lỗ của Vinashin 4,4 tỷ USD năm 2009 đã tương đương với 4,5% GDP của nước ta khi đó, nhưng thua lỗ không thể đổ lỗi hoàn toàn cho nguyên nhân khách quan. Ở đây có sự tham gia của cả lợi ích cá nhân lẫn lợi ích nhóm, có sự lũng đoạn của nhóm lợi ích. Nếu không vụ việc hoặc đã được phát hiện sớm, hoặc đã được ngăn chặn kịp thời, không đưa đến những thiệt hại to lớn về vật chất và tinh thần như vậy.

thể thấy rõ rằng để có thể gây tác động lớn lên việc ban hành, thực thi và điều hành, quản lý các chính sách phát triển kinh tế - xã hội thì trong thực tế luôn phải có sự liên minh, gắn kết, thậm chí là hoà nhập lẫn nhau giữa những cá nhân, tập thể trong bộ máy công quyền, giữa họ và những cá nhân có các tiềm lực kinh tế, chính trị hoặc các tiềm lực khác tạo thành nhóm lợi ích gắn bó với nhau chặt chẽ.

Ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đến việc xây dựng, thực thi, điều hành, quản lý các chính sách kinh tế - xã hội ở nước ta rõ ràng là rất lớn, hình thức gây ảnh hưởng cũng rất "linh động", đa dạng nhưng hiện chủ yếu là thông qua 2 hình thức cơ bản nhất là phương thức kinh tế và phương thức chính trị. Đương nhiên với hai loại nhóm lợi ích "tích cực" và "tiêu cực" thì chiều hướng và hệ lụy gây tác động lên việc ban hành, thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội là trái ngược nhau. Nhưng điều đáng nói là, trong những năm gần đây các nhóm lợi ích "tiêu cực", ảnh hưởng xấu của chúng lên việc hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội cùng những hệ lụy của nó gây nên cho xã hội đang ngày càng nóng bỏng và nguy hiểm, đe dọa cả an ninh chính trị và tâm thế xã hội đương đại. Mong mỏi, khát khao, tâm trạng muốn thay đổi cách thức vận hành bộ máy công quyền nhà nước để tránh ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích đang là một thực tế hiện hữu trong xã hội.

Nhóm lợi ích là một hiện tượng xã hội tồn tại trên cả hai phương diện tích cực và tiêu cực, nhưng sự chú ý hiện chủ yếu được tập trung vào các nhóm lợi ích đặc quyền, đặc lợi (còn gọi là "nhóm thân hữu"), hình

thành có tổ chức, thao túng và độc quyền trong một số lĩnh vực, đặc biệt là chính trị và kinh tế, thương mại hoá quyền lực chính trị⁽⁹⁾. Điều đó có nghĩa rằng, nhóm lợi ích ở nước ta đang tồn tại như một hiện tượng xã hội khách quan. Ảnh hưởng của nó đến việc hoạch định, thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội, điều hành, quản lý xã hội cũng là khách quan.

Đáng tiếc là, trong thực tế hiện nay thể chế của Nhà nước, một mặt, đã không tạo điều kiện cho sự hình thành và phát triển chính thức của các nhóm lợi ích như là một bộ phận của xã hội công dân (hay xã hội dân sự), đảm bảo sự đa dạng cho sự phát triển xã hội; mặt khác, lại không ngăn chặn được ảnh hưởng tiêu cực của chúng, để chúng gây nên những hệ lụy nguy hiểm cho hiện tại và cả tương lai phát triển. Hơn thế nữa, thể chế cũng không phát huy được những tác động tích cực của các nhóm lợi ích tích cực. Đó là một thực trạng đáng buồn. Điều này khác với thực tế ở một số nước trong khu vực và trên thế giới⁽¹⁰⁾. Và chính vì vậy ở nước ta nhóm lợi ích tiêu cực đang gây ảnh hưởng tiêu cực cho xã hội, với hệ lụy khó lường lên không chỉ việc hoạch định và thực thi các chính sách phát triển kinh tế - xã hội mà lên toàn bộ sự phát triển của xã hội. Nếu không ngăn chặn tích cực và hiệu quả, những hệ lụy đó sẽ cộng hưởng lên trong thời gian tới và khủng hoảng xã hội sẽ bắt đầu mạnh lên là chắc chắn.

⁽⁹⁾ Xem: Nguyễn Thị Mai Hoa (2013), "Kiểm soát lợi ích nhóm - tiếp cận từ góc độ giám sát quyền lực nhà nước", Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 11.

⁽¹⁰⁾ Xem: R.Allen Hays.- Vai trò các nhóm lợi ích.- <http://icevn.org/vi/VaiTroNhomLoiIch>.

