

Vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế của các nước trên thế giới, thực trạng và xu hướng phát triển tại Việt Nam

*LS Trần Hữu Quỳnh
Ths. Trần Văn Hai
ban pháp chế VCCI*

I. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ VẬN ĐỘNG HÀNH LANG CỦA CÁC HIỆP HỘI KINH TẾ¹

1. Sự ra đời vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế

Vận động hành lang gắn liền với sự ra đời của nền tư sản và xã hội công dân. Vận động hành lang ra đời và phát triển tại Anh, tuy nhiên, hoạt động vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế nói riêng và các nhóm lợi ích nói chung được phát triển tại Mỹ². Ngày nay, các vận động hành lang đang được thừa nhận và phát triển mạnh mẽ tại Mỹ, Châu Âu, Canada và được sử dụng rất nhiều tại các nước khác. Theo các thống kê, các hiệp hội kinh tế chiếm tới gần 80% các vận động hành lang tại Mỹ và một số lượng rất lớn tại Châu Âu và Canada³.

Xét về bản chất, sự ra đời và phát triển của các nhóm lợi ích nói chung, hiệp hội kinh tế nói riêng nhằm thúc đẩy việc bảo vệ quyền lợi của các thành viên và vận động hành lang là một trong những hoạt động hiệu quả nhất nhằm tác động đến các cơ quan công quyền trong việc đưa ra các chính sách, quyết định có lợi cho họ.

2. Cơ sở của vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế

Thứ nhất, trong một nền kinh tế thị trường, một xã hội dân sự “nhà nước nhỏ, xã hội lớn”, việc ban hành các đạo luật, chính sách hay các quyết định của các cơ quan công quyền cần được cân nhắc trên cơ sở thực trạng, ý kiến và nguyện vọng của nhân dân.

Thứ hai, kinh tế thị trường phát triển không ngừng, các hoạt động kinh tế diễn ra một cách mau lẹ và nhạy cảm thì mỗi một chính sách của cơ quan công quyền đều có ảnh hưởng một cách trực tiếp hay gián tiếp tới lợi ích và sự phát triển của các chủ thể kinh doanh. Bản thân riêng rẽ các chủ thể kinh doanh khó có thể đề

¹ Về định nghĩa hiệp hội kinh tế, xin tham khảo bài viết của PGS.TS Phạm Duy Nghĩa, *Vận động hành lang: Vai trò của các hiệp hội kinh tế trong vận động chính sách*, TC. Nghiên cứu lập pháp, Số 07.2004.

² Ban công tác lập pháp, *Tài liệu tham khảo, Vận động hành lang - Thực tiễn và pháp luật*, Hà Nội, 02.2007.

³ Phạm Duy Nghĩa, *Vai trò của các hiệp hội kinh tế trong hoạt động vận động xây dựng chính sách của Nhà nước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 7.2004;

đạt một cách trực tiếp tới các cơ quan công quyền ý chí và nguyện vọng của mình. Các hiệp hội kinh tế, với tiềm lực kinh tế và sức ảnh hưởng lớn, là một trong những kênh truyền thông và tác động hiệu quả nhất ý chí và nguyện vọng của các thành viên tới các cơ quan công quyền.

Thứ ba, các hiệp hội kinh tế đóng vai trò như những chủ thể trung gian trong việc chuyển tải thông tin từ doanh nghiệp tới các cơ quan công quyền một cách trực tiếp, minh bạch, liên tục và nhanh chóng.

3. Những lợi ích mà vận động hành lang mang lại

Thứ nhất, đối với các cơ quan công quyền. Các cơ quan này thường mang tính xơ cứng và quan liêu, khó có thể tiếp cận và thấu hiểu được các hoạt động kinh doanh của xã hội. Thông qua các hoạt động vận động hành lang, họ có thể tiếp nhận được một cách cụ thể, rõ ràng, chính xác và nhanh chóng các ý chí và nguyện vọng của giới kinh doanh. Vì thế mà các chính sách của các cơ quan công quyền gắn liền hơn đối với đời sống kinh doanh.

Thứ hai, đối với giới kinh doanh. Vận động hành lang là chiếc cầu nối giữa cơ quan công quyền và giới kinh doanh. Một mặt, nó đóng vai trò như một kênh thông tin tích cực về hoạt động kinh doanh, ý chí nguyện vọng của các tổ chức kinh tế tới cơ quan công quyền. Mặt khác, vận động hành lang có tác dụng thúc đẩy các cơ quan công quyền phải đưa ra các chính sách phù hợp với lợi ích của người kinh doanh nói chung và của các chủ thể vận động hành lang nói riêng.

Thứ ba, về khả năng thực thi của các chính sách. Khi chính sách của cơ quan công quyền đưa ra phù hợp với thực tiễn kinh doanh thì sự tiếp nhận và thực thi của các quy định này cũng được dễ dàng và nhanh chóng hơn. Hay một nhóm khách hàng nhất định. Người vận động hành lang có thể dùng nhiều phương pháp, thậm chí thủ đoạn để đạt được mục đích, làm sai lệch và ảnh hưởng đến ý nghĩa tích cực của vận động hành lang đó là phát huy dân chủ, giúp cho ý nguyện của cử tri đến được với các cơ quan nhà nước và nhà trách có thẩm quyền một cách nhanh chóng và hiệu quả, góp phần phát hiện và giải quyết kịp thời những vấn đề bức xúc, quan trọng về vấn đề chính trị, kinh tế, văn hoá xã hội ... Để phát huy được những mặt tích cực và hạn chế những tiêu cực của vận động hành lang, thì các quá trình vận động hành lang phải được tiến hành một cách công khai, minh bạch, trong đó vấn đề cần phải công khai và minh bạch hoá về tài chính.

Tính công khai, minh bạch của vận động hành lang có nội dung phong phú, phức tạp và hiện còn nhiều ý kiến khác nhau. Tuy nhiên, có thể khái quát những nội

dung cần công khai, minh bạch trong các hoạt động vận động hành lang ở một số điều cơ bản sau:

1. Công khai hoá những thông tin có liên quan của mọi người, doanh nghiệp hay tổ chức đăng ký vận động hành lang (gọi tắt là người vận động hành lang)
2. Công khai hoá những thông tin có liên quan đến khách hàng của người vận động hành lang
3. Công khai hoá nội dung các vấn đề và chủ điểm của các hoạt động mà khách hàng và người vận động hành lang sẽ đăng ký thực hiện
4. Công khai hoá các kế hoạch, tiến độ thực hiện các vận động hành lang
5. Công khai hoá tên của những chủ thể quyền lực mà người vận động hành lang đã hoặc dự kiến tiến hành các cuộc tiếp xúc, trao đổi, vận động
6. Công khai hoá những vấn đề về kỹ thuật, kỹ năng thông tin mà người vận động hành lang đã hoặc dự kiến sẽ sử dụng trong quá trình tiến hành các hoạt động cụ thể
7. Công khai hoá những vấn đề về tài chính có liên quan đến người vận động hành lang và khách hàng của những người vận động hành lang
8. Người vận động hành lang phải cam kết không thực hiện những điều cấm trong quá trình thực hiện các hoạt động vận động hành lang
9. Người vận động hành lang phải thực hiện việc báo cáo theo quy định; phải lưu giữ đầy đủ các thông tin, dữ liệu có liên quan đến các hoạt động của mình
10. Người vận động hành lang có nghĩa vụ cung cấp đầy đủ thông tin cho người có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra khi được yêu cầu ...

Tóm lại, tính công khai, minh bạch của vận động hành lang là vấn đề có tính nguyên tắc, là yêu cầu bắt buộc trong quá trình tiến hành các hoạt động vận động hành lang. Tính công khai minh bạch của vận động hành lang có những nội dung phong phú và phức tạp. Những nội dung được nêu trên đây chỉ là một số chủ điểm và trong mỗi chủ điểm này lại chứa đựng rất nhiều nội dung chi tiết cần phải tính đến và mô tả cụ thể mới có thể có được những quy định sát hợp

Trên thực tế thì, mặc dù vận động hành lang đã và đang diễn ra một cách phổ biến trong hầu hết các quốc gia, nhưng việc pháp luật của mỗi quốc gia có quy định chính thức và quy định đến mức nào về tính công khai, minh bạch và những yêu cầu về đạo đức của người vận động hành lang đối với việc bảo đảm tính công khai minh bạch lại rất khác nhau.

Ở Việt nam dù công nhận hay không công nhận, thì theo chúng tôi, các hoạt động hành lang vẫn đã và đang diễn ra. Vì vậy, việc nghiên cứu một cách cơ bản, toàn diện để làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của vận động hành lang. Phân tích và làm rõ những mặt tích cực và tiêu cực của nó và thiết lập một cơ chế điều chỉnh thích hợp cho việc lĩnh vực hoạt động này là một hướng cần được ưu tiên trong giai đoạn hiện nay.

4. Cách thức/phương thức vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế

4.1. Hình thức vận động hành lang

Vận động hành lang có thể được thông qua một số loại hình sau:

Thứ nhất, vận động hành lang cơ quan lập pháp. Vận động hành lang này diễn ra hết sức đa dạng. Các hiệp hội thực hiện vận động hành lang từ hoạt động bầu cử nghị sĩ quốc hội cho đến các hoạt động ban hành chính sách của nghị viện. Trong quá trình bầu cử, các hiệp hội có thể ủng hộ gây quỹ, vận động cho các ứng cử viên. Trong hoạt động của nghị viện, các hiệp hội kinh tế có thể tác động, gây ảnh hưởng tới cơ quan này trong việc ban hành các văn bản pháp luật để điều chỉnh các hoạt động kinh doanh mới phát sinh chưa được điều chỉnh. Các hiệp hội cũng có thể tác động đến cơ quan này trong việc sửa đổi các văn bản pháp luật nếu như các quy định trong văn bản đó không còn phù hợp với thực tiễn và có thể gây hại tới lợi ích kinh doanh của các chủ thể kinh doanh.

Thứ hai, vận động hành lang các cơ quan hành pháp. Đây là loại vận động hành lang phổ biến nhất và mang lại hiệu quả cao đối với các hiệp hội kinh doanh. Thông thường các hiệp hội kinh doanh tác động lên các cơ quan này trong việc soạn các dự thảo văn bản pháp luật; ban hành văn bản pháp quy trong việc điều chỉnh các hoạt động kinh doanh. Cũng có thể, các hiệp hội tác động lên việc ra các quyết định đầu tư, ban hành giấy phép đầu tư cho các chủ thể thành viên của hiệp hội. Các hiệp hội cũng có thể tác động tới việc xét xử các vụ kiện thương mại (hoạt động này xảy ra thường xuyên tại Mỹ).

Thứ ba, vận động hành lang các cơ quan tư pháp (chiếm phần hạn chế hơn). Các hiệp hội kinh doanh thường tác động tới các cơ quan tư pháp trong việc đưa ra các quyết định đưa vụ việc ra xét xử hoặc quyết định xét xử.

4.2. Phương thức vận động hành lang

Các hiệp hội kinh tế có thể trực tiếp hay gián tiếp tham gia các hoạt động vận động hành lang tới các cơ quan công quyền. Trong một số trường hợp nhất định, các hiệp hội kinh tế tự mình tham gia vào các hoạt động vận động hành lang tới các

cơ quan công quyền. Tuy nhiên, đối với các nước phát triển, vận động hành lang là một ngành nghề, thì các hiệp hội kinh tế thường dựa vào các công ty chuyên vận động hành lang. Các hiệp hội nhỏ, nếu không đủ khả năng và tầm ảnh hưởng để vận động hành lang, có thể thông qua các hiệp hội lớn để thực hiện vận động hành lang⁴.

II. VẬN ĐỘNG HÀNH LANG CỦA CÁC HIỆP HỘI KINH TẾ TẠI MỘT SỐ NƯỚC

1. Vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế tại Mỹ

1.1. Cơ sở pháp lý và cơ sở văn hoá xã hội của vận động hành lang

Tuy không được coi là quê hương nhưng Mỹ lại được coi là “thiên đường” của vận động hành lang. Có đầy đủ các yếu tố để cho vận động hành lang ở Mỹ được hình thành, phát triển. Ở Mỹ, ngoài các thiết chế xã hội phát triển trên nền tảng xã hội dân sự còn có các thiết chế pháp lý khác giúp thúc đẩy, làm nền tảng cho thiết chế vận động hành lang⁵. Có bốn đạo luật cơ bản có liên quan như: Luật liên bang về hoạt động Lobby 1946; Luật đăng ký đại diện nước ngoài; Luật đăng ký ngân sách liên bang; và Luật về công khai hoá hoạt động Lobby 1995. Về cơ bản, các đạo luật này thừa nhận các hoạt động vận động hành lang, xây dựng một khuôn khổ cơ bản cho các hoạt động vận động, các tiêu chuẩn, điều kiện và đăng ký hoạt động vận động hành lang. Nói chung các hoạt động vận động hành lang được điều chỉnh khá cụ thể và chặt chẽ.

1.2. Hoạt động thực tiễn

Ở Mỹ, vận động hành lang được coi là một nghề chuyên nghiệp “hái ra tiền”. Các chuyên gia và các công ty vận động hành lang hoạt động khá sôi nổi trong hầu hết các lĩnh vực kinh tế - xã hội của Mỹ. Trong đó, hoạt động của nhóm lợi ích, hiệp hội kinh tế là nở rộ nhất. Theo thống kê, có tới 72% các nhà vận động hành lang hoạt động đại diện cho các hiệp hội kinh tế và chiếm khoảng gần 80% chi phí vận động hành lang hàng năm.

Các hiệp hội kinh tế thường đại diện cho một ngành nghề hay một loại hình công nghiệp. Hiệp hội thương mại và ngành nghề quốc gia Hoa Kỳ đã liệt kê khoảng 7.500 hiệp hội thương mại quốc gia. Hầu hết các hiệp hội này có văn phòng tại thủ đô Washington và đã tham dự vào các hoạt động lập pháp liên bang có liên

⁴ Thường hiệp hội lớn là các Phòng Thương mại và Công nghiệp quốc gia. Với tiềm lực và tầm ảnh hưởng, Phòng Thương mại và Công nghiệp là một trong những chủ thể tác động tích cực nhất tới các cơ quan công quyền vì lợi ích của các thành viên.

⁵ Ban công tác lập pháp, Ủy ban thường vụ quốc hội, *Vận động hành lang - thực tiễn và pháp luật*, tr. 36, Hà Nội, 02/07.

quan lợi ích tới các thành viên. Con số đại diện của các hiệp hội này tại Washington đã lên tới 17.000 người.

Cho dù tầm cỡ của công ty như thế nào thì hầu hết các công ty Mỹ đều phải ứng phó với các vấn đề liên quan tới giảm thuế và các rào cản thương mại liên quan; các đòi hỏi liên quan tới bản quyền, chữ ký điện tử và bằng sáng chế... Các hiệp hội công ty hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh càng nhạy cảm thì vai trò của các hoạt động vận động hành lang càng lớn bởi mỗi chính sách của cơ quan công quyền đều có thể ảnh hưởng tới lợi ích và sự an toàn trong kinh doanh của các thành viên của họ.

Các lĩnh vực kinh doanh được các nhà vận động hành lang thực hiện nhiều nhất là: (1) Tài chính, bảo hiểm và bất động sản; (2) Sức khỏe; (3) Các loại hình kinh doanh; (4) Điện tử, viễn thông; (5) Năng lượng và tài nguyên thiên nhiên; (6) Giao thông⁶. Các hiệp hội có hoạt động vận động hành lang nhiều nhất bao gồm: (1) Phòng Thương mại Mỹ; (2) Hiệp hội y khoa Mỹ; (3) Tập đoàn Điện lực; (4) Hiệp hội bệnh viện Mỹ; (5) Viện điện lực Edison⁷.

Đối với các vận động hành lang chuyên nghiệp, bản thân các hiệp hội và các công ty không thể tự mình thực hiện các hoạt động được mà phải thuê tới các công ty chuyên nghiệp trong lĩnh vực vận động hành lang. Các nhà vận động hành lang nổi tiếng thông thường là các nghị sỹ hay các quan chức cao cấp đã về hưu.

Phòng Thương mại Mỹ là chủ thể tích cực trong các hoạt động vận động hành lang tại Mỹ. Có khoảng 3 triệu các doanh nghiệp là thành viên của Phòng⁸. Với khả năng tài chính lớn và vai trò quan trọng, ảnh hưởng lớn tới các chính sách của nhà nước, Phòng thương mại ngày càng nâng tầm ảnh hưởng và sự tin tưởng của mình đối với các hội viên. Ngoài việc tham gia vào vận động chính sách đối với các vấn đề trong nước, Phòng này còn tham gia tích cực vào các hoạt động vận động hành lang tại nước ngoài.

1.3. Chi phí và hiệu quả của hoạt động vận động hành lang

Hàng năm, tổng số chi phí vận động hành lang của Mỹ khoảng trên 2 tỉ đô-la, mức chi phí này ngày càng cao. Nếu như vào những năm 1998 thì mức chi phí chiếm khoảng 1,44 tỉ đô-la thì vào năm 2005 mức này đã nâng lên khoảng 2,44 tỉ đô-la. Phòng Thương mại Mỹ là chủ thể tiêu tốn nhiều nhất cho hoạt động này và mức chi phí cũng nâng lên đáng kể. Năm 2001, Phòng chi tiêu tốn khoản 20,6 triệu

⁶ <http://www.opensecrets.org/lobbyists/overview.asp?txtindextype=c>

⁷ <http://www.opensecrets.org/lobbyists/overview.asp?txtindextype=s>

⁸ <http://www.uschamber.com/about/default>

đô-la cho hoạt động vận động hành lang, nhưng con số này đã nâng lên thành 72.7 triệu đô-la cho năm 2006⁹.

Một câu hỏi đặt ra là: Các chủ thể này lấy kinh phí từ đâu ra? Thông thường các khoản chi phí của các hiệp hội kinh tế này chủ yếu là do các công ty thành viên quyên góp và biếu tặng. Còn các tập đoàn lớn, nếu tự thực hiện các hoạt động vận động hành lang, sẽ tự mình bỏ tiền ra.

Vận động hành lang cũng được coi là một hình thức đầu tư hạn chế rủi ro. Các hiệp hội bỏ ra những khoản chi phí lớn nhằm tác động tới cơ quan công quyền để các cơ quan này đưa ra các chính sách có lợi cho họ và giảm thiểu rủi ro. Chi phí hợp lý, hiệu quả cao và lâu dài là cơ sở để các hiệp hội kinh tế tại Mỹ sử dụng ngày càng nhiều vận động hành lang.

1.4 Mặt trái của vận động hành lang

Không phủ nhận giá trị tác động của các vận động hành lang nhưng chúng ta cũng phải nhìn nhận mặt trái của nó. Có những thời kỳ trong lịch sử, vận động hành lang đã trở thành một lực cản làm “lũng đoạn” cả Nghị viện Mỹ¹⁰. Sự lũng đoạn này bắt nguồn từ hai nguyên nhân. Thứ nhất, không có các quy định pháp luật cụ thể và chặt chẽ tới các hoạt động vận động hành lang, từ chủ thể vận động, chủ thể được vận động, tới các nhà vận động hành lang. Thứ hai, các hiệp hội ngày càng phát triển, năng lực tài chính và tầm ảnh hưởng của nó tới việc ban hành chính sách của cơ quan công quyền càng lớn. Nghị viện Mỹ đã lần lượt thông qua các văn bản luật nhằm hạn chế sự lũng đoạn và minh bạch hoá chính sách vận động hành lang (Đạo luật mới nhất là đạo luật về công khai vận động hành lang 1995).

2. Vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế tại EU

2.1. Cơ sở pháp lý và kinh tế xã hội

Thế chế Châu Âu rất cần các nguồn đóng góp từ xã hội dân sự. Lý do cơ bản là sự thiếu hụt nhân lực trong các Ủy ban và Nghị viện Châu Âu. Theo khảo sát, tổng số nhân viên của các Ủy ban chỉ bằng 2% của Chính phủ liên bang Mỹ và thậm chí còn nhỏ hơn cả chính quyền thành phố Rotterdam¹¹. Tổng ngân sách hoạt động chỉ tương đương với ngân sách của nước Bỉ. Do hạn chế như vậy nên EU ngày càng cần thiết vai trò giúp đỡ của các tổ chức vận động hành lang. Các tổ chức phi chính phủ, các nhóm lợi ích ngày càng trở thành một phần không thể thiếu

⁹ <http://www.opensecrets.org/lobbyists/overview.asp?txtindextype=s>

¹⁰ <http://www.vir.com.vn/Client/dautu/dautu.asp?CatID=48&DocID=1515> (2.2.07)

¹¹ Xem bài viết: *EU and US approaches to lobbying*, <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-us-approaches-lobbying/article-135509> (27.02.07)

trong việc thông qua chính sách của Nghị viện Châu Âu, một phần lớn dự thảo chính sách, quyết nghị của cơ quan này được thông qua với sự giúp đỡ của các nhà vận động hành lang chuyên nghiệp.

Do các yêu cầu thực tiễn nên EU đã dần từng bước chấp nhận sự hiện diện và phát triển của các hiệp hội kinh tế và nhóm lợi ích. Hiện tại, chỉ các hoạt động tại Nghị viện Châu Âu được điều chỉnh bởi các quy định chính thức. Các hoạt động của đại biểu Nghị viện được thực hiện theo Quy tắc thủ tục 9 (2). Theo đó, những ai muốn thực hiện hoạt động vận động hành lang, cung cấp thông tin thường xuyên cho Nghị sĩ Châu Âu phải thực hiện việc đăng ký với Ủy ban Công quản và Ngân khố Châu Âu. Hoạt động đăng ký cũng có thể được thực hiện thông qua mạng điện tử. Các nhà vận động hành lang còn phải tuân theo Bộ quy tắc hành nghề chung của Châu Âu¹².

2.2. Hoạt động thực tiễn

Các nhà vận động hành lang cho các công ty, hiệp hội bắt đầu chuyển đến Brussels sau khi sự ra đời của Hiệp định về Cộng đồng Châu Âu ra đời năm 1986. Sau gần hai thập kỷ, đã có hơn 15.000 nhà vận động hành lang thực hiện dịch vụ cho khoảng 26.000 nhóm lợi ích. Trong đó có khoảng 70% đại diện cho lợi ích của doanh nghiệp, hiệp hội kinh tế, thực hiện hàng trăm hoạt động vận động hành lang, tư vấn ... và mang lại lợi nhuận khoảng 90 triệu Ô-rô hàng năm¹³. Không giống Mỹ, không có một quy định chính thức nào bắt buộc các chủ thể vận động phải tiết lộ thông tin về hoạt động vận động hành lang, chủ thể yêu cầu vận động và mức tài chính được chi trả.

Hầu hết các hiệp hội doanh nghiệp công thương đều có nhóm vận động hành lang đại diện tại Brussels, từ các hiệp hội nhỏ như hiệp hội Nước đóng chai cho tới các hiệp hội khổng lồ như liên đoàn CEFIC. Năm công ty vận động hành lang lớn nhất tại Châu Âu thường được các tập đoàn, hiệp hội thuê thực hiện hoặc tư vấn các hoạt động vận động hành lang là: APCO, Burson-Marsteller, Fleishman-Hillard, Hill & Knowlton và Weber Shandwich.

3. Vận động hành lang của các hiệp hội kinh tế của Trung Quốc

3.1. Cơ sở pháp lý và cơ sở văn hoá của vận động hành lang

Có hai đặc điểm làm hoạt động vận động hành lang của Trung Quốc khác biệt với các quốc gia phương tây, đó là:

¹² <http://www.eulobby.net/eng/Modul/Document/ViewDocument.aspx?Mid=1486&ItemID=355>

¹³ Xem Chú thích 11

Thứ nhất, Trung Quốc nằm trong hệ văn hoá Á Đông, trong đó quan hệ (quanxi) trở thành một giá trị không thể thiếu trong quan hệ kinh doanh. Doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp trong kinh doanh thường phải tạo dựng quan hệ với cơ quan công quyền, một cách trực tiếp hay gián tiếp, để cho hoạt động kinh doanh của họ trở lên dễ dàng và thuận lợi hơn.

Thứ hai, Trung Quốc là một nền kinh tế chuyển đổi, chưa đạt được các tiêu chuẩn cơ bản của nền kinh tế thị trường. Các doanh nghiệp nhà nước vẫn còn nắm vai trò chủ đạo trong các lĩnh vực kinh tế. Do đó, giữa các hiệp hội doanh nghiệp với cơ quan nhà nước thường có quan hệ mật thiết với nhau, sự ảnh hưởng của các doanh nghiệp, hiệp hội tới việc ra chính sách của cơ quan công quyền vẫn còn hạn chế.

3.2. Hoạt động thực tiễn

Ở Trung Quốc không chính thức thừa nhận các hoạt động vận động hành lang. Tuy vậy, các vận động này vẫn hiện hữu và phát triển tương đối mạnh mẽ nhằm phục vụ quyền lợi của các doanh nghiệp, hiệp hội; mức độ ảnh hưởng của các doanh nghiệp, hiệp hội phụ thuộc vào năng lực kinh tế và lĩnh vực hoạt động của họ. Một số loại hình hiệp hội phát triển hơn so với các hiệp hội khác. Ví dụ, Hiệp hội thép bao gồm những doanh nghiệp sản xuất thép nhà nước cỡ lớn, có tầm ảnh hưởng lớn và có cơ hội thường xuyên tiếp xúc, tác động tới cơ quan công quyền. Hiệp hội của các công ty máy tính phần mềm cũng có tầm ảnh hưởng nhất định, mặc dù hiệp hội này chỉ bao gồm những công ty cỡ nhỏ nhưng nó tương đối phát triển và năng động.

Vận động hành lang ở Trung Quốc diễn ra khá phổ biến Trong các năm gần đây mỗi năm chi phí cho vận động hành lang của Trung Quốc tiến lên tới mức gần 2.5 tỉ đô-la¹⁴.

Một xu hướng cũng tương đối phát triển của Trung Quốc là hoạt động vận động hàng lang ra nước ngoài. Những năm gần đây, chính phủ và các hiệp hội Trung Quốc phải đương đầu với các tranh chấp kinh tế với nước ngoài trên cả bình diện chính phủ và hiệp hội. Trung Quốc chủ yếu thực hiện các hoạt động vận động hàng lang tại Mỹ và Châu Âu. Vào năm 2005, Tổng Công ty Dầu khí Quốc gia đã phải tiêu tốn khoảng 2.200.000 đô-la cho các vận động hàng lang nhằm sáp nhập công ty dầu khí của Mỹ¹⁵.

¹⁴ Theo: <http://www.cinsky.cz/index.php?page=clanek&id=307&lang=en>

¹⁵ <http://www.opensecrets.org/lobbyists/lookup.asp?txttype=c&txtName=China>

III. THỰC TRẠNG VÀ XU HƯỚNG PHÁT TRIỂN ĐỐI VỚI VẬN ĐỘNG HÀNH LANG CỦA CÁC HIỆP HỘI KINH TẾ TẠI VIỆT NAM

Hiện tại, Việt Nam chưa có văn bản luật nào chính thức thừa nhận quan hệ vận động hành lang. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển phức tạp của các quan hệ kinh tế thị trường, Việt Nam đang dần làm quen với loại hình vận động này. Ở đâu đó trong nước chúng ta đã thấy sự hiện hữu bóng dáng của các quan hệ vận động hành lang. Tuy nhiên các loại vận động này chủ yếu còn mang tính riêng lẻ, phục vụ lợi ích cá nhân, doanh nghiệp. Sự hiện diện của các hiệp hội kinh tế chủ yếu là mang tính hình thức và thực sự chưa hiệu quả.

1. Sự phát triển của các hiệp hội kinh tế Việt Nam¹⁶

Theo thống kê chưa đầy đủ của VCCI, tính đến thời điểm cuối năm 2004, số lượng hiệp hội doanh nghiệp trên cả nước có gần 300 hiệp hội doanh nghiệp. Trong đó chủ yếu tập trung tại các trung tâm kinh tế lớn của cả nước như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Đà Nẵng, Hải Phòng. Chỉ riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã chiếm đến hơn 42% tổng số hiệp hội doanh nghiệp trong cả nước. Số lượng hiệp hội tăng nhanh sau thời điểm thực hiện Nghị định 88/2003/NĐ-CP năm 2003 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý các hiệp hội.

Hiệp hội doanh nghiệp ở Việt Nam có nhiều loại khác nhau. Theo ngành nghề kinh doanh thì có thể phân làm hai loại hiệp hội doanh nghiệp: 1) Các hiệp hội doanh nghiệp đa ngành như VCCI, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, Hiệp hội Công thương, Hội đồng các nhà doanh nghiệp trẻ Việt Nam... và 2) các hiệp hội doanh nghiệp cùng một ngành hàng, lĩnh vực hoạt động như Hiệp hội Cà phê – Cao su Việt Nam, Hiệp hội Lương thực Việt Nam, Hiệp hội Ngân hàng...

Trước đây chủ yếu là Hiệp hội do Nhà nước thành lập và thành viên cũng chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước. Hiện nay, có nhiều doanh nghiệp dân doanh đã tự liên kết và thành lập hiệp hội doanh nghiệp, đáp ứng nhu cầu hoạt động kinh doanh của mình.

Hiện nay, theo điều tra của VCCI khoảng gần 30% các doanh nghiệp của Việt Nam tham gia làm thành viên của một hiệp hội doanh nghiệp nào đó. Tỷ lệ các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tham gia làm thành viên hiệp hội thông thường nhiều hơn so với các doanh nghiệp dân doanh. Tỷ lệ các doanh nghiệp lớn là thành viên hiệp hội nhiều hơn so với các

¹⁶ 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 - 10/2006.

doanh nghiệp nhỏ. Một doanh nghiệp có thể là thành viên của các hiệp hội doanh nghiệp khác nhau.

2. Thực trạng và vai trò của các hiệp hội trong hoạt động vận động chính sách

Không thể nói hiện nay tại Việt Nam không tồn tại các hoạt động vận động hành lang. Tuy nhiên, do thiếu vắng một khuôn khổ pháp luật quy định về vận động hành lang nên các hình thức vận động hành lang không chính thức xảy ra thường xuyên¹⁷. Xu hướng phát triển quan hệ hội nhập kinh tế cũng như chính sách bảo hộ tại thị trường một số nước nhập khẩu hàng hoá từ Việt Nam đã dần thúc đẩy các hiệp hội vận động hành lang ra nước ngoài. Hiệp hội xuất khẩu thuỷ sản Việt Nam – VASEF đã phải tiêu tốn khoảng 260.000 đô-la cho các hoạt động vận động hành lang trong các vụ kiện bán phá giá về tôm, cá tra, ba sa tại Mỹ¹⁸. Các hiệp hội khác như Hiệp hội giấy da, Hiệp hội dệt may, Hiệp hội thép cũng phải đối mặt với các vụ kiện chống bán phá giá từ nước ngoài. Vận động hành lang dần được quan tâm và sử dụng thường xuyên hơn nhằm hạn chế rủi ro cho các thành viên hiệp hội¹⁹.

Trên bình diện chung, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) là chủ thể tích cực trong các hoạt động vận động chính sách tại Việt Nam. Các hoạt động vận động chính sách, bao gồm: Tham gia trực tiếp vào các ban soạn thảo các văn bản pháp luật, pháp quy; tham gia phản biện chính sách, góp ý các văn bản quy phạm pháp luật; tham gia Tổ công tác thi hành pháp luật và chính sách; thông qua đại diện hiệp hội tại một số cơ quan dân cử như Quốc Hội, Hội đồng nhân dân các cấp; đối thoại tại các cuộc đối thoại thường kỳ giữa Chính phủ và doanh nghiệp; gửi các công văn kiến nghị tới Chính phủ trong việc xây dựng, sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật không phù hợp²⁰.

Một số hiệp hội khác, do tính chất đặc thù, cũng có sự phát triển và có vai trò ảnh hưởng nhất định tới việc đưa ra các chính sách của các cơ quan, bộ ngành, ví dụ như Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam, Hiệp hội Thép Việt Nam. Hiệp hội ô tô Việt Nam có vai trò rất lớn tác động tới Bộ Tài chính trong việc đưa ra các quyết định thuế nhập khẩu ô tô, ô tô cũ²¹. Hiệp hội thép Việt Nam cũng tích cực

¹⁷ Xem: Lobby đen, báo động đỏ, [http://www.laodong.com.vn/pls/bld/display\\$.htnoidung\(39,132828](http://www.laodong.com.vn/pls/bld/display$.htnoidung(39,132828) (15.02.07)

¹⁸ <http://www.opensecrets.org/lobbyists/clientsum.asp?year=2005&txname=Vietnam+Assn+of+Seafood+Exporters+%26+Prod>

¹⁹ Xin tham khảo thêm các nội dung về các vụ kiện chống bán phá giá và các thông tin liên quan tại: www.chongbanphagia.vn.

²⁰ Ngoài ra, VCCI tích cực tham gia các hoạt động khảo sát năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI), để chỉ ra những điểm mạnh, điểm yếu trong quản lý kinh tế cấp tỉnh và đưa ra những tham vấn chính sách nếu được yêu cầu. VCCI cũng thể hiện vai trò tác động chính sách dưới nhiều hình thức khác nhau để cung cấp thông tin tới các cơ quan nhà nước, doanh nghiệp thành viên: thông qua các phương tiện thông tin đại chúng; thông qua các trang web: www.vibonline.com.vn, www.pcvietnam.org; www.chongbanphagia.vn.

²¹ Xin tham khảo thêm các tài liệu của hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam (VAMA): <http://www.vama.org.vn/>

tham gia vào các hoạt động chính sách có liên quan. Tuy nhiên, nhiều hiệp hội không tích cực, chủ động vận động hành lang nên dễ gặp rủi ro²².

Nhìn chung, vai trò của các hiệp hội kinh tế Việt Nam vẫn chưa đồng bộ, hoạt động còn mang tính bị động, chỉ khi nào lợi ích bị xâm hại thì doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp mới lên tiếng. Nhưng sau đó hoạt động của hiệp hội lại chùng xuống, không đóng được vai trò là chỗ dựa cho doanh nghiệp thành viên.

3. Hạn chế của các hiệp hội kinh tế Việt Nam

3.1. Về phía Nhà nước

Có thể thấy các nguyên nhân sau đã làm hạn chế sự tham gia của các hiệp hội vào hoạt động vận động chính sách: Thủ tục thành lập hội hiện nay khá phức tạp, chưa có một thể chế rõ ràng và minh bạch cho việc thành lập hiệp hội; quy trình ban hành các chính sách, văn bản pháp luật còn tương đối “khép kín”²³; sự hợp tác giữa các cơ quan Nhà nước và các hiệp hội vẫn còn mang tính một chiều; các hoạt động tham vấn, lấy ý kiến hiệp hội doanh nghiệp của cơ quan nhà nước vẫn mang tính hình thức; tính minh bạch kém trong hoạt động xây dựng chính sách²⁴.

3.2. Về phía hiệp hội

- Nhiều hiệp hội hiện nay là “cánh tay nối dài” của các Bộ, ngành, được thành lập và tài trợ bởi Nhà nước. Các hoạt động của hiệp hội tương đối phụ thuộc và bị động.
- Xu hướng “Nhà nước hoá” trong tổ chức hoạt động của hiệp hội. Các hiệp hội còn “gắn kết” quá nhiều vào các cơ quan nhà nước. Một số cán bộ đương chức được cử giữ các vị trí lãnh đạo hiệp hội. Vì vậy, sự độc lập và tính năng động của hiệp hội bị hạn chế rất nhiều.
- Khó khăn về tài chính là một cản trở lớn cho hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam. Có tới 72% số hiệp hội hiện nay hoạt động thiếu ngân sách.
- Khó khăn về nhân lực và kinh nghiệm hoạt động: Hầu hết các hiệp hội không đủ nhân lực có chuyên môn, kỹ năng vận động hành lang²⁵.

²² Khi Luật bảo vệ môi trường được ban hành, Hiệp hội thép Việt Nam và một số hiệp hội khác mới thấy được sự bất cập của một số quy định, và sau đó họ mới bắt đầu tham gia tích cực vào các hoạt động có liên quan trong việc góp ý kiến cho công tác giải thích luật, thực hiện các cuộc gặp mặt với đại diện Bộ Thương mại, Bộ Tài nguyên Môi trường và các cơ quan hữu quan.

²³ Theo Báo cáo của VCCI (PCI 2006), trên 70% doanh nghiệp cho rằng họ không được hỏi ý kiến về tham gia xây dựng các văn bản pháp luật liên quan, trong khi đó, chỉ có khoảng gần 10% số doanh nghiệp địa phương được tham khảo ý kiến trước khi ban hành.

²⁴ Theo Báo cáo PCI năm 2006 khoảng trên 60% số doanh nghiệp cho rằng để có được các thông tin từ cơ quan chính quyền địa phương, họ phải dựa vào các quan hệ vận động không chính thức.

²⁵ Tham khảo thêm: Chú thích 3

Như vậy, các yếu tố khách quan từ phía nhà nước và các yếu tố chủ quan từ phía hiệp hội trở thành rào cản cho hoạt động và sự trưởng thành của các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam.

4. Xu hướng phát triển mô hình vận động hành lang tại Việt Nam

Thứ nhất, sau khi Việt Nam chính thức gia nhập Tổ chức thương mại thế giới, hoạt động xây dựng ban hành văn bản pháp luật phải được minh bạch hơn, do đó vai trò cũng như vị thế của các Hiệp hội phải đề cao hơn trong công tác xây dựng ban hành các chính sách của nhà nước.

Thứ hai, Luật về Hội sớm được ban hành để đảm bảo quyền thành lập hiệp hội của các doanh nghiệp. Luật phải minh bạch hoá các thể chế, thủ tục thành lập hiệp hội, các hiệp hội kinh tế phải được các cơ quan quản lý tham vấn, phải có trách nhiệm giải trình trước hiệp hội; đồng thời các hội phải được độc lập hợp, bảo vệ tốt hơn lợi ích của hội viên.

Thứ ba, các vận động hành lang “đen”, vận động không chính thức phải sớm được thay thế bởi các hoạt động vận động hành lang của hiệp hội kinh tế. Một loại hình dịch vụ mới cần được ra đời sớm, đó là các công ty chuyên thực hiện các hoạt động vận động hành lang, các công ty này sẽ đóng vai trò là cầu nối giữa các hiệp hội kinh tế và các cơ quan công quyền nói riêng và các nhóm lợi ích nói chung.

Thứ tư, các quan hệ kinh tế xã hội trong nước và quốc tế diễn ra ngày càng sâu rộng. Các doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp không những chịu ảnh hưởng từ phía cơ quan nhà nước mà còn chịu ảnh hưởng từ các quyết định, chính sách của các nước khác. Vận động hành lang sẽ là một kênh lưu chuyển thông tin và tác động chính sách lớn đối với các chính phủ nước ngoài nhằm đạt được các chính sách có lợi cho doanh nghiệp. Việc liên kết giữa các hiệp hội kinh tế trong nước với nước ngoài, với các tổ chức vận động hành lang ở các nước cần sớm được thiết lập.