

NÂNG CAO TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH NHẪM KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

NGUYỄN QUỐC SỬU*

Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là tình huống đặt ra khi một cán bộ, công chức phải lựa chọn giữa lợi ích công và lợi ích tư phát sinh từ hoạt động công vụ. Việc kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ sẽ quyết định đến tính chính danh, hiệu quả và khả năng phòng, chống tham nhũng của nền công vụ quốc gia. Và, một trong các phương thức kiểm soát xung đột lợi ích được đề cao là yêu cầu thực thi trách nhiệm giải trình đối với cán bộ, công chức trong quá trình thực thi nhiệm vụ.

Từ khóa: Trách nhiệm giải trình; xung đột lợi ích; hoạt động công vụ; cán bộ, công chức.

Conflict of interest in the public service is a situation in which a public official has to choose public interests or private interests. The control of conflict of interest in the public service determines the legitimacy, effectiveness, and capacity of anti-corruption of the public administration. One of the methods of controlling conflict of interest highly recommended is public officials' accountability in performing official duty.

Keywords: Accountability; conflict of interest; public service; public officials.

NGÀY NHẬN: 16/7/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 11/8/2021

NGÀY DUYỆT: 16/9/2021

1. Đặt vấn đề

Ở Việt Nam, thuật ngữ “trách nhiệm giải trình” (accountability) được thảo luận nhiều trong khoảng một thập niên trở lại đây, trong bối cảnh sự công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị sự nghiệp công thiếu cơ chế để quy trách nhiệm khiến cho quản trị nhà nước trở nên kém hiệu quả. Việc thực hiện công khai, minh bạch đã phơi bày những yếu kém của nền quản trị quốc gia, song nhiều trường hợp không có ai/tổ chức nào phải chịu trách nhiệm chính, dẫn đến sự quẩn quanh trong giải quyết hậu quả công vụ¹. Nhiều nghiên cứu của tổ chức trong và ngoài nước đánh giá trách nhiệm giải trình (TNGT) của nền quản trị công Việt

Nam còn mức thấp². Thực trạng trên đã trực tiếp đe dọa đến hiệu quả của nền quản trị công và tính chính danh của Nhà nước, đặt ra yêu cầu cấp thiết phải minh bạch hóa và giải trình, mà trung tâm là khả năng kiểm soát xung đột lợi ích (XĐLI) đối với hoạt động công vụ.

Bài viết nhằm chỉ ra mối liên hệ giữa “trách nhiệm giải trình” và kiểm soát XĐLI trong thực thi công vụ trên thực tế ở Việt Nam và đưa ra một số giải pháp, kiến nghị.

2. Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

Đến nay, khái niệm XĐLI vẫn còn nhiều

* PGS. TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

cách hiểu khác nhau. Dù vậy, phần lớn các nghiên cứu đều sử dụng khái niệm định nghĩa XĐLI của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD): “Xung đột lợi ích là xung đột giữa lợi ích công vụ và lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức, viên chức, trong đó cán bộ, công chức, viên chức vì lợi ích cá nhân mà có thể gây ảnh hưởng đến kết quả thực thi công vụ và trách nhiệm công chức của mình”³. Từ định nghĩa này có thể thấy, XĐLI trong hoạt động công vụ là một tình huống khó khăn trong lựa chọn hành vi. Mục tiêu giá trị của hoạt động công vụ là thúc đẩy việc thực hiện lợi ích công.

Tuy nhiên, cán bộ, công chức (CBCC) lại có lợi ích cá nhân khác nhau. Trong bối cảnh này, lợi ích cụ thể của người nào đó có xu thế đưa ra sự phán đoán không phù hợp với lợi ích công⁴. Như vậy, thực chất của XĐLI trong hoạt động công vụ chính là việc CBCC vì lợi ích của mình hoặc nhóm người nào đó, mà đưa ra sự phán đoán và lựa chọn không thống nhất với lợi ích công. Sự xung đột này có thể chưa xâm hại đến lợi ích công, cũng có thể xâm hại đến lợi ích công, làm cho lợi ích cá nhân đứng lên trên lợi ích công. Vì thế, sự không thống nhất giữa lợi ích công và lợi ích cá nhân tồn tại một cách khách quan. Chỉ khi thiếu cơ chế kiểm soát và quản lý có hiệu quả thì sự không thống nhất giữa lợi ích công và lợi ích cá nhân mới có thể ảnh hưởng, gây tổn hại đến lợi ích công, mới có thể dẫn đến XĐLI. Trong hoạt động công vụ, XĐLI không hoàn toàn đồng nghĩa với tham nhũng, nhưng nó là yếu tố cơ bản dẫn đến tham nhũng.

Trong quan hệ XĐLI, chủ thể của XĐLI là CBCC và những người liên quan như người thân, bạn bè và đối tác. Quá trình XĐLI là việc CBCC trong quá trình thực thi công vụ vì thiên hướng lợi ích cá nhân mà xâm phạm hoặc đi ngược lại lợi ích công. Thực chất của XĐLI là khi CBCC thông qua các phương thức không chính đáng (bao gồm làm và

không làm) để mưu cầu lợi ích cho bản thân hoặc cho những người liên quan. XĐLI chủ yếu thể hiện ở việc CBCC theo đuổi lợi ích không chính đáng của cá nhân. Lợi ích cá nhân bao gồm nhiều phương diện, không chỉ là lợi ích kinh tế hay lợi ích trực tiếp, “mà còn bao gồm các lợi ích đặc thù liên quan đến phương diện tâm lý, như sự ảnh hưởng, sự trung thành, tình cảm, quan hệ...”⁵.

Về cơ bản, lợi ích không chính đáng mà CBCC có được khi sử dụng quyền lực công và thực thi công vụ, gồm hai loại: (1) Lợi ích hữu hình, chủ yếu là lợi ích về mặt tài sản, trong đó bao gồm tài sản lưu động, bất động sản, tiền mặt, tiền gửi, ngoại tệ và các quyền tài sản có thể chuyển đổi thành tiền mặt. (2) Lợi ích vô hình, như việc CBCC cũng như những người liên quan gây ảnh hưởng đối với công tác nhân sự (tuyển dụng, bổ nhiệm, luân chuyển, điều động...) của cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp nhà nước. Thông thường loại lợi ích vô hình này rất khó trực tiếp tạo giá trị tài sản hoặc tiền mặt, một bộ phận có thể chỉ dừng lại ở việc thỏa mãn về phương diện tâm lý nhưng cũng tạo ra ảnh hưởng không tốt đối với hoạt động của khu vực công. Về hình thức, XĐLI có thể biểu hiện theo nhiều cách khác nhau, tùy thuộc vào các tình huống khác nhau cho CBCC.

Dựa vào rà soát tài liệu và pháp luật liên quan, XĐLI được chia theo các hình thức có thể gắn với quyết định của CBCC, như: tặng/nhận quà; đầu tư chia sẻ lợi ích với doanh nghiệp; tham gia các công việc có thể sử dụng lợi thế thông tin từ vị trí công tác; tham gia các hoạt động có thể quyết định hoặc gây ảnh hưởng có lợi cho người thân⁶.

Về phân loại XĐLI, nhiều nghiên cứu đã phân chia XĐLI thành ba loại: XĐLI hiện hữu; XĐLI gián tiếp và XĐLI tiềm tàng.

XĐLI hiện hữu có tính xác định và tính trực quan, là XĐLI đang xảy ra hoặc xảy ra trước đây, “nó liên quan đến một tình huống

hay quan hệ nào đó đang xảy ra hoặc đã xảy ra trong quá khứ⁷. Hình thức của XĐLI hiện hữu chủ yếu được thể hiện ở chỗ, khi lợi ích cá nhân của CBCCC không thống nhất với lợi ích công thì CBCCC đặt lợi ích cá nhân lên trên lợi ích công, hy sinh lợi ích công để có được lợi ích cá nhân. XĐLI hiện hữu được biểu hiện ở chỗ, trong quá khứ và hiện tại, CBCCC sử dụng quyền lực, thông tin và nguồn lực công để “trao đổi” với các đối tượng có liên quan nhằm thu lợi cá nhân.

XĐLI gián tiếp là loại XĐLI không trực quan như XĐLI hiện hữu nhưng vẫn tồn tại hành vi XĐLI. Chẳng hạn, CBCCC nào đó đang hoạt động trong cơ quan nhà nước nhưng giữ vai trò là người đại diện hay cố vấn... trong các cơ quan, đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp bên ngoài. Người này rất dễ thiết lập quan hệ ổn định với các cơ quan, đơn vị bên ngoài, từ đó có thể đưa ra những quyết định có lợi cho những cơ quan, đơn vị này và ảnh hưởng đến lợi ích công.

XĐLI tiềm tàng là loại XĐLI mang tính không xác định, là loại XĐLI có thể xảy ra trong tương lai. Thực chất của loại XĐLI này là CBCCC ở tình huống có thể bị tác động bởi lợi ích riêng tư của mình khi thực thi công vụ. Ví dụ, con của cán bộ cấp cao trong Bộ S là chủ một công ty xây dựng có tham gia đấu thầu dự án xây dựng của Văn phòng Bộ đó. Tình huống này là tình huống XĐLI tiềm tàng.

3. Tác hại của xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

XĐLI trong thực thi công vụ tạo ra nhiều tác hại đối với hoạt động công vụ. Có thể thấy điều này qua những phương diện chủ yếu sau:

Thứ nhất, XĐLI trong thực thi công vụ gây tổn hại đến lợi ích công. Duy trì và thúc đẩy việc thực hiện lợi ích công là sứ mệnh và trách nhiệm của Chính phủ. Đây là lý do chính đáng duy nhất cho sự tồn tại của Chính phủ. Tuy nhiên, hành vi XĐLI trong

thực thi công vụ làm cho lợi ích cá nhân xâm hại lợi ích công, là sự thể hiện của việc chủ thể thực thi quyền lực sử dụng quyền lực công để đạt được lợi ích cá nhân. Vì thế, XĐLI là hành vi đi ngược lại sứ mệnh duy trì và bảo vệ lợi ích công của Chính phủ. Nếu XĐLI phổ biến, mức độ nghiêm trọng sẽ gây tổn hại rất lớn đến lợi ích công.

Thứ hai, XĐLI trong thực thi công vụ ảnh hưởng tiêu cực đến tính chính danh của chính quyền. “Quyền lực nhà nước là quyền lực của chủ quyền (nhân dân), nhà nước chỉ là người nhận sự ủy thác của nhân dân, là công bộc của chủ thể quyền lực”⁸. Chủ thể quyền lực nhà nước là công dân, quyền lực của Nhà nước bắt nguồn từ sự ủy thác của công dân. Nhân dân ủy thác quyền lực cho Nhà nước để nhà nước sử dụng quyền lực ấy quản lý xã hội và phục vụ xã hội. Tính đặc thù của quyền lực công có thể mang lại đặc quyền cho phổ biến công dân. Nhưng khi nó được sử dụng vào việc thỏa mãn lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm thì sẽ làm cho công bộc của xã hội, công bộc của dân trở thành người thống trị xã hội, biến thành chủ nhân của xã hội. Điều này là một nghịch lý của quyền lực công, tức quyền lực công vốn dĩ được sử dụng vì lợi ích công, nay lại trở thành công cụ phục vụ lợi ích của cá nhân, một nhóm người. Do đó, “Khi tham nhũng và hành vi không đạo đức tăng lên, thì sự tôn trọng của công dân đối với chính trị và nhà nước sẽ giảm xuống, trong tâm trí của người dân, tính hợp pháp của Chính phủ sẽ suy giảm”⁹.

Thứ ba, XĐLI trong thực thi công vụ ảnh hưởng tiêu cực đến việc phân bổ hợp lý các nguồn lực công trong phục vụ công. Phục vụ công của các cơ quan nhà nước thực chất là quá trình quản lý và phân bổ hiệu quả đối với các giá trị và nguồn lực xã hội khác nhau, thỏa mãn nhu cầu lợi ích của các nhóm khác nhau, duy trì sự phát triển lành mạnh của xã hội. Hành vi XĐLI trong thực thi công vụ làm

xâm hại lợi ích phổ biến của xã hội cũng như lợi ích của nhóm yếu thế, làm cho nguồn lực xã hội “chảy vào túi” của nhóm có quyền, có thế, từ đó làm tăng lên sự bất công xã hội.

Thứ tư, XĐLI trong thực thi công vụ là nhân tố cơ bản dẫn đến sự tham nhũng trong khu vực công cũng như làm suy giảm niềm tin của người dân đối với Chính phủ. XĐLI và tham nhũng là hai khái niệm không giống nhau. XĐLI không nhất định dẫn đến tham nhũng, nhưng tham nhũng nhất định là do XĐLI tạo nên¹⁰. XĐLI là căn nguyên của tham nhũng, nếu hiện tượng XĐLI không được coi trọng và quản lý không hiệu quả thì sẽ làm cho tình trạng đặt lợi ích cá nhân lên trên lợi ích công càng trở nên phổ biến, từ đó làm cho hiện tượng tham nhũng trở nên nghiêm trọng hơn, làm cho quyền lực công tha hóa thành công cụ để thực hiện lợi ích cá nhân. Tham nhũng trong khu vực công trở nên nghiêm trọng và phổ biến sẽ làm suy giảm niềm tin của người dân đối với khu vực công.

4. Cơ chế phòng, ngừa xung đột lợi ích thông qua trách nhiệm giải trình

Những năm gần đây, TNGT của CBCC, người có trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ đã được đề cập trong nhiều văn bản pháp luật. Ngày 12/5/2009, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 21/NQ-CP về Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng (PCTN) đến năm 2020. Kế hoạch thực hiện Chiến lược này giai đoạn từ năm 2009 đến năm 2011 đề ra nhiệm vụ xây dựng nghị định về TNGT của CBCC và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ và việc thực hiện các quy định về công khai, minh bạch hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị. Ngày 23/11/2012, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật PCTN. Luật này đã bổ sung Điều 32a với quy định: “Khi có yêu cầu, cơ quan

nhà nước có thẩm quyền phải giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao trước cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó” và bổ sung Điều 46b quy định về nghĩa vụ giải trình nguồn gốc tài sản tăng thêm.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật PCTN cũng giao cho Chính phủ quy định chi tiết về trách nhiệm của cơ quan có nghĩa vụ giải trình; trình tự, thủ tục của việc giải trình; quy định mức giá trị tài sản tăng thêm và việc xác định giá trị tài sản tăng thêm, thẩm quyền yêu cầu giải trình, trách nhiệm của người giải trình, trình tự, thủ tục của việc giải trình.

Luật PCTN năm 2018 đã củng cố các quy định về TNGT trong Luật PCTN năm 2005 (sửa đổi, bổ sung các năm 2007, 2012). Theo khoản 5 Điều 3 của Luật này: TNGT là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao. Theo Điều 15, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có TNGT về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó¹¹. Người thực hiện TNGT là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc người được phân công, người được ủy quyền hợp pháp để thực hiện TNGT¹².

Luật cũng quy định hai trường hợp phải giải trình đó là: (1) Khi báo chí đăng tải thông tin về vi phạm pháp luật và có yêu cầu trả lời các vấn đề liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao¹³; (2) Khi có yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền giám sát hoặc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền khác được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan¹⁴.

Ngoài ra, Điều 16 Luật PCTN 2018 còn quy định khác về TNGT trong hoạt động PCTN, trong đó bao gồm trách nhiệm của Chính phủ hàng năm phải báo cáo Quốc hội về công tác PCTN trong phạm vi cả nước; Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp về công tác PCTN ở địa phương; Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước có trách nhiệm phối hợp với Chính phủ trong việc xây dựng báo cáo về công tác PCTN trong phạm vi cả nước; Tòa án nhân dân cấp tỉnh, Tòa án nhân dân cấp huyện, Viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh, Viện kiểm sát nhân dân cấp huyện có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân cùng cấp trong việc xây dựng báo cáo về công tác PCTN ở địa phương.

Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ đã chi tiết hóa nội dung về TNGT trong Điều 15 Luật PCTN năm 2018, trong đó bao gồm các vấn đề như: nội dung giải trình; điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình; những trường hợp được từ chối yêu cầu giải trình; những nội dung không thuộc phạm vi giải trình; trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện TNGT; quyền và nghĩa vụ của người yêu cầu giải trình; quyền và nghĩa vụ của người thực hiện TNGT; trình tự, thủ tục thực hiện việc giải trình.

Tóm lại, XĐLI là một hiện tượng tồn tại khách quan trong hoạt động công vụ. Tuy nhiên, mức độ phát sinh XĐLI trong thực thi công vụ như thế nào tùy thuộc vào năng lực quản lý XĐLI của từng quốc gia □

Chú thích:

1. Hai bộ vênh nhau, người tiêu dùng ăn chất độc. <http://cand.com.vn>, truy cập ngày 25/9/2019.

2. Phạm Duy Nghĩa. *Trách nhiệm giải trình: Vươn tới những chuẩn mực của một nền hành chính phục vụ phát triển*. Tập bài giảng Thạc sỹ Chính sách công Trường Fulbright, 2005.

3. OECD. *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Paris 2003, p.24.

4. Michael Davis, "Conflicts of Interest", *Encyclopedia of Applied Ethics*, vol.1, London: Academia Press, 1998, p. 585.

5. Andrew Stark, *Conflict of Interest in American Public Life*. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 2000.

6. Nhóm Ngân hàng Thế giới, Thanh tra Chính phủ. *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công - quy định và thực tiễn ở Việt Nam*. H. NXB Hồng Đức, 2016, tr. 23.

7. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, Paris: OECD, 2005, p.13.

8. J.J. Rousseau. *Bàn về khế ước xã hội* (Thanh Đạm dịch). NXB Đà Nẵng, 2010.

9. H. George Frederickson. *The Spirit of Public Administration*, Jossey - Bass Press, 1997, p.181.

10. OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, p.8.

11, 12, 13, 14. Điều 15 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Trọng Bình. *Tăng cường xây dựng đạo đức công vụ ở nước ta hiện nay*. Tạp chí Lý luận Chính trị, số 5/2019.

2. Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng.

3. April Hwjka-Ekins: *Ethics in Service Training. Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, Inc. 2000, p.82.

4. Canada, *Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders*, 1994, item 4.

5. H. George Frederickson: *The Spirit of Public Administration*, Jossey - Bass Press, 1997, p.181.

6. Howard Wilson, *Principles and Prevention: Meeting Canadians' Expectations of Ethical Behavior in Public Life*, Paris: OECD, 2003.

7. Kathy Lalazarian: *Comparative Approaches to Conflict of Interests: The United States, Canada and the United Kingdom*, Washington, DC: World Bank, 2001, p.7.

8. Kneneth Culp Davis: *Disreption Just. Baton Rouge*: Louisiana State University, 1970, p 97.

9. Michael Davis, "Conflicts of Interest", *Encyclopedia of Applied Ethics*, vol.1, London: Academia Press, 1998, p.585.