

# QUẢN LÝ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG THỰC THI CÔNG VỤ Ở VIỆT NAM

LÝ THỊ HUỆ\*

*Xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là vấn đề được nhiều quốc gia đặc biệt quan tâm, vì nó tiềm ẩn nguy cơ dẫn đến tham nhũng. Trên cơ sở làm rõ thêm khái niệm quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ, bài viết phân tích, đánh giá thực trạng xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam hiện nay, từ đó, đề xuất giải pháp chủ yếu nhằm quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam.*

*Từ khóa: Xung đột lợi ích; thực thi công vụ; quản lý; tham nhũng; giải pháp.*

*Conflict of interest in performing public duties is a matter of particular concern in many countries because it entails the risk of corruption. Based on clarifying the concept of managing conflicts of interest in performing public duties, the article analyzed and assessed the current situation of conflicts of interest in performing public duties in Viet Nam at present. It proposed key solutions for managing conflicts of interest in performing public duties in Viet Nam.*

*Keywords: Conflict of interest; performing public duties; management; corruption; solution.*

NGÀY NHẬN: 10/01/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 15/02/2022

NGÀY DUYỆT: 16/3/2022

## 1. Xung đột lợi ích và quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

Ở Việt Nam, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 lần đầu tiên quy định và giải thích thuật ngữ “xung đột lợi ích”, theo đó, khoản 8 Điều 3 nêu rõ “Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ”. Cách tiếp cận về XĐLI trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 là từ góc độ hẹp. Chủ thể trong các tình huống XĐLI này chỉ là cá nhân, người có chức vụ, quyền hạn. Vì vậy, có thể hiểu: XĐLI trong TTCV là tình huống phát sinh khi cán bộ,

công chức (CBCC) bị chi phối, tác động bởi lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của người thân thích của họ. Dẫn đến việc CBCC có thể làm không đúng chức trách nhiệm vụ, quyền hạn, bổn phận và nghĩa vụ được giao gây tổn hại tới lợi ích công, giá trị công để tư lợi.

Theo đó, cấu thành của XĐLI bao gồm: lợi ích riêng, trách nhiệm được ủy thác và việc thi hành trách nhiệm đó. XĐLI phát sinh là do mâu thuẫn mang tính đối kháng giữa hai yếu tố: lợi ích riêng và trách nhiệm được ủy thác. Mỗi một XĐLI đều mang đến cho cá nhân/nhóm người/xã hội hai ý nghĩa,

\* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

đó là tính tích cực và tính tiêu cực. Khi tìm được “tiếng nói chung” hay tìm ra cách giải quyết hợp lý giữa lợi ích riêng (lợi ích vật chất, lợi ích tinh thần hay một dạng lợi ích khác như vị trí lãnh đạo, cơ hội thăng tiến trong công việc...) và trách nhiệm được ủy thác thì XĐLI đó có tính tích cực, bởi nó mang tính xây dựng, phản biện; có tính thống nhất; có sự cân nhắc đa chiều và nâng cao khả năng thực thi công việc, nhất là trong vai trò người lãnh đạo. Ngược lại, khi XĐLI tiềm tàng “cán bộ, công chức ở tình huống có thể bị tác động bởi lợi ích riêng tư của mình khi thực thi công vụ”<sup>1</sup> và XĐLI hiện hữu “Cán bộ, công chức ở tình huống bị tác động bởi lợi ích riêng tư của họ khi thực thi công vụ”<sup>2</sup>.

Trong mỗi trường hợp, nếu không được quản lý phù hợp, XĐLI có thể làm ảnh hưởng tới tính liêm chính và hiệu quả của khu vực công và làm suy giảm niềm tin của xã hội. Chính vì thế, OECD cho rằng, phòng ngừa XĐLI là một phần của chính sách phòng, chống tham nhũng, bởi vì quản lý XĐLI là một công cụ để tạo dựng khu vực công liêm chính - nền tảng để phòng ngừa tham nhũng hiệu quả.

Quản lý là sự tác động có tổ chức, có định hướng của chủ thể quản lý thông qua việc sử dụng các công cụ, phương pháp phù hợp lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu định trước<sup>3</sup>. Trong tổ chức, do sự khác biệt về nhiệm vụ, quyền hạn của các cá nhân, tổ chức; sự đa dạng về nhận thức, động cơ, mục đích của các bên liên quan, nên trong quá trình phối hợp, xử lý công việc, các mâu thuẫn, xung đột trong tổ chức là khó tránh khỏi. XĐLI xảy ra có thể đem đến hệ quả tích cực hoặc tiêu cực. Nếu tìm được “tiếng nói chung” hay tìm ra cách giải quyết hợp lý giữa lợi ích cá nhân và trách nhiệm được phân công thì XĐLI đó mang tính tích cực, là động lực của sự phát triển.

Ngược lại, khi có sự lợi dụng quyền lực nhằm phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm hoặc đặt lợi ích cá nhân hay lợi ích nhóm lên trên lợi ích tập thể, lợi ích quốc gia, khi đó sẽ xuất hiện XĐLI tiêu cực<sup>4</sup>.

Quản lý XĐLI là tổng thể các biện pháp để phòng ngừa, phát hiện, xử lý và ngăn ngừa ảnh hưởng tiêu cực của nó tới sự phát triển tổ chức. Quản lý XĐLI liên quan đến việc làm giảm hay loại trừ mọi nguyên nhân xung đột ảnh hưởng xấu tới mục tiêu, giá trị cốt lõi của tổ chức. Khi tìm được cách giải quyết hợp lý giữa lợi ích riêng (lợi ích vật chất, lợi ích tinh thần hay một dạng lợi ích khác, như: vị trí lãnh đạo, cơ hội thăng tiến trong công việc...) và trách nhiệm, bốn phạm trù được giao thì XĐLI đó có tính tích cực, bởi nó mang tính xây dựng, phản biện; có tính thống nhất; có sự cân nhắc đa chiều và nâng cao khả năng thực thi công việc, nhất là trong vai trò người lãnh đạo. Ngược lại, khi có sự đối lập giữa hai yếu tố đó, cộng với việc chúng ta không có một cơ chế đủ mạnh về mặt pháp luật hoặc đạo đức để ngăn ngừa thì nguy cơ việc lợi dụng quyền lực, hiện tượng kéo bè, kết cánh của một cá nhân, một nhóm người nhằm phục vụ lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm hoặc đặt lợi ích cá nhân hay lợi ích nhóm lên trên lợi ích tập thể, lợi ích quốc gia lúc này sẽ xuất hiện XĐLI. XĐLI này chính là nguyên nhân dẫn đến hành vi tham nhũng trong xã hội.

Từ sự phân tích trên có thể hiểu: quản lý XĐLI trong TTCV là hoạt động có tổ chức, có định hướng của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền và các bên liên quan bằng những công cụ, phương tiện khác nhau tác động tới người TTCV nhằm nhận diện, phòng ngừa, phát hiện, xử lý các XĐLI để bảo đảm tính khách quan, liêm chính, công minh trong hoạt động công vụ.

Xem xét một cách tổng thể, có 4 nhóm chủ thể tham gia vào hoạt động quản lý



XĐLI trong TTCV: (1) Bản thân CBCC; (2) Tổ chức đảng và đảng viên; (3) Cơ quan nhà nước và người lãnh đạo, quản lý CBCC; (4) Xã hội (bao gồm cá nhân, cơ quan, tổ chức, báo chí, dư luận xã hội...), chủ thể này chỉ tham gia vào việc phát hiện, giám sát XĐLI. Các chủ thể quản lý XĐLI thông qua bốn nội dung chủ yếu: (1) Tự nhận thức được XĐLI trong TTCV; (2) Phòng ngừa XĐLI trong TTCV; (3) Phát hiện XĐLI trong TTCV; (4) Xử lý XĐLI trong TTCV.

**2. Thực trạng quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ**

Ở Việt Nam, thuật ngữ “Quản lý xung đột lợi ích” trước đây không được quy định chính thức trong các văn bản quy phạm pháp luật những nội dung quản lý XĐLI cũng được nhắc đến ở những mức độ khác nhau và nằm trong hệ thống các quy định liên quan đến quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn mà trước hết là các quy định về những điều người có chức vụ, quyền hạn không được làm trong các văn bản pháp luật về CBCC và các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý doanh nghiệp. Đặc biệt, thuật ngữ “kiểm soát xung đột lợi ích” đã được chính thức quy định trong *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018 với mục đích nhằm kiểm soát đối với những tình huống người có chức vụ, quyền hạn có thể thực hiện nhiệm vụ, công vụ thiếu khách quan do bị chi phối bởi lợi ích của bản thân hoặc lợi ích của những người thân của người đó.

Tiếp đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành *Luật Phòng, chống tham nhũng* đã liệt kê một số tình huống XĐLI trong TTCV, nhiệm vụ của cá nhân và các biện pháp để kiểm soát đối với các tình huống này (theo Điều 29 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định 9 trường hợp những người có chức vụ, quyền hạn được xác định là có XĐLI khi bộc lộ các dấu hiệu rõ ràng); tại

Điều 4 Nghị định số 130/2020/NĐ-CP ngày 30/10/2020 của Chính phủ về việc kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị (quy định rõ hơn tại Điều 4); Nghị định số 134/2021/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của 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*.

Ngày 25/10/2021, Ban Chấp hành Trung ương ban hành Quy định số 37-QĐ/TW về những điều đảng viên không được làm, trong đó một số quy định thậm chí có ý nghĩa cấm xảy ra XĐLI trong quan hệ công vụ, như tại Điều 15: “Tặng, nhận quà dưới mọi hình thức để tác động đến tổ chức, người có trách nhiệm dẫn đến việc quyết định sai, có lợi riêng cho bản thân hoặc cá nhân, tổ chức doanh nghiệp”, Điều 17 cấm “Can thiệp, tác động để vợ (chồng), con, bố, mẹ, anh, chị, em ruột mình, bên vợ (chồng), bản thân và người khác đi du lịch, học tập, chữa bệnh bằng nguồn tài trợ của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến ngành, lĩnh vực theo dõi, quản lý”...

Tuy nhiên, trong nền kinh tế thị trường phát triển như hiện nay và với sự đa dạng hóa các thành phần kinh tế thì việc xác định người có chức vụ, quyền hạn có XĐLI khi có dấu hiệu rõ ràng người đó thuộc hoặc sẽ thuộc một trong 9 trường hợp đã nêu trong Nghị định không phải là điều đơn giản, bởi lợi ích ngầm được cài cắm trong các trường hợp này rất tinh vi, rất khó phát hiện. Theo Báo cáo năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2020 (PCI 2020) do Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) phối hợp với Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) cho thấy: “trong 12.300 doanh nghiệp tham gia khảo sát về PCI 2020, có 44,9% doanh nghiệp cho biết phải trả chi phí không chính thức, phải “lót tay” cho cơ quan công quyền khi thực hiện các thủ tục hành

chính về đầu tư kinh doanh, giảm 21,1% so với năm 2016 (có 66% doanh nghiệp phải trả chi phí “lót tay”). Gánh nặng chi phí không chính thức của doanh nghiệp giảm, có tới 84,4% doanh nghiệp cho biết các khoản chi phí không chính thức ở mức chấp nhận được. Tỷ lệ doanh nghiệp có chi trả chi phí không chính thức cho cán bộ thanh tra, kiểm tra giảm từ 51,9% (năm 2017) xuống 27,7% (năm 2020). Số doanh nghiệp đồng ý với nhận định việc chi trả hoa hồng là cần thiết để có cơ hội thắng thầu cũng giảm từ 54,9% (năm 2017) xuống 40% (năm 2020). Tỷ lệ doanh nghiệp lo ngại tình trạng chạy án nên không đưa vụ việc tranh chấp qua tòa án cũng giảm từ 31,6% (năm 2017) xuống còn 23% (năm 2020)”<sup>5</sup>.

Báo cáo về kiểm soát XĐLI trong khu vực công của Ngân hàng Thế giới cũng chỉ rõ bốn hình thức XĐLI phổ biến: (1) Tặng/nhận quà (bằng tiền và không bằng tiền); (2) Đầu tư chia sẻ lợi ích; (3) Sử dụng lợi thế thông tin để vụ lợi; (4) Ra quyết định hoặc tác động có lợi cho người thân. Một tỷ lệ lớn doanh nghiệp từng chứng kiến việc doanh nghiệp khác tặng quà CBCC (48%) hoặc CBCC nhận quà của doanh nghiệp để giải quyết công việc có lợi cho người đưa quà (46%). Gần 70% số doanh nghiệp và CBCC có biết rõ việc tặng/nhận quà cho rằng mục đích tặng quà chủ yếu là giúp giải quyết công việc<sup>6</sup>.

Thực tế cho thấy, có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến việc quản lý XĐLI trong TTCV của CBCC chưa hiệu quả như mong đợi, như: việc xử lý chưa nghiêm minh; lãnh đạo chưa gương mẫu và thiếu các công cụ kiểm tra, giám sát hiệu quả việc thực hiện các quy định kiểm soát XĐLI. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới về kiểm soát XĐLI trong khu vực công thì có từ 25 - 40% CBCC được hỏi cho rằng cơ quan họ không thực hiện các biện pháp quản lý XĐLI theo quy định<sup>7</sup>.

Mặc dù pháp luật về quản lý XĐLI, phòng, chống tham nhũng đã bước đầu bao quát được nhiều nội dung, khía cạnh trong nhận diện và phòng ngừa XĐLI nhưng từ năm 2018 mới chính thức pháp lý hóa khái niệm về XĐLI trong *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018, sau đó, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP nhận diện 9 nhóm biểu hiện của XĐLI; Nghị định số 130/2020/NĐ-CP về kiểm soát tài sản, thu nhập của CBCC và các văn bản liên quan,... mới bắt đầu được triển khai thực hiện. Các chế tài đối với hành vi vi phạm quy định về kiểm soát XĐLI trong TTCV chưa rõ ràng, chủ yếu dẫn chiếu đến các quy định chung về xử lý CBCC. Trách nhiệm thực thi các quy định về kiểm soát XĐLI trong TTCV được giao cho nhiều cơ quan khác nhau, thiếu một cơ quan đầu mối chuyên trách, trong khi thực tiễn vô cùng phong phú, đa dạng và không ngừng vận động, biến đổi.

### 3. Giải pháp chủ yếu

*Thứ nhất*, cần phải bổ sung quy định các loại trách nhiệm phải gánh chịu khi không thực hiện, thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ quản lý XĐLI. Tiếp tục hoàn thiện các quy định về kiểm soát việc làm thêm của CBCC. Hoàn thiện thể chế, chính sách về tặng, nhận quà, trách nhiệm giải trình, khai báo tặng/nhận quà. Mở rộng phạm vi kiểm soát XĐLI không chỉ cấp độ lợi ích cá nhân của CBCC với lợi ích công. Chính sách, pháp luật về quản lý XĐLI cần mở rộng tới cả đối tượng người thân, người quen của CBCC, nhất là CBCC làm ở vị trí là người đứng đầu trong lĩnh vực tổ chức cán bộ, đầu thầu, cấp phép.

*Thứ hai*, hình thành cơ quan chuyên trách theo dõi, đôn đốc và giám sát việc truy cứu trách nhiệm do vi phạm nghĩa vụ kiểm soát XĐLI. Phân định rõ địa vị pháp lý, chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong hệ thống chính trị thực hiện quản lý, kiểm soát XĐLI. Phải làm sao để tổ chức,



đơn vị, cá nhân khi phát hiện có XĐLI thì lập tức kích hoạt ngay nghĩa vụ kiểm soát XĐLI của mình: thông tin, báo cáo cho người có thẩm quyền để xem xét, xử lý và giám sát.

*Thứ ba*, cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung *Luật CBCC, Luật Viên chức, Luật Phòng, chống tham nhũng* theo hướng xác định nguyên tắc quản lý XĐLI trong TTCV nhằm mục tiêu xây dựng chế độ công vụ khách quan, minh bạch, liêm chính. Xác lập chuẩn mực trong hoạt động công vụ và chuẩn mực hành vi ứng xử đối với CBCC hướng đến giá trị cốt lõi là liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân. Do vậy, cần tuyên truyền trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm từ chức đối với người vi phạm nghĩa vụ kiểm soát XĐLI (có nghĩa là sự “liêm chính”, “đặt công trên tư” và luôn luôn phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân là giá trị cần được nêu bật và luôn luôn hiện diện trong văn hóa tổ chức công).

*Thứ tư*, bổ sung các quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý XĐLI trong TTCV. Điều này đòi hỏi người trực tiếp quản lý, sử dụng người có chức vụ, quyền hạn khi phát hiện có XĐLI và nếu thấy việc tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, công vụ không bảo đảm tính đúng đắn, khách quan, trung thực thì phải giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có XĐLI.

#### 4. Kết luận

Quản lý XĐLI phụ thuộc rất lớn vào quyết tâm chính trị của Đảng và sự vào cuộc của hệ thống chính trị. Quyết tâm chính trị thể hiện trước hết ở nhận thức và hành động của các cấp lãnh đạo về XĐLI trong việc xây dựng nền công vụ phục vụ, công khai, minh bạch, liêm chính. Nhận thức trước hết của các cấp lãnh đạo là về bản chất và hệ quả của XĐLI.

Để quản lý XĐLI trong TTCV, Đảng cần tăng cường, giám sát quyền lực trong Đảng, trong bộ máy nhà nước, bởi theo nguyên lý chính trị: “những người có quyền thường

hay lạm dụng quyền lực”<sup>8</sup>. Đảng phải có quyết tâm cao và truyền quyết tâm chính trị đến CBCC và toàn thể nhân dân. Đảng phải kiên quyết loại bỏ “một bộ phận không nhỏ”, các “nhóm lợi ích”, “lợi ích nhóm” trong hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách nhằm thực hiện thành công mục tiêu xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ Nhân dân □

#### Chú thích:

1, 2, 6, 7. 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. 22, 22, 11, 11.

3. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội. *Quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam hiện nay*. Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội, 2021, tr. 9.

4. Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội. *Pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ trên thế giới và ở Việt Nam*. H. NXB Hồng Đức, 2016, tr. 36 - 37.

5. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam. *Báo cáo PCI năm 2020 - Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam: Đánh giá về chất lượng điều kinh tế để thúc đẩy phát triển doanh nghiệp*. Hà Nội, 2021, tr. 27.

8. Lê Quốc Lý. *Lợi ích nhóm: Thực trạng và giải pháp*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2014, tr. 192.

#### Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp* năm 2013.
2. *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2017.
3. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức* năm 2019.
4. Nghị định số 134/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của 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.