

Những đặc điểm và giá trị cơ bản của văn hóa công vụ

TS. Ngô Thành Can - Học viện Hành chính Quốc gia, Bộ Nội vụ

Công vụ là phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân, gắn với quyền lực nhà nước, là hoạt động của cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ được giao. Trong các tài liệu nghiên cứu về công vụ, người ta xác định “công vụ là một loại hoạt động mang tính quyền lực - pháp lý được thực thi bởi đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức nhà nước hoặc những người khác khi được nhà nước trao quyền nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt hoạt động của đời sống xã hội”. Công vụ thường gắn liền với văn hóa công vụ, là đề cập đến những giá trị cơ bản của hoạt động công vụ, của người thực thi công vụ, của một quốc gia, một khu vực. Các quốc gia tiến bộ đều mong muốn có được một nền công vụ chuyên nghiệp, trong sạch, dân chủ, khách quan đảm bảo bộ máy nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả nhằm phục vụ người dân ngày một tốt hơn.

Những năm qua, chúng ta nêu cao những giá trị cần, kiệm, liêm, chính đối với những người làm việc ở khu vực công, phục vụ nhân dân, phục vụ đất nước. Đây là những giá trị cơ bản của công vụ, của những người làm việc cho Nhà nước, phục vụ nhân dân. Hiện nay chúng ta tổ chức thực hiện Đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức” là nhằm đưa nền công vụ đạt mục tiêu phục vụ nhân dân, củng cố niềm tin của công chúng vào công vụ. Thực hiện Đề án “Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức” nhằm đưa hoạt động công vụ đạt mục tiêu: “Chuyên nghiệp, trách nhiệm, minh bạch, năng động và hiệu quả”. Đây chính là những giá trị cơ bản mà văn hóa công vụ (VHCV) phải hình thành và phát triển.

Trong phạm vi của bài viết này, tác giả đưa ra một số đặc điểm và giá trị cơ bản của VHCV mà yêu cầu đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức là những người làm việc

trong khu vực công phải có được trong việc tổ chức các hoạt động thực thi công vụ.

1. Những đặc điểm cơ bản của văn hóa công vụ

1.1. Quan niệm về văn hóa công vụ

Các nhà nghiên cứu cho rằng, văn hóa là những giá trị vật chất, tinh thần con người tạo ra trong lịch sử; là đời sống tinh thần của con người; là tri thức khoa học, trình độ học vấn; là lối sống, các ứng xử có trình độ cao, biểu hiện văn minh (Từ điển tiếng Việt). Edward Burnett Tylor (1832-1917), một nhà khoa học Anh, cho rằng “văn hóa là tổ hợp các tri thức, niềm tin, nghệ thuật, đạo đức, luật pháp, phong tục và các năng lực, thói quen khác mà con người với tư cách là thành viên của xã hội tiếp thu được”.

Trong “Tuyên bố về những chính sách văn hoá”, UNESCO (1982) xác định: “Trong ý nghĩa rộng nhất, văn hoá hôm nay có thể coi là tổng thể những nét riêng biệt, tinh thần và vật chất, trí tuệ và xúc cảm quyết định tính cách của một xã hội hay của một nhóm người trong xã hội. Văn hoá bao gồm nghệ thuật và văn chương, những lối sống, những quyền cơ bản của con người, những hệ thống các giá trị, những tập tục và những tín ngưỡng. Văn hoá đem lại cho con người khả năng suy xét về bản thân. Chính văn hoá làm cho chúng ta trở thành những sinh vật đặc biệt nhân bản, có lý tính, có óc phê phán và dần dần một cách đạo lý. Chính nhờ văn hoá mà chúng ta xét đoán được những giá trị và thực thi những sự lựa chọn. Chính nhờ văn hoá mà con người tự thể hiện, tự ý thức được bản thân, tự biết mình là một phương án chưa hoàn thành đặt ra để xem xét những thành tựu của bản thân, tìm tòi không biết mệt những ý nghĩa mới mẻ và sáng tạo nên những công trình vượt trội lên bản thân”.

Trong hoạt động công vụ, VHCV được hiểu là những nhận thức chung của những

người thực thi công vụ (TTCV), là hệ thống những giá trị, những ý nghĩa chung của họ và có tác động đến hành vi của họ. Trên cơ sở xác định ý nghĩa về văn hóa của các nhà nghiên cứu, chúng ta có thể xác định:

“Văn hóa công vụ được xem là một hệ thống những giá trị, cách ứng xử, biểu tượng, chuẩn mực được hình thành trong quá trình xây dựng và phát triển công vụ, có khả năng lưu truyền và có tác động tới tâm lý, hành vi của người thực thi công vụ”.

1.2. Những nội dung của văn hóa công vụ

Xem xét về VHCV trong mối quan hệ với văn hóa nói chung, các nhà nghiên cứu cho rằng, VHCV mang những đặc điểm chung cơ bản như sau:

- VHCV bao gồm văn hóa vật thể và văn hóa phi vật thể;
- Là sản phẩm của con người trong hoạt động công vụ nhằm đáp ứng nhu cầu của cá nhân, tổ chức và xã hội;
- Là hệ thống các giá trị được chấp nhận;
- VHCV có thể học hỏi và lưu truyền qua các thế hệ, có thể bị lai tạp.

VHCV thể hiện ở các cấp độ khác nhau như cá nhân, tổ chức hay hệ thống, chúng ta có thể xem xét những đặc điểm cụ thể của VHCV sau đây:

- Phản ánh tầm nhìn, sứ mệnh, các mục tiêu chính của công vụ;
- Ưu tiên các hình thức ra quyết định tập thể hay cá nhân;
- Mức độ tuân thủ các quy định, các kế hoạch;
- Sự định hướng vào quyền tự chủ, độc lập hoặc phụ thuộc;
- Tính chất mối quan hệ của lãnh đạo đối với nhân viên;
- Sự định hướng vì nhóm hay vì cá nhân;
- Sự định hướng về sự ổn định hoặc thay đổi;
- Nguồn gốc và vai trò của quyền lực;
- Các phương thức phối hợp công việc;
- Phong cách quản lý, phương thức đánh giá nhân viên.

VHCV cũng như văn hóa nói chung đều chứa đựng những nội dung nhất định, phản ánh những yếu tố bên trong của nó (1). Nội dung của VHCV được xem xét ở các khía cạnh như sau:

- Những sản phẩm do những người thực thi công vụ tạo ra;
- Ngôn ngữ dưới hình thức những chuyện vui, ẩn dụ, câu chuyện huyền thoại;
- Những tiêu chuẩn hành vi, các mẫu hành vi dưới hình thức lễ nghi, lễ kỷ niệm;
- Những cá nhân điển hình;
- Những biểu tượng, khẩu hiệu;
- Những niềm tin, giá trị, thái độ, các nguyên tắc đạo đức;
- Lịch sử, truyền thống.

Tất cả những khía cạnh trên tạo nên nội dung phong phú và đa dạng của VHCV. Nó vừa cho biết lịch sử, truyền thống của nền công vụ, lại vừa cho biết những vấn đề hiện tại mang giá trị vật chất và tinh thần của nền công vụ.

1.3. Những biểu hiện của văn hóa công vụ

Những biểu hiện của VHCV là hình thức bên ngoài, những thứ mà có thể quan sát, nhận biết được. Biểu hiện của VHCV thường được nhận biết ở những khía cạnh như sau:

- Triết lý, phương châm hành động;
 - Chiến lược chương trình hành động;
 - Biểu tượng;
 - Quy trình thủ tục: cách thức thực hiện và đánh giá kết quả thực thi công vụ;
 - Các nghi lễ: đón tiếp, chia tay;
 - Trang phục;
 - Các chuẩn mực xử sự: quan hệ nhân sự, dư luận tập thể, phong cách lãnh đạo, tinh thần học hỏi và mức độ quan hệ trong tập thể.
- Khi nói đến văn hóa tổ chức, các nhà nghiên cứu đề cập đến các lớp của văn hóa. Có 3 lớp văn hóa là: lớp trong cùng gồm các giá trị cốt lõi, lớp giữa là các giá trị thể hiện, các chuẩn mực và lớp ngoài cùng là các biểu hiện của văn hóa. Chúng ta có thể xác định các lớp của văn hóa công vụ như sau:
- Lớp ngoài cùng - các yếu tố thực thể hữu hình, bao gồm:
- Biểu tượng, khẩu hiệu, trang thiết bị, cảnh quan môi trường, kiểu kiến trúc đặc trưng, sản phẩm, tài liệu ...
 - Hệ thống quy định, thủ tục, quy trình, cách thức tổ chức hoạt động,...
 - Nghi thức, lễ tân.
 - Hành vi của những người thực thi công vụ: Trang phục, giao tiếp, ứng xử.

Lớp giữa - các yếu tố về giá trị thể hiện, các chuẩn mực:

- Các quy định, nguyên tắc, chuẩn mực, qua thời gian áp dụng dần trở thành thông lệ, thành quy tắc ứng xử chung mà mọi thành viên trong tổ chức đều tuân thủ, thấm nhuần.

- Những nét văn hóa truyền thống.

Lớp trong cùng - các giá trị trị cốt lõi, ngầm định:

- Lý tưởng, niềm tin, nhận thức, suy nghĩ, cảm xúc;

- Là nền tảng cho các giá trị và hành động.

Các giá trị cốt lõi, ngầm định này ăn sâu trong tiềm thức của những người TTCV, chúng được chấp nhận là đúng một cách tự nhiên và rất ít biến động. Chính vì thế mà chúng có ý nghĩa hướng dẫn hành vi, định hướng cách suy nghĩ, nhận thức của những người TTCV. Sự thể hiện của các giá trị công vụ đối với cá nhân, tổ chức người TTCV ở các cấp khác nhau như: cá nhân, tổ chức và hệ thống công vụ.

2. Những giá trị cơ bản của văn hóa công vụ

Giá trị được hiểu là những thuộc tính của sự vật, quá trình và hiện tượng tạo ra được sự hấp dẫn cảm hứng đối với đa số thành viên của nền công vụ. Chúng trở thành khuôn mẫu, tiêu chí chuẩn mực của hành vi.

Các giá trị của VHCV thường được nhắc đến như tính kỷ luật, sự phục tùng, tính quyền lực hay tính đồng đội, sự định hướng khách hàng, tính sáng tạo và tinh thần phục vụ. Trong tiến trình phát triển ngoài những giá trị hiện có, người ta luôn tìm tòi tạo ra những giá trị mới đáp ứng yêu cầu phát triển của công vụ. Các giá trị cơ bản được tập hợp thành hệ thống sẽ tạo ra triết lý của công vụ. Nó cho thấy điều nào là quan trọng nhất đối với công vụ.

Nền công vụ Vương quốc Anh, đưa ra hệ thống 4 giá trị công vụ thể hiện trong Luật Công việc năm 2006 (2), như sau:

- Liêm chính (Integrity), đặt nghĩa vụ của công vụ lên trên lợi ích các nhân

- Trung thực (Honesty), đáng tin cậy và cởi mở

- Khách quan (Objectivity), người TTCV giải quyết công việc một cách khách quan và

các quyết định được đưa ra dựa vào sự phân tích chính xác nghiêm túc các chứng cứ

- Không thiên vị (Impartiality), hoạt động TTCV theo năng lực và phục vụ Chính phủ vô tư dù họ theo đuổi những khuynh hướng chính trị khác nhau.

Theo một số nhà nghiên cứu về lĩnh vực quản lý nhà nước, chế độ công vụ của các quốc gia đều hướng tới các giá trị cơ bản sau:

- Bảo đảm hiệu lực và hiệu quả quản lý;

- Tính trách nhiệm trước Nhà nước và trước nhân dân;

- Tuân thủ pháp luật, thực hiện công bằng xã hội;

- Tôn trọng công hiến, công trạng và thành tích của công chức.

Ở đây chúng tôi tập trung vào các giá trị cơ bản như: tính chuyên nghiệp, trách nhiệm, minh bạch, trung thực, khách quan, hiệu quả và tính phục vụ của VHCV.

2.1. Tính chuyên nghiệp

Một trong những giá trị của VHCV là tính chuyên nghiệp. Chuyên nghiệp thể hiện không chỉ ở chỗ năng lực làm việc tốt, chuẩn mực của đội ngũ người TTCV mà còn ở chỗ các thủ tục, các quy trình công việc cần được quy chuẩn hóa để ai cũng biết mà thực hiện và kiểm tra việc thực hiện của người TTCV. Tính chuyên nghiệp đòi hỏi người TTCV phải được đào tạo đúng chuyên ngành, có trình độ kiến thức và kỹ năng TTCV, có ý thức tốt, tính kỷ luật và sức khỏe tốt để TTCV đạt hiệu quả cao. Đảm bảo tính chuyên nghiệp là đảm bảo thực hiện các tiêu chuẩn nghề nghiệp từ quy trình thực hiện công vụ, quy chế an toàn đến các tiêu chuẩn về tác phong, phong cách làm việc.

Thời gian qua, chúng ta chứng kiến nhiều văn bản quy phạm mà các cơ quan có thẩm quyền ban hành và đang thực hiện quy trình để ban hành còn mắc nhiều lỗi, từ ý tưởng đến kỹ thuật, từ những quy định như chỉ được bán thành phẩm tươi sống từ động vật trong 8 giờ đồng hồ từ khi giết mổ, hay quy định chứng minh thư ghi tên cha mẹ, quy định giới hạn số vòng hoa viếng người chết, số mâm cỗ cho người làm đám cưới, không bán bia cho người say rượu và cả chuyện cho cả trăm người dân có “Họ mới” khi làm giấy khai

sinh như họ Võ thì ghi thành họ Võ, họ Nguyễn thì thành họ Nguyễn.

Nhằm tránh tình trạng chồng chéo, không đồng bộ, Bộ Tư pháp nghiên cứu soạn thảo văn bản nhằm sắp xếp các quy định pháp luật đang có hiệu lực thi hành theo một trật tự nhất định, loại bỏ các quy định mâu thuẫn, chồng chéo để người dân dễ tìm, dễ tra cứu theo từng chủ đề. Theo thống kê, hiện còn có tình trạng “9 không” đang tồn tại trong không ít văn bản pháp luật hiện nay. Đó là: Không đầy đủ, không rõ ràng, không cụ thể, không tương thích, không minh bạch, không tiên liệu trước, không hợp lý, không hiệu quả và không hiệu lực (*Anninhthudo.vn*, 9/2010). Như vậy, chúng ta thấy các quy trình thi chưa rõ ràng, còn nhiều rườm rà, năng lực người TTCV còn khiêm tốn chưa thực hiện thuần thực các thao tác chuyên môn, nghiệp vụ.

Ai cũng biết tính chuyên nghiệp phải xây dựng bằng thời gian dài không thể cứ mong muốn là có ngay được, tuy nhiên ý thức của người TTCV trong thực hiện công vụ không mang lại cho người dân sự hài lòng.

Theo Báo cáo môi trường kinh doanh 2014 (Doing Business) của Ngân hàng Thế giới, năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam được xếp ở vị trí 99/189 nước, trong khi Thái Lan xếp hạng 18 và Malaysia xếp hạng 6. Đây chính là “kết quả” của thủ tục hành chính trì trệ và đội ngũ cán bộ, công chức yếu kém. Ví dụ, thời gian nộp thuế ở Việt Nam lên tới 872 giờ, trong khi ở Malaysia chỉ là 133 giờ, Philippines là 193 giờ. Do đó, Nghị quyết số 19/NQ-CP của Chính phủ, Thủ tướng đã đặt ra mục tiêu rất rõ ràng trong giai đoạn 2014 - 2015 là các quy trình, hồ sơ, thủ tục nộp thuế và rút ngắn thời gian doanh nghiệp phải tiêu tốn để hoàn thành thủ tục nộp thuế đạt ở mức trung bình của nhóm nước ASEAN-6 là 171 giờ/năm (11).

Đánh giá hiệu quả làm việc của người TTCV là một công việc không đơn giản, nếu chúng ta chưa có các tiêu chí đánh giá rõ ràng và cách thức đánh giá khách quan, chính xác. Nhiều ý kiến đánh giá cho rằng, người TTCV năng lực làm việc còn nhiều hạn chế, 30% công chức sáng cấp ô đi tối cấp ô về, làm việc không hiệu quả gì. Con số 30% cho thấy hoặc

số công chức này không biết làm việc, ngồi nhâm nhõ hoặc biết nhưng không làm. Rõ ràng, hiện nay trong công vụ còn nhiều người năng lực làm việc chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu.

2.2. Trách nhiệm

Trách nhiệm thường được hiểu là bổn phận, nghĩa vụ, là những thứ phải làm, phải đứng ra nhận kết quả thực hiện. Trong nhiều trường hợp, người ta thường dùng từ trách nhiệm theo ý nghĩa minh bạch, dân chủ, công bằng. Trách nhiệm là sử dụng đúng thẩm quyền trong các mối quan hệ để tìm ra cách thức thuận lợi nhất cho công việc thành công, là tuân thủ theo pháp luật, thực hiện công việc, đáp ứng các mong đợi, là giải thích và biện minh cho những hoạt động đã làm. Như vậy, ta thấy rằng khi nói đến trách nhiệm là nói đến khả năng mà người ý thức được những kết quả hoạt động của mình, khả năng thực hiện một cách tự giác công việc, nghĩa vụ của mình. Nhận trách nhiệm nghĩa là người TTCV phải tự giác thực hiện bổn phận, nghĩa vụ của mình đối với người khác, với tổ chức và xã hội.

Đề cập đến trách nhiệm của người TTCV, ta đề cập đến nội dung trách nhiệm, bao gồm:

- Nhiệm vụ, công việc được giao
- Sử dụng các nguồn lực để thực thi
- Thực hiện các hoạt động, quá trình để tổ chức TTCV

- Kết quả đạt được

Người TTCV phải có những trách nhiệm sau:

Thứ nhất, trách nhiệm với công việc, nhiệm vụ, bổn phận, pháp lý:

- Thực thi công vụ, làm đúng việc phải làm, được làm một cách tự giác
- Chịu trách nhiệm, chế tài, liên quan đến kỷ luật, vật chất, hình sự

Thứ hai, trách nhiệm với con người, các mối quan hệ, đạo đức:

- Thực thi công vụ tốt, đúng đắn, thái độ, thể hiện cái đáng làm, nên làm
- Chịu trách nhiệm đối với cách ứng xử, quan hệ, lên án, không hợp tác, mất lòng tin

Thứ ba, trách nhiệm chính trị:

- Thực thi công vụ tốt trong mối quan hệ chung với ý nghĩa chung trong hệ thống

- Chịu trách nhiệm với kết quả, hậu quả, mất tín nhiệm, bãi nhiệm.

Trên thực tế hoạt động công vụ, còn nhiều vấn đề phải nói đến tính trách nhiệm đối với người TTCV. Bộ trưởng Bộ Tài chính trích lại báo cáo của Ngân hàng Thế giới cho hay thời gian doanh nghiệp và người dân thực hiện kê khai thuế ở Việt Nam còn quá lớn, một doanh nghiệp mỗi năm cần đến 872 giờ, gấp 4-5 lần các nước trong khu vực. Thủ tục nộp thuế chiếm tới hơn 500 giờ, quá cao và không thể chấp nhận được. Thủ tục không chỉ phiền hà, rắc rối, mất thời gian mà điều đáng ngại là các doanh nghiệp, cá nhân và tổ chức nộp thuế rất không hài lòng với tác phong, lễ lối và thái độ của cán bộ thuế. Nộp thuế là trách nhiệm của mọi cá nhân, thế nhưng đi thực hiện nghĩa vụ đó cũng khó chứ không hề dễ.

“Nộp thuế giờ khó lắm. Nộp thuế trước bạ ở Hà Nội người dân phải thuê dịch vụ để làm sổ đỏ. Cái này là sự phiền hà, những nhiều cán bộ. Thuế khoán thì chia đôi, chia ba. Có khi làm chặt sẽ xuống chỉ còn 200-300 giờ. Người dân phàn nàn lắm vì cán bộ thuế toàn ăn vặt” (Theo báo điện tử Vietnamnet, 06/7/14).

Người TTCV cần thực hiện trách nhiệm một cách trong sáng, tận tụy, không vụ lợi thì giá trị “trách nhiệm” mới trở thành bốn phần, nghĩa vụ và được thực hiện một cách tự giác.

2.3. Trung thực và khách quan

Nền công vụ phải thể hiện tính trung thực và khách quan, đây là một trong những giá trị cốt lõi của VHCV. Tính trung thực và khách quan thể hiện trong cách thực thi công vụ và trong kết quả thực hiện công vụ. Người dân đặt niềm tin vào công vụ vào nền hành chính với sự trung thực và khách quan trong các quy định cũng như trong thực hiện công vụ. Nếu những quy định còn đơn giản, đại khái chung chung hoặc tạo điều kiện, tạo lỗ hổng để người TTCV thực hiện sự không trung thực, khách quan thì nền công vụ đó khó phát triển được nếu không muốn nói là không thể phát triển được.

Sự buông lỏng quản lý dẫn đến những sự việc ăn bớt vắc-xin, nhân bản phiếu xét nghiệm, nhân bản nhà tình nghĩa, gây bức

xúc trong xã hội, Phó Chủ tịch nước phải than lên về việc quan tham “*ăn của dân không từ cái gì*” hay như Chủ tịch Quốc hội cũng nghi vấn “*tiền ăn, chơi, chạy chức không phải từ tham những thì từ đâu*”. Theo Tổng bí thư, phải chống nhiều thứ như lợi ích nhóm, cục bộ, suy thoái và cả tham nhũng nhỏ, “*Cái gì cũng phải tiền, không tiền không trôi, như ngựa ghê phải gãi rất khó chịu*”.

Nguyên Chánh Thanh tra, Thẩm phán TAND Tối cao, trước những án oan sai, đã nói: Luật của chúng ta quá khó hiểu! và ông cho rằng: báo chí ủng hộ người dân, chống tiêu cực một cách tương đối khách quan nên được nhiều người tin tưởng. Ngay trong ngành tòa án nhiều người lại xét xử chưa thật khách quan. Việc “chạy án” là có và đã có nhiều điều tra viên bị đi tù vì làm sai lệch hồ sơ, nhiều lãnh đạo tòa án bị truy tố vì tội nhận hối lộ. Việc phát hiện, xử lý những trường hợp tiêu cực này không đơn giản. Hoặc phát hiện, xử lý nhưng lại làm nửa vời, lấy lệ, chưa triệt để nhiều khi trở thành tiền lệ. Chính vì thế, người dân không tin tưởng “tố cáo” tiêu cực với các cơ quan công an (Theo báo điện tử Vietnamnet 11/2013).

Chỉ tiêu công còn nhiều khiếm khuyết, không có kế hoạch dài hạn với tầm nhìn xa gây thất thoát lớn mà nhiều lãnh đạo cứ tưởng là mình “quản lý điều hành tốt”, đến nỗi Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư phải than phiền: “*Có đồng chí mới lên làm chủ tịch tỉnh nghĩ phải để dấu ấn cho nhiệm kỳ của mình, đề nghị làm đại lộ thật hoành tráng, đập không biết bao nhiêu nhà cửa, giải phóng mặt bằng để chỉ làm mấy trăm tỷ, làm tượng đài ngàn tỷ giữa đồng không mông quạnh, xây dựng lãng phí vô cùng, chuyện như cổ tích nhưng có thật, suốt ngày tôi phải chịu áp lực những chuyện như vậy*”.

Công vụ phục vụ người dân, lo cho dân không phải theo quan niệm, “Quan là quan phụ mẫu, là cha mẹ dân” hay “chăm dân như chăm con”. Đó là những quan niệm sai trái, lạc hậu phong kiến đã lỗi thời, cần tránh, ngay cả trong tư tưởng của những người được gọi là cán bộ của dân. Nền công vụ phục vụ hướng vào người dân, lấy phục vụ người dân làm mục tiêu chính của mình. Giá

trị trung thực, khách quan trong thực thi công vụ là những giá trị cơ bản đối với người TTCV. Cách đây ít năm, trong một lần làm việc với Bộ Nhân sự ở một quốc gia, tác giả rất ấn tượng với một thông báo về một chuyên đề đào tạo, bồi dưỡng cán bộ là “Vinh và Nhục” đối với người làm việc trong công vụ. Rõ ràng, giá trị trung thực và khách quan làm cho người TTCV cảm thấy áy náy và xấu hổ khi chưa phục vụ tốt người dân, thấy VINH khi làm tốt, trung thực, khách quan, thấy NHỤC khi chưa làm tốt, làm đúng cho dân, quan liêu, những nhiều, “*từ cái to đến cái nhỏ việc gì cũng tiền, cái gì cũng ăn của dân*”. Hãy từ bỏ những quyền không nên có, thực tế còn có nhiều quy định, thủ tục hành chính không hướng tới sự đơn giản để thuận lợi cho dân. Chúng ta hy vọng với Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2011 – 2020, với những cải cách về chế độ công vụ, công chức, chúng ta sẽ đạt tới một nền công vụ có nhiều nét tiến bộ, hiện đại sánh vai cùng các quốc gia phát triển trên thế giới.

2.4. Minh bạch

Tính minh bạch của công vụ đòi hỏi mọi hoạt động phải rõ ràng, tường minh, các quy định, các quy trình phải cụ thể công khai, không che giấu, dấu giếm để người thực hiện cũng như người dân có thể thực hiện và kiểm tra được. Minh bạch là một trong những giá trị cơ bản, cốt lõi của VHCV. Giá trị minh bạch luôn đồng hành cùng giá trị “giải trình”, nghĩa là thực hiện công vụ phải thực hiện báo cáo, giải trình quá trình TTCV, kết quả đạt được và tính hiệu quả của quá trình TTCV. Thực hiện minh bạch là thực hiện công khai về tài sản, công khai về thông tin, quan hệ, công khai về thực hiện chức trách, phận sự của đội ngũ những người TTCV. Tính minh bạch thể hiện không chỉ ở bên trong mà còn thể hiện cho cả bên ngoài. Công khai minh bạch cũng là một phương pháp để nâng cao trình độ năng lực làm việc của người TTCV. Thiếu công khai minh bạch sẽ là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng sinh sôi, phát triển. Chúng ta biết rằng:

Tham nhũng = Chuyên quyền + Thiếu minh bạch + Thiếu giải trình.

Ở đây, chuyên quyền được hiểu là không chịu sự giám sát, không thực hiện trách nhiệm giải trình, sử dụng quyền lực bừa bãi dẫn đến lạm quyền. Minh bạch là công khai về tài sản, công khai về thông tin, quan hệ và công khai về thực hiện chức trách nhiệm vụ được giao của người TTCV.

Thông thường khi có quyền lực mà quyền lực đó nếu không được kiểm soát sẽ tha hóa, quyền lực tuyệt đối sẽ dẫn tới sự tha hóa tuyệt đối. Tham nhũng, về bản chất là sự lạm dụng quyền lực nhà nước, sự tha hóa quyền lực bởi người có chức vụ quyền hạn trong bộ máy nhà nước nhằm lợi ích riêng. Tham nhũng có ở mọi nhà nước, bất kể thuộc thể chế chính trị nào, vì thế các quốc gia đều phải xây dựng thể chế kiểm soát quyền lực có hiệu quả thì mới chống tham nhũng một cách có hiệu quả được.

Mới đây, Tổ chức minh bạch quốc tế (TI) công bố Chỉ số cảm nhận tham nhũng 2013 (CPI 2013), chỉ số này xếp hạng 177 quốc gia và vùng lãnh thổ dựa trên cảm nhận về mức độ tham nhũng trong khu vực công. Việt Nam xếp thứ 116/177.

Trong lần gặp cử tri Hà Nội vừa qua, Tổng Bí thư nói: "Các vụ án lớn phát hiện chậm, kéo dài, lúc đầu to bằng voi rồi xù bé như chuột. Tham nhũng vật vãn như ngựa ghê, đi đâu cũng phải bôi trơn, lót tay, bị những nhiễu, thậm chí gợi ý trắng trợn", "Còn quyền lực là còn tham nhũng", "Tệ nhất là tham nhũng ngày càng phổ biến, đua nhau, thành đường dây, có tổ chức chứ không phải từng người 'ăn mảnh'", "Cơ chế chế độ tận gốc vì quốc tế đang rất quan tâm, dư luận bức xúc, tôi cũng không hài lòng".

2.5. Hiệu quả

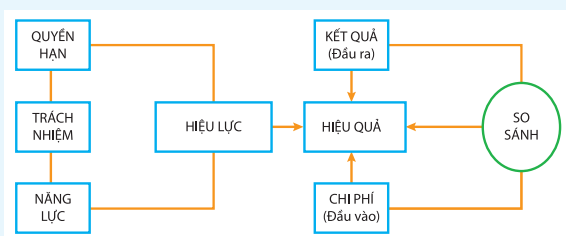
Hiệu quả hoạt động TTCV thể hiện ở sự sử dụng hợp lý các nguồn lực làm gia tăng kết quả hay thực hiện với năng suất cao. Điều này có nghĩa là với những nguồn lực cho trước, hoạt động TTCV cần đảm bảo cho ra kết quả một cách tốt nhất. Các nguồn lực thường được kể đến là:

- Công sức của người TTCV, nhân lực
- Thời gian để thực hiện
- Kinh phí để thực hiện
- Cơ sở vật chất, trang thiết bị cần có để TTCV.

Hiệu quả là kết quả của sự so sánh giữa các kết quả đầu ra người TTCV đạt được với các chi phí đầu vào là các nguồn lực để tổ chức TTCV. Kết quả của sự so sánh giữa đầu ra và đầu vào có thể như sau:

- Kết quả đầu ra cao nhất với nguồn lực đầu vào hạn chế
- Đạt kết quả đầu ra với các chi phí đầu vào tiết kiệm
- Đạt kết quả đầu ra với các chi phí hợp lý.

Trong thực thi công vụ, bao giờ cũng phải kể đến hiệu lực TTCV. Hiệu lực là khi thực hiện một cách có kết quả công việc, thực hiện các quyết định hành chính nhà nước hay là việc thực hiện các nhiệm vụ được tổ chức triển khai một cách nghiêm túc có kết quả trên thực tế. Sơ đồ sau thể hiện mối liên hệ giữa hiệu lực và hiệu quả trong TTCV.



Trong thời gian qua, thực hiện cải cách hành chính đã có nhiều kết quả đáng trân trọng, các điều tra về hiệu quả thực hiện cải cách hành chính cũng như sự hài lòng của dân chúng vào cải cách hành chính đã thu được những kết quả tốt.

2.6. Phục vụ

Công vụ được hiểu là hoạt động của những người làm việc công, là phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân, gắn với quyền lực nhà nước. Luật Cán bộ, công chức xác định: Hoạt động công vụ của cán bộ, công chức (CBCC) là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Quan niệm công vụ của các nước thường không như nhau, nhìn chung thường là cho rằng đó là hoạt động của cơ quan công quyền, có nơi công vụ không tính đến khu vực lập pháp, tư pháp, quân đội. Công vụ của chúng ta có những khác biệt, hoạt động công vụ do các CBCCVC trong bộ máy của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội thực hiện. Chúng ta có thể hiểu, người ta quy định ở đâu có công chức thì ở đó có công vụ.

Các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lực nhà nước, thực hiện quản lý nhà nước nhằm đảm bảo mọi hoạt động làm ra của cải vật chất của người dân, tổ chức, phát triển kinh tế, xã hội. Vai trò to lớn của công vụ là tạo điều kiện tốt cho các hoạt động tạo ra của cải vật chất cho xã hội của các tổ chức. Như vậy, một nền công vụ có thể là tốt nếu thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ hay có thể là chưa tốt nếu nó chỉ nhằm phục vụ lợi ích riêng cho bản thân nó. Nền công vụ tốt là phục vụ nhân dân, đảm bảo mọi điều kiện tốt nhất để họ thực hiện các hoạt động tạo ra của cải vật chất, cũng như các hoạt động hữu ích khác cho sự phát triển của xã hội. Giá trị phục vụ là một trong các giá trị cơ bản cốt lõi của VHCV (10).

Tính phục vụ không chỉ thể hiện ở cách thức phục vụ, quy trình tổ chức thực hiện công việc của các cơ quan Nhà nước mà còn thể hiện ở cách thức làm việc, cách phục vụ của CBCCVC. Luật Cán bộ, công chức quy định: CBCC phải thực hiện cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư trong hoạt động công vụ; phải có thái độ lịch sự, tôn trọng đồng nghiệp; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc; phải lắng nghe ý kiến của đồng nghiệp; công bằng, vô tư, khách quan khi nhận xét, đánh giá; thực hiện dân chủ và đoàn kết nội bộ; phải gần gũi với nhân dân; có tác phong, thái độ lịch sự, nghiêm túc, khiêm tốn; ngôn ngữ giao tiếp phải chuẩn mực, rõ ràng, mạch lạc và CBCC không được hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn, phiền hà cho nhân dân khi thi hành công vụ.

Tuy nhiên, thời gian qua, tính phục vụ trong cách thức làm việc của người TTCV còn chưa tốt. Ai đã vài lần khi thực hiện các thủ tục hành chính ở phường, quận, bộ ngành đều có lúc không hài lòng về kết quả hoạt động của người TTCV trong hoạt động thực thi công vụ của họ, nhìn chung là chậm chạp, không nhiệt tình, gây khó khăn. Với tinh thần phục vụ, người TTCV không nên nghĩ rằng mình quan trọng hơn, có quyền hơn những người dân, các cá nhân và tổ chức khác, nếu cách nghĩ như thế thì chắc chắn khái niệm “phục vụ” sẽ rất xa lạ với những người “đầy tớ của nhân dân”.

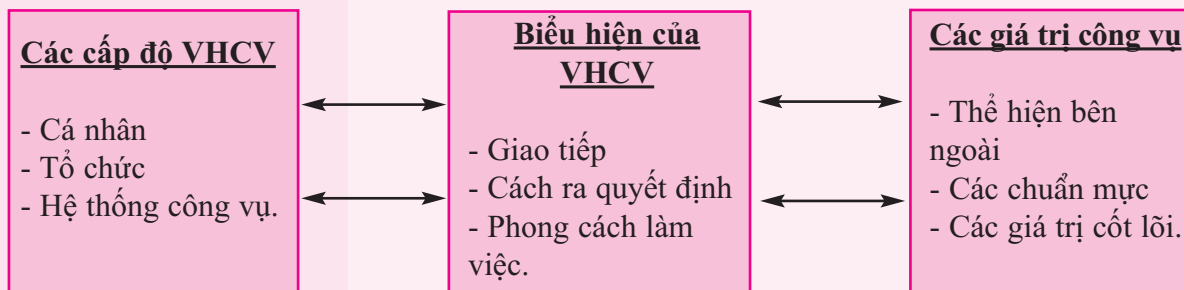
3. Nâng cao chất lượng thực thi, thực hành giá trị công vụ

Hiện tại, đội ngũ những người TTCV, ở một khía cạnh về chất lượng TTCV nào đó, không mạnh, còn nhiều khiếm khuyết, chưa đáp ứng được yêu cầu của công vụ. Đánh giá tổng kết thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2001-2010 nêu: “Đội ngũ CBCC còn nhiều điểm thiếu và yếu về phẩm chất, tinh thần trách nhiệm, năng lực chuyên môn, kỹ năng hành chính; phong cách làm việc chậm đổi mới; tệ quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu nhân dân vẫn còn diễn ra trong một bộ phận CBCC”. Nghị quyết Trung ương 4 khóa XI năm 2012, nêu rõ: “Một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, trong đó có những đảng viên giữ vị trí lãnh đạo quản lý, kể cả một số cán bộ cao cấp, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống với những biểu hiện khác nhau về sự phai nhạt lý tưởng, sa vào chủ nghĩa cá nhân ích kỷ, cơ hội, thực dụng, chạy theo danh lợi, tiền tài, kèn cựa địa vị, cục bộ, tham nhũng, lãng phí, tùy tiện, vô nguyên tắc”.

Trong cải cách công vụ, chúng ta hướng tới mục tiêu: Chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động, minh bạch, hiệu quả. Để thực hiện mục tiêu này, trước hết phải giải quyết 2 vấn đề cơ bản: thứ nhất, cần có một đội ngũ những người TTCV có năng lực và phẩm chất tốt đáp ứng được yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính. Thứ hai, bổ sung, hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm đồng bộ, phù hợp với thực tiễn công vụ.

Thực hiện các giá trị công vụ gắn với quá trình TTCV từ việc xây dựng phát triển các giá trị cốt lõi, xây dựng các chuẩn mực và những giá trị được thể hiện ra bên ngoài trong quá trình TTCV, các giá trị công vụ được xây dựng phát triển đối với các cá nhân, tổ chức và ở cấp độ cao hơn là hệ thống công vụ. Mối quan hệ giữa các giá trị công vụ, sự thể hiện bên ngoài và các cấp độ đối với người TTCV được biểu diễn ở sơ đồ sau:

Xây dựng hình thành và phát triển các giá trị cốt lõi của VHCV cần các bước đi dài và theo một lộ trình cần được xác định sớm như sau:



- Rà soát, xem xét, đánh giá hiện trạng các giá trị VHCV
- Xây dựng chiến lược phát triển VHCV
- Hình thành nhóm tiên phong trong xây dựng phát triển VHCV, phát triển các giá trị cốt lõi
- Đổi mới công tác tuyển dụng, đánh giá trong TTCV. Xây dựng đội ngũ cán bộ lãnh đạo mạnh, tâm huyết, sáng và sạch trong công vụ.
- Đổi mới chế độ lương bổng cho công chức đạt mức trung bình khá trong xã hội.
- Xây dựng hệ thống thăng tiến, khen thưởng, kỷ luật dựa trên công trạng, năng lực,

hiệu quả TTCV. Thành lập cơ quan Thẩm tra đạo đức công chức.

Để xây dựng phát triển các giá trị cơ bản của VHCV: chuyên nghiệp, trách nhiệm, minh bạch, trung thực, khách quan, hiệu quả và phục vụ, những người TTCV phải thực hành cần, kiệm, liêm, chính. Bác Hồ từng căn dặn: Chính phủ phải lo cho dân, làm cho dân, nếu Chính phủ sai thì dân có quyền đuổi Chính phủ. Người nói: cái gì có lợi cho dân thì hết sức làm, cái gì có hại cho dân thì hết sức tránh. Chắc ai cũng thấm điều đó, nhất là những người có TÂM với dân, với nước.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban tuyên giáo Trung Ương, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2007), *Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trong hội nhập WTO*.
2. Luật công vụ Vương quốc Anh, 2006.
3. Học viện Hành chính (2012), *Giáo trình Đạo đức công vụ*, NXB KH&KT, H;
4. Học viện Hành chính QG (2007), *Giáo trình Tổ chức nhân sự hành chính nhà nước*, NXB KH&KT, H;
5. Trường Đại học Kinh tế quốc dân (2008), *Giáo trình Quản lý nhân sự*. NXB Kinh tế quốc dân, H;

6. Hồ Chí Minh (1975), *Về vấn đề cán bộ*, NXB Sự thật, H.
7. Hồ Chí Minh (1995), *Sửa đổi lỗi làm việc*, NXB Sự thật, H.
8. [Http://www.vietnamnet.vn](http://www.vietnamnet.vn)
9. Viện Khoa học Thanh tra (2004), *cơ chế giám sát kiểm toán và thanh tra ở Việt Nam*, NXB Tư pháp, H.
10. David Ma (2006), *Thay đổi văn hóa công vụ Việt Nam*, Hội nghị quốc tế về CCHC tại Hà Nội, Việt Nam, từ ngày 25 - 26/11/2006, Bộ Nội vụ.
11. Điểm báo số 35/2014, Viện KHTCNN, Bộ Nội vụ.

Thực thi quyền lực nhà nước ở cơ sở - Những nội dung cơ bản

TS. Cao Anh Đô – Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh

1. Đặc điểm của chính quyền cơ sở

Hệ thống 4 cấp của quản lý hành chính nhà nước của nước ta hiện nay gồm: Trung ương - tỉnh, thành phố - quận, huyện và xã. Bốn cấp quản lý này được tổ chức theo một hệ thống dọc. Từ trên xuống sẽ là trung ương - địa phương và cơ sở. Nếu nhìn dưới lên sẽ là cơ sở - địa phương và toàn quốc. Đó chính là tác động hai chiều làm nổi bật vai trò đặc biệt quan trọng của cơ sở. Nói đến chính quyền nhà nước ở cơ sở là nói đến chính quyền cấp xã. Xã là một khái niệm hành chính ở cơ sở, ổn định và cố định ở nông thôn.

Cơ sở nhìn chiều từ trên xuống, xét về quy mô và cấp độ tổ chức là cấp thấp nhất, cấp cuối cùng. Cũng có thể coi cấp cơ sở, cấp xã là cấp nhỏ nhất. Nếu trung ương và toàn quốc được xem là một chỉnh thể, hệ thống của cái vĩ mô, đứng đầu là nhà nước trung ương. Cơ sở thường được xem là cái vi mô, là một tế bào, một phần tử hợp thành của cái vĩ mô - cả nước và toàn quốc như một cơ thể sống.

Xét theo quan hệ quyền lực, quyền hạn,

chức trách của tổ chức nhà nước, cấp cơ sở xã là thấp nhất, nhỏ nhất. Chính quyền cấp xã cũng như hệ thống chính trị cấp xã đương nhiên chịu sự chỉ đạo, kiểm soát của cấp trên, từ Huyện, Tỉnh tới Trung ương. Cái nhỏ nhất, thấp nhất đó còn được minh chứng bởi quy mô diện tích, địa giới hành chính và số lượng dân cư mà xã quản lý.

Vấn đề là ở chỗ, cái thấp nhất và nhỏ nhất của cấp xã không vì thế mà đồng nhất nó với cái kém quan trọng nhất, cái thuộc về trình độ thấp nhất đành rằng nó là cấp chịu nhiều thiệt thòi nhất của các điều kiện hoạt động so với các cấp khác trên nó. Sự đồng nhất giản lược này dù không bao giờ thành văn nhưng trên thực tế vẫn thường diễn ra trong tâm lý, ý thức, trong nhận thức của không ít cán bộ các cấp các ngành kể cả cán bộ cấp trên lẫn cán bộ ngay ở trong cơ sở xã. Nó biểu hiện thành tâm lý chủ quan, coi thường lẫn tâm lý tự ti, mặc cảm.

Cái nhỏ nhất không phải bao giờ cũng là cái ít quan trọng nhất. Tính chất, tầm quan trọng