

Xây dựng khung giá trị văn hóa công vụ Việt Nam – Cách tiếp cận từ quản trị nhà nước tốt

TS. Bùi Huy Khiên - Học viện Hành chính quốc gia

1. Quản trị nhà nước tốt và văn hóa công vụ

Thuật ngữ “Quản trị nhà nước tốt” lần đầu tiên được Ngân hàng Thế giới định nghĩa trong Báo cáo Quản trị và phát triển (năm 1992): “là cách thức trong đó quyền lực thực thi để quản trị nguồn lực kinh tế và xã hội của quốc gia phục vụ cho phát triển”. Theo thời gian, quan niệm về quản trị nhà nước tốt ngày càng được tiếp cận cụ thể hơn về bản chất và các yếu tố cấu thành.

Theo Ngân hàng Thế giới (WB), quản trị nhà nước tốt là khả năng của chính quyền trong đảm bảo sự minh bạch chính trị và tiếng nói của mọi công dân; cung cấp dịch vụ công một cách hiệu quả; thúc đẩy sự thịnh vượng, sức khỏe cho công dân và tạo lập môi trường thuận lợi cho tăng trưởng kinh tế.

Theo Tổ chức Nhân quyền Liên Hợp quốc (UNHR), khái niệm quản trị nhà nước tốt gồm 5 yếu tố cơ bản: minh bạch, trách nhiệm, trách nhiệm giải trình, sự tham gia và sự đáp ứng nhu cầu của người dân.

Theo Tổ chức phát triển Liên Hợp quốc (UNDP), quản trị nhà nước tốt là việc thực hiện quyền lực về kinh tế, chính trị và hành chính để quản lý các công việc của nhà nước. Quản trị nhà nước bao gồm các thành tố: sự tham gia, minh bạch, trách nhiệm giải trình, hiệu quả và công bằng, thúc đẩy pháp quyền.

Trong các quan niệm trên, quan niệm của WB được các học giả, các nhà quản lý và các quốc gia quan tâm. WB đã xác định cụ thể 6 yếu tố cấu thành của quản trị nhà nước tốt: tiếng nói và trách nhiệm giải trình; ổn định chính trị, không khủng bố, không bạo lực; hiệu lực của chính quyền; chất lượng của thể chế; tính pháp quyền; phòng, chống tham nhũng. Hàng năm, WB tổ chức điều tra, đo lường hiệu quả quản trị của các quốc gia.

Mặc dù có những khái niệm khác nhau về quản trị nhà nước tốt nhưng chúng đều có điểm chung là: Quản trị nhà nước tốt đưa ra phương thức quản lý đảm bảo cho các chính sách, các quy định điều chỉnh hoạt động của tổ chức, tạo điều kiện cho tổ chức hoạt động đạt mục tiêu và các hoạt động được thực hiện một cách có trách nhiệm và theo khung giá trị đạo đức. Quản trị nhà nước tốt có mối liên hệ chặt chẽ với thể chế chính trị, cơ chế bảo đảm sự tham gia, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng các nhu cầu của mọi tầng lớp nhân dân. Trong khu vực công, quản trị nhà nước liên quan đến cách thức thiết lập và thực hiện mục tiêu, các hoạt động đảm bảo uy tín của chính phủ, thiết lập hệ thống cung ứng dịch vụ công bằng, công chức có hành vi ứng xử đúng, giảm các nguy cơ tham nhũng.

Việc tiếp cận quản trị nhà nước tốt từ góc độ văn hóa chính là cách tiếp cận từ góc độ con người, từ nguồn nhân lực - nguồn lực quan trọng nhất, quyết định hiệu lực, hiệu quả hoạt động của nền công vụ. Những nỗ lực cải cách quản trị nhà nước sẽ là vô nghĩa nếu không bắt đầu từ sự thay đổi nhận thức, định hướng các giá trị và hành vi của chủ thể trong nền công vụ - những người đại diện cho nhà nước, trực tiếp thực thi quyền lực công,

là cầu nối quan trọng giữa nhà nước và công dân. Muốn có quản trị nhà nước tốt phải bắt đầu từ việc xây dựng đội ngũ công chức quản trị tốt, mang trong mình những giá trị văn hóa công vụ phù hợp. Tiếp cận từ góc độ văn hóa đối với quản trị nhà nước tốt là một phương thức để bản địa hóa những yếu tố ngoại lai của quản trị nhà nước tốt đối với Việt Nam.

Văn hóa công vụ là sự thâm thấu của văn hóa vào công vụ, là công vụ có tính văn hóa. Văn hóa công vụ biểu hiện ở hai phương diện cơ bản:

Một là, nền công vụ dân chủ và tiến bộ phải hướng tới mục đích cao cả là vì con người, giải phóng con người, tôn trọng quyền con người, tạo điều kiện cho con người phát triển hài hòa, toàn diện. Đây là tính nhân văn sâu sắc của một nền công vụ có văn hóa, nền công vụ hiện đại.

Hai là, những tư tưởng, giá trị tốt đẹp không phải là những ý niệm trừu tượng mà phải cụ thể, thiết thực, có khả năng áp dụng vào cuộc sống. Nghĩa là nó phải thấm nhuần vào trong mọi mặt hoạt động của nền công vụ.

Văn hóa công vụ gắn với thực thi quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, những giá trị văn hóa công vụ có những nét riêng so với những giá trị văn hóa nói chung. Những giá trị văn hóa công vụ mang tính chất chung và gắn bó mật thiết với mục tiêu quản trị quốc gia, phục vụ nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Các giá trị văn hóa công vụ mang tính chất chung và gắn bó mật thiết với mục tiêu hoạt động công vụ, gắn với hoạt động công vụ của từng công chức trong hệ thống công vụ từ Trung ương đến các cấp chính quyền địa phương.

Văn hóa của một đất nước luôn là sự kết tinh những giá trị chất lọc từ nhiều thế hệ trong lịch sử dân tộc kết hợp và tiếp thu có chọn lọc những tinh hoa văn hóa từ các dân tộc khác. Đó là sự kết hợp giữa các yếu tố nội sinh và ngoại sinh. Điều này cũng hoàn toàn đúng với văn hóa công vụ của một nhà nước. Những nỗ lực cải cách của Việt Nam có lẽ nên bắt đầu từ việc thay đổi định hướng các giá trị văn hóa công vụ với sự kết hợp những đặc điểm của văn hóa truyền thống với các giá trị của quản trị nhà nước hiện đại, trong đó quản trị nhà nước tốt mang nhiều các giá trị tích cực.

Phân tích như vậy để khẳng định, sự tiếp nhận quản trị nhà nước tốt vào quản trị nhà nước thông qua các giá trị văn hóa đem lại nhiều ý nghĩa. Sự chuyển đổi các giá trị của quản trị tốt thành các giá trị văn hóa công vụ tạo ra sự đồng thuận, tự giác hơn là những thiết chế, những ràng buộc chính thức từ phía nhà nước. Hơn nữa, văn hóa bao giờ cũng có sức kháng cự với những yếu tố ngoại lai không phù hợp. Văn hóa như một “tấm màng lọc”, lựa chọn những giá trị của quản trị tốt, những giá trị phù hợp với đặc điểm của nền công vụ quốc gia để áp dụng. Các nền công vụ có thể lựa chọn cho mình những giá trị phù hợp từ quản trị nhà nước tốt để xây dựng, thay đổi các giá trị văn hóa công vụ. Sự kết hợp giữa những giá trị của quản trị nhà nước tốt hứa hẹn tạo ra bước chuyển về văn hóa công vụ ở Việt Nam, tạo ra sự thay đổi cơ bản trong hoạt động công vụ, góp phần củng cố những kết quả trong các nỗ lực cải cách quản trị công mà nước ta đang theo đuổi.

2. Xây dựng khung giá trị văn hóa công vụ Việt Nam

Trọng tâm của văn hóa là hệ các giá trị. Hệ giá trị văn hóa công vụ như một tấm gương để công chức soi vào đó nhận thức đúng - sai, đẹp - xấu trong mỗi hành vi công vụ

của mình. Xây dựng khung giá trị văn hoá công vụ ở nước ta hiện nay, cần có những giá trị cơ bản sau:

Thứ nhất, văn hóa trách nhiệm

Nền công vụ hiện đại là nền công vụ có trách nhiệm, trách nhiệm trong từng hành vi công vụ; trách nhiệm trong các quyết sách; trách nhiệm trước nhân dân; trách nhiệm trong mối quan hệ với tổ chức, cá nhân; trách nhiệm giải trình; trách nhiệm với kết quả công việc; trách nhiệm với hậu quả thực thi công việc (tích cực hoặc tiêu cực). Trách nhiệm của từng cá nhân phải được quy định rõ, không lẫn lộn giữa trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể. Trách nhiệm của công chức phụ thuộc vào ý thức tự giác của bản thân cán bộ công chức (CBCC), sự hỗ trợ của các nhà lãnh đạo, quản lý và các quy định cụ thể của pháp luật.

Tính trách nhiệm cần được thấm nhuần trong nhận thức, hành vi của các chủ thể trong nền công vụ. Có trách nhiệm và dám nhận trách nhiệm phải là một giá trị trong văn hóa công vụ hiện đại. Trong các hoạt động quản trị nhà nước, không thể chấp nhận thái độ thờ ơ, vô trách nhiệm.

Một khía cạnh quan trọng của văn hóa trách nhiệm là người CBCC phải có bản lĩnh, lời nói phải đi đôi với việc làm, không nói một đằng, làm một nẻo. Bản lĩnh thể hiện đức tính tự quyết một cách độc lập, lập trường, quan điểm của mình không bị áp lực bên ngoài làm thay đổi; dám chịu trách nhiệm đối với công việc của mình, với chính bản thân mình; không đổ lỗi cho người khác, cho hoàn cảnh. Người lãnh đạo phải có chính kiến rõ ràng, dám đấu tranh bảo vệ đến cùng chính kiến đó.

Thứ hai, văn hóa pháp quyền

Văn hóa pháp quyền là toàn bộ những giá trị do con người tạo ra, được kết tinh và thấm thấu trong toàn bộ các hoạt động công vụ. Có thể hiểu, văn hóa pháp quyền là trình độ văn minh cao trong hoạt động công vụ và các quan hệ công vụ.

Trong nền công vụ, văn hóa pháp quyền gắn liền với khả năng tạo lập pháp luật phù hợp với yêu cầu quản lý, bảo đảm tính khả thi và bản thân các chủ thể trong nền công vụ là những người thực sự tôn trọng pháp luật. Với công chức, đó là ý thức tôn trọng pháp luật, thói quen sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật; sự phân minh, rạch ròi giữa lý và tình; ý thức trách nhiệm của đội ngũ công chức nhà nước, chế độ trách nhiệm cá nhân trong hoạt động pháp lý... Văn hóa pháp quyền cũng đòi hỏi cần phải phê phán mạnh mẽ và kiên quyết loại bỏ những thói hư, tật xấu, tập quán lạc hậu cản trở đến quá trình xây dựng và phát triển văn hóa pháp quyền, như thói tự do tùy tiện, lối ứng xử, hành xử theo kiểu “phép vua thua lệ làng”; tư tưởng cục bộ ngành, địa phương; ý thức coi thường pháp luật... Văn hóa pháp quyền cũng đòi hỏi khung thể chế được tạo lập nhằm quản trị và thúc đẩy sự phát triển quốc gia, không phải là công cụ để phục vụ lợi ích của cơ quan quản lý hay một nhóm lợi ích nào đó.

Tính pháp quyền đòi hỏi các cơ quan nhà nước, mọi CBCC phải nắm vững quyền lực, sử dụng đúng quyền lực, thực hiện đúng chức năng và thẩm quyền của mình khi thực thi công vụ, không lạm quyền, lạm quyền.

Thứ ba, đề cao tinh thần phục vụ nhân dân

Coi trách nhiệm phục vụ nhân dân lên trên hết, trước hết. Tinh thần này phải thấm vào nhận thức, vào việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách và trong từng việc làm, hành vi của công chức trong nền công vụ. Nền công vụ phải quan tâm đến dân quyền, dân sinh, dân trí, dân chủ, lấy sự hài lòng của nhân dân làm thước đo, lấy sự thịnh vượng, phát triển của quốc gia làm mục tiêu cho hoạt động của mình.

Trong xã hội dân chủ, nhà nước phải nâng cao trách nhiệm phục vụ nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân. Hoạt động công vụ phải phát huy quyền dân chủ của nhân dân, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân; không ngừng nâng cao chất lượng cung ứng hàng hóa và dịch vụ công.

Chủ thể của nền công vụ mặc dù nắm quyền lực nhà nước nhưng phải trọng dân, tin dân, gần dân, thương dân; nắm vững dân tình, dân tâm, dân ý, phải là “công bộc” của dân với tinh thần “việc gì có lợi cho dân thì phải hết sức làm, việc gì có hại cho dân thì phải hết sức tránh; cán bộ phải gắn bó máu thịt với nhân dân”.

Thứ tư, công khai, minh bạch

Minh bạch trước hết nhằm bảo đảm bản chất dân chủ của xã hội, thể hiện quyền của người dân trong tham gia quản lý nhà nước. Công khai, minh bạch là mục tiêu chung trong hoạt động quản trị nhà nước, là cái đích mà mọi nền quản trị nhà nước phải hướng tới. Công khai, minh bạch là vũ khí sắc bén để khắc phục tệ quan liêu, tham nhũng, lãng phí, làm trong sạch bộ máy nhà nước. Trên thế giới, khi nêu ra vấn đề kiểm soát tham nhũng, người ta đã nêu ra phương trình: Tham nhũng (Corruption) = Độc quyền (Monopoly) + Quyền tự quyết định (Discretion) - Trách nhiệm giải trình (Accountability) - Tính minh bạch (Transparency).

Công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước là điều kiện không thể thiếu để bộ máy nhà nước tiếp thu trí tuệ của nhân dân đóng góp cho các hoạt động quản lý. Công khai, minh bạch cũng là một yêu cầu cần thiết để thành công trong hội nhập quốc tế.

Công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước cần được bảo đảm ở tất cả các khâu trong hoạt động quản lý nhà nước: công khai, minh bạch trong quy hoạch, đấu thầu các chương trình, dự án; công khai, minh bạch trong hoạch định và thực thi chính sách, trong huy động và sử dụng ngân sách nhà nước; trong việc thực hiện các thủ tục hành chính; trong công tác tổ chức cán bộ, từ khâu tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm luân chuyển, điều động cán bộ đến khen thưởng, kỷ luật. Hiện nay, người dân cũng đang rất quan tâm đến việc công khai, minh bạch trong kê khai tài sản của cán bộ lãnh đạo, quản lý; công khai, minh bạch trong xử lý các vụ án tham nhũng.

Để công khai, minh bạch trở thành giá trị văn hóa của nền công vụ, trước hết CBCC phải nhận thức rằng, bộ máy nhà nước và CBCC được dân cử ra là để thực hiện chức năng quản lý theo Hiến pháp và pháp luật; họ được Nhà nước trả lương bằng tiền thuế do dân đóng góp. Do vậy, mọi công việc của họ phải được công khai, minh bạch, phải được giải trình và nhất thiết phải đặt dưới sự giám sát của nhân dân. Cần có cơ chế ràng buộc mọi cơ quan nhà nước phải thực hiện đúng đắn các quy định về công khai, minh bạch trong tất cả các khâu trong hoạt động quản lý, phòng ngừa việc lạm dụng quyền lực để hạn chế quyền được thông tin và quyền giám sát của nhân dân.

Thứ năm, tính công tâm, công bằng trong hoạt động công vụ

Sự công tâm, công bằng trong hoạt động công vụ là giá trị quan trọng của văn hóa công vụ. Sự cục bộ, độc quyền trong hoạt động công vụ sẽ kéo theo nhiều hệ lụy. Các cơ quan và công chức nhà nước phải đối xử công bằng với mọi công dân, tổ chức, tôn trọng quyền con người, không phân biệt đối xử.

Tính công tâm, công bằng trong nền công vụ hiện đại còn đòi hỏi chủ thể nền công vụ sẵn sàng chấp nhận cạnh tranh, không thông đồng để trục lợi và các biểu hiện của chủ nghĩa cá nhân khác; nhận xét, đánh giá CBCC phải thực chất, công bằng.

Thứ sáu, dân chủ và sự tham gia

Một xã hội phát triển là một xã hội mà ở đó các cá nhân cảm thấy mình được góp mặt và không cảm thấy bị đẩy ra ngoài dòng chảy chung của xã hội. Quản trị nhà nước tốt đòi hỏi tính dân chủ và sự tham gia cần trở thành một giá trị chung của nền công vụ.

Sự tham gia của mọi thành viên xã hội cần được coi là “hòn đá tảng” của mô hình quản trị nhà nước tốt, là giá trị cốt lõi của văn hóa công vụ. Điều quan trọng là nền công vụ phải tạo ra thiết chế đủ mạnh để tạo điều kiện cho sự tham gia của công dân, tổ chức và có cơ chế để đảm bảo người dân được tham gia, các ý kiến của nhân dân được lắng nghe. Những người có liên quan đến một quyết định không chỉ là những người nhận được lợi ích từ quyết định đó mà còn phải được nhìn nhận là chất xúc tác của quá trình phát triển. Công dân không phải là chủ thể chịu tác động thụ động của các chính sách mà cần là chủ thể tích cực, chủ động trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách.