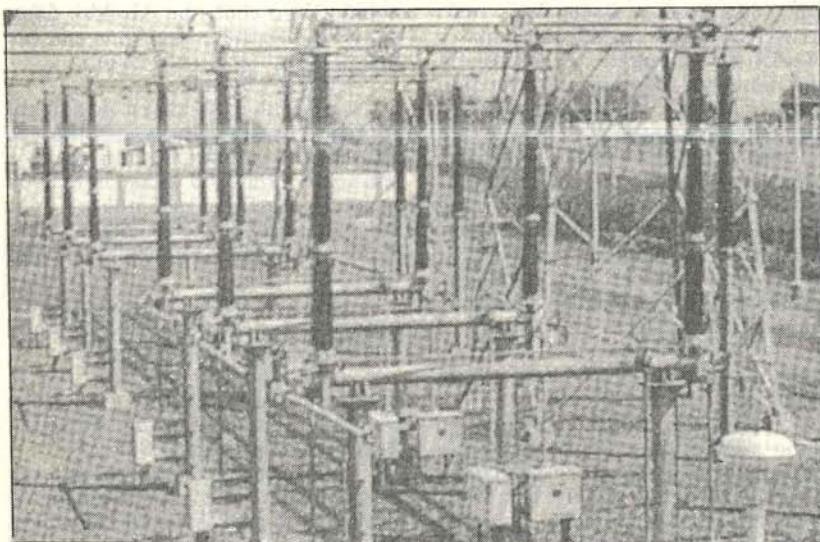




(Tiếp theo kỳ trước và hết)

II. CÁC CÁCH TIẾP CẬN VÀO NỘI DUNG

Bốn cách tiếp cận (hay phương pháp) trình bày ở phần trên chủ yếu liên quan tới việc kiểm soát toàn qui trình hoạch định chiến lược hơn là liên quan tới việc nhận diện chiến lược cụ thể nào đó để theo đuổi. Những cách tiếp cận qui trình này không đưa ra những câu trả lời, tuy rằng những câu trả lời tốt được cho rằng sẽ xuất hiện khi ta áp dụng đúng cách các tiếp cận đó. Ngược lại, hai cách tiếp cận sắp trình bày ở dưới đây chủ yếu hướng tới nội dung. Những cách tiếp cận này sẽ đưa ra câu trả lời trực tiếp. Trong thực tế, nó có tính phản đề đối với qui trình khi những điều quan tâm của qui trình xuất hiện trên con đường tìm ra những câu trả lời đúng.

1. Mô hình diện rộng

Ý tưởng xem hoạch định chiến lược như sự quản lý một diện rộng các doanh nghiệp hay tổ chức được dựa trên sự tương đồng với phương pháp đầu tư. Tựa như một nhà đầu tư tập hợp một diện rộng các loại chứng khoán để kiểm soát mức rủi ro và tạo được lợi tức tối ưu, thì một nhà quản trị có thể nghĩ tổ chức công ty của mình như một diện rộng các doanh nghiệp với nhiều tiềm năng đa dạng cần được cân đối để thu được nguồn tài chánh lớn nhất. Lịch sử hình thành lý thuyết này trong quản trị công ty thì rất phức tạp. Trong mục đích của chúng ta, thì chỉ cần lưu ý rằng hầu hết phương pháp quản lý diện rộng đều đem đến chiều cận kép hai hướng: tính hấp dẫn, hay tiềm năng phát triển, của một thị trường nào đó; và khả năng của một doanh nghiệp trong việc khai thác thị trường đó. Các phân tích diện rộng có thể giúp nhà lãnh đạo công ty đạt tới sự cân

NHỮNG LỰA CHỌN HOẠCH ĐỊNH CHIẾN LƯỢC CHO KHU VỰC CÔNG

JOHN M. BRYSON & WILLIAM D. ROERING

bằng giữa các doanh nghiệp đơn vị xét theo mức lớn mạnh của doanh nghiệp và mức phát triển của thị trường.

Mặc dù khả năng áp dụng của lý thuyết này không rõ rệt bằng bốn phương pháp trình bày ở phần trên, nhưng khả năng ấy vẫn ở thật và rất thuyết phục. Nhiều tổ chức công quyền cũng bao gồm đa dạng "các hoạt vụ" liên hệ với nhau rất sơ sài. Tài nguyên từ nhiều nguồn khác nhau được đổ vào các hoạt động rời rạc này. Điều đó có nghĩa rằng các nhà quản trị trong khu vực công và khu vực phi lợi nhuận phải đưa ra những quyết định liên ngành (trên diện rộng), tuy rằng họ vẫn làm việc đó lâu nay mà không hề dùng (hoặc biết đến) mô hình này vốn có khả năng khuôn định các quyết định đó một cách có chiến lược.

Những bệnh viện công chẳng

hạn, thường sử dụng phương pháp quản lý theo diện rộng này để quyết định xem họ phải cung ứng dịch vụ gì dựa trên đánh giá về nhu cầu và khả năng chi trả của bệnh nhân (thường là thông qua một độ tam nhân) và khả năng cung ứng dịch vụ của bệnh viện. Một thí dụ khác, các nhà hoạch định phát triển kinh tế địa phương cũng thường dùng phương pháp quản lý diện rộng này để hiểu ra cần thu hút hay duy trì xí nghiệp nào, dựa trên đánh giá sức thu hút của địa phương đối với các xí nghiệp và sức hấp dẫn của xí nghiệp đối với địa phương.

Điểm mạnh của phương pháp này là nó cung cấp một cách đo lường nhiều thực thể khác nhau (chương trình, dịch vụ, các chính sách, các nguồn đầu tư) dựa trên các chiều kích của tầm quan trọng chiến lược (chẳng hạn như khả năng chi trả của người

khác, việc nâng mức thuế căn bản, hay độ hấp dẫn của một lãnh vực). Điểm yếu của nó là sự khó khăn trong việc chọn những chiều hướng chiến lược thích hợp để nghiên cứu và những thực thể thích hợp để đo lường, thứ nữa là thiếu rõ ràng về cách sử dụng phương pháp này như một phần hợp với một qui trình hoạch định chiến lược rộng lớn hơn.

Nếu được điều chỉnh để bao gồm luôn những yếu tố chính trị và xã hội, phương pháp quản lý theo diện rộng này có thể được dùng trong khu vực công để tìm ra những quyết định chiến lược. Nó cũng có thể được phối hợp với một qui trình hoạch định chiến lược toàn diện để cung cấp thông tin hữu dụng về một tổ chức, nhóm chức năng hay cộng đồng liên quan tới môi trường hoạt động của nó. Và không giống như các mô hình qui trình, phương pháp quản lý theo diện

rộng này đưa ra được "câu trả lời". Nghĩa là, một khi chiều hướng so sánh và các thực thể cần so sánh là cụ thể, thì mô hình diện rộng sẽ cơ bản mô tả được tổ chức hay cộng đồng có quan hệ thế nào với môi trường chung quanh. Những mô hình như vậy, tuy nhiên, chỉ hữu hiệu nếu một liên minh ưu thắng tin tưởng rằng các câu trả lời mô hình đưa ra là đúng.

2. Phân tích cạnh tranh

Phương pháp phân tích cạnh tranh giả định rằng bằng việc phân tích các sức mạnh cấu thành một ngành công nghiệp, người ta có thể tiên đoán khái lược mức lợi nhuận của toàn ngành và mức thành công của bất kỳ chiến lược nào ở một đơn vị kinh doanh nào đó.

Porter cho rằng có năm sức mạnh cạnh tranh cấu thành một ngành công nghiệp sức mạnh tương đối của khách hàng, sức mạnh tương đối của nhà cung ứng nguyên liệu, sự đe dọa của các sản phẩm thay thế, sự đe dọa của những tay mới vào ngành và khối lượng những hoạt động cạnh tranh của các tay trong ngành. Harrigan bổ sung thêm là rào chắn lối ra - tức là những yếu tố khiến một công ty không rời khỏi ngành được - đã trở thành sức mạnh thứ sáu trong một số ngành công nghiệp. Hai trong số những đề xuất chính của trường phái phân tích cạnh tranh này là: (1) các sức mạnh cấu thành ngành càng mạnh thì mức lợi nhuận càng thấp; và (2) các sức mạnh có ảnh hưởng tới đơn vị kinh doanh càng mạnh chừng nào thì lợi nhuận thấp chừng đó.

Hai khái niệm bổ sung quan trọng nữa là: "lợi thế cạnh tranh" nói tới giá trị mà xí nghiệp đem lại cho khách hàng cao vượt hơn chi phí sản xuất. Lợi thế cạnh tranh xuất phát từ "chuỗi giá trị" (đây là khái niệm thứ hai) sự nối kết các hoạt động chủ yếu tách biệt nhau (luồng hậu cần hướng nội, các hoạt động, hậu cần hướng ngoại, tiếp thị và doanh thu, dịch vụ) và các hoạt động hỗ trợ (phát triển cơ sở hạ tầng nội bộ, quản trị nguồn nhân lực, phát triển công nghệ, tìm nguồn vật tư) tạo ra giá trị khiến khách hàng sẵn sàng mua hàng của xí nghiệp. Lợi nhuận nằm trong khoảng cách giữa chi phí làm ra hàng và giá trị mà hàng mang lại cho người mua. Mỗi người mua và người cung cấp đều có một chuỗi giá trị; điều này dẫn tới một đề xuất quan trọng nữa: Người cung cấp càng hiểu rõ chuỗi giá trị của người mua thì càng có khả năng tạo ra giá trị đúng ý người mua đó.

Đối với nhiều tổ chức công quyền, thì cũng có những điều tương đương với các sức mạnh nói trên trong khu vực tư. Thí dụ, sức mạnh của khách hàng thường là quan trọng,

người cung ứng dịch vụ (nhà thầu hay nguồn lao động của chính tổ chức ấy) cũng có thể có sức mạnh. Những kẻ cạnh tranh mới thì ít xuất hiện trong khu vực công, nhưng gần đây các tổ chức phi lợi nhuận hoặc của tư nhân cũng đã bắt đầu cạnh tranh với các tổ chức công quyền. Các cấp chính quyền và các cơ quan nhà nước cũng cạnh tranh với nhau (thí dụ các nhà thương công cũng tranh giành bệnh nhân, các chính quyền địa phương cũng đua nhau thu hút và phát triển doanh nghiệp tư nhân). Do đó, các tổ chức thuộc khu vực công cũng phải hiểu rõ các sức mạnh trong "ngành" của mình để có thể cạnh tranh hữu hiệu, và họ phải đưa đến được cho khách hàng những giá trị vượt hơn chi phí sản xuất. Ở cấp độ khác, việc hoạch định cho một dịch vụ công quản cụ thể (y tế, vận tải hay giải trí) có thể nhờ cậy đến các phân tích cạnh tranh nếu dịch vụ có thể được coi như một ngành công nghiệp. Ngoài ra, các cơ quan chăm lo việc phát triển kinh tế phải hiểu các sức mạnh hiện có trong các ngành công nghiệp nào đó (hay xí nghiệp nào đó) nếu họ cần hiểu có nên khuyến khích các ngành đó không, và khuyến khích cách nào. Sau cùng, mặc dù các cộng đồng vẫn cạnh tranh với nhau nhưng phương pháp phân tích cạnh tranh không áp dụng ở cấp độ này, bởi vì một cộng đồng không hề là một "ngành" theo bất kỳ nghĩa nào.

Tuy nhiên, theo Porter, trong một tương lai tiên liệu được, việc sáp nhập để tự củng cố của các xí nghiệp và các mạng lưới sẽ có ý nghĩa quan trọng đối với cạnh tranh kinh tế quốc tế. Thực vậy, không chỉ các xí nghiệp, mà cả những khu vực, thường là thủ đô, cũng là những tác nhân kinh tế (như Singapore, Hồng Kông, New York, Paris, London, hay thung lũng Silicon chẳng hạn). Các khu vực quan tâm tới cạnh tranh tầm cỡ quốc tế ấy tất phải nỗ lực phát triển cơ sở hạ tầng tạo điều kiện cho những chu kỳ phát triển kinh tế. Nói cách khác, việc đầu tư khôn ngoan vào giáo dục, vận tải, cấp thoát nước, công viên và khu giải trí, nhà cửa v.v... có thể giúp các xí nghiệp giảm bớt chi phí, nhất là chi phí đào tạo công nhân lành nghề, và như thế tăng được khả năng cạnh tranh quốc tế. Thành phố sinh đôi tại Minnesota chẳng hạn (Twin Cities) cạnh tranh cả quốc nội lẫn quốc tế đều rất hữu hiệu, có lợi tức đầu người cao, chất lượng cuộc sống cao là bởi vì từ lâu các mức thuế cao của họ đã cho phép nhà nước thực hiện những đầu tư khôn ngoan khiến thành phố này thuận lợi cho các công ty kỹ thuật cao, đạt giá trị gia tăng cao, tới đặt nhà máy và phát triển. Sự có mặt của nhiều công ty như thế

và hàng ngũ công nhân được trả lương cao của chúng đã cho phép có được những chu kỳ gia tăng liên tục sự đầu tư của tư nhân và của nhà nước.

Điểm mạnh của phân tích cạnh tranh là nó cung cấp một phương cách đánh giá có hệ thống các ngành công nghiệp và các giải pháp chiến lược cho các đơn vị kinh doanh trong ngành. Các tổ chức công có thể dùng phương pháp này để tìm ra cách thức giúp các xí nghiệp tư trong địa phương phát triển. Tuy nhiên, khi áp dụng trực tiếp được cho các tổ chức công quyền, phân tích cạnh tranh lại có hai điểm yếu: khó mà định rõ "ngành" của một cơ quan công quyền là gì, nên cũng khó nhận ra các sức mạnh tác động tới nó; thứ nhì, điều quyết định thành công của một tổ chức công quyền thường là sự hợp tác hơn là sự cạnh tranh. Do đó, phương pháp phân tích cạnh tranh trong khu vực công phải được gắn với sự điều nghiên về các yếu tố chính trị và xã hội cùng các khả năng hợp tác giữa chúng, thay vì cạnh tranh.

III. CÁC CÁCH TIẾP CẠNH QUI TRÌNH

Hai cách tiếp cận sau cùng này: thuyết luận lý tăng dần và phương pháp khuôn khổ cho cải tiến. Hai cách này xử lý việc thực hiện một chiến lược đã được triển khai ở mức khái quát nhưng còn phụ thuộc vào việc tái thẩm định dựa trên những nỗ lực thực hiện đã làm được trong quá khứ.

1. Thuyết luận lý tăng dần

Trong cách tiếp cận tăng dần, một chiến lược bao gồm một nhóm các quyết định tương đối có quan hệ với nhau và chúng được xử lý theo cách tăng cao dần. Những quyết định được xử lý từng cái một bên dưới cấp độ toàn công ty hay cấp điều hành, bởi vì cách phân quyền như thế thì thuận lợi về mặt chính trị; cấp lãnh đạo lúc đó có thể dễ dàng sức mạnh chính trị của mình cho những quyết định quan trọng hơn. Việc phân quyền cũng cần thiết bởi vì thường chỉ có những ai gần gũi với các thể lực ảnh hưởng chủ yếu mới có đủ thông tin để đưa ra những quyết định tốt.

Cách tiếp cận tăng cao dần - hay thuyết tăng dần phục vụ cho các mục tiêu toàn diện của tổ chức - được triển khai bởi nhiều học giả và sau cùng trở thành một cách tiếp cận chiến lược. Thuyết tăng dần này là một cách tiếp cận qui trình nối kết việc hình thành chiến lược và thực hiện chiến lược. Điểm mạnh của nó là khả năng xử lý những chuyển phức tạp và những thay đổi; biết chú ý đến cả những quyết định quan trọng lẫn những quyết định thứ yếu, cả những quy trình chính qui lẫn không chính qui, và nó có tính thực tiễn về chính trị. Một điểm mạnh nữa là những thay

đổi tăng thêm có thể tích tụ lại theo thời gian để tạo thành sự thay đổi tích cực triệt để. Điểm yếu lớn của nó là không có gì đảm bảo những quyết định riêng lẻ sẽ phối hợp lại để đạt tới mục tiêu của tổ chức.

Thuyết tăng dần xem ra thích hợp với khu vực công, cũng như cho các tổ chức công. Nó cho phép các tổ chức ấy, với những nhiệm vụ của mình, có thể thiết lập một hệ thống những mục tiêu toàn diện mà cách tiếp cận này có thể giúp tổ chức đạt được. Khi áp dụng ở cấp độ một cộng đồng, thì có một mối quan hệ mật thiết giữa thuyết tăng dần luận lý và sự hợp tác. Như thế, những cách dàn xếp và mục tiêu hợp tác thường xuất hiện theo kiểu tăng dần khi tổ chức tìm ra quyền lợi riêng tư của mình, khảo sát ra các lợi thế hợp tác có thể có, thiết lập được những quan hệ hợp tác và kiểm soát được những đối thay tiền tiến trong một khuôn khổ hợp tác.

2. Khuôn khổ cho cải tiến

Phần thảo luận trên đây về các hệ thống hoạch định chiến lược cho thấy rằng sự hiểu biết, chỉ đạo và kiểm tra thái quá có thể làm sao lãng sự quan tâm tới nhiệm vụ, chiến lược và cơ cấu tổ chức. Nói cách khác, các hệ thống ấy bản thân chúng có thể trở thành mục đích (chứ không còn là phương tiện nữa), và làm mất sự sáng tạo, cải tiến và những phát kiến mới. Nhiều tổ chức do đó đã thấy rằng cần phải nhấn mạnh những chiến lược cải tiến như để đối trọng với sự kiểm tra thái quá của các hệ thống hoạch định chiến lược. Cách tiếp cận khuôn khổ cho cải tiến đối với việc hoạch định chiến lược dựa trên nhiều yếu tố của các cách tiếp cận đã bàn ở trên, chẳng hạn như việc phân tích SWOT và phương pháp quản lý diện rộng. Nó khác với những cách tiếp cận trên ở bốn lãnh vực quan tâm.

a. Nó xem cải tiến như một chiến lược.

b. Nó chủ trương những cách quản lý ủng hộ chiến lược cải tiến (gồm kiểu quản lý theo các nhóm công tác, nhóm dự án, các hoạt động nghiên cứu triển khai, các nhóm tiếp thị dịch vụ và sản phẩm mới, và các loại kỹ thuật phát triển tổ chức khác).

c. Nó khuyến khích sự phát triển một "viễn tượng thành đạt" để cung cấp cho các bộ phận kinh doanh và phân quyền nằm trong tổ chức một hệ thống các mục tiêu khác mới hơn.

d. Nó thúc đẩy nuôi dưỡng một nền văn hóa doanh nhân.

Minnesota đã sử dụng phương pháp khuôn khổ cho cải tiến này trong chương trình nỗ lực đạt hiệu năng xuất sắc hồi thập niên 1980. Ban điều hành chương trình này, phối hợp giữa chính quyền và các doanh

nh nghiệp lớn, cho phép và tạo điều kiện cho các dự án thử nghiệm do nhân viên đề nghị và đã làm thay đổi tốt hơn các cung ứng hàng hóa và dịch vụ trong tiểu bang.

Điểm mạnh chính của cách tiếp cận này là nó cho phép người ta cải tiến và phát triển óc kinh doanh đồng thời vẫn giữ được khả năng kiểm tra của trung ương. Nó cũng hoàn toàn tương hợp với các cách tiếp cận khác như sự đổi mới, phân tích các hệ thống và quản lý chất lượng toàn diện. Điểm yếu tiêu biểu của nó là có rất nhiều sai lầm (thường là những sai lầm gây tổn kém) đã xảy ra trong quá trình cải tiến và do đó làm mất đi ít nhiều sự tin tưởng vào các hệ thống phân quyền tích cực. Những điểm yếu đó khiến nó trở nên kém hữu dụng hơn đối với khu vực công vì trong khu vực này, các lỗi lầm ít được người dân chấp nhận và thường bị đòi hỏi phải chịu trách nhiệm cho từng chi tiết một cách gay gắt hơn.

IV. TÓM LƯỢC

Qua phân tích và nhìn lại như trên, ta rút được vài kết luận: *Thứ nhất*, rõ ràng hoạch định chiến lược bao gồm một loạt các cách tiếp cận khác nhau về khả năng ứng dụng cho khu vực công và chúng đòi hỏi những điều kiện khác nhau để có thể áp dụng thành công. Những cách tiếp cận này khác nhau trong chừng mực chúng ảnh hưởng tới việc vạch chính sách và nêu định hướng, việc đánh giá tình hình bên ngoài và nội bộ, tầm chú ý dành cho các lực tác động chủ yếu, việc nhận diện ra các vấn đề chiến lược chính, triển khai các chiến lược đối phó với các vấn đề nào đó, đưa ra quyết định, kế hoạch thực hiện, và việc kiểm tra và lý giải các kết quả. Do đó, một qui trình hoạch định chiến lược tương đối hoàn chỉnh cho khu vực công có lẽ phải bao gồm nhiều khía cạnh của nhiều cách tiếp cận khác nhau.

Thứ nhì, tuy mọi qui trình hoạch định chiến lược đều có thể cung cấp một hướng dẫn hữu dụng cho tư duy và hành động, nhưng chúng đều phải được áp dụng một cách cẩn thận trong mỗi tình huống. Mọi qui trình hoạch định đều phải được điều chỉnh cho phù hợp với tình huống, nên mọi qui trình trong thực tế, đều là một sự kết hợp. Điều này đặc biệt đúng khi hoạch định chiến lược được cơ quan công quyền sử dụng như một khung hướng dẫn để sử dụng những công cụ và kỹ thuật khác.

Thứ ba khi các nhà làm chính sách, quản trị đường lối... thực hành hoạch định chính sách thì nó thường được hoàn tất hơn. Trong chính phủ, thường các chính trị gia, chứ không phải nhà quản trị đường lối, được giao nhiệm vụ đạt cho được sự hài hòa

chính trị. Do đó, một qui trình hoạch định chiến lược hữu hiệu cho khu vực công cần có sự hợp tác của cả hai giới đó. Còn làm sao những nhà hoạch định là "người làm kế hoạch" thích nghi được với công thức này thì không được rõ ràng lắm. Bởi vì hoạch định chiến lược có xu hướng phối hợp việc hoạch định và việc đưa ra kế hoạch, nên thật hữu ích khi quan niệm người đưa ra quyết định như là người hoạch định chính sách, và những nhà hoạch định chính sách như người tạo điều kiện cho việc đưa ra quyết định chiến lược ở mọi cấp và chức năng trong các tổ chức hay cộng đồng.

Thứ tư, chừng mực tham gia của các thành viên sẽ biến thiên. Với một tổ chức công, công chúng sẽ ít tham dự vào qui trình hoạch định hơn so với trường hợp ở một cơ quan dân cử hay bộ nhiệm. Một lý do có thể là tổ chức thường nắm được những tri thức cần thiết và am hiểu hơn, nên sự tham gia của công chúng thường không cần thiết và tốn thì giờ. Ngoài ra, người trong nội bộ thường là người thực hiện các chiến lược, nên điều quan trọng nhất có lẽ là họ phải làm chủ qui trình và những quyết định đưa ra. Hơn nữa, sự tham gia của công chúng cũng không cần thiết để hợp pháp hóa qui trình vì các bộ phận dân cử hay bộ nhiệm thì đã có công chúng can dự trực tiếp rồi, trong tinh thần là chúng ta đang ở một nền dân chủ đại diện, chứ không phải dân chủ trực tiếp.

Hoạch định chiến lược hướng về chương trình có vẻ rất dễ bính đáng tới những nhóm tác động bên ngoài (chẳng hạn các tổ chức hợp tác hay các hiệp hội chuyên môn và công chúng nói chung), nhất là với tư cách của các "khách hàng". Thí dụ, hoạch định vận tải hay qui hoạch các công viên thường có dính đến sự tham dự của các doanh nghiệp, các nhóm quản chúng và chính quyền các cấp khác.

Sau cùng, hoạch định vì lợi ích cộng đồng chắc chắn dẫn tới sự tham dự của nhiều nhóm tác động, bên cạnh bộ phận vạch chính sách và các quản trị viên chủ chốt của chính quyền địa phương.

Tóm lại, hoạch định chiến lược đang dần trở thành một phần tiêu chuẩn trong số các kỹ năng của một nhà hành chánh công quyền và những nhà vạch chính sách. Tuy nhiên, họ phải rất cẩn thận trong việc áp dụng các khái niệm, thủ tục và công cụ cấu thành việc hoạch định chiến lược nếu họ có trách nhiệm duy trì và phát triển tổ chức hay cộng đồng mà họ đang phụ trách ■

Nguồn: *Handbook of Public Administration*, Second Edition, James L. Perry, (Editor), Jossey Bass Publishers, 1996