

Việc hoạch định chiến lược bao gồm một hệ thống những quan niệm, thủ tục và công cụ được thiết kế nhằm giúp nhà lãnh đạo, quản trị và các quan chức công quyền phác họa ra những gì mà cộng đồng hay tổ chức của họ phải thực hiện để tồn tại và phát triển. Một cách tiêu biểu, hoạch định chiến lược được dùng để vạch ra chiều hướng cơ bản cho một tổ chức xét theo những nhiệm vụ, trách nhiệm, những bối cảnh bên trong và bên ngoài, và những quyền lợi chủ yếu của tổ chức đó. Hoạch định chiến lược được dùng để hỗ trợ cho một cộng đồng hoặc tổ chức nói chung, hoặc để cải thiện một đơn vị hay một chức năng nằm trong cộng đồng hay tổ chức đó, chẳng hạn như vận tải, giáo dục, hay y tế.

Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là mọi phương cách hoạch định chiến lược đều có thể áp dụng như nhau hoặc người ta đã thử nghiệm cẩn thận về tính hữu hiệu của chúng. Nhưng dù sao, kinh nghiệm từ khu vực tư nhân, nơi mà việc hoạch định chiến lược được khai triển đầu tiên, và sau này cả khu vực công nữa, cũng đủ để cho ta đi tới những kết luận sơ khởi về điều gì sẽ hữu hiệu trong hoàn cảnh nào.

Bài viết này sẽ gồm hai phần. Phần đầu so sánh đối chiếu 8 cách tiếp cận việc hoạch định chiến lược, phân tích điểm mạnh điểm yếu của chúng, khả năng ứng dụng vào khu vực công và nhận diện những tình huống quan trọng nhất dẫn tới việc phải sử dụng chúng. Phần hai sẽ trình bày những kết luận về khả năng ứng dụng hoạch định chiến lược vì các mục tiêu công ích.

Qui trình hoạch định chiến lược bao gồm: vạch chiều hướng và chính sách chung, đánh giá tình hình, nhận định các vấn đề chiến lược, triển khai chiến lược, đưa ra quyết định, thực hiện và đánh giá tổng kết. Các cách tiếp cận việc hoạch định chiến lược khác biệt nhau tùy theo chúng nhắm tới khâu nào trong qui trình. Phần này nêu ra ngắn gọn 8 trường phái tư tưởng về hoạch định chiến lược, từng được triển khai đầu tiên trong khu vực tư nhân (nhưng hoàn toàn có thể ứng dụng cho các khu vực khác được).

1. CÁC CÁCH TIẾP CẬN TỔNG QUÁT

Đầu tiên, cần lưu ý tới các cách tiếp cận mang tính tổng quát và nhấn mạnh tới việc vạch ra chiều hướng và chính sách chung. Sau đó ta sẽ đi vào

hai nhóm phương pháp tiếp cận nhắm cụ thể hơn vào những khía cạnh đặc thù của việc hoạch định chiến lược.

1. Mô hình chính sách theo Harvard

Mục tiêu chính của mô hình Harvard là giúp các tổ chức thích nghi tốt nhất với môi trường chung quanh (tức là, triển khai một chiến lược tốt nhất cho tổ chức đó). Theo Andrews, chiến lược là một khuôn mẫu các mục tiêu và chính sách định vị rõ công ty và việc kinh doanh của nó. Một tổ chức nhận ra chiến lược tốt nhất cho mình bằng cách nhận diện và phân tích những điểm mạnh và điểm yếu trong bản thân nó, giá trị của ban quản trị nó có, các nghĩa vụ xã hội của nó, và các cơ hội hay đe dọa đến từ bên ngoài (tức là môi trường hoạt động). Sau đó nó có thể thiết kế cấu trúc tổ chức, các qui trình, các mối quan hệ và cách ứng xử cần thiết để thực hiện chiến lược và tạo được sự lãnh đạo cần thiết cho việc thực hiện chiến lược đó.

Để sử dụng mô hình cho hữu hiệu, ta cần giả định rằng mọi thành viên quản trị đều đồng ý về tình hình của tổ chức và cách đối phó chiến lược nào là thích hợp, thứ nữa là tổ chức có đủ quyền lực để thực thi những quyết định. Một giả định quan trọng nữa cho mô hình này (đây cũng là điều kiện thường thấy trong mọi cách tiếp cận vấn đề hoạch định chiến lược) là phải chắc chắn rằng tổ chức sẽ trở nên hiệu năng hơn nếu vạch ra và thực thi được một chiến lược thích hợp. Ngoài ra cũng cần chú ý đến nhu cầu có một guồng máy thực hiện hữu hiệu.

Trong giới kinh danh, mô hình Harvard tỏ ra ứng dụng tốt nhất ở cấp độ một đơn vị kinh doanh chiến lược.

một đơn vị hoạch định chiến lược công (ĐVHĐCLC), tỷ như một ban hay phòng phụ trách những vấn đề tương tự nhau (chẳng hạn các vấn đề liên quan đến y tế, các vấn đề về giao thông, hoặc về giáo dục).

Mô hình Harvard cũng có thể áp dụng ở cấp phối hợp rộng hơn (trong cả khu vực công cũng như tư). Nó thường cần được bổ sung bằng những cách tiếp cận khác, chẳng hạn như cách tiếp cận "các vấn đề chiến lược" hoặc "mô hình theo diện rộng" sẽ bàn tới dưới đây. Các tiếp cận theo diện rộng là cần thiết bởi vì vấn đề chiến lược chủ yếu cần quan tâm ở tầm mức phối hợp là sự giám sát được một diện rộng các doanh nghiệp (mà trong khu vực công là một diện rộng các ban hay phòng hoặc ngành). Mô hình quản trị ở cấp cao thì thường rất có tính chính trị, và việc nêu rõ ra và đối phó với các vấn đề chính là tâm điểm của việc đưa ra những quyết định chính trị.

Việc đánh giá có hệ thống mọi điểm mạnh, yếu, cơ hội và mối đe dọa thường được gọi là "phân tích SWOT" - là điểm mạnh trước hết của mô hình Harvard. Trong khu vực công, yếu tố này của mô hình xem ra có thể áp dụng cho các tổ chức, các chức năng và các cộng đồng. Một điểm mạnh khác là ở chỗ nó nhấn mạnh tới nhu cầu phải nối kết việc kiến tạo và thực hiện chiến lược hoặc đưa ra lời khuyên cụ thể về cách thức triển khai chiến lược, ngoại trừ việc nó lưu ý rằng những chiến lược hữu hiệu sẽ phải dựa trên các điểm mạnh, khai thác các cơ hội và khắc phục, hoặc giảm thiểu, các điểm yếu và các mối đe dọa.

2. Những hệ thống hoạch định chiến lược

Hoạch định chiến lược thường được xem như một hệ thống mà trong đó các quản trị viên đều đặn đưa ra, thực hiện và kiểm tra các quyết định quan trọng chiếu theo các cấp độ và chức năng của tổ chức. Lorange chẳng hạn, đã cho rằng bất kỳ hệ thống hoạch định chiến lược nào cũng phải giải quyết

bốn vấn đề sau:

- Ta đi về đâu? (nhiệm vụ)
- Làm sao tới được đó? (các chiến lược)
- Kế hoạch hành động của chúng ta là gì? (các nguồn lực)
- Làm sao biết ta có đi đúng đường không? (kiểm tra)

Các hệ thống hoạch định chiến lược biến thiên theo một vài chiều hướng: sự am hiểu về các lãnh vực mục tiêu muốn nhắm tới, mức hợp lý

NHỮNG LỰA CHỌN HOẠCH ĐỊNH CHIẾN LƯỢC CHO KHU VỰC CÔNG

JOHN M. BRYSON và WILLIAM D. ROERING

Một đơn vị kinh doanh chiến lược (SBU - Strategic Business Unit) là một doanh nghiệp cụ thể có địch thủ cạnh tranh và được điều hành ít nhiều độc lập đối với các đơn vị khác cùng nằm trong tổ chức. Đơn vị kinh doanh chiến lược (ĐVKDCL), nói cách khác, trở thành một trung tâm, một trọng điểm, có giới hạn và quản lý được của mô hình. Montanari và Bracker cho rằng tương đương với một ĐVKDCL trong khu vực công là

của qui trình đưa ra quyết định, các phương pháp để thích nghi qui trình hoạch định với tổ chức và kiểm soát nó, và mức độ kiểm soát đối với việc thực thi chiến lược. Điểm mạnh của các hệ thống hoạch định chiến lược nằm ở chỗ chúng cố gắng phối hợp các yếu tố khác nhau trong chiến lược toàn diện của tổ chức ở mọi cấp độ và chức năng. Điểm yếu đầu tiên của chúng là sự am tường, chỉ đạo và kiểm tra thái quá sẽ làm sao lãng trọng tâm chú ý ra khỏi nhiệm vụ, chiến lược và cấu trúc của tổ chức, đồng thời vượt quá khả năng của các thành viên trong việc hiểu hết được hệ thống và các thông tin nó mang lại.

Các hệ thống hoạch định chiến lược đều có thể áp dụng được cho khu vực công (và ở mức thấp hơn là cho các cộng đồng) bởi vì đối với một tổ chức, thật hợp lý khi phối hợp việc ra quyết định qua nhiều cấp và nhiều chức năng, và tập trung vào việc xem mình có đang thực hiện các chiến lược và hoàn thành nhiệm vụ hay không. Tuy nhiên, cần nhớ rằng hệ thống hoạch định chiến lược biểu trưng bằng sự am tường, tính hợp lý và sự kiểm soát chặt, sẽ chỉ hữu hiệu trong các tổ chức có nhiệm vụ rõ ràng, các mục tiêu rõ ràng, có các công tác đơn giản, có quyền lực được tập trung, có các chỉ tiêu rõ ràng đối với từng công việc và không tồn kém gì khi cần tập hợp thông tin về tiến độ hoạt động của cả guồng máy. Trong khi chỉ có một số tổ chức thuộc khu vực công chẳng hạn như nhà thương, bộ cảnh sát, trạm cứu hỏa hoạt động dưới những điều kiện như trên thì lại có rất nhiều, nếu không muốn nói là hầu hết, tổ chức công quyền không có được điều kiện như thế. Hậu quả là hầu hết các hệ thống chiến lược thuộc khu vực công đều tập trung vào một vài lãnh vực quan tâm, dựa vào một qui trình đưa ra quyết định mà trong đó yếu tố chính trị đóng vai trò quan trọng, và kiểm tra cái gì đó khác hơn là thành quả của chương trình.

3. Những cách tiếp cận kiểm tra các yếu tố tác động

Freeman cho rằng chiến lược của một tổ chức có thể được coi như phương cách liên hệ hay nối kết với các yếu tố tác động tới tổ chức. Freeman định nghĩa một yếu tố tác động là bất kỳ cá nhân, tập thể hay tổ chức nào bị tác động bởi, hoặc có thể tác động tới, tương lai của tổ chức (thí dụ như các khách hàng, nhân viên, người cung cấp, chủ sở hữu, chính quyền, các tổ chức tài chánh và các nhà phê bình). Ông ta cho rằng một chiến lược sẽ hữu hiệu nếu nó thỏa đáp được yêu cầu của các nhóm tác động khác nhau.

Bởi vì nó kết được nhiều vấn đề kinh tế, chính trị và xã hội, nên mô hình các yếu tố tác động này rất

thích hợp với khu vực công. Nhiều nhóm quyền lợi có những liên hệ ràng buộc với các tổ chức, chức năng và cộng đồng công quyền. Thí dụ, việc hoạch định phát triển kinh tế địa phương thường liên quan tới các viên chức chính phủ, các người khai hoang, ngân hàng, phòng thương mại, các chủ xưởng hiện tại hoặc tương lai, các nhóm láng giềng, các nhà bảo vệ môi trường v.v... Những nhà hoạch định phát triển kinh tế địa phương tất sẽ nhận ra những nhóm tác động chính là ai, quyền lợi của họ là gì, điều gì họ sẽ ủng hộ, và các chiến lược chiến thuật nào sẽ đối phó hữu hiệu nhất với họ. Như thế, thật hợp lý khi các tổ chức khuôn định nhiệm vụ của chúng theo quan điểm của các nhóm tác động. Nghĩa là, một tổ chức phải lường tượng ra nhiệm vụ của mình sẽ là gì trong mối liên hệ với từng nhóm tác động; nếu không, nó không thể tách biệt các cách đối phó để thỏa mãn được những nhóm tác động chính.

Điểm mạnh của mô hình các yếu tố tác động là sự thừa nhận các quyền lợi khác nhau - có thể chúng bổ sung nhau hoặc đối nghịch nhau - tác động đến tổ chức bởi cả người ngoài lẫn trong nội bộ, và sự ý thức được về yêu cầu phải thỏa mãn các nhóm tác động chính, ít nhất là như thế, nếu tổ chức muốn tồn tại.

Điểm yếu của mô hình là: thiếu các tiêu chuẩn để đánh giá các quyền lợi đối nghịch nhau và nhu cầu cần có hướng dẫn về triển khai chiến lược để đối phó với các nhóm quyền lợi khác biệt nhau.

Freeman đã áp dụng mô hình này ở cấp độ công ty và ngành công nghiệp trong khu vực tư nhân, nhưng xem ra nó có thể áp dụng ở mọi cấp độ trong khu vực công. Tuy các nhà nghiên cứu chưa thử nghiệm tường tận về hiệu quả của mô hình này trong khu vực công lẫn khu vực tư và khu vực phi lợi nhuận, nhưng một số nghiên cứu thực tiễn cho thấy rằng các phân tích nhóm tác động thì rất hữu dụng khi dùng trong việc hoạch định chiến lược. Để sử dụng thành công mô hình này, những nhà quyết định chính sách phải đồng ý với nhau về chuyện những ai là các nhóm tác động chủ yếu và phải đáp ứng thế nào trước những đòi hỏi của họ.

4. Quản lý các vấn đề chiến lược

Phương pháp quản lý các vấn đề chiến lược là bộ phận của một qui trình hoạch định chiến lược rộng lớn hơn.

Khái niệm về các vấn đề chiến lược xuất hiện lần đầu khi các nhà thực thi hoạch định chiến lược nhận ra có một khoảng trống nằm giữa bước "phân tích SWOT" theo mô hình Harvard, và bước triển khai chiến

lược. Nhiều tổ chức tư nhân bây giờ đã xem việc nhận diện những vấn đề chiến lược như một khâu trong qui trình hoạch định chiến lược của họ và cũng là một phần trong việc xét lại 1 phần chiến lược hàng năm. Việc xem xét lại toàn diện chiến lược hàng năm tỏ ra kém thực tế vì nó đòi hỏi nhiều nỗ lực và công sức của ban quản trị. Và dù sao, phải mất nhiều năm mới thực thi xong một chiến lược. Do đó, hầu hết các tổ chức cứ cách vài năm mới xét lại toàn bộ chiến lược; và trong khoảng thời gian đó, trong các kỳ xét lại chiến lược hàng năm, họ tập trung vào việc nhận diện và tìm giải pháp cho một vài vấn đề chiến lược chủ yếu được nêu ra từ các phân tích SWOT, khảo sát môi trường hoạt động và các nghiên cứu khác.

Ngoài ra, nhiều tổ chức gần đây đã triển khai những qui trình quản lý các vấn đề chiến lược hoàn toàn tách khỏi những đợt xem xét lại chiến lược hàng năm. Quá nhiều vấn đề đột xuất và thúc bách phải xử lý ngay. Khi gặp những vấn đề như thế, những quản trị viên hàng đầu thường lập một nhóm công tác tạm thời lo việc tìm ra cách đối phó để thực hiện ngay.

Quản lý các vấn đề chiến lược rõ ràng là có thể áp dụng cho các tổ chức công quyền, bởi vì chương trình làm việc của các cơ quan này chủ yếu bao gồm các vấn đề cần được quản lý một cách có chiến lược, tức là chúng phải được quản lý dựa vào những nhiệm vụ của tổ chức, những thẩm định về môi trường hoạt động và các phân tích nhóm tác động. Quản lý các vấn đề chiến lược cũng có thể áp dụng cho các nhóm chức năng hoặc các cộng đồng miễn là những nhóm đó có khả năng tham gia qui trình và quản lý được các vấn đề họ tìm ra.

Điểm mạnh của phương pháp quản lý các vấn đề chiến lược là nó có khả năng nhận ra và phân tích những vấn đề chính yếu một cách mau chóng. Điểm yếu của nó là, nhìn chung, nó không đưa ra một lời khuyên cáo cụ thể nào về việc làm sao khoanh vùng các vấn đề, ngoài cách làm phân tích tình hình kiểu nào đó trước khi nhận diện vấn đề. Nutt và Backoff đã cố gắng bổ sung bằng cách cho rằng các tổ chức công quyền thường tồn tại trong các "vùng căng thẳng" nơi gặp gỡ của các áp lực trái ngược nhau đòi công bằng, đòi giữ nguyên trạng hoặc lập một trật tự mới, hay cải thiện sức sản xuất. Họ kết luận rằng việc khám phá các kiểu phối hợp giữa các sự căng thẳng này trong một tình huống cụ thể có thể giúp các nhà hoạch định tìm ra công thức khôn ngoan nhất về các vấn đề chiến lược và các chiến lược.

(Còn tiếp 1 kỳ)