

ẢNH HƯỞNG CỦA CÁC YẾU TỐ MÔI TRƯỜNG ĐẾN HOẠT ĐỘNG MARKETING CỦA CÁC TỔ CHỨC CÔNG

PGS. TS. VŨ TRÍ DŨNG

Đại học Kinh tế Quốc dân

Cũng như các doanh nghiệp hoạt động vì mục đích lợi nhuận, các tổ chức công cũng cần thiết phải áp dụng marketing vào trong quá trình quản lý các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho người dân¹. Yêu cầu mới này xuất phát từ những thay đổi của các yếu tố môi trường marketing, cả bên trong và bên ngoài tổ chức. Bài viết này tập trung vào việc phân tích ảnh hưởng của những thay đổi về các yếu tố môi trường đối với hoạt động marketing của các tổ chức công.

Trong quá trình phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, khu vực công có những thay đổi mạnh mẽ. Ngân sách và các phương tiện đã bắt đầu được quản lý một cách chặt chẽ hơn và điều này có tác động đáng kể đến đầu tư, việc làm và chi phí hoạt động. Kết quả là cần phải quan tâm đến 2 vấn đề: thứ nhất, lựa chọn và ưu tiên trong định hướng chính sách công, và thứ hai, quản lý ngân sách và giới hạn chi tiêu.

Trước những đòi hỏi của thị trường, không ít các doanh nghiệp đã phải tiến hành đa dạng hóa các hoạt động kinh doanh (Tổng công ty đường sắt Việt Nam mở rộng kinh doanh du lịch...). Thậm chí, xu hướng “tư nhân hoá” một số hoạt động hoặc một khâu nào đó của quá trình kinh doanh thông thường đã bắt đầu xuất hiện trong các tổ chức công. Ví dụ, Tổng công ty điện lực Việt nam đã bắt đầu cho khu vực tư nhân tham gia vào khâu sản xuất hoặc khâu bán lẻ điện lưới, hay như Tổng công ty đường sắt Việt nam cũng nhượng quyền khai thác một số tuyến đường.

Tình hình trên bắt nguồn từ những thay đổi của môi trường hoạt động-kinh doanh.

Tác động của công nghệ mới, đặc biệt là công nghệ thông tin, ngày càng mạnh mẽ cả trong khu vực công và khu vực tư nhân, ngay cả khi tốc độ ứng dụng chưa cao. Thực vậy, lợi ích chung đảm bảo sự bình đẳng cho tất cả mọi người trong việc tiếp cận “những cái mới và hiện đại” và Nhà nước có trách nhiệm đầu tư và thực hiện các hoạt động liên quan đến năng lượng, y tế, cơ sở hạ tầng, viễn thông, vận tải, quốc phòng... Tuy nhiên, đến một thời điểm nào đó, yêu cầu đầu tư vượt quá khả năng của đất nước và sự phát triển công nghệ dẫn đến sự thâm nhập lẫn nhau giữa các lĩnh vực hoạt động, một số dưới hình thức độc

quyền, số khác thuộc lĩnh vực cạnh tranh. Sự chồng chéo giữa “công cộng” và “tư nhân”, hay giữa “hàng hoá” và “quyền lợi” ngày càng phức tạp hơn. Cuối cùng, sự phát triển công nghệ thông tin và truyền thông, đặc biệt là Internet, đã cho phép khu vực công cộng áp dụng dần dần (với mức độ thành công nhất định), chính sách “hành chính điện tử”.

Những thay đổi của hệ thống giá trị, lối sống và những mong đợi của người dân đối với “chính quyền” đã có những tác động trực tiếp đến hoạt động của Nhà nước. Thực vậy, những chuyển biến này đặt ra trước hết một số mối quan hệ cơ bản.

Thứ nhất đó là những thay đổi trong mối quan hệ “người lao động-người sử dụng lao động”. Hành vi mang nặng tính quản lý của các tổ chức công trong thời gian qua, cũng như sự giao thoa ngày càng nhiều giữa khu vực công và khu vực tư dẫn đến làm thay đổi những hành vi của các viên chức theo hướng những người ăn lương trong khu vực tư. Sự thay đổi này được biểu thị chủ yếu ở tiếp cận và sự cụ thể hoá mối quan hệ “người lao động-người sử dụng lao động”: ngày nay, các cấp lãnh đạo trực tiếp được khuyến khích trở thành “nhà quản lý”. Những thách thức phải hiểu biết và đáp ứng những mong đợi của nhân viên ngày càng trở thành áp lực đối với các cấp lãnh đạo trong các tổ chức công. Mặt khác, những mâu thuẫn xã hội trong khu vực công, tỷ lệ nhân viên công đoàn trong tổ chức cao, sự xuất hiện nhiều hình thức đại diện cho nhân viên hành chính công (ví dụ, Hiệp hội y tá trong các bệnh viện) là những minh chứng rõ nét cho sự thay đổi văn hoá-xã hội bên trong các tổ chức công.

Thứ hai là sự thay đổi quan hệ “khách hàng-nhà cung cấp”. Nhiều nhân tố cùng ảnh hưởng tới mối quan hệ giữa người cung cấp (dịch vụ

công) và người sử dụng (công dân). Trước hết, những nhu cầu và mong đợi của nhân dân thường rất khác nhau và đa dạng theo sự phát triển kinh tế-xã hội, sự thay đổi lối sống và thị trường. Ngày nay, hoạt động tiêu chuẩn hoá, đồng dạng và đại trà của tổ chức công không còn thích ứng trong khung cảnh mới, và dịch vụ công trước hết phải tính đến những đặc thù và những trường hợp đặc biệt. Đó là một trong những động lực của quá trình phân cấp quản lý hiện nay.

Tuy nhiên, điều nay hoàn toàn không đơn giản ngay cả về nguyên tắc. Thực vậy nguyên tắc truyền thống – nguyên tắc “thay đổi” – của dịch vụ công giả định rằng có sự thích ứng của dịch vụ cung ứng với nhu cầu của người dân; khi đó, nếu nhu cầu khác nhau, các hoạt động công cộng cần phải tính đến những khác biệt đó. Tuy vậy, một nguyên tắc khác – nguyên tắc “bình đẳng” – đòi hỏi phải đặt toàn bộ người dân trong cùng một địa vị trước việc sử dụng và bản chất của dịch vụ công. Chính trong khung cảnh đó mà qui trình marketing công cộng được vận dụng thông qua việc chuyên hoá mối quan hệ truyền thống “dịch vụ công/người sử dụng” thành mối quan hệ có tính chất “thị trường” hơn, loại quan hệ “người cung cấp/khách hàng”.

Rõ ràng là công chúng mong muốn trước hết có thông tin và “báo cáo” về những dịch vụ cung ứng đó, dưới áp lực của nhiều xu thế chủ yếu dưới đây:

- Người dân ngày càng nhạy cảm hơn đối với việc sử dụng các nguồn tài chính công;
- Với trình độ dân trí và giáo dục ngày càng tăng lên, người dân ngày càng đòi hỏi những thông tin chi tiết và cụ thể hơn về các dịch vụ công;

Do hệ thống thông tin ngày càng đa dạng và phong phú nên người dân dễ dàng biết được những hoạt động “không đúng chức năng” hoặc “chức năng không được thực hiện đúng” của các tổ chức công và dẫn đến việc so sánh dịch vụ công với dịch vụ cạnh tranh. Trên cơ sở đó, họ ngày càng đòi hỏi đối với dịch vụ công.

Tất nhiên, áp lực bên ngoài của “người sử dụng/khách hàng” còn tùy thuộc vào loại hình tổ chức công. Ví dụ, áp lực này thường rất mạnh đối với những dịch vụ liên quan trực tiếp đến các cá nhân (như vận chuyển công cộng). Hiện tượng này cũng thường được nhấn mạnh trong giai đoạn trước khi bầu cử.

Trong thời gian gần đây, có nhiều thay đổi to lớn trong khu vực công với xu hướng cấu trúc lại tổ chức và cải cách hành chính, cải cách tư pháp. Phân cấp quản lý, làm rõ vị trí của viên chức và cải cách kế toán, tài chính công là những yếu tố đáng được quan tâm nhiều nhất.

Phân cấp quản lý làm thay đổi bức tranh chung của việc phân chia truyền thống quyền lực hành chính. Thực vậy, trước kia, cán bộ hành chính thường thuộc cơ chế quản lý tập trung, tạo ra hình ảnh “con người cứng nhắc”, ngăn cản mọi sự thích nghi hoặc chậm phản ứng trước những thay đổi của các yếu tố bên ngoài. Không ít dự án công cộng được nghiên cứu, xây dựng và bị loại bỏ hoặc cần phải xem xét lại về mặt hiệu quả...

Quá trình phân cấp quản lý đã tạo ra vai trò mới của đại biểu nhân dân với việc ban hành các điều lệ bổ sung và thực hiện sự thương lượng giữa Nhà nước và địa phương nhằm xác định cụ thể phương thức phân chia hoạt động.

Phân cấp quản lý có tác động nhanh chóng đối với việc quản lý của các tổ chức công. Chẳng hạn, một số cơ quan hành chính nhận thấy “đặc quyền” của họ đang bị giảm sút mạnh mẽ và thấy cần phải thay đổi bằng cách tham gia vào quá trình thoả thuận với các địa phương để chuyển giao một số hoạt động, đôi khi, cả nhân lực.

Những tổ chức trước đây chưa tồn tại (hoặc hầu như không tồn tại) được hình thành, phát triển và cơ cấu lại với những nguồn lực “trên trời rơi xuống” và không được sử dụng một cách hợp lý...có thể gây ra một số thất mắc. Tại các thành phố, không có khuynh hướng chuyển giao nguồn lực (nhân lực và ngân sách) của Nhà nước cho địa phương mà là xu hướng tổ chức lại xung quanh những nhiệm vụ mới (đặc biệt là nhiệm vụ đô thị hoá) và các hoạt động quản lý chúng.

Đồng thời với quá trình phân cấp quản lý và khẳng định vị trí của công chức, *những chuyển biến của môi trường thể chế* còn được biểu hiện ở việc thay đổi các phương pháp ngân sách và kế toán. Chẳng hạn ở Pháp, cấu trúc ngân sách theo tín dụng (không có mối quan hệ trực tiếp với mục tiêu) được chuyển thành cấu trúc ngân sách theo “nơi nhận”, tức là gắn với các mục tiêu đã xác định. Sự thay đổi này đòi hỏi phải xem xét lại lô gic của hoạt động công cộng ở các cấp. Điều đó có nghĩa là cần phải xác định mục tiêu kết quả cho tất cả những người có trách nhiệm cùng với việc trao cho họ quyền tự chủ nhất định trong việc sử dụng các nguồn mà Nhà nước giao cho.

Bên cạnh những thay đổi bên ngoài, bản thân các tổ chức công cũng trải qua *những chuyển biến bên trong*. Trước hết, đó là thách thức chiến lược. Ngày nay người ta nhận thấy rằng, “nghề nghiệp” cốt lõi của khu vực công cộng đã có những thay đổi hoặc được chuyển giao cho khu vực tư nhân. Điều đó dẫn đến định nghĩa mới về các chính sách và phạm vi hoạt động của một số tổ chức công. Hơn nữa, hiện tượng thị trường và cạnh tranh đòi hỏi

mỗi tổ chức công cộng **sự cần phải** xây dựng và thực hiện chiến lược **"định vị"** của tổ chức. Đó là **"sự kiện"** trước nay **chưa** hề có do vị trí độc quyền hoặc mối quan hệ **"trói buộc"** giữa dịch vụ công và người sử dụng.

Một khía cạnh khác của thách thức chiến lược là việc phân chia quyền lực và quá trình ra quyết định. Đó là trường hợp phân cấp quản lý và sự thay đổi vị trí hay vai trò của chính quyền như trong các doanh nghiệp công hoặc chuyển hoá thành các công ty cổ phần.

Cuối cùng, quan hệ **"nhiệm vụ-phương tiện"** của các đơn vị thuộc khu vực công cũng đang trong quá trình xem xét lại do qui định chặt chẽ về ngân sách và sự thay đổi các hoạt động. Điều này làm phát sinh nhu cầu xác định lại các mục tiêu và đánh giá mục tiêu ưu tiên.

Các tổ chức công cũng phải đối mặt với những thách thức về đổi mới cấu trúc. Thách thức này liên quan đến toàn bộ tổ chức và các công cụ vận hành. Về phương diện tổ chức. Sự chuyển giao một số hoạt động và phương tiện giữa nhà nước và chính quyền địa phương (kết quả của phân cấp quản lý) sẽ dẫn đến việc tổ chức lại và tái cấu trúc bên trong nhằm làm cho sự vận hành của tổ chức phù hợp hơn với những tình hình mới.

Về phương diện các công cụ vận hành. Cùng với sự phát triển của công nghệ tin học quản lý và những thay đổi về địa vị của công chức, hệ thống thông tin và điều khiển của các tổ chức cần phải thay đổi một cách sâu sắc. Cần phải xây dựng bảng kế hoạch chi tiết, xác đáng và phải thoả thuận với các đối tác của mình, chẳng hạn như các cơ quan hành chính **"chia sẻ"** hoạt động với các chính quyền địa phương. Những công cụ quản lý cho phép phối hợp tốt nhất những hoạt động của các cơ quan nhà nước (Bộ ngành...) với các cấp chính quyền ở các địa phương. Chính nguồn ngân sách công eo hẹp hơn trước, việc tăng thu (thuế...) cũng khó khăn hơn nên các tổ chức công cần được điều khiển một cách chặt chẽ và hiệu quả hơn, các phương pháp đánh giá được sử dụng thường xuyên hơn.

Thách thức về văn hoá ngày càng trở nên rõ nét đối với các tổ chức công cộng. Hệ thống giá trị và những qui ước truyền thống cũng bị tác động trước những thay đổi của các yếu tố môi trường (bên trong và bên ngoài) và thời đại. Đặc biệt, khái niệm **"dịch vụ công"** đối với người sử dụng được nhận thức theo cách mới trong bối cảnh mà ở đó, người cung cấp và người sử dụng không còn ở tình trạng độc quyền và đơn phương. Mặt khác, cơ sở luật pháp của nhiều tổ chức công từ lâu là tri thức và kinh nghiệm nghiêng về phương diện kỹ thuật hoặc pháp luật. Vì vậy, các thành viên của tổ chức công cộng đã tích lũy được các khả

năng nghề nghiệp chuyên biệt, dựa chủ yếu vào kỹ thuật, không phải là quản lý. Từ nay trở đi, những thách thức mới của môi trường đòi hỏi họ phải quan tâm trước hết đến năng lực thương mại, quản lý hoặc xã hội hơn là năng lực kỹ thuật. Đó có thể là **"một cú sốc về văn hoá"** mà nhiều tổ chức công cộng cần phải chấp nhận (như Viễn thông, Bưu điện, Điện lực, Bệnh viện...).

Trong lô gic hoạt động của các tổ chức công cộng, đã nhấn mạnh hơn trước vai trò của tính hợp lý. Việc chuyển ưu tiên từ **"quyền lực"** sang **"kinh tế"** đòi hỏi tổ chức công cộng phải đảm bảo sự cân bằng nhất định trong khi ngày càng tính đến các lô gic hay nguyên tắc quản lý/quản trị.

Hành vi của các tác nhân là một thách thức to lớn đối với các tổ chức công, áp lực đảm bảo việc làm mà phần lớn trong số đó liên quan đến khu vực công, đã tạo ra **"sức ỳ"** khá lớn. Những thay đổi hoặc không thay đổi hành vi có thể là biến số đối với khả năng của tổ chức công trong quá trình phát triển cũng như ảnh hưởng của sự phát triển này.

Những người lãnh đạo các tổ chức công, cho dù ở Trung ương hay địa phương, đã bắt đầu tuân thủ qui trình thích ứng của đơn vị mình. Điều nay xuất phát từ nhiều nguyên nhân như sự thay đổi của môi trường bên ngoài, những thách thức bên trong, áp lực của công luận, sự mong muốn xây dựng hình ảnh tích cực trước công chúng, những nội dung mới trong các chương trình đào tạo của các trường công lập

Như vậy, tính linh hoạt, theo dõi và đánh giá trở thành những biến số cơ bản của qui trình doanh nghiệp và dẫn đến việc tổ chức lại, thực hiện qui trình chiến lược, kiểm soát quản lý, dự án xã hội... Tương tự như vậy, các tổ chức công cộng cũng bắt đầu quan tâm đến phạm vi vận dụng **"quản trị marketing"** nhằm làm cho quá trình cung cấp dịch vụ công thích ứng với những thay đổi của môi trường hoạt động.

1 "Marketing có thể và cần phải áp dụng trong các Cơ quan hành chính và tổ chức công cộng ?", Tạp chí Kinh tế & Phát triển, Số 84, tháng 6/2004

Tài liệu tham khảo:

1. Kinh tế học Công cộng, Joseph E. Stiglitz, NXB Khoa học và Kỹ thuật - Trường ĐH Kinh tế quốc dân, Hà Nội 1995.
2. Dịch vụ công cộng và Khu vực quốc doanh, Elie Cohen & Claude Henry, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000.
3. Le Management dans les organisations publiques, Annie Bartoli, Ed. Dunod 2005.
4. P.Kotler, Marketing for Non-Profit Organizations, Prentice Hall Inc, 1975.