

KHÁCH HÀNG CỦA CÁC CƠ QUAN CÔNG QUYỀN, HỌ LÀ AI?

TH.S. PHẠM THUY GIANG

Học viện Ngân hàng

Xu hướng cải cách đã và đang được đẩy mạnh ở nhiều nền hành chính trên thế giới cũng như ở Việt Nam, nhưng việc các cơ quan công quyền nhìn nhận người dân như khách hàng vẫn chưa thực sự được các cơ quan công quyền quán triệt. Bài báo phân tích sự khác biệt giữa cơ quan công quyền và các doanh nghiệp trong việc nhìn nhận khách hàng mà họ phục vụ để tìm ra các điểm mấu chốt quyết định xem ai sẽ là "thượng đế". Trên cơ sở phân tích này, bài báo cũng đã chỉ ra những định hướng cơ bản để các cơ quan công quyền thực sự xem người dân là khách hàng.

Hiện nay, ở các nước có nền hành chính phát triển đang nổi lên những làn sóng cải cách để các cơ quan hành chính phục vụ người dân tốt hơn. Làn sóng cải cách này đang tập trung vào việc phục vụ định hướng theo khách hàng, lấy khách hàng là trọng tâm. Mặc dù đã được khởi thủy từ những năm 1980 bởi Tổng thống Reagan của Mỹ và Thủ tướng Thatcher của Anh, việc các cơ quan công quyền lấy khách hàng làm trọng tâm và hoạt động theo định hướng khách hàng cho đến nay vẫn còn có những khó khăn nhất định. Chúng ta vẫn thấy kiểu làm việc hách dịch những hàng dài người dân xếp hàng để được phục vụ bởi các cơ quan công quyền (Pegnato 1997; Patterson 1998). Đến thời Tổng thống Mỹ Clinton mà cụ thể là Phó Tổng thống Gore và Thủ tướng Anh Blair vẫn đề các cơ quan công quyền phải lấy khách hàng làm trọng tâm lại được nhấn mạnh và nó đã trở thành tôn chỉ cho sự hoạt động của các cơ quan hành chính công.

Ở Việt Nam, Đảng và Nhà nước ta luôn khẳng định Nhà nước Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam là Nhà nước của dân, do dân và vì dân. Vì dân ở đây chính là khía cạnh định hướng khách hàng mà các nước tư bản muốn khẳng định. Họ muốn các cơ quan công quyền xem người dân mà họ phục vụ như khách hàng của các doanh nghiệp dân doanh. Chỉ khi các

cơ quan công quyền thấy người dân chính là khách hàng thì họ mới thực sự vì dân mà phục vụ tốt được, người dân mới có thể trở thành thượng đế. Tuy nhiên trên thực tế, chúng ta vẫn còn nhìn thấy hiện tượng các cơ quan công quyền, các cán bộ công chức chưa thực sự nhận thức vị trí nô bộc trước nhân dân. Họ vẫn còn hách dịch, cửa quyền, gây khó, dễ cho người dân.

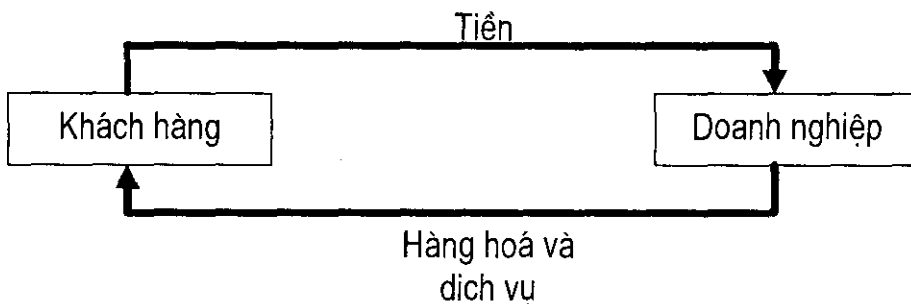
Vậy tại sao việc hoạt động theo định hướng khách hàng của các cơ quan hành chính công, việc cán bộ công chức xem mình là đầy tớ của nhân dân lại khó như vậy? Câu trả lời nằm ở chỗ trên thực tế, các cơ quan hành chính công rất khó xác định ai là khách hàng của họ. Vậy làm thế nào để các cơ quan công quyền thực sự nhận ra khách hàng của họ là ai?

Khách hàng ở khu vực tư nhân.

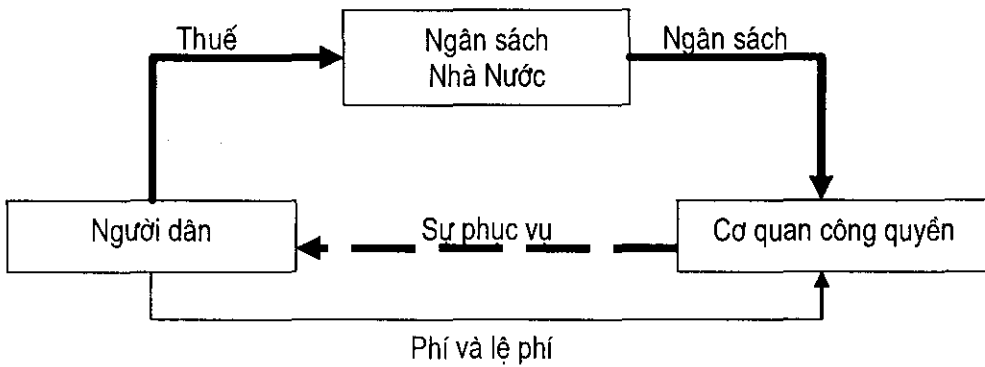
Khách hàng ở đây được hiểu là người tham gia trao đổi với doanh nghiệp. Trong quá trình trao đổi này, khách hàng thực hiện hai chức năng cơ bản: Thể hiện những mong muốn, lựa chọn sản phẩm, dịch vụ mong muốn và thanh toán cho những sản phẩm, dịch vụ đó bằng những giá trị tương đương. Ở thời kỳ sản xuất đại trà, khách hàng sẽ chỉ được chọn sản phẩm ưa thích trong danh mục các sản phẩm sẵn có của các nhà sản xuất. Như vậy là sự tham gia của họ vào quá trình trao đổi là tương đối thụ

động. Tới thời kỳ sản xuất theo đơn đặt hàng, Marketing theo phân đoạn thị trường, thị hiếu và sở thích của khách hàng được các nhà sản xuất phản ánh vào trong danh mục các sản phẩm và dịch vụ mà họ cung cấp. ở đây, vai trò của khách hàng trong quá trình trao đổi đã

Sơ đồ 1: Khách hàng ở khu vực tư nhân



Sơ đồ 2: Khách hàng ở khu vực công



trở nên chủ động hơn. Đến lượt mình, khách hàng phải thanh toán cho doanh nghiệp những hàng hóa và dịch vụ mà doanh nghiệp cung cấp với giá trị tương ứng.

Trong mỗi quan hệ trao đổi này, chúng ta thấy có hai đặc trưng cơ bản sau: (1) Khách hàng được lựa chọn giữa các nhà cung cấp hoặc được chọn giữa các sản phẩm thay thế. (2) Khách hàng trực tiếp thanh toán cho doanh nghiệp qua đó doanh nghiệp có được nguồn thu từ khách hàng để tạo ra lợi nhuận. Chính lợi nhuận này kích thích việc doanh nghiệp mong muốn có càng nhiều sự trao đổi hàng-tiền giữa doanh nghiệp và khách hàng càng tốt. Nhiều sự trao đổi sẽ có được khi doanh nghiệp phục vụ tốt cho nhiều khách hàng hoặc làm cho các khách hàng cũ quay trở lại tiếp tục trao đổi sản phẩm và dịch vụ mà doanh nghiệp cung cấp. Chính lý do này làm cho các doanh nghiệp có động lực để xem khách hàng là thượng đế, hết lòng vì khách hàng mà phục vụ.

Khách hàng ở khu vực công

Người dân là những người tiếp nhận các hàng hóa và dịch vụ công mà các cơ quan công quyền cung cấp. Chẳng hạn như người dân hưởng các dịch vụ về giáo dục, y tế, an ninh... Do vậy các hàng hóa và dịch vụ công sẽ có độ hữu dụng cao khi nó phản ánh được những mong đợi của người dân. Nói cách khác, tiếng nói, nguyện vọng của người dân phải được các cơ quan công quyền lắng nghe, phải chuyển hóa thành các dịch vụ công vì các dịch vụ công được cung cấp là để cho người dân hưởng. Trong khía cạnh này của mối quan hệ giữa người dân và chính quyền, người dân phát sinh nhu cầu với những mong muốn cụ thể còn phía Nhà nước sẽ đảm bảo các nguồn cung để thỏa mãn các nhu cầu ấy.

Tuy nhiên, ở khía cạnh thứ hai của sự trao đổi lại không được đảm bảo tương xứng. Hầu hết các dịch vụ công người dân được sử dụng nhưng không phải trả các khoản tiền tương

xứng như dịch vụ về an ninh, về chăm sóc sức khỏe cộng đồng... Thậm chí người dân còn được sử dụng miễn phí như quốc phòng, cơ sở hạ tầng. Và vì thế, các cơ quan công quyền có thiên hướng nhìn nhận người dân là người được hưởng lợi hơn là khách hàng. Do vậy, các cơ quan công quyền cũng không muốn tối đa hóa các quan hệ trao đổi này, thay vào đó họ cần hành động theo kế hoạch ngân sách đã được duyệt. Việc có thêm người dân được hưởng lợi về tôn chi là cần thiết nhưng về hành động, cơ quan công quyền thường chú trọng hơn tới hạn mức ngân sách cho phép. Tình huống sẽ còn trở trêu hơn nữa khi hạn mức ngân sách lại không căn cứ vào số lượng người dân được hưởng lợi từ các dịch vụ công. Chẳng hạn như việc phân bổ ngân sách giáo dục cho các Tỉnh/Thành phố của chúng ta hiện nay được Bộ Tài chính tính toán trên cơ sở tổng dân số trong độ tuổi đi học của mỗi Tỉnh/Thành phố. Định mức phân bổ chi sự nghiệp giáo dục được ban hành theo Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg ngày 29 tháng 6 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ quy định như bảng 1.

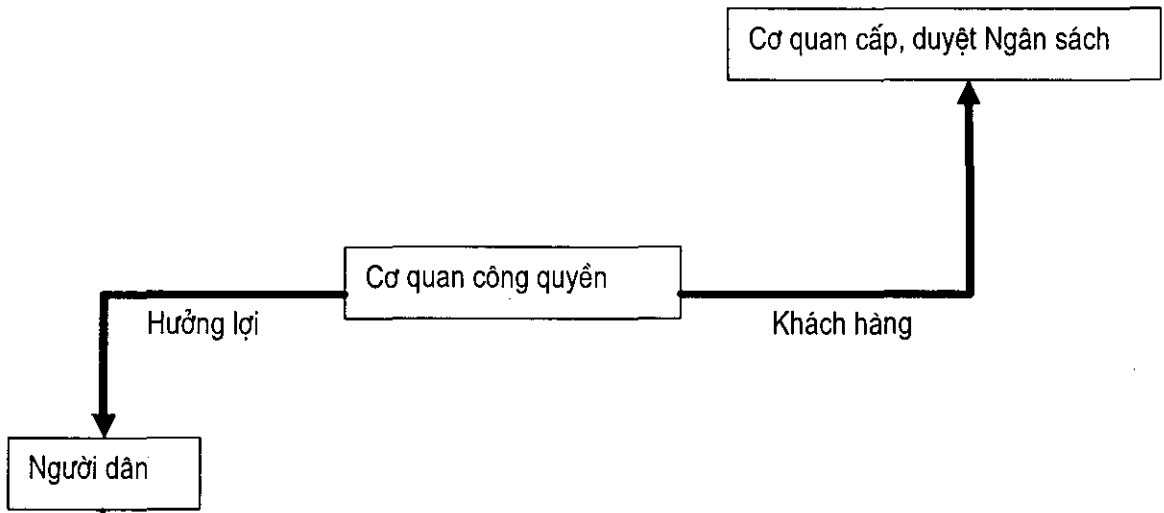
Như vậy, dân số trong độ tuổi đến trường càng đông thì ngân sách sẽ được phân bổ càng nhiều. Điều này đã dẫn đến hiện tượng các Tỉnh/Thành phố phải cân đối thu chi theo kế hoạch Tài chính đã xác định mà ít dựa vào nhu cầu cụ thể của người dân trong Tỉnh/Thành phố ở mỗi giai đoạn. Các chỉ tiêu giáo dục lại được áp xuống từ Trung ương hay ở cấp lãnh đạo Tỉnh và do vậy các đơn vị phía dưới khi thực hiện lại có thiên hướng cố gắng hoàn thành, thỏa mãn tốt các chỉ tiêu mà lãnh đạo bên trên mong đợi. Chính điều này đã dẫn tới một loạt các căn bệnh trong ngành giáo dục mà chúng ta thấy trong thời gian qua như bệnh thành tích, ngôi nhâm lớp...

Khách hàng mà các cơ quan công quyền phục vụ rất chu đáo, cố gắng hết mức để thỏa mãn lại chính là các cơ quan cấp trên, các cơ quan cấp ngân sách. Cơ quan cấp trên, cơ quan

cấp, phê duyệt ngân sách thực sự trở thành "thượng đế" của các cơ quan công quyền. Còn phía người dân, họ không phải là khách hàng họ là những người được hưởng lợi. Đây chính là lối tư duy phổ biến ở nhiều nền

Bảng 1: Định mức phân bổ theo dân số trong độ tuổi đến trường từ 1 đến 18 tuổi
Đơn vị: đồng/người dân/năm

Vùng	Định mức phân bổ
Đô thị	565.400
Đồng bằng	664.000
Miền núi- vùng đồng bào dân tộc ở đồng bằng, vùng sáu	817.200
Vùng cao - hải đảo	1.144.000



hành chính (Tom Goodale, 1999) và lối tư duy này đã dẫn đến hiện tượng các cơ quan hành chính sẽ “hành là chính”. Rõ ràng ở nước ta, một đất nước của dân, do dân và vì dân thì Đảng và Nhà nước ta sẽ không để người dân chỉ được xem là những người được hưởng lợi, được ban phát mà người dân phải được xem là người chủ thực sự của đất nước, họ phải được phục vụ.

Để người dân trở thành khách hàng của các đơn vị cung cấp dịch vụ công.

Qua sự so sánh giữa cách nhìn nhận khách hàng ở khu vực tư nhân và khu vực công, chúng ta thấy có hai điểm mấu chốt làm cho các cơ quan công quyền chưa thực sự nhìn nhận người dân là khách hàng.

Thứ nhất, đó là sự độc quyền trong việc cung cấp các dịch vụ công ở các cơ quan công quyền. Hay nói cách khác là thiếu sự cạnh tranh lẫn nhau trong việc phục vụ nhân dân. Điều này đã dẫn đến hiện tượng người dân không có nhiều sự lựa chọn khi muốn tiếp nhận các dịch vụ công. Ví dụ một người dân muốn đăng ký xe máy anh ta phải đến đăng ký tại phòng cảnh sát giao thông của Quận. Trong khi đó việc quyết định mua chiếc xe máy gì, từ cửa hàng nào thì

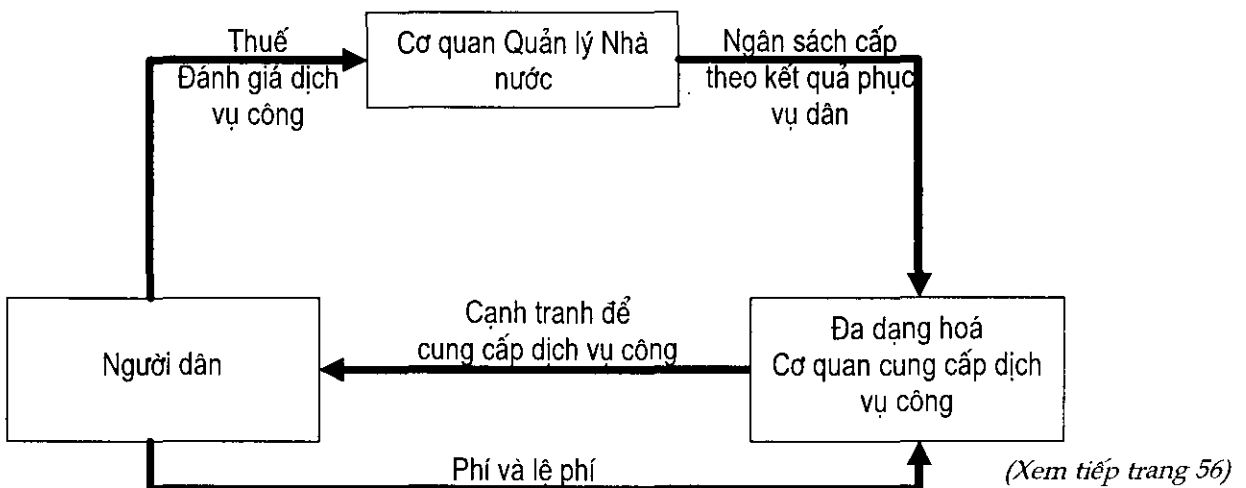
anh ta sẽ có rất nhiều sự lựa chọn.

Thứ hai, nguồn thu của các cơ quan công quyền chủ yếu là từ ngân sách được cấp phát từ cơ quan cấp trên, trong khi các doanh nghiệp lại thu trực tiếp từ khách hàng. Điều này đã dẫn đến hiện tượng nhiều người dân đến với các cơ quan công quyền nên khối lượng công việc cần thực hiện tăng lên nhưng nguồn thu từ những công việc gia tăng đó không đủ kích thích các cơ quan công quyền hết lòng phục vụ.

Như vậy, để người dân thực sự là khách hàng của các cơ quan công quyền, chúng ta cần khắc phục hai điểm mấu chốt trên.

Thứ nhất, chúng ta cần tách biệt rõ ràng chức năng quản lý Nhà nước của các cơ quan quản lý và chức năng cung cấp dịch vụ. Cần tránh đến mức tối đa việc các cơ quan công quyền vừa đá bóng, vừa thổi còi. Chẳng hạn như phòng nông nghiệp của Huyện thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về nông nghiệp thì nên giao đơn vị khác có tính độc lập tương đối làm chức năng khuyến nông, khuyến lâm. Cục Đăng kiểm hay Sở Giao thông công chính thực hiện chức năng quản lý Nhà nước về đăng kiểm, giao thông và giao các đơn vị khác (không phải thuộc cục hay sở) thực hiện chức

Sơ đồ 3: Cơ quan công quyền hoạt động theo hướng phục vụ khách hàng



nông thôn và thành thị là do học vấn của người dân nông thôn thấp hơn, làm việc trong những ngành có năng suất thấp hơn, có nhiều con hơn.

- Mặt khác, nguyên nhân chính gây ra sự chênh lệch thu nhập giữa nông thôn và thành thị là do sự phân biệt mà chủ yếu là do chính phủ tập trung đầu tư ở khu vực thành thị nên đã đưa ra một số chính sách gây ra sự phân biệt trên. Trọng đầu tư của Chính Phủ, sự mất cân đối thể hiện rõ ở công nghiệp và nông nghiệp, cơ sở hạ tầng thành thị và nông thôn... Tất cả chính sách trên không vượt qua được các tiêu chuẩn công bằng hay hiệu quả. Điều này có nghĩa là những chính sách này đem lại một phần lợi ích cho người dân thành thị nhưng những mất mát cho người dân nông thôn thì lớn hơn rất nhiều.

V. Giải pháp hạn chế chênh lệch thu nhập nông thôn- thành thị

Qua phân tích trên, tác giả đưa ra một số giải pháp sau:

- Tập trung xóa đói giảm nghèo ở khu vực nông thôn

- Thay đổi chính sách để dịch chuyển nguồn lực từ thành thị về nông thôn, cụ thể đầu tư phát triển nông thôn, Chính Phủ Việt Nam sẽ đạt được cả tăng trưởng kinh tế và mức chênh lệch thu nhập vừa phải giữa hai khu vực■.

Tài liệu tham khảo:

1. GSO (các năm), Niên giám thống kê, NXB Thống kê, Hà Nội.
2. GSO(94,2000,2003,2005), "Khảo sát mức sống dân cư", NXB Thống Kê, Hà Nội
3. Nghiên cứu kinh tế (2006) số 342
4. Tordaro, M. 1971, "A model of Labor migration and urban unemployment in less developed countries", American Economic Review 59, Page 138-48.
5. UNDP, 2006, "Looking ahead", United Nation, Hanoi

(Tiếp theo trang 52)

KHÁCH HÀNG CỦA CÁC CƠ QUAN CÔNG QUYỀN...

năng đăng kiểm xe cơ giới. Việc tách biệt chức năng này là cần thiết để tránh việc làm thế nào cũng tốt do các cơ quan công quyền vừa đá bóng vừa thổi còi. Chúng ta cũng cần đa dạng hoá các đơn vị cung cấp dịch vụ công để cho người dân có nhiều sự lựa chọn "ai, đơn vị nào" là người cung cấp dịch vụ cho mình. Hiện nay chúng ta cũng đang đi theo hướng này chẳng hạn như chúng ta đang thúc đẩy việc xã hội hoá công chúng, xã hội hoá đăng kiểm hay thu phí đường bộ. Ở đây các đơn vị tư nhân sẽ cung cấp các dịch vụ cho người dân dưới sự giám sát theo các tiêu chuẩn của các cơ quan quản lý Nhà nước.

Thứ hai, nguồn thu của các đơn vị cung cấp dịch vụ công cần phải phản ánh kết quả cung cấp dịch vụ của các đơn vị đó. Nguồn thu này có thể bao gồm hai nguồn cơ bản: người dân nộp trực tiếp khi tiếp nhận các dịch vụ công và nguồn ngân sách hỗ trợ. Ở nguồn thứ nhất, do mang tính trực tiếp nên trong điều kiện có nhiều nhà cung cấp dịch vụ, người dân khi nộp phí họ sẽ có quyền đòi hỏi phải được cung cấp các dịch vụ tốt nhất. Nếu họ không hài lòng, họ có thể tìm đến một đơn vị khác tốt hơn. Ở nguồn thứ hai, ngân sách sẽ được phân bổ một cách gián tiếp tới các đơn vị cung cấp dịch vụ công. Chính sự gián tiếp từ người dân nhưng trực tiếp từ các cơ quan quản lý Nhà nước đã dẫn đến việc các đơn vị cung cấp dịch vụ công phải phục tùng thật tốt các đơn vị phân bổ ngân sách hơn là người dân. Điểm cái cách ở đây là phải gắn chặt tiêu chí phục vụ nhân dân cả về số lượng và chất lượng để phân bổ ngân sách. Tức là ngân sách cần phải được phân bổ

theo kết quả cung cấp dịch vụ công tới người dân cả về số lượng và chất lượng. Muốn làm được điều này, rõ ràng cơ quan quản lý Nhà Nước cần phải có được thông tin, phản hồi từ người dân về tình hình phục vụ của các đơn vị cung cấp dịch vụ. Đây sẽ là một trong số các yếu tố có tính quyết định tới ngân sách được phân bổ cho các đơn vị cung cấp dịch vụ công. Với cơ chế này, tuy người dân không trực tiếp thanh toán cho các dịch vụ họ được hưởng, các đơn vị cung cấp dịch vụ vẫn cần phục vụ thật tốt họ■.

Tài liệu tham khảo:

1. Goodale, T. L. (1999, October). Keynote, Leisure Research and the Humanities session: The cab driver's horse. In W. Stewart & D. Samdahl (Chairs), 1999 NRPA Leisure Research Symposium. Nashville, TN
2. Gore, Al. 1993. From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review. New York: Times Books.
3. King, Cheryl Simrell, and Camilla Stivers. 1998. Citizens and Administrators: Roles and Relationships. In Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era, edited by Cheryl Simrell King and Camilla Stivers, 49-69. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
4. Lamb, Charles. 1987. Public Sector Marketing is Different. Business Horizons 30(4): 56-60.
5. Patterson, Patricia. 1998. Market Metaphors and Political Vocabularies. Public Productivity and Management Review 22(2): 220-31.
6. Pagnato, Joseph. 1997. Is a Citizen a Customer? Public Productivity and Management Review 20(4): 387-94