

Bàn về các phương pháp mới trong lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam

ThS. ĐINH LÂM TẤN

Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân - Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Để lập được một bản kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội tốt phải có được phương pháp, công cụ đánh giá phù hợp, có hiệu quả cao. Trong bối cảnh kinh tế đang biến động nhanh và khó lường như hiện nay, việc tìm ra và ứng dụng các phương pháp đánh giá, lập kế hoạch nhằm đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa-hiện đại hóa đất nước trong xu thế hội nhập quốc tế là rất cần thiết.

Sau năm 1986, hệ thống kinh tế kế hoạch hóa tập trung tại Việt Nam đã được thay thế bằng hệ thống kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Qua quá trình xây dựng và phát triển đất nước hơn 26 năm sau đổi mới, nền kinh tế thị trường đã thể hiện được nhiều đặc điểm ưu việt hơn so với nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Tuy nhiên, bản thân nó cũng không thể tránh khỏi những thất bại thị trường. Chính vì thế, nền kinh tế vẫn cần đến sự điều tiết của Nhà nước thông qua hệ thống kế hoạch hóa.

Trong nền kinh tế thị trường, thay vì sử dụng công cụ kế hoạch hóa tập trung, Nhà nước sử dụng công cụ kế hoạch hóa định hướng phát triển để can thiệp vào thị trường. Khác với kế hoạch hóa tập trung, kế hoạch hóa định hướng phát triển không can thiệp quá sâu vào các hoạt động kinh tế, không mang tính mệnh lệnh, mà nó là một công cụ giúp Nhà nước điều hành nền kinh tế thông qua quá trình điều tiết, dẫn dắt thị trường và định hướng phát triển nền kinh tế.

Kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường cũng là một công cụ huy động

và phân bổ nguồn lực khan hiếm nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển của nền kinh tế; giúp Nhà nước huy động các nguồn lực xã hội trong và ngoài nước để cùng hướng tới đạt các mục tiêu kế hoạch. Như vậy, việc lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong nền kinh tế thị trường cần phải gắn chặt với các nguồn lực xã hội nói chung, nguồn lực tài chính nói riêng, để tối đa hóa hiệu quả sử dụng nguồn lực này trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Có thể thấy, việc áp dụng những phương pháp, công cụ đánh giá mới trong công tác xây dựng kế hoạch là điều rất cần thiết, trong đó đặc biệt lưu ý 4 phương pháp lập kế hoạch mới. Đó là: (1) Lập kế hoạch mang tính chiến lược; (2) Lập kế hoạch dựa trên kết quả; (3) Lập kế hoạch có sự tham gia; (4) Lập kế hoạch gắn với nguồn lực.

Yêu cầu phải sử dụng những phương pháp mới như trên giúp nhà kế hoạch xây dựng được một mối quan hệ logic từ những mục tiêu dài hạn, xa nhất (thường được gọi là tầm nhìn hay viễn cảnh) đến các nhiệm vụ lâu dài (hay còn gọi là sứ mệnh) của kế hoạch trong từng thời kỳ nhất định. Đây sẽ là những định hướng lâu dài, làm cơ sở để xây dựng các mục tiêu ngắn hạn hơn trên cơ sở các kế hoạch trung hạn cần thực hiện.

Tuy nhiên, nếu kế hoạch chỉ dừng ở tầm nhìn, thì cũng không đi được vào cuộc sống. Lập kế hoạch cần cụ thể hoá những tầm nhìn chiến lược này thành những

kết quả phát triển cụ thể, mà kế hoạch phải đạt được trong từng thời kỳ. Kết quả này cũng sẽ là cơ sở để đánh giá xem kế hoạch có đi đúng hướng để đạt các mục tiêu dài hạn, mà kế hoạch mang tính chiến lược đã vạch ra hay không. Đó là đặc điểm lập kế hoạch dựa vào kết quả.

Dù ở cấp vĩ mô hay cấp cơ sở, tính khả thi cũng như việc thực hiện thành công kế hoạch cần có được sự ủng hộ rộng rãi của mọi phía liên quan, bao gồm: các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp, tổ chức đoàn thể xã hội, người dân... Muốn vậy, xây dựng kế hoạch phải có sự tham gia của các bên hữu quan. Lập kế hoạch có sự tham gia là một đặc điểm quan trọng của phương pháp lập kế hoạch kiểu mới nhằm tạo ra được sự đồng thuận cao trong xã hội trong việc xây dựng và thực hiện kế hoạch.

Cuối cùng, để có thể thực hiện thành công kế hoạch, bắt buộc phải tính đến nguồn lực. Khái niệm nguồn lực ở đây được hiểu là mọi nguồn lực được huy động ở tất cả các thành phần kinh tế.

Như vậy, 4 phương pháp trên có mối quan hệ bền chặt, không tách rời trong công tác xây dựng, lập kế hoạch kinh tế - xã hội trong bối cảnh phát triển mới của Việt Nam hiện nay và tương lai. Để làm rõ, chúng ta cần đi sâu, phân tích từng phương pháp cụ thể:

1. Lập kế hoạch mang tính chiến lược:

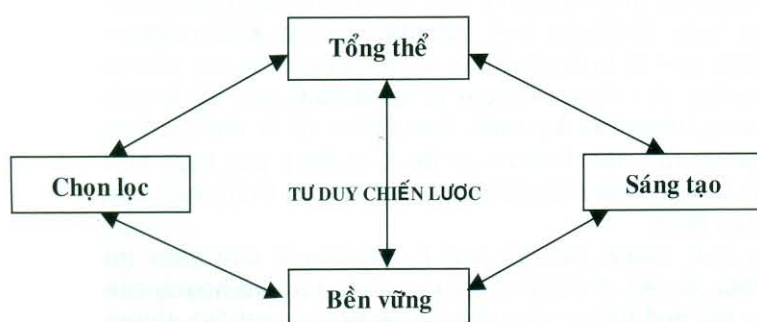
Đây là một lộ trình có sự tham gia từ việc xác định thực trạng của vấn đề hiện tại là ta đang ở đâu cho tới việc xác định các mục tiêu chúng ta muốn đạt tới trong tương lai. Lập kế hoạch mang tính chiến lược là những nỗ lực để đưa ra các quyết định với sự chọn lựa tốt nhất các giải pháp và hành động để đạt được mục tiêu.

Khi lập kế hoạch mang tính chiến lược phải trả lời được 4 câu hỏi sau đây: Chúng ta đang ở đâu? Muốn đi đến đâu? Làm thế nào để đi đến đó với hiệu quả cao nhất và bền vững nhất? Làm cách nào biết mình đi đến đó đúng hướng?

Do vậy, lập kế hoạch mang tính chiến lược thực chất là việc tư duy theo một logic chiến lược xuyên suốt từ việc xác định thực trạng của vấn đề là ta đang ở đâu cho tới việc xác định các mục tiêu chúng ta muốn đạt tới trong tương lai.

Do bối cảnh kinh tế, chính trị và xã hội và các yếu

HÌNH 1: YÊU CẦU ĐỐI VỚI TƯ DUY CHIẾN LƯỢC



tố nội tại dễ bị bên ngoài tác động, nên kế hoạch mang tính chiến lược cần phải có tính linh hoạt, chọn lựa cao, ưu tiên hoá các mục tiêu, chính sách, giải pháp then chốt hoặc đột phá, đặc biệt trong bối cảnh nguồn lực hạn chế. Để làm được điều này, điều kiện đi kèm phải bao gồm:

(i) Sự điều phối các chính sách linh hoạt, đặc biệt là khi các yếu tố đan xen nhau, tác động nhiều chiều, đòi hỏi phải điều chỉnh cho phù hợp với mục tiêu đề ra;

(ii) Có một hệ thống thông tin phù hợp, một hệ thống đánh giá dựa trên các chỉ tiêu đã được thống nhất trong kế hoạch.

2. Lập kế hoạch dựa vào kết quả:

Đây là phương thức dựa trên các kết quả phát triển để xây dựng các mục tiêu và chương trình hành động nhằm đạt được các kết quả đó. Kế hoạch hoá dựa trên kết quả là phương thức kế hoạch tiên tiến, hiện đại, có những ưu điểm chủ yếu sau đây:

- Mục tiêu của kế hoạch sẽ không dừng ở các đầu ra, mà hướng tới tác động thực sự đối với đời sống vật chất và tinh thần của người dân, đảm bảo họ thực sự được hưởng thành quả và lợi ích của phát triển kinh tế.

- Nâng cao trách nhiệm của các đối tượng tham gia thực hiện kế hoạch hoạt động trên cơ sở những mục tiêu đề ra ngắn gọn rõ ràng và gắn liền với các chỉ tiêu định lượng cụ thể, đo lường được.

- Nâng cao tính phối hợp giữa các cơ quan bộ, ngành nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển, mà việc thực hiện vượt khỏi phạm vi quản lý của một bộ, ngành hay cơ quan chủ quản.

- Nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực xã hội cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển thông qua việc xác định các mục tiêu ưu tiên và tránh được sự chồng chéo gây lãng phí. Bảo đảm tính hiệu quả của kế hoạch thông qua việc kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả đạt được một cách hệ thống.

- Bảo đảm sự chính xác, trung thực và chặt chẽ giữa quá trình lập kế hoạch và thực hiện kế hoạch thông qua các kết quả với các chỉ số đánh giá phù hợp. Phương pháp kế hoạch hoá dựa trên kết quả cũng tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm tra, giám sát và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch.

Có thể thấy đây là một phương pháp khác biệt so với phương pháp xây dựng kế hoạch truyền thống. Phương pháp truyền thống chủ yếu căn cứ theo đầu vào và đầu ra, trong khi phương pháp lập kế hoạch dựa vào kết quả chú trọng tới tác động kết cục của các chương trình dự án hoặc chính sách.

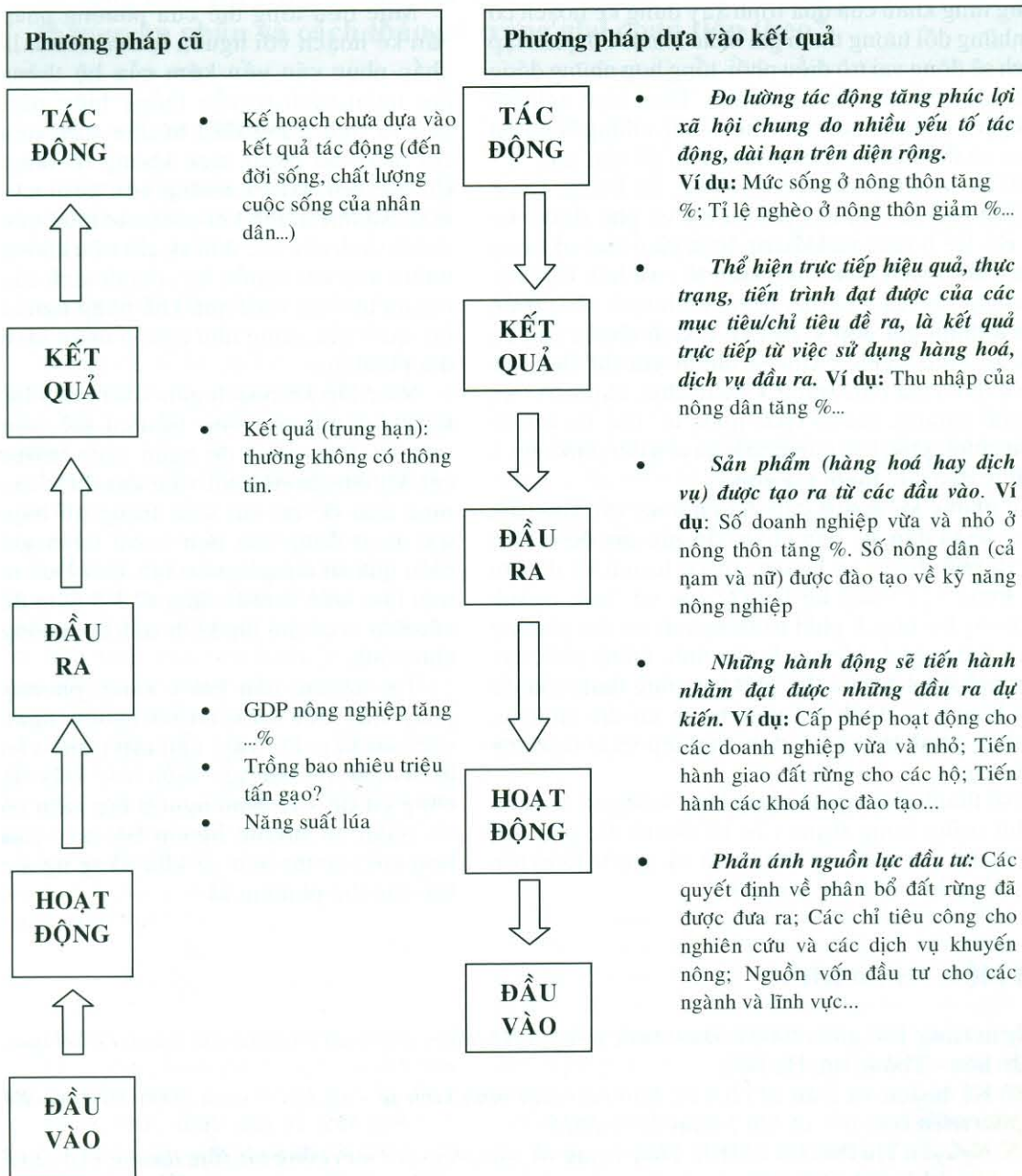
Một trong những công cụ quan trọng hỗ trợ cho công tác lập kế hoạch dựa vào kết quả là khung chính sách giải pháp. Đó là bản tóm tắt tổng hợp của kế hoạch, nêu bật được mục tiêu cơ bản và các mục tiêu cụ thể, đồng thời đưa ra

được các giải pháp chính sách để thực hiện các mục tiêu này.

3. Lập kế hoạch có sự tham gia:

Đây là phương pháp đưa các đối tượng, các bên liên quan trong kế hoạch tham gia vào quá trình xây dựng, thực hiện và giám sát kế hoạch. Sự tham gia của các bên liên quan là một quá trình, thông qua đó các bên liên quan tham gia tư vấn ý kiến, thái độ và những mối quan tâm của họ về một kế hoạch phát triển nào đó trong quá trình lập kế hoạch, quy hoạch. Đồng thời, khi kế hoạch đã có sự đồng thuận của các bên liên quan, thì nó sẽ trở thành cơ sở vững chắc để huy động các

HÌNH 2: SO SÁNH 2 PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH



nguồn lực xã hội (chứ không chỉ riêng nguồn lực ngân sách) vào thực hiện kế hoạch.

Khi có sự tham gia thì lợi ích của các bên liên quan sẽ được quan tâm một cách công bằng. Các chương trình, chính sách và các dịch vụ công sẽ đến trực tiếp tới những người hưởng lợi, đặc biệt là người nghèo, tạo đà cho phát triển sản xuất và làm tăng thu nhập cho người dân.

Sự tham gia của người dân sẽ huy động được tối đa nguồn lực cũng như lực lượng lao động tại chỗ, tạo thêm việc làm, đồng thời tăng thu nhập và nâng cao trình độ làm chủ cho người dân. Bên cạnh đó, các thông tin được công khai, công tác giám sát kế hoạch được dễ dàng, tính dân chủ và minh bạch ngày càng tăng. Tính trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên liên quan được nâng cao khi họ được tham gia trực tiếp vào công tác lập kế hoạch.

Trong từng khâu của quá trình xây dựng kế hoạch có thể có những đối tượng tham gia khác nhau. Cơ quan lập kế hoạch sẽ đóng vai trò điều phối, tổng hợp những đóng góp của các bên vào bản kế hoạch. Theo kinh nghiệm lập kế hoạch của các nước và Việt Nam, những bên liên quan sau có thể tham gia theo từng cấp độ như sau:

- Với kế hoạch ở cấp Trung ương, thì Đảng, Quốc hội, Chính phủ sẽ đưa ra định hướng và phê duyệt kế hoạch. Bộ Kế hoạch và Đầu tư được giao chủ trì trong xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Các bộ, ngành đóng vai trò chủ đạo trong kế hoạch phát triển ngành và tham gia góp ý vào kế hoạch chung của cả nước. Các viện nghiên cứu sẽ tham gia dự thảo kế hoạch và đánh giá thực trạng. Các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức quốc tế, nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ, các cấp chính quyền địa phương và cộng đồng dân cư... tham gia góp ý.

- Với những kế hoạch cấp địa phương, thì đảng ủy, hội đồng nhân dân, ủy ban nhân dân các cấp đề ra chủ trương và phê duyệt kế hoạch; sở kế hoạch và đầu tư chủ trì trong xây dựng kế hoạch; các sở, ban, ngành chủ trì trong kế hoạch phát triển ngành tại địa phương góp ý và điều chỉnh kế hoạch của tỉnh, thành phố; các cơ quan nghiên cứu của địa phương cùng tham gia dự thảo kế hoạch và đánh giá thực trạng tại địa phương; các tổ chức chính trị, xã hội nghề nghiệp và cộng đồng tham gia góp ý.

Một số thành phần quan trọng khác trong xã hội cần được chú trọng trong tham vấn kế hoạch là: phụ nữ; trẻ em; người cao tuổi; người tàn tật và người dễ bị tổn thương; đồng bào dân tộc ít người...

4. Lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính:

Thực tế cho thấy, một trong những nhược điểm lớn của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của nước ta hiện nay là sự thiếu gắn kết giữa các mục tiêu kế hoạch và nguồn lực tài chính để đảm bảo khả năng thực hiện kế hoạch đó. Vì thế, kế hoạch thiếu tính khả thi và thực hiện. Do đó, lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính trở thành một đòi hỏi cấp thiết trong đổi mới công tác kế hoạch hiện nay, nó tạo thêm một kênh quan trọng cho công tác giám sát, đặc biệt là giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp.

Mục tiêu tổng thể của phương pháp gắn kế hoạch với nguồn lực tài chính là khắc phục các yếu kém của hệ thống lập ngân sách truyền thống hiện nay, gây ra tình trạng đầu tư dàn trải, tiêu chí phân bổ ngân sách không rõ ràng. Có thể nói, tất cả những yếu kém này là do sự thiếu liên kết giữa các mục tiêu chính sách của các đơn vị, chỉ tiêu không tương ứng với nguồn lực, chính sách của ngành thường vượt quá khả năng nguồn lực quốc gia, cũng như nguồn ngân sách địa phương.

Việc lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính nhằm 3 mục tiêu cụ thể, như sau: (i) Tạo cơ sở để ngân sách hướng các khoản chi tiêu tới việc đạt được các mục tiêu đề ra; (ii) Chú trọng tới hiệu quả hoạt động của đơn vị và đánh giá hiệu quả sử dụng nguồn lực; (iii) Đưa ra một tầm nhìn ít nhất cũng từ 3-5 năm để các đơn vị có thể lập kế hoạch hoạt động cho mình.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, phương pháp này dựa trên cơ sở nguồn ngân sách có hạn. Do vậy, cần tập trung vào hiệu quả nguồn lực hiện có. Đây là công cụ để xác định nguồn lực hiện có và phân bổ những nguồn lực này phù hợp với các ưu tiên và khả năng nguồn lực của địa phương. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngân hàng Thế giới (2005). *Mười bước tiến tới Hệ thống giám sát và đánh giá dựa trên kết quả*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011). *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015*.
3. TS. Nguyễn Thị Phú Hà (2010). *Thực trạng và giải pháp đổi mới công tác lập, theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.