

Nhận diện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

GS, TS. NGÔ THẮNG LỢI, TS. VŨ THÀNH HƯỜNG

Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Nhiều ý kiến cho rằng, chiến lược phát triển hay quy hoạch phát triển của chúng ta về cơ bản gần giống như là 2 bản kế hoạch 5 năm ghép lại, có nghĩa là chỉ khác các bản kế hoạch về độ dài thời gian. Điều đó làm giảm đi hiệu lực và tính khả thi của các văn bản hoạch định dài hạn. Bài viết nêu lên một số vấn đề lý luận mang tính cơ bản.

CÁC CÔNG CỤ HOẠCH ĐỊNH PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM

Trong thời kỳ thực hiện kế hoạch hóa tập trung, Việt Nam đã sử dụng tốt hai công cụ hoạch định, đó là quy hoạch và kế hoạch. Trong giai đoạn Đổi mới, nhất là từ năm 1990, ở Việt Nam bắt đầu xuất hiện thêm công cụ chiến lược phát triển (hiện nay đang thực thi bản Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội lần thứ 3 - giai đoạn 2011-2020). Việc xuất hiện chiến

lược phát triển với vai trò là một công cụ hoạch định là thực sự cần thiết cho nền kinh tế thị trường. Bởi, nó luôn gắn liền với cạnh tranh, với các đối thủ cùng các cơ hội hay thách thức thường xuyên xuất hiện và mất đi. Vì thế, các quốc gia hay địa phương, muốn chủ động giành thắng lợi trong cạnh tranh, cần phải có chiến lược phát triển để vạch ra “đường đi, nước bước” làm cơ sở xây dựng các văn bản hoạch định tác nghiệp tiếp theo. Cùng với việc bước vào “cuộc chơi” dựa trên chiến lược, hệ thống văn bản hoạch định phát triển của Việt Nam trước đây đã có, cũng được thay đổi dựa trên chiến lược và hướng tới thực thi chiến lược.



Các giải pháp của kế hoạch cần được nhấn mạnh những điểm khác biệt với chiến lược và quy hoạch.

Quy hoạch là một công cụ vốn được thực hiện ở nước ta từ trước Đổi mới, nhưng nay có khác hơn, đó là quy hoạch được xây dựng dựa trên chiến lược. Chiến lược và quy hoạch phát triển sẽ được cụ thể hóa theo từng giai đoạn ngắn hơn bằng các kế hoạch 5 năm. Kế hoạch hàng năm và các chương trình dự án phát triển là những công cụ triển khai thực hiện các văn bản hoạch định phát triển nói trên.

Như vậy, các công cụ hoạch định phát triển ở Việt Nam bao gồm: chiến lược - quy hoạch - kế hoạch 5 năm - kế hoạch hàng năm và các chương trình dự án phát triển kinh tế - xã hội, hình thành một chuỗi mang tính thống nhất, logic và kế tiếp nhau. Hệ thống này được hình thành theo tư duy biến các định hướng tương lai thành thực tế cuộc sống, trong đó, mỗi bộ phận có chức năng, tính chất khác nhau và vì thế hàm chứa nội dung cũng khác nhau.

NHẬN DIỆN CHIẾN LƯỢC, QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH

Một là, theo vị trí và chức năng

Với vai trò là công cụ hoạch định, nên cả chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển đều giống nhau ở chức năng định hướng quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, sự khác biệt là ở chỗ: việc đảm nhận chức năng định hướng phát triển của mỗi công cụ này ở các vị trí, mức độ, phạm vi khác nhau trong toàn bộ lộ trình thực hiện vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

Từ những năm 50 - 60 của thế kỷ XX, khái niệm chiến lược được sử dụng trong lĩnh vực kinh tế - xã hội. Theo đó, *chiến lược phát triển kinh tế - xã hội được hiểu đầy đủ là một hệ thống các phân tích, đánh giá và lựa chọn thể hiện những quan điểm, tầm nhìn, mục tiêu của một quá trình phát triển mong muốn và sự nhất quán về con đường và các giải pháp cơ bản để thực hiện*. Như vậy, chức năng chính của chiến lược phát triển là *sự lựa chọn hướng và cách đi tối ưu mang tính tổng thể trong lộ trình phát triển dài hạn*. Về hướng đi, chiến lược phát triển cung cấp "tầm nhìn" của một quá trình phát triển mong muốn, đó là một bức tranh thể hiện viễn cảnh mong muốn, mà quá trình phát triển nhằm đạt tới. Còn về cách đi, chức năng của chiến lược phát triển là vạch ra con đường (lộ trình) tổng thể cho việc đi tới đích cuối cùng như thế nào? bao gồm: mô hình phát triển, thể chế, cơ chế vận hành sự phát triển.

Theo cách đặt vấn đề trên, nếu chiến lược phát triển là vạch ra các đường nét hướng quỹ đạo cho sự phát triển trong một thời gian dài, thì *quy hoạch phát triển là sự thể hiện tầm nhìn, sự bố trí chiến lược về thời gian và không gian lãnh thổ, xây dựng khung vĩ mô về tổ chức không gian để chủ động hướng tới mục tiêu, đạt hiệu quả cao, phát triển bền vững*. Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội là văn bản luận chứng và lựa chọn phương án phát triển hợp lý và tổ chức kinh tế - xã hội theo lãnh thổ dài hạn (ít nhất là 5 năm) trên không gian lãnh thổ nhất định. Như vậy, chiến lược và quy hoạch đều có

chức năng định hướng phát triển, nhưng theo logic, chức năng của quy hoạch là cụ thể hóa chiến lược, là một bước triển khai, biến chiến lược thành thực tế cuộc sống ở các khía cạnh thời gian, không gian và tổ chức.

Chiến lược và quy hoạch với chức năng như vậy, thì chưa thể là công cụ quản lý, điều tiết các hoạt động kinh tế - xã hội diễn ra trong từng giai đoạn, thời điểm cụ thể. Trong hệ thống hoạch định phát triển ở Việt Nam, kế hoạch đóng vai trò đó. *Kế hoạch phát triển là một công cụ quản lý và điều hành vĩ mô nền kinh tế quốc dân, nó xác định một cách hệ thống những hoạt động nhằm phát triển kinh tế - xã hội theo những mục tiêu, chỉ tiêu và các cơ chế chính sách sử dụng trong một thời kỳ nhất định*. Kế hoạch có chức năng cụ thể hoá các tầm nhìn chiến lược phát triển và mục tiêu của quy hoạch để từng bước thực hiện và biến chiến lược, quy hoạch thành thực tế cuộc sống. Kế hoạch phát triển được thể hiện rõ nhất (so với chiến lược và quy hoạch) chức năng: phân chia chiến lược và quy hoạch thành các lộ trình ngắn hơn, xác định nhiệm vụ cần phải đạt được trong từng giai đoạn phát triển, đặt ra một cách cụ thể hệ thống mục tiêu, chỉ tiêu và những giải pháp, chính sách thích hợp cho thời kỳ kế hoạch.

Hai là, theo những tính chất đặc trưng

(1) Về tính chất phân định thời gian

Chiến lược như trên đã nói là sự mô tả mong muốn về viễn cảnh tương lai phát triển, vì vậy tốt nhất thường không nên bị chặn bởi thời gian. Khoảng thời gian chiến lược về nguyên tắc chỉ được ước tính sau khi đã hình dung ra bức tranh viễn cảnh của đất nước và nó phụ thuộc vào khả năng "nhìn xa, trông rộng" của các nhà hoạch định chiến lược về tương lai. Vì thế, tính chất dài hạn và sự tương đối trong phân đoạn thời gian là đặc trưng về phân định thời gian của chiến lược. Thời gian chiến lược có thể 10 năm, 20 năm; thậm chí, có những nước hiện nay đã xây dựng chiến lược phát triển đất nước đến 50 năm. Khoảng thời gian của chiến lược được xác định một cách tương đối chứ không đòi hỏi chính xác như các văn bản kế hoạch và quy hoạch.

Trong khi đó, tính phân đoạn trong kế hoạch và quy hoạch đòi hỏi chính xác và cụ thể. Một yêu cầu mang tính nguyên tắc quy hoạch hay kế hoạch phải có

khung thời gian rõ ràng. Về lượng thời gian, quy hoạch thường xây dựng khoảng thời gian dài hơn (10 năm) và được phân đoạn thành 5 năm, còn kế hoạch được chia thành nhiều mức độ khác nhau: 5 năm, 3 năm và hàng năm. Trong các khoảng thời gian cụ thể ấy của quy hoạch và kế hoạch, chúng ta phải thực hiện được một số mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể nhằm thực hiện các bước đi của chiến lược phát triển.

(2) Về tính chất hướng đích

Chiến lược là một sự lựa chọn về “con đường”, mà quốc gia sẽ đi theo để hướng đến một “mục đích tổng thể” trong dài hạn. Chức năng chủ yếu của chiến lược là định hướng, là vạch ra các đường nét chủ yếu cho sự phát triển của đất nước trong thời gian dài, vì vậy *chiến lược sẽ mang tính chất định tính là chủ yếu*. Tính định lượng trong chiến lược chỉ thể hiện ở một mức độ cần thiết, trong đó bao gồm một số tính toán, các dự báo, luận chứng cần thiết. Tuy nhiên, *không nên hiểu bản chiến lược có thời gian 10 năm chính là hai bản kế hoạch 5 năm ghép lại*. Thế nhưng, điều này không có nghĩa là chiến lược chung chung, mơ hồ, mà vẫn phải bảo đảm “độ nét” của nó. Đó là một bức tranh về viễn cảnh tương lai được lộ ra một cách sáng sủa, rõ ràng, không viên vông, một bức tranh thể hiện rõ đích đến cuối cùng và cách để đến được.

Kế hoạch cũng bao gồm cả mặt định tính và định lượng, tuy vậy mặt định lượng là đặc trưng cơ bản hơn của kế hoạch. Bức tranh viễn cảnh được xác định bằng những đường nét chính trong chiến lược phải được cụ thể hóa bằng các nhiệm vụ với các con số định lượng cả về mục tiêu và giải pháp của các kế hoạch. Quản lý bằng kế hoạch mang tính tác nghiệp cụ thể hơn, chi tiết hơn. Tính định lượng của kế hoạch được thể hiện thông qua hệ thống các chỉ tiêu phản ánh mục tiêu, kết quả, đầu ra hay hoạt động cần đạt được trong giai đoạn kế hoạch. Bên cạnh đó là các chỉ tiêu phản ánh nhu cầu nguồn lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đặt ra.

Tính chất hướng đích trong quy hoạch phát triển không phải cụ thể bằng những chỉ tiêu định lượng như kế hoạch, nó cũng không phải là đi vào mô tả bức tranh tổng quát của tương lai như chiến lược, mà phải thể hiện ở những lát cắt theo không gian các mục tiêu và nhiệm vụ phát triển. Sự khác nhau về tính chất hướng đích của

quy hoạch so với chiến lược ở chỗ: Quy hoạch không phải chỉ thể hiện mong muốn như chiến lược, mà nó cũng cần phải được luận chứng cụ thể hơn.

Trong quy hoạch thể hiện những kỳ vọng về bức tranh nền kinh tế sẽ đạt tới dưới dạng các sơ đồ phân bố, bố trí theo lãnh thổ các thành quả phát triển sẽ đạt được về kinh tế - xã hội, kết cấu hạ tầng kỹ thuật trong thời kỳ quy hoạch. Tính chất hướng đích của quy hoạch cũng khác so với kế hoạch, các nhiệm vụ, nội dung phát triển không phải được mô tả bằng các con số định lượng, mà nó thể hiện ở các phương án, mô hình tổ chức kinh tế, xã hội theo lãnh thổ và các nhiệm vụ được thể hiện qua các sơ đồ, bản đồ bố trí không gian.

(3) Về yêu cầu định hướng mục tiêu

Nội dung chính của chiến lược là một bức tranh phản ánh điểm đến của tương lai. Điều này đòi hỏi bức tranh vẽ ra phải rõ ràng, hoàn chỉnh, tổng thể, trong đó hiện diện tất cả *những thành quả của quá trình phấn đấu*. Tuy nhiên, không thể hiện trong chiến lược những tính toán cụ thể về chi phí hay hiệu quả của quá trình thực hiện, cũng như không phản ánh nhiều các giải pháp hay quá trình tổ chức thực hiện để đạt tới. Đây là chỗ để phân biệt rõ ràng chiến lược với kế hoạch hay chương trình, dự án phát triển.

Nếu như việc mô tả thành quả đạt được là yêu cầu của định hướng mục tiêu của chiến lược, thì *tính kết quả và tính hiệu quả lại là yêu cầu phải cụ thể, rõ ràng trong kế hoạch phát triển*. Các mục tiêu của kế hoạch là phải thể hiện ở tính kết quả.

Trong bản quy hoạch, việc hướng đích cũng không chỉ phản ánh thành quả tổng hợp như trong chiến lược, mà phải chi tiết hơn, chia ra thành các góc độ cụ thể hơn. Hơn nữa, tại quy hoạch, các thành quả không chỉ được nêu lên, mà phải được luận chứng cụ thể cho tính chất tối ưu của nó. Tuy nhiên, quy hoạch cũng không thể đi nhiều vào việc tính toán kết quả hay chi phí cụ thể, cũng như những tác nghiệp chi tiết cho quá trình tổ chức thực hiện, vì đó là nhiệm vụ của kế hoạch, với tư cách là công cụ triển khai chiến lược và quy hoạch.

Ba là, nhận diện theo nội dung

Do có những khác biệt về vị trí chức năng, tính chất đặc trưng và yêu cầu định hướng kết quả, nên mỗi văn bản hoạch định phát triển lại có mức độ và sự khác biệt. Cụ thể:

- *Nội dung bản chiến lược phát triển* gồm: (i) Mô tả điểm xuất phát; (ii) Xây dựng bức tranh của tương lai; (iii) Phác họa con đường kết nối điểm xuất phát

Do xuất phát từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung và lại mới bước vào “cuộc chơi bằng chiến lược”, nên các văn bản hoạch định, dù là chiến lược hay quy hoạch của nước ta, vẫn mang “màu sắc” của kế hoạch.

và điểm đến cuối cùng. Trả lời những câu hỏi này liên quan đến nội dung cơ bản của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Có thể mô tả nội dung của chiến lược bằng Sơ đồ 1.

- *Nội dung bản quy hoạch phát triển* gồm:

(1) Phân tích tiềm năng và đánh giá thực trạng phát triển kinh tế - xã hội: Phải tìm ra các tiềm năng và đánh giá được thực trạng phát triển của vùng quy hoạch, phải thực hiện đánh giá toàn diện trên 3 mặt chủ yếu: kinh tế, xã hội và kết cấu hạ tầng kỹ thuật.

(2) Định hướng phát triển gồm những nội dung: (i) Các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và chỉ tiêu tổng quát, cũng như từng khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường và kết cấu hạ tầng kỹ thuật. (ii) Luận chứng các phương án phát triển kinh tế - xã hội, bao gồm luận chứng về phương án phát triển các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội, phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - kỹ thuật, sử dụng đất đai, bố trí dân cư. (iii) Luận chứng phương án phân bố, bố trí mạng lưới phát triển kinh tế, xã hội, bao gồm: tổ chức không gian lãnh thổ phát triển, trong đó nhấn mạnh đến tổ chức các vùng động lực, vùng không động lực và tổ chức phối hợp giữa các vùng; bố trí mạng lưới phát triển các ngành kinh tế, các lĩnh vực xã hội, mạng lưới phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật. Hệ thống bản đồ quy hoạch phát triển và phân bố không gian sẽ minh họa, làm rõ những nội dung này.

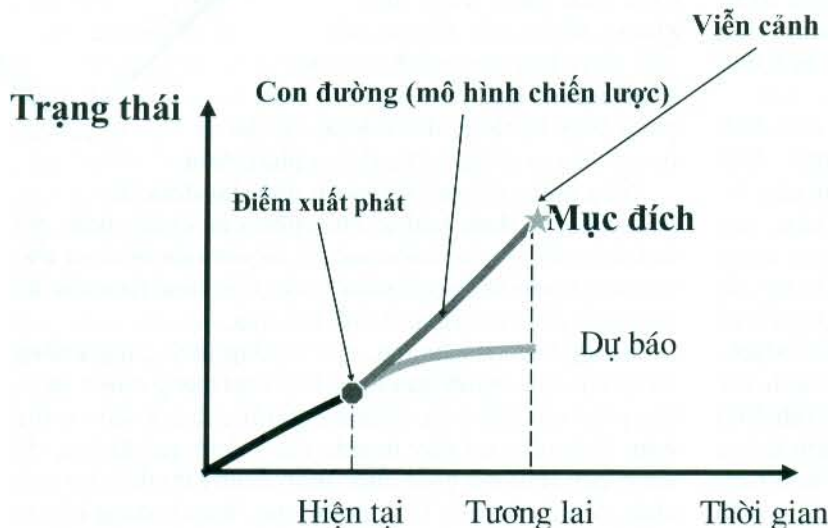
(3) Giải pháp tổ chức thực hiện quy hoạch phát triển cần nhấn mạnh đến việc xác định và tổ chức bảo đảm các nguồn lực, như: vốn đầu tư, nguồn nhân lực, khoa học công nghệ để thực hiện. Trong đó, nhấn mạnh đến các chương trình dự án ưu tiên và bảo đảm nguồn lực cho các chương trình đó.

- *Nội dung các kế hoạch phát triển* gồm: Phần đánh giá thực hiện kế hoạch thời kỳ trước; Xác định mục tiêu, nhiệm vụ, chỉ tiêu kế hoạch; Các giải pháp tổ chức thực hiện kế hoạch.

Các giải pháp của kế hoạch cần được nhấn mạnh những điểm khác biệt với chiến lược và quy hoạch. Cụ thể, cần phân chia các nội dung của kế hoạch thành 2 nhóm: một số nội dung mang tính tác nghiệp thường niên, thì sẽ được cụ thể hóa và triển khai thực hiện trong các bản kế hoạch hàng năm; còn các nội dung mang tính đột phá, cần thiết phải được triển khai bằng việc xây dựng và triển khai thực hiện dưới dạng các chương trình dự án.

Đặc biệt, cần xây dựng khung theo dõi đánh giá kế hoạch. Đây là điểm khác biệt của kế hoạch so với chiến lược và quy hoạch với chức năng kế hoạch là công cụ triển khai tổ chức thực hiện. Trong kế hoạch theo dõi đánh giá, điều quan trọng là xây dựng được bộ chỉ số (các thước đo quá trình thực hiện chỉ tiêu), xác định tần suất theo dõi, chủ thể theo dõi, nguồn cung cấp thông tin. Để thực hiện được việc theo dõi, các chỉ số cần phải gắn với chỉ tiêu, mỗi chỉ tiêu kế hoạch thường có ít nhất một chỉ số theo dõi, chỉ số càng nhiều, thì càng thuận lợi cho việc đánh giá chính xác việc thực hiện kế hoạch. □

SƠ ĐỒ 1: MÔ TẢ NỘI DUNG CỦA CHIẾN LƯỢC



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007). *Bối cảnh trong nước quốc tế và việc nghiên cứu xây dựng chiến lược 2011-2020*
2. Ngô Doãn Vịnh (2007). *Chiến lược phát triển: Bàn về tư duy và hành động có tính chiến lược*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
3. Ngô Thắng Lợi (2011). *Hoạch định phát triển kinh tế - xã hội: Lý luận và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội
4. Ngô Thắng Lợi, Vũ Cường (2007). *Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập*, Nxb Lao động xã hội, Hà Nội