

Quy trình dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm

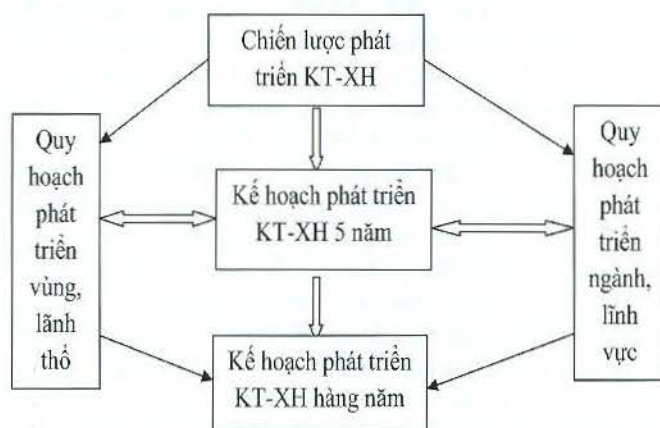
ĐỖ VĂN THÀNH

Bài viết này tập trung làm rõ vai trò dự báo công tác kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường và đề xuất quy trình và tổ chức thực hiện quy trình dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) 5 năm ở Việt Nam.

QUY TRÌNH KẾ HOẠCH HÓA NỀN KINH TẾ QUỐC DÂN

Kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân ở nước ta là quá trình đi từ xây dựng chiến lược, quy hoạch đến kế hoạch phát triển 5 năm và hàng năm. Chiến lược và quy hoạch phát triển là một dạng kế hoạch dài hạn, trong khi kế hoạch phát triển 5 năm chính là kế hoạch trung hạn.

SƠ ĐỒ 1: QUAN HỆ GIỮA CÁC CHIẾN LƯỢC, QUY HOẠCH VÀ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KT-XH



Trong công tác kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân, kế hoạch phát triển 5 năm được coi là xương sống. Việc lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm do Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện.

Giữa chiến lược, quy hoạch, kế hoạch có mối quan hệ hữu cơ. Chiến lược phát triển KT-XH xác định định hướng lớn và mục tiêu phát triển KT-XH của đất nước trong dài hạn (10-20 năm). Quy hoạch, kế hoạch

là bước cụ thể hoá của chiến lược. Kế hoạch hàng năm là bước cụ thể hoá của kế hoạch 5 năm và được xem là kế hoạch hành động nhằm đạt được các mục tiêu đặt ra trong kế hoạch 5 năm. Kế hoạch hàng năm có ý nghĩa phục vụ công tác chỉ đạo điều hành của Chính phủ và của chính quyền địa phương trong các hoạt động phát triển KT-XH.

Trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, rõ ràng bản kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm được xây dựng cũng như hiện nay là không còn phù hợp và ít có tính khả thi bởi nhiều nhận định về tình hình KT-XH thế giới và trong nước ở đầu kỳ kế hoạch 5 năm đã không còn đúng như vậy trong quá trình thực hiện kế hoạch đó.

NHIỆM VỤ TRỌNG TÂM CỦA CÔNG TÁC KẾ HOẠCH HÓA NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Dự báo phát triển KT-XH, bao gồm các hoạt động:

- Xác định các điều kiện trong nước và ngoài nước có tác động đến xu thế phát triển KT-XH của đất nước, xác định các cơ hội và các hạn chế ảnh hưởng đến sự phát triển, nhất là về mặt tài chính;

- Đánh giá các chỉ số chính của hệ thống ngân sách của đất nước trong giai đoạn trung và dài hạn;

- Lựa chọn cách thức và phương tiện

*PGS, TS. Nguyễn Phú Giám đốc Trung tâm Thông tin và Dự báo Kinh tế - Xã hội Quốc gia
Email: hieuthanhdv@gmail.com

để đạt được các mục tiêu phát triển KT-XH, đảm bảo sử dụng hiệu quả nhất các nguồn lực sẵn có;

- Xác định các nguồn lực cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển KT-XH.

Lập kế hoạch cho các chương trình mục tiêu

Nhiệm vụ này đòi hỏi sự cụ thể hóa các mục tiêu phát triển KT-XH khi tính toán đến những hướng chính sách, lĩnh vực cần ưu tiên cũng như tổ hợp các biện pháp nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối giữa các ngành kinh tế cũng như các vấn đề xã hội.

Công tác dự báo được hiểu như một hệ thống các khái niệm khoa học dựa trên những thay đổi tuần tự (quỹ đạo) của nền kinh tế theo sự tác động của những yếu tố có thể kiểm soát được cũng như các yếu tố ngoài tầm kiểm soát trong tương lai.

Sự khác nhau giữa dự báo và kế hoạch ở chỗ: Dự báo thì xác định đến mức tương đối các chi tiết các kịch bản phát triển của nền kinh tế tùy theo tình hình biến động trong và ngoài nước, tức là xác định mức độ kết quả có thể đạt được; còn kế hoạch có nhiệm vụ lập trình sơ đồ phát triển theo hướng được lựa chọn, tức là phải đề ra các biện pháp cần thiết nhằm đảm bảo hoàn thành các mục tiêu đề ra dựa trên những nguồn lực đã và đang có.

Dự báo chỉ mô tả một hướng phát triển từ hiện tại đến tương lai, tức là những khả năng, kết quả cuối cùng có thể đạt được. Còn kế hoạch thì theo chiều ngược lại, từ mục tiêu trong tương lai phải lựa chọn những bước đi và giải pháp cụ thể.

Điểm chốt của quy trình lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm là công tác dự báo, kết quả của quá trình thực hiện dự báo là căn cứ tốt nhất cho việc hình thành các mục tiêu kế hoạch. Do đó, quy trình lập kế hoạch gần như được lồng ghép vào quy trình thực hiện dự báo. Sau khi có kết quả dự báo, việc hình thành các kịch bản phát triển cũng gần như được hoàn tất. Các giải pháp thực hiện và tổ chức kiểm tra giám sát sau đó được đưa ra cũng căn cứ trên kết quả của quá trình dự báo.

Kiểm soát việc lập và thực hiện kế hoạch

Cơ chế giảm thiểu sự khác nhau và làm tăng sự thống nhất giữa dự báo và lập trình kế hoạch nằm ở nhiệm vụ thứ ba kiểm soát công tác lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH và

việc triển khai cụ thể những mục tiêu do chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đề ra trên cơ sở của các dự báo. Điều đó đòi hỏi vai trò hàng đầu của công tác dự báo khi sử dụng các hệ thống số liệu của các lĩnh vực tài chính - ngân hàng trong khi đề xuất các kịch bản phát triển cho từng ngành kinh tế cũng như của toàn bộ nền kinh tế.

Có thể thấy, dự báo là nhiệm vụ đầu tiên và là căn cứ quan trọng để thực hiện các bước tiếp theo. Theo đó, chất lượng dự báo có ảnh hưởng trực tiếp tới tính khả thi trọng việc thực hiện các chỉ số phát triển KT-XH ở chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển.

Để thấy rõ hơn vai trò của dự báo trong công tác kế hoạch hóa nền kinh tế thị trường, dưới đây sẽ làm rõ hơn vai trò của dự báo trong lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm.

VAI TRÒ CỦA DỰ BÁO TRONG LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KT-XH

Hiện tại ở nước ta vẫn chưa có một quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và hàng năm được chính thức công nhận và thống nhất từ Trung ương xuống địa phương, mặc dù đã có nhiều dự án có sự tài trợ của nhiều tổ chức quốc tế khác nhau về vấn đề này được triển khai. Mỗi dự án khác nhau thường đề xuất quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH với các bước và nội dung trong mỗi bước khác nhau. Tuy nhiên, các dự án này đều thống nhất là bản kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và hàng năm cần phải trả lời được những câu hỏi chính yếu nhất. Đó là:

- Chúng ta đang ở đâu?
- Chúng ta mong muốn đi đến đâu ?
- Chúng ta đến đích bằng cách nào?
- Chúng ta đang ở đâu trên đường đến đích?

Chúng tôi đã dựa trên việc trả lời 4 câu hỏi chính yếu này, cũng như trên cơ sở phân tích tài liệu của các dự án liên quan đến công tác kế hoạch hóa do các tổ chức quốc tế tài trợ đã và đang được triển khai trong những năm gần đây để đề xuất quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và hàng năm ở Việt Nam.

Quy trình được đề xuất gồm 4 giai đoạn, 8 bước như được mô tả chi tiết trong Sơ đồ 2. Ở đây Bước 1 là bước chuẩn bị với 2 nội dung hoạt động chính là: i) Tổ chức bộ máy lập kế hoạch và ii) Lên kế hoạch cho quá trình lập kế hoạch. Còn 7 bước tiếp theo được phân vào 4 Giai đoạn.

- *Giai đoạn 1:* Gồm Bước 2 nhằm trả lời câu hỏi *chúng ta đang ở đâu?*
- *Giai đoạn 2:* Gồm các Bước 3, 4, 5 nhằm trả lời câu hỏi *chúng ta có thể đi được đến đâu và mong muốn đi đến đâu?*
- *Giai đoạn 3:* Gồm các Bước 6, 7 nhằm trả lời câu hỏi *chúng ta đến đó bằng cách nào?*
- *Giai đoạn 4:* Gồm Bước 8 nhằm trả lời câu hỏi *chúng ta đang ở đâu trên đường đến đích và có thể đến đó được không?*

Trong quy trình lập kế hoạch thì các bước có liên quan mật thiết với nhau.

QUY TRÌNH DỰ BÁO PHỤC VỤ LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KT-XH

Dựa trên phân tích Nghị định về công tác dự báo của Liên bang Nga và từ thực tiễn triển khai công tác lập kế hoạch phát triển KT-XH ở Việt Nam, chúng tôi đề xuất quy trình dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển KT-XH Việt Nam gồm 4 giai đoạn như sau:

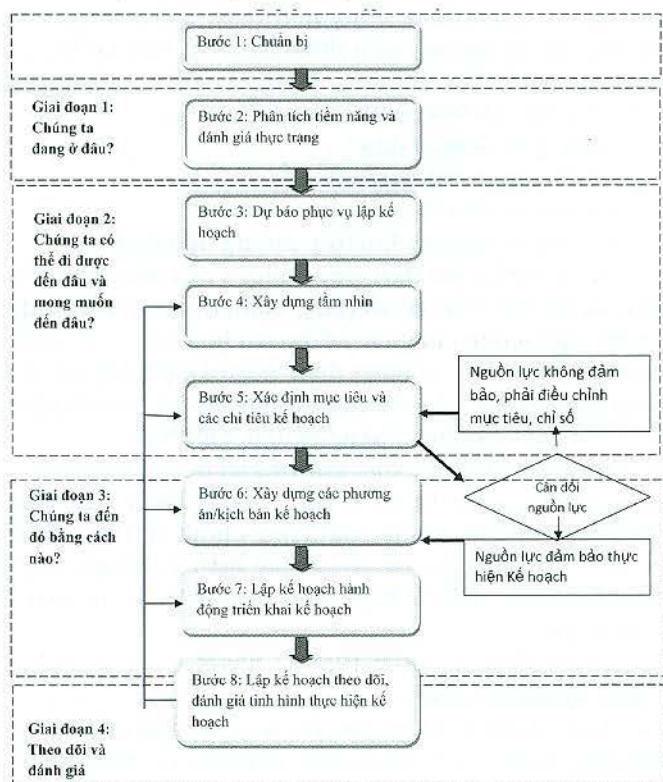
Giai đoạn 1: Thiết lập những điều kiện cho việc xây dựng các kịch bản dự báo và dự báo một số chỉ số cơ bản của kinh tế vĩ mô

Trong giai đoạn này phải nghiên cứu xác định được các điều kiện kịch bản vận hành nền kinh tế quốc gia và dự báo một số chỉ số cơ bản của kinh tế vĩ mô (còn được gọi là các thống số cơ bản cho dự báo).

Kết quả của giai đoạn này là xác lập được các điều kiện cho dự báo theo kịch bản (bao gồm cả các điều kiện trong nước và ngoài nước) và các thông số cơ bản cho dự báo được cấp cơ thẩm quyền phê duyệt (Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoặc Thủ tướng Chính phủ).

Giai đoạn 2: Xây dựng dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và hàng năm trên cơ sở các hoạt động kinh tế

SƠ ĐỒ 2: CÁC BƯỚC TRONG QUY TRÌNH
LẬP KẾ HOẠCH 5 NĂM



Lưu ý: Đối với kế hoạch phát triển 5 năm, chúng ta tuân thủ đầy đủ tất cả 8 bước, còn đối với kế hoạch hàng năm bỏ qua Bước 4 xây dựng tầm nhìn. Tầm nhìn đã được xác định trong kế hoạch 5 năm và/hoặc trong chiến lược phát triển KT-XH

Trong giai đoạn này các bộ, ngành, địa phương sẽ tiến hành phân tích, dự báo phục vụ lập kế hoạch của cơ quan, đơn vị mình dựa vào các điều kiện cho dự báo theo kịch bản và một số thống số cơ bản cho dự báo được xây dựng ở Giai đoạn 1 và đã được cấp thẩm quyền phê duyệt.

Giai đoạn 3: Xây dựng các kịch bản dự báo và huy động sự tham gia của cộng đồng vào dự báo và bình luận kết quả dự báo – Hoàn chỉnh dự báo ở cấp quốc gia

Giai đoạn này cần cân đối kết quả dự báo từ các bộ, ngành, địa phương; xây dựng các kịch bản dự báo và huy động các bên liên quan tham gia vào dự báo cũng như bình luận kết quả dự báo.

Kết quả dự báo của giai đoạn này cần được cấp thẩm quyền phê duyệt trước khi chuyển xuống các bộ, ngành, địa phương khác để hoàn chỉnh dự báo.

Giai đoạn 4: Hoàn chỉnh dự báo ở cấp bộ, ngành và địa phương

Trong Giai đoạn này trên cơ sở các kịch bản dự báo và việc chốt một cách cô đọng các chỉ số cơ bản của nền kinh tế như các chỉ số về tăng trưởng, lạm phát, thu nhập, tiết kiệm, tích lũy - tiêu dùng, vốn đầu tư, xuất-nhập khẩu, thu chi ngân sách, cung cầu nhân lực, cung cầu một số sản phẩm chủ yếu trong đó nhất là sản phẩm điện... ở cấp quốc gia, các bộ, ngành và địa phương sẽ hoàn chỉnh lại kết quả dự báo của cơ quan, đơn vị mình theo các kịch bản dự báo tương đồng với kịch bản dự báo trong kỳ kế hoạch (Sơ đồ 3).

TỔ CHỨC TRIỂN KHAI CÔNG TÁC DỰ BÁO PHỤC VỤ LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KT-XH

Giai đoạn 1: Thiết lập những điều kiện cho việc xây dựng các kịch bản dự báo và dự báo một số chỉ số cơ bản của kinh tế vĩ mô

Bộ Kế hoạch và Đầu tư gửi Bộ Tài chính, một số bộ, ngành liên quan và Ngân hàng Nhà nước dự thảo các điều kiện kịch bản và dự báo một số chỉ số cơ bản của kinh tế vĩ mô (gọi tắt là thông số dự báo cơ bản).

Các bộ, ngành này tham gia góp ý để hoàn thiện các điều kiện kịch bản dự báo và các thông số dự báo cơ bản.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hoặc được ủy

quyền phê duyệt các điều kiện kịch bản và các thông số dự báo cơ bản.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn các bộ, ngành và địa phương sử dụng các điều kiện kịch bản và các thông số cơ bản cho dự báo thuộc lĩnh vực, lãnh thổ quản lý của bộ, ngành và địa phương.

Giai đoạn 2: Xây dựng dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và hàng năm trên cơ sở các hoạt động kinh tế ở các bộ, ngành và địa phương

Sau khi các điều kiện kịch bản và các thông số dự báo cơ bản được phê chuẩn, các bộ, ngành địa phương dự báo các hoạt động kinh tế thuộc lĩnh vực, phạm vi quản lý.

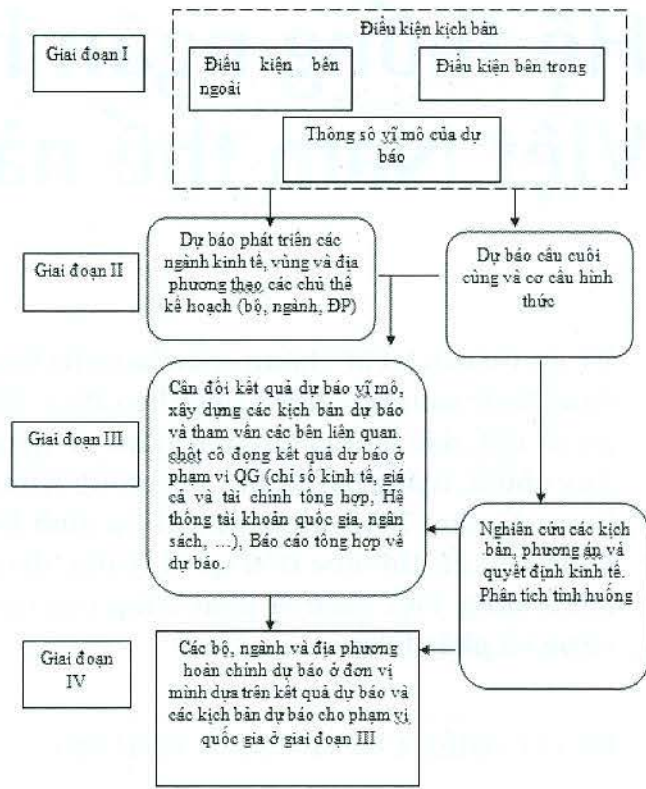
Giai đoạn 3: Xây dựng các kịch bản dự báo và huy động sự tham gia của cộng đồng vào dự báo và bình luận kết quả dự báo – Hoàn chỉnh dự báo ở cấp quốc gia

Trên cơ sở kết quả phát triển KT-XH trong 3 quý của năm tài chính hiện hành và báo cáo kết quả dự báo của các bộ, ngành và địa phương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoàn chỉnh kết quả dự báo, xây dựng các kịch bản dự báo theo các điều kiện kịch bản. Thông tin về dự báo kinh tế vĩ mô và các bảng cân đối được tính theo giá so sánh và giá hiện hành của năm được công bố. Đồng thời, tổ chức xin ý kiến của các bên liên quan, trình Chính phủ phê duyệt (hoặc được ủy quyền phê duyệt) các kịch bản dự báo ở cấp quốc gia đã được cân đối và hoàn thiện.

Giai đoạn 4: Hoàn chỉnh dự báo ở cấp bộ, ngành và các địa phương

Sau khi các kịch bản dự báo ở cấp

SƠ ĐỒ 3: QUY TRÌNH DỰ BÁO PHỤC VỤ LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KT-XH



quốc gia được phê duyệt, các bộ, ngành trung ương tiến hành hoàn thiện dự báo về phát triển các loại hình hoạt động kinh tế, các khu vực, lĩnh vực kinh tế... thuộc phạm vi quản lý. Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chỉnh sửa dự báo phát triển KT-XH của địa phương cho năm lập kế hoạch và trong kỳ kế hoạch tiếp theo.

Các phương án dự báo của các bộ, ngành, địa phương sau khi được chỉnh sửa, hoàn thiện sẽ được gửi về Bộ Kế hoạch và Đầu tư. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009). *Dự án Nâng cao Năng lực chính quyền địa phương (SLBG)*, tài liệu Nâng cao năng lực lập kế hoạch và ngân sách địa phương
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư - UNICEF (2012). *Dự án Nâng cao năng lực giám sát và đánh giá, tài liệu Hướng dẫn lập kế hoạch hàng năm và 5 năm cấp địa phương theo phương pháp mới*
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư - UNICEF (2012). *Dự án Nâng cao năng lực giám sát và đánh giá, tài liệu Hướng dẫn TD&ĐG dựa vào kết quả thực hiện kế hoạch phát triển địa phương hàng năm và 5 năm*
4. Đỗ Văn Thành, СТРИЖКОВА Любовь Аркадьевна (2015). Quy trình dự báo và những điều kiện cơ bản xây dựng kịch bản dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 16, tháng 08/2015
5. Đỗ Văn Thành, Lương Văn Khôi (2015). Đề xuất quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn (5 năm) ở Việt Nam, *Tạp chí Thông tin và Dự báo Kinh tế - Xã hội Quốc gia*, số 109
6. СТРИЖКОВА Любовь Аркадьевна và Irina K. (2015). Lý thuyết chung về công tác dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn ở Liên bang Nga, *Tạp chí Thông tin và Dự báo Kinh tế - Xã hội Quốc gia*, tháng 07/2015
7. СТРИЖКОВА Любовь Аркадьевна (2012). Vai trò hệ thống các mối liên hệ trong dự báo kinh tế vĩ mô, *Tuyển tập các công trình nghiên cứu khoa học của Viện Nghiên cứu kinh tế vĩ mô*, Liên bang Nga, Vol 2, 2012, (tiếng Nga)