

XÂY DỰNG LUẬT QUY HOẠCH VÀ KẾ HOẠCH HOÁ PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI: VIỆC CẦN THIẾT VÀ CẤP BÁCH TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

ĐINH VĂN ÂN*
LÊ VIẾT THÁI**

1. Thành công và hạn chế của công tác kế hoạch hoá trong thời gian qua

Cùng với sự nghiệp đổi mới kinh tế của đất nước, công tác kế hoạch hoá đã được đổi mới từng bước, góp phần không nhỏ vào những thành công của đất nước trong 20 năm qua. Vai trò của công tác kế hoạch hoá trong nền kinh tế tiếp tục được Đảng và Nhà nước khẳng định qua các kỳ Đại hội, đặc biệt trong 3 kỳ Đại hội gần đây, từ Đại hội VIII đến Đại hội X.

Quán triệt đường lối đổi mới của Đảng, dưới sự chỉ đạo của Chính phủ, công tác kế hoạch hoá đã có những chuyển biến quan trọng, góp phần tích cực thúc đẩy quá trình đổi mới kinh tế ở nước ta. Những kết quả đạt được thể hiện trên các mặt sau đây:

- Vai trò cần thiết của Nhà nước và công tác kế hoạch hoá trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa từng bước được khẳng định.

- Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội được xây dựng tạo cơ sở cho quá trình xây dựng quy hoạch và kế hoạch 5 năm.

- Công tác quy hoạch phát triển đã được tăng cường, tạo điều kiện thuận lợi để phát triển một số ngành, lĩnh vực cũng như một số vùng kinh tế trọng điểm.

- Công tác kế hoạch hoá được chuyển dần trọng tâm sang kế hoạch hoá định hướng phát triển 5 năm, đồng thời chuyển dần việc điều hành kế hoạch từ can thiệp vĩ mô sang duy trì cân đối vĩ mô, sử dụng những công cụ gián tiếp. Bên cạnh đó, việc triển khai phương pháp kế hoạch hoá theo chương trình mục tiêu nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc nhất của xã hội cũng được tiến hành.

- Hệ thống chỉ tiêu kế hoạch được thay đổi một cách cơ bản, thu hẹp dần các chỉ tiêu hiện vật đồng thời mở rộng thêm các chỉ tiêu giá trị.

- Quy trình lập kế hoạch đã được đổi mới từng bước theo hướng dân chủ và công khai.

- Công tác điều hành kế hoạch có hiệu lực thiết thực hơn, kịp thời phát hiện và ứng phó trước những diễn biến bất thường xuất hiện trong nền kinh tế thế giới và khu vực, trong đời sống kinh tế - xã hội trên các vùng ở Việt Nam được điều hành thông qua việc sử dụng các công cụ quản lý vĩ mô là

* Đinh Văn Ân, Tiến sỹ Kinh tế, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

** Lê Viết Thái, Phó trưởng ban, Ban Nghiên cứu Thể chế kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

chính, nhằm đảm bảo những cân đối lớn góp phần ổn định kinh tế - xã hội.

Mặc dù việc đổi mới kế hoạch hoá trong thời gian qua có tiến bộ đáng kể nhưng do nhiều lý do, kết quả của đổi mới kế hoạch hoá còn một số hạn chế. Ở một số ngành trung ương và địa phương vẫn còn hiện tượng duy trì hoặc trở lại kế hoạch hoá kiểu cũ. Các thông tin kinh tế - xã hội chưa được tập hợp, phân tích đầy đủ, nguồn lực thường được đánh giá quá cao, nhu cầu thị trường trong nước và nước ngoài không được dự báo chính xác, cộng với sự nóng vội, chủ quan đã làm cho nội dung quy hoạch, kế hoạch phần nào còn mang tính duy ý chí. Công tác quy hoạch và kế hoạch còn bộc lộ những hạn chế trên một số lĩnh vực sau:

- Chưa xây dựng được cơ sở lý luận và phương pháp luận về kế hoạch hoá phù hợp với thực tế đổi mới của đất nước trong điều kiện hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế; một số vấn đề về quan điểm, nội dung cơ bản cho việc đổi mới kế hoạch hoá như vai trò của Nhà nước trong cơ chế thị trường chưa được lý giải đủ rõ.

- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm còn chưa thật ăn khớp với nhau, chưa kế thừa, phát triển và cụ thể hoá trong một quy trình rõ ràng; số lượng mục tiêu và số lượng các chương trình trọng điểm quá nhiều làm cho nguồn lực của Nhà nước bị dàn trải; chưa tính đầy đủ các nguồn lực trong nước và ngoài nước; các yếu tố khoa học, công nghệ, các yêu cầu về nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh chưa được chú ý đúng mức.

- Nội dung của kế hoạch vẫn còn mang tính duy ý chí với nhiều sắc thái của kế hoạch thời bao cấp; công tác lập kế hoạch ở các cấp từ tỉnh trở xuống vẫn chỉ xoay quanh việc "xin" dự án và nguồn ngân sách bổ sung (chuyển từ bao cấp hiện vật sang bao cấp thông qua dự án và ngân sách); công tác kế hoạch hoá vẫn chỉ là việc của những người trong ngành kế hoạch, nội dung của kế hoạch vẫn chưa được công khai, đầy đủ; những nội dung chính sách trong kế

hoạch vẫn mang tính hình thức, mối liên hệ giữa các biện pháp chính sách và mục tiêu kế hoạch chưa có tính thuyết phục.

- Mặc dù nội dung kế hoạch đã chuyển theo tính định hướng, nhưng trên thực tế, nhiều địa phương (kể cả cán bộ lẫn người dân) vẫn còn hiểu các chỉ tiêu định hướng là những chỉ tiêu bắt buộc. Điều đó dẫn đến tư tưởng phải phấn đấu hoàn thành và hoàn thành vượt mức chỉ tiêu kế hoạch, kể cả khi việc hoàn thành này sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế (do biến động của thị trường thế giới hoặc thị trường trong nước) của cơ sở nói riêng và của địa phương nói chung.

- Hệ thống kế hoạch theo ngành và theo lãnh thổ chưa được liên kết, phối hợp có hiệu quả; sự phối hợp và phân cấp trong công tác kế hoạch hoá chưa rõ ràng, chưa phát huy đầy đủ tiềm năng của các địa phương, chưa khắc phục được hiện tượng ỷ lại của các địa phương. Điều này dẫn đến hậu quả là mọi diễn biến bất thường ở các nơi trong nước đều dồn lên Chính phủ giải quyết, làm cho Chính phủ luôn bị động và gặp nhiều khó khăn trong điều hành kế hoạch.

- Cơ chế điều hành kế hoạch chưa thật phù hợp với cơ chế thị trường, chính sách chưa nhất quán, còn thất thường; việc điều hành kế hoạch bằng các biện pháp hành chính còn nhiều, chưa phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế mở và xu thế hội nhập quốc tế ngày càng tăng, chưa huy động nguồn lực toàn xã hội, sự nỗ lực của mọi tầng lớp, đặc biệt là giới khoa học và doanh nhân tham gia vào việc xây dựng và thực hiện kế hoạch.

- Hệ thống thông tin kinh tế - xã hội phục vụ công tác kế hoạch hoá chưa đáp ứng được yêu cầu của việc đổi mới kế hoạch hoá về độ chính xác và tính thống nhất, về phạm vi và thời điểm; công tác dự báo còn yếu.

- Bộ máy tổ chức, trình độ cán bộ còn "đuối tầm" so với yêu cầu thực tiễn; trang thiết bị lạc hậu, không đáp ứng được những đòi hỏi mới của công tác kế hoạch hoá.

Đổi mới cơ chế quản lý kinh tế nói chung và đổi mới kế hoạch hoá nói riêng là một quá trình phức tạp vì các yếu tố cấu thành của nền kinh tế thị trường ở Việt Nam đang từng bước được thiết lập. Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng, công tác kế hoạch hoá đã, đang và sẽ có vị trí quan trọng trong việc chuyển đổi sang cơ chế quản lý mới, là một công cụ không thể thiếu được của nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Việc đổi mới công tác kế hoạch hoá trong bối cảnh hiện nay vừa có những điều kiện thuận lợi, vừa phải vượt qua những thách thức mới, đặc biệt là phải đáp ứng được những yêu cầu của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, đồng thời phải đáp ứng được những đòi hỏi của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

2. Sự cần thiết của việc xây dựng và ban hành Luật về Quy hoạch và Kế hoạch hoá Phát triển kinh tế - xã hội

Bắt đầu từ chủ trương của Đại hội Đảng lần thứ VIII và sau đó được khẳng định trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX: "Đổi mới hơn nữa công tác kế hoạch hoá, nâng cao chất lượng công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội". Tiếp theo, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ X chỉ rõ: "Ban hành và thực thi Luật Kế hoạch hoá phát triển kinh tế - xã hội. Đổi mới mạnh mẽ, nâng cao chất lượng hoạt động nghiên cứu chiến lược, công tác quy hoạch, kế hoạch, đặc biệt coi trọng các chỉ tiêu và biện pháp về chất lượng phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội và môi trường; đổi mới nội dung, phương pháp xây dựng, quy trình xây dựng, thông qua và phê duyệt, triển khai thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế; phát huy tối đa mọi lợi thế so sánh và nguồn lực của quốc gia, của mỗi vùng và mỗi địa phương; gắn kết giữa chiến lược, quy hoạch với kế hoạch; nâng cao tính

khoa học, công khai, minh bạch, bảo đảm cho chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thực sự là công cụ điều hành có hiệu quả của Nhà nước, thu hút được sự quan tâm của các nhà đầu tư và nhân dân."

Để thực hiện chủ trương của Đảng về tiếp tục đổi mới công tác kế hoạch hoá, thời gian tới, cần tập trung xử lý một số vấn đề quan trọng, đó là:

- Đổi mới vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Thay đổi bản chất và nội dung công tác kế hoạch hoá phù hợp với quá trình đổi mới nhiệm vụ của Nhà nước trong nền kinh tế cũng như các công cụ can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Đổi mới quy trình xây dựng quy hoạch và kế hoạch theo hướng phát huy dân chủ, huy động mọi nguồn lực và trí tuệ của xã hội phục vụ cho công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

- Nâng cao chất lượng công tác giám sát và đánh giá;

- Gắn công tác quy hoạch, kế hoạch hoá với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, phù hợp với những cam kết quốc tế.

Việc giải quyết những vấn đề trên một cách đồng bộ và nhất quán đòi hỏi phải có một cơ sở pháp lý. Nhưng cho đến nay vẫn *chưa có một quy định pháp lý nào điều chỉnh các hành vi liên quan đến công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*, ngoại trừ Chỉ thị số 32/1998/CT/Tg (ban hành ngày 23/9/1998 của Thủ tướng Chính phủ) về công tác quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội thời kỳ đến năm 2010 và Chỉ thị số 33/2004/CT-TTg (ban hành ngày 23/9/2004) về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2006-2010. Điều này đã dẫn đến hiện tượng thiếu sự thống nhất, nhất quán về cả nội dung lẫn quy trình xây dựng quy hoạch, kế hoạch ở các cấp. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự lãng

phí và thiếu hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực xã hội để phát triển đất nước.

Cơ sở pháp lý này phải bao gồm những quy định điều chỉnh các hành vi liên quan đến quy hoạch và kế hoạch, từ việc xác định nội dung, quy trình lập đến công tác giám sát, đánh giá thực hiện quy hoạch, kế hoạch ở mọi cấp. Chính vì sự cần thiết đó, việc xây dựng Pháp lệnh Kế hoạch hoá đã được Quốc hội đưa vào Nghị quyết của Quốc hội số 35/2004 ngày 25/11/2004 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2005 và sau đó đã được chấp thuận nâng lên thành Luật tại Nghị quyết của Quốc hội số 49/2005 ngày 19/11/2005 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2006. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X cũng khẳng định cần phải xây dựng *Luật về Kế hoạch hoá phát triển kinh tế - xã hội*.

Do sự gắn bó mật thiết giữa công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải được xây dựng trên cơ sở quy hoạch và chiến lược) nên lãnh đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ban soạn thảo Luật Kế hoạch hoá đã nhất trí đề xuất xây dựng *Luật về Quy hoạch và Kế hoạch hoá phát triển kinh tế - xã hội*.

3. Một số dự kiến cho việc xây dựng Luật về Quy hoạch và Kế hoạch hoá Phát triển kinh tế - xã hội

3.1. Quan điểm chỉ đạo

Để Luật về Quy hoạch và Kế hoạch hoá Phát triển kinh tế - xã hội có nội dung phù hợp với cơ chế thị trường và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, việc xây dựng Luật cần dựa trên một số quan điểm chủ đạo sau:

- Đổi mới vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế từ một Nhà nước cho phép và quyết định theo hướng một Nhà nước tạo khung khổ pháp luật cho phép, hỗ trợ giúp đỡ và giám sát người dân tự do kinh doanh theo pháp luật;

- Xoá bỏ hoàn toàn tính duy ý chí và tính hình thức trong quá trình xây dựng kế hoạch, đặc biệt trong việc xác định mục tiêu kế hoạch;

- Thúc đẩy quá trình phân cấp theo nguyên tắc những hoạt động gắn liền với quyền lợi người dân do chính quyền cấp gần dân nhất chăm lo, chính quyền cấp trên chỉ thực hiện những nhiệm vụ có quy mô lớn mà cấp dưới không thực hiện được hoặc những việc mang tính liên vùng;

- Đổi mới công tác quy hoạch và kế hoạch hoá phải đáp ứng được yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế và vận dụng được những công nghệ mới, đặc biệt là công nghệ thông tin trong quá trình phát triển và dự báo kinh tế;

- Nâng cao tính dân chủ và công khai của quy hoạch và kế hoạch, tạo điều kiện cho người dân và các tổ chức kinh tế - xã hội tham gia chủ động và tích cực trong quá trình xây dựng và triển khai thực hiện kế hoạch;

- Gắn công tác kế hoạch hoá với công tác xây dựng, triển khai thực hiện Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội.

3.2. Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và nội dung chủ yếu

Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng

Luật này quy định những nội dung cụ thể, quy trình lập, điều hành, giám sát và đánh giá thực hiện quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở các cấp trong cả nước. Các cơ quan Nhà nước, tổ chức chính trị, kinh tế, xã hội có liên quan đến việc lập và điều hành kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội phải tuân thủ những quy định của Luật này trong việc lập và điều hành thực hiện quy hoạch và kế hoạch.

Nội dung chủ yếu

Trên cơ sở phân tích thực trạng và những yêu cầu đòi hỏi mới đối với công tác quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế -

xã hội, dự kiến nội dung của Luật sẽ tập trung vào một số vấn đề sau:

- Những quy định chung;
- Quản lý và điều hành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;
- Nội dung quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- Nội dung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- Phương pháp lập quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- Quy trình lập quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội;
- Tổ chức giám sát, đánh giá thực hiện quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Những vấn đề trên cũng chính là những chương chủ yếu nhất trong kết cấu nội dung của Luật.

4. Những tiên đề quan trọng đảm bảo thành công cho quá trình xây dựng và thực thi Luật

Để xây dựng và thực hiện thành công Luật về Quy hoạch và Kế hoạch hoá Phát triển kinh tế - xã hội theo những quan điểm, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng và nội dung trên, phát huy cao độ những bài học thành công và khắc phục những khiếm khuyết trong công tác quy hoạch và kế hoạch trong quá khứ, cần phải đổi mới tư duy, nội dung và phương pháp kế hoạch hoá, đồng thời cải thiện điều kiện phục vụ công tác quy hoạch, kế hoạch hoá. Cụ thể là:

4.1. Đổi mới tư duy

Trước hết, phải đổi mới quan niệm về Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Mặc dù công cuộc đổi mới kinh tế đã tiến hành được hơn 20 năm, song nếp nghĩ cũng như hành vi của nhiều công chức, nhiều nhà hoạch định chính sách ở các cơ quan công quyền vẫn tự coi mình có quyền phân chia, có quyền quản lý và có quyền giành

thuận lợi hơn trong quan hệ với dân chúng. Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng làm cản trở việc huy động tiềm năng trong dân, cản trở sự phát triển của khu vực ngoài quốc doanh. Việc *đổi mới tư duy về một Nhà nước cho phép và quyết định sang một Nhà nước tạo khung khổ pháp luật để công dân tự do kinh doanh theo pháp luật, hỗ trợ, giúp đỡ và giám sát* sẽ góp phần quan trọng trong việc đổi mới nội dung kế hoạch hoá, từ nguyên tắc phân bổ nguồn lực, công cụ điều hành đến những chính sách khuyến khích, hỗ trợ.

Trong quá trình chuyển sang kinh tế nhiều thành phần, do khu vực kinh tế nhà nước chiếm giữ những vị trí then chốt nên cần có sự quan tâm thích đáng. Tỷ trọng trong GDP của các thành phần kinh tế khác như khu vực tư nhân, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài ngày càng tăng. Vai trò của các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh ngày càng quan trọng, đặc biệt trong vấn đề tạo việc làm, xoá đói giảm nghèo, xuất khẩu,... Vì thế, nội dung kế hoạch không được phép chỉ giới hạn trong phạm vi khu vực kinh tế nhà nước mà phải mang tính tổng thể toàn nền kinh tế. Việc đổi mới tư duy này sẽ tác động một cách sâu sắc đến *tính dân chủ và công khai của kế hoạch*. Ngay từ lúc dự thảo nội dung kế hoạch, các mục tiêu và biện pháp không nên và không cần phải giữ bí mật mà nên để cho đông đảo tầng lớp trong xã hội bàn luận bởi chính toàn xã hội sẽ thực hiện kế hoạch này.

Trong nền kinh tế nhiều thành phần, Nhà nước không thể ra lệnh kinh doanh cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Mọi người dân đều có *quyền kinh doanh theo pháp luật, trên những ngành nghề, lĩnh vực mà Nhà nước không cấm*. Với tư duy này, Nhà nước cần tăng cường khung khổ pháp lý, hạn chế tối đa mọi can thiệp mang tính áp đặt, trực tiếp và chuyển sang hình thức tác động gián tiếp và khuyến khích. Như vậy, những công cụ thường được áp dụng trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây phải được thay bằng những công cụ

chính sách phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Liên quan chặt chẽ với những điểm trên là *vấn đề quy hoạch*. Cần phải phân biệt rõ hai loại quy hoạch: quy hoạch sử dụng không gian (bao gồm cả quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch đô thị) và quy hoạch phát triển ngành. Ở các nước, việc quy hoạch sử dụng không gian đều do nhà nước thực hiện và có tính ổn định. Trong khi đó, ở Việt Nam quy hoạch sử dụng không gian, đặc biệt là quy hoạch đô thị chưa được chú ý đúng mức, quy hoạch sử dụng đất thì không ổn định. Điều này đã gây lãng phí cho cả Nhà nước và người dân. Quy hoạch phát triển ngành được chú ý đề cao quá mức. Gần như ngành nào cũng có và hầu hết quy hoạch ngành lại được xác định trong điều kiện "tĩnh" và "đóng cửa", không tính được đầy đủ những biến động trên thị trường thế giới. Đó cũng là nguyên nhân dẫn đến nhiều doanh nghiệp, nhiều sản phẩm được hình thành theo quy hoạch không thể có sức cạnh tranh trên thị trường nếu không được nhà nước bảo hộ. *Tư duy về quy hoạch cần đổi theo hướng tăng cường công tác quy hoạch đô thị, quy hoạch sử dụng đất, chỉ quy hoạch những ngành mang tính hệ thống toàn vùng hoặc toàn quốc (đường giao thông, điện, viễn thông,...) những ngành mang tính kinh doanh chỉ nên dừng ở mức dự báo cung cấp thông tin kinh tế, khoa học công nghệ để các doanh nghiệp tự làm.*

Xu thế phân cấp trong quản lý ngày càng tỏ ra có hiệu quả trong thực tế, không chỉ trong quản lý kinh doanh mà còn trong cả quản lý nhà nước. Với tư duy quản lý tập trung, mọi việc đều dồn lên Trung ương đã làm cho bộ máy ở Trung ương phải hoạt động quá tải, phải quyết định cả những vấn đề mà Trung ương không nắm rõ, trong khi đó ở địa phương lại bị trói buộc. Hiện tượng này đã làm cho hệ thống điều hành ở Trung ương kém hiệu quả và hiệu lực, tạo ra tâm lý ỷ lại ở địa phương, đồng thời, tiếp tục duy trì cơ chế xin - cho, làm nảy sinh nhiều hiện tượng tiêu cực. *Đổi mới tư duy quản lý nhà*

nước theo hướng phân cấp với nguyên tắc: *những hoạt động gắn liền với quyền lợi người dân do chính quyền cấp gần dân nhất chăm lo, chính quyền cấp trên chỉ thực hiện những nhiệm vụ có quy mô lớn mà cấp dưới không thực hiện được hoặc những việc mang tính liên vùng sẽ giải quyết được những vấn đề vướng mắc trên. Việc đổi mới tư duy này sẽ làm thay đổi nội dung cơ bản của kế hoạch ở các cấp.*

Hai là, đổi mới tư duy trong việc xác định mục tiêu kế hoạch

Tư duy trước đây là Chính phủ bao biện tất cả, người dân bị hạn chế kinh doanh, trong khi tiềm lực Chính phủ có hạn, "mong muốn" và "khả năng" của Chính phủ không phù hợp với nhau. Điều này dẫn đến hiện tượng sức dân không được giải phóng, Chính phủ không hoàn thành mục tiêu, nhiều kẻ đã lạm dụng để trục lợi, bảo vệ lợi ích cá nhân hoặc của một nhóm ít người. Tư duy này cần phải chuyển sang hướng *phân định rõ những gì thị trường và doanh nghiệp làm, những gì Chính phủ làm*, từ đó đưa ra những chương trình hành động của Chính phủ và những biện pháp khuyến khích thị trường và doanh nghiệp.

Việc xác định mục tiêu trong lập kế hoạch ở cả Trung ương lẫn địa phương *thường theo kiểu năm sau phải cao hơn năm trước, mục tiêu nào cũng đều muốn đạt mức cao* trong khi tiềm lực có hạn. Sau khi đặt mục tiêu rồi đưa ra khẩu hiệu tuyên truyền, rồi tính toán tốc độ. Bệnh "sính thành tích" cũng góp phần đưa ra những mục tiêu mang tính chủ quan và cung cấp những số liệu không trung thực. Tư duy này cần thay đổi một cách cơ bản, *kế hoạch phải căn cứ vào hiện thực, phân tích quan hệ cung - cầu và khả năng cạnh tranh trên thị trường (trong nước và quốc tế) để tính tốc độ tăng trưởng, từ đó xác định mục tiêu*. Việc xác định các mục tiêu phải đi kèm với xác định thứ tự ưu tiên giữa các mục tiêu, nghĩa là phải có sự "trả giá", "hy sinh" mục tiêu này để đạt mục tiêu khác.

Việt Nam đã gia nhập ASEAN, AFTA, ký kết Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới. *Sự liên kết giữa thị trường trong nước và thị trường thế giới ngày càng gắn bó, nền kinh tế tri thức và cuộc cách mạng khoa học công nghệ đã tạo ra sức ép ngày càng cao đối với mọi quốc gia, mọi doanh nghiệp.* Việc nhận thức đầy đủ những vấn đề này sẽ buộc các nhà hoạch định chính sách phải đặt ra những mục tiêu kế hoạch trong bối cảnh chung, trong môi trường "động" và "mở cửa". Không chấp nhận những thách thức này, chắc chắn nền kinh tế sẽ không tránh khỏi nguy cơ tụt hậu, dẫn đến bất ổn định trong xã hội.

Sự phát triển của nền kinh tế lệ thuộc rất nhiều vào những yếu tố môi trường, chứ không chỉ lệ thuộc vào sự điều hành và mong muốn của Chính phủ. Vì thế, các mục tiêu trong kế hoạch *chỉ mang tính dự báo chứ không mang tính pháp lệnh* (thu ngân sách hoàn toàn phụ thuộc vào tăng trưởng kinh tế, vì thế vượt kế hoạch thu ngân sách trong khi nền kinh tế không vượt mục tiêu tăng trưởng là hiện tượng *nâng cao thuế suất, ép thuế*; tương tự như vậy đối với các chỉ tiêu kinh tế khác như việc làm, xuất, nhập khẩu,...). Trong khi đó, hầu hết các dự kiến chi ngân sách (ví dụ chi cho các chương trình đầu tư công cộng, dự kiến tăng lương,...) lại là *những cam kết của Chính phủ*. Vì thế những chỉ tiêu này có thể được coi là những chỉ tiêu mang tính pháp lệnh. Việc đổi mới tư duy không những sẽ làm cho kế hoạch mang tính khách quan mà còn làm tăng thêm uy tín của Chính phủ, củng cố lòng tin của nhân dân đối với Chính phủ.

4.2. Đổi mới phương pháp kế hoạch hoá và quy trình lập và điều hành kế hoạch

- Sự tiến bộ mạnh mẽ của khoa học và công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin đã tạo ra nhiều thay đổi cơ bản. Nhiều phương pháp trong các lĩnh vực, công tác kế hoạch hoá cũng không phải là trường hợp

ngoại lệ. Môi trường thu thập và xử lý thông tin hiện đại (Internet, mạng nội bộ, máy tính với tốc độ xử lý rất cao) có thể hình thành những *phương pháp kế hoạch hoá mới, đặc biệt là trong dự báo và phân tích kinh tế*. Với phương pháp và công cụ này, các cơ quan kế hoạch có thể lập nhiều phương án trong thời gian ngắn để chọn ra những đối sách phù hợp với tình hình biến động của môi trường.

- Trên cơ sở đổi mới tư duy về xác định mục tiêu và công cụ, quá trình xây dựng nội dung kế hoạch cần đổi mới theo hướng xác định các mục tiêu phải được thực hiện cùng với xác định biện pháp tương ứng, công cụ chính sách đầu tư ngày càng giảm và công cụ chính sách khuyến khích ngày càng tăng nhằm phát huy hết tiềm năng của cả xã hội (ví dụ: chính sách khuyến khích các hoạt động xã hội hoá ở các lĩnh vực giáo dục, y tế, hình thức đầu tư BOT,... đã làm giảm đáng kể gánh nặng cho ngân sách nhà nước).

- Công tác kế hoạch hoá nền kinh tế quốc dân đòi hỏi phải nâng cao vai trò của Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan tham mưu tổng hợp của nền kinh tế quốc dân, phát huy vai trò của các bộ và tổng công ty theo một phương pháp luận thống nhất. Công tác kế hoạch hoá cũng không chỉ được thực hiện bởi những cán bộ trong ngành kế hoạch, mà *phải được sự chú ý và tham gia của nhiều tầng lớp trong xã hội, đặc biệt của những doanh nhân và những nhà khoa học*. Với tư duy này cần phải đổi ngay quy trình lập kế hoạch theo hướng thu hút nhiều tầng lớp tham gia vào quá trình lập kế hoạch.

- Nền kinh tế là một hệ thống đa dạng và có tương tác chặt chẽ với nhau. Sự điều hành đơn độc của từng bộ, ngành, không chú ý tới những ảnh hưởng qua lại với những nhân tố khác có thể sẽ đưa đến những hậu quả khôn lường cho toàn nền kinh tế. *Vì thế, việc điều hành thực hiện kế hoạch không phải là công việc riêng của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hoặc một bộ nào khác mà nó phải được thực hiện thông qua sự phối*

hợp một cách thống nhất và tương hợp giữa các bộ, ngành và các địa phương, dưới sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ. Việc ban hành chính sách phải được phân tích một cách toàn diện ở các lĩnh vực, suy xét kỹ lưỡng những điểm được, điểm mất trong nền kinh tế.

4.3. Cải thiện điều kiện phục vụ công tác quy hoạch và kế hoạch hoá

- Cải thiện hệ thống thông tin phục vụ công tác kế hoạch hoá

Thông tin và dự báo là những điều kiện quan trọng đảm bảo chất lượng của quá trình lập và điều hành kế hoạch. Việc cải thiện hệ thống thông tin cần được đổi mới, đảm bảo những nhu cầu sau: kịp thời, chuẩn mực, chính xác và đầy đủ. Vấn đề này liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, vì vậy bên cạnh việc ban hành những quy định pháp lý cần thiết, việc đổi mới hệ thống thông tin cần được sự phối hợp và ủng hộ của mọi ngành, mọi cấp.

- Đổi mới bộ máy tổ chức trong ngành kế hoạch

Sau hơn 10 năm đổi mới, hệ thống tổ chức ngành kế hoạch đã có nhiều bước thăng trầm. Hiện nay, ở hầu hết các huyện, phòng kế hoạch đã ghép cùng phòng tài chính, ở cấp xã hoàn toàn không có định biên cho công tác kế hoạch. Chính vì vậy, nếu không đổi mới và củng cố hệ thống tổ chức kế hoạch, quá trình đổi mới kế hoạch hoá sẽ gặp nhiều khó khăn, đặc biệt vấn đề phân cấp kế hoạch sẽ không thể thực hiện được.

- Nâng cao trình độ của cán bộ

Quá trình đổi mới công tác kế hoạch hoá đòi hỏi không chỉ nâng cao số lượng mà cả chất lượng của đội ngũ cán bộ làm công tác kế hoạch. Đặc biệt cần đổi mới tư duy về "quản lý nhà nước" của cán bộ công chức theo hướng "khuyến khích và giám sát" chứ không phải "ra lệnh và cấp phép" như trong thời gian qua.

Thay lời kết

Bản chất của quá trình chuyển đổi kinh tế chính là sự thay đổi vai trò, nhiệm vụ cũng như các công cụ của Nhà nước trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Sự thay đổi này cần được thể hiện một cách rõ nét trong nội dung cũng như quy trình lập quy hoạch và kế hoạch. Đây cũng chính là một trong những đòi hỏi quan trọng nhất của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, đáp ứng được những yêu cầu từ các cam kết song phương và đa phương của Việt Nam.

Đổi mới công tác quy hoạch và kế hoạch đã và chắc chắn sẽ góp phần cho sự thành công của công cuộc đổi mới, phát triển đất nước. Luật về Quy hoạch và Kế hoạch hoá Phát triển kinh tế - xã hội chỉ có thể tạo ra cơ sở pháp lý cho việc đổi mới công tác quy hoạch và kế hoạch. Sự tác động tích cực của Luật này lệ thuộc rất nhiều vào quá trình thực hiện Luật. Song quá trình này đòi hỏi một sự nỗ lực to lớn không chỉ riêng ngành kế hoạch mà còn của toàn bộ bộ máy nhà nước cũng như của mỗi tổ chức xã hội, mỗi người dân ở nước ta. Chính vì vậy, sự tham gia của các cơ quan, tổ chức cũng như của các nhà khoa học ngay từ giai đoạn soạn thảo Luật là điều hết sức cần thiết để Luật này có thể đi vào cuộc sống một cách có hiệu quả. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), "Dự thảo Tờ trình Thủ tướng và Dự thảo Pháp lệnh kế hoạch hoá phát triển kinh tế - xã hội".
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
5. Đinh Văn Ân (2002), "Cơ sở khoa học và thực tiễn cho việc xây dựng Pháp lệnh về công tác kế hoạch ở Việt Nam", Đề tài khoa học cấp Bộ.
6. Lê Viết Thái (2006), "Thực trạng công tác kế hoạch ở Việt Nam", Báo cáo Hội thảo về đổi mới kế hoạch ở địa phương, Hậu Giang.

bài này chuẩn