

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng, bản Luận án “*Đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương gắn với nguồn lực tài chính ở Việt nam*” là công trình nghiên cứu độc lập, do chính tôi hoàn thành. Các tài liệu tham khảo và trích dẫn được sử dụng trong Luận án này đều nêu rõ xuất xứ tác giả và được ghi trong danh mục các tài liệu tham khảo.

Tôi xin chịu trách nhiệm trước luật pháp về lời cam đoan trên!

Hà nội, ngày 24 tháng 11 năm 2010

Nghiên cứu sinh

Vũ Cương

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	i
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT.....	vi
LỜI MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ KHOA HỌC CHO LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI ĐỊA PHƯƠNG GẮN VỚI NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH ...	22
1.1. Tổng quan về kế hoạch hóa	22
1.1.1. <i>Kế hoạch hóa trong quản lý nhà nước nền kinh tế quốc dân.....</i>	22
1.1.2. <i>Kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường.....</i>	27
1.2. Sự cần thiết phải đổi mới kế hoạch hóa ở Việt Nam.....	31
1.2.1. <i>Đổi mới kế hoạch hóa xuất phát từ yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý</i>	31
1.2.2. <i>Sự khác biệt giữa kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường và nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung.....</i>	34
1.3. Cơ sở lý thuyết của đổi mới lập kế hoạch theo hướng gắn kết với nguồn lực tài chính ở Việt Nam.....	35
1.3.1. <i>Một số khái niệm cơ bản.....</i>	35
1.3.2. <i>Cơ sở khoa học của lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính ở các cấp địa phương.....</i>	41
1.3.3. <i>Khung lý thuyết phân tích sự gắn kết giữa lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và nguồn lực tài chính ở cấp địa phương.....</i>	57
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI GẮN VỚI NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH Ở CÁC CẤP ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM HIỆN NAY.....	73
2.1. Khuôn khổ thể chế chung cho công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội gắn với nguồn lực tài chính tại Việt Nam	73
2.1.1. <i>Tổ chức bộ máy lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và ngân sách tại Việt Nam.....</i>	73
2.1.2. <i>Hệ thống pháp luật liên quan đến công tác lập kế hoạch và ngân sách....</i>	75
2.1.3. <i>Phân cấp trong công tác kế hoạch hóa</i>	80

2.2.	Thực trạng công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch nguồn lực tài chính ở địa phương tại Việt Nam thời kỳ 2006-2010.....	81
2.2.1.	<i>Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch nguồn lực tài chính ở địa phương.....</i>	<i>82</i>
2.2.2.	<i>Đánh giá về nội dung KHPT KTXH và kế hoạch nguồn lực tài chính</i>	<i>94</i>
2.2.3.	<i>Đánh giá về phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch nguồn lực tài chính.....</i>	<i>117</i>
2.3.	Đánh giá các điều kiện tác động đến việc gắn kết kế hoạch và nguồn lực tài chính tại địa phương.....	121
2.3.1.	<i>Về tư duy lập KH.....</i>	<i>121</i>
2.3.2.	<i>Về môi trường thể chế.....</i>	<i>123</i>
2.3.3.	<i>Cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin.....</i>	<i>125</i>
2.3.4.	<i>Về năng lực đội ngũ cán bộ.....</i>	<i>127</i>
2.4.	Đánh giá chung	129
2.4.1.	<i>Điều kiện cần cho sự gắn kết giữa kế hoạch và nguồn lực tài chính.....</i>	<i>129</i>
2.4.2.	<i>Điều kiện đủ cho sự gắn kết giữa KH và nguồn lực tài chính....</i>	<i>130</i>
CHƯƠNG 3: ĐỔI MỚI LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM THEO HƯỚNG GẮN KẾT VỚI NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH		134
3.1.	Các mô hình lập kế hoạch gắn kết với nguồn lực tài chính đang thí điểm tại Việt Nam và khả năng vận dụng.....	134
3.1.1.	<i>Mô hình gắn kế hoạch với nguồn lực từ cấp vĩ mô: Mô hình MTEF</i>	<i>134</i>
3.1.2.	<i>Mô hình gắn kế hoạch với nguồn lực từ cấp cơ sở: Lập kế hoạch có sự tham gia.....</i>	<i>146</i>
3.2.	Đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương gắn với nguồn lực tài chính	159
3.2.1.	<i>Quan điểm về đổi mới lập KHPT KTXH địa phương.....</i>	<i>159</i>
3.2.2.	<i>Những đề xuất chính trong đổi mới công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương gắn với nguồn lực tài chính.....</i>	<i>161</i>

<i>3.2.3. Các điều kiện tiên đề đảm bảo sự thành công của đổi mới.....</i>	<i>176</i>
<i>3.2.4. Lộ trình đổi mới công tác lập KHPT KTXH gắn với NLTC.....</i>	<i>180</i>
KẾT LUẬN.....	185
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	189
TÀI LIỆU THAM KHẢO	190
PHỤ LỤC.....	203

DANH MỤC BẢNG, HÌNH VẼ, HỘP

I. BẢNG

Bảng 1.1: So sánh bản chất của kế hoạch hóa trong hai cơ chế.....	34
Bảng 2.1. Đánh giá chung về chất lượng kế hoạch ở ba cấp	94
Bảng 2.2. Phân loại các chỉ tiêu trong KHPT KTXH 5 năm và hàng năm của một số tỉnh.....	99
Bảng 2.3. Cân đối nguồn lực đầu tư thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH tỉnh Lai Châu.....	100
Bảng 2.4. Tính trùng lặp trong các nhận định giữa các bản KH hàng năm	103
Bảng 2.5. So sánh ‘nhu cầu’ và ‘khả năng đáp ứng’ vốn ĐTPT, tỉnh Ninh Bình	107
Bảng 2.6. Tổng vốn đầu tư xã hội trên địa bàn huyện Lạc Sơn.....	112
Bảng 2.7. Cho điểm về năng lực và điều kiện vật chất phục vụ công tác lập kế hoạch tại Hòa Bình.....	128
Bảng 2.8. Tóm tắt các hạn chế cơ bản trong việc gắn kết KHPT KTXH địa phương với nguồn lực tài chính ở Việt Nam.....	131
Bảng 3.1. Tình hình cải cách về lập ngân sách.....	136
Bảng 3.2. Tổng kết những bài học có thể vận dụng từ mô hình MTEF và lập KH có sự tham gia ở cấp cơ sở vào đổi mới lập KHPT KTXH địa phương gắn với nguồn lực tài chính.....	158

II. HÌNH VẼ

Hình 1.1. Các loại nguồn lực tài chính.....	38
Hình 1.2. Mô hình logic "chuỗi kết quả" trong lập kế hoạch chiến lược.....	46
Hình 1.3. Tính hiệu quả và tính hiệu lực trong thực hiện kế hoạch.....	48
Hình 1.4. Khung lý thuyết về lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính.....	71
Hình 2.1. Tổ chức bộ máy lập kế hoạch và ngân sách hiện nay	74
Hình 2.2. Quy trình xây dựng kế hoạch và ngân sách hàng năm ở Việt Nam.....	84
Hình 3.1. Minh họa các nguyên lý cơ bản của MTEF theo chương trình chi tiêu..	137
Hình 3.2. Quy trình kỹ thuật lập MTF&EF	139
Hình 3.3. Mô hình đề xuất về mối quan hệ giữa các loại kế hoạch ở địa phương..	167
Hình 3.4. Quy trình lập Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội hàng năm ba cấp địa phương được đề xuất.....	171

III. HỘP

Hộp 2.1. Kế hoạch ngân sách “chạy trước” KHPT KTXH!	87
Hộp 2.2. Cách lập KHPT KTXH ở xã Lạc Nông, huyện Bắc Mê, tỉnh Hà Giang ...	92
Hộp 2.3. Một số nội dung phần Đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch trong các KHPT KTXH 5 năm 2006-2010 của tỉnh Lai Châu	95
Hộp 2.4. Tóm tắt nội dung về mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp trong KHPT KTXH 5 năm của tỉnh Lai Châu	96
Hộp 2.5. Mục tiêu phát triển KTXH của huyện Lạc Sơn, tỉnh Hòa Bình.....	110
Hộp 2.6. Hiệu quả huy động nguồn lực của người dân từ lập kế hoạch có sự tham gia ở cấp xã	114
Hộp 2.7. Bất hợp lý trong dự báo các chỉ tiêu kế hoạch	120
Hộp 3.1. Hiệu quả của việc gắn KH với nguồn lực trong Chương trình Chia sẻ ...	150

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

ARD SPS	Chương trình hỗ trợ ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (của Đan Mạch dành cho 5 tỉnh Lai Châu, Điện Biên, Lào Cai, Đắk Lắk, Đắk Nông)
CPRGS	Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo
CT135-II	Chương trình XĐGN cho các xã vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn của chính phủ, giai đoạn II
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
CTDA	Chương trình, dự án
ĐTPT	Đầu tư phát triển
HĐND	Hội đồng nhân dân
HPRP	Dự án Đổi mới phương pháp lập KHPT KTXH tỉnh Hòa Bình
IPS	Chương trình Hỗ trợ Chương trình 135 dành cho tỉnh Quảng Ngãi
KH	Kế hoạch
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KHH	Kế hoạch hóa
KHHPT	Kế hoạch hóa phát triển
KHNS	Kế hoạch ngân sách
KHPT	Kế hoạch phát triển
KTXH	Kinh tế xã hội
MTEF	Kế hoạch chi tiêu trung hạn
MTFF	Kế hoạch tài chính trung hạn
NLTC	Nguồn lực tài chính
NN&PTNT	Nông nghiệp và phát triển nông thôn
NPM	Mô hình quản lý công mới
NS	Ngân sách
NSDP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương

ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PFMRP	Dự án cải cách quản lý tài chính công
QPTĐP	Quỹ phát triển địa phương
SFDP	Dự án phát triển lâm nghiệp xã hội Sông Đà
SLGP	Dự án Nâng cao năng lực chính quyền địa phương
SPAR-CB	Dự án Hỗ trợ Cải cách hành chính tỉnh Cao Bằng
TBCN	Tư bản chủ nghĩa
TC	Tài chính
TCKH	Tài chính kế hoạch
TPKT	Thành phần kinh tế
TDDG	Theo dõi đánh giá
UBND	Ủy ban nhân dân
XDCB	Xây dựng cơ bản
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

LỜI MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết nghiên cứu đề tài

Kế hoạch hóa phát triển (KHHPT) là một công cụ quản lý. Do đó, ở đâu còn có hoạt động quản lý có ý thức thì ở đó còn cần sử dụng công cụ kế hoạch hóa (KHH). Cuộc tranh luận về vai trò của kế hoạch (KH) trong nền kinh tế thị trường vẫn diễn ra cả trên lý thuyết và thực tiễn. Thực tế đã có nhiều ý kiến cho rằng trong nền kinh tế thị trường không cần lập KH, do đó các cơ quan KH sẽ không có vai trò trong việc điều hành nhà nước nhằm phát triển kinh tế xã hội (KTXH). Tuy nhiên, đến nay có nhiều quốc gia trên thế giới đã nhận thấy lợi ích của KHH đối với sự phát triển và đã chủ động xây dựng các kế hoạch phát triển (KHPT).

Ở nước ta, KHH được xác định là công cụ quan trọng để chính phủ quản lý và điều hành nền kinh tế ngay từ những ngày đầu giành độc lập. Quá trình vận dụng công cụ KHH ở nước ta được chia làm hai giai đoạn trước và sau năm 1986. Trước năm 1986, KHH trong thời kỳ nền kinh tế mệnh lệnh có đặc trưng nổi bật là sự can thiệp trực tiếp của chính phủ vào mọi hoạt động KTXH thông qua những quyết định pháp lệnh phát ra từ trung ương. Chỉ tiêu KH do các nhà KH trung ương xây dựng đã tạo nên một KH kinh tế quốc dân toàn diện và đầy đủ. Nguồn nhân lực, vật tư chủ yếu và tài chính của quốc gia được phân phối theo các nhu cầu của KH tổng thể, theo những quyết định hành chính của các cấp lãnh đạo. Bởi vậy, mối quan hệ giữa các chỉ tiêu KH đặt ra và nguồn lực đảm bảo là hết sức chặt chẽ.

Mô hình KHH theo kiểu mệnh lệnh này rất phù hợp với cách điều hành trong nền kinh tế thời chiến. Tuy nhiên, cũng chính xuất phát từ cách xây dựng nên KH trong thời kỳ này mang tính chất chủ quan, duy ý chí, cứng nhắc, thiếu căn cứ thực tiễn và cơ sở khoa học, khiến cho KHH không còn là công cụ quản lý hiệu quả khi đất nước chuyển sang thời bình. Do đó, từ năm 1986, sau khi chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, với đặc trưng khuyến khích phát triển mọi thành phần kinh tế (TPKT) trên cơ sở quy luật cung – cầu, tôn trọng

nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng, yêu cầu đặt ra là công tác KHH cũng phải được chuyển đổi phù hợp, từ cơ chế KHH tập trung sang KHH định hướng phát triển.

Yêu cầu đổi mới KHH để gắn kết chặt chẽ hơn với nguồn lực tài chính (NLTC) càng trở nên cấp thiết hơn khi đứng trước một thực tế có vẻ như một nghịch lý. Một mặt, chính phủ vẫn tiến hành KHH toàn diện các mặt phát triển KTXH, nhưng mặt khác, chính phủ lại chỉ kiểm soát và phân bổ trực tiếp một phần nguồn lực toàn xã hội, chủ yếu là NLTC từ ngân sách nhà nước (NSNN) để thực hiện KH này. Phần nguồn lực lớn nhất nằm trong khu vực tư nhân, nhưng bản thân nhà nước chỉ có thể “gợi ý” hoặc “tác động gián tiếp” vào sự phân bổ nguồn lực đó thông qua cơ chế, chính sách và các quyết định đầu tư công của mình, chứ không thể áp đặt bằng mệnh lệnh như trước. Do đó, câu hỏi lớn được đặt ra là làm thế nào để nhà nước có thể sử dụng có hiệu quả nguồn lực do mình kiểm soát để khuyến khích và dẫn dắt các nguồn lực thuộc các TPKT khác hướng tới mục tiêu KH do nhà nước vạch ra.

Hiện nay, Việt Nam đang tiến hành nhiều cải cách về thể chế tạo thuận lợi cho việc đổi mới công tác KHH. Đáng kể nhất là xu hướng phân cấp và trao quyền ngày càng mạnh mẽ từ trung ương xuống địa phương. Kết quả của những nỗ lực này là việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ giữa các cấp chính quyền và giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong cùng một cấp chính quyền. Điều này đặt các cấp chính quyền địa phương trước cơ hội và thách thức lớn lao. Một mặt, cơ hội là chính quyền địa phương sẽ có nhiều quyền chủ động hơn trong sử dụng các công cụ quản lý nhà nước, trong đó có công cụ KHH, để quản lý mọi mặt đời sống KTXH trên địa bàn. Nhờ vậy, địa phương nào càng năng động và có môi trường thể chế càng tốt thì càng có điều kiện để thu hút đầu tư và đẩy nhanh tốc độ phát triển. Mặt khác, tính cạnh tranh giữa các cấp địa phương sẽ ngày càng lớn, đòi hỏi trách nhiệm của lãnh đạo địa phương với sự nghiệp nâng cao đời sống phúc lợi dân cư sẽ càng cao. Để tranh thủ được cơ hội và giảm thiểu thách thức, đòi hỏi chính quyền địa phương phải cải thiện nhanh công tác điều hành và quản lý nhà nước của mình.

Đổi mới KHH địa phương, mà trước hết trong khâu lập KH, chính là một nội dung quan trọng đáp ứng nhu cầu bức xúc đó, nhưng mô hình KHH đổi mới nào sẽ đảm bảo sự gắn kết chặt chẽ hơn giữa KH và NLTC? Câu hỏi này đặt ra vấn đề cần có một nghiên cứu hệ thống và toàn diện về cả mặt lý thuyết và thực tiễn về công tác lập KH, trên cơ sở đó tìm ra mô hình KHH ở địa phương phù hợp với điều kiện thể chế Việt Nam hiện nay, cũng như từng bước đáp ứng được yêu cầu chung của hội nhập quốc tế. Muốn vậy, việc cần làm đầu tiên là xem xét các nghiên cứu trước đây về các vấn đề liên quan đến công tác KHH nhằm tổng kết những kết quả mà các nghiên cứu đã đạt được, trên cơ sở đó kế thừa và phát triển để đề xuất phương hướng đổi mới công tác KHH địa phương theo hướng gắn kết chặt chẽ với các NLTC.

2. Tổng quan nghiên cứu

Có rất nhiều công trình nghiên cứu trong và ngoài nước về công tác KHH gắn với NLTC trong các bối cảnh thể chế và xuất phát từ các góc nhìn khác nhau. Các nghiên cứu này tập trung vào làm rõ quá trình hoàn thiện công cụ lập KH trong khu vực công trong nền kinh tế thị trường và kinh nghiệm triển khai mô hình gắn kết KH với NLTC trên thế giới.

2.1. Các nghiên cứu về KHH trong khu vực công

Đầu tiên phải kể đến các nghiên cứu về KHH trong khu vực công xoay quanh việc đưa ra các quan điểm khác nhau về KHH, quá trình vận dụng công cụ này từ khu vực tư nhân sang khu vực công và những tính chất cần có để đảm bảo công cụ KHH được sử dụng một cách hiệu quả nhất trong khu vực công.

Trong “*A Concept of Corporate Planning*”(1970) [80] của R. Ackoff, tác giả đã đưa ra một cách hiểu khái quát, coi KHH là “quá trình thiết kế tương lai đáng có và những cách thức hiệu quả để đạt được nó” hay trong nghiên cứu của mình “*Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question*” (2005) [81], R. Alexandre có một cách hiểu về KHH hẹp hơn, coi “KHH là một hoạt động xã hội,

có tổ chức một cách chặt chẽ để xây dựng và quyết định những chiến lược hành động trong tương lai”. Trong “*Giáo trình KHHPT*” (2009) [52], tác giả Ngô Thắng Lợi đã phân biệt rõ giữa KH và KHH. Theo đó, KHH không chỉ dừng lại ở việc xây dựng bản KH, mà còn gồm nhiều quy trình khác nữa, đó là triển khai thực hiện và theo dõi, đánh giá (TĐĐG) quá trình thực hiện KH. Tuy còn có điểm khác biệt nhưng nhìn chung các tác giả đều cho rằng, KHH là quá trình hoạch định về tương lai, dự kiến và tổ chức hành động nhằm từng bước đạt tới viễn cảnh tương lai đó.

Tiếp theo, các nghiên cứu tập trung vào lịch sử phát triển của công cụ KHH trong nền kinh tế nói chung và trong khu vực công nói riêng, thông qua xem xét việc sử dụng công cụ KHH tương ứng với những giai đoạn theo đuổi các mô hình quản lý khu vực công khác nhau. M. Weber trong “*Bureaucracy*” (1958) [151] đã khẳng định mô hình quản lý khu vực công phổ biến nhất trong nửa đầu thế kỷ 20 là mô hình hành chính quan liêu truyền thống (traditional bureaucracy). Tương ứng với mô hình quản lý công này là phương thức KHH “dài hạn” (long-range planning), với cách thức tổ chức triển khai khác nhau giữa các nước. Ví dụ, cơ quan KH ở Pháp thực hiện ba chức năng cơ bản là dự thảo KH, tư vấn chính sách kinh tế và nghiên cứu các dự toán dài hạn. Pháp cũng sử dụng công cụ chủ yếu là KH 5 năm để điều hành nền kinh tế. Ở Nhật Bản, phương thức KHH trong giai đoạn đầu (1945-1955) cũng có tính chất tập trung cao độ gần giống như hệ thống KHH ở các nước XHCN cũ. Chỉ đến giai đoạn sau năm 1955, công tác KHH ở Nhật Bản mới chuyển dần sang KH hướng dẫn, cung cấp các thông tin định hướng cho nền kinh tế. Các cơ quan KH ở Mỹ được ra đời từ năm 1936, như một sự đối phó với cuộc Đại Suy thoái trong những năm 1929-1930. Khác với KH của Pháp hay Nhật, vốn mang tính chất khá toàn diện, bao phủ các mặt KTXH, KHH ở Mỹ chủ yếu nhằm giải quyết các mảng công việc cụ thể của từng thời kỳ và mỗi địa phương, lấy chính sách và hệ thống đòn bẩy kinh tế làm công cụ điều hành chính của chính phủ liên bang, còn việc lập KH chi tiết thì để các cấp dưới liên bang đảm nhận.

Mặc dù có nhiều khác biệt, nhưng theo H. Ansoff trong “*Implanting Strategic Management*” (1984) [83], mô hình KHH trong thời kỳ này vẫn có những điểm chung như: KH đưa ra các dự báo về xu hướng trong tương lai, với giả định thị trường, môi trường chính trị, kinh tế, xã hội tương đối ổn định. Các nhà quản lý cấp cao thường cho rằng kết quả năm sau phải cao hơn năm trước, từ đó thảo luận và đưa ra các chỉ tiêu KH cao hơn cho cấp dưới. KH trong thời kỳ này tập trung vào việc xác định các mục tiêu cụ thể và chuyển chúng vào KH ngân sách (KHNS) hoặc các chương trình hành động.

Phương thức KHH này phù hợp với tính chất của mô hình quản lý hành chính truyền thống, trong đó các nhà lập KH có xu hướng bám chặt vào một tuyến ra quyết định và hành động duy nhất, mặc dù điều này có thể không mang lại kết quả như mong muốn, nếu các điều kiện trong tương lai không diễn ra đúng như KH đã giả định. Như vậy, nó không phù hợp với các môi trường có điều kiện bên ngoài thay đổi mạnh hoặc chịu áp lực cạnh tranh lớn. Tính chất “áp đặt từ trên xuống” còn nặng nề, và nhiều yếu tố chính trị, xã hội không thể tính hết khi lập KH. Chính vì vậy, khi trào lưu tự do hóa kinh tế và hội nhập quốc tế lên cao, nhược điểm của mô hình quản lý hành chính quan liêu truyền thống càng bộc lộ gay gắt.

Trong “*Public Servant and Politics*” (2009) [122], R. Mulgan đã chỉ ra các ý kiến phê phán mô hình hành chính quan liêu truyền thống, coi mô hình này nuôi dưỡng một môi trường độc quyền nhà nước hơn là khuyến khích thị trường cạnh tranh. Các công chức làm việc trong môi trường hành chính quan liêu có xu hướng theo đuổi các lợi ích cá nhân thay vì phục vụ lợi ích chung. Ngoài ra, người ta còn phê phán tính chậm chạp, cứng nhắc và thiếu quan tâm đến lợi ích khách hàng/người dân của nền hành chính quan liêu. Họ cho rằng trọng tâm đặt vào việc chấp hành các luật lệ quy định sẵn của mô hình truyền thống đã khiến hoạt động trong khu vực công trở nên kém linh hoạt và chú trọng nhiều vào sự tuân thủ chứ không phải kết quả phục vụ. Nói cách khác, phương thức quản lý linh hoạt và nhạy bén của khu vực tư nhân cần được áp dụng sang khu vực công. Từ đó, mô hình

Quản lý công mới (New Public Management - NPM) đã ra đời. Đặc trưng của NPM là: (i) khuyến khích “thị trường hóa” nhiều hoạt động của khu vực công; (ii) quá trình quản lý hướng dần sang dựa vào kết quả; (iii) nâng cao quyền tự chủ trong quản lý cho người đứng đầu các tổ chức công; (iv) tách biệt giữa chức năng quản lý, giám sát với chức năng cung ứng dịch vụ; và (v) lấy khách hàng/người dân làm trung tâm. Nói tóm lại, việc chuyển từ mô hình Hành chính quan liêu truyền thống sang NPM thể hiện một sự thay đổi trong triết lý quản lý từ “cai trị” sang “phục vụ”. Nó mở đường cho việc áp dụng nhiều công cụ quản lý của khu vực tư nhân sang khu vực công, trong đó có công cụ lập KH.

J. Pressman và A. Wildavsky, trong *“Implementation: How Great Expectations in Washington”* (1973) [130] đã đề cập đến việc các nhà quản lý trong khu vực công đã xem xét khả năng ‘vay mượn’ công cụ KHH chiến lược kinh doanh (hay gọi tắt là KHH chiến lược) từ khu vực tư nhân sang nhằm nâng cao tính sáng tạo, hiệu quả và hiệu lực trong khu vực công. Tuy nhiên, khái niệm này cũng được hiểu theo nhiều cách khác nhau và quá trình vận dụng công cụ này sang khu vực công cũng trải qua nhiều giai đoạn phát triển và hoàn thiện dần. Quá trình tiến hóa của KHH chiến lược trong khu vực công đã được R. Ackoff tổng kết lại trong *“A Concept of Corporate Planning”*, (1970) [80] và G. Steiner nhắc đến trong *“Strategic Planning-What Every Manager Must Know”* (1979) [141] hay trong *“Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement”* (1995) [89] của J. Bryson. Đi cùng đó, nhiều nghiên cứu cũng đã chỉ rõ sự khác biệt giữa KHH chiến lược trong khu vực tư nhân và khu vực công và nêu bật những lợi ích của việc vận dụng công cụ này trong quản lý công. Theo M. Porter *“Towards a Dynamic Theory of Strategy”*, (1991) [127], trong khu vực tư nhân, quản lý chiến lược có ý nghĩa sống còn để doanh nghiệp tồn tại và chiến thắng trong cạnh tranh, trong khi khu vực công có nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công một cách tốt nhất cho tất cả mọi người, chứ không vì mục tiêu cạnh tranh, cho dù cả hai khu vực đều cần lập KH chiến lược

đề đối phó với những thay đổi trong môi trường. Một khác biệt nữa mà P. May (trong “*Strategic Planning in Local Government-Myths*” (2001) [116] đã chỉ ra là các nhà KH trong khu vực công có xu hướng làm việc trong một môi trường ít có tính tự chủ chiến lược như các đồng nghiệp trong khu vực tư nhân. Các nhà lập pháp và lãnh đạo chính quyền có tiếng nói lớn và chi phối phần lớn các quyết định và nguồn lực. Do chịu sự chi phối bởi nhiều quyết định chính trị nên lập KH trong khu vực công có ít lựa chọn chiến lược hơn và khó thích nghi với sự thay đổi hơn. Cuối cùng, trong “*Strategic Planning in Public Affairs, Long Range Planning*” (1990) [115], T. Marx đã nêu sự khác biệt căn bản trong KHH chiến lược giữa khu vực công và tư nhân là ở chỗ khu vực công phải đề cập đến nhiều vấn đề công đa dạng hơn, tức là phải cân nhắc nhiều lợi ích đan xen. Do đó, ưu tiên hóa trong KHH chiến lược ở khu vực công là quá trình đánh đổi và thỏa hiệp giữa các lợi ích.

Đề cập đến lợi ích to lớn của KHH chiến lược trong khu vực công, R. Denhardt trong “*Strategic Planning and State Government Management*” (1985) [96] đã cho rằng: “(KHH chiến lược)... đã tạo ra sự rõ ràng và vạch ra hướng đi cho tổ chức, cho phép tổ chức lựa chọn giữa các mục tiêu cạnh tranh nhau, ứng phó được với những thay đổi dự kiến trong môi trường, huy động được ý tưởng và suy nghĩ của tất cả các thành viên làm việc trong tổ chức. Quan trọng hơn, các hoạt động lập KH trong khu vực công tạo cơ hội để thu hút đông đảo các nhà lãnh đạo và người dân vào quá trình định hướng cho cộng đồng hoặc tổ chức khi họ tiến bước vào tương lai, qua đó tạo dựng sự tin cậy và cam kết với nhau”. Và J. Bryson trong “*Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*” (1988) [89], cũng nhấn mạnh áp lực và sự thay đổi trong môi trường chính trị, xã hội, văn hóa sẽ quyết định sự đứng vững và hiệu quả của các tổ chức công. Vì thế, các tổ chức này cần lập KH chiến lược để tồn tại được trong môi trường phức tạp và biến động liên tục đó. J. Bryson cũng chỉ rõ thêm rằng, KHH chiến lược sẽ giúp chính phủ nâng cao được kết quả hoạt động, tạo lập một cơ sở vững chắc và thuyết minh được cho các quyết

định đưa ra, tăng cường khả năng tư duy mang tính chiến lược cho các nhà lãnh đạo. Vì thế, nó cũng là một phần của quá trình cải cách quản lý khu vực công.

Cuối cùng, các lợi ích cơ bản của KHH chiến lược trong khu vực công được hầu hết các nhà nghiên cứu ghi nhận trong “*A Beginner's Guide to Strategic Planning*” (1998) [84] của B. Barry; “*The Paradoxes of Association Strategic Planning: Uncommon Insights into The Process of Thinking Strategically*” (1997) [99] của C. Ernstthal; “*Strategic Management in Local Government, in Strategic Planning for Local Government: A Handbook for officials and citizens*” (1993) [102] của J. Gargan và *Changing Public Organizations: Four Approaches*, [134] của C. Rusaw (2007) bao gồm: (i) chú trọng vào kết quả; (ii) thu hút sự tham gia của cán bộ vào quá trình; (iii) cam kết của các bên hữu quan đối với việc thực hiện KH; và (iv) cải thiện luồng thông tin trao đổi giữa các bên.

Không chỉ dừng lại ở khả năng áp dụng KHH chiến lược trong khu vực công, khá nhiều công trình nghiên cứu của các tác giả nước ngoài bàn về những điều kiện cần có để áp dụng thành công KHH chiến lược trong khu vực công, đặc biệt ở cấp chính quyền địa phương. Với J. Bryson, “*Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*” (1988) [88], đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực hiện KH chiến lược bằng cách buộc quá trình lập KH ở các cấp dưới phải nhất quán và nhằm thực hiện các mục tiêu KH chiến lược ở cấp trên. Trong nhiều nghiên cứu của mình, H. Mintzberg, “*The Rise and Fall of Strategic Planning*” (1994) [120] kết luận rằng, thành công của KHH chiến lược phụ thuộc vào sự cam kết mạnh mẽ của lãnh đạo. D. Vinzant & J. Vinzant, “*Strategy and Organizational Capacity*” (1996) [149] thì nhận thấy các thước đo kết quả đạt được, rút ra từ các mục tiêu và chỉ tiêu chiến lược, và sự gắn kết giữa NS và KH chiến lược là các yếu tố thiết yếu trong quá trình KHH chiến lược. H. Poister và G. Streib (1999) [126] bổ sung thêm yếu tố quản lý kết quả hoạt động, vì nó sẽ định hướng và xác định trách nhiệm của lãnh đạo và cán bộ công chức trong việc đạt được các mục tiêu, chỉ tiêu chiến lược. Còn McIntyre-

Mills (2003) [117], (2006) [118] và C. Sharp (2004) [138] đã đưa thêm yêu cầu về sự tham gia của cộng đồng trong quy trình KHH.

Tóm lại, khảo sát các tài liệu nghiên cứu nước ngoài về KHH có thể rút ra một số điểm chính như sau: (i) khái niệm KHH được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau, nhưng đều có điểm chung thống nhất, khẳng định đây là công cụ quản lý giúp một tổ chức định hướng tương lai và chủ động đề ra các giải pháp, kịch bản để đạt đến tương lai mong muốn; (ii) quá trình phát triển của các phương thức KHH theo sát sự tiến hóa trong nhận thức của khoa học quản lý công, trong đó phương thức lập KH “dài hạn” phù hợp với mô hình hành chính quan liêu truyền thống, trong khi NPM lại đòi hỏi phải vận dụng công cụ KHH chiến lược từ khu vực tư nhân sang khu vực công; (iii) KHH chiến lược nhìn chung đều được hiểu là quá trình thích nghi chủ động của một tổ chức trước những thay đổi của môi trường bên trong và bên ngoài, nhằm đảm bảo tổ chức đứng vững và phát triển khi tiến vào tương lai; (iv) quá trình vận dụng KHH chiến lược vào khu vực công là quá trình học hỏi và không ngừng hoàn thiện nhiều phương thức KHH cụ thể khác nhau; (v) sự khác biệt lớn nhất giữa KHH chiến lược trong khu vực tư nhân và khu vực công là ở chỗ khu vực công không theo đuổi lợi nhuận cạnh tranh mà là sự phục vụ toàn bộ công dân, KHH trong khu vực này đòi hỏi sự cân nhắc và thỏa hiệp giữa nhiều lợi ích khác nhau của các bên hữu quan. Tuy vậy, lợi ích to lớn của KHH chiến lược trong việc cải thiện kết quả dịch vụ công, tăng cường sự hiểu biết và tin cậy lẫn nhau giữa chính quyền và người dân, thu hút sự tham gia và củng cố sự cam kết theo đuổi mục tiêu KH của các bên hữu quan tham gia vào quá trình lập KH... là không thể phủ nhận; (vi) để có thể áp dụng được KHH chiến lược vào phát triển địa phương, cần sự cam kết mạnh mẽ của lãnh đạo, gắn kết giữa KH và ngân sách (NS), có hệ thống đo lường và theo dõi kết quả hoạt động/thực hiện KH của các bên, thu hút sự tham gia của các bên hữu quan ngay từ khâu lập KH, và phải coi KHH là quá trình liên tục học hỏi, rút kinh nghiệm và thích nghi, chứ không phải là quá trình tĩnh hoặc công việc chỉ làm một lần là hết.

Bên cạnh các nghiên cứu của các tác giả nước ngoài cần nhắc đến các nghiên cứu trong nước. Tuy nhiên, các nghiên cứu chuyên sâu về mô hình KHH và lập KH NS ở Việt Nam không nhiều, chủ yếu tập trung vào việc tổng kết kinh nghiệm và đánh giá lại những đóng góp và hạn chế của mô hình KHH tập trung. Trong số các nghiên cứu đó, “*Bàn về công tác KHH ở nước ta trong thời kỳ mới.*” (2008) [11] của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) đã hội tụ nhiều bài viết của các nhà nghiên cứu hàng đầu về lĩnh vực KHH ở Việt Nam. Trong cuốn sách này, tác giả Nguyễn Đình Hương với bài viết “*Vai trò của KH trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế ở nước ta*” đã tổng kết, mô hình KHH tập trung có những mặt tích cực: (i) đã tạo điều kiện tập trung nguồn lực sử dụng có hiệu quả trong việc xây dựng miền Bắc XHCN và chi viện cho cuộc kháng chiến chống Mỹ cứu nước ở miền Nam; (ii) nghiệp vụ KHH dần dần được cải tiến từng bước theo xu thế dân chủ hóa và tạo tiền đề cho việc thích ứng dần với phương thức KHH trong nền kinh tế thị trường. Tác giả Vũ Ngọc Phùng với bài “*Đổi mới KHH ở Việt Nam và những vấn đề tiếp tục đặt ra*” đã tổng kết các hạn chế của mô hình này bao gồm: (i) không phát huy được quyền chủ động, sáng tạo của cơ sở; (ii) không đảm bảo hiệu quả sản xuất; (iii) hạn chế sự phát triển của các TPKT; (iv) không tạo được động lực cho sản xuất; và (v) sự quan liêu hóa của bộ máy quản lý nhà nước. Tác giả Đặng Đức Đạm, trong bài “*KHH kinh tế vĩ mô, đôi điều bàn thảo về cơ sở lý luận*” đã có phần tổng kết khá thú vị về cách hiểu KHH kinh tế vĩ mô từ các nghiên cứu trong và ngoài nước, từ đó đưa ra quan điểm của mình coi KHH là sự lựa chọn, là phân bổ nguồn lực và KHH cách đạt đến mục đích.

Xuất phát từ kết quả đánh giá mô hình KHH tập trung, cũng trong [11], tác giả Nguyễn Quang Thái, Nguyễn Bửu Quyền đều nhất trí cho rằng đổi mới KHH trong điều kiện nền kinh tế thị trường là điều cấp bách, cần tập trung vào đổi mới nguyên tắc, quy trình, nội dung và phương pháp KHH. Trong đó, về nguyên tắc, KHH phải chú trọng vào việc xây dựng tầm nhìn, chiến lược, dự báo, KH trung và ngắn hạn, phải có cách tiếp cận hệ thống, toàn diện, tập trung vào các định hướng

phát triển, và cần có hệ thống tổ chức và cán bộ có năng lực, phù hợp với thời đại mới. Quy trình KH phải tạo điều kiện thu hút sự tham gia của các thành phần xã hội, kể cả các cơ quan, chuyên gia trong lĩnh vực nghiên cứu, xây dựng cơ chế chính sách. Hệ thống theo dõi, đánh giá (TDDG), báo cáo tình hình thực hiện KH phải được đưa vào như một bước bắt buộc trong quy trình lập KH. Về nội dung, KH phải chú trọng vào việc thu thập, phân tích thông tin, đánh giá các phương án phát triển, xây dựng hệ thống chính sách, giải pháp và tổ chức thực hiện, giám sát quá trình và điều chỉnh KH. Phương pháp lập KH cũng cần kết hợp các phương pháp định tính và định lượng, nhận định của chuyên gia, phân tích, định lượng thô và sử dụng mô hình hóa ở những nơi có điều kiện. Tác giả Lê Viết Thái nhấn mạnh đến sự thay đổi về tư duy và sự cần thiết phải phân cấp mạnh cho địa phương, tăng cường hệ thống thông tin, nâng cao năng lực cán bộ, coi đó là những điều kiện đảm bảo cho sự đổi mới KHH thành công. Thống nhất với quan điểm đó, đại biểu Quốc hội khóa XI Trần Du Lịch trong bài *“Đổi mới thể chế kinh tế nhằm thúc đẩy tiến trình tái cấu trúc và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế ở nước ta”* đăng trong Kỷ yếu hội thảo khoa học *“Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam: thực trạng và lựa chọn cho giai đoạn 2011-2020”* [74] cũng đã khẳng định đổi mới công tác quy hoạch, KH phải đi đầu trong đổi mới thể chế, và muốn vậy, cần xác định rõ vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường và KHH phải phù hợp với vai trò đó.

Như vậy, có thể thấy nghiên cứu của các tác giả mới dừng lại ở lý luận và nêu ra các vấn đề đổi mới mang tính nguyên tắc, còn chưa đi sâu đánh giá cụ thể về thực trạng lập KHPT KTXH ở các cấp địa phương tại Việt Nam và đề xuất một cách tiếp cận đổi mới nào cụ thể để giải quyết những bất cập hiện nay trong công tác lập KH, đặc biệt ở cấp địa phương ở nước ta.

Trong cuốn *“Đổi mới công tác KHH trong tiến trình hội nhập”* (2007) [52], nhiều tác giả tham gia diễn đàn trao đổi học thuật và thực tiễn về công tác KHH để chia sẻ quan điểm và kinh nghiệm đổi mới lập KH ở cấp địa phương. Trong số đó, các tác giả Nguyễn Đình Dương, Đan Đức Hiệp, Nguyễn Hải Hồ đã trình bày thực

trạng công tác lập KH ở một số địa phương như Hà Nội, Hải Phòng, Hòa Bình. Các nghiên cứu này đều chỉ rõ những nhược điểm của phương thức lập KH hiện nay ở địa phương, trong đó nhấn mạnh đến sự chậm đổi mới về tư duy, thiếu phù hợp về phương pháp và chưa có một khuôn khổ thể chế rõ ràng cho công tác lập KH. Đặc biệt, tác giả Đan Đức Hiệp đã bàn sâu hơn về hệ thống chỉ tiêu KH trong nền kinh tế thị trường và đặt ra yêu cầu phải huy động được tất cả mọi nguồn lực xã hội vào thực hiện KH. Cũng trong [52], tác giả Vũ Cương đã tổng kết các xu hướng chính trong đổi mới KH địa phương, đó là (i) phải có tính chiến lược; (ii) gắn với nguồn lực; (iii) phát huy sự tham gia; và (iv) chú trọng đến các mục tiêu xã hội. Tuy bước đầu có những đánh giá quan trọng về thực trạng công tác KHH hiện nay nhưng điểm hạn chế chung của các nghiên cứu là chưa đưa ra khung lý thuyết nào để đánh giá thực trạng lập KHPT KTXH địa phương và đề xuất một quy trình lập KH mới nào ở địa phương để đáp ứng các yêu cầu thay đổi đó.

2.2. Các nghiên cứu về gắn kế hoạch với nguồn lực tài chính

Mặc dù các nghiên cứu cho thấy lập KH trong khu vực công là một thực tế đã và đang được triển khai ở nhiều quốc gia, với phương thức lập KH ngày một hoàn thiện, còn một câu hỏi quan trọng nữa là làm thế nào để các KH đó được tôn trọng và thực sự được sử dụng trong điều hành, quản lý. Muốn vậy, các hoạt động đề xuất trong KH đó cần được đảm bảo về nguồn lực để thực thi. Các nghiên cứu quốc tế về vấn đề này đều tập trung đề cập đến nguồn NSNN.

NS là tấm gương phản chiếu về tài chính của các lựa chọn phát triển KTXH của xã hội, mà những lựa chọn đó được thể hiện qua KH và chính sách. Để thực hiện được vai trò của NS, chính phủ cần tạo đủ và phân bổ nguồn thu một cách hiệu quả, hiệu lực cho các mục đích chi tiêu. Vì thế, lập KHNS là khâu thể hiện rõ nhất sự cần thiết phải gắn phân bổ NS với KH chiến lược đã đề ra.

Phương thức phân bổ NS truyền thống chú trọng đến sự tuân thủ tài chính, trong đó chi tiêu được phân loại theo tổ chức và đối tượng chi (ví dụ, chi lương, chi

hội hợp...). Phương thức này phù hợp với xu hướng quản lý NS theo đầu vào, với hệ thống các quy tắc, định mức phân bổ cứng nhắc phải tuân thủ. Hạn chế lớn nhất của cách lập KHNS này là nó không gắn với những mục tiêu phát triển cơ bản của chính phủ và kết quả cung ứng dịch vụ công mà vì chúng, NS được chi tiêu (S. Salvatore & T. Daniel, “*Managing Government Expenditure*”, (1999) [135]).

Để khắc phục nhược điểm đó, nhiều nước phát triển, mà trước hết là các nước OECD, đã xác định những mục tiêu trọng yếu của quản lý chi tiêu công và dựa vào đó để thiết kế các sáng kiến cải cách quy trình lập NS. Ba mục tiêu này đã được S. Pradhan and E. Campos (1996) [129] tổng kết lại, gồm: (i) đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể; (ii) tạo điều kiện để ưu tiên hóa chiến lược việc chi tiêu cho các chương trình, dự án (CTDA); và (iii) khuyến khích hiệu quả hoạt động (tiết kiệm) trong việc sử dụng nguồn lực đã được phân bổ. Như vậy, xuất phát từ nhu cầu nâng cao hiệu quả và hiệu lực sử dụng NS, các nghiên cứu ngoài nước cũng đi đến một yêu cầu quan trọng là phải cải cách quy trình NS để gắn kết phân bổ NS với KH.

Trong “*Public Expenditure Management Handbook*,” (1998) [108], M. Holmes đã đề xuất phương thức đáp ứng các mục tiêu trên bằng việc gắn chính sách, KH và NS trong một khuôn khổ trung hạn. Ông coi đây là yêu cầu cốt yếu để các chương trình chi tiêu phù hợp với các mục tiêu ưu tiên chính sách và không phá vỡ thực tế NS sẵn có. Khuôn khổ trung hạn cho phép dự báo được hệ quả trong trung hạn của mọi quyết định chi tiêu trong hiện tại, do đó củng cố tầm nhìn và sự gắn kết chiến lược giữa phân bổ NS với việc đạt các mục tiêu KH trung hạn. Phương thức lập KH chi tiêu theo khuôn khổ trung hạn (MTEF), được Ngân hàng Thế giới và các định chế tài chính khác cổ súy từ đầu những năm 1990.

MTEF là một quy trình lập KH và NS minh bạch, trong đó chính phủ và các cơ quan tổng hợp xác định các mức trần NS đáng tin cậy để phân bổ nguồn lực công cho các ưu tiên chiến lược, trong khi vẫn đảm bảo kỷ luật tài khóa chung. Quy trình này nhằm hai mục tiêu chính là xác lập các hạn mức trần NS và phân bổ nguồn lực

cho các ưu tiên chiến lược trong khuôn khổ mức trần đã có [108]. Cũng tài liệu này đã mô tả chi tiết các bước để xây dựng MTEF đảm bảo các mục tiêu trên.

Tổng kết của IMF/Ngân hàng Thế giới về kết quả triển khai phương thức MTEF năm 2008 đã khẳng định sự cần thiết của MTEF, nhưng các nước đang phát triển cần nghiên cứu để có cách đi phù hợp với điều kiện thể chế của mình. Kết luận được đưa ra là thành công trong việc triển khai “MTEF” phụ thuộc vào việc lựa chọn mô hình và cách thức triển khai cho phù hợp điều kiện thể chế ở từng nước, trong đó quyết tâm của lãnh đạo đóng vai trò quan trọng (R. Hughes, “*MTEF: Why do they work in advanced countries and Why do they sometimes fail*”, (2008) [109]).

Ngoài các nghiên cứu mang tính trao đổi học thuật và kinh nghiệm thực tế của các tác giả nước ngoài về vấn đề gắn kết giữa KH và NLTC, nghiên cứu trong nước chủ yếu là các báo cáo kết quả thực hiện các dự án tài trợ nước ngoài. Hàng loạt các báo cáo tổng kết của Dự án phát triển lâm nghiệp xã hội sông Đà (SFDP) (2004) [43], Chương trình giảm nghèo Chia Sẻ Việt Nam – Thụy Điển (2008) [38], Chương trình phát triển nông thôn Quảng Ngãi (RUDEP) do AusAid, Ôxtrâyliya tài trợ cho tỉnh Quảng Ngãi (và từ năm 2008 đã đổi tên thành Chương trình Hỗ trợ CT135-II, viết tắt là ISP) hay Chương trình VOICE do Ailen tài trợ cho tỉnh Bắc Kạn... đã chia sẻ nhiều kinh nghiệm về lập KH có sự tham gia có lồng ghép với phân bổ nguồn lực. Đặc điểm chung của nhiều CTDA nói trên là đã thông báo trước một NS dành riêng cho sự phát triển thôn/xã và giao cho thôn/xã toàn quyền lựa chọn và quyết định sử dụng theo một cơ chế dân chủ, có sự tham gia của người dân trong cộng đồng. Qua các CTDA này đã khẳng định được ưu điểm của việc có một nguồn NS dành riêng và được sử dụng linh hoạt theo nhu cầu từ cơ sở trong việc lập KH. Các nguyên tắc cơ bản để gắn KH với NLTC đã được chứng minh qua các thử nghiệm trong thực tiễn, đó là: cần xác định trước tổng trần NS cho các đơn vị chi tiêu, và tôn trọng quyền lựa chọn hoạt động ưu tiên của đơn vị, với điều kiện những ưu tiên đó phải phù hợp với KHPT đã lập và không vượt quá trần NS đã giao.

Tuy nhiên, hạn chế chung của tất cả các thử nghiệm này là nguồn tài chính xác định trước đều mang tính chất nguồn lực của CTDA, được sử dụng cho các hoạt động phù hợp với mục tiêu của mỗi CTDA cụ thể. Do đó, khi các CTDA kết thúc, các nguồn tài chính này không còn thì phương pháp lập KH mới gắn với NLTC mà các CTDA này xây dựng cũng không thể duy trì bền vững được. Đáng tiếc là các báo cáo đánh giá này, do mục tiêu đặc thù của họ, chưa đề cập được đến vấn đề đó.

Như vậy, qua đánh giá tổng quan các tài liệu nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến công tác KHH và gắn KH với NLTC, có thể thấy hệ thống các nghiên cứu đã góp phần hình thành một cơ sở lý thuyết khá dày dặn và nhất quán cho việc đổi mới lập KHPT KTXH địa phương theo đúng các nguyên tắc quản lý kinh tế và NS trong nền kinh tế thị trường. Mặc dù các nỗ lực trên đã đạt được thành tựu khả quan và có nhiều tác động đến quá trình đổi mới công tác lập KH và quản lý NS tại Việt Nam và cung cấp nhiều bài học có giá trị cho việc xây dựng một mô hình đổi mới công tác lập KH ở địa phương, nhưng những thành công đó mới dừng lại trong khuôn khổ các dự án nhỏ lẻ, thậm chí mới chỉ mang tính chất thí điểm. Hiện nay, chưa có một nghiên cứu nào tổng kết lại kinh nghiệm từ các CTDA tài trợ nói trên và đề xuất một mô hình đổi mới lập KH ở địa phương nhằm thỏa mãn yêu cầu gắn KH với NLTC trong cơ chế thị trường và đảm bảo khả thi trong môi trường thể chế của Việt Nam và năng lực hiện tại của địa phương. Đây cũng là một nhu cầu bức thiết từ phía các cấp chính quyền địa phương, cũng là một đóng góp quan trọng cho quá trình thể chế hóa công tác lập KH tại Việt Nam. Xuất phát từ cách đặt vấn đề đó, việc lựa chọn đề tài ***“Đổi mới lập KH phát triển KTXH địa phương gắn với nguồn lực tài chính ở Việt Nam”*** làm Luận án tiến sĩ kinh tế có ý nghĩa thiết thực về cả lý luận và thực tiễn.

3. Mục đích, đối tượng, phạm vi, phương pháp nghiên cứu, kết cấu Luận án

3.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Câu hỏi nghiên cứu chính của đề tài là: Đâu là mô hình lập KHPT KTXH địa phương gắn với NLTC phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường và điều kiện thể chế hiện nay ở Việt Nam?

Để trả lời câu hỏi đó, đề tài đặt ra các mục đích nghiên cứu chủ yếu như sau:

- Hệ thống hoá cơ sở lý luận về công tác lập KH và các mô hình lập KH gắn với NLTC đang được triển khai ở Việt Nam.
- Làm rõ các điều kiện cần và đủ để gắn kết lập KHPT KTXH với NLTC ở địa phương trong điều kiện nền kinh tế thị trường tại Việt Nam.
- Khái quát hóa bối cảnh thể chế phân cấp, trao quyền từ trung ương xuống địa phương và những nỗ lực hiện hành của chính phủ nhằm tạo thuận lợi cho quá trình đổi mới công tác lập KH gắn với NLTC tại Việt Nam.
- Phân tích, đánh giá thực trạng công tác lập KHPT KTXH và KH NLTC hiện nay ở địa phương Việt Nam, từ đó rút ra bất cập cơ bản và nguyên nhân khiến việc gắn KH với NLTC ở địa phương chưa chặt chẽ.
- Đề xuất mô hình đổi mới lập KHPT KTXH địa phương theo hướng gắn kết chặt chẽ hơn với NLTC nhằm đảm bảo tính khả thi của KH.
- Đề xuất các khuyến nghị nhằm đảm bảo mô hình đổi mới lập KHPT KTXH gắn kết với NLTC ở địa phương được duy trì bền vững và phát huy tác dụng trong thực tế.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Về mặt không gian, Luận án tập trung nghiên cứu sâu mô hình đổi mới lập KHPT KTXH cho ba cấp địa phương (tỉnh, huyện và xã) ở Việt Nam. Ngoài ra, để có thêm các dữ liệu so sánh thực tế, đề tài sẽ tiến hành nghiên cứu thực tế tại một số địa bàn điển hình đại diện cho các vùng miền trong cả nước như Cao Bằng, Hòa Bình, Ninh Bình, Quảng Trị, Lai Châu, Kon Tum, Quảng Nam, Sóc Trăng.

Về mặt thời gian: Phần thực trạng, luận án sẽ nghiên cứu công tác lập KHPT KTXH 5 năm và hàng năm ở các địa phương kể từ sau khi có Luật NSNN năm 2002 đến nay, cụ thể là trong giai đoạn 2005-2010. Mô hình đổi mới KH sẽ được đề xuất để có thể áp dụng ngay trong điều kiện thể chế hiện nay ở địa phương.

Về nội dung:

- Mặc dù Luận án sử dụng một cách nhìn tổng quát về NLTC, bao gồm nguồn lực của khu vực nhà nước và tư nhân, nhưng trọng tâm trước hết vẫn là nguồn lực từ NS và các nguồn tài chính khác được quản lý qua NS.
- Đề tài nghiên cứu những vấn đề lý thuyết và mô hình về lập KHPT gắn với NLTC. Vì thế, các bước khác trong công tác KHH như tổ chức thực hiện KH, TDDG thực hiện KH, sẽ chỉ được đề cập đến khi chúng góp phần tăng cường chất lượng và hiệu lực của công tác lập KH.

3.3. Đối tượng nghiên cứu

- Trong hệ thống KHH kinh tế quốc dân, chính phủ có thể sử dụng nhiều công cụ khác nhau như chiến lược, quy hoạch, KH 5 năm, KH hàng năm, hệ thống các CTDA... Luận án chỉ đi sâu vào công tác lập KHPT KTXH địa phương.
- Một nguyên tắc cơ bản của KHH là phải kết hợp hài hòa giữa KH ngành và KH theo lãnh thổ, trong đó KHPT KTXH được coi là một KH tổng thể theo lãnh thổ và KHPT ngành là những KH hành động để giải quyết nhiệm vụ do KHPT KTXH đặt ra. Vì thế, KHPT ngành không là đối tượng nghiên cứu của Luận án, và chỉ được đề cập khi cần phản ánh nguyên tắc cơ bản nêu trên.

3.4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án tiếp cận đối tượng nghiên cứu dựa trên cơ sở vận dụng phương pháp duy vật biện chứng làm phương pháp luận chung. Luận án nhấn mạnh việc khảo sát tổng kết thực tiễn, lấy thực tiễn so sánh với khung lý thuyết về yêu cầu đổi mới liên

quan đến quy trình, nội dung và phương pháp lập KH khi đề xuất mô hình đổi mới lập KHPT KTXH địa phương. Các phương pháp cụ thể được sử dụng là:

Phân tích và tổng hợp: Phương pháp này trước hết được sử dụng để đánh giá các nghiên cứu hiện có trong và ngoài nước, từ đó hình thành khung lý thuyết cho Luận án. Ngoài ra, nó còn được sử dụng để đánh giá chất lượng nội dung KH thông qua việc phân tích một số bản KH chọn lọc của các địa phương ở Việt Nam như Hòa Bình, Lai Châu, Phú Thọ, Ninh Bình...

Phương pháp so sánh: So sánh thực trạng công tác lập KH ở các địa phương với nhau và với các yêu cầu của đổi mới KH và NS, từ đó tìm ra những bất cập và làm rõ nguyên nhân.

Các phương pháp đánh giá đặc trưng của khoa học chính sách, đặc biệt là phương pháp phân tích, đánh giá các văn bản chính sách: Phương pháp này chủ yếu được dùng để đánh giá môi trường thể chế về lập KH và NS, cũng như những thay đổi trong môi trường đó thông qua việc ra đời của các văn bản chính sách của chính phủ qua các giai đoạn khác nhau.

Phương pháp điều tra thực địa bằng phỏng vấn bán cấu trúc: Được áp dụng để tìm hiểu ý kiến và quan điểm của các đối tượng hữu quan (chính quyền, các tổ chức chính trị xã hội, người dân, doanh nghiệp, các cơ quan nghiên cứu, các nhà tài trợ v.v... ở các cấp khác nhau) đánh giá về thực trạng lập KH và NS ở Việt Nam, cũng như cân nhắc các kiến nghị đổi mới mà các đối tượng này đưa ra.

Phương pháp tập hợp hệ thống số liệu, tư liệu phát hành qua kênh chính thức. Trong đó, nguồn số liệu chủ yếu được lấy từ các số liệu thứ cấp như: số liệu báo cáo từ các cơ quan có liên quan của Đảng và Nhà nước (Chính phủ, Bộ KH&ĐT, Bộ Tài chính [TC]); báo cáo tổng kết từ các CTDA cũng như các kết quả đã công bố của các hội nghị, hội thảo, các cuộc điều tra, khảo sát và đề tài nghiên cứu khoa học do các tổ chức, cá nhân có liên quan trong và ngoài nước thực hiện.

Nguồn số liệu sơ cấp bao gồm những thông tin, số liệu thu thập thông qua khảo sát thực tế tại một số địa phương điển hình.

3.5. Kết cấu luận án

Ngoài lời mở đầu, kết luận, tài liệu tham khảo và các phụ lục, nội dung chính của luận án được kết cấu trong ba chương.

Chương 1: Cơ sở khoa học cho lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương gắn với nguồn lực tài chính

Chương 2: Thực trạng lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội gắn với nguồn lực tài chính ở các cấp địa phương Việt Nam hiện nay

Chương 3: Đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội cấp địa phương ở Việt Nam theo hướng gắn kết với nguồn lực tài chính.

4. Các kết quả chính và đóng góp của luận án

Những đóng góp mới về mặt học thuật, lý luận.

Luận án đã xây dựng một khung lý thuyết để đánh giá mức độ gắn kết KHPT KTXH với NLTC. Cụ thể:

- Xuất phát từ vai trò của chính phủ trong nền kinh tế, Luận án đã chứng minh KHH phát triển là công cụ hữu hiệu để chính phủ thực hiện chức năng quản lý của mình, dù trong nền kinh tế KHH tập trung hay nền kinh tế thị trường. Luận án cũng phân tích rõ sự khác nhau về bản chất của KHH trong hai cơ chế cả về tính chất, căn cứ, nội dung, phương pháp lập và giải pháp thực hiện KH.

- Sử dụng phương thức quản lý theo kết quả làm cơ sở khoa học chủ yếu của KHH chiến lược trong nền kinh tế thị trường hiện đại, Luận án đã phân tích yêu cầu của phương thức này từ cả góc độ lập KHPT lẫn lập KHNS, để từ đó khẳng định gắn kết chặt chẽ giữa lập KHPT và NLTC là điều kiện bắt buộc để đảm bảo tính hiệu quả và hiệu lực của quản lý theo kết quả.

- Tính gắn kết giữa KHPT KTXH và NLTC được thể hiện trên cả ba phương diện: Quy trình, nội dung và phương pháp lập KH. Qua phân tích các tài liệu nghiên cứu, Luận án đã khái quát hóa được bốn điều kiện cần để đảm bảo sự gắn kết giữa KH và NLTC (tính chiến lược, có sự tham gia, có tính ưu tiên hóa nguồn lực và có theo dõi, đánh giá) và bốn điều kiện đủ (tư duy và cam kết của lãnh đạo, môi trường thể chế, cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin, và năng lực, động cơ khuyến khích của đội ngũ cán bộ).

Những đề xuất mới rút ra từ kết quả nghiên cứu

Những đề xuất mới của Luận án tập trung vào ba mảng nội dung chính:

❖ Đánh giá thực trạng gắn kết giữa KH và NLTC trong lập KHPT KTXH địa phương hiện nay:

- Luận án đã lập luận được rằng: Do hệ thống KHH và quản lý ngân sách ở Việt Nam có tính lồng ghép và đơn nhất nên các địa phương đều đứng trước những cản trở về thể chế và tư duy quản lý giống nhau. Vì thế, việc nghiên cứu điển hình ở một vài tỉnh có thể suy rộng cho cả nước.

- Luận án khẳng định: Công tác lập KHPT KTXH ở các địa phương Việt Nam vẫn chịu ảnh hưởng của lối tư duy kiểu KHH tập trung. Do đó, qua phân tích bốn điều kiện cần ở Việt Nam, Luận án đã chỉ rõ mức độ gắn kết giữa KH và NLTC còn hạn chế, biểu hiện ở chỗ KH thiếu tính chiến lược, chưa huy động được sự tham gia đầy đủ, thiếu tính ưu tiên trong phân bổ và sử dụng nguồn lực và chưa có hệ thống theo dõi, đánh giá theo đúng nghĩa.

- Dựa trên phân tích bốn điều kiện đủ, Luận án đã chỉ rõ nguyên nhân là do các địa phương còn thiếu tư duy mở về điều hành KH và ngân sách trong nền kinh tế thị trường; phân cấp trong quản lý KH và ngân sách thiếu rõ ràng và nhất quán; chưa có cơ chế phối hợp gắn với trách nhiệm các bên; hệ thống thông tin và tổ chức công tác KHH kém và đội ngũ cán bộ lập KH ở địa phương vừa thiếu vừa yếu.

❖ Qua khảo sát kinh nghiệm gắn kết giữa KH và NLTC từ góc độ vĩ mô và từ cơ sở dựa trên kết quả của các chương trình, dự án tài trợ điển hình ở Việt Nam, Luận án đã chỉ rõ các mô hình này cung cấp những bài học có giá trị cho đổi mới lập KHPT KTXH địa phương, nhưng cần được vận dụng có chọn lọc, phù hợp với điều kiện thể chế và theo lộ trình tuần tự, gắn kết với các nỗ lực đổi mới khác.

❖ Luận án đã đề xuất mô hình mới về lập KHPT KTXH gắn với NLTC như sau:

- Tổng kết và đề xuất 7 quan điểm đổi mới công tác lập KH về: (1) quan điểm sử dụng; (2) chức năng của các loại KH; (3) vai trò của ngân sách trong lập kế hoạch NLTC; (4) quy trình lập KH; (5) nội dung bản KH; (6) phương pháp lập KH; và (7) lộ trình đổi mới lập KH.

- Phân định rõ ràng chức năng của KHPT KTXH 5 năm và hàng năm, giữa KHPT KTXH; KHPT ngành và KH công tác của các cơ quan quản lý ngành.

- Đổi mới quy trình lập KH theo hướng tăng cường tính chủ động của địa phương và sự tham gia của các bên. Nội dung KH phản ánh rõ nét tư duy logic theo chuỗi kết quả và sử dụng các phương pháp xây dựng KH khoa học.

- Lộ trình đổi mới là tăng dần và từ dưới lên, bắt đầu từ đổi mới ở cấp xã. Giai đoạn 2011-2015 là giai đoạn thí điểm toàn diện mô hình mới ở ba cấp và chuẩn bị đầy đủ điều kiện cho quá trình đổi mới. Còn giai đoạn 2016-2020 sẽ củng cố, hoàn thiện và duy trì phương thức lập KH mới.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ KHOA HỌC CHO LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI ĐỊA PHƯƠNG GẮN VỚI NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH

1.1. Tổng quan về kế hoạch hóa

1.1.1. Kế hoạch hóa trong quản lý nhà nước nền kinh tế quốc dân

KHHPT là một công cụ quản lý của nhà nước, đã và đang được sử dụng trong nền kinh tế dựa trên cơ chế tập trung hay thị trường. Tuy nhiên, trên nhiều diễn đàn học thuật và thực tế quản lý của thế giới vẫn còn tồn tại một cuộc tranh luận xoay quanh câu hỏi: “Liệu KH có đối lập với thị trường hay không?” Mục này phân tích các cách hiểu khác nhau xoay quanh quan niệm về KH và KHH, trước khi chuyển qua xem xét vai trò của KHH trong quản lý.

1.1.1.1. Các khái niệm cơ bản liên quan đến kế hoạch hóa

Kế hoạch. Trên thực tế thường có sự nhầm lẫn giữa khái niệm KH và KHH, thậm chí còn đồng nhất hai khái niệm đó làm một, và coi sản phẩm của quá trình KHH là xây dựng ra các văn bản KH. Chẳng hạn, theo giáo sư Quy hoạch đô thị E. Alexandre của Đại học Wisconsin-Milwaukee (Hoa Kỳ), “KHH là một hoạt động xã hội, có tổ chức một cách chặt chẽ để xây dựng và quyết định những chiến lược hành động trong tương lai” [81], tr. 3. Còn theo R. Ackoff, KHH là “quá trình thiết kế một tương lai muốn có và những cách thức hiệu quả để đạt được nó” [80], tr. 6. Như vậy, hai tác giả này đều chỉ nhìn nhận KHH dừng lại ở việc hoạch định mục tiêu cho tương lai và lộ trình để đạt đến mục tiêu đó. Còn việc tổ chức thực hiện lộ trình đó như thế nào thì chưa được nhấn mạnh một cách rõ nét.

Thực tế, KH là sự thể hiện mục đích, kết quả cũng như cách thức, giải pháp thực hiện cho một hoạt động tương lai ([51], tr. 10). KH là sự biểu thị tư duy về

tương lai và các giải pháp dự định tiến hành để đạt đến tương lai đó bằng cách hình thức khác nhau (như một tài liệu thành văn hay những thỏa thuận bằng lời). Còn KHH, theo PGS. TS. Ngô Doãn Vịnh, Viện trưởng Viện Chiến lược Phát triển, Bộ KH&ĐT đã viết: “... nói KHH tức là nói đến lập KH và biến KH thành thực tế cuộc sống đối với một công việc cụ thể hay đối với một hệ thống nhất định” [79]. Như vậy, KHH phải được hiểu là một quy trình gồm nhiều bước khác nhau. Về cơ bản, quy trình KHH gồm ba bước: (1) soạn lập KH, với nhiệm vụ chính là xác định mục tiêu, chỉ tiêu cho tương lai và hệ thống các giải pháp để đạt được mục tiêu đã đề ra; (2) tổ chức thực hiện KH, bao gồm quá trình tổ chức phối hợp hoạt động giữa các bên, sử dụng các chính sách, giải pháp nhằm khai thác, huy động và sử dụng nguồn lực để đạt mục tiêu KH; và (3) theo dõi, kiểm tra, điều chỉnh, đánh giá và báo cáo tình hình thực hiện KH.

Kế hoạch hóa. Từ sự phân biệt giữa khái niệm KH và KHH như trên, với ý nghĩa tổng quát nhất, KHH được hiểu là “... một quá trình liên tục bao gồm việc đưa ra các mục tiêu cần đạt tới trong tương lai; lựa chọn và quyết định các phương pháp khác nhau trong tổ chức, sử dụng hiệu quả nguồn lực sẵn có nhằm hướng tới việc thực hiện mục tiêu đặt ra cho tương lai” [94], tr. 3. Thống nhất với cách hiểu đó ([98], tr. 106) khẳng định, KHH là “quá trình đưa ra tập hợp các quyết định hành động về tương lai và sử dụng các phương tiện mong muốn để hướng đến việc thực hiện mục tiêu”. Đối với E. Jantsch thì KHH “là quá trình bổ sung có hệ thống cơ sở thông tin để ra quyết định (chỉ ra hệ quả trong tương lai của những chuỗi hành động thực hiện hôm nay và tác động đến những hành động hôm nay của việc đạt đến các mục tiêu khác nhau trong tương lai)” ([110], tr. 29). Như vậy, cho dù nhìn nhận KHH ở nhiều góc độ khác nhau nhưng tất cả các quan điểm trên đều thống nhất coi KHH là quá trình hoạch định về tương lai, dự kiến chuỗi các hành

động can thiệp có ý thức của chủ thể quản lý vào đối tượng quản lý nhằm hướng tới đạt mục tiêu và tổ chức thực hiện chuỗi can thiệp đó.

Kế hoạch hóa phát triển kinh tế xã hội. Ở tầm vĩ mô, xem xét KHH như một công cụ quản lý của nhà nước để can thiệp vào nền kinh tế, Từ điển bách khoa Việt Nam đã định nghĩa:

KHH [phát triển] là phương thức quản lý vĩ mô nền kinh tế quốc dân của nhà nước theo mục tiêu, là hoạt động của con người trên cơ sở nhận thức và vận dụng các quy luật xã hội và tự nhiên, đặc biệt là quy luật kinh tế để tổ chức quản lý các đơn vị kinh tế, các ngành, các lĩnh vực và toàn bộ nền kinh tế quốc dân theo những mục tiêu thống nhất: dự kiến trước phương hướng, cơ cấu, tốc độ phát triển và có các biện pháp tương ứng đảm bảo thực hiện, nhằm đạt hiệu quả kinh tế xã hội cao” ([71], tr. 469).

KHHPT bao gồm KHHPT các ngành, lĩnh vực và KHHPT KTXH, trong đó KHHPT KTXH là một chức năng riêng có của nhà nước nhằm định hướng và điều hành mọi mặt đời sống xã hội trên một địa bàn lãnh thổ nhất định (hiện nay, phạm vi lãnh thổ được xây dựng KHPT ở Việt Nam trùng với địa bàn hành chính gồm bốn cấp trung ương, tỉnh, huyện hoặc xã). Cách hiểu này sẽ được sử dụng trong suốt nội dung của Luận án.

1.1.1.2. Các phương thức kế hoạch hóa

Cho đến nay, có hai phương thức KHH đã được áp dụng trong thực tiễn. Phương thức thứ nhất là KHH tập trung, được thực hiện ở các nước XHCN theo mô hình nền kinh tế chỉ huy, có thể lấy mốc thời gian là thời kỳ trước cải cách kinh tế những năm 90 thế kỷ trước. Phương thức thứ hai là KHH định hướng (hay nói đầy đủ hơn là KHH định hướng phát triển) được thực hiện ở các nước đi theo nền kinh

tế thị trường (Vũ Thị Ngọc Phùng, trích trong [11], tr. 14). KHH chiến lược là sự phát triển cao hơn của KHH định hướng phát triển.

KHH tập trung ra đời và phát triển đầu tiên ở Liên Xô cũ, sau đó trở thành một phương thức chung áp dụng cho các nước trong hệ thống XHCN. Theo GS. TS. Vũ Thị Ngọc Phùng, KHH tập trung có ba đặc trưng cơ bản. Một là, chính phủ điều hành trực tiếp các hoạt động kinh tế, thể hiện ở chỗ nhà nước quyết định câu trả lời cho cả ba câu hỏi kinh tế cơ bản: *sản xuất cái gì* (do nhà nước tính toán và đưa xuống các cơ sở sản xuất thực hiện), *sản xuất như thế nào* (nhà nước chịu trách nhiệm cung ứng các yếu tố đầu vào) và *sản xuất cho ai* (thực hiện thông qua các kênh phân phối của nhà nước về chế độ tiền lương, giá cả). Hai là, KH mang tính pháp lệnh, có nghĩa là một khi KH đã được giao, chính phủ sẽ sử dụng các biện pháp hành chính để bắt buộc các đơn vị sản xuất phải thực hiện. Ba là, phương thức chủ yếu của KH là cấp phát và giao nộp.

KHH định hướng phát triển ra đời sau Chiến tranh Thế giới lần thứ hai ở các nước TBCN phát triển. Lúc đầu, phương thức KHH phổ biến nhất là KHH “dài hạn” (long-range planning), với đặc điểm chung là: KH đưa ra các dự báo về xu hướng tương lai, với giả định thị trường, môi trường chính trị, kinh tế, xã hội tương đối ổn định. Các nhà quản lý cấp cao thường cho rằng kết quả năm sau phải cao hơn năm trước, từ đó thảo luận và đưa ra các chỉ tiêu KH cao hơn cho cấp dưới ([83], tr. 15). KH trong thời kỳ này tập trung vào việc xác định các mục tiêu cụ thể và chuyển chúng vào KHNS hoặc các chương trình hành động.

Khi nền kinh tế thế giới đứng trước nhiều sự biến động mạnh do cạnh tranh và hội nhập quốc tế gây ra, tính chất “tĩnh” của KHH “dài hạn” không còn phù hợp nữa. Các nhà quản lý khu vực công bắt đầu quay sang tìm cách áp dụng nhiều công cụ quản lý của khu vực tư nhân sang khu vực công, nhằm nâng cao tính sáng tạo,

hiệu quả và hiệu lực trong khu vực này. Công cụ KHH được “vay mượn” từ khu vực tư nhân là KHH chiến lược kinh doanh (hay gọi tắt là *KHH chiến lược*) [130]. KHH chiến lược giả định rằng một đơn vị, tổ chức nhà nước cần nhạy bén với sự thay đổi của môi trường, và luôn có các giải pháp ứng phó nhanh chóng và thành công trước những thay đổi đó. Do vậy, KHH chiến lược không chú trọng nhiều vào việc dự báo các chỉ tiêu chi tiết cần đạt được trong tương lai, mà quan tâm chính đến việc đưa ra định hướng phát triển chung và xây dựng các chiến lược ứng phó, tương ứng với nhiều kịch bản khác nhau.

Quá trình vận dụng KHH chiến lược từ khu vực tư nhân sang khu vực công cũng trải nghiệm qua nhiều phương thức ứng dụng cụ thể. Đầu tiên, trong những năm 1970, KHH chiến lược tổng thể (corporate strategic planning) đã được [80] và [141] nêu lên. Đặc trưng của phương thức này là vẫn chưa thoát ly khỏi mô hình quản lý hành chính quan liêu truyền thống, trong đó công chức là những cán bộ chuyên nghiệp, chỉ phục vụ duy nhất là các lợi ích chung. Bản thân KHH chiến lược tổng thể không đóng góp vào việc hoạch định chính sách, vốn do các nhà chính trị quyết định, mà nó chỉ đơn thuần là công cụ quản lý hành chính quá trình thực thi các chính sách này mà thôi. Hạn chế cơ bản của phương thức này vẫn ở chỗ nó rất khó thích nghi linh hoạt với môi trường cạnh tranh quốc tế ngày càng gay gắt, các giá trị xã hội đa dạng và sự bất định rất lớn trong môi trường chính trị xã hội ngày nay. Vì thế, trong những năm 1980, phương thức lập KH chiến lược của J. Bryson [88] đã được đề xuất nhằm giải quyết thách thức về nguồn lực khan hiếm một cách hiệu quả trong môi trường có nhiều sự bất định. Phương thức này chú trọng vào việc phân tích môi trường của tổ chức nhằm đưa ra các chẩn đoán chiến lược về tổ chức và trả lời ba câu hỏi: tổ chức phải làm gì, vì sao, và như thế nào. Tuy vậy,

phương thức này cũng có nhiều hạn chế như chưa quan tâm thỏa đáng đến các vấn đề phát triển KTXH và khía cạnh thực hiện KH.

Trong thập niên 90, phương thức KHH chiến lược do H. Ansoff [83], R. Stacey [140], H. Mintzberg [120] và [121] xây dựng đã giải quyết những hạn chế này. H. Ansoff [83] đã mở rộng phương thức KHH chiến lược thành quản lý chiến lược, với một cách tiếp cận rộng hơn để tính đến cả các yếu tố nội bộ của tổ chức. Quản lý chiến lược quan tâm đến việc xác định mục tiêu dài hạn và mục tiêu trước mắt của tổ chức, duy trì mối quan hệ giữa tổ chức với môi trường xung quanh để vừa tạo điều kiện để tổ chức theo đuổi được mục tiêu đã đề ra, vừa phù hợp với năng lực của tổ chức và cho phép tổ chức thích ứng linh hoạt với các yêu cầu thay đổi của môi trường xung quanh. Tuy nhiên, các phương thức KHH chiến lược đến lúc này vẫn tập trung chủ yếu vào việc lập KH cho một tổ chức công mà chưa tạo điều kiện để lồng ghép các vấn đề phát triển KTXH vào công tác lập KH. Phải đợi đến các phương thức KHH chiến lược có sự tham gia đầu thập niên 2000, trong đó khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong quá trình lập KH ([117], [118], [103] và [138]) thì vấn đề này mới được giải quyết.

Cơ sở khoa học cho công tác KHH chiến lược sẽ được trình bày cụ thể trong mục 1.3. Từ phần tiếp theo, các nội dung liên quan đến KHH sẽ được hiểu là KHH chiến lược trong khu vực công trong nền kinh tế thị trường, trừ phi có chú giải khác.

1.1.2. Kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường

1.1.2.1. Sự cần thiết của kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường

KHH là công cụ thực hiện sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế thị trường. Lý thuyết Kinh tế học công cộng đã nêu rõ bốn lý do cơ bản mà chính phủ cần can thiệp vào nền kinh tế thị trường. Trước hết, cơ chế thị trường chứa đựng nhược điểm lớn là *tính thiển cận, chú trọng quá mức vào những lợi ích ngắn hạn,*

trước mắt, mang tính cá nhân, mà thiếu mắt cái nhìn tổng thể, theo đuổi những lợi ích dài hạn mang tính xã hội (hoặc cộng đồng). Để bảo vệ lợi ích dài hạn của toàn thể người dân, chính phủ cần có công cụ quản lý để thực hiện chức năng định hướng phát triển của mình, và công cụ đó là KHH phát triển. Thứ hai, thị trường không phải lúc nào cũng đảm bảo phân bổ nguồn lực có hiệu quả, nhất là khi lợi ích cá thể của từng tác nhân trong thị trường không nhất trí với lợi ích chung của xã hội. Khi đó, chính phủ có chức năng tái phân bổ nguồn lực nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế của thị trường. Thứ ba, cơ chế thị trường không giải quyết được vấn đề bất bình đẳng trong phân phối thu nhập, mà hậu quả của nó là sự phân hóa giàu nghèo và sự chia rẽ, bất ổn định trong xã hội. Để khắc phục hạn chế này của thị trường, chính phủ thực hiện chức năng phân phối lại thu nhập nhằm đảm bảo công bằng xã hội. Cuối cùng, đứng trước những bất ổn kinh niên theo chu kỳ của nền kinh tế thị trường (lạm phát, khủng hoảng, thất nghiệp...), chính phủ phải có các chính sách tiêu dùng đến cung, cầu hàng hóa và tiền tệ để ổn định lại nền kinh tế. Chức năng đó được gọi là chức năng ổn định hóa nền kinh tế quốc dân của chính phủ.

Các chức năng trên đã tạo ra các yếu tố dẫn dắt thị trường phát triển ([74], tr. 126). Để thực hiện chức năng đó, chính phủ có thể sử dụng các nhóm công cụ chủ yếu sau: (1) Hệ thống luật pháp; (2) KHHPT; (3) Các chính sách kinh tế điều tiết (tài khoá, tiền tệ, thương mại, đầu tư...); (4) Các công cụ đòn bẩy kinh tế (thuế, trợ cấp, trợ giá...) và (5) Lực lượng kinh tế của nhà nước (doanh nghiệp nhà nước, dự trữ quốc gia...). Như vậy, KHHPT là một công cụ quản lý của chính phủ để điều tiết nền kinh tế quốc dân. Đặc trưng của nhóm công cụ này khác với các nhóm khác là ở chỗ đây là phương pháp quản lý nền kinh tế của nhà nước *theo mục tiêu*. Nó thể hiện bằng những mục tiêu định hướng phát triển KTXH phải đạt được trong một khoảng thời gian nhất định của một quốc gia, một vùng, một ngành hay một địa

phương, và những giải pháp chính sách cần thiết để đạt mục tiêu với hiệu quả và hiệu lực cao nhất.

KHH là công cụ huy động và phân bổ nguồn lực khan hiếm nhằm thực hiện các mục tiêu ưu tiên. Khan hiếm nguồn lực luôn là một bài toán khó với tất cả các nền kinh tế. Do đó, bài toán đặt ra là phải biết phân bổ nguồn lực đó cho mục tiêu ưu tiên. Vì ưu tiên của thị trường có thể không giống với ưu tiên của xã hội nên công cụ KHH có thể giúp chính phủ xác định mục tiêu ưu tiên cho từng thời kỳ, phân bổ nguồn lực do chính phủ kiểm soát theo các mục tiêu đó và hoạch định các chính sách khuyến khích đầu tư của khu vực tư nhân vào giải quyết các vấn đề bức xúc của xã hội. Đúng như TS. Đặng Đức Đạm đã nhấn mạnh: “*KHH liên quan đến các quyết định làm thế nào để sử dụng tốt nhất các nguồn lực hiện có*” [11], tr. 100.

KH là công cụ để Chính phủ công bố các mục tiêu phát triển của mình và huy động nguồn lực xã hội cùng hướng tới đạt mục tiêu. Sự công bố cụ thể về những mục tiêu xã hội và kinh tế quốc gia hoặc của một địa phương dưới dạng một KHPT cụ thể có ảnh hưởng quan trọng với thái độ hay tâm lý dân cư. Nó giúp tập hợp quần chúng đằng sau chính phủ trong một chiến lược chung được đồng thuận để giải quyết những vấn đề mà người dân quan tâm. KH cũng có vai trò như một cam kết thành văn của chính phủ về mục tiêu KTXH của mình. Nhờ đó, các doanh nghiệp có thể chủ động xây dựng chiến lược kinh doanh để tranh thủ được các chính sách ưu đãi của chính phủ hoặc yên tâm đầu tư vào những địa bàn đã được chính phủ quy hoạch. Điều này đã được một nghiên cứu của UNDP khẳng định, “*KH có thể được dùng như một tuyên ngôn chính trị trong nước, và tại một số nước KH được sử dụng như một công cụ để thảo luận với công chúng*” ([147], tr. 3).

KHH là một công cụ để thu hút được các nguồn tài trợ từ nước ngoài. Với những KHPT đặt ra những mục tiêu cụ thể và những CTDA được thiết kế thuyết

phục nhằm thực hiện mục tiêu thì đó là điều kiện cần thiết để thu hút vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các nguồn tài trợ nước ngoài khác. Thực tế cho thấy, khi Chính phủ Việt Nam đã có chiến lược cải cách rõ ràng và thể hiện rõ quyết tâm của mình thì cam kết tài trợ cho Việt Nam sẽ tăng¹. Nói cách khác, “*KH là cơ sở thể hình thành khuôn khổ cho các đối thoại về hợp tác viện trợ*” ([147], tr. 3).

Những lập luận trên đây đã khẳng định sự cần thiết của KHH với tư cách là công cụ quản lý nhà nước vào nền kinh tế thị trường. Vậy KHH trong kinh tế thị trường khác về cơ bản với KHH trong cơ chế KHH tập trung ở chỗ nào?

1.1.2.2. Chức năng của kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường

KHHPT trong nền kinh tế thị trường thực hiện hai chức năng cơ bản là chức năng điều tiết, phối hợp và ổn định kinh tế vĩ mô và chức năng định hướng phát triển ([51], tr. 43).

Với chức năng thứ nhất, KHHPT tập trung vào việc hoạch định KH chung tổng thể cho nền kinh tế, đề ra và thực hiện các chính sách cần thiết để sử dụng nguồn lực xã hội nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững và đảm bảo công bằng xã hội. KHH cũng hướng vào việc đảm bảo môi trường kinh doanh ổn định, thuận lợi về cơ sở hạ tầng KTXH, bảo vệ môi trường và thiết lập hành lang pháp lý phù hợp, thúc đẩy các hoạt động kinh tế lành mạnh. KHH còn thể hiện chức năng điều tiết nền kinh tế để phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa.

Về chức năng định hướng phát triển, công tác KHH phải xây dựng được chiến lược, quy hoạch phát triển và KHPT trung hạn. Trên cơ sở các dự báo khoa học, KH phải xây dựng được hệ thống các mục tiêu phát triển KTXH, các CTDA và các giải pháp ưu tiên để thực hiện chức năng dẫn dắt, định hướng cho thị trường.

¹ Ví dụ, mức ODA mà cộng đồng các nhà tài trợ quốc tế cam kết với Việt Nam tại Hội nghị Tư vấn của các nhà tài trợ tháng 12 năm 2009 đã đạt mức cao kỷ lục là hơn 8 tỉ đôla ([61], tr.13).

Chức năng này còn thể hiện ở việc chuyển dần từ hệ thống chỉ tiêu pháp lệnh dày đặc trong cơ chế KHH tập trung trước đây sang các chỉ tiêu định hướng hoặc dự báo là chủ yếu, và xây dựng các chính sách, dự án đầu tư để làm đòn bẩy, chất xúc tác cho các hoạt động thị trường vận động theo đúng ý đồ của chính phủ.

1.2. Sự cần thiết phải đổi mới kế hoạch hóa ở Việt Nam

1.2.1. Đổi mới kế hoạch hóa xuất phát từ yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý

Ở nước ta, KHH luôn được coi là công cụ quan trọng để chính phủ quản lý và điều hành nền kinh tế. Công tác KHH được bắt đầu ngay từ khi giành được độc lập năm 1945. Ngày 31/12/1945, Hồ Chủ tịch đã ký sắc lệnh 78/SL thành lập Ủy ban nghiên cứu KH kiến thiết đất nước. Đến ngày 14/5/1940, Ban Kinh tế chính phủ ra đời với nhiệm vụ nghiên cứu, khởi thảo những đề án, chính sách, chương trình, KH kinh tế trình Chính phủ. Bước vào thời kỳ quá độ xây dựng CNXH ở miền Bắc, nhiệm vụ KHH các hoạt động kiến thiết kinh tế và văn hóa, tổ chức chỉ đạo công tác thống kê, kế toán trong cả nước được giao cho Ủy ban KH quốc gia, thành lập ngày 8/10/1955. Kể từ đó, hệ thống các cơ quan KH từ trung ương đến địa phương được hình thành, và đến ngày 26/7/1960, với Sắc lệnh số 18-LTC của Chủ tịch nước, Ủy ban KH nhà nước đã ra đời. Đến ngày 21/10/1995, Bộ KH&ĐT, cơ quan chịu trách nhiệm chính về công tác KHHPT kinh tế quốc dân của Việt Nam, được thành lập trên cơ sở sáp nhập Ủy ban KH nhà nước và Ủy ban Hợp tác và đầu tư.

Quá trình vận dụng công cụ KHH ở nước ta được chia làm hai giai đoạn rõ rệt: KHH trong nền kinh tế mệnh lệnh (từ trước năm 1986) và KHH trong nền kinh tế thị trường (từ năm 1986 đến nay).

Trong thời kỳ KHH tập trung, (1955-1985), Việt Nam đã trải qua ba KH 5 năm (1961-1965, 1976-1980 và 1981-1985), với một KH khôi phục kinh tế sau chiến tranh (1955-1957), một KH cải tạo phát triển kinh tế (1958-1960) và một thời

kỳ KH thời chiến (1965-1975) xen giữa [3]. Đặc trưng của KHH trong thời kỳ này thể hiện ở sự không chế trực tiếp của chính phủ đối với hoạt động KTXH thông qua quá trình ra những quyết định pháp lệnh phát ra từ trung ương. Chỉ tiêu KH được xác định bởi các nhà KH trung ương tạo nên một KH kinh tế quốc dân toàn diện và đầy đủ; nguồn nhân lực, vật tư chủ yếu và tài chính không phải được phân phối theo giá thị trường và điều kiện cung cầu mà phân phối theo các chỉ tiêu KH cũng như theo quyết định hành chính của các cơ quan nhà nước.

Mô hình KHH tập trung, trong quá trình thực hiện, ngày càng bộc lộ nhiều hạn chế: (i) nó không phát huy được quyền chủ động, sáng tạo của cơ sở; (ii) không đảm bảo hiệu quả sản xuất, vì mục tiêu chính của cơ sở không phải cạnh tranh để tối đa hóa lợi nhuận mà là hoàn thành KH cấp trên giao xuống; (iii) hạn chế sự phát triển của các TPKT ngoài quốc doanh; (iv) thủ tiêu động lực sản xuất; (v) hạn chế lớn nhất của KHH tập trung chính là sự quan liêu của các quan chức nhà nước, với hệ quả của nó là cách điều hành kinh tế ngày càng cứng nhắc, không tôn trọng sự vận động của các quy luật kinh tế khách quan. Hậu quả của việc duy trì phương thức KHH tập trung quá lâu ở Việt Nam, kể cả khi đất nước đã chuyển từ kinh tế thời chiến sang kinh tế thời bình, là nền kinh tế ngày càng kém phát triển, thậm chí bước xuống đáy của một sự suy thoái vào những năm 1985, 1986.

Đứng trước tình hình đó, ngay trong giai đoạn 1981-1985, Đảng và Nhà nước đã có hàng loạt thử nghiệm đổi mới cơ chế quản lý. Trần Hoàng Kim ([48], tr. 76-78) đã tổng kết lại bốn chuyển biến quan trọng về cơ chế trong thời kỳ này, đó là: (1) tự do hóa trong nông nghiệp thông qua cơ chế khoán theo Chỉ thị 100 của Ban Bí thư Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam ngày 13/1/1981; (2) phát huy quyền chủ động sản xuất kinh doanh và tự chủ tài chính của các xí nghiệp quốc doanh; (3) công nhận chính thức vai trò của khu vực kinh tế tư nhân; và (iv) xóa bỏ

bao cấp trong giá - lương - tiền, thực hiện chính sách hai giá và chính sách bù giá vào lương. Mặc dù kết quả đạt được của những thử nghiệm này còn hạn chế, nhưng chúng đã tạo tiền đề cho một cuộc cải cách toàn diện do Đại hội Đảng lần thứ VI khởi xướng để đưa nước ta chuyển từ cơ chế KHH tập trung sang xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN. Cơ chế này thể hiện nội dung cơ bản là áp dụng hình thức đa dạng hóa các TPKT, thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và phát triển kinh tế tư nhân, sử dụng giá cả làm căn cứ để sản xuất, tiêu dùng và điều tiết các yếu tố nguồn lực.

Cùng với việc đổi mới cơ chế kinh tế, công tác KHH cũng được đổi mới tương ứng. Tháng 10 năm 1990, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng đã ra Chỉ thị 335/CT về việc chuyển đổi từ KHH tập trung sang KHH định hướng với các nội dung mới chủ yếu là:

- (i) chuyển từ cơ chế KHH tập trung phân bổ nguồn lực cho nền kinh tế bao gồm hai thành phần sở hữu quốc doanh và tập thể là chủ yếu sang cơ chế KHH theo phương thức khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả nguồn lực cho nền kinh tế đa thành phần sở hữu;
- (ii) chuyển từ cơ chế KHH trực tiếp mang tính pháp lệnh sang cơ chế KHH định hướng gián tiếp với hệ thống cơ chế chính sách kinh tế vĩ mô phù hợp; và
- (iii) chuyển từ cơ chế KHH hiện vật, mang tính chất khép kín trong từng ngành, từng địa phương sang cơ chế KHH theo chương trình mục tiêu với sự kết hợp hài hoà giữa các ngành, các vùng, cả bên trong lẫn bên ngoài theo hướng tối ưu hoá và hiệu quả các hoạt động KTXH.

Kể từ năm 1986 đến nay, Việt Nam đã thực hiện năm KH 5 năm, trong đó KH 5 năm lần thứ 5 (1991- 1995) và thứ 6 (1996 - 2000) được đặt trong bối cảnh thực hiện Chiến lược phát triển KTXH 10 năm 1991-2000 và KH 5 năm lần thứ 7 (2001-

2005) và thứ 8 (2006-2010) trong Chiến lược 10 năm 2001- 2010. Trải qua 25 năm đổi mới, công tác KHH không ngừng được hoàn thiện và đổi mới. Nhận thức về sự khác biệt giữa KHH truyền thống trong cơ chế cũ và KHH trong cơ chế thị trường cũng dần được làm rõ, tạo nền móng quan trọng cho việc xây dựng một mô hình KHH mới phù hợp với vai trò quản lý của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

1.2.2. Sự khác biệt giữa kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường và nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung

Xét về bản chất, KHH là thể hiện sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế nhằm định hướng phát triển và điều khiển sự biến đổi một số biến số KTXH chủ yếu để đạt được mục tiêu đã định trước. Tuy vậy, biểu hiện cụ thể và phương thức thực hiện của nó lại khác nhau khi cơ chế quản lý kinh tế thay đổi.

Trong cơ chế KHH tập trung, KHH thể hiện ở sự khống chế trực tiếp của chính phủ đối với những hoạt động KTXH thông qua quá trình đưa ra những quyết định pháp lệnh phát ra từ trung ương. Do đó, bản chất của KHH trong cơ chế cũ là mang tính pháp lệnh trực tiếp. Trong cơ chế thị trường, KHH là thể hiện sự nỗ lực có ý thức của chính phủ trong quá trình thực hiện sự can thiệp ở tầm vĩ mô nền kinh tế quốc dân, trên cơ sở chủ động thiết lập mối quan hệ giữa khả năng và mục đích nhằm đạt được mục tiêu bằng cách sử dụng hiệu quả nhất những tiềm năng hiện có. KHH trong nền kinh tế thị trường được thể hiện ở các phương án lựa chọn, sắp xếp, khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả nguồn lực cho phép để đạt được kết quả cao nhất. Bản chất của KHH phát triển trong cơ chế thị trường là tính thuyết phục gián tiếp.

Bảng 1.1: So sánh bản chất của kế hoạch hóa trong hai cơ chế

Cơ chế KHH tập trung	Cơ chế thị trường
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH mang tính chủ quan duy ý chí: 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH gắn với thị trường: định hướng sự phát

xuất phát từ ý muốn chủ quan của nhà nước, không căn cứ vào tiềm lực thực tế và không gắn với nhu cầu thực của nền kinh tế quốc dân	triển dựa trên cơ sở đánh giá đúng thực trạng, nhận thức được quy luật, nắm bắt được nhu cầu, vì thế KH thực tế, khả thi, khoa học và vững chắc hơn
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH thay thế cho thị trường, vì sự tồn tại của thị trường sẽ phá vỡ những cân đối cứng mà KH đã đề ra. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH bổ sung hỗ trợ cho thị trường: thị trường chỉ giải quyết vấn đề ngắn hạn, riêng lẻ, vì lợi ích cục bộ. KH có cái nhìn dài hạn, mang tính đón bắt, vì lợi ích chung, toàn cục.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH mang tính mệnh lệnh: giao chỉ tiêu và cấp phát nguồn lực, đồng thời chỉ định cả địa chỉ tiêu thụ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH mang tính định hướng: Hoạt động như bộ khung làm cơ sở để hoạch định các chính sách đòn bẩy và các biện pháp gián tiếp để thực hiện định hướng
<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH tĩnh, thiếu tính linh hoạt: vì là pháp lệnh nên cứng nhắc, việc điều chỉnh KH chỉ là hình thức. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KH động, mềm dẻo, thích nghi với thị trường: Khi các điều kiện thị trường thay đổi thì KH cũng sẽ có sự điều chỉnh theo.

Nguồn: ([52], tr. 213)

Sự khác biệt trong phương thức triển khai KHH dẫn đến sự khác biệt trong bản chất của quá trình soạn lập các bản KH (Xem phần so sánh chi tiết ở Phụ lục 1).

Đến đây, những khác biệt về lý luận giữa KHHPT trong cơ chế thị trường và cơ chế KHH tập trung đã được làm rõ. Mục tiếp theo sẽ đi sâu phân tích cơ sở lý thuyết của việc lập KHPT trong nền kinh tế thị trường.

1.3. Cơ sở lý thuyết của đổi mới lập kế hoạch theo hướng gắn kết với nguồn lực tài chính ở Việt Nam

1.3.1. Một số khái niệm cơ bản

Lập kế hoạch. Như đã nêu, KHH là một quy trình gồm ba khâu cơ bản: lập KH, thực hiện KH và TĐĐG quá trình thực hiện KH. Mỗi khâu có một nhiệm vụ riêng, nhưng giữa chúng có mối quan hệ biện chứng với nhau. Trong đó, lập KH là khâu xác định mục tiêu, kết quả trong tương lai và vạch ra các hành động, giải pháp để đạt đến mục tiêu. Lập KHPT KTXH là một hoạt động chính thức, liên quan đến

nhieu đối tượng và có thể coi như một cam kết đồng thuận của các bên tham gia phần đầu vì mục tiêu chung. Do vậy, quá trình lập KHPT KTXH phải được thể chế hóa, bao gồm các bước khác nhau với tiến độ, thời gian quy định chặt chẽ. Kết quả của khâu lập KHPT KTXH là một văn bản KH được cấp có thẩm quyền thông qua, trở thành một tài liệu chính thức để hướng dẫn các hoạt động trong hai khâu sau. Chất lượng của khâu lập KH sẽ quyết định chất lượng của hai khâu còn lại và toàn bộ quy trình KHH. Vì thế, lập KH là đối tượng nghiên cứu của Luận án này.

Như vậy, dù ở bất kỳ quy mô hay hình thức nào thì KH cũng gồm hai nội dung chính là mục tiêu và giải pháp, cách thức thực hiện. Với các KHPT, phần lớn các giải pháp đều đòi hỏi phải có nguồn lực, mà trước hết là NLTC. Thiếu các nguồn lực này thì giải pháp đã mất tính khả thi ngay từ khi soạn lập, và kéo theo đó là toàn bộ KH được xây dựng cũng thất bại. Do đó, nội hàm của việc lập KH đã bao gồm cả KHPT (hay còn gọi là KH chính sách) và KH nguồn lực và sự gắn kết của hai KH này trở thành một nguyên tắc lý thuyết then chốt của lập KH. Đáng tiếc, không phải lúc nào nguyên tắc này cũng được tôn trọng trong thực tế.

Nguồn lực. Hiểu theo một nghĩa chung nhất, nguồn lực là *“tổng thể các phương tiện sẵn có đáp ứng nhu cầu phát triển chính trị và kinh tế, như tài nguyên thiên nhiên, lực lượng lao động hay lực lượng quân sự...”* ([82], tr. 1536). Còn Từ điển giải nghĩa Kinh tế Kinh doanh thì cho rằng, *‘nguồn lực nói chung là những thứ do thiên nhiên cung cấp và do con người tích tụ được có thể dùng làm phương tiện thỏa mãn nhu cầu của con người’* ([72], tr. 594). Như vậy, xét trên góc độ vĩ mô, có thể hiểu nguồn lực là tất cả các phương tiện mà một quốc gia có thể huy động được nhằm mục tiêu phát triển của mình. Các tác giả Doãn Văn Kính, Quách Nhan Cương, Ưông Tô Đình trong *Kinh tế học nguồn lực tài chính* quan niệm sức mạnh của một quốc gia gồm sức mạnh về chính trị, sức mạnh về kinh tế, sức mạnh về

khoa học kỹ thuật và sức mạnh về quân sự, trong đó sức mạnh hay nguồn lực kinh tế là cốt lõi tạo ra sức mạnh vật chất của đất nước ([49], tr. 24). Nguồn lực có thể được phân loại theo nhiều tiêu thức khác nhau, trong đó ba nguồn lực có tính truyền thống là nguồn nhân lực, vật lực và tài lực, trong đó nguồn tài lực, hay còn gọi là *NLTC*, là *toàn bộ quá trình tạo ra tài chính, bố trí nguồn tài chính, luân chuyển và sử dụng tiền vốn được thể hiện dưới hình thức giá trị* ([49], tr. 24).

Nguồn lực tài chính. Mặc dù NLTC được coi là nguồn lực quan trọng nhất để biến các tiềm năng của quốc gia thành hiện thực, nhưng cách hiểu về NLTC vẫn còn rất khác nhau. Ở nước ta, khi đề cập đến NLTC phục vụ cho phát triển, người ta thường dùng khái niệm vốn đầu tư xã hội. Tuy nhiên, hai khái niệm này không hoàn toàn đồng nhất với nhau, vì theo định nghĩa tổng quát nhất về đầu tư, đầu tư là phần sản lượng được tích lũy nhằm tăng năng lực sản xuất tương lai của nền kinh tế. Trong khi đó, có những NLTC không mang tính chất đầu tư nhưng cũng phục vụ đắc lực cho sự phát triển thì chưa được tính đến, ví dụ như vốn hỗ trợ cho các chương trình đào tạo nâng cao năng lực, mua thẻ bảo hiểm y tế cho người nghèo... Chính vì lý do này nên trong cân đối nguồn lực để thực hiện KHPT KTXH (sẽ được phân tích kỹ trong Chương 2) vẫn còn thiếu vắng vai trò của các NLTC không mang tính chất đầu tư. Theo quan điểm của tác giả Doãn Văn Kính và cộng sự, NLTC được chia làm năm loại như đã tóm tắt trong Hình 1.1.

NLTC loại một là nguồn lực của nền tài chính nhà nước. Đó là toàn bộ NLTC bao gồm trong NS tài chính của chính quyền các cấp và cũng là NLTC cơ bản để nhà nước thực hiện các chức năng của mình. Nguồn lực này có tác dụng chủ đạo để đảm bảo vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Bên cạnh đó, còn nhiều nguồn thu ngoài NSNN, được nhà nước cho phép các đơn vị sự nghiệp và các tổ chức công được giữ lại một phần thu tài chính từ các khoản phí, lệ phí hoặc quản lý các khoản thu đóng góp tự

nguyện của dân cư để thực hiện các nhiệm vụ công ích. Khoản thu này kết hợp với loại tài chính thứ nhất trở thành loại tài chính thứ hai, tức là nguồn tài chính công có tính chất tài chính mở rộng.

Loại tài chính thứ ba – NLTC then chốt – kết hợp giữa tài chính với ngân hàng. Khi kết hợp với NLTC trong dân cư (kể cả của các doanh nghiệp tư nhân trong nước) sẽ hình thành nên loại tài chính thứ tư, hay còn gọi là tổng NLTC trong nước. Ngày nay, trong quá trình phát triển nền kinh tế mở, nhiều quốc gia đã thu hút thêm các NLTC từ nước ngoài qua nhiều hình thức như đầu tư trực tiếp (FDI), đầu tư gián tiếp qua thị trường chứng khoán, vay nợ nước ngoài v.v... Bổ sung thêm vào loại tài chính thứ tư, nguồn vốn này sẽ góp phần hình thành loại tài chính thứ năm – tổng NLTC toàn xã hội.

Loại 1: Nền tài chính nhà nước	Ngân sách nhà nước			
Loại 2: Tài chính mở rộng		Vốn ngoài ngân sách		
Loại 3: Tài chính then chốt			Tài chính qua hệ thống ngân hàng	
Loại 4: Tổng NLTC trong nước				Tài chính của dân cư và doanh nghiệp trong nước
Loại 5: Tổng NLTC xã hội				Tài chính nước ngoài

Nguồn: ([49], tr. 25-28)

Hình 1.1. Các loại nguồn lực tài chính

Sự gắn kết giữa kế hoạch và nguồn lực tài chính. Phân tích trên cho thấy sự gắn kết giữa KH và NLTC là một yêu cầu tự thân của bất kỳ quá trình lập KH nào, bởi lẽ đó là sự gắn kết giữa mục đích và phương tiện. Yêu cầu này xuất phát từ cả

hai phía: đảm bảo tính khoa học và khả thi của KH, cũng như tính chiến lược và trách nhiệm trong sử dụng nguồn lực, trước hết là nguồn NSNN. Việc lập KH mà không có sự đảm bảo về NLTC thì các giải pháp KH không có đủ điều kiện để triển khai, tức là KH chỉ còn là một tài liệu trên giấy, thể hiện mong muốn chủ quan của người lập KH. Trái lại, sử dụng nguồn lực, đặc biệt là NLTC công, mà không có sự định hướng hoặc giải trình rõ ràng về những mục tiêu chiến lược mà việc chi tiêu muốn đạt tới thì chi tiêu sẽ mang tính sự vụ, dàn trải và là cơ sở cho sự tồn tại của cơ chế phân bổ “xin – cho”, không minh bạch và thiếu hiệu quả. Bàn về mối quan hệ gắn bó tự nhiên giữa KH và NLTC, tác giả Đặng Đức Đạm đã viết:

KHH liên quan đến các quyết định làm thế nào để sử dụng tốt nhất các nguồn lực hiện có... Một mặt, sự giới hạn về số lượng và chất lượng các nguồn lực là lý do chính giải thích tại sao KHH lại liên quan đến việc ra quyết định lựa chọn trong số các phương thức hành động khác nhau. Mặt khác, khi phải lựa chọn giữa các phương thức hành động khác nhau thì khả năng cung ứng các nguồn lực đóng vai trò quan trọng trong việc xác định số lượng phương thức hành động và phương thức nào có khả năng được chấp nhận hơn cả. ([11], tr. 100).

Trong cơ chế KHH tập trung, sự gắn kết giữa KH và NLTC là rất chặt chẽ. Đó là vì KHH lúc này thực chất là sự khống chế trực tiếp của chính phủ đối với các hoạt động KTXH thông qua quá trình đưa ra các quyết định có tính pháp lệnh và cấp phát nguồn lực từ một trung tâm là cấp trung ương. Cơ quan KH ở cấp trung ương xây dựng bản KH kinh tế quốc dân toàn diện, nguồn nhân lực, vật tư chủ yếu và tài chính không được phân bổ theo yêu cầu của thị trường mà được phân phối theo các chỉ tiêu KH cũng như các quyết định hành chính của cơ quan nhà nước. Vì

thế, mọi chỉ tiêu KH được giao đều đã được cân đối đầy đủ và chi tiết tất cả các yếu tố nguồn lực để thực hiện.

Bước sang *cơ chế thị trường*, nguồn lực được sử dụng để thực hiện KHPT KTXH không còn hoàn toàn thuộc “độc quyền” của các cơ quan nhà nước nữa. Mặc dù khu vực kinh tế nhà nước vẫn chiếm giữ những vị trí then chốt, nhưng tỉ trọng các TPKT khác như khu vực kinh tế tư nhân hay khu vực nước ngoài ngày càng tăng. Vai trò của các TPKT ngoài quốc doanh càng quan trọng, nhất là trong các lĩnh vực như tạo việc làm, XĐGN, xuất khẩu... Vì thế, nội dung KH không chỉ giới hạn trong phạm vi khu vực kinh tế nhà nước mà phải mang tính tổng thể. Đi kèm với yêu cầu đó, KH cũng phải cân đối hoặc dự kiến cân đối được tổng thể các nguồn lực, kể cả nguồn lực NS và ngoài NS.

Đối với nguồn lực NS, các nước ngày càng nhận thức rõ rằng chính phủ của họ đang trở nên “*quá tốn kém, quá lớn và quá tùy tiện*” ([135], tr. 1). Sử dụng nguồn lực công không hiệu quả, thiếu quan tâm đến mối quan hệ giữa sử dụng nguồn lực với các mục tiêu chính sách nhằm thực hiện dịch vụ một cách hiệu quả sẽ ảnh hưởng xấu đến mục tiêu tổng thể KTXH dài hạn. Những yếu kém trong cách lập NS hiện nay trong các nền kinh tế thị trường được tổng kết lại như sau: (1) khác biệt về khung thời gian cho NS, KH và chiến lược, cũng như thiếu gắn kết một cách hiệu quả giữa các văn bản đó. KH thường được hoạch định cho nhiều năm, nhưng thường thì quy trình NS hàng năm lại không đáp ứng đủ nguồn lực để thực hiện những KH đó; (2) NS thường quá ngắn hạn và không đưa ra đủ thông tin về việc quản lý các xu hướng dài hạn và tác động của chúng, vì thế tính chiến lược và “nhìn xa trông rộng” của KH sẽ bị phá sản bởi cách điều hành NS “giật gấu vá vai”; (3) thiếu thực tế và thiếu quản lý rủi ro; (4) thiếu tập trung vào kết quả và những đầu ra chi tiêu công cần đạt được.

*Đối với nguồn lực ngoài NS, nhà nước không thể ra lệnh cho các doanh nghiệp ngoài quốc doanh để thực hiện các chỉ tiêu KH của mình. Mọi người dân đều có quyền kinh doanh theo pháp luật, trong những ngành nghề và lĩnh vực mà nhà nước không cấm (Lê Viết Thái, trích trong [11], tr. 132-145). Tính chất khép kín công tác KHH chỉ trong nội bộ các cơ quan lập KH của nhà nước đã dẫn đến một nghịch lý là trong khi chính phủ vẫn chịu trách nhiệm định hướng và quản lý chung mọi mặt phát triển KTXH, nhưng chính phủ lại không huy động theo kiểu bắt buộc được các nguồn lực ngoài NS, một bộ phận ngày càng chiếm một tỉ trọng lớn trong tổng nguồn lực xã hội, vào thực hiện KH. Như vậy, để huy động các nguồn lực ngoài NS vào thực hiện KHPT KTXH, nhà nước cần tăng cường khung khổ pháp lý, chuyển từ cách can thiệp mang tính áp đặt, trực tiếp sang hình thức tác động gián tiếp và khuyến khích, thuyết phục. Như sẽ phân tích dưới đây, cơ chế quan trọng để đảm bảo yêu cầu này là cơ chế *huy động sự tham gia*, đặt trong một môi trường thể chế dân chủ, công khai và phân cấp rõ ràng.*

1.3.2. Cơ sở khoa học của lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính ở các cấp địa phương

1.3.2.1. Bối cảnh đổi mới phương thức quản lý nhà nước

Yêu cầu đổi mới phương thức lập KH gắn với nguồn lực trong nền kinh tế thị trường bắt nguồn từ những thay đổi trong mô hình quản lý khu vực công ở các nước trên thế giới, chuyển từ mô hình hành chính quan liêu truyền thống sang mô hình Quản lý công mới (NPM).

Mô hình hành chính quan liêu truyền thống. Mô hình quản lý khu vực công phổ biến nhất trong nửa đầu thế kỷ 20 được gọi là mô hình hành chính quan liêu truyền thống, với bảy nguyên tắc cơ bản đã được Webber [151] tổng kết lại. Đó là: (1) các lĩnh vực quản lý được phân chia cố định và điều hành theo mệnh lệnh; (2) hệ thống quản lý

được tổ chức dưới dạng thứ bậc theo trật tự đã định; (3) hoạt động được quản lý bởi các cơ quan với hệ thống hồ sơ, giấy tờ riêng; (4) công chức được đào tạo theo những chuyên môn sâu; (5) cán bộ công chức làm việc có tính chuyên nghiệp cả đời; và (6) quản lý theo hệ thống các quy tắc, luật lệ đã quy định cứng từ trước. Đặc trưng lớn nhất của mô hình này là có tính thứ bậc rõ ràng, lấy tuân thủ các quy tắc cứng làm nguyên tắc hoạt động và sử dụng một đội ngũ cán bộ, công chức chuyên nghiệp làm việc cả đời. Nền hành chính công của nước ta hiện đang vận hành theo mô hình này.

Nhược điểm của mô hình truyền thống. Khi quá trình tự do hóa kinh tế và hội nhập quốc tế gia tăng, môi trường kinh tế ngày càng có tính cạnh tranh khốc liệt đòi hỏi một sự phản ứng nhanh nhẹn và có trách nhiệm của khu vực công trước các biến chuyển của tình thế thì nhược điểm của mô hình quản lý hành chính quan liêu truyền thống càng bộc lộ gay gắt. Các ý kiến phê phán mô hình này xuất phát chủ yếu từ hai góc độ: kinh tế học thể chế và khoa học quản trị ([123], tr. 1-14). Các nhà kinh tế học thể chế cho rằng mô hình cũ nuôi dưỡng một môi trường độc quyền nhà nước hơn là khuyến khích thị trường cạnh tranh. Các công chức làm việc trong môi trường hành chính quan liêu có xu hướng theo đuổi các lợi ích cá nhân thay vì phục vụ lợi ích chung. Các nhà lý thuyết về quản trị thì chỉ trích tính chậm chạp, cứng nhắc và thiếu quan tâm đến lợi ích khách hàng/người dân của nền hành chính quan liêu. Họ cho rằng việc đơn thuần chú trọng đến chấp hành các luật lệ sẵn có của mô hình truyền thống đã khiến hoạt động trong khu vực công trở nên kém linh hoạt và hướng vào sự tuân thủ hơn là kết quả phục vụ. Tính trách nhiệm của người quản lý với khách hàng, đồng thời cũng là người đóng thuế cho NS khu vực công, ngày càng yếu kém và cùng với đó là gia tăng sự bất mãn của người dân trước chất lượng dịch vụ công.

Yêu cầu chuyển sang mô hình quản lý công mới. Tình hình trên khiến nhiều nhà nghiên cứu và thực hành tìm cách “nhập khẩu” phương thức quản lý linh hoạt và nhạy bén của khu vực tư nhân sang khu vực công, nhằm tăng tính sáng tạo, năng động và có trách nhiệm của những người quản lý khu vực này. Từ đó, mô hình NPM đã ra đời.

'NPM' có những học thuyết trung tâm như sau: tập trung vào quản lý, chứ không tập trung vào chính sách, và tập trung vào việc đánh giá kết quả hoạt động và hiệu quả; sự phân chia các khối công chức hành chính thành các cơ quan có quan hệ với nhau dựa trên cơ sở người tiêu dùng chi trả; việc sử dụng những cơ chế giống như thị trường và ký hợp đồng với bên ngoài để nuôi dưỡng sự cạnh tranh; giảm giá thành; và một phong cách quản lý, ngoài những yếu tố khác, nhấn mạnh đến các mục tiêu đầu ra, hợp đồng có thời gian hữu hạn, các biện pháp khuyến khích bằng tiền và quyền tự do trong công tác quản lý ([120], tr. 5).

Nói tóm lại, việc chuyển từ mô hình Hành chính quan liêu sang mô hình NPM thể hiện một sự thay đổi trong triết lý quản lý từ “cai trị” sang “phục vụ”. Trọng tâm của nó, như đã thấy, hướng dần vào kết quả. Cụ thể hơn, mô hình này yêu cầu: lập KHPT phải mang tính chiến lược và hướng vào kết quả; KHNS phải đảm bảo tính trách nhiệm giải trình của các đơn vị sử dụng NS với kết quả đạt được; và phải tạo được cơ chế dân chủ, công khai để mọi thành phần xã hội có thể tham gia vào quá trình lập KH, NS và giám sát kết quả thực hiện. Rõ ràng, những yêu cầu này cũng là đòi hỏi của việc gắn kết KH với NLTC trong nền kinh tế thị trường.

Theo các tiêu thức trên, cách tổ chức nền hành chính ở nước ta trong thời kỳ KHH tập trung là theo mô hình hành chính quan liêu truyền thống. Với mô hình đó thì phương thức KHH tập trung tỏ ra khá phù hợp. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, nền hành chính chưa có sự chuyển đổi kịp thời nên những bất cập của mô hình này so

với đòi hỏi của bối cảnh KTXH mới ngày càng trở nên gay gắt. Từ đầu những năm 2000, ý tưởng về việc chuyển dần sang mô hình NPM đã được định hình và phản ánh trong Chương trình CCHC tổng thể của Việt Nam giai đoạn 2001-2010². Chương trình này đã yêu cầu phải nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước thông qua thước đo là cải thiện chất lượng dịch vụ công cung cấp cho người dân, tăng cường quyền tự chủ và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, đơn vị và cá nhân trong bộ máy công quyền. Tất cả những nội dung này rõ ràng phù hợp với yêu cầu của mô hình NPM. Vì thế, có thể nói rằng, xu hướng chuyển bộ máy hành chính nhà nước sang mô hình NPM cũng đang hình thành ở nước ta. Đây cũng là xu thế tất yếu trong tương lai, nhằm đưa nền hành chính công của Việt Nam hội nhập với quốc tế.

1.3.2.2. Quản lý theo kết quả là cách tiếp cận chính trong lập kế hoạch phát triển mang tính chiến lược

❖ Nội dung của phương thức quản lý theo kết quả

Theo OECD, quản lý theo kết quả là “*một phương thức quản lý tập trung vào hiệu lực thực hiện KH, chính sách và việc đạt được đầu ra, kết quả³ hay tác động của KH, chính sách đó*” [125]. Một cách hiểu khác chú trọng vào việc sử dụng phương thức này trong quản lý một tổ chức thì cho rằng, “*quản lý theo kết quả là phương pháp nhằm đạt được những thay đổi quan trọng trong cách thức hoạt động của tổ chức, hướng đến cải thiện hiệu lực thực hiện, lấy kết quả làm định hướng trung tâm*” [51]. Cũng tương tự như vậy, Cơ quan Phát triển quốc tế Canada (CIDA) định nghĩa “*quản lý theo kết quả là phương pháp tiếp cận nhấn mạnh đến*

² Chương trình CCHC tổng thể tập trung vào bốn trụ cột chính của cải cách, đó là: cải cách thể chế, đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý nhà nước, đổi mới và nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ công chức và cải cách tài chính công [21].

³ Có một sự trùng lặp về dịch thuật liên quan đến thuật ngữ “kết quả” mà hiện nay chưa khắc phục được. Trong tiếng Anh, quản lý theo kết quả là result-based, và “kết quả” (result) trong khái niệm này bao gồm ba cấp: đầu ra (output), kết quả (outcome) và tác động (impact).

kết quả phát triển trong lập KH, thực hiện, rút kinh nghiệm và báo cáo” [92]. Các định nghĩa trên đều có nội hàm giống nhau khi nói về quản lý theo kết quả, đó là sự chuyển hướng trọng tâm quản lý từ đầu vào và hoạt động sang các cấp kết quả của quá trình quản lý. Mặc dù có nội hàm lớn hơn, nhưng quản lý theo kết quả đều đòi hỏi phải bắt đầu từ việc lập KH theo kết quả. Đó cũng chính là bản chất của lập KH chiến lược trong nền kinh tế thị trường.

Trong phương thức quản lý theo kết quả, vấn đề quan trọng nhất chính là đánh giá được mức độ thực hiện các KH, chính sách và đưa kết quả thành cơ sở để phân bổ NS. Để có cơ sở cho việc phân tích, đánh giá, người ta xây dựng Mô hình logic về chuỗi kết quả (*result chain*) của KH. Chuỗi kết quả được hợp thành từ các kết quả đạt được trong một khung thời gian cụ thể và gắn kết với nhau theo một mối quan hệ logic nhân - quả.

Đầu vào (*input*) là các nguồn lực được sử dụng trong thực tế, thường được biểu hiện bằng lượng kinh phí hoặc số người... Trong KH, đầu vào cơ bản nhất là các loại nguồn lực được huy động trong kỳ KH. Quản lý đầu vào sẽ kiểm soát xem mua sắm các đầu vào có tuân thủ đúng chế độ, chính sách ban hành về chủng loại, số lượng, giá cả... hay không.

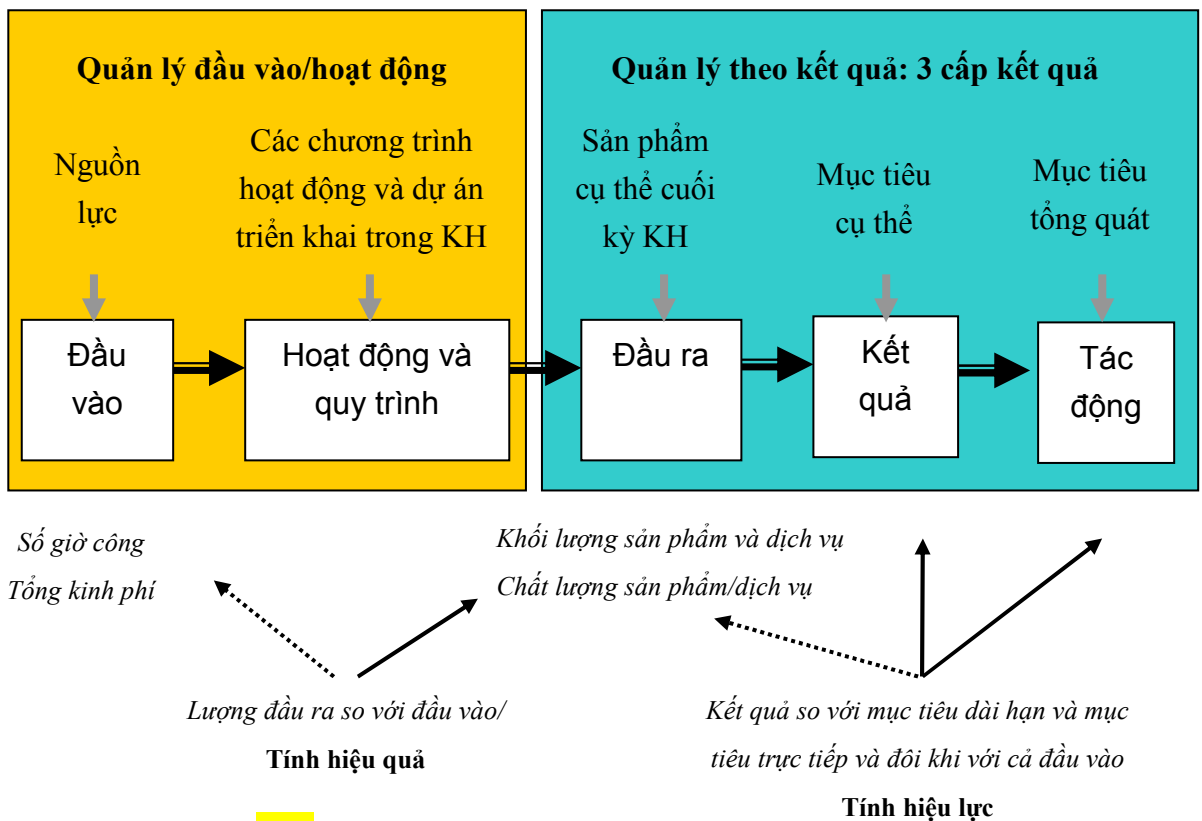
Hoạt động (*activities*) là những công việc mà một tổ chức hay cá nhân thực sự tiến hành để biến yếu tố đầu vào thành sản phẩm đầu ra. Hoạt động trong KH có thể được hiểu như các giải pháp cụ thể nhằm thực hiện các mục tiêu ngắn hạn của KH. Quản lý hoạt động thuộc về nhiệm vụ thường xuyên của các cơ quan theo dõi thực hiện KH.

Đầu ra (*outputs*) là sản phẩm và dịch vụ đã được cung ứng (hoàn thành) trong kỳ báo cáo. Đó là kết quả trực tiếp của việc thực hiện các giải pháp KH. Việc quản lý phải đặt câu hỏi xem mỗi đầu ra dự kiến sẽ giúp đạt được kết quả gì, và những kết quả đó đều cần được theo dõi và ghi chép lại.

Kết quả (outcomes) là những sự kiện, diễn biến hoặc những thay đổi trong điều kiện, hành vi, thái độ, mà những thay đổi đó thể hiện những tiến bộ trong việc hoàn thành được chức năng, nhiệm vụ của một tổ chức công hay mục tiêu của một KH nhất định. Quản lý theo kết quả (outcome) sẽ quan tâm đến việc mục tiêu cụ thể của KH liên quan đến những tiến bộ thực sự về KTXH có đạt được không, “khách hàng” của các dịch vụ công có thỏa mãn với các dịch vụ do đầu ra mang lại không.

Tác động (impacts) là những kết quả mang tính chất dài hạn nhờ việc đạt được các kết quả (outcome) nói trên. Việc đạt được mục tiêu dài hạn có thể phải trải qua nhiều kỳ KH liên tiếp nhau.

Chuỗi kết quả của một KH chiến lược được thể hiện qua Hình 1.2 bên dưới.



Nguồn: Cập nhật từ [63].

Hình 1.2. Mô hình logic "chuỗi kết quả" trong lập kế hoạch chiến lược

Sự giống nhau giữa đầu ra, kết quả và tác động là ở chỗ đây đều là các cái đích mà một KH hay chương trình muốn đạt tới, do đó chúng đều có “tính chất mục tiêu”. Sự khác nhau giữa chúng là ở mức độ khái quát và khung thời gian để đạt được. Đầu ra có tính chất cụ thể nhất (có thể quan sát, đo lường, đong đếm... dễ dàng nhất) và cũng là cái đích đạt đến nhanh nhất (trong ngắn hạn). Càng lùi xa về phía cuối chuỗi kết quả thì tính khái quát càng cao, và càng cần một khung thời gian tương đối dài mới có thể đạt đến. Vì thế, đầu ra, kết quả và tác động còn được gọi là các cấp độ mục tiêu khác nhau của KH và có quan hệ nhân quả với nhau: việc đạt được mục tiêu cấp thấp là điều kiện tiên quyết để có thể đạt được các mục tiêu cấp cao hơn. ***Do đó, chuỗi kết quả trong mô hình chuỗi kết quả rất phù hợp với mối quan hệ biện chứng giữa các loại hình KH: từ KH dài hạn đến trung hạn và KH hàng năm.*** Vấn đề là ở chỗ, các KH này cũng cần được xây dựng hướng theo các kết quả và phải đảm bảo mối quan hệ nhân quả như trên.

Nói khái quát, quản lý theo kết quả chính là chuyển từ việc chú trọng đến đầu vào hoặc các hoạt động được triển khai để thực hiện KH sang các cấp kết quả (đầu ra, kết quả [outcome], tác động) mà KH nhằm đạt tới⁴. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng, quản lý theo kết quả không phải là từ bỏ hoàn toàn việc kiểm soát đầu vào và hoạt động để chuyển sang kiểm soát đầu ra, kết quả mà là giảm bớt sự chú trọng đến đầu vào/hoạt động và tạo một sân chơi cởi mở, linh hoạt hơn cho các đơn vị thực hiện KH để họ tự tìm ra những phương pháp thực hiện KH tốt nhất.

⁴ Trên thực tế, trong quá trình quản lý hiện nay ở nước ta cũng đã chú trọng hơn đến đầu ra, thể hiện ở chỗ nhiều chính sách, chương trình đã xác định những đầu ra dự kiến của chính sách. Tuy nhiên, các nguyên tắc của quản lý theo đầu ra chưa được tôn trọng một cách chặt chẽ.

Trong mô hình chuỗi kết quả, cần phân biệt rõ sự khác nhau giữa tính hiệu quả (*efficiency*) và tính hiệu lực (*effectiveness*). Hiệu quả chú trọng đến việc so sánh giữa đầu ra và các nguồn lực đã sử dụng. Trong khi đó *hiệu lực* lại so sánh giữa đầu ra với việc đạt được các mục tiêu cụ thể và mục tiêu tổng quát của KH. Chẳng hạn, KH có thể rất hiệu quả nhưng lại không có hiệu lực (tác dụng) chút nào, tức là nguồn lực đã được sử dụng rất tốt và làm mọi thứ đúng cách, nhưng hoạt động đề ra lại không phải là đúng thứ cần làm nhằm đạt được mục tiêu của KH. Hình 1.3 tóm tắt bốn kịch bản có thể có khi cân nhắc cả hai tiêu chí này.

TÍNH HIỆU QUẢ VÀ HIỆU LỰC: Làm đúng việc theo đúng cách			
		TÍNH HIỆU LỰC = LÀM ĐÚNG VIỆC	
		SAI	ĐÚNG
TÍNH HIỆU QUẢ = LÀM ĐÚNG CÁCH	ĐÚNG	Làm sai việc nhưng đúng cách Hiệu lực thấp, nhưng hiệu quả cao	Làm đúng việc theo đúng cách Hiệu lực cao, hiệu quả cao
	SAI	Làm sai việc và sai cách Hiệu lực thấp và hiệu quả thấp	Làm đúng việc nhưng sai cách Hiệu lực cao nhưng hiệu quả thấp

Nguồn: [45].

Hình 1.3. Tính hiệu quả và tính hiệu lực trong thực hiện kế hoạch

❖ Vai trò của quản lý theo kết quả với công tác lập kế hoạch trong khu vực công

Trước hết, quản lý theo kết quả góp phần đổi mới phương thức quản lý, điều hành KH của khu vực công, nâng cao tính minh bạch và tính trách nhiệm trong KH. Phương thức này giúp giải trình rõ ràng kết quả thực hiện KH theo những mục tiêu chiến lược và tác động dài hạn của KH chứ không chỉ đi vào liệt kê những công việc cụ thể mà các cơ quan thực hiện KH đã làm.

Thứ hai, muốn đảm bảo trách nhiệm giải trình này, tức là đảm bảo các hoạt động được đề xuất trong KH sẽ tạo được đầu ra dự kiến, coi đó là phương tiện đạt mục tiêu cụ thể và mục tiêu tổng quát của KH thì điều kiện tiên quyết là phải có đủ nguồn lực, đặc biệt là NLTC, để triển khai những hoạt động này.

Thứ ba, cũng chính yêu cầu về trách nhiệm giải trình sẽ giúp nâng cao tính tự chủ của các đơn vị thực hiện KH và tăng cường sự phối hợp giữa các đối tác thực hiện KH. Nó cũng tạo điều kiện để phân cấp rõ ràng hơn nhiệm vụ giữa các cấp. Thay vì việc giao (hoặc gợi ý) các chỉ tiêu KH dày đặc, trong đó rất nhiều chỉ tiêu về đầu ra và hoạt động như hiện nay, cơ quan cấp trên có thể chỉ cần đạt được thỏa thuận và theo dõi việc thực hiện các chỉ tiêu đã thỏa thuận ở cấp kết quả, và nhường lại công việc xác định và ưu tiên hóa các hoạt động cụ thể cho đơn vị thực hiện KH.

Thứ tư, quản lý theo kết quả cho phép cơ quan điều hành KH có được thông tin hữu ích về: (1) Xác định đầu ra nào của các đơn vị thực hiện KH nên được sản xuất; (2) Nguồn lực cần thiết để đảm bảo sản xuất ra các đầu ra; (3) Kiểm tra mối liên hệ giữa các đầu ra với kết quả mong đợi.

Thứ năm, quản lý theo kết quả hướng các cơ quan hoạch định KH vào việc: (1) Xác định các kết quả dự kiến một cách thực tiễn cũng như mối quan hệ nhân quả giữa việc đạt được các mục tiêu ngắn hạn với việc góp phần đạt được các mục tiêu trung và dài hạn của KH, chính sách; (2) Xác định rõ các đầu ra cần có với những mức độ khối lượng, giá cả và chất lượng cụ thể để đạt được mục tiêu, làm cơ sở dự tính kinh phí thực hiện KH, chính sách một cách có cơ sở khoa học và phân tích hợp lý; (3) Xác định rõ quy mô đối tượng thụ hưởng KH, chính sách và nhu cầu của họ, đảm bảo chính sách đáp ứng đúng sự mong đợi của các đối tượng mục tiêu.

Thứ sáu, quản lý theo kết quả hướng công tác công tác kiểm tra, kiểm soát và đánh giá KH, chính sách được thực hiện theo một quy trình mở. Mọi người dân, tổ

chức xã hội, doanh nghiệp... đều có thể dễ dàng kiểm tra, kiểm soát và đưa ra những đánh giá một cách đúng đắn hoạt động và kết quả hoạt động của các cơ quan Chính phủ dựa trên các mục tiêu, tiêu chí đánh giá đã được xác lập trong các KH hoạt động, dự toán NS của KH, chính sách. Qua đó sẽ nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý khu vực công.

1.3.2.3. Quản lý theo kết quả định hướng cho cách tiếp cận mới trong lập kế hoạch ngân sách

Như phần trên đã trình bày, yếu kém trong việc quản lý NSNN và mối quan hệ lỏng lẻo giữa các KHPT với KH chi tiêu NS đã khiến nhiều quốc gia tìm kiếm các nguyên tắc mới trong quản lý NS và xây dựng các phương pháp tiếp cận mới trong KH phân bổ NS để đảm bảo các nguyên tắc đó. Quá trình tìm kiếm và đề xuất các cách lập KHNS đều chịu ảnh hưởng bởi quan điểm quản lý theo kết quả.

Về mặt nguyên tắc, S. Pradhan và E. Campos [129] đã nêu rõ ba nguyên tắc của một hệ thống quản lý chi tiêu công tốt, đó là: (i) tôn trọng kỷ luật tài khóa tổng thể (hay ấn định giới hạn NS cứng đối với các đơn vị chi tiêu NS); (ii) phân bổ có hiệu quả NLTC theo các mục tiêu ưu tiên chiến lược trong giới hạn nguồn lực cho phép; và (iii) nâng cao hiệu quả hoạt động về cung cấp hàng hóa công (sử dụng các nguồn lực đã được phân bổ một cách tiết kiệm nhất). Phương thức lập KHNS mới, lập KHNS theo kết quả, đảm bảo tôn trọng cả ba nguyên tắc trên.

Về phương pháp lập KHNS (hay còn gọi là lập dự toán NS), các nhà nghiên cứu và các định chế tài chính quốc tế cũng đã đưa ra phương thức quản lý NS theo kết quả để thay cho cách quản lý NS truyền thống, đó là quản lý theo đầu vào.

Quản lý NS theo kết quả là một phương thức quản lý trên cơ sở tập trung vào hiệu quả và hiệu lực của các khoản chi NS [46]. Đặc điểm cơ bản nhất của phương thức quản lý này là lấy kết quả, đầu ra làm đối tượng, mục tiêu chính để xây

dựng và vận hành cơ chế quản lý chi NS. Điểm quan trọng nhất để phân biệt nó với phương thức quản lý NS truyền thống theo đầu vào nằm trong quá trình lập KHNS và hoạt động đánh giá hiệu quả và hiệu lực của các khoản chi NS.

Trong cơ chế quản lý NS theo đầu vào, sự đánh giá chủ yếu dựa vào so sánh mức độ chi tiêu trong mỗi khoản mục đầu vào giữa KH với thực hiện hoặc giữa năm này với năm khác. Nhưng điểm mấu chốt trong cơ chế quản lý NS theo kết quả là cần phải xác định được kết quả cuối cùng của việc cung cấp các hàng hoá dịch vụ từ các cơ quan chính phủ, gắn các kết quả này với chi phí về NS và tổ chức hoạt động đánh giá hiệu quả, hiệu lực của việc cung cấp hàng hoá dịch vụ.

Lập KHNS luôn được ví như trái tim của quản lý chi tiêu công tốt [128]. Trong quản lý NS theo kết quả, quy trình lập dự toán NSNN vẫn cần phải kết hợp hiệu quả giữa hai phương pháp: phân bổ từ trên xuống và xây dựng từ dưới lên, nhằm đảm bảo dự toán vừa phù hợp với khuôn khổ kinh tế - tài chính vĩ mô của một quốc gia trong từng thời kỳ, vừa đáp ứng tốt nhất nhu cầu của người dân về dịch vụ công. Lập KHNS theo kết quả gồm các công việc thuộc những bước sau:

❖ *Xây dựng khuôn khổ lập dự toán ngân sách tâm vĩ mô:*

Việc lập KHNS theo kết quả bắt đầu từ việc xác định Chiến lược/KHPT KTXH trung hạn, xác lập các mục tiêu chiến lược, chỉ số đánh giá kết quả các chính sách và khuôn khổ tài khóa vĩ mô.

Xây dựng Chiến lược/KHPT KTXH trung hạn. Xây dựng Chiến lược/KHPT KTXH trung hạn nhằm đưa ra những định hướng chính, kết quả, kỳ vọng chủ yếu cần đạt được từ những hoạt động của chính phủ trong một khoảng thời gian dài, sẽ tạo khuôn khổ chung cho việc thực hiện chính sách của nhà nước tại các địa phương, đơn vị.

Xác định mục tiêu chiến lược. Trên cơ sở Chiến lược/KHPT KTXH trung hạn, các nhà hoạch định chính sách phải cụ thể hoá thành các KHPT KTXH hàng năm, tiếp theo là xác định mục tiêu chiến lược cho phù hợp với tình hình biến động thực tế của mỗi năm. Các KHPT KTXH hàng năm biểu hiện sự ưu tiên trong phát triển KTXH, làm cơ sở cho các quyết sách về chi tiêu NS trong quá trình thảo luận xây dựng dự toán NS hàng năm.

Trên cơ sở các mục tiêu hay kết quả cuối cùng của chiến lược và KHPT KTXH trung hạn, KH và dự toán NS sẽ cụ thể hoá thành các KH kinh phí nhằm bảo đảm nguồn tài chính cho quá trình sản xuất các hàng hoá, dịch vụ của khu vực công.

Xây dựng chỉ số đánh giá kết quả các chính sách của nhà nước. Các chỉ số được xây dựng nhằm mục đích đo lường, đánh giá việc thực hiện các mục tiêu chiến lược trong chính sách phát triển kinh tế vĩ mô của nhà nước.

Xây dựng khuôn khổ tài chính vĩ mô và giới hạn trần ngân sách phân bổ. Xây dựng khuôn khổ tài chính vĩ mô là bước tiếp theo nhằm xác định khả năng đáp ứng NLTC của mỗi quốc gia trong từng thời kỳ cho việc hiện thực hóa chiến lược, mục tiêu lựa chọn. Quản lý NS theo kết quả vẫn cần được hiểu là nguồn lực vốn có giới hạn và trong phạm vi nguồn lực có thể có làm thế nào để đạt được tốt nhất các mục tiêu chiến lược mong đợi.

Bước tiếp theo là xác định trần NS phân bổ cho việc thực hiện các mục tiêu chiến lược đã lựa chọn trong khuôn khổ khả năng chi NS tổng thể. Vấn đề đặt ra ở đây là cơ cấu NS theo kết quả được thiết lập theo mô hình nào: NS chương trình hay NS phù hợp với tổ chức bộ máy nhà nước. Nếu NS được thiết lập theo chương trình, thì trần NS cũng được phân bổ theo từng chương trình (như kinh nghiệm của Cộng hòa Pháp). Mặt khác, cơ cấu NS có thể thiết lập phù hợp với tổ chức bộ máy nhà nước. Như vậy, trần NS sẽ được xác định cho các Bộ, ngành, địa phương. Khi

xác định trần NS cho các bộ, ngành, địa phương, vấn đề kết hợp giữa NS cho chi tiêu thường xuyên và NS cho chi đầu tư cần đảm bảo chặt chẽ nhằm hướng tới hiệu quả lâu dài của việc sử dụng NS. Mô hình gắn kết KH với NLTC được đề xuất trong Chương 3 đi theo quan điểm thứ hai.

❖ *Xây dựng dự toán NS tại cơ sở*

Dự toán NS theo kết quả sẽ được xây dựng từ đơn vị chi tiêu NS cấp thấp nhất – gọi là đơn vị cơ sở, sau đó sẽ được tổng hợp lên trên theo bộ, ngành, địa phương. Trong giai đoạn xây dựng dự toán NS tại các đơn vị cơ sở sẽ thể hiện rõ rệt sự khác biệt giữa quản lý NS theo đầu vào và quản lý NS theo kết quả.

Trong phương thức quản lý NS truyền thống, việc lập dự toán NS chủ yếu để xác định số kinh phí NS được cấp – “đề xin tiền”. Các đơn vị chi tiêu căn cứ vào hướng dẫn chi để xác định số tiền NS cam kết cấp cho mình, mà chưa quan tâm đến cam kết ngược lại của đơn vị: đơn vị sẽ phải cung cấp các đầu ra cụ thể gì tương xứng với việc sử dụng số kinh phí được cấp đó. Như vậy, trong phương thức quản lý NS theo đầu vào, các vấn đề: Kinh phí NS hàng năm được sử dụng tạo ra các hàng hóa, dịch vụ gì, số lượng bao nhiêu, chất lượng như thế nào, có được cung cấp đúng thời điểm không, tác động của việc tiêu dùng các hàng hóa dịch vụ đó của cộng đồng như thế nào... chưa được quan tâm khi xây dựng dự toán NS.

Ngược lại, trong cơ chế quản lý NS theo kết quả, việc lập dự toán NS cũng có thể được xem như việc soạn thảo một hợp đồng kinh tế giữa hai bên: nhà nước và đơn vị chi tiêu. Đơn vị chi tiêu cam kết cung cấp các đầu ra xác định, còn nhà nước sẽ cam kết “mua” các đầu ra đó với tổng giá thanh toán định trước (số kinh phí NS sẽ được phân bổ cho đơn vị).

Lập dự toán NS theo kết quả tại các đơn vị cơ sở cũng trải qua các bước: xác định chiến lược, mục tiêu hoạt động của đơn vị, xác định các kết quả đầu ra dự kiến và chỉ số đo lường kết quả đầu ra.

Như vậy, dự toán NS theo kết quả của đơn vị không đơn thuần chỉ là một bảng liệt kê các mục chi, số tiền chi mà đã trở thành một tập tài liệu mô tả chiến lược mục tiêu hoạt động của đơn vị trong kỳ NS, các kết quả đầu ra kỳ vọng được biểu hiện cụ thể về số lượng, chất lượng, chi phí đơn vị và thời gian hoàn thành. Tại bước này, dự toán NS của các đơn vị chi tiêu cũng được xây dựng theo chiến lược hoạt động để mang lại các đầu ra đã cam kết, do đó NS và KH hoạt động của các đơn vị gắn bó chặt chẽ với nhau. Việc lựa chọn mục tiêu ưu tiên của đơn vị khi tổng nhu cầu kinh phí của các hoạt động không vượt quá trần NS được phân bổ chứng tỏ quá trình lập dự toán NS ở đơn vị đã đảm bảo được hai nguyên tắc đầu trong quản lý chi tiêu công. Ngoài ra, các đơn vị đều có động cơ sử dụng tiết kiệm nhất trần NS đã được giao, bởi lẽ càng tiết kiệm trong việc sản xuất các đầu ra đã cam kết thì đơn vị càng có dư nguồn lực để thực hiện các đầu ra mới đề xuất thêm. Vì thế, nguyên tắc thứ ba (hiệu quả hoạt động) trong quản lý chi tiêu công cũng được tôn trọng.

1.3.2.4. Quản lý theo kết quả yêu cầu phải tăng cường sự tham gia trong lập kế hoạch, trong đó có sự tham gia nhằm đảm bảo nguồn lực tài chính

Như đã phân tích từ trước, phương thức lập NS theo kết quả chỉ tập trung giải quyết phần NS thuộc quyền kiểm soát của nhà nước, tức là NSNN. Tuy nhiên, việc thực hiện KHPT KTXH không chỉ dựa vào NSNN, mà còn phụ thuộc vào khả năng định hướng các nguồn lực ngoài nhà nước thực hiện mục tiêu hoặc giải pháp KH có liên quan đến khu vực tư nhân. Khác với khu vực nhà nước, các đối tác trong khu vực tư nhân (doanh nghiệp, các hộ gia đình) chỉ hoạt động theo quy luật thị trường, trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Vì thế, nguồn lực này chỉ phục vụ cho

mục tiêu KH khi nào chính các mục tiêu KH đó phù hợp với quy luật của thị trường và mang lại lợi ích phù hợp cho các doanh nghiệp và hộ gia đình.

Muốn vậy, trước hết nguồn NSNN phải được quan niệm như một dạng “vốn mồi” hay chất xúc tác để tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển, chứ NSNN không làm thay cho khu vực tư nhân trong những lĩnh vực mà thị trường có thể vận hành tốt và hiệu quả.

Thứ hai, để đảm bảo các chương trình hoạt động và biện pháp khuyến khích của mình phù hợp với mong muốn, nhu cầu hợp lý của doanh nghiệp, chính phủ cần tạo cơ chế để doanh nghiệp, người dân được tham gia ngay từ khâu lập KH. Chỉ khi nào doanh nghiệp và người dân được “biết”, được “bàn” và bản KH thực sự tạo ra được sự đồng thuận giữa nhà nước và thị trường thì khi đó, doanh nghiệp và người dân mới tự nguyện “làm” theo định hướng KH của nhà nước.

❖ *Khái niệm và vai trò của sự tham gia trong lập kế hoạch*

Có rất nhiều cách định nghĩa khác nhau về sự tham gia, tùy theo bối cảnh và góc độ nghiên cứu của các tác giả. Nhìn từ góc độ phát triển, *tham gia được hiểu là việc thu hút người dân địa phương vào xây dựng KH và các hoạt động nhằm thay đổi cuộc sống của họ. Ở trình độ cao nhất, sự tham gia là quá trình đàm phán và ra quyết định liên tục diễn ra ở nhiều cấp độ khác nhau và với tất cả các bên hữu quan* [145]. Ngân hàng Thế giới thì quan niệm “*sự tham gia là quá trình trong đó các bên hữu quan tác động và cùng nhau kiểm soát các sáng kiến phát triển, các quyết định và nguồn lực có ảnh hưởng đến họ*” [154]. Tựu chung lại, các khái niệm về sự tham gia đều nhấn mạnh đến việc thu hút các bên hữu quan vào quá trình lập KH và quản lý những nguồn lực có ảnh hưởng đến lợi ích của họ.

Lập KH có sự tham gia là một phương pháp tiếp cận mới nhằm huy động sự đóng góp của cộng đồng và người dân trong cộng đồng vào việc xác định các vấn

đề KTXH ưu tiên trên địa bàn, lập KH và cùng tham gia giải quyết các vấn đề đã xác định ([10], tr. 140). Ngoài ra, sự tham gia này có ý nghĩa quan trọng để thu hút, vận động và thuyết phục các nguồn lực ngoài NSNN vào thực hiện KHPT KTXH.

Lập KH có sự tham gia bao trùm lên một diện rộng nhiều vấn đề, được áp dụng linh hoạt ở nhiều quốc gia và trong nhiều bối cảnh khác nhau. *Nó được xem như một phần của quá trình phân cấp, nhằm xác định các vấn đề gay cấp, những ưu tiên chung, cùng nhau xây dựng và thực hiện các chiến lược phát triển KTXH* [67]. Phương pháp tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng đảm bảo lập KH sẽ mang lại những lợi ích trực tiếp và lâu dài rất to lớn: *“Sự tham gia của các bên liên quan được xem như một thành tố then chốt trong quy trình KHH chiến lược và nó đóng vai trò quan trọng để đưa ra được một KH khả thi”* ([88] và [103]).

❖ *Các tuyến tham gia chính trong lập KH*

Việc tham gia vào quá trình lập KH được thực hiện theo ba tuyến chính: từ trên xuống, theo chiều ngang và từ dưới lên [148].

Sự tham gia từ trên xuống đề cập đến sự đóng góp của các cơ quan cấp trên trong hệ thống chính quyền trong quá trình lập KH của các đơn vị cấp dưới. Các cơ quan cấp trên có trách nhiệm cung cấp thông tin và định hướng phát triển chung, cũng như các thông tin về trần NS tổng thể mà các đơn vị cấp dưới được phân bổ để thực hiện KH của mình. Nhờ các thông tin này mà KH của đơn vị cấp dưới sẽ phù hợp với khung định hướng chung của KH cấp trên (có liên quan đến các mục tiêu về kết quả), đồng thời thỏa mãn được yêu cầu của KH gắn với nguồn lực, đó là thông tin về NS được thông báo trước để đơn vị cấp dưới chủ động ưu tiên hóa các hoạt động của mình. Cấp trên cũng đóng vai trò quan trọng trong việc thảo luận các chỉ tiêu về hoạt động, kết quả với đơn vị cấp dưới.

Sự tham gia theo chiều ngang đề cập đến sự tham gia của các cơ quan chính quyền, các tổ chức chính trị xã hội, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư từng cấp trong việc lập KH của cấp chính quyền tương ứng. Đôi khi, để phân biệt với sự tham gia từ dưới lên, vốn liên quan trực tiếp đến cộng đồng dân cư và các doanh nghiệp trên địa bàn thì sự tham gia theo chiều ngang chủ yếu đề cập đến sự phối hợp giữa các cơ quan, ban, ngành trong hệ thống chính quyền. Sự tham gia này cũng rất quan trọng, bởi lẽ KHPT KTXH chỉ có thể thành công nếu nó được xây dựng dựa trên sự đóng góp và tham mưu của tất cả các bên có liên quan, trước hết là các ban, ngành của chính quyền trên địa bàn.

Sự tham gia từ dưới lên là một khái niệm tương đối để chỉ sự đóng góp của các đơn vị cấp dưới vào quá trình lập KH của cấp trên. Sự tham gia này đảm bảo KH của cấp trên xuất phát từ nhu cầu và nhằm đáp ứng nguyện vọng của người dân, các giải pháp chính sách hoặc hoạt động được tiến hành ở cấp dưới nhằm triển khai ý đồ KH cấp trên sẽ góp phần giải quyết các vấn đề KTXH của người dân và nâng cao phúc lợi dân cư – đó cũng là đích cuối cùng của quy trình lập KHPT KTXH.

1.3.3. Khung lý thuyết phân tích sự gắn kết giữa lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và nguồn lực tài chính ở cấp địa phương

Dựa trên cơ sở khoa học của việc gắn kết giữa lập KHPT KTXH và NLTC như đã phân tích ở mục trên, kết hợp với việc khảo sát các công trình nghiên cứu về chủ đề này và các chủ đề có liên quan trong và ngoài nước, Luận án hình thành một khung lý thuyết để phân tích thực trạng sự gắn kết giữa lập KHPT KTXH với NLTC ở Việt Nam. Từ đó, Luận án đề xuất một mô hình đổi mới công tác lập KHPT KTXH trong điều kiện hiện nay ở nước ta. Khung lý thuyết này bắt đầu bằng việc chỉ ra các khía cạnh cần phân tích về công tác lập KHPT KTXH gắn với NLTC hiện nay, sau đó chỉ ra các điều kiện cần và đủ để đảm bảo sự gắn kết thành công.

1.3.3.1. Các khía cạnh phân tích về công tác lập KHPT KTXH gắn với nguồn lực tài chính

Để công tác lập KHPT KTXH gắn kết được với NLTC, đòi hỏi từ quy trình đến nội dung và phương pháp lập KH đều phải nhất quán với nguyên tắc này và thực sự tạo các điều kiện thuận lợi để sự gắn kết diễn ra thành công.

❖ Quy trình lập kế hoạch

Quy trình lập KH là trình tự các bước được thiết kế liên hoàn với nhau từ lúc khởi động quá trình lập KH cho đến khi ra đời một bản KH hoàn chỉnh và được các cấp có thẩm quyền phê duyệt chính thức để đưa vào thực hiện. Quy trình lập KH có thể xem xét dưới hai góc độ: Quy trình kỹ thuật, tức là các bước kế tiếp nhau một cách logic để xây dựng nên nội dung của một bản KH. Theo Giáo trình *KHH phát triển*, quy trình kỹ thuật của công tác lập KH gồm bốn bước chính: (1) phân tích tiềm năng và thực trạng phát triển; (2) xác định các mục tiêu, chỉ tiêu; (3) xác định các cân đối vĩ mô chủ yếu; và (4) xây dựng các giải pháp thực hiện, trong đó có dự toán kinh phí cho từng giải pháp ([51], tr. 83). Quy trình kỹ thuật gắn liền với các phương pháp được áp dụng để lập KH. Quy trình hành chính, là trình tự các bước theo quy định của luật pháp nhằm liên kết công tác lập KH ở các cấp chính quyền với nhau, đảm bảo KH cấp dưới không phá vỡ định hướng tổng thể của KH cấp trên và KH cấp trên được tổng hợp từ KH cấp dưới. Quy trình hành chính bao giờ cũng đi kèm theo mốc thời gian cụ thể cho từng bước, nhờ đó các cấp chủ động sắp xếp các bước kỹ thuật để soạn thảo nội dung KH tại cấp mình, hướng dẫn định hướng KH cho cấp dưới hoặc tổng hợp KH lên cấp trên. Trong Luận án, quy trình lập KH được xem xét dưới góc độ hành chính.

Quy trình lập KH có vai trò rất quan trọng đối với việc gắn kết với NLTC, bởi lẽ nếu quy trình này được thiết kế khoa học, đảm bảo cung cấp đủ thông tin

cần thiết cho các cấp khi khởi động việc lập KH, bố trí những khoảng thời gian hợp lý để các cấp có thể thực hiện đầy đủ các bước trong quy trình kỹ thuật có chất lượng cao và quy định sự phối hợp ăn ý, nhịp nhàng giữa các đối tượng hữu quan trong quá trình lập KHPT KTXH và KH phân bổ NLTC thì quy trình đó sẽ rất thuận lợi cho việc gắn kết KH và NLTC.

Như vậy, khi phân tích quy trình lập KH, điều cốt yếu là phải xem xét lịch trình tổng thể của công tác lập KH từ cấp trung ương đến địa phương, mốc thời gian quy định cho từng bước cũng như yêu cầu phối hợp giữa các bên hữu quan. Từ đó giúp trả lời câu hỏi liệu quy trình hiện hành có cho phép gắn kết thực sự giữa lập KHPT KTXH và lập KH phân bổ nguồn lực hay không, nếu không thì vì sao.

❖ *Nội dung bản KHPT KTXH và KH nguồn lực tài chính*

Nội dung KHPT KTXH và KH NLTC là biểu hiện trực tiếp và cụ thể nhất của mức độ gắn kết giữa mục tiêu KHPT KTXH và mục tiêu huy động, phân bổ nguồn lực trong KH NLTC. Sự gắn kết giữa KHPT KTXH và KH NLTC biểu hiện về mặt nội dung trên những khía cạnh sau: (i) liệu nội dung KHPT KTXH có khoa học và rõ ràng, đủ làm căn cứ để phân bổ NLTC theo các mục tiêu, giải pháp ưu tiên của KH hay không; (ii) liệu việc phân bổ NLTC có tính đến hết tất cả các nguồn lực có khả năng huy động không, nếu có thì việc tính toán các nguồn lực đó có đáng tin cậy hay không; (iii) liệu việc phân bổ NLTC có thực sự căn cứ theo các mục tiêu KH không, có nghĩa là nếu khả năng nguồn lực không đáp ứng đủ nhu cầu thì căn cứ vào đâu để các địa phương ưu tiên hóa nguồn lực, và nếu buộc phải cắt giảm các nhu cầu về nguồn lực thì mục tiêu KH có được điều chỉnh hạ thấp đi tương ứng hay không; và (iv) hệ thống các chỉ tiêu KH hoặc chỉ số TĐĐG (nếu có) có cho phép đánh giá được hiệu quả và hiệu lực của các khoản chi tiêu theo mục tiêu KH hay

không. Trả lời được những câu hỏi trên sẽ cho phép kết luận được mức độ gắn kết giữa KH và NLTC hiện nay ở địa phương như thế nào.

❖ *Phương pháp lập KHPT KTXH và KH NLTC*

Nội dung bản KH có khoa học và đủ sức thuyết phục hay không phụ thuộc rất lớn vào phương pháp lập KHPT KTXH và KH NLTC. Tương ứng với các bước trong quy trình kỹ thuật mà có thể sử dụng các phương pháp và công cụ phân tích, đánh giá, nhận định, dự báo, dự toán kinh phí... khác nhau. Hiện nay, có rất nhiều phương pháp, công cụ phân tích chiến lược được vận dụng từ lập chiến lược kinh doanh trong khu vực tư nhân sang xây dựng KH chiến lược trong khu vực công như các phương pháp đánh giá thực trạng, so sánh động, đánh giá các yếu tố chính trị, kinh tế, kỹ thuật, xã hội (phân tích PETS), phân tích môi trường (phân tích SWOT)... Tương tự, hàng loạt các phương pháp, công cụ trong lập KH CTDA theo mục tiêu (như phân tích vấn đề, phân tích mục tiêu theo chuỗi kết quả) hay đánh giá nhanh nông thôn (PRA) trong các dự án phát triển dựa vào cộng đồng (như phương pháp huy động sự tham gia và các công cụ đi kèm) cũng có thể vận dụng một cách linh hoạt vào lập KHPT KTXH. Việc vận dụng những phương pháp và công cụ hiện đại này sẽ giúp bản KH có những cơ sở vững chắc để đưa ra các mục tiêu và giải pháp chính sách ưu tiên, cũng như dự báo nguồn lực và dự kiến phương án phân bổ, ưu tiên hóa nguồn lực, trước hết là nguồn NSNN phù hợp với các mục tiêu phát triển. Đánh giá về phương pháp lập KH là khảo sát xem phương pháp phổ biến mà các địa phương sử dụng hiện nay để đánh giá thực trạng, tìm hiểu vấn đề và nguyên nhân, xác định mục tiêu và giải pháp ưu tiên, dự toán và ưu tiên hóa nguồn lực theo mục tiêu KH và xây dựng chỉ tiêu KH, chỉ số TĐĐG thực hiện KH như thế nào, những phương pháp đó có khả năng cung cấp được thông tin đáng tin cậy để gắn kết KH với nguồn lực hay không và vì sao.

1.3.3.2. Điều kiện cần để gắn kết lập kế hoạch với nguồn lực tài chính

Đã có khá nhiều công trình nghiên cứu bàn về những điều kiện cần có để áp dụng thành công lập KH chiến lược trong khu vực công, đặc biệt ở cấp chính quyền địa phương. J. Bryson [88] nhấn mạnh tầm quan trọng của việc thực hiện KH chiến lược bằng cách buộc quá trình lập KH ở các cấp dưới phải *nhất quán* và nhằm thực hiện các *mục tiêu KH chiến lược* ở cấp trên. Còn Mintzberg [120] kết luận rằng, thành công của lập KH phụ thuộc vào *sự cam kết mạnh mẽ của lãnh đạo*. Vinzant [149] thì nhận thấy các *thước đo kết quả đạt được*, rút ra từ các mục tiêu và chỉ tiêu chiến lược, và *sự gắn kết giữa NS và KH chiến lược* là các yếu tố thiết yếu trong quá trình KHH. H. Poister và G. Streib [126] bổ sung thêm yếu tố *quản lý kết quả hoạt động*, vì nó sẽ định hướng và xác định trách nhiệm của lãnh đạo và cán bộ công chức trong việc đạt được các mục tiêu, chỉ tiêu chiến lược. Gần đây hơn, McIntyre-Mills ([117], [119]) và C. Sharp [138] đã đưa thêm yêu cầu về *sự tham gia của cộng đồng* trong quy trình KHH, coi đó là điều kiện đảm bảo tính dân chủ trong lập KHPT của chính quyền địa phương.

Viện Quản lý kinh tế trung ương cũng đã tổng kết lại những yêu cầu tiên quyết để xây dựng được một bản KH tốt, bao gồm: (i) tính chiến lược; (ii) tính ưu tiên; (iii) gắn KH với tài chính – NS; (iv) tính liên kết giữa các nội dung KH; (v) sự tham gia; (vi) cơ chế thực hiện (quy trình, điều kiện thể chế...) phù hợp; (vii) và có hệ thống TDDG [77].

Các tiêu chuẩn trên đây cũng hoàn toàn phù hợp với yêu cầu để gắn kết chặt chẽ giữa KH và NLTC nói chung. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu này chưa phân định được đâu là các điều kiện “cần” có của một quá trình lập KH gắn với nguồn lực, và đâu là những điều kiện “đủ” để những tính chất đó của bản KH gắn kết với nguồn lực được đảm bảo trong thực tế.

Xuất phát từ quan điểm cho rằng, để KH gắn kết chặt chẽ với NLTC (kể cả nguồn lực NSNN và ngoài NSNN) thì KH phải thực sự đóng vai trò định hướng cho việc phân bổ nguồn lực và ngược lại, KH phân bổ nguồn lực phải tôn trọng và tuân thủ các ưu tiên định hướng mà KH đã vạch ra, Luận án cho rằng bốn điều kiện “cần” sau đây cần có trong công tác lập KHPT gắn kết với nguồn lực:

❖ *Điều kiện cần thứ nhất: KHPT phải có tính chiến lược trong xác định mục tiêu, giải pháp*

Tính chiến lược có nghĩa là phải ra quyết định về sự lựa chọn. Có hai loại lựa chọn: lựa chọn mục tiêu ưu tiên, vì nguồn lực có hạn nên không thể đáp ứng được cùng một lúc tất cả các nhu cầu phát triển, và lựa chọn phương thức hành động (giải pháp) hợp lý nhất để đạt mục tiêu.

Lựa chọn mục tiêu ưu tiên phải dựa trên sự phân tích toàn diện những điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức mà một nước hoặc một địa phương phải đối mặt. Do đó, giữa các nội dung của cùng một bản KH (đánh giá thực trạng và xác định mục tiêu) và giữa các bản KH (KH trung hạn và KH hàng năm) phải có sự gắn kết với nhau theo một logic nhân – quả. Cần phải thừa nhận rằng không ai có thể giải quyết tất cả mọi vấn đề trong một kỳ KH, và giải quyết được mục tiêu này có thể đòi hỏi phải hy sinh mục tiêu khác. Như vậy, chiến lược trong xác định mục tiêu tức là phải chỉ rõ được sự “đánh đổi” trong từng kỳ KH và luận giải được vì sao chú trọng vào mục tiêu này chứ không phải mục tiêu kia. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý rằng mục tiêu ưu tiên trong các kỳ KH phải nhất quán với nhau và với mục tiêu dài hạn, hay còn gọi là tầm nhìn của KH. Điều đó cho phép các chương trình, chính sách đề ra trong các kỳ KH liên tiếp nhau sẽ không bị chệch hướng mà góp phần đạt được đến cái đích cuối cùng của sự phát triển.

Sau khi xác định được mục tiêu ưu tiên, KH phải ***lựa chọn giải pháp ưu tiên***. Đó là các CTDA hoặc chính sách mà KH cần can thiệp nhằm đảm bảo thực hiện được mục tiêu. Các giải pháp này có thể cần hoặc không cần huy động nguồn lực. Tuy nhiên, với các giải pháp cần nguồn lực cũng cần phân biệt rõ giải pháp nào bắt buộc phải sử dụng nguồn lực từ NSNN và giải pháp nào có thể huy động nguồn lực ngoài NSNN. Muốn huy động được các nguồn lực ngoài NSNN vào thực hiện KHPT thì cần duy trì một cơ chế tham gia thực sự dân chủ để các chủ thể ngoài nhà nước được tham gia từ khi lập KH đến thực hiện và theo dõi, giám sát quá trình thực hiện KH (Điều kiện cần thứ hai). Còn nguồn lực NSNN phải được quản lý và phân bổ theo đúng nguyên tắc của quản lý chi tiêu công hiện đại, với quan niệm coi đây là chất xúc tác để tạo điều kiện thuận lợi thu hút các nguồn lực ngoài NSNN và giải quyết những vấn đề mà thị trường không làm được (Điều kiện cần thứ ba).

❖ *Điều kiện cần thứ hai: Lập kế hoạch phải thu hút được sự tham gia của các bên hữu quan, đặc biệt là các đối tượng ngoài khu vực nhà nước*

KH trong cơ chế thị trường phải dựa trên nguyên tắc đồng thuận để đảm bảo KH phù hợp với thị trường và có thể thuyết phục, vận động được các nguồn lực ngoài NSNN tham gia vào thực hiện KH. Muốn vậy, nhu cầu, nguyện vọng của các chủ thể liên quan đến KH đều cần được phản ánh và cân nhắc trong nội dung KH.

Xuất phát từ các mục tiêu ưu tiên chiến lược, nhà KH có thể dự báo được nhu cầu nguồn lực để thực hiện các mục tiêu đó, trong đó phân rõ nhu cầu từ nguồn NSNN và ngoài NSNN. Để ước tính xem nhu cầu từ nguồn ngoài NSNN có thể đáp ứng được bởi khu vực kinh tế ngoài quốc doanh hay không, cơ quan lập KH cần duy trì một cơ chế tham vấn thường xuyên và tin cậy lẫn nhau với các chủ thể này. Nội dung của cơ chế tham vấn đó là chia sẻ các mục tiêu phát triển của địa phương với doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ và đại diện các tổ chức dân cư, nắm

bất KH đầu tư, chi tiêu của các đối tượng này và tìm hiểu yêu cầu về những hỗ trợ cần có từ phía nhà nước để có thể huy động thêm nguồn lực từ phía họ phục vụ mục tiêu phát triển. Chỉ trên cơ sở các bên hiểu biết và tin cậy lẫn nhau thì bản KHPT được xây dựng mới tạo được sự đồng thuận giữa các bên và khiến các bên đều thấy có trách nhiệm thực hiện những gì mình đã bàn bạc, thống nhất và cam kết. Thậm chí, ở nhiều nước, đại diện khu vực doanh nghiệp còn là thành viên trong Hội đồng phát triển địa phương nhằm đảm bảo tiếng nói và quyền lợi của đối tượng này được lắng nghe và tôn trọng trong các quyết sách của địa phương.

❖ *Điều kiện cần thứ ba: Ưu tiên hóa nguồn lực từ NSNN nhằm thực hiện những giải pháp ưu tiên*

Nguồn lực NSNN luôn hạn hẹp và thiếu hụt so với nhu cầu sử dụng, đòi hỏi nguồn lực này phải được khai thác một cách khôn ngoan và hiệu quả nhất. Muốn vậy, trước hết cần thống nhất quan điểm về việc sử dụng nguồn NSNN. Phải coi nguồn NSNN không nhằm giải quyết tất cả mọi vấn đề KTXH của địa phương, mà chỉ thực hiện vai trò của chính phủ trong nền kinh tế thị trường. Cụ thể ở đây là nhằm can thiệp vào những vấn đề mà thị trường không làm hoặc không muốn làm (giải quyết các mục tiêu xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng trong những điều kiện không thể thu hút đầu tư tư nhân và tạo môi trường thuận lợi để huy động được nguồn lực ngoài NSNN).

Sau đó, việc xây dựng KH phải chú trọng đến việc phân bổ hợp lý (có quy trình xác định ưu tiên) nguồn lực khan hiếm này, tức là phải đảm bảo các nguyên tắc cốt lõi của quản lý chi tiêu công hiện đại: (i) đảm bảo kỷ luật tài khóa tổng thể; (ii) đảm bảo hiệu quả phân bổ theo ưu tiên chiến lược; và (iii) đảm bảo hiệu quả hoạt động (chi tiêu tiết kiệm nhất mà vẫn đạt được các kết quả đã cam kết).

Việc ưu tiên hóa nguồn NS được tiến hành ở cả cấp vĩ mô (tổng thể) và vi mô (KH hành động của các đơn vị). Trước hết, nguồn lực từ NSNN phân bổ cho một địa phương (bao gồm cả NS chi đầu tư và chi thường xuyên) sẽ tuân theo ưu tiên chiến lược quốc gia hoặc các tiêu chí phân bổ đã biết trước. Dựa trên trần NS cho trước, các địa phương sẽ quyết định phân bổ cho các ngành theo ưu tiên chiến lược trong KHPT KTXH địa phương. Đến lượt mình, các ngành sẽ phân bổ theo giải pháp KH ưu tiên của ngành để đạt kết quả đã cam kết. Cách làm này sẽ đảm bảo giữa KH và nguồn lực NS có sự gắn kết chặt chẽ và các CTDA hay chính sách do KH xây dựng nên chắc chắn có NLTC đảm bảo.

❖ *Điều kiện cần thứ tư: Kế hoạch phải xây dựng hệ thống TDDG theo kết quả.*

Muốn một KH hay chính sách đề ra có hiệu lực thực thi, đòi hỏi khi tổ chức thực hiện cần được phân công trách nhiệm rõ ràng giữa các bên và phải có thước đo kết quả thực hiện của các bên. Muốn vậy, ngay từ khâu lập KH đã phải xây dựng KH TDDG theo kết quả. KH này sẽ làm rõ từng chỉ tiêu KHPT sẽ được theo dõi bằng những chỉ số khách quan nào, nguồn thông tin lấy từ đâu, ai là người có trách nhiệm thu thập, cung cấp thông tin, tần suất thu thập ra sao, chế độ biểu mẫu báo cáo thông tin như thế nào và cho ai, các thông tin được báo cáo sẽ được sử dụng và xử lý như thế nào v.v... Khi có một hệ thống TDDG như thế, một mặt các bên liên quan, mà trước hết là các cơ quan công quyền, sẽ có quyền chủ động lớn hơn trong việc sắp xếp thực hiện nhiệm vụ được giao, nhưng mặt khác sẽ phải chịu trách nhiệm lớn hơn trước những kết quả đạt được. Nếu những kết quả đó chính là kết quả mà bản KH nhằm đạt đến thì hệ thống TDDG theo kết quả này là một công cụ đặc lực để tăng cường tính hiệu lực của KH.

1.3.3.3. Điều kiện đủ để gắn kết lập kế hoạch với nguồn lực tài chính

Tuy nhiên, nếu chỉ có những điều kiện như trên thì chưa đủ để khẳng định việc lập KH gắn kết nguồn lực sẽ thành công, bởi lẽ nếu những yếu tố khách quan bên ngoài chi phối các điều kiện cần như trên không được đáp ứng thì KH có xây dựng ra cũng chỉ nằm trên giấy mà không được thực thi trong thực tế, hoặc có thực thi thì cũng nặng về hình thức và chất lượng không cao. Những điều kiện có tác động lớn đến sự thành công của lập KH gắn với nguồn lực được gọi là các điều kiện đủ. Theo UNDP [147], các điều kiện đủ cơ bản là:

- ❖ *Điều kiện đủ thứ nhất: Tư duy và cam kết theo đuổi sự nghiệp đổi mới công tác lập kế hoạch của lãnh đạo địa phương*

Lãnh đạo địa phương luôn đóng vai trò quyết định đối với sự thành công của quá trình lập KH, đúng như Mintzberg đã nhận xét, “*lập kế hoạch chiến lược có thành công hay không đòi hỏi sự cam kết mạnh mẽ của người lãnh đạo*” [120]. Với tư cách là một công cụ quản lý, KHH chỉ có ý nghĩa khi nó được nhà quản lý thực sự sử dụng để khiến các ý đồ trong bản KH được thực hiện để đạt mục tiêu, chỉ tiêu KH đề ra. Quá trình lập KH cần một sự hậu thuẫn mạnh mẽ và toàn diện từ người lãnh đạo để thúc đẩy, kết nối quy trình và cam kết với các mục tiêu đã xây dựng. Bryson ([90], tr. 297) quan niệm rằng, lãnh đạo là

“...người điều hành, quản lý và các đối tượng khác, những người dùng khả năng tư duy, hành động và học hỏi mang tính chiến lược của mình để củng cố thành tích hoạt động của tổ chức...nếu không có những năng lực lãnh đạo có hiệu quả, chú trọng đến các vấn đề trong cả quy trình và nội dung thì đơn giản là không thể có KHH” ([90], tr. 297).

Trong điều kiện chuyển đổi từ KHH mệnh lệnh sang KHH chiến lược như ở nước ta hiện nay, vai trò của người lãnh đạo càng hết sức quan trọng. Thứ nhất là do tính chất thứ bậc và đơn nhất rất rõ ràng trong tổ chức hệ thống KHH ở Việt Nam đã tạo thói quen chấp hành mệnh lệnh từ cấp trên. Vì thế, nếu không có sự hậu thuẫn từ lãnh đạo cấp trên và thủ trưởng đơn vị thì chủ trương đổi mới công tác KHH không thể triển khai được. Thứ hai, bản thân quá trình đổi mới này tuy mang lại lợi ích lâu dài to lớn cho địa phương, nhưng trước mắt sẽ làm mất đi những lợi ích của người lãnh đạo, buộc họ phải từ bỏ thói quen chỉ đạo tùy tiện, mang nhiều tính cảm quan trước đây. Do đó, nhìn chung cả lãnh đạo lẫn cán bộ công chức nhà nước đều không có động lực tự thân để chuyển sang cách lập KH mới. Nếu không có quyết tâm của lãnh đạo, ghi nhận lợi ích của đổi mới và sẵn sàng hi sinh những lợi ích và thói quen cá nhân để chỉ đạo các đơn vị dưới quyền kiên quyết đi theo cách làm mới thì quá trình đổi mới lập KH chắc chắn sẽ thất bại.

❖ *Điều kiện đủ thứ hai: Môi trường thể chế thuận lợi, hỗ trợ cho quá trình phân cấp và thực hiện dân chủ cơ sở*

Phân cấp đóng vai trò quan trọng trong quá trình lập KH. Nó xác lập ranh giới rõ ràng về quyền hạn và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền địa phương và khẳng định tính hợp lệ, hiệu lực của quá trình lập KH chiến lược ở từng cấp địa phương. Mỗi địa phương có tính đặc thù khác nhau và có những vấn đề phát triển cần ưu tiên giải quyết không giống nhau. Do đó, không ai hiểu rõ hơn chính chính quyền địa phương đó về những lựa chọn này. Vì thế, lập KH chiến lược đòi hỏi phải tôn trọng tính đa dạng và chủ động của từng địa phương.

Ở các nước đang phát triển, phân cấp còn có lý do để cải thiện các hàng hóa công cộng địa phương cung cấp cho người dân sở tại, theo nguyên tắc dịch

vụ công có ảnh hưởng lan tỏa đến cấp nào thì nên do cấp đó cung cấp. Vì thế, đi kèm theo đổi mới kinh tế là những cải cách quản lý nhà nước, trong đó phân cấp được sử dụng như một phương tiện để quản lý các vấn đề ở địa phương.

Đối với đổi mới công tác lập KH gắn với NLTC, môi trường thể chế tạo thuận lợi cho sự phân cấp có ý nghĩa quan trọng, bởi lẽ không thể yêu cầu đổi mới công tác lập KH ở địa phương nếu trung ương vẫn can thiệp quá sâu vào các vấn đề phát triển của từng địa phương, kể cả can thiệp về mục tiêu phát triển (thông qua các hỗ trợ có mục tiêu) lẫn về nguồn lực (nắm quyền phân bổ phần lớn nguồn NSNN). Tương tự, nếu khung pháp lý chính sách của trung ương ràng buộc quá chi tiết thì địa phương cũng không thể đề xuất các giải pháp mang tính bứt phá nhằm tạo bước tiến nhanh trong quá trình phát triển và huy động các nguồn lực ngoài NSNN phục vụ cho bước tiến đó.

Phân cấp mạnh còn thúc đẩy quá trình dân chủ hóa trong quản lý nhà nước ở địa phương nói chung và công tác KHH nói riêng. Một khi chính quyền địa phương phải chịu trách nhiệm nhiều hơn trước người dân địa phương thì họ phải công khai hóa thông tin và chịu sự giám sát chặt chẽ của người dân địa phương một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các cơ quan dân cử (HĐND). Đây chính là môi trường thuận lợi để thúc đẩy sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình lập KH, mà như đã phân tích ở mục trước, đó là một điều kiện cần của lập KH gắn với nguồn lực.

❖ *Điều kiện đủ thứ ba: Cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin cởi mở, công khai, minh bạch và tin cậy lẫn nhau.*

Lập KHPT KTXH trong điều kiện nền kinh tế thị trường không phải là công việc riêng của cơ quan KH. Trái lại, nó đòi hỏi sự đóng góp trí tuệ của tất cả các bên liên quan, bao gồm cơ quan chính quyền các cấp, các đoàn thể quần

chúng, cộng đồng doanh nghiệp và dân cư, các tổ chức phi chính phủ và các dự án tài trợ, các cơ quan nghiên cứu đóng trên địa bàn hoặc quan tâm đến vấn đề phát triển của địa phương... Cơ quan KH lúc này chỉ đóng vai trò là người điều phối hoạt động giữa các bên và phản ánh ý nguyện của họ theo một quy trình kỹ thuật về lập KH hợp lý, được các bên ghi nhận. Vì quá trình lập KH liên quan đến nhiều đối tượng như vậy nên phải có một cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin hữu hiệu giữa các bên thì mới giúp cung cấp được đầy đủ các thông tin đầu vào cần thiết để cơ quan KH phân tích, nhận định.

Hơn nữa, sự tham gia chỉ có ý nghĩa khi các bên tham gia được chia sẻ thông tin một cách chuẩn xác, kịp thời và đầy đủ. Thông tin được chia sẻ đầy đủ cũng là điều kiện để tạo ra sự tin cậy lẫn nhau giữa chính quyền và người dân, đúng như R. Mulgan đã viết,

“bất kỳ chính quyền nào... cũng vận hành trong sự tin cậy mà những người bị chính quyền đó quản lý đặt vào nó và các tổ chức của nó. Nếu người dân nhìn nhận một thể chế, quy trình hay nhóm lãnh đạo nào là chính đáng thì sự căng thẳng và bất ổn nảy sinh từ khoảng cách giữa cách giải thích của công chức và người dân sẽ được hóa giải” ([122], tr. 6).

Cuối cùng, chỉ có đầy đủ các thông tin có chất lượng thì mới cho phép áp dụng được các phương pháp và công cụ lập KH khoa học, hiện đại. Ở Việt Nam, các cơ quan công quyền thường hay biện minh cho sự yếu kém trong hoạch định chính sách của mình là do thiếu thông tin. Thực chất, rất nhiều thông tin hữu ích xung quanh chưa được khai thác triệt để, mà nguyên nhân chính là thiếu cơ chế chia sẻ thông tin có hiệu lực. Các thông tin cơ bản cần thiết cho công tác lập KH gắn với NLTC gồm: thông tin về tình hình KTXH phục vụ công tác dự báo; hệ thống thông tin về NLTC; hệ thống dữ liệu, đặc

biệt là số liệu thống kê; và thông tin TDDG. Ngoài ra, yêu cầu kết nối thông tin giữa các cấp và với các địa phương khác cũng cần đặt ra, nhất là trong bối cảnh phát triển chính phủ điện tử như hiện nay.

❖ *Điều kiện đủ thứ tư: Đội ngũ cán bộ công chức có năng lực và có động cơ làm việc nhiệt tình, có tinh thần trách nhiệm cao và được đãi ngộ xứng đáng với kết quả công việc*

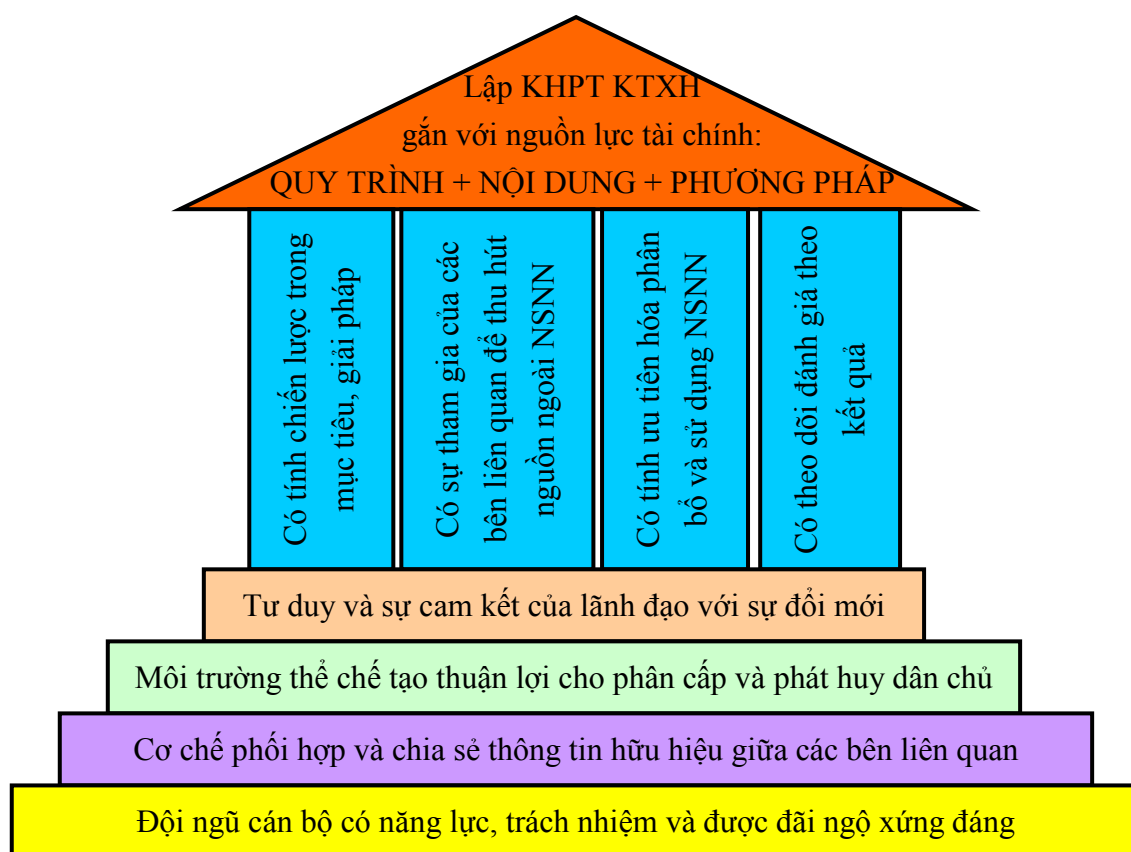
Thông tin và phương pháp khoa học có sẵn, nhưng nếu không có đội ngũ cán bộ có năng lực để xử lý được thông tin và vận dụng được các phương pháp lập KH hiện đại thì cũng không thể có một bản KH có chất lượng cao. Công tác KHH đòi hỏi người cán bộ KH phải có một năng lực toàn diện, “...không chỉ đòi hỏi có trình độ chuyên môn cao của nhà KH chuyên nghiệp mà còn phải có nhiều tư chất khác như am hiểu chính trị, có đầu óc kinh doanh và phải là người đi đầu trong đổi mới.” ([51], tr. 49). Trước mắt, cán bộ KH cần có năng lực tư duy chiến lược (khả năng đưa ra các lựa chọn ưu tiên về mục tiêu và nguồn lực), năng lực phân tích (tư duy khoa học về cách thức đạt được kết quả mong đợi và ra quyết định một cách hệ thống về các phương án KH khác nhau để đạt mục tiêu) và năng lực định hướng theo hiệu quả và hiệu lực của các hoạt động (chịu trách nhiệm về kết quả dự kiến trong khuôn khổ nguồn lực sẵn có).

Yêu cầu về năng lực và trách nhiệm của cán bộ KH thì cao, nhưng nếu chế độ đãi ngộ đối với họ không xứng đáng thì cũng rất khó biến họ thành những người đi đầu trong đổi mới. Điều này không chỉ liên quan đến chế độ tiền lương, tiền thưởng, mà nhiều khi quan trọng hơn là sự ghi nhận và hậu thuẫn của lãnh đạo khi họ gặp khó khăn trong phối hợp với các phòng ban cùng cấp và mức định biên hợp lý tương xứng với khối lượng công việc mà cơ quan KH phải đảm nhiệm, khả năng thăng tiến hoặc được đào tạo nâng cao nghiệp vụ

chuyên môn v.v... Giải quyết được những vấn đề này thì mới có được một đội ngũ cán bộ KH vững về tâm lý, mạnh về chuyên môn, làm nòng cốt cho đội mới công tác lập KH.

1.3.3.4. Khung lý thuyết phân tích tổng hợp

Các khía cạnh và điều kiện cần và đủ phân tích ở trên đã định hình một khung lý thuyết phân tích tổng hợp xuyên suốt Luận án, được sử dụng để đánh giá thực trạng công tác lập KHPT KTXH địa phương ở Việt Nam và là cơ sở đề xuất mô hình đổi mới. Khung lý thuyết đó được sơ đồ hóa trong Hình 1.4.



Hình 1.4. Khung lý thuyết về lập kế hoạch gắn với nguồn lực tài chính

TIÊU KẾT CHƯƠNG 1

Chương 1 đã bắt đầu bằng việc hệ thống hóa các khái niệm cơ bản liên quan đến KHH và chỉ rõ hai phương thức KHH là KHH tập trung, được thực hiện ở các

nước đi theo mô hình nền kinh tế chỉ huy, và KHH định hướng phát triển (ở các nước đi theo nền kinh tế thị trường). Chương cũng đã làm rõ được quá trình tiến hóa của KHH định hướng ở các nền kinh tế thị trường để đi tới kết luận về cách tiếp cận phổ biến hiện nay là KHH chiến lược.

Xuất phát từ vai trò của chính phủ trong nền kinh tế thị trường, Chương đã lập luận cho sự tồn tại của KHH như một công cụ hữu hiệu giúp chính phủ thực hiện chức năng can thiệp và định hướng kinh tế vĩ mô của mình. Chương cũng chỉ rõ sự khác biệt về bản chất giữa KHH tập trung và KHH định hướng phát triển. Từ đó khẳng định việc đổi mới công tác KHH khi một nước chuyển từ mô hình KHH tập trung sang mô hình kinh tế thị trường là một yêu cầu cấp thiết của thực tiễn.

Dựa trên nền tảng lập luận đó, Chương 1 đã đi sâu phân tích cơ sở lý thuyết của đổi mới công tác lập KH theo hướng gắn kết với NLTC. Cơ sở quan trọng nhất được Chương đưa ra là quản lý theo kết quả - một phương thức quản lý mới phù hợp với yêu cầu chuyển đổi phương thức quản lý nhà nước từ mô hình quan liêu truyền thống sang mô hình NPM. Lập luận xuyên suốt trong Chương là: quản lý theo kết quả vừa là cách tiếp cận chính trong lập KHPT mang tính chiến lược, vừa định hướng cho những cải cách quan trọng trong lập KHNS, và do đó lẽ tất yếu là nói đòi hỏi lập KHPT và lập KHNS phải gắn kết với nhau.

Tổng hợp từ các cơ sở lý thuyết trên, Chương 1 đã đi đến xây dựng một khung lý thuyết phân tích cho Luận án. Theo đó, công tác lập KHPT KTXH gắn với NLTC ở cấp địa phương sẽ được xem xét theo ba góc độ: quy trình, nội dung và phương pháp lập KH. Việc đánh giá mức độ gắn kết sẽ đi theo bốn điều kiện cần: (1) tính chiến lược của KH; (2) sự tham gia của các bên liên quan; (3) tính ưu tiên trong phân bổ và sử dụng NSNN; và (4) hiệu quả TDDG kết quả thực hiện KH. Để tìm ra nguyên nhân khiến việc gắn kết có thể chưa được chặt chẽ và hợp lý như mong muốn, Luận án sẽ phân tích theo bốn điều kiện đủ: (1) tư duy đổi mới và sự cam kết của lãnh đạo; (2) môi trường thể chế về phân cấp và phát huy dân chủ cơ sở; (3) cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin; và (4) năng lực và đãi ngộ đối với đội ngũ cán bộ liên quan đến công tác lập KHPT và KHNS. Khung lý thuyết này sẽ được sử dụng nhất quán và xuyên suốt trong hai chương tiếp theo của Luận án.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI GẮN VỚI NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH Ở CÁC CẤP ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM HIỆN NAY

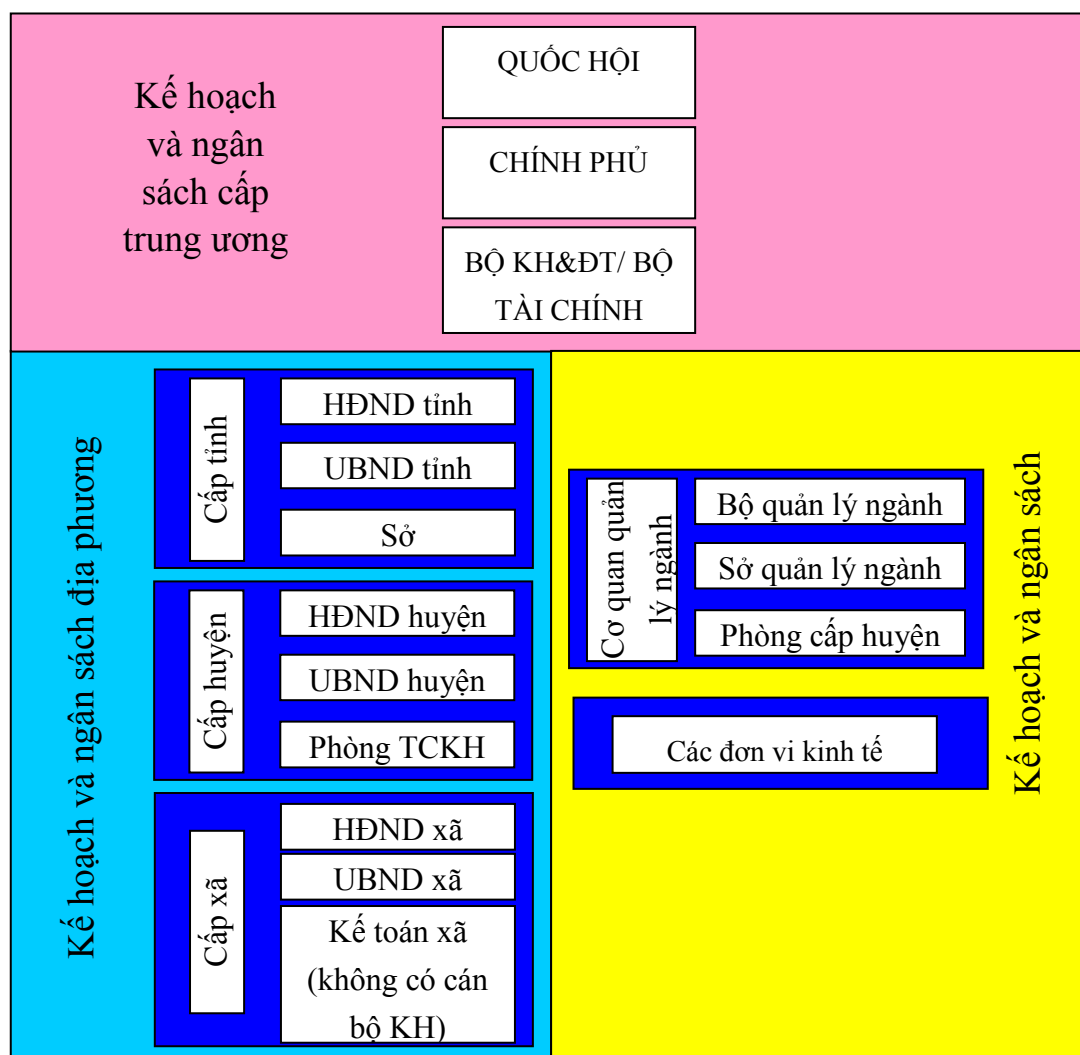
2.1. Khuôn khổ thể chế chung cho công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội gắn với nguồn lực tài chính tại Việt Nam

2.1.1. Tổ chức bộ máy lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và ngân sách tại Việt Nam

Theo Điều 118 của Hiến Pháp năm 2001, hệ thống chính quyền ở Việt Nam hiện có bốn cấp, đó là trung ương, tỉnh, huyện và xã. Mỗi cấp chính quyền đều tương ứng là một cấp KH và NS, như đã minh hoạ ở Hình 2.1. Trong đó, cấp tỉnh, huyện và xã được gộp chung gọi là cấp địa phương [63].

Đặc trưng lớn nhất của hệ thống NS và KH ở Việt Nam là mang tính *lồng ghép* của 4 cấp NS: trung ương, tỉnh, huyện và xã. Tính lồng ghép trong hệ thống NSNN thể hiện ở chỗ: NS cấp dưới là bộ phận hợp thành của NS cấp trên. NS cấp trên không chỉ bao gồm NS cấp mình mà còn gồm cả NS cấp dưới. NS cấp xã được “lồng” vào NS huyện. NS huyện được “lồng” vào NS tỉnh. NS tỉnh được “lồng” vào NS trung ương (NSTW).

Tính chất lồng ghép trong hệ thống NS đã ảnh hưởng đến cả hệ thống KH. KH của cấp dưới được coi là một bộ phận hợp thành của KH cấp trên. Điều đó khiến cấp dưới luôn có tâm lý trông chờ sự hướng dẫn, giao chỉ tiêu của cấp trên rồi mới tiến hành lập KH cho cấp mình và nội dung KH nặng về tính chất “xin – cho” CTDA hoặc chấp hành chỉ đạo của cấp trên hơn là lập KH để phục vụ nhiệm vụ quản lý của chính cấp mình.



Nguồn: Cập nhật từ [51], tr. 75.

Hình 2.1. Tổ chức bộ máy lập kế hoạch và ngân sách hiện nay

Đặc trưng thứ hai là mô hình tổ chức có tính *đơn nhất*, tức là tất cả các địa phương, ngành đều tuân thủ một quy trình và triển khai một phương thức lập KH và NS thống nhất như nhau. Điều này cho phép giả định rằng kết quả khảo sát thực tế công tác này ở một vài tỉnh có thể suy rộng ra cho toàn quốc.

Cuối cùng, việc **tổ chức công tác TDDG** theo sát nghĩa của khái niệm này thì hiện nay, Việt nam chưa có hệ thống TDDG chuyên biệt cho việc thực hiện KH và NS. Trên thực tế, công việc theo dõi tiến độ thực hiện KH và NS thường được

ghép chung với hệ thống giao ban báo cáo hành chính mang tính định kỳ của chính quyền các cấp. Bên cạnh đó, còn có hệ thống giám sát của các cơ quan, đối tượng bên ngoài (như HĐND, các tổ chức chính trị, đoàn thể, cộng đồng...) đối với hoạt động của chính quyền. Hệ thống giám sát này cũng được sử dụng chung cho nhiều mục đích, chứ không chuyên sâu cho mục đích theo dõi tình hình thực hiện KH và NS. Phụ lục 2 tóm tắt chức năng của một số cơ quan chính có liên quan đến nhiệm vụ lập KH, quản lý tài chính công và TDDG ở địa phương.

Như vậy, thực tế tổ chức hệ thống lập KHPT KTXH, quản lý NS và TDDG ở Việt Nam hiện nay chưa tạo thuận lợi cho việc gắn kết KH (theo kết quả) với NLTC. Trong khi các cơ quan KH ở cấp trung ương và cấp tỉnh chịu trách nhiệm xem xét, phê duyệt các CTDA đầu tư thì cơ quan TC lại quản lý NS chi thường xuyên. Cơ chế NS song song này đã làm suy yếu mối quan hệ ràng buộc giữa KH ĐTPT (thường được coi có quan hệ gần gũi hơn với các mục tiêu tăng trưởng) và KH chi thường xuyên. Nhược điểm này dự kiến sẽ được khắc phục ở cấp huyện, do hai chức năng này đã được nhập chung vào một phòng Tài chính kế hoạch (TCKH) huyện, nhưng trên thực tế, phòng lại thường ít quan tâm đến công tác KH. Cuối cùng, việc không tồn tại một cách chính thức hệ thống TDDG kết quả thực hiện KH ở các cấp đã khiến một tiêu chuẩn quan trọng để gắn kết KH với nguồn lực – đó là có hệ thống đo lường và đánh giá kết quả - không được đảm bảo.

2.1.2. Hệ thống pháp luật liên quan đến công tác lập kế hoạch và ngân sách

Văn bản pháp lý trực tiếp nhất để chỉ đạo công tác lập KH và NSNN hàng năm là Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng KHPT KTXH và dự toán NSNN. Riêng đối với KH 5 năm, khi chuẩn bị bước vào thời kỳ KH, Thủ tướng đều có một Chỉ thị riêng cho công việc này. Đối với thời kỳ KH 5 năm 2006-2010, Thủ tướng có Chỉ thị 33/2004/CT-TTg ngày 23/11/2004 hướng dẫn xây dựng KHPT KTXH 5 năm.

Theo đánh giá, Chỉ thị 33 của Thủ tướng Chính phủ có nhiều đổi mới trong chỉ đạo xây dựng KHPT KTXH theo hướng lồng ghép mục tiêu tăng trưởng và XDGN ([145], tr. 37). Điểm nổi bật của Chỉ thị này là việc khẳng định tiếp tục phân cấp và trao quyền nhiều hơn cho chính quyền các cấp trong xây dựng, thực hiện và điều hành KHPT KTXH của cấp mình. Quy trình xây dựng KH tại các địa phương cũng được yêu cầu phải đổi mới theo hướng công khai, mở rộng các đối tượng tham gia xây dựng KH và gắn KH với tổng nguồn lực [24]. Tuy vậy, tinh thần cải cách của Chỉ thị 33 dường như không được theo đuổi một cách hệ thống và nhất quán trong các hướng dẫn lập KH hàng năm tiếp theo. Ví dụ, *“Chỉ thị 19... ban hành hướng dẫn chuẩn bị KH năm 2007 xem ra không phản ánh sự tiếp tục con đường cải cách mà Chỉ thị 33 đã đặt ra, do đó đã tạo ra một bức thông điệp không rõ ràng về cải cách quy trình hoạch định chính sách cho các tỉnh và Bộ chủ quản”* [59], tr. 146. Gần đây nhất, để chuẩn bị cho việc xây dựng KHPT KTXH 5 năm giai đoạn 2011-2015, Thủ tướng Chính phủ đã có Chỉ thị số 751/CT-TTg ngày 03/06/2009, trong đó tiếp tục yêu cầu đẩy mạnh đổi mới công tác lập KHPT KTXH 5 năm và hàng năm [33].

Đối với KHPT KTXH hàng năm, văn bản pháp lý cao nhất chỉ đạo công tác này cũng là Chỉ thị của Thủ tướng về việc lập KHPT KTXH và KHNS cho năm KH. Ví dụ, đối với năm KH 2010, Thủ tướng đã ban hành Chỉ thị số 756/CT-TTg ngày 5/6/2009 về việc xây dựng KHPT KTXH và dự toán NSNN năm 2010 [34].

Sau khi có Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng KHPT KTXH và dự toán NSNN năm sau (trước ngày 31/5 năm hiện hành), Bộ KH&ĐT ban hành Thông tư hướng dẫn việc xây dựng KHPT KTXH, KH vốn ĐTPT thuộc NSNN và Bộ TC ban hành thông tư hướng dẫn lập dự toán NSNN (trước ngày 10/6 năm hiện hành). Đối với năm 2010, Hướng dẫn của Bộ KH&ĐT được ban hành tương đối muộn hơn so với quy định chung. Phải đến ngày 7/7/2009, Bộ KH&ĐT mới có Công văn số

4973/BKH-TH ban hành Khung hướng dẫn xây dựng KHPT KTXH năm 2010. Đến lượt mình, các Sở KH&ĐT, Sở TC có công văn hướng dẫn lập KH và NSNN tại địa phương trên cơ sở cụ thể hoá văn bản của trung ương.

Về tài chính, trên tinh thần của Luật NSNN, hàng năm các văn bản hướng dẫn của Bộ TC thông báo dự kiến thu, chi NSNN và Bộ KH&ĐT thông báo phân bổ NS chi ĐTPT. Đây thường được gọi là *số kiểm tra*, thực chất là trần NS dự kiến, để Bộ, ngành và các tỉnh làm cơ sở cho việc lập KH và NS của mình.

Trong khi những văn bản pháp lý trực tiếp chỉ đạo, hướng dẫn cho việc lập KH không nhiều, việc lập KH vẫn phải dựa vào nhiều văn bản khác quy định khuôn khổ cho hoạt động này của các cấp, các ngành như: Hiến pháp năm 1992, trong đó quy định chung về nhiệm vụ của cơ quan nhà nước các cấp [63], Luật Tổ chức chính phủ (2002) quy định về nhiệm vụ của chính quyền trung ương (từ điều 14 đến 19) [65], Luật Tổ chức HĐND và UBND (2003) quy định nhiệm vụ của chính quyền địa phương (tỉnh, huyện, xã) [66]. Các ngành cũng phải lập quy hoạch, KH theo các văn bản pháp lý có liên quan.

Về công tác TĐĐG, trong khi các văn bản quy định việc TĐĐG các dự án sử dụng vốn ODA tương đối đầy đủ và cụ thể⁵ thì cho đến nay mới chỉ có một văn bản duy nhất đề cập trực tiếp đến công tác TĐĐG thực hiện KH, đó là Quyết định 555/2007/QĐ-BKH của Bộ KH&ĐT ban hành Khung thực hiện và TĐĐG dựa vào kết quả cho KHPT KTXH 5 năm 2006-2010. Đây là lần đầu tiên, khái niệm “quản lý theo kết quả” được đưa vào một văn bản pháp lý chính thức của Việt Nam, do đó có

⁵ Cơ sở pháp lý cho việc TĐĐG các CTDA ODA ở Việt Nam hiện nay gồm có Nghị định 131/2006/NĐ-CP ngày 9/11/2006 của Chính phủ về Quy chế quản lý và sử dụng nguồn ODA, Thông tư 04/2007/TT-BKH 30/7/2007 của Bộ KH&ĐT Hướng dẫn thực hiện Nghị định 131, và Quyết định 803/2007/QĐ-BKH ngày 30/7/2007 của Bộ KH&ĐT ban hành Chế độ báo cáo tình hình thực hiện các CTDA ODA.

thể coi Quyết định 555 như một dấu mốc quan trọng làm thay đổi thực tế công tác TĐĐG ở Việt Nam [9]. Như vậy, sự ra đời của Quyết định 555 là nỗ lực đầu tiên của chính phủ nhằm đưa cách tiếp cận theo kết quả vào quy trình lập KH. Tuy nhiên, Quyết định này cũng bộc lộ nhiều nhược điểm. Trước hết, như S. John đã nhận xét:

“...Khung TĐĐG trong Quyết định 555 là một nỗ lực mang tính ‘hồi tố’ đối với KH hiện hành, theo nghĩa khung logic ‘thực sự’ cần xây dựng cho mỗi trụ cột của KHPT KXTH 5 năm 2006-2010 chủ yếu sử dụng các nguồn thông tin hiện có làm chỉ số TĐĐG. Vì thế, khung Quyết định 555 trên thực tế không được sử dụng một cách hệ thống và logic của hệ thống các chỉ số được chọn sau khi KH đã xây dựng này bị nhiều người phê phán là không rõ về phương pháp luận.” ([110], tr. 6).

Thứ hai, việc có nhiều mẫu báo cáo khác nhau cùng được sử dụng và sự thiếu thống nhất về khái niệm các chỉ số phản ánh kết quả đã gây khó khăn lớn trong quá trình thu thập thông tin [149]. Thứ ba, Quyết định này vẫn được xem như một sản phẩm của dự án tài trợ và được thể chế hóa ở cấp Bộ. Vì thế, địa vị pháp lý của văn bản này không cao để có thể yêu cầu các bộ và tỉnh thay thế cho hệ thống báo cáo hiện hành.

Đánh giá chung, về mặt thể chế cho công tác lập KH đến nay vẫn còn rất đơn giản và thiếu nhiều văn bản chặt chẽ, có tính pháp lý cao, cũng như những quy định hướng dẫn cụ thể về phương pháp, quy trình, nội dung lập KH và công tác TĐĐG thực hiện KH. Hiện nay, Thủ tướng đã giao Bộ KH&ĐT nghiên cứu soạn thảo nghị định và luật về KH, tạo cơ sở pháp lý cho công tác KHH, và Luật Đầu tư công để có quy định cụ thể thống nhất về lựa chọn xếp hạng ưu tiên các dự án đầu tư công, nhất là các dự án có nhiều tác động xã hội và môi trường. Như vậy, quá trình soạn thảo các văn bản có hiệu lực pháp lý cao để điều chỉnh công tác lập KH

trong điều kiện nền kinh tế thị trường ở nước ta vẫn còn đang ở bước đầu, và cần thời gian dài nữa mới có thể có một khung pháp lý tương đối hoàn chỉnh.

Khác với mảng KH, khung pháp lý cho việc quản lý NS và tài chính công lại cụ thể và chi tiết hơn nhiều. Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn dưới Luật về cơ bản đã đảm bảo khuôn khổ pháp lý cần thiết cho việc quản lý NSNN. Trong phạm vi Luận án chỉ tập trung nêu những văn bản pháp lý quan trọng nhất có liên quan đến việc gắn công tác lập KH với lập và phân bổ NS trong giai đoạn 2006-2010.

Về việc phân bổ vốn đầu tư, nét nổi bật nhất là lần đầu tiên, Chính phủ đã ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn ĐTPT bằng nguồn NSNN giai đoạn 2007-2010 cho các Bộ, ngành, địa phương bằng Quyết định 210/2006/QĐ-TTg ngày 12/9/2006 và sau đó được Bộ KH&ĐT cụ thể hóa bằng Công văn 4456/BKH-TH ngày 16/6/2006 ([28] và [6]). Quyết định 210 có ý nghĩa cực kỳ quan trọng trong việc công khai và minh bạch hóa việc phân bổ vốn ĐTPT từ NSNN cho các ngành và các tỉnh.

Việc phân bổ chi thường xuyên hiện nay dựa trên Quyết định số 151/2006/QĐ-TTg ngày 29 tháng 6 năm 2006 “Về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2007”. Đây là định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN áp dụng cho năm NS 2007, năm đầu tiên của thời kỳ ổn định NS mới 2007-2010 [31]. Định mức này là cơ sở để xây dựng dự toán chi NS của từng Bộ, từng tỉnh. Căn cứ vào định mức này, khả năng tài chính - NS và đặc điểm tình hình ở địa phương, UBND các tỉnh trình HĐND cấp tỉnh ban hành định mức phân bổ chi NS địa phương (cho cả 3 cấp tỉnh, huyện và xã) để làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ NSNN ở địa phương cho thời kỳ ổn định NS mới. Như vậy, cho đến nay, vốn đầu tư tập trung từ NSNN và vốn chi thường xuyên đã được phân bổ theo hệ thống định mức được xác định trước. Đây là một bước tiến đáng ghi nhận trong việc gắn kết giữa KHPT và KHNS, đúng như Ngân hàng Thế giới đã

nhận xét, “hai quy trình lập KH hành động và KHNS còn được liên kết với nhau qua việc ban hành các định mức phân bổ chi thường xuyên cho cấp tỉnh (lúc đầu) và chi ĐTPT (mới đây)...” ([59], tr. 10). Kết hợp với nhau, hai nguồn vốn này bước đầu đã giúp cấp tỉnh xác định được một phần tổng nguồn lực từ NSNN dành cho các hoạt động phát triển KTXH của địa phương mình. Việc phân bổ các nguồn lực này do HĐND tỉnh quyết định, nhờ đó đã bước đầu đáp ứng được nguyên tắc cơ bản để phân bổ NS theo KHPT KTXH của địa phương. Nói cách khác, những cải tiến gần đây trong văn bản pháp lý liên quan đến việc phân bổ NS giữa trung ương và tỉnh đã cho phép gắn kết tốt hơn giữa KH và nguồn NSNN.

2.1.3. Phân cấp trong công tác kế hoạch hóa

Xu hướng hiện nay là tăng cường phân cấp trong quản lý kinh tế theo hướng ngày càng trao quyền nhiều hơn cho chính quyền địa phương và các đơn vị cơ sở. Hiện nay, chưa có một văn bản pháp lý nào điều chỉnh cụ thể các hoạt động liên quan đến việc lập và thực hiện KHPT KTXH, mặc dù về nội dung KHPT KTXH thì được quy định cụ thể hơn. Nhìn chung, KHPT KTXH 5 năm được xây dựng và thực hiện ở cấp trung ương, cấp tỉnh (ở cấp huyện thì chưa đồng đều, có huyện xây dựng KH 5 năm, có huyện không). Trong khi đó, KH hàng năm được lập và thực hiện ở cả bốn cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã. Có ba vấn đề quan trọng thể hiện sự bất cập trong phân cấp xây dựng và thực hiện KHPT KTXH:

- KH hiện nay còn quá ôm đồm cả những việc mà nhà nước không phải là cơ quan thực hiện duy nhất và có thể không phải là cơ quan hiệu quả nhất. Do đó, trước hết cần loại bỏ những công việc mà nhà nước không nhất thiết phải làm (*phân cấp thị trường*). Sau đó mới phân công nhiệm vụ cho từng cấp và nhiệm vụ này sẽ trở thành một phần quan trọng trong nội dung của KH cấp đó.

- Phân cấp hiện nay được tiến hành cả theo lĩnh vực (các khía cạnh của phát triển KTXH: phát triển kinh tế, giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, đất đai, môi trường...) lẫn theo cấp chính quyền (chức năng, nhiệm vụ các cấp). Tuy nhiên, chưa có quy định pháp lý về vai trò cụ thể của mỗi cấp và cơ quan chính quyền đối với từng nhiệm vụ đã được phân cấp.
- Mọi quan hệ giữa KH theo ngành và theo lãnh thổ cũng còn mơ hồ. Các Sở quản lý ngành cấp tỉnh và phòng ban chuyên môn cấp huyện chịu sự quản lý song trùng của Bộ/Sở chủ quản và UBND cùng cấp. Trong khi Bộ/Sở chịu trách nhiệm quản lý các vấn đề chuyên môn kỹ thuật thống nhất trong toàn ngành trên địa bàn thì NS của các cơ quan quản lý ngành lại do HĐND cùng cấp phân bổ (trừ một số ngành quản lý theo ngành dọc như thuế, thống kê...).

Đánh giá chung về phân cấp trong công tác KHH, có thể thấy việc phân định nhiệm vụ KH đến nay chưa rõ ràng, kể cả giữa KH ngành với KH theo lãnh thổ cũng như giữa KH các cấp. Cơ chế quản lý song trùng đã khiến các cơ quan quản lý theo ngành ở địa phương không thể xây dựng KH hoạt động phù hợp với chiến lược phát triển chung của ngành khi mà NS của đơn vị do địa phương phân bổ. Sự phân công nhiệm vụ KH giữa các cấp chưa cụ thể cũng đã dẫn đến tình trạng chồng chéo giữa các cấp, cấp trên có khi chỉ đạo quá sâu vào công việc của cấp dưới (thông qua việc giao các chỉ tiêu KH áp đặt quá chi tiết), và điều này sẽ gây khó khăn cho việc áp dụng phương thức KHH chiến lược vào lập KHPT KTXH địa phương.

2.2. Thực trạng công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch nguồn lực tài chính ở địa phương tại Việt Nam thời kỳ 2006-2010

Theo khung lý thuyết đã nêu ở Chương I, ở đây, mức độ gắn kết giữa KHPT KTXH và nguồn lực sẽ được phân tích theo bốn điều kiện cần: (i) tính chiến lược trong KH; (ii) khả năng ưu tiên hóa nguồn lực cho các giải pháp thực hiện KH; (iii)

mức độ tham gia trong lập KH; và (iv) sự vận hành của hệ thống TDDG thực hiện KH và NS theo kết quả. Quá trình đánh giá được thực hiện theo trên khía cạnh chính là quy trình, nội dung và phương pháp lập KH các cấp. Để thực hiện việc đánh giá, Luận án đã tiến hành tổng hợp và phân tích từ rất nhiều các tài liệu nghiên cứu về thực trạng công tác lập KHPT KTXH và KHNS ở các địa phương trong cả nước do các dự án tài trợ và cơ quan nghiên cứu của Việt Nam tiến hành như Cao Bằng (Dự án SPAR-CB do Thụy Sĩ tài trợ), Hà Giang, Yên Bái, Quảng Trị (Chương trình Chia Sẻ do Thụy Điển tài trợ), Lào Cai, Lai Châu, Điện Biên, Đắc Lắc, Đắc Nông (Hỗ trợ cho ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn [NN&PTNT] của Đan Mạch cho 5 tỉnh), Hòa Bình (Dự án Đổi mới lập KHPT KTXH tỉnh Hòa Bình – HPRP do Nhật Bản tài trợ), Ninh Bình, Sóc Trăng (Dự án Hỗ trợ CPRGS do Ngân hàng Thế giới tài trợ), Bắc Kạn, Quảng Nam, Trà Vinh (Dự án Nâng cao năng lực chính quyền địa phương – SLGP do UNDP tài trợ), Kon Tum (Dự án Kon Tum – Liên Hiệp Quốc do 3 tổ chức UNDP, UNICEF, UNFPA đồng tài trợ), Quảng Ngãi (Dự án Hỗ trợ Chương trình 135 – ISP do Ôxtrâyliya tài trợ) và nhiều địa phương khác. Ngoài ra, tác giả cũng trực tiếp tiến hành phỏng vấn sâu ba cấp tại Hòa Bình, Cao Bằng, Lai Châu và Ninh Bình. Các nghiên cứu điển hình sẽ dựa chủ yếu vào bằng chứng rút ra từ các cuộc khảo sát trực tiếp nói trên.

2.2.1. Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch nguồn lực tài chính ở địa phương

2.2.1.1. Quy trình lập KHPT KTXH và dự toán NSNN ở địa phương

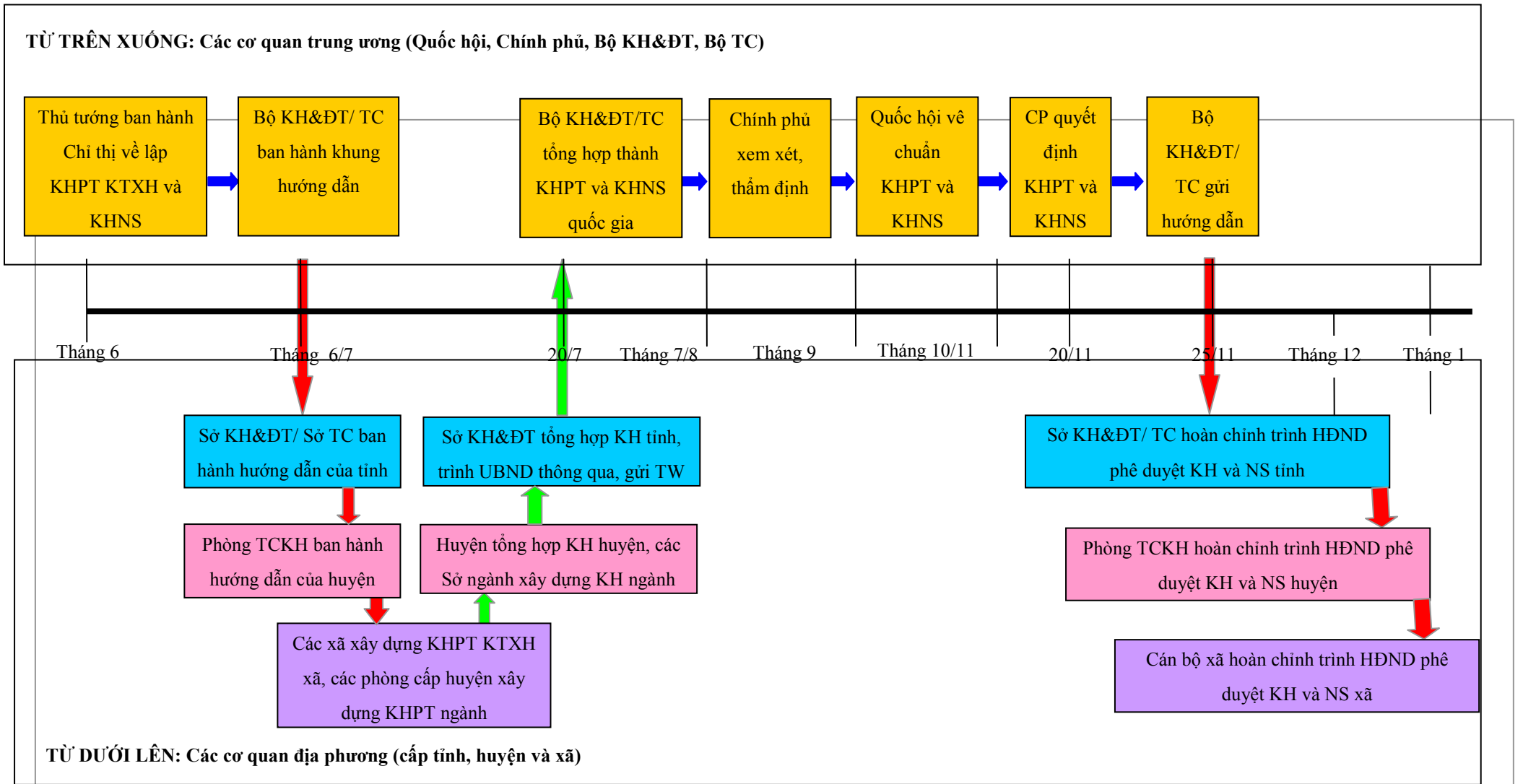
Ở Việt Nam không quy định một quy trình lập KH NLTC tổng hợp để thực hiện KHPT KTXH. Theo quy định của Luật NSNN, căn cứ để lập KHNS là KHPT KTXH. Vì thế, quy trình lập KH và NS hiện nay ở Việt Nam có sự lồng ghép với nhau, được gọi là quy trình “hai xuống, một lên”, như đã mô tả trong Hình 2.2. Quy trình này được chia làm hai “vòng”: Vòng I được tính từ khi Thủ tướng có Chỉ thị

về việc lập KHPT KTXH và KHNS đến khi bản dự thảo KHPT KTXH và KHNS của các cấp được tổng hợp và trình Chính phủ, Quốc hội xem xét. Vòng II thực chất là quá trình phê duyệt và giao chỉ tiêu KH, NS cho các cấp.

“Xuống” lần thứ nhất. Căn cứ vào Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng KH 5 năm và hàng năm và căn cứ vào khung hướng dẫn của Bộ KH&ĐT, Bộ TC, các bộ, ngành, địa phương tiến hành xây dựng KHPT KTXH 5 năm, hàng năm và KH NSNN hàng năm của ngành và địa phương mình.

Hàng năm, đầu tháng 7, Bộ KH&ĐT, Bộ TC thường tổ chức hội nghị để phổ biến định hướng, nội dung lập KH, lập NSNN, các cơ chế và chính sách mới ban hành, diễn biến trong và ngoài nước có thể ảnh hưởng đến tình hình phát triển KTXH và NS năm KH. Đôi khi, hai Bộ chỉ gửi Thông tư hướng dẫn xuống cho các tỉnh chứ không trực tiếp mở hội nghị. Tiếp theo, UBND tỉnh chỉ đạo các ngành, các cấp triển khai xây dựng KHPT KTXH, dự thảo NSNN theo các văn bản trên. Sở KH&ĐT, Sở TC thảo luận và hướng dẫn các ngành, huyện, thị xã xây dựng KHPT KTXH, dự toán NSNN. Quy trình tiến hành tương tự đối với cấp huyện, xã. Bước “xuống lần thứ nhất” kết thúc khi tất cả các cấp nhận được hướng dẫn của cơ quan KH và TC cấp trên để triển khai xây dựng KHPT KTXH và KHNS ở cấp mình.

Phụ lục 3 tóm tắt vai trò của các cơ quan KH, tài chính và chính quyền địa phương (UBND các cấp) trong công tác xây dựng KH và dự toán NS.



Nguồn: Tổng hợp của tác giả từ quy định của Luật NSNN 2002, Khung hướng dẫn lập KHPT KTXH 2010 của Bộ KH&ĐT và hướng dẫn lập NSNN của Bộ Tài chính qua các năm.

Hình 2.2. Quy trình xây dựng kế hoạch và ngân sách hàng năm ở Việt Nam

“Một lên”. Tại mỗi cấp chính quyền (tương ứng với một cấp NS) các đơn vị chi tiêu (còn gọi là đơn vị dự toán) sẽ soạn thảo KH và dự toán thu, chi dựa trên hướng dẫn của cơ quan KH và TC. Bản dự toán sẽ được gửi tới cơ quan KH (phần KHPT và vốn đầu tư) và cơ quan TC (phần thu và chi thường xuyên) cùng cấp để tổng hợp trình UBND và HĐND cùng cấp thông qua. Cơ quan KH và TC cũng có trách nhiệm trình lên cơ quan KH và TC cấp trên với quy trình tương tự. Tại trung ương, Bộ KH&ĐT/TC sẽ tổng hợp các KHPT và dự toán từ các bộ, ngành, địa phương trình Chính phủ. Đến đây, bước “lên” trong quy trình lập KHPT và KHNS “hai xuống một lên” kết thúc và cũng kết thúc “Vòng I” của quy trình này.

“Xuống” lần thứ hai. Sau khi xem xét các tài liệu do Chính phủ gửi sang và được các Ban chuyên trách của Quốc hội thẩm định, Quốc hội ra Nghị quyết quyết định tổng dự toán NSNN (thường diễn ra trong tháng 11) bao gồm NSTW và NSDP. Trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ giao KH và dự toán NSNN cho các tỉnh. Bộ KH&ĐT, Bộ TC ban hành văn bản hướng dẫn các chủ trương, biện pháp tổ chức thực hiện. Đến lượt mình, Sở KH&ĐT, Sở TC chủ trì tổng hợp giúp UBND tỉnh, trình HĐND tỉnh thông qua và giao KH, dự toán NSNN cho các ngành, huyện, thị triển khai thực hiện. Quy trình tiến hành tương tự đối với cấp huyện, xã. Quy trình lập và giao KHPT KTXH và KHNS hàng năm kết thúc ở đây.

Việc lập KH và NS hiện nay ở các tỉnh về cơ bản đều tuân theo quy trình “hai xuống – một lên”. Khảo sát thực tế ở các tỉnh cho thấy:

Ở cấp tỉnh, tất cả các tỉnh đều có hai bản KHPT KTXH được lập: KH 5 năm và KH hàng năm. Việc tổ chức lập KH cấp tỉnh được giao cho Sở KH&ĐT và cụ thể là do Phòng Tổng hợp chịu trách nhiệm chính. Quá trình lập các KH 5 năm và hàng năm nói chung đều tuân thủ quy định chung của nhà nước. Hiện nay, các tỉnh đều đang gấp rút dự thảo KH 5 năm giai đoạn 2011-2015 để trình HĐND và UBND tỉnh thông qua vào cuối năm 2010.

Đầu tháng 7 hàng năm, Sở KH&ĐT hướng dẫn khung KHPT KTXH và dự toán NSNN năm sau (phần ĐTPT và chương trình mục tiêu) cho các Sở, ngành, huyện và các DNNN trên địa bàn để làm căn cứ xây dựng KH. Về cách phổ biến khung hướng dẫn có khác nhau giữa các địa phương. Có nơi tổ chức hội nghị triển

khai KH (Cao Bằng), có nơi sử dụng ngay khung hướng dẫn của trung ương, chỉ gửi kèm theo công văn yêu cầu các Sở, ngành, huyện, thị rà soát việc xây dựng KH của mình (Lai Châu) hoặc có hướng dẫn riêng của tỉnh (Hòa Bình).

Cũng trong tháng 7, các Sở, ngành, huyện, thị sẽ xây dựng KHPT KTXH và dự toán NSNN cho năm KH, gửi báo cáo về Sở KH&ĐT và Sở TC trong khoảng thời gian cuối tháng 7 để tổng hợp báo cáo UBND tỉnh. Sau đó, Sở KH&ĐT cùng với Sở TC tổng hợp KHPT KTXH và dự toán NSNN, đồng thời dự kiến phương án phân bổ các chỉ tiêu KH và NS trong tháng 8, báo cáo UBND về KHPT KTXH và dự toán NS trong tháng 9, hoàn thiện bản báo cáo KH trình HĐND trong tháng 11. Trong quá trình từ tháng 8-tháng 9, nếu có nhu cầu, các tỉnh sẽ đăng ký thảo luận với Bộ KH&ĐT và Bộ TC, và dựa trên kết quả này sẽ thảo luận lại với các huyện thị trong tỉnh. Như vậy, mốc thời gian 20/7 các tỉnh gửi KHPT KTXH và KHNS lên trung ương không phải lúc nào cũng được đảm bảo. Nhiều khi, tỉnh căn cứ vào thời gian đăng ký thảo luận KH với Bộ KH&ĐT và Bộ TC trong tháng 8 để kéo dài thêm thời gian chuẩn bị KH của mình và xin ý kiến lãnh đạo tỉnh.

Trong tháng 12, UBND tỉnh giao KHPT KTXH và dự toán NSNN cho các Sở, ngành và địa phương trên cơ sở Nghị quyết của HĐND, hướng dẫn chi tiết cho các Sở, ngành và địa phương ngay sau khi UBND tỉnh giao chỉ tiêu KH. Trên cơ sở quyết định của UBND tỉnh và hướng dẫn của Sở KH&ĐT và Sở TC, các Sở, ngành và UBND các huyện, thành phố quyết định phương án phân bổ KH và dự toán NSNN cho cấp dưới xong trong tháng Giêng năm KH.

Ở cấp huyện, quy trình lập KH diễn ra tương tự cấp tỉnh. Do thời gian lập KH của huyện rất ngắn, nên cách tổ chức lập KH cũng rất khác nhau nhằm cố gắng đáp ứng theo quy định của Bộ KH&ĐT. Ví dụ, có nơi như huyện Đà Bắc (Hòa Bình) chủ động lập KH ngay từ đầu tháng 7, và thông qua kỳ họp bất thường của HĐND để phê duyệt trước khi chuyển lên tỉnh. Cuối năm, HĐND chỉ phê duyệt phần NS, còn không xem xét lại KHPT KTXH nữa. Ngược lại, huyện Lương Sơn (Hòa Bình) lại đợi đến hết năm, khi đã có thông tin đầy đủ về định hướng KH và số giao NS của tỉnh mới chính thức hoá bản KH của mình và trình HĐND huyện phê duyệt trong kỳ họp thường kỳ

cuối năm (bản KH của huyện Lương Sơn được hoàn thành vào tháng 12). Như vậy, quá trình lập KHPT KTXH và lập KHNS ở những huyện này được tiến hành tương đối độc lập, thậm chí là KHPT KTXH thường đi sau KHNS.

Hộp 2.1. Kế hoạch ngân sách “chạy trước” KHPT KTXH!

HĐND họp 1 năm 2 kỳ, thường vào tháng 6 và tháng 12, không kể các kỳ họp bất thường. Từ năm 2004, khi thực hiện Luật NSNN mới, chúng tôi phải quyết định NS cho năm sau vào tháng 12. Nhưng đến tháng này thì khâu tổng hợp số liệu của các cơ quan chuyên môn và các ngành cũng chưa hoàn chỉnh. Trong khi tháng 12 là HĐND họp định kỳ để đánh giá cuối năm và thông qua KH năm sau, nhưng vì KHPT KTXH chưa làm đồng bộ nên chưa thông qua được. NSNN thì đã có Luật, chúng tôi phải làm theo, còn KH thì chưa có luật chi phối nên còn để lùi được đến tháng 1 hoặc tháng 2. Vì vậy, kỳ họp thứ 2 của HĐND phải chia ra 2 lần, lần 1 họp bàn riêng về vấn đề NS, lần 2 họp bàn về KHPT KTXH. Chúng tôi cũng biết là KHPT KTXH đi sau KHNS là không chỉ đạo được và ảnh hưởng đến KH năm sau nhưng huyện vẫn làm thế từ lâu rồi.

Nguồn: Phòng vấn nhóm cán bộ UBND và HĐND huyện Lương Sơn

Ở một vài nơi (như huyện Sìn Hồ, Lai Châu), phòng TCKH đã chủ động thiết kế thêm một số mẫu biểu ngoài các mẫu biểu của tỉnh nhằm phục vụ cho công tác KH của huyện. Đây là một ưu điểm rất lớn ở cấp huyện, nhưng đáng tiếc chưa trở thành một thông lệ chung của đa số huyện khác.

Ở cấp xã, việc lập KHPT KTXH ở cấp xã có nhiều điểm khác nhau giữa các đơn vị được khảo sát. Những điểm chung nhất trong quá trình lập KHPT KTXH ở cấp xã được thể hiện như sau:

KHPT KTXH cấp xã được hiểu dưới tên gọi “Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ phát triển KTXH năm hiện hành và phương hướng nhiệm vụ năm KH” của UBND xã. KHPT KTXH của xã thường do chủ tịch UBND trực tiếp chịu trách nhiệm soạn thảo, và giao cho một cán bộ của xã đảm nhiệm việc “đánh máy” bản KH của UBND. Cán bộ này có thể là cán bộ văn phòng, cán bộ địa chính hoặc kế toán xã kiêm nhiệm. Bản “KH” xã được xây dựng hàng năm, mỗi khi có hướng dẫn của UBND huyện, xã sẽ xây dựng KH trên cơ sở thực hiện KH năm trước kết hợp với ước thực hiện cho khoảng thời gian còn lại của năm báo cáo. KH này sau đó sẽ được thông qua HĐND theo những hình thức khác nhau (thông qua thường trực

HĐND, trong kỳ họp thường niên hoặc qua kỳ họp bất thường của HĐND), và gửi UBND huyện để báo cáo.

Tương tự như công tác lập KH, các xã cũng lập dự toán thu chi năm sau gửi phòng TCKH huyện để tổng hợp. Khi huyện có quyết định giao dự toán, kế toán xã lập KH chi tiết thu chi và trình UBND xã để trình HĐND xã phê chuẩn dự toán. Dự toán NS một số xã có thể được HĐND thông qua trước 31/12. Tuy nhiên, tại đa số xã thời gian thông qua dự toán có thể sang đầu tháng Giêng năm sau.

Nhìn chung, việc lập KHPT KTXH ở cấp xã mới chỉ dừng lại ở việc lập đầy các chỉ tiêu KH theo mẫu hướng dẫn của huyện. Quy trình KH thường bị ngắt quãng ở khâu giữa huyện và xã. Theo ý kiến của các chuyên viên, cũng do thời gian của quy trình KH quá gấp gáp nên nhìn chung, cấp huyện không đợi được lúc xã gửi bản dự thảo KH lên để tập hợp mà phải tự dự kiến KH cho các xã, trên cơ sở thông tin nắm được qua các phòng ban chức năng (như ở huyện Hà Quảng, Nguyên Bình, tỉnh Cao Bằng). Khảo sát ở huyện Mù Cang Chải (Yên Bái) cũng được biết, thông thường đến thời hạn, huyện chỉ nhận được nhiều nhất là 7 bản KH xã trên tổng số 13 xã, với chất lượng rất sơ sài. Với các xã còn lại, huyện cũng phải “làm KH hộ xã”. Cũng có nơi, cán bộ KH huyện gọi điện thoại trực tiếp xuống từng xã để nắm thông tin và đưa vào bản KH huyện (huyện Sìn Hồ, Lai Châu). Vì thế, về thực chất, cấp xã đã bị ‘loại trừ’ khỏi quy trình KH nêu trên. Thực tế, xã cũng chỉ xây dựng KH một lần vào cuối năm (sau khi có số giao KH và NS của huyện), và gửi lên huyện để “báo cáo” sau khi được HĐND xã phê duyệt.

2.2.1.2. Đánh giá chung về quy trình lập KHPT KTXH và dự toán NSNN ở địa phương hiện nay

Từ quy trình lập KHPT KTXH và dự toán NSNN ở ba cấp địa phương như đã phân tích, có thể rút ra một số nhận xét cơ bản như sau:

Điểm mạnh cơ bản là các văn bản pháp lý về định hướng phát triển cho các cấp đang ngày càng hoàn thiện. Nhiều văn bản đã bước đầu phản ánh những tinh thần cơ bản của đổi mới công tác lập KH như khuyến khích sự tham gia của các

bên, gắn kết KH với NLTC... Nhiều địa phương đã có sáng kiến chủ động vượt qua một số bất cập trong quy trình lập KH và dự toán NSNN hiện nay.

Nhằm tạo cơ hội gắn kết giữa lập KHPT KTXH và KHNS, luật đã quy định để quy trình lập KHPT KTXH và lập KHNS ở các cấp diễn ra song song và ăn khớp với nhau về mặt thời gian. Đồng thời, cơ quan KH và TC được yêu cầu phải thường xuyên thảo luận, thống nhất với nhau về các chỉ tiêu phát triển KTXH cơ bản ở địa phương, làm cơ sở để xây dựng KHPT KTXH và KHNS. Như vậy, nguyên tắc gắn KH và nguồn NS đã được tính đến khi quy định về quy trình lập KH và NS.

Mặc dù vậy, quy trình lập KHPT KTXH và KHNS đang bộc lộ nhiều khiếm khuyết lớn. Quy trình hiện nay ở ba cấp địa phương ở nước ta vẫn còn mang nặng dấu ấn của thời kỳ KHH tập trung với đặc trưng là cơ chế “giao – nhận”. Điều này vẫn tạo cơ hội cho sự tồn tại của cơ chế “xin – cho” về vốn, khiến khả năng gắn kết giữa KH và nguồn lực trên thực tế rất khó khăn. Cụ thể:

Thứ nhất, thời gian cho việc thực hiện quy trình tại địa phương quá ngắn, không cho phép xác định được chính xác các nhu cầu từ bên dưới có kèm theo dự toán kinh phí. Với một quy trình lập KH và NS có tính chất lồng ghép giữa các cấp chính quyền như hiện nay thì thời gian để UBND các cấp hoàn thành đúng tiến độ và đảm bảo chất lượng lập KH và NS là hết sức khó khăn. Quy trình lập KH và NS thực chất khởi động từ tháng 6 ở cấp trung ương; trong khi đó giữa tháng 7 đã yêu cầu UBND tỉnh trình dự thảo KH và dự toán NS lên trung ương và mọi công việc ở cấp địa phương để kết thúc vòng I phải hoàn thành vào đầu tháng 8. Do vậy, chỉ có khoảng một tháng để ba cấp địa phương hoàn thành mọi công việc từ hướng dẫn cấp dưới lập KH và NS đến dự thảo KH, tổng hợp KH từ dưới lên và thảo luận với các bên. Do đó, chất lượng của các bản KH và NS tại thời điểm này thường không cao, mang nhiều tính chất “đổi phó”, với mục tiêu là “nộp sản phẩm đúng thời hạn”.

Việc xã bị “loại trừ” khỏi quy trình KH ngay từ vòng đầu là sự vi phạm tuyên *tham gia từ dưới lên*, vì hơn ai hết, cấp xã là cấp trực tiếp đến người dân, nắm bắt được nhu cầu thực tế của người dân địa phương. Do đó, khi cấp xã bị tách rời khỏi quy trình KH (ít nhất là trong giai đoạn “1 xuống 1 lên” lúc đầu) thì dự thảo

KH mà cấp trên xem xét sẽ không phản ánh chính xác nhu cầu của người dân. Cũng do gấp gáp về thời gian nên ngay ở cấp tỉnh và huyện cũng ít cơ hội để các Sở ngành hoặc phòng ban chức năng tham gia vào quá trình lập KH. Nói cách khác, hạn chế về thời gian đã khiến *sự tham gia theo chiều ngang* cũng không thực hiện được tốt. Về cơ bản, cơ quan KH phải xác định “hộ” nhu cầu cho các bên, dựa trên kinh nghiệm và mức độ liên tục của các CTDA đang triển khai.

Thứ hai, quy trình lập KH và NS phức tạp, chồng chéo, rườm rà. Do hệ thống KH và NS của Việt Nam còn có tính “lồng ghép”, cấp trên vẫn can thiệp vào cấp dưới trong các khâu lập, duyệt, tổng hợp dự toán và phân bổ NS. Sự phức tạp của quy trình phải trải qua nhiều khâu, nhiều tầng nấc về hành chính kéo theo sự chậm trễ về thời gian, làm giảm chất lượng các bản KH và dự toán NS. Ví dụ, do việc nhận KH chính thức từ trung ương thường chậm (đầu tháng 12, sau khi KHPT KTXH quốc gia được Quốc hội thông qua) nên trong nhiều trường hợp, qui trình phê duyệt KH ở địa phương cũng không thể đảm bảo đúng luật (KHPT và KHNS phải được thông qua trước 31 tháng 12). Như trường hợp ở Bắc Mê (Hà Giang), KH cấp huyện, xã thường phải sang tháng Giêng năm KH mới được phê duyệt để triển khai; hay trường hợp ở huyện Vĩnh Linh (Quảng Trị), sau kỳ họp HĐND tỉnh có sự tham gia của lãnh đạo các huyện (từ 25-30/12 hàng năm), huyện thường không chờ văn bản của tỉnh mà điều chỉnh luôn KH huyện theo biên bản họp.

Thứ ba, trong quy trình không có bước nào cho phép tính đến các NLTC khác ngoài ngân sách. Như đã nêu trong Chương I, để thu hút nguồn lực của khu vực tư nhân, chính quyền địa phương phải duy trì sự tham vấn thường xuyên với họ để nắm bắt được định hướng kinh doanh và dự kiến đầu tư của họ trong năm KH. Với nguồn lực của các CTDA do các tổ chức nước ngoài, phi chính phủ thực hiện trên địa bàn, chính quyền địa phương cũng cần nắm được KH giải ngân để lồng ghép với các nguồn lực NS. Sự ngặt nghèo và không ăn khớp về thời gian lập KH của chính quyền và các CTDA, cộng với việc không có những bước quy định rõ ràng trong quy trình cho một cơ chế tham vấn, tham gia của các đối tượng liên quan trên thực tế đã khiến các cơ quan KH bỏ qua những hoạt động này.

Thứ tư, cơ sở dữ liệu phục vụ dự báo KHPT KTXH và NSNN chưa đầy đủ, khách quan, không đủ điều kiện để thực hiện quan điểm ưu tiên hoá trong lập KH. Sở KH&ĐT các tỉnh cho biết có những khoảng trống rất lớn trong việc cung cấp số liệu cho công tác lập KH. Quy trình thu thập và đánh giá số liệu của Cục Thống kê tỉnh cho thấy số liệu được cung cấp cho Sở KH&ĐT vào khoảng tháng 9 hàng năm, trong khi giai đoạn chính cho việc lập KH hàng năm thường là vào tháng 7 và tháng 8. Do vậy, Sở KH&ĐT buộc phải sử dụng số liệu từ báo cáo từ các Sở/ngành và số liệu “dự báo” của riêng họ mà không có số liệu từ phía Cục Thống kê. Ở cấp huyện và đặc biệt là cấp xã, số liệu thường thiếu sự tin cậy, xuất phát từ cách thức thu thập số liệu còn thô sơ và thiếu cơ sở khoa học.

Tương tự như lập KH, cơ sở dự báo thu, chi NS chưa có căn cứ khách quan, khoa học. Tại thời điểm tháng 7, thời điểm dự thảo KH vòng I, rất nhiều thông tin về nguồn NSNN còn chưa rõ ràng, nhất là nguồn vốn đầu tư dành cho các CTDA của trung ương thực hiện tại địa phương, mà nguồn này thường chiếm một tỉ trọng khá lớn trong tổng vốn đầu tư từ NSNN do địa phương quản lý (với các tỉnh nghèo, tỉ trọng này càng cao, có nơi lên đến trên 60-80% vốn đầu tư từ NSNN trên địa bàn). Cấp huyện (tại nhiều địa phương) và nhất là cấp xã tại tất cả các tỉnh đều chưa được phân cấp quản lý NS ĐTPT. Do vậy, thực chất việc dự thảo KH lúc này vẫn nặng về “đề xuất nhu cầu” với tâm lý chung là “đề xuất nhiều, cấp trên cắt đi là vừa”. Nói cách khác, do trần NS không được biết trước một cách đáng tin cậy trong quy trình hiện nay nên việc xây dựng KH chưa có tính chất *ưu tiên hóa* thực sự.

Thứ năm, công tác lập KH, NS chủ yếu vẫn là áp đặt từ trên xuống, trong đó tính chủ động của các cấp địa phương còn rất hạn chế. Do quá trình phân cấp về KH và NS còn chưa nhiều, đặc biệt là đối với cấp huyện và cấp xã nên nhìn chung các chỉ tiêu KH và NS còn mang tính chất áp đặt, các cấp dưới cấp tỉnh luôn coi các chỉ tiêu cấp trên giao là một dạng nghĩa vụ phải hoàn thành, mặc dù nhiều huyện cho rằng các chỉ tiêu KH và NS ở cấp huyện do cấp tỉnh giao rất xa rời thực tế của cấp huyện (vấn đề này sẽ được phân tích kỹ hơn ở mục sau).

Hộp 2.2. Cách lập KHPT KTXH ở xã Lạc Nông, huyện Bắc Mê, tỉnh Hà Giang

Quy trình xây dựng KH ở xã Lạc Nông như sau:

- *Bước 1:* Sau khi có bản KH của huyện gửi xuống, (KH do huyện làm thay), cán bộ phụ trách KH của xã sẽ tự cụ thể hóa và giao chỉ tiêu KH cho từng thôn, căn cứ vào diện tích, đất đai và dân số từng thôn.
- *Bước 2:* Cấp thôn gồm: Trưởng thôn, bí thư, công an viên, khuyến nông (trồng trọt, chăn nuôi, thú y) chịu trách nhiệm thực hiện phân bổ chỉ tiêu xuống cho hộ dân (để dân tự bình xét) và báo cáo kết quả thực hiện.

Như vậy, thực chất quy trình này là sự áp đặt từ huyện xuống xã và từ xã xuống thôn, dẫn đến nhiều chỉ tiêu rất phi thực tế. Giải thích câu hỏi vì sao liên tục trong nhiều năm, chỉ tiêu KH về diện tích trồng đậu tương của xã chỉ đạt 50% (50 ha so với KH 100 ha), Chủ tịch UBND xã Lạc Nông, huyện Bắc Mê, cho biết, chỉ tiêu KH là do huyện giao, mặc dù điều kiện thổ nhưỡng ở Lạc Nông không phù hợp với cây trồng này. Cho dù xã vận động nhưng dân thấy không hiệu quả nên không trồng, xã cũng không biết làm thế nào!!!

Nguồn: Phỏng vấn Chủ tịch UBND xã Lạc Nông, [37]

Với cách lập KH như vậy, rõ ràng không thể nói đến *tính chiến lược* của KH, bởi lẽ từng cấp không được chủ động trong việc hoạch định các hoạt động theo chuỗi kết quả phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh địa phương mình.

Sự bất hợp lý về thời gian dành cho quy trình lập KH ở địa phương cũng cho thấy, nếu các địa phương không chủ động khởi động quy trình KH của mình từ sớm mà cứ đợi hướng dẫn của trung ương thì tính chất sơ sài, đại khái trong dự thảo KH càng nghiêm trọng. Thực tế, nhiều địa phương đã tìm cách “lách khe” khung thời gian nói trên. Chẳng hạn, tỉnh Lai Châu đã chủ động bắt đầu qui trình KH từ khá sớm. Ngay từ tháng 5, Sở KH&ĐT đã tham mưu cho UBND tỉnh ban hành công văn đề nghị các Sở., ngành, huyện thị.... rà soát và xây dựng KHPT KTXH của năm KH. Sau đó, Sở KH&ĐT đã trực tiếp xuống thảo luận, nắm bắt định hướng phát triển của huyện (tháng 5-6). Ninh Bình cũng có cách làm tương tự. Điều này cho thấy, địa phương hoàn toàn có thể chủ động bắt đầu quy trình KH của mình từ trước tháng 7, nhờ đó hạn chế được sự gấp gáp và tăng cường tính tham gia trong lập KH. Hơn nữa, nếu việc chờ hướng dẫn của trung ương chỉ để sao chép nguyên văn hướng dẫn đó và gửi xuống các cấp dưới (như thực tế hiện nay đang diễn ra tại

hiều tỉnh) thì rõ ràng sự chờ đợi này không có nhiều ý nghĩa, và lý do chính giải thích cho điều đó chỉ là sự thụ động, ỷ lại của các cấp địa phương tại Việt Nam.

Cuối cùng, quy trình lập KH ở Việt Nam hiện nay chưa có chỗ đứng cho một hệ thống TDDG thực sự. Như đã phân tích ở phần trên, trong quy trình lập KHPT KTXH và KHNS, chưa có bước nào dành cho việc xây dựng hệ thống TDDG thực hiện KH. Mặc dù hệ thống giao ban hành chính định kỳ vẫn được tổ chức đều đặn hàng tháng ở cấp tỉnh, huyện, với thành phần tham dự là đại diện tất cả các phòng ban cấp tỉnh, huyện nhưng nội dung tập trung vào chỉ đạo sản xuất và tháo gỡ những vướng mắc nảy sinh trong các mặt điều hành của UBND. Để chuẩn bị cho các kỳ họp này, các Sở ngành, phòng ban đều phải chuẩn bị báo cáo bằng lời hoặc bằng văn bản, gửi về phòng TCKH hoặc Văn phòng UBND để tổng hợp. Các cuộc họp 6 tháng đầu năm và cuối năm có thêm nội dung đánh giá sơ kết hoặc tổng kết tình hình thực hiện KHPT KTXH và KHNS của địa phương. Tương tự, ở cấp xã cũng thường xuyên tổ chức họp giao ban, với thành phần tham dự còn có cả các trưởng thôn, bản. Về nội dung cũng giống như họp giao ban cấp huyện, nhưng hình thức chủ yếu là báo cáo trực tiếp bằng lời. Ngoài các kỳ giao ban định kỳ, huyện/xã còn tổ chức các cuộc họp đột xuất khi cần triển khai một chủ trương, quyết định nào của cấp trên hoặc khi có các tình huống đột xuất, khẩn cấp phát sinh.

Với một hệ thống báo cáo giao ban khá dày và thường xuyên, UBND các cấp nhìn chung bám sát được tình hình phát triển KTXH và sử dụng NS trên địa bàn, kịp thời đưa ra các biện pháp chỉ đạo để tháo gỡ khó khăn. Tuy nhiên, các cuộc họp này vẫn mang nặng nội dung chỉ đạo hành chính và nhằm giải quyết nhiều mục tiêu khác nhau, chứ không được tổ chức chuyên biệt cho việc theo dõi thực hiện KH. Chế độ và hệ thống biểu mẫu báo cáo chưa được xây dựng thống nhất. Nhiều đơn vị chức năng phản nản rằng, yêu cầu báo cáo của cấp trên rất nhiều, đa phần gấp gáp và phục vụ nhiều mục đích khác nhau. Vì thế, cán bộ các đơn vị phải dành rất nhiều thời gian để tổng hợp và viết báo cáo, kể cả những báo cáo trùng lặp về nội dung.

2.2.2. *Đánh giá về nội dung KHPT KTXH và kế hoạch nguồn lực tài chính*

Để đánh giá công tác lập KH ở ba cấp địa phương, Viện Quản lý kinh tế trung ương đã tiến hành một cuộc điều tra bằng phiếu hỏi với 100 cán bộ các cấp tỉnh, huyện, xã tỉnh Hòa Bình [44]. Mục đích của cuộc điều tra nhằm thu thập ý kiến của cán bộ địa phương về chất lượng công tác lập KHPT KTXH xét trên nhiều khía cạnh. Kết quả điều tra cho thấy, với thang điểm từ 0 đến 4 (0 là kém nhất và 4 là tốt nhất), điểm trung bình của chất lượng KH cấp tỉnh là cao nhất (3,62), rồi đến cấp huyện (3,31) và kém nhất là cấp xã (3,1). Đặc biệt, nếu xét riêng ý kiến của nhóm cán bộ lập KH thì chênh lệch về điểm số chất lượng KH ba cấp là rất lớn, với điểm dành cho KH cấp tỉnh, huyện, xã lần lượt là 3,63; 2,75 và 2,0 (xem Bảng 2.1).

Bảng 2.1. Đánh giá chung về chất lượng kế hoạch ở ba cấp

	KHTỉnh	KHHuyện	KHXã
Trung bình	3.62	3.31	3.10
Cán bộ UBND và HĐND	3.50	3.25	2.75
Cán bộ KH	3.63	2.75	2.00
Cán bộ Tỉnh	3.62	3.31	3.00
Cán bộ huyện	3.33	2.89	2.50
Cán bộ xã	3.68	3.68	3.51

Nguồn: [44].

Dựa trên kết quả này, Luận án sẽ lấy nội dung KHPT KTXH cấp tỉnh là đối tượng phân tích sâu. Phân tích về KHPT KTXH cấp huyện và xã chỉ làm rõ những hạn chế đặc thù, có tính khác biệt so với KHPT KTXH cấp tỉnh.

2.2.2.1. *Nội dung các bản kế hoạch cấp tỉnh*

❖ *Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2006-2010*

Tại thời điểm này, các tỉnh đều đã tiến hành đánh giá lại kết quả thực hiện KH 5 năm 2006-2010 và chuẩn bị KH 5 năm giai đoạn 2011-2015 để trình Đại hội Đảng bộ tỉnh. Ở cấp huyện cũng đang diễn ra theo tiến độ tương tự. Vì thế, phần đánh giá này dựa trên bản KH 5 năm 2006-2010 của các địa phương. Nhìn chung, kết cấu bản KH 5 năm của các tỉnh đều tương tự nhau và về cơ bản đều theo

đúng nguyên mẫu bản KH 5 năm quốc gia do Bộ KH&ĐT soạn thảo. Tuy nhiên, mức độ chi tiết và độ sâu của các nhận định thì có khác nhau.

Về kết cấu, tất cả các bản KH 5 năm đều gồm hai phần chính. Phần I đánh giá tình hình thực hiện KH 5 năm thời kỳ trước (2001-2005) và Phần II nêu quan điểm, mục tiêu và nhiệm vụ, giải pháp phát triển KTXH của tỉnh trong kỳ KH tiếp theo (2006-2010). Một số tỉnh tách các giải pháp định hướng thành một phần riêng. Cuối cùng là phần phụ lục, bao gồm biểu mẫu phản ánh các chỉ tiêu phát triển KTXH của tỉnh, cân đối nguồn lực đầu tư toàn xã hội và danh mục các CTDA đầu tư trọng điểm trên địa bàn tỉnh. Luận án chọn bản KHPT KTXH của một tỉnh cụ thể – tỉnh Lai Châu – để minh họa cho các nhận định đánh giá của tác giả.

Nội dung đánh giá thực trạng trong bản KH. Phần thứ nhất của các bản KH 5 năm chủ yếu tập trung nêu tóm tắt các tiềm năng thế mạnh của tỉnh cũng như những khó khăn thách thức đặt ra. Sau đó đi vào kiểm điểm ngắn gọn tình hình phát triển các mặt KTXH của tỉnh trong 5 năm qua.

Hộp 2.3. Một số nội dung phân Đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch trong các KHPT KTXH 5 năm 2006-2010 của tỉnh Lai Châu

Khó khăn thách thức

... Kết cấu hạ tầng kém phát triển... Quy mô nền kinh tế còn nhỏ bé, phần lớn là tự cấp, tự túc, sản xuất hàng hóa phân tán, nhỏ bé, kém hiệu quả. Năm 2003, tốc độ tăng trưởng GDP đạt 7,3%, tổng GDP theo giá hiện hành 660 tỉ đồng, trong đó nông nghiệp 49,7%, công nghiệp 22,7%, dịch vụ 27,6%. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch chậm và thiếu bền vững... Tỷ lệ hộ đói nghèo cao (31,2% năm 2003) là một thách thức lớn đối với tỉnh Lai Châu... Nguồn nhân lực vừa thiếu về số lượng, vừa yếu về chất lượng... Trình độ dân trí thấp, tập quán sản xuất và sinh hoạt ở một số dân tộc còn lạc hậu...

Kết quả thực hiện KH đạt được

Đã nhanh chóng ổn định tổ chức (sau khi chia tách tỉnh)... đã xây dựng được Quy hoạch tổng thể phát triển KTXH toàn tỉnh đến năm 2020... Một số dự án đầu tư quan trọng đang được triển khai... Kinh tế phát triển khá. Năm 2005, tốc độ tăng trưởng GDP đạt 11%, cơ cấu các ngành kinh tế trong GDP: nông lâm thủy sản 45,3%, công nghiệp – xây dựng 25,4%, dịch vụ 29,3%... và

Những yếu kém khuyết điểm

... tỉnh còn trong tình trạng đặc biệt khuyến khích, kết cấu hạ tầng còn thấp kém... nền kinh tế phát triển chưa bền vững, chưa hiệu quả... Một số vấn đề bức xúc về xã hội đã được quan tâm giải quyết nhưng chuyển biến còn chậm...

Nguồn: Trích từ KHPT KTXH 5 năm 2006-2010 của tỉnh Lai Châu.

Qua ví dụ trong Hộp 2.3 trên đây, có thể rút ra một số nhận xét như sau: Thứ nhất, về cách thức trình bày, phần này thường được nêu theo kiểu điểm đầu công việc đã và đang thực hiện, xu hướng tăng giảm của các con số, chưa đi sâu vào mổ xẻ vấn đề tồn tại để tìm ra nguyên nhân.

Thứ hai, bản thân các khái niệm được sử dụng trong bản KH khá tùy tiện. Cùng một nội dung vừa được coi là các khó khăn, thách thức, vừa được xem như yếu kém, khuyết điểm và được trình bày trong cùng một bản KH.

Thứ ba, có sự lẫn lộn, chòng chéo giữa việc đánh giá công việc, đầu ra và kết quả. Hầu như việc đánh giá kết quả là rất hiếm, còn đánh giá tác động chưa có và cũng không được đề cập thành một mục tách biệt.

Thứ tư, điểm cần lưu ý là nội dung phân tích điểm yếu và nguyên nhân – vốn được coi là rất quan trọng trong quy trình lập KH chiến lược - được đề cập rất ít và không đủ hàm lượng phân tích cần thiết.

Cuối cùng, việc đánh giá về hiệu quả và hiệu lực thực hiện KH hoàn toàn không có. Chưa có bản KH nào so sánh giữa kết quả đạt được với nguồn vốn đầu tư đã bỏ ra để phân tích xem hiệu quả đầu ra so với chi phí ra sao, hoặc mức độ từng loại đầu ra đóng góp vào kết quả phát triển KTXH chung của tỉnh như thế nào.

Nội dung mục tiêu, nhiệm vụ KH. Ở phần hai, các quan điểm, mục tiêu và nhiệm vụ phát triển cũng được nêu theo tư duy truyền thống, bắt đầu bằng các mục tiêu và nhiệm vụ KH của cả thời kỳ 5 năm, và kết thúc bằng các định hướng giải pháp và chương trình KTXH trọng điểm.

Hộp 2.4. Tóm tắt nội dung về mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp trong KHPT KTXH 5 năm của tỉnh Lai Châu

Phần mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp KH 5 năm của tỉnh Lai Châu được trình bày trong 19 trang với các nội dung chính: Định hướng và mục tiêu phát triển (2,5 trang); phương hướng, nhiệm vụ phát triển các ngành và lĩnh vực (14,5 trang) và giải pháp KH (2 trang).

Mục tiêu phát triển tổng quát của tỉnh: “*Đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế, đưa Lai Châu cơ bản ra khỏi tình trạng đặc biệt khó khăn, rút ngắn khoảng cách phát triển so với các tỉnh trong vùng và trong cả nước. Cải thiện rõ rệt hệ thống hạ tầng KTXH. Phát huy lợi thế về cửa khẩu, tài nguyên khoáng sản, thủy điện, đất đai, khí hậu để phát triển các ngành kinh tế; tập trung XDGN, hoàn thành cơ bản định canh, định cư; bảo tồn và phát huy bản sắc văn hóa các dân tộc,*

nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân. Gắn phát triển kinh tế với đảm bảo quốc phòng, an ninh, ổn định chính trị, bảo vệ vững chắc chủ quyền biên giới quốc gia”.

Mục tiêu phát triển cụ thể là hệ thống các chỉ tiêu phát triển cơ bản, bao gồm 9 chỉ tiêu về kinh tế; 11 chỉ tiêu xã hội và có 1 chỉ tiêu môi trường (tỉ lệ xã/hộ được sử dụng nước sạch).

Nhiệm vụ phát triển được chia theo các ngành và lĩnh vực như: lĩnh vực kinh tế (nông, lâm thủy sản, công nghiệp – xây dựng, dịch vụ, phát triển các TPKT, phát triển kết cấu hạ tầng KTXH, phát triển kinh tế vùng), lĩnh vực văn hóa – xã hội (XĐGN và giải quyết việc làm, giáo dục đào tạo, y tế và bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, khoa học – công nghệ, văn hóa – thông tin, phát thanh – truyền hình, thể dục – thể thao, giải quyết các vấn đề bức xúc về xã hội), tái định cư dự án thủy điện, đảm bảo an ninh – quốc phòng và đối ngoại, CCHC và củng cố tổ chức, bộ máy chính quyền.

Tỉnh xác định có 6 chương trình trọng điểm: (1) Chương trình XĐGN, (2) Chương trình phát triển cơ sở hạ tầng KTXH, (3) chương trình tái định cư thủy điện Sơn La và các chương trình thủy điện khác; (4) chương trình phát triển kinh tế cửa khẩu; (5) chương trình đào tạo nguồn nhân lực và (6) chương trình đảm bảo quốc phòng an ninh. Các giải pháp tập trung vào 9 nội dung: (1) xây dựng quy hoạch ngành, lĩnh vực; (2) điều tra tài nguyên và sử dụng hợp lý quỹ tài nguyên; (3) xây dựng chính sách ưu đãi, xúc tiến đầu tư; (4) xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển kinh tế cửa khẩu và hỗ trợ xuất khẩu; (5) xây dựng CTDA phát triển các ngành, lĩnh vực, sản phẩm quan trọng; (6) xây dựng cơ chế chính sách phát triển hệ thống trường đào tạo, dạy nghề; (7) xây dựng cơ chế phối hợp giải quyết vấn đề an ninh, trật tự xã hội; (8) củng cố hệ thống chính trị và nâng cao năng lực quản lý nhà nước địa phương; và (9) tăng cường công tác thanh, kiểm tra, giám sát thực hiện các mục tiêu KTXH.

Nguồn: Tóm tắt từ KHPT KTXH 2006-2010 tỉnh.

Ví dụ trên cho thấy mục tiêu tổng quát của KH 5 năm được nêu tương đối khái quát, toàn diện nhưng tính chiến lược không rõ, chưa chỉ ra được đâu là những trọng tâm cần ưu tiên giải quyết trong 5 năm tới. Nói cách khác, nếu chuyển sang các KH 5 năm khác thì mục tiêu tổng quát này vẫn giữ nguyên. Các mục tiêu cụ thể cũng được trình bày lẫn lộn giữa mục tiêu và chỉ tiêu KH với các công việc cụ thể phải làm mà không được phân thành các cấp mục tiêu khác nhau về mức độ khái quát cũng như quan hệ nhân – quả. Tương tự, giữa các mục tiêu cụ thể với phương hướng, nhiệm vụ phát triển các ngành, lĩnh vực hay với 6 chương trình trọng điểm của tỉnh cũng không có quan hệ logic, không giải nghĩa được việc thực hiện các chương trình trọng điểm đó sẽ góp phần thực hiện được mục tiêu nào trong phát triển ngành hoặc mục tiêu cụ thể nào của cả tỉnh.

Các chỉ tiêu KH 5 năm. KHPT KTXH 5 năm tỉnh Lai Châu gồm 395 chỉ tiêu, được phân ánh trong 8 phụ biểu chi tiết. Bản KH của tỉnh Ninh Bình cũng đồ sộ tương tự. Bảng 2.2 so sánh số lượng chỉ tiêu trong KHPT KTXH 5 năm của tỉnh

Lai Châu so với tỉnh Ninh Bình. Qua bảng này có thể thấy, hệ thống chỉ tiêu trong KH 5 năm cấp tỉnh hiện nay vẫn mang đậm màu sắc của KH thời kỳ KHH tập trung, thể hiện ở một hệ thống chỉ tiêu dày đặc, trong đó chủ yếu là các chỉ tiêu sản xuất, với hình thái biểu hiện chủ yếu là hiện vật. Gần đây, số lượng chỉ tiêu xã hội và chỉ tiêu giá trị đã tăng lên nhưng vẫn chưa lần át được các chỉ tiêu sản xuất, hiện vật. Mặc dù số lượng chỉ tiêu thay đổi giữa các tỉnh nhưng xu hướng chung vẫn tuân theo đúng nhận định này. Đặc biệt, những chỉ tiêu quan trọng về bảo vệ môi trường tự nhiên và môi trường thể chế (chất lượng quản lý nhà nước và môi trường đầu tư) vẫn thiếu nghiêm trọng. Đúng như Ngân hàng Thế giới đã nhận xét,

“Trong phương pháp lập KH truyền thống của Việt Nam, một điểm đặc trưng là luôn có nhiều chỉ tiêu... Thế nhưng các chỉ tiêu này lại rất ít khi gắn với các mục đích phát triển được ưu tiên hoặc kết hợp với NS và chương trình. Do có số lượng lớn các chỉ tiêu và mục tiêu nên khó đánh giá được mức độ tiến bộ trong thực hiện các mục đích phát triển lớn hơn. Việc thiếu mối liên hệ giữa các biến trực thuộc sự quản lý của chính phủ và những mục đích phát triển lớn hơn đặt ra câu hỏi tiến bộ đạt được có gắn chút nào với các hoạt động chính sách cụ thể hay không.” ([59], tr. 15).

Trong Bảng 2.2 cũng ta thấy sự mất cân đối rất lớn giữa các chỉ tiêu nguồn lực với các chỉ tiêu về kết quả KTXH. Trên thực tế, chỉ danh mục các CTDA đầu tư mới có các thông tin chi tiết về nguồn lực đi kèm, nhưng mối quan hệ giữa các CTDA này và kết quả phát triển KTXH là không rõ ràng.

Việc đưa ra một hệ thống các chỉ tiêu chẳng chịt nhưng không làm rõ tính chất liên hệ nhân – quả giữa nguồn lực (đầu vào) và đầu ra, kết quả, tác động sẽ không cho phép đánh giá được hiệu quả, hiệu lực của các chính sách được thực hiện trong KH, do đó làm suy yếu sự gắn kết giữa nguồn lực và mục tiêu KH.

Bảng 2.2. Phân loại các chỉ tiêu trong KHPT KTXH 5 năm và hàng năm của một số tỉnh

Tỉnh	Tổng số chỉ tiêu	Theo nội dung quản lý					Theo hình thái biểu hiện		
		Kinh tế	Xã hội	Môi trường	Thể chế	Nguồn lực	Tuyệt đối		Tương đối
							Giá trị	Số lượng	
<i>KHPT KTXH 5 năm 2006-2010</i>									
Lai Châu	395	246	133	1	0	15	112	226	57
	100%	62%	34%	---	--	4%	29%	57%	14%
Ninh Bình	284	122	161	1	--	(b)	100	134	50
	100%	43%	57%	---	--	---	35%	47%	18%
<i>KHPT KTXH hàng năm</i>									
Lai Châu (2008)	390	118	268	4	0	(a)	28	268	94
	100%	30%	69%	1%	0	---	7%	69%	24%
Ninh Bình (2010)	420	206	211	3	0	---	108	259	53
	100%	49%	50%	1%	0	---	25%	62%	13%

Ghi chú: (a) Các chỉ tiêu nguồn lực đều là dự toán kinh phí cụ thể cho các hoạt động và dự án đầu tư
(b) Không tính các chỉ tiêu nguồn lực theo từng chương trình hoạt động, dự án đầu tư cụ thể

Bảng 2.3. Cân đối nguồn lực đầu tư thực hiện các mục tiêu phát triển KTXH tỉnh Lai Châu*Đơn vị tính: Tỷ đồng*

Chi tiêu	Tổng số	2006	2007	2008	2009	2010
I. Nhu cầu vốn đầu tư	23.500	4.975	4.729	4.576	4.382	4.838
1. Đầu tư sản xuất kinh doanh các ngành kinh tế	6.797	808	1.021	1.288	1.618	2.062
2. Phát triển KCHT kỹ thuật	8.196	2.329	1.914	1.635	1.146	1.172
3. Phát triển KCHT xã hội	956	200	190	190	190	186
4. Phát triển KCHT đô thị	1.545	345	300	300	300	300
5. Phát triển hệ thống công sở	760	206	226	130	115	83
6. Phát triển KCHT thương mại – du lịch	276	74	73	43	43	43
7. Chương trình tái định cư các dự án thủy điện	3.000	600	600	600	600	600
8. Chương trình XĐGN	440	88	88	88	88	88
9. Chương trình phục hồi rừng phòng hộ	529	119	110	100	100	100
10. Chương trình xây dựng đội ngũ cán bộ Đảng, đoàn thể	50	10	10	10	10	10
11. Chương trình phát triển hàng xuất khẩu	175	40	40	35	30	30
12. Chương trình kinh tế kết hợp quốc phòng, an ninh	776	156	157	157	142	164
II. Khả năng huy động vốn đầu tư toàn xã hội	23.500	4.973	4.729	4.576	4.382	4.838
<i>1. Vốn do địa phương quản lý, trong đó</i>	<i>11.272</i>	<i>2.446</i>	<i>2.468</i>	<i>2.229</i>	<i>2.061</i>	<i>2.068</i>
+ Vốn XDCCB tập trung, bổ sung có mục tiêu, CTMTQG	5.425	1.065	1.090	1.090	1.090	1.090
+ Vốn ODA	1.387	327	338	334	194	194
+ Vốn huy động từ thu NS trên địa bàn	250	43	50	50	50	57
+ Vốn tái định cư các công trình thủy điện	3.000	600	600	600	600	600
+ Vốn Trái phiếu chính phủ	760	361	290	55	27	27
+ Vốn bổ sung thực hiện Nghị quyết 37-NQTW	450	50	100	100	100	100
<i>2. Vốn tín dụng đầu tư phát triển nhà nước</i>	<i>265</i>	<i>109</i>	<i>86</i>	<i>70</i>		
<i>3. Dân doanh, trong đó</i>	<i>5.463</i>	<i>490</i>	<i>855</i>	<i>1.087</i>	<i>1.291</i>	<i>1.740</i>
+ Vốn đầu tư trong dân cư	2.000	400	400	400	400	400
+ Vốn đầu tư từ các TPKT	3.463	90	455	687	891	1.340
<i>4. Vốn do trung ương đầu tư trên địa bàn, trong đó</i>	<i>6.500</i>	<i>1.930</i>	<i>1.320</i>	<i>1.190</i>	<i>1.030</i>	<i>1.030</i>
+ Vốn NSNN	2.200	830	520	390	230	230

Nguồn: KHPT KTXH 5 năm 2006-2010 tỉnh Lai Châu

Kế hoạch nguồn lực tài chính 5 năm. Khác với KHPT KTXH, dự toán NSNN chỉ được lập hàng năm. Vì thế, cái gọi là “KH NLTC” trong KH 5 năm chỉ là các biểu cân đối vốn đầu tư toàn xã hội và danh mục các CTDA trọng điểm của tỉnh, phân kỳ theo từng năm trong 5 năm của thời kỳ KH, được phản ánh như các phụ biểu đính kèm KH 5 năm. Trong KH 5 năm của tỉnh Lai Châu, biểu cân đối nguồn lực này là Phụ lục 9, được trích lại tại Bảng 2.3.

So sánh Bảng 2.3 với nội dung trong Hộp 2.4 có thể rút ra một số nhận xét:

Một là, nhu cầu vốn của tỉnh được phân khai không theo nội dung các lĩnh vực KTXH như trong phần Phương hướng, nhiệm vụ phát triển các ngành, lĩnh vực, cũng không theo 9 biện pháp đảm bảo thực hiện KH hay 6 chương trình trọng điểm. Rất khó lí giải cơ sở đề ra 12 khoản mục có nhu cầu về vốn đầu tư trong Bảng 2.3 và càng không thấy rõ mối quan hệ logic của chúng với các mục tiêu, biện pháp đã được nêu trong bản KH.

Hai là, cũng do trong KH 5 năm, tỉnh chưa xác định được danh mục đầy đủ các CTDA cụ thể cần được đầu tư trong giai đoạn 5 năm nên không thể tính toán nhu cầu vốn bằng cách tổng hợp khái toán của các CTDA. Điều này thấy rõ qua Bảng 2.3 khi nhu cầu vốn hầu như đều được phân bổ đồng đều hoặc khác biệt rất ít cho các năm, chứng tỏ phân kỳ đầu tư hoàn toàn mang tính quy ước, cào bằng chứ không dựa trên tính toán thực tế theo từng CTDA.

Ba là, nguồn lực để thực hiện KH vẫn phụ thuộc chủ yếu vào nguồn NSNN (nếu tính cả tín dụng nhà nước thì khả năng về nguồn lực từ khu vực nhà nước chiếm đến 77% tổng vốn đầu tư toàn xã hội), chứng tỏ tư duy kinh tế thị trường vẫn chưa thực sự có chỗ đứng trong cách làm KH. Khả năng huy động nguồn lực từ khu vực dân doanh, chủ yếu là dự báo của các chuyên viên, dựa trên xu hướng trong quá khứ và sự điều chỉnh theo kinh nghiệm của họ. Bản KH không chỉ ra mối quan hệ logic nào giữa các mục tiêu/chỉ tiêu phát triển với dự báo khả năng đáp ứng nguồn lực từ mọi TPKT. Thiếu sự tham gia của các bên khi dự báo khả năng nguồn lực càng làm cơ sở khoa học của biểu cân đối này rất ít tin cậy.

Đối với nguồn NSNN, thiếu một KHNS trung hạn gắn liền với chu kỳ KH 5 năm là một bất cập lớn vì KHNS hàng năm không đủ cơ sở để cam kết đáp ứng đủ nhu cầu nguồn lực dự kiến trong KHPT KTXH 5 năm. Việc lập NS hàng năm là quá ngắn hạn nên không tính hết được các xu hướng và tác động dài hạn. Trong khi đó, các CTDA mà KHPT KTXH nêu ra lại kéo dài qua nhiều năm, với những tác động còn diễn ra trong một khoảng thời gian xa hơn nữa. Vì thế, thiếu KHNS trung hạn đã khiến việc phân bổ NS tương lai thường sa vào giải quyết những vấn đề ngắn hạn, ít quan tâm đến những ưu tiên chiến lược dài hạn hơn.

❖ *Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm*

Trên cơ sở KHPT KTXH 5 năm, các tỉnh đều cụ thể hóa thành các KHPT KTXH hàng năm.

Nội dung thuyết minh của bản KHPT KTXH hàng năm. Khảo sát KH hàng năm của nhiều tỉnh có thể rút ra những điểm tương đồng như sau:

Bản KHPT KTXH hàng năm của các tỉnh đều có kết cấu và nội dung tương tự như nhau, với dung lượng trên dưới 30 trang (không kể phụ lục), được chia thành hai phần. Phần I tổng kết tình hình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ KHPT KTXH năm trước. Các nội dung này được đề cập với mức độ dài ngắn khác nhau, nhưng chủ yếu là liệt kê con số, rất ít các hàm lượng phân tích, đánh giá.

Thông qua việc dự kiến khả năng thực hiện các chỉ tiêu cơ bản, bản KH đưa ra so sánh giữa con số đạt được thực tế của năm đó với KH ban đầu đặt ra; một số bản KH còn nêu nguyên nhân phía sau việc đạt hay không đạt các chỉ tiêu (nhưng rất sơ sài, thiếu phân tích). Tất cả các nội dung này thường được thực hiện theo mẫu được soạn thảo cho các năm nói chung. Thậm chí nhiều vấn đề (về nguyên nhân, tồn tại) được lặp đi lặp lại từ năm này qua năm khác. Khảo sát các bản KH hàng năm từ năm 2007 đến 2010 của tỉnh Phú Thọ cho thấy, đa số các nhận định về hạn chế và nguyên nhân trong phát triển KTXH của tỉnh được nhắc lại với tần suất lớn qua các năm (xem Bảng 2.4), chứng tỏ những nhận định này chỉ được nêu ra một cách chiếu lệ chứ không thực sự là định hướng cho các giải pháp giải quyết trong KH năm tiếp theo.

Bảng 2.4. Tính trùng lặp trong các nhận định giữa các bản KH hàng năm

Nội dung các nhận định được ghi nhận trong bản KH	Số bản KH lặp lại những nhận định, giai đoạn 2006-2010
Các hạn chế cơ bản	
- Sức cạnh tranh của nền kinh tế yếu, tăng trưởng chậm	5/5 (KH 06, 07, 08, 09, 10)
- Chuyển dịch cơ cấu kinh tế chậm	4/5 (KH 07, 08, 09, 10)
- Chưa khai thác và phát huy tiềm năng, thế mạnh của địa phương.	4/5 (KH 06, 07, 08, 09)
- Chất lượng lao động thấp, cơ cấu lao động chưa hợp lý	5/5 (KH 06, 07, 08, 09, 10)
- Giảm nghèo chưa bền vững, mức độ hưởng thụ y tế, giáo dục thấp	3/5 (KH 08, 09, 10)
- Cải cách hành chính chậm, kém hiệu lực	4/5 (KH 07, 08, 09, 10)
- Nhiều vấn đề xã hội chuyển biến chậm, tai nạn giao thông ở mức cao.	5/5 (KH 06, 07, 08, 09, 10)
Các nguyên nhân chủ yếu	
1. Nguyên nhân khách quan	
- Cơ chế, chính sách của nhà nước thay đổi, chưa có nguồn lực đảm bảo	3/5 (KH 06, 07, 08)
- Thời tiết, dịch bệnh, thiên tai, lũ lụt bất thường,	4/5 (KH 06, 07, 08, 09)
- Biến động giá cả thị trường, tác động trong hội nhập kinh tế quốc tế	4/5 (KH 06, 07, 08, 10)
- Môi trường đầu tư chậm được cải thiện	4/5 (KH 07, 08, 09, 10)
2. Nguyên nhân chủ quan	
- Công tác lãnh đạo chưa chặt chẽ, thiếu kiên quyết và thiếu sự phối hợp, chưa chú trọng khâu kiểm tra	5/5 (KH 06, 07, 08, 09, 10)
- Tư duy lãnh đạo chậm đổi mới; chưa chú trọng nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực tiễn.	4/5 (KH 06, 07, 08, 09)
- Trách nhiệm, ý thức, năng lực của cán bộ thấp	5/5 (KH 06, 07, 08, 09, 10)
- Tình trạng phiền hà, chậm trễ về thủ tục hành chính.	5/5 (KH 06, 07, 08, 09, 10)

Nguồn: KHPT KTXH năm 2006 đến năm 2010, tỉnh Phú Thọ

Phần II trình bày định hướng phát triển KTXH năm KH, trong đó bao gồm đánh giá bối cảnh của địa phương, trong nước và quốc tế, mục tiêu nhiệm vụ và các chỉ tiêu KH năm sau, dự báo một số cân đối kinh tế lớn, định hướng phát triển các ngành và lĩnh vực, một số giải pháp về cơ chế chính sách và kiến nghị với trung ương (bám sát theo khung báo cáo KH của trung ương). Trong phần này, sự quan tâm lớn nhất là thể hiện các định hướng phát triển ngành và lĩnh vực và những kiến nghị với trung ương. Nhìn chung, giải pháp KH ít có sự gắn kết với các mục tiêu cụ thể. Hầu hết các giải pháp thực hiện KH đều không dự tính nguồn lực đi kèm.

Điểm đáng chú ý là tuy mỗi địa phương có đặc thù KTXH và những mối quan tâm ưu tiên khác nhau, nhưng nội dung KHPT KTXH hàng năm của các tỉnh đều rất giống nhau về kết cấu và cách trình bày, thậm chí còn cả về một số nhận định, và cũng khá tương tự với bản KHPT KTXH hàng năm của trung ương. Với cách trình bày như vậy, các bản KH hàng năm vẫn có chung nhược

điểm như đã phân tích với KH 5 năm. Ngoài ra, qua phỏng vấn trực tiếp các cán bộ làm KH ở cấp tỉnh, còn bộc lộ rõ một bất cập nữa là tâm lý chú trọng đến chỉ tiêu bằng số nhiều hơn phần thuyết minh bằng lời các bản KH hàng năm rất phổ biến. Thậm chí, nhiều tỉnh còn quan niệm KHPT KTXH hàng năm là hệ thống các biểu mẫu chỉ tiêu KH, còn phần thuyết minh chỉ được coi là “Báo cáo thực hiện KH năm báo cáo và phương hướng, nhiệm vụ năm KH” mà thôi.

Hệ thống chỉ tiêu KHPT KTXH hàng năm. Các KH hàng năm vẫn có đặc trưng chung giống KH 5 năm là hệ thống chỉ tiêu dày đặc. Mặc dù số lượng chỉ tiêu có thể thay đổi ít nhiều qua các năm, nhưng cơ cấu các chỉ tiêu trong tổng số vẫn giữ nguyên qua các năm và các tỉnh, đó là ưu thế vượt trội của các chỉ tiêu hiện vật và chỉ tiêu sản xuất (Bảng 2.2). Điểm đáng chú ý là các chỉ tiêu về nguồn lực trong KH hàng năm nhiều hơn hẳn các KH 5 năm, và đã được cụ thể hóa theo từng chương trình, hoạt động hoặc dự án đầu tư, nhưng vẫn chủ yếu dựa vào nguồn lực NS.

❖ *Kế hoạch nguồn lực tài chính*

Tương tự như trong KHPT KTXH 5 năm, trong hệ thống biểu mẫu báo cáo Bộ KH&ĐT tháng 7 hàng năm yêu cầu các tỉnh phải xây dựng KH huy động vốn đầu tư và liệt kê khá chi tiết danh mục các dự án đầu tư hàng năm trên địa bàn tỉnh. Cụ thể, ngoài một biểu thực chất là KH huy động vốn ĐTPT từ mọi nguồn trên địa bàn, KHPT KTXH hàng năm còn gồm một loạt các biểu nêu chi tiết danh mục dự án theo nguồn vốn. Như vậy, riêng về vốn đầu tư trên địa bàn, bản KH cũng đã cố gắng phản ánh đầy đủ tất cả các nguồn trong và ngoài NSNN, với mức độ chi tiết và toàn diện khác nhau.

Về nguồn vốn ĐTPT ngoài NS. Mức độ dự tính được nguồn lực ngoài NS trong kỳ KH khác nhau giữa các tỉnh. Ở một số tỉnh, phần ước tính nguồn lực này khá sơ sài, hầu như chỉ dừng lại ở phỏng chừng con số tổng hợp dựa trên xu hướng của số liệu quá khứ và kinh nghiệm theo dõi ngành, lĩnh vực của các Sở quản lý ngành và Sở KH&ĐT. Một số tỉnh khác đã có sự phối hợp chặt chẽ hơn với các tổ chức tín dụng, ngân hàng để nắm bắt số liệu thực tế. Về mặt này, Ninh

Bình có cách làm khá tốt. Trước khi bước vào chu kỳ lập KH, Sở KH&ĐT tỉnh đã có các buổi làm việc trực tiếp với các ngân hàng trên địa bàn tỉnh và các Sở quản lý ngành để thu thập thông tin về các đề xuất dự án của doanh nghiệp và dân cư xin vay vốn, qua đó nắm bắt được KH huy động vốn của các doanh nghiệp⁶. Nhờ đó, biểu cân đối vốn đầu tư toàn xã hội của tỉnh khá chi tiết, nêu được các số liệu theo từng dự án với địa chỉ tương đối cụ thể. Cách làm này cho thấy, thực chất địa phương đều có thể nắm được thông tin từ khu vực ngoài quốc doanh, nếu biết tổ chức phối hợp và khai thác thông tin tốt với các bên liên quan.

Về nguồn vốn ĐTPT từ NSNN. Hàng năm, Sở KH&ĐT có trách nhiệm xây dựng KH ĐTPT từ nguồn NSNN và Sở TC xây dựng KH chi thường xuyên, sau đó các KH này được lồng ghép với nhau thành KHNS, hay còn gọi là dự toán NSNN. Vì thế, sự gắn kết giữa KHPT KTXH và KHNS được thể hiện theo hai tuyến chính: mối quan hệ giữa KHPT KTXH và KH ĐTPT từ NSNN, và giữa KH đầu tư với KH chi thường xuyên.

KH ĐTPT hàng năm từ nguồn NSNN. KH ĐTPT là danh mục các công trình đầu tư được đề xuất và tổng hợp từ cấp dưới lên, trong đó nêu rõ tên các công trình đầu tư, số vốn, thời gian dự kiến thi công, hoàn thành và dự kiến nguồn vốn. Nguồn vốn dành cho các công trình ĐTPT tại địa phương có thể huy động từ ba nguồn chính: (1) vốn trung ương hỗ trợ đầu tư theo mục tiêu; (2) vốn ĐTPT từ NSDP; và (3) vốn nước ngoài (chủ yếu là vốn ODA). Theo quy trình lập KH và NS đã nêu trên, hàng năm vào đầu tháng 7, Bộ KH&ĐT có hướng dẫn lập KHPT KTXH gửi cho các ngành và các tỉnh, trong đó có thông tin về “số kiểm tra” nguồn vốn đầu tư từ NSNN để các tỉnh tham khảo. Căn cứ theo hướng dẫn đó, tỉnh sẽ gửi các KH “đề xuất” này lên Bộ KH&ĐT vào cuối tháng 7. Cuối năm, tùy theo khả năng cân đối thu – chi NS, Bộ KH&ĐT sẽ giao NS đầu tư chính thức cho các tỉnh, để từ đó, tỉnh sẽ phân khai nguồn vốn này cho các CTDA ưu tiên

⁶ Cán bộ Sở KH&ĐT Ninh Bình cho biết, các dự án dân doanh khi lập dự án xin vay vốn ngân hàng đều cần có ý kiến thẩm định của Sở chủ quản. Vì thế, phối hợp chặt chẽ với Sở chủ quản và các ngân hàng trên địa bàn sẽ thu thập được các thông tin đáng tin cậy về KH đầu tư vốn của doanh nghiệp.

theo danh mục và trình HĐND tỉnh phê duyệt. Như vậy, trên nguyên tắc, tỉnh cũng đã được thông báo giới hạn NS ĐTPT dự kiến trước khi tiến hành lập KH.

Vốn trung ương hỗ trợ đầu tư theo mục tiêu gồm đầu tư theo các CTMTQG và đầu tư bổ sung theo mục tiêu của chính phủ (hay còn gọi là đầu tư theo các chương trình của chính phủ). Đây là các nguồn vốn do trung ương quản lý, được đầu tư cho các địa phương trong đối tượng hưởng lợi của từng CTMTQG theo các quy định sẵn có từ trung ương hoặc hỗ trợ theo các mục tiêu đặc thù của từng chương trình hoặc quyết định của Bộ Chính trị và chính phủ. Đặc trưng chung của nguồn vốn này là đầu tư theo các địa chỉ cụ thể đã được xác định sẵn từ trung ương. Quy mô lượng vốn này thường không được biết trước và có thể thay đổi qua các năm.

Nguồn vốn ĐTPT địa phương bao gồm NS đầu tư tập trung, các nguồn thu mà địa phương được phép huy động (như thu từ sử dụng đất, vay Ngân hàng Phát triển và Kho bạc Nhà nước theo Khoản 3 Điều 8 Luật NSNN⁷, và thu từ xổ số kiến thiết). Trong các nguồn này, chỉ có NS đầu tư tập trung là mang đúng bản chất của “gói” NS tổng thể dành cho ĐTPT được phân bổ theo Quyết định 210/2006/QĐ-TTg mà tỉnh có toàn quyền quyết định việc sử dụng. Nói cách khác, các tỉnh có thể biết trước nguồn lực này và chủ động phân bổ theo KH.

Nguồn vốn nước ngoài hỗ trợ cho ĐTPT ở Việt Nam hiện nay chủ yếu là nguồn ODA. Nguồn vốn này đều được giải ngân theo văn kiện và KH hoạt động của từng dự án ODA, phục vụ những mục tiêu cụ thể trong phạm vi hẹp của các dự án đó. Ưu điểm của nguồn vốn này là biết trước nhiều năm, nhưng nhược điểm của nó là mục đích sử dụng đã được quy định rất nghiêm ngặt từ đầu, do đó địa phương không có nhiều sự linh hoạt trong sử dụng.

⁷ Theo Khoản 3 Điều 8 của Luật NSNN 2002, về nguyên tắc, NSDP được cân đối với tổng số chi không vượt quá tổng số thu; trường hợp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có nhu cầu đầu tư xây dựng công trình kết cấu hạ tầng thuộc phạm vi NS cấp tỉnh bảo đảm, thuộc danh mục đầu tư trong KH 5 năm đã được HĐND cấp tỉnh quyết định, nhưng vượt quá khả năng cân đối của NS cấp tỉnh năm dự toán, thì được phép huy động vốn trong nước và phải cân đối NS cấp tỉnh hàng năm để chủ động trả hết nợ khi đến hạn. Mức dư nợ từ nguồn vốn huy động không vượt quá 30% vốn đầu tư XDCB trong nước hàng năm của NS cấp tỉnh [64].

Như vậy, thực chất cấp tỉnh chỉ có quyền tự chủ thực sự trong KH ĐTPT từ nguồn NS tập trung. Với các nguồn trung ương hỗ trợ có mục tiêu, tỉnh chỉ có quyền linh hoạt hạn chế trong việc phân bổ nguồn vốn có mục tiêu được giao về cho các dự án ưu tiên của tỉnh. Tuy vậy, khi nguyên tắc biết trước nguồn lực không được đảm bảo thì KH ĐTPT của cấp dưới vẫn chủ yếu là “danh mục đề xuất và dự kiến ưu tiên” lên cấp trên. Sở KH&ĐT vẫn là cơ quan chủ chốt tham mưu tỉnh xây dựng KH “nhu cầu” đề xuất lên trung ương và quyết định việc phân bổ vốn sau khi được trung ương giao. Nói cách khác, sự minh bạch và tính tiên liệu trong phân bổ vốn ĐTPT ở Việt Nam vẫn còn là vấn đề cần cải thiện.

Bảng 2.5 so sánh kết quả giữa KH “nhu cầu” từ tỉnh gửi lên trung ương vào khoảng tháng 7-tháng 8 theo quy trình lập KH và KH giao vốn ĐTPT của trung ương vào cuối năm của tỉnh Ninh Bình.

Bảng 2.5. So sánh ‘nhu cầu’ và ‘khả năng đáp ứng’ vốn ĐTPT, tỉnh Ninh Bình

Đơn vị: Triệu đồng

STT	Chỉ tiêu	Năm 2009			Năm 2010		
		“KH nhu cầu”	KH giao thực tế	% giữa thực tế và nhu cầu	“KH nhu cầu”	KH giao thực tế	% giữa thực tế và nhu cầu
	TỔNG SỐ	2.550.000	1.424.622	56	3.553.900	1.819.394	51
I	<u>Vốn TW hỗ trợ đầu tư theo mục tiêu</u>	1.741.280	771.222	44	2.262.500	809.194	36
1	Chương trình Chính phủ	1.593.000	698.400	44	2.088.200	717.000	34
2	Chương trình MTQG	148.280	72.822	49	174.300	92.194	53
II	<u>Ngân sách Địa phương</u>	778.720	623.400	80	974.000	970.200	100
	Trong đó, NS đầu tư tập trung	103.400	103.400	100	103.400	103.400	100
III	<u>Vốn nước ngoài</u>	30.000	30.000	100	317.400	40.000	13

Nguồn: Tổng hợp từ các KHPT KTXH và KH ĐTPT của tỉnh

Phân tích Bảng 2.5 làm nổi lên ba vấn đề sau:

Thứ nhất, NS đầu tư tập trung chỉ chiếm 7,3% tổng vốn ĐTPT của tỉnh năm 2009 và 5,7% năm 2010, mà đây là khoản NS duy nhất mà tỉnh có thể biết trước một cách chắc chắn. Nói cách khác, phần NS đầu tư mà tỉnh có quyền tự chủ phân bổ hoàn toàn theo các mục tiêu ưu tiên của tỉnh (tức là vốn đầu tư từ NSDP) chỉ chiếm trên dưới 50% tổng vốn ĐTPT. Điều này cho thấy khả năng linh hoạt nói chung của tỉnh trong phân bổ NS đầu tư vẫn còn tương đối hạn chế.

Thứ hai, giữa dự toán ngân sách ĐTPT đề xuất vào giữa năm và dự toán được giao cuối năm của tỉnh có sự chênh lệch khá lớn và có khác nhau giữa các nguồn vốn. Chênh lệch giữa NSDP được phê duyệt và NSDP đề xuất chỉ là 80% trong khi ở tất cả các khoản mục thuộc NS do trung ương hỗ trợ, chỉ có từ 30-50% nhu cầu đề nghị trung ương hỗ trợ của địa phương được đáp ứng, và tỉ lệ này ở các chương trình của chính phủ thì thấp hơn hẳn so với các CTMTQG. Điều đó cho thấy, khoản NS nào càng kém tính tiên liệu thì sự khác biệt giữa nhu cầu tập hợp từ dưới lên với khả năng đáp ứng NS từ trên xuống càng lớn. Điểm đáng lưu ý nữa là nguyên tắc cắt giảm NS do địa phương đề xuất dường như khá mơ hồ. Các cán bộ KH địa phương đều bày tỏ họ không bao giờ được phản hồi vì sao các khoản NS đề xuất bị cắt giảm và sự cắt giảm đó dựa trên tiêu chí nào. Tất nhiên, phản ứng với cách giao NS thiếu tính tiên liệu như vậy, các tỉnh đều có xu hướng đề xuất càng nhiều càng tốt, và điều đó bản thân nó đã phá vỡ nguyên tắc gắn kết KH với NLTC.

Thứ ba, ngay cả khi NS đầu tư được phê duyệt chỉ bằng giá nửa NS đề xuất, nhưng các chỉ tiêu phát triển KTXH và giải pháp thực hiện KH đã xây dựng trong bản KHPT KTXH dự thảo khoảng tháng 7 - 8 năm báo cáo cũng không được điều chỉnh tương ứng. Thông lệ chung ở các tỉnh khi chỉnh sửa các bản KHPT KTXH dự thảo kể từ lúc nộp lên Bộ KH&ĐT (tháng 7-8) đến lúc có bản KH chính thức được HĐND tỉnh phê duyệt là chỉ điều chỉnh số liệu đánh giá năm báo cáo (dựa trên tình hình thực hiện KH 9 tháng đầu năm và ước thực hiện cả năm) và các số liệu liên quan đến NS. Còn các chỉ tiêu của năm KH và đặc biệt là các giải pháp thực hiện KH thì không thay đổi. Đây là một bằng chứng

nữa cho thấy giữa KHPT KTXH và KH ĐTPT không có mối liên hệ thực sự với nhau. KH ĐTPT được dự kiến khá rõ nguồn lực, trong khi các giải pháp của KHPT KXTH thì chung chung, và không dự toán kinh phí thực hiện. Do đó, không có gì là ngạc nhiên khi thấy KH ĐTPT được quan tâm hơn rất nhiều so với KHPT KXTH.

Tuy nhiên, gần đây các tỉnh đã có ý thức khá rõ về việc ưu tiên đầu tư để tránh hiện tượng đầu tư dàn trải. Hầu như các tỉnh đều đặt ra nguyên tắc nghiêm túc là ưu tiên sử dụng vốn NSNN để giải quyết dứt điểm các dự án đầu tư chuyên tiếp và trả nợ. Các dự án khởi công mới chỉ được xem xét sau khi những nhu cầu trên đã giải quyết xong và phải xác định được nguồn vốn đầu tư cụ thể. Đây là một dấu hiệu tích cực cho thấy tính ưu tiên hóa nguồn lực đã bước đầu được thực hành.

KH chi thường xuyên hàng năm. Cơ quan tài chính chịu trách nhiệm tiến hành dự toán chi thường xuyên, trong đó một phần vốn sự nghiệp được dùng cho mục đích duy tu, bảo dưỡng các công trình đầu tư. Tuy nhiên, mặc dù KH ĐTPT bao gồm danh mục các dự án đầu tư, nhưng thực chất dự toán vốn cho các dự án này chỉ thuần túy bao gồm kinh phí đầu tư. Còn kinh phí vận hành, bảo dưỡng... các công trình này đều chưa được tính đến. Nói cách khác, dự toán kinh phí các dự án này chưa toàn diện, và tách rời giữa kinh phí chi đầu tư và chi thường xuyên. Phần vốn sự nghiệp trong KH chi thường xuyên thường không đủ đáp ứng nhu cầu duy tu bảo dưỡng theo đúng yêu cầu kỹ thuật của từng dự án⁸, dẫn đến tình trạng các công trình đầu tư xuống cấp rất nhanh chóng, gây lãng phí hiệu quả đầu tư.

Điều chỉnh dự toán NSNN. Trong năm, dự toán NSNN cũng phải điều chỉnh từ 2-3 lần. Việc bổ sung, điều chỉnh dự toán NSNN nhiều lần trong năm hạn chế tính chủ động trong điều hành NS của các cấp chính quyền, tính công khai minh bạch và

⁸ Theo một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, ở cấp địa phương chi tiêu cho hoạt động duy tu bảo dưỡng chỉ đáp ứng được khoảng 20% nhu cầu (số liệu tại 16 tỉnh khảo sát chi tiết [60]). Nếu chi phí bảo dưỡng đường bộ quốc gia vẫn giữ ở mức như “hiện tại” trong 10 năm tới thì mạng lưới giao thông đường bộ sẽ hư hỏng đáng kể với 34% hệ thống rơi vào tình trạng kém chất lượng, trong đó có đến 55% là mạng lưới đường có lưu lượng giao thông lớn [17].

trách nhiệm giải trình về NS, và càng làm suy yếu mối quan hệ vốn đã không chặt chẽ giữa KHPT KTXH và KHNS.

2.2.2.2. Nội dung các bản kế hoạch cấp huyện

❖ Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm

Việc xây dựng KHPT KTXH 5 năm diễn ra không đồng đều ở cấp huyện. Một số huyện có xây dựng KH 5 năm, còn nhiều huyện khác thì không mà chỉ sử dụng Quy hoạch phát triển KTXH như một dạng KH trung hoặc dài hạn để định hướng cho các KH hàng năm của huyện. Ngay cả với các huyện có xây dựng KH 5 năm thì KH này cũng rất hình thức, với nội dung sơ sài, thiếu tính định hướng. Chẳng hạn, phần thuyết minh KH 5 năm của huyện Sìn Hồ (tỉnh Lai Châu) chỉ dài có 16 trang, của huyện Lạc Sơn (tỉnh Hòa Bình) 11 trang!!! Với một nội dung như vậy, trong lúc cách trình bày vẫn theo dạng liệt kê truyền thống, hiển nhiên chất lượng bản KHPT KTXH 5 năm cấp huyện rất nghèo nàn (Hộp 2.5).

Hộp 2.5. Mục tiêu phát triển KTXH của huyện Lạc Sơn, tỉnh Hòa Bình

Mục tiêu phát triển trong KH 5 năm

1. Huy động cao nhất mọi tiềm năng, lợi thế, nguồn lực địa phương phát triển KTXH dưới sự lãnh đạo của Đảng bộ Huyện để đạt được. Trước hết là tập trung sử dụng các nguồn lực dự án, CTMTQG và phát huy nỗ lực để xây dựng đường giao thông, trường học nhằm tạo dựng được cơ sở vật chất hạ tầng giao thông, kích cầu các cơ sở hạ tầng khác phát triển.

Gắn chặt giữa phát triển kinh tế với giải quyết công bằng và tiến bộ xã hội. Nâng cao đời sống vật chất, văn hoá tinh thần của nhân dân đi đôi với việc khai thác bảo vệ nguồn lực- môi trường tự nhiên- xã hội theo hướng bền vững.

2. Phát triển kinh tế là nhiệm vụ trọng tâm, lấy công nghiệp là hướng đi lâu dài, nền tảng. Coi trọng phát triển tiểu thủ công nghiệp, nhất là tiểu thủ công nghiệp trong nông nghiệp nông thôn. Đẩy mạnh đầu tư dịch vụ-thương mại- chợ thị trấn Vụ Bản và các trung tâm cụm xã.

3. Từng bước hình thành, hoàn thiện cơ cấu, tổ chức nền kinh tế thị trường nhằm giải phóng, phát huy mọi nguồn lực của địa phương.

4. Phát huy yếu tố con người, nguồn lực địa phương là nhân tố quyết định, chủ động tích cực hợp tác, liên kết, hội nhập với nền kinh tế của tỉnh, vùng, cả nước và quốc tế.

5. Kết hợp chặt chẽ giữa phát triển KTXH với đảm bảo An ninh quốc phòng.

Mục tiêu phát triển trong KH hàng năm. Các KH hàng năm của huyện đều không xác định mục tiêu bằng lời mà được mô tả như các chỉ tiêu phát triển KTXH cần đạt được.

Nguồn: Trích từ KHPT KTXH 5 năm 2006-2010 và các KH hàng năm huyện Lạc Sơn, tỉnh Hòa Bình

Mặc dù mục tiêu phát triển được nêu rất dài nhưng trong đó chưa thể hiện phải ban hành chính sách gì, cần đầu tư vào công trình nào để đạt được các chỉ tiêu KH đề ra. Các ưu tiên đầu tư trong giai đoạn này cũng không được làm rõ, do đó khó có thể nói các KH hàng năm sẽ gắn kết thực sự với các KH 5 năm.

Đi kèm với KHPT KTXH 5 năm, các huyện cũng xây dựng danh mục các dự án do huyện quản lý và KH ĐTPT của huyện trong thời kỳ 5 năm. Tuy nhiên, chất lượng của các KH này cũng là vấn đề cần xem xét, do thông tin và năng lực dự báo của cán bộ cấp huyện còn yếu.

❖ *Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hàng năm*

Phần thuyết minh KH. Cũng tương tự KHPT KTXH hàng năm cấp tỉnh, KH hàng năm cấp huyện thường được trình bày trong khoảng 15-20 trang (phần thuyết minh) với hai nội dung truyền thống là đánh giá tình hình thực hiện KH của năm báo cáo (thường chiếm 1/2 đến 2/3 nội dung bản KH) và định hướng mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp cho năm KH. Về cơ bản, các hạn chế đã có trong KH cấp tỉnh được nhắc lại nguyên vẹn ở cấp huyện, với mức độ nghiêm trọng hơn, do năng lực, trình độ và thông tin ở cấp huyện rất hạn chế.

Phần chỉ tiêu KH. Hạn chế trong phần chỉ tiêu cấp huyện tương tự ở cấp tỉnh, bởi lẽ cấp huyện chủ yếu cũng tuân thủ đúng các hướng dẫn của tỉnh, trong đó đặc biệt chú trọng đến các chỉ tiêu điều hành sản xuất. Đa phần những chỉ tiêu này là chỉ tiêu hiện vật, được đưa vào bản KH ngay cả khi không cần thiết và không phù hợp với sự vận hành của cơ chế thị trường. Ví dụ, chỉ tiêu về sản lượng lương thực có hạt, diện tích lúa hay tổng đàn gia súc... được nêu trong bản KH của tất cả các huyện, trong khi đó đây là những quyết định của người sản xuất, hoàn toàn có thể thay đổi tùy vào tình hình thị trường. Nhiều cán bộ KH cho rằng, nếu không đưa ra các chỉ tiêu như vậy thì không quản lý được nền kinh tế địa phương. Cách hiểu như vậy không phù hợp với sự vận hành theo quy luật cung cầu của nền kinh tế thị trường, và tiếp tục

cách điều hành này chỉ càng làm KH mất đi hiệu lực. Trái lại, rất nhiều vấn đề thuộc vai trò quản lý nhà nước và cần bổ sung các chỉ tiêu KH hoặc chỉ số TDDG như bảo vệ môi trường hay chất lượng quản lý điều hành của hệ thống công quyền thì lại thiếu trầm trọng. Chẳng hạn, tại huyện Lương Sơn (Hòa Bình), sân golf được xây dựng trên địa phận xã Lâm Sơn từ năm 2005 và đã gây nhiều tác hại đến môi trường nhưng trong bản KH của huyện này lại không hề đề cập đến vấn đề quản lý môi trường và các biện pháp giảm thiểu tác hại đến môi trường của các dự án sân golf nói riêng hay các dự án đầu tư trên địa bàn huyện nói chung.

❖ *Kế hoạch nguồn lực tài chính hàng năm*

Tương tự như KH hàng năm cấp tỉnh, các huyện cũng lập KH huy động tổng vốn đầu tư xã hội. Bảng 2.6 minh họa bằng các số liệu từ KHPT KTXH hàng năm của huyện Lạc Sơn, tỉnh Hòa Bình.

Bảng 2.6. Tổng vốn đầu tư xã hội trên địa bàn huyện Lạc Sơn

Đơn vị tính: Triệu đồng

	Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010
	Tổng vốn đầu tư xã hội	68,200	71,000	90,380	155,000	191,000
1	Vốn NSNN do địa phương quản lý	68,200	62,000	62,380	85,000	85,000
2	Vốn tín dụng ĐTPT của nhà nước			20,000	20,000	61,000
3	Vốn dân cư và doanh nghiệp		9,000	8,000	50,000	43,000
4	Vốn khác					2,000

Nguồn: KHPT KTXH hàng năm huyện Lạc Sơn, Hòa Bình (giai đoạn 2006-2010).

Bảng 2.6 cho thấy, trong những năm gần đây, các huyện đã có ý thức dự kiến cả các nguồn vốn ngoài khu vực nhà nước (từ dân cư và doanh nghiệp). Con số này biến động rất mạnh qua các năm, nhưng trong nội dung thuyết minh của bản KH không phân tích lý do. Hơn nữa, ở những huyện có nhiều doanh nghiệp lớn đầu tư (như Lương Sơn, Hòa Bình), bản thân huyện cũng không nắm được hết thông tin về doanh nghiệp, nhất là những doanh nghiệp do trung ương hay tỉnh quản lý. Do đó, nguồn vốn này chưa phản ánh được chính xác khả năng huy động thực tế các nguồn đầu tư từ khu vực ngoài NSNN. Bản thân lãnh đạo nhiều huyện cũng chưa ý thức được đầy đủ việc huy động nguồn lực của các TPKT khác vào phục vụ nhu cầu phát

triển KTXH của huyện. Kết quả trao đổi với lãnh đạo một số huyện trong các cuộc khảo sát của nhiều dự án hỗ trợ kỹ thuật (như huyện Bắc Mê, tỉnh Hà Giang, huyện Vĩnh Linh tỉnh Quảng Trị hay huyện Mù Căng Chải tỉnh Yên Bái) đều cho thấy, lãnh đạo huyện chưa tính đến một cơ chế tham vấn với các tổ chức quản lý những nguồn lực quan trọng khác, có vai trò quan trọng trong XĐGN ở địa phương như Ngân hàng Chính sách, Ngân hàng NN&PTNT, quỹ Bảo hiểm xã hội...[39]. Nói cách khác, tư duy về NLTC tổng hợp trên địa bàn huyện mới chỉ bó hẹp trong những nguồn mang tính chất đầu tư.

Đối với nguồn lực từ NSNN, KHNS cấp huyện cũng bao gồm hai nội dung cơ bản là KH ĐTPT và KH chi thường xuyên. Khác với cấp tỉnh, do chức năng KH và tài chính ở cấp huyện đã được sáp nhập chung vào phòng TCKH nên phòng đảm nhận việc lập toàn bộ nội dung của KHNS. Trên thực tế, phòng vẫn phân công 1-2 cán bộ chuyên trách về mảng KH và các chuyên viên còn lại phụ trách công tác quản lý tài chính – NS. Hiện nay, một số tỉnh (như Cao Bằng, Hòa Bình) đã phân bổ NS đầu tư tập trung cho huyện dựa trên các định mức, tiêu chí phân bổ chi đầu tư giữa cấp tỉnh và cấp huyện được HĐND tỉnh phê duyệt, dựa trên tinh thần Quyết định 210, nhưng ở nhiều tỉnh khác như Lai Châu, Ninh Bình, Lào Cai, quyền phân bổ thực chất vẫn nằm ở Sở KH&ĐT. Trong trường hợp này, tính chất lập KH đề “xin vốn” ở cấp huyện còn phổ biến hơn ở cấp tỉnh.

NS chi thường xuyên ở cấp huyện nhìn chung rất eo hẹp, với khoảng 80% dành cho chi tiêu của các cơ quan quản lý nhà nước cấp huyện, trong đó chủ yếu là để chi lương. NS dành cho duy tu, bảo dưỡng các công trình đầu tư gần như không có.

2.2.2.3. Nội dung các bản kế hoạch cấp xã

Cấp xã chỉ xây dựng duy nhất KHPT KTXH hàng năm, gồm có phần thuyết minh bằng lời (hay còn gọi là “Báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ phát triển KTXH năm báo cáo và phương hướng nhiệm vụ năm KH” của UBND xã) và phần hệ thống chỉ tiêu. Nhìn chung, về kết cấu và nội dung, bản báo cáo tình hình và phương hướng nhiệm vụ cấp xã đều “rập khuôn” theo bản KH cấp huyện, nhưng với hàm lượng thông tin sơ sài hơn rất nhiều. Đa số KHPT KTXH xã có nơi chỉ vắn

vẹn trong 3 trang A4). Trong đó, phần đánh giá thực trạng thường dừng lại ở việc liệt kê dưới dạng gạch đầu dòng từng đầu ra chi tiết trong năm, nhưng vụn vặt và thiếu tính hệ thống. Điểm khác biệt lớn nhất trong nội dung KHPT KTXH xã là các chỉ tiêu trong KH xã đa số là các chỉ tiêu mang tính hiện vật và hoàn toàn tập trung vào chỉ đạo sản xuất nông nghiệp. Phần mục tiêu, nhiệm vụ KH cũng chỉ liệt kê các giải pháp một cách rời rạc và không dự trù kinh phí đi kèm. Đánh giá chung thì càng sâu xuống cấp cơ sở bên dưới thì nội dung bản KHPT KTXH càng nghèo nàn, rời rạc và thiếu tính logic nhân – quả.

Về KH nguồn lực, cấp xã không xây dựng KH tổng hợp các nguồn lực trên địa bàn cũng như KH ĐTPPT từ NSNN. Dự toán NS xã thực chất chỉ là một bản dự toán chi phí hoạt động của xã trong một năm, do kế toán xã lập. Dự toán này theo quy định phải nộp về huyện tổng hợp trong tháng 7, trong khi như đã phân tích trong quy trình lập KHPT KTXH hàng năm, nhiều xã chỉ lập KH một lần vào trung tuần tháng 10, có nghĩa là KHNS đã đi trước KHPT KTXH!

Ở cấp xã, việc huy động sự đóng góp của người dân và các doanh nhân vào sự phát triển chung của xã rất có tiềm năng, một khi người dân hiểu rõ các dự án đầu tư đó mang lại lợi ích cho chính bản thân họ. Điều này đã được khẳng định qua nhiều cuộc điều tra, khảo sát ở cấp xã của các dự án. Ví dụ, những người (được phỏng vấn) ở hai xã Tây Phong và Hòa Sơn (huyện Cao Phong, Hòa Bình) “*đánh giá rất cao cách làm mới [huy động sự tham gia] trong lập KHPT KTXH xã và cho rằng nguồn lực của người dân địa phương có thể được huy động nhiều hơn nữa nhờ có sự tham gia của cộng đồng trong lập KH xã*” ([78], tr.22). Bằng chứng thực tế (Hộp 2.6) cũng ủng hộ nhận định này. Tuy nhiên, lập KH có sự tham gia của cộng đồng mới chỉ được thực hiện trong phạm vi hạn hẹp của một số xã tham gia các dự án của các nhà tài trợ hoặc một vài CTMTQG gần đây ở các mức độ khác nhau.

Hộp 2.6. Hiệu quả huy động nguồn lực của người dân từ lập kế hoạch có sự tham gia ở cấp xã

Năm 2007, xã Tiến Thọ (tỉnh Quảng Nam) đã sử dụng phương pháp có sự tham gia trong tham vấn người dân địa phương về một sáng kiến xây chợ mới của xã. Nhiều cuộc thảo luận cởi mở đã được tổ chức giữa lãnh đạo xã và người dân, trong đó người dân được thông báo về sự cần thiết

phải di rời địa điểm của khu chợ cũ và kinh phí của việc di rời. Khả năng đáp ứng của NS xã và phần kinh phí còn thiếu cần huy động từ người dân cũng được công bố công khai. Ngoài ra, người dân còn được hỏi ý kiến về thiết kế của khu chợ mới, các chính sách dành cho các hộ kinh doanh trong chợ sau khi di rời và phương án huy động vốn trong dân. Thấy rõ những lợi ích mà mình sẽ nhận được từ việc di rời chợ, các hộ kinh doanh ở đây đã đồng ý tăng mức đóng góp từ 1 triệu đồng như cán bộ xã dự kiến lên 4,3 triệu đồng trên một hộ kinh doanh. Như Chủ tịch UBND xã Tiến Thọ đã phần khởi cho biết, “đây là một kết quả rất đáng khích lệ, vì sáng kiến của xã đã được bà con đồng tình hưởng ứng. Nó cũng cho chúng tôi thấy ý nghĩa đích thực của việc lập KH có sự tham gia, hoàn toàn đúng theo tinh thần dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra”.

Nguồn: Trích Báo cáo về việc vận dụng lập KH có sự tham gia tại xã Tiến Thọ, tỉnh Quảng Nam [144].

Qua phân tích nội dung các bản KHPT KTXH và KH nguồn lực của ba cấp tỉnh, huyện, xã như trên, có thể tóm tắt lại một số ưu và nhược điểm chính liên quan đến vấn đề gắn kết giữa KHPT KTXH và NLTC ở địa phương như sau:

Về ưu điểm, có thể thấy: (1) yêu cầu về sự gắn kết đã được nhận thức khá rõ ở cấp tỉnh và cấp huyện, mà bằng chứng là trong các KHPT KTXH của hai cấp này đều đã có những bảng cân đối về vốn đầu tư toàn xã hội nhằm thực hiện KH đã đề ra; (2) Các quy định gần đây về việc phân cấp NS cho các cấp địa phương cũng đang đi theo hướng tăng quyền chủ động và tự chịu trách nhiệm cao hơn cho các cấp này trong việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển KTXH của địa phương; (3) Nhiều địa phương cũng đã có sáng kiến nhất định để huy động thêm các nguồn lực ngoài NS vào thực hiện KHPT KTXH và nắm bắt thông tin về KH đầu tư của khu vực ngoài quốc doanh; (4) Đối với nguồn đầu tư từ NSNN, các tỉnh cũng đã thiết lập các nguyên tắc ưu tiên phân bổ theo hướng tập trung giải quyết các CTDA đầu tư dở dang và trả nợ, trước khi cho phép khởi công các công trình mới; (5) Trong một phạm vi hẹp hơn, việc thu hút sự tham gia của các thành phần KTXH vào xây dựng và thực hiện KH đã bước đầu được thử nghiệm, nhất là ở cấp xã.

Tuy vậy, các nỗ lực trên mới chỉ là bước đầu. Xét trên diện rộng, nội dung của các bản KHPT KTXH và KH huy động nguồn lực hiện nay còn tương đối độc lập với nhau. Những nét hạn chế nổi bật là:

Thứ nhất, tư duy về NLTC cho phát triển KTXH ở địa phương và vai trò của nhà nước còn hạn chế. Tất cả các bản KH đều cho thấy quan điểm chung của địa

phương khi đề cập đến nguồn lực đều chỉ mới nhìn nhận ở nguồn lực mang tính chất đầu tư từ các TPKT, còn nguồn lực khác chưa được quan tâm thỏa đáng. Ngay với nguồn lực mang tính chất đầu tư thì cũng mới chú trọng ở nguồn NSNN, các nguồn ngoài NSNN chỉ được xem xét dưới dạng “dự kiến của cơ quan KH” hoặc thu thập một cách thụ động, chưa toàn diện và không có những giải pháp cụ thể để kích hoạt những nguồn lực này.

Thứ hai, bản thân các bản KHPT KTXH chưa mang tính chiến lược. Việc xác định các mục tiêu, nhiệm vụ KH chung chung, dàn trải, thiếu tính đột phá chiến lược trong từng thời kỳ đã khiến mục tiêu KH không gắn kết logic với các giải pháp thực hiện. Bản thân các giải pháp cũng còn dừng ở mức định hướng chung, chưa biến thành các hành động cụ thể có thể dự toán được kinh phí thực hiện

Thứ ba, nguồn lực từ NSNN cũng chưa có sự gắn kết chặt chẽ với KHPT KTXH. Điều này thể hiện ở hai góc độ: Thiếu sự gắn kết giữa KH ĐTPT từ NSNN với KHPT KTXH và thiếu sự gắn kết giữa KH đầu tư với KH chi thường xuyên. Hệ lụy của hạn chế này là việc cấp dưới xây dựng KH ĐTPT thiếu tính chọn lọc ngay từ đầu, cấp trên phê duyệt và giao NS cho cấp dưới theo một cơ chế thiếu minh bạch để lý giải về mức độ quan trọng tương đối giữa đề xuất của các địa phương. Khi NS ĐTPT được duyệt thấp xa so với đề xuất ban đầu, các tỉnh chỉ tập trung tái ưu tiên phân bổ giữa các CTDA mà không điều chỉnh mục tiêu phát triển tương ứng. Ở góc độ thứ hai, KH ĐTPT không chỉ ra được nhu cầu chi duy tu, bảo dưỡng các công trình đầu tư. Kết quả là KH chi thường xuyên cũng không cân đối vốn thỏa đáng để đáp ứng nhu cầu này.

Thứ tư, thiếu một cơ chế tham gia hữu hiệu để huy động các nguồn lực ngoài NSNN. Ngay ở cấp xã là cấp thấp nhất và dễ huy động sự tham gia nhất và có tác dụng dễ thấy nhất thì sự tham gia cũng mới chỉ dừng lại ở quy mô các dự án tài trợ và một số CTMTQG. Doanh nghiệp và khu vực tài chính ngân hàng chưa được tham vấn một cách thực sự để ước tính khả năng hỗ trợ cho mục tiêu phát triển của địa phương, cũng như tìm hiểu nhu cầu của họ cần sự hỗ trợ từ phía chính quyền.

Cuối cùng, không có hệ thống TDDG theo kết quả để theo dõi quá trình thực hiện KH trong nội dung các bản KH. Hệ thống chỉ tiêu KH của các cấp hiện nay vẫn chủ yếu hướng sự chú ý vào các chỉ tiêu đầu vào và đầu ra cụ thể, chưa có hoặc có rất ít các chỉ tiêu ở cấp kết quả, và nếu có thì cũng không thiết lập được mối quan hệ nhân quả giữa các cấp này. Thiếu hệ thống TDDG theo kết quả thực sự thì không hướng được các cơ quan nhà nước chú trọng vào hiệu quả và hiệu lực của chỉ tiêu.

2.2.3. Đánh giá về phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và kế hoạch nguồn lực tài chính

2.2.3.1. Phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội

Lý thuyết quản lý theo kết quả đòi hỏi lập KH chiến lược phải đi từ các mục tiêu dài hạn (tầm nhìn phát triển), hay *bức tranh về diện mạo tương lai mơ ước của địa phương* ([8], tr. 65) để chuyển thành các bước đi cụ thể trong KH 5 năm và các hoạt động chi tiết trong KH hàng năm. Tuy vậy, thực tế phương pháp lập KH địa phương hiện nay ở nước ta vẫn đi theo lối truyền thống. Cụ thể như sau:

Về đánh giá thực trạng, cách đánh giá phổ biến hiện nay là mô tả thống kê tĩnh, chủ yếu chỉ so sánh giữa kết quả thực hiện với chỉ tiêu KH đề ra. Các phương pháp so sánh theo chuỗi thời gian (so sánh kết quả đạt được qua nhiều năm liên tiếp), so sánh chéo (với các tỉnh khác trong cả nước hoặc so sánh với tiềm năng của chính địa phương), so sánh tương quan (ví dụ, thông qua hệ số co giãn...) hầu như không được áp dụng. Các công cụ phổ biến trong lập KH như phân tích môi trường bên trong và môi trường bên ngoài, phân tích cây vấn đề, cây mục tiêu... cũng chưa được đề cập đến. Các tài liệu sử dụng để đánh giá chủ yếu là số liệu thống kê và báo cáo hành chính của các Sở, ngành. Việc tham khảo các nghiên cứu đánh giá khác có liên quan cũng không được chú ý đến. Kết quả là, những nhận định trong đánh giá thực trạng không thực sự giúp địa phương biết được “Địa phương đang ở đâu?” – câu hỏi quan trọng đầu tiên trong phân tích chiến lược về môi trường KTXH.

Một điểm đáng lưu ý nữa là trong phần đánh giá thực trạng, nội dung liên quan đến sử dụng NLTC hoàn toàn vắng bóng. Chưa tỉnh nào tiến hành đánh giá về hiệu quả của một vài dự án đầu tư công hay hiệu quả, hiệu lực của các chính sách,

chương trình hành động mà tỉnh đang triển khai qua các phương pháp phổ biến như đánh giá theo khung logic, phân tích lợi ích – chi phí hay chí ít là qua ý kiến phản hồi của người sử dụng. Danh mục các dự án đầu tư XDCB được xây dựng xuất phát từ các nhu cầu được coi là bức xúc của địa phương. Tuy nhiên, những câu hỏi đại loại như liệu để giải quyết những bức xúc đó có thực sự cần một dự án như vậy hay không, dự án đó có được thẩm định về hiệu quả lợi ích – chi phí hay chưa, có cách nào vẫn giải quyết được bức xúc của địa phương mà không cần vốn đầu tư từ NSNN hay không... đều chưa được cân nhắc một cách nghiêm túc.

Việc **xác định mục tiêu KH** không xuất phát từ Tầm nhìn (và trên thực tế, cho đến nay chưa có bản KH nào của địa phương có xác định Tầm nhìn phát triển) mà có xu hướng được mô tả dàn trải trên tất cả các mặt và lặp đi lặp lại qua nhiều kỳ KH. Người phân tích sẽ không thấy được điểm nhấn (hay chủ đề chính) của từng KH, do đó nhiều KH hàng năm không xác định mục tiêu riêng mà chỉ tính toán các chỉ tiêu KTXH mới cho kỳ KH là đủ! Nói cách khác, chưa có tư duy theo kết quả trong việc xác định mục tiêu. Do vậy, nội dung KHPT KTXH và KHPT ngành không phân biệt rõ. Trong KHPT KTXH đưa ra quá nhiều chỉ tiêu chi tiết mà lẽ ra đó là nhiệm vụ của KH ngành. Trái lại, KH ngành không cụ thể hóa được nhiệm vụ mà KHPT KTXH đặt ra cho ngành thành các hành động cụ thể.

Hệ quả tất yếu của việc xác định mục tiêu chung chung, không có chủ đề chính theo từng kỳ KH là các **giải pháp KH** cũng rất mơ hồ, với các động từ thường xuyên được sử dụng như “tăng cường”, “đẩy mạnh”, “giải quyết dứt điểm”... nhưng câu hỏi làm thế nào để “tăng cường”, “đẩy mạnh” hay “giải quyết dứt điểm” thì lại không rõ và không có những câu hỏi gắn mục tiêu với nguồn kinh phí thực hiện như thế nào. Giữa các giải pháp trong năm KH và những yếu kém trong năm báo cáo, nhất là những yếu kém trong bảo đảm NLTC cũng ít có mối liên hệ biện chứng, chứng tỏ địa phương không thực sự chú trọng coi khắc phục những yếu kém đang tồn tại là một nhiệm vụ KH trọng tâm.

Tóm lại, mặc dù KHPT KTXH cấp huyện và tỉnh đều có danh mục các dự án đầu tư đính kèm, nhất là những dự án sử dụng nguồn vốn ĐTPT từ NSNN do địa

phương quản lý, nhưng do mối quan hệ giữa chúng rất mờ nhạt nên KH ĐTPT trên thực tế trở thành mối quan tâm lớn nhất của các cấp địa phương. Nói cách khác, phương pháp lập KH truyền thống hiện nay thực chất vẫn xuất phát từ nguồn lực hiện có, đặc biệt là nguồn lực từ NSNN. Cách lập KH như thế sẽ không giúp giảm được gánh nặng cho NSNN mà trái lại, sẽ tiếp tục nuôi dưỡng tâm lý trông chờ, lệ thuộc vào NSNN ngày một nhiều hơn.

2.2.3.2. *Phương pháp tính toán các chỉ tiêu kế hoạch*

Chỉ tiêu KH là các mục tiêu phát triển định lượng trong tương lai, do đó phương pháp xác định chỉ tiêu phải là các phương pháp dự báo, dựa trên chuỗi số liệu trong quá khứ và được điều chỉnh theo nhận định của người lập KH về môi trường phát triển của địa phương trong kỳ KH. Muốn vậy, người lập KH phải nắm chắc các công cụ dự báo, định tính cũng như định lượng.

Đánh giá thực tế tại các tỉnh khảo sát cho thấy không tỉnh nào áp dụng các phương pháp dự báo nói chung và dự báo khả năng NLTC nói riêng một cách khoa học trong xác định chỉ tiêu KH, kể cả những phương pháp đơn giản nhất và hoàn toàn có thể làm được ở cấp địa phương. Do thiếu căn cứ khoa học, không gắn chặt với NLTC, việc tính toán chỉ tiêu KH thiếu độ chính xác và tin cậy, dẫn đến nhiều mối quan hệ giữa các chỉ tiêu tổng hợp bị mất cân đối, mâu thuẫn với nhau, như đã được minh họa qua phân tích KHPT KTXH tỉnh Cao Bằng trong Hộp 2.7.

Gần đây, các tỉnh đã quan tâm nhiều hơn đến nguồn số liệu khách quan và công tác lưu trữ số liệu. Ở tất cả các tỉnh khảo sát, cơ quan Thống kê đều thừa nhận lãnh đạo địa phương khẳng định lấy số liệu do Thống kê cung cấp là nguồn chính thức, trong trường hợp giữa số liệu thống kê và số liệu của các Sở ngành có sự không ăn khớp. Nhiều tỉnh còn yêu cầu cơ quan Thống kê tiến hành điều tra riêng theo yêu cầu của địa phương và dùng kinh phí từ nguồn NSDP để thu thập thông tin cơ sở theo một chủ đề nhất định. Điều đó chứng tỏ xu hướng ra quyết định dựa trên bằng chứng khách quan hơn là ý chí chính trị chủ quan đang ngày càng rõ nét.

Hộp 2.7. Bất hợp lý trong dự báo các chỉ tiêu kế hoạch

Theo số liệu trong KHPT KTXH của tỉnh Cao Bằng năm 2006 và 2007 xuất hiện không ít chỉ tiêu bất hợp lý. Ví dụ:

1. Tổng giá trị gia tăng của tỉnh theo giá cố định năm 2006 tăng so với 2005 là 10%, tổng giá trị gia tăng của tỉnh theo giá thực tế năm 2006 so với năm 2005 lại chỉ tăng 11,44%. Như vậy chỉ số giá tăng 1,3%, trong khi đó theo báo cáo của ngành Thống kê chỉ số giá vùng Đông Bắc năm 2006 so với 2005 tăng là 6,4%.

2. Tỷ lệ chi phí trung gian so với giá trị sản xuất ngành Nông lâm nghiệp, thủy sản theo giá hiện hành của 3 năm: 2005, 2006, 2007 là bất hợp lý. Cụ thể tỷ lệ chi phí trung gian so với giá trị sản xuất năm 2005 là 29,55%; năm 2006 là 19,25%; năm 2007 là 18,28%. Về quy luật, giá chi phí đầu vào 3 năm này đều tăng nên tỷ lệ chi phí trung gian so với giá trị sản xuất không thể giảm, đặc biệt là năm 2006 so với 2005 giảm 10,3% là cực kỳ vô lý...

Nguồn: [20], tr. 32

2.2.3.3. Phương pháp dự báo nguồn lực và dự toán ngân sách trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội

Những yếu kém trong dự báo các chỉ tiêu KTXH cũng được nhắc lại khi dự báo về nhu cầu nguồn lực để thực hiện KH. Chưa tỉnh nào xây dựng được những hàm tương quan giữa các biến tăng trưởng chính với nhu cầu về nguồn lực xã hội hay vốn đầu tư xã hội, cho dù đó có thể chỉ là những mối quan hệ đơn giản theo tỉ lệ hay độ co giãn, mang tính đặc thù của địa phương. Tuy những mối tương quan như vậy có thể chưa hoàn toàn chính xác, nhưng ít nhiều nó cũng dựa trên các xu thế trong quá khứ và đáng tin cậy hơn nhiều so với cách điều chỉnh tăng dần, “năm sau cao hơn năm trước” như hiện nay. Một cách tiếp cận khác cũng cho ta căn cứ xác tín hơn là tham vấn với các đối tượng hữu quan chi phối chính xu hướng huy động nguồn lực ở địa phương (doanh nghiệp, ngân hàng, các tổ chức tín dụng, các nhà tài trợ đang có dự án...), nhưng cơ chế tham gia vẫn chưa trở thành thông lệ ở các tỉnh.

Đối với nguồn NSNN, lập dự toán chưa gắn kết với điều kiện thực tế và nguồn lực của địa phương. Dự toán thu NS chủ yếu dựa vào con số thực hiện năm trước hoặc số ước thực hiện của năm hiện hành nhân với một tỷ lệ tăng thêm nhất định do tính và huyện hướng dẫn, thiếu căn cứ và không phù hợp với khả năng thu

thực tế của địa phương. Hậu quả là trong dự toán thu của địa phương hầu hết các khoản thu đều được tính tăng lên theo một tỷ lệ bình quân chung. Có địa phương vì giao thu không đúng với khả năng nên không đạt KH, có địa phương vượt KH do không tính hết các nguồn thu của mình.

Phân bổ NS ĐTPT chưa theo những tiêu chí ưu tiên cụ thể, ngoại trừ việc tập trung hoàn thành dứt điểm các dự án dở dang và trả nợ đầu tư XD CB. Thiếu các tiêu chí ưu tiên hóa nguồn lực bắt nguồn trước hết từ việc không có ưu tiên chiến lược trong mục tiêu KH. Nó dẫn đến tình trạng khi lý giải vì sao tỉnh/huyện phê duyệt đề xuất dự án của huyện/xã này mà không phải huyện/xã kia nhiều lúc mang tính cảm tính, thiếu minh bạch và gây tâm lý nhìn nhận tiêu cực. Nhiều cán bộ địa phương ở các tỉnh khảo sát cho rằng tâm lý phân bổ dàn đều NS ĐTPT để “hài lòng tất cả” hoặc “ưu tiên cho quê hương lãnh đạo” vẫn còn phổ biến.

Việc phân bổ NS chi hoạt động (một bộ phận trong dự toán chi thường xuyên) chủ yếu căn cứ vào biên chế tiền lương chứ không gắn với KH hoạt động thực tế của đơn vị cũng khiến có nơi thiếu kinh phí hoạt động, có chỗ lại thừa kinh phí nhưng không biết tiêu vào hoạt động nào, dẫn đến tình trạng kết dư NS. Điều này đặc biệt thấy rõ khi khảo sát NS ở cấp xã.

Kết luận lại, phương pháp lập KH hiện nay vẫn theo cách tiếp cận truyền thống đi từ nguồn lực sẵn có để xác định hoạt động và CTDA. Các công cụ lập KH tiên tiến, đơn giản và dễ áp dụng trong điều kiện nền kinh tế thị trường vẫn chưa được thực hành phổ biến. Điều đó khiến cả KHPT KTXH lẫn KH huy động nguồn lực và KHNS đều thiếu căn cứ khoa học và cơ sở phân tích thỏa đáng, dẫn đến tính khả thi, hiệu quả và hiệu lực thực hiện KH và sử dụng nguồn lực không cao.

2.3. Đánh giá các điều kiện tác động đến việc gắn kết kế hoạch và nguồn lực tài chính tại địa phương

2.3.1. Về tư duy lập KH

Nhìn chung, việc lập KHPT KTXH địa phương hiện nay vẫn còn nặng về tư duy theo lối truyền thống, thiếu tầm nhìn và thiếu tính chiến lược. Cụ thể như sau:

Lập KHPT KTXH chưa thực sự được coi là một quá trình chủ động của địa phương, thể hiện qua tâm lý trông chờ vào khung hướng dẫn của chính quyền cấp trên mỗi khi đến kỳ lập KH. Đây chính là lối tư duy theo kiểu cũ, theo đó bản KH của cấp dưới chủ yếu là phục tùng vào ý chí chủ quan của cấp trên, cấp trên chưa giao thì cấp dưới chưa chủ động làm. Điều này càng được củng cố thêm khi hệ thống KH và quản lý NS ở nước ta được tổ chức theo kiểu đơn nhất. Thay vì việc lập KH trước hết để phục vụ cho công tác quản lý của chính địa phương mình, thì vẫn có xu hướng lập KH để báo cáo cấp trên.

Tư duy KH còn chủ yếu tập trung vào những vấn đề ngắn hạn, giải quyết những vấn đề mang tính thường niên nhiều hơn là tạo ra sự bứt phá trong phát triển KTXH địa phương. Do vậy khi đề cập đến KH, hầu hết nghĩ ngay đến KH về các dự án đầu tư, KH của địa phương chủ yếu nhắm đến các vấn đề về kinh tế, ngay cả trong khâu phê duyệt và báo cáo KH, HĐND cũng chỉ tập trung thảo luận về các chỉ tiêu kinh tế. Các chỉ tiêu phát triển về mặt xã hội, môi trường ít được quan tâm.

Trong thời gian gần đây, nhờ tác động của nhiều dự án đổi mới KH đã tạo ra sự chuyển biến nhất định trong vấn đề này. Các hội thảo, tập huấn đã nhằm đến việc thay đổi tư duy, trước hết cho đội ngũ lãnh đạo địa phương. Qua đó, lãnh đạo địa phương đã nhận thức được sự cần thiết phải lấy KH thực sự là công cụ định hướng trong điều hành và nâng cao trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Các cơ quan dân cử (HĐND địa phương) cũng đã vào cuộc và nhận rõ lập KH chiến lược sẽ giúp tăng cường khả năng giám sát của họ hơn. Do vậy, nhiều địa phương đã tích cực, chủ động triển khai công tác lập KH của mình kể cả trước khi có hướng dẫn của trung ương (như Lai Châu, Ninh Bình... trong số nhiều tỉnh khác). Các địa phương khác như Hòa Bình, Cao Bằng, Quảng Trị... cũng đã có những bước đi tích cực ủng hộ cho sự đổi mới. Tuy nhiên, từ nhận thức đến hành động còn là một quá trình, cần được hỗ trợ bằng những cải cách quyết liệt trong môi trường thể chế theo hướng phân cấp, dân chủ và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan công quyền trong quản lý KTXH và NSNN địa phương.

2.3.2. Về môi trường thể chế

Như đã phân tích ở Chương I, môi trường thể chế hiện nay chưa tạo thuận lợi cho việc áp dụng KHH chiến lược vào các cấp địa phương ở Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh đó, cần phải ghi nhận những cải cách tích cực về thể chế theo hướng ngày càng tạo nhiều thuận lợi hơn cho đổi mới công tác lập KH ở địa phương.

Nỗ lực CCHC ở Việt Nam kể từ khi Đổi mới. Công cuộc cải cách kinh tế ở Việt Nam đã đặt ra yêu cầu cải cách nền hành chính quốc gia. Bắt đầu từ những hoạt động cải cách thử nghiệm mang tính đơn lẻ, đến nay công cuộc CCHC đã đạt được những thành tích quan trọng. Đỉnh cao của nỗ lực CCHC ở Việt Nam phải kể đến Chương trình CCHC tổng thể giai đoạn 2001-2010. Nhiều nội dung của Chương trình CCHC tổng thể tập trung vào việc thể chế hóa và tiếp tục tăng cường phân cấp như: ban hành các quy định mới về phân cấp từ trung ương đến địa phương, phân cấp hành chính gắn liền với phân cấp tài chính, tổ chức và quản lý nhân sự [21]. Trong đó, làm rõ những lĩnh vực hoạt động nào chính quyền địa phương được toàn quyền quyết định, lĩnh vực nào cần sự hướng dẫn từ trung ương và lĩnh vực nào phải hoàn toàn tuân thủ các quyết định từ trung ương. Chính phủ cũng từng bước xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của chính quyền địa phương dựa trên một mức độ phân cấp hợp lý giữa các cấp.

Các nỗ lực đổi mới về tổ chức chính trị. Trong những năm gần đây, nhiều nỗ lực nhằm tăng cường mối quan hệ về thẩm quyền, vai trò phê duyệt và giám sát của HĐND, vai trò quản lý của UBND các cấp và vai trò giám sát cộng đồng do Mặt trận Tổ quốc chủ trì. Luật Tổ chức HĐND và UBND các cấp năm 2003 đã được sửa đổi theo hướng trao thêm quyền quyết định các vấn đề ở địa phương cho HĐND cùng cấp. Chức năng, nhiệm vụ cụ thể của HĐND và UBND các cấp cũng đã được quy định rất chi tiết và cụ thể trong Luật này. Xu hướng phân cấp cho chính quyền địa phương hiện nay đang đi theo hướng: (1) gắn quản lý ngành với quản lý theo lãnh thổ; (2) trao nhiệm vụ phải đảm bảo khuyến khích được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương nhằm khai thác tiềm năng, lợi thế của địa phương; và (3)

chuyển các nhiệm vụ xuống cho cấp hành chính bên dưới theo nguyên tắc cấp nào thực hiện có hiệu quả nhất một nhiệm vụ thì trao quyền cho cấp đó.

Hoạt động giám sát cộng đồng cũng được đẩy mạnh. Hoạt động này chủ yếu là do đại diện người dân ở cấp xã, phường thực hiện, dưới sự chỉ đạo của Mặt trận Tổ quốc, nhằm giám sát các công trình đầu tư do dân đóng góp hoặc sử dụng vốn NSNN trên địa bàn, cũng như giám sát việc chấp hành chế độ, chính sách của cán bộ cơ sở. Nhiều tỉnh đang nghiên cứu ban hành cơ chế phối hợp hiệu quả giữa HĐND và Mặt trận Tổ quốc trong giám sát hoạt động của các cơ quan công quyền.

Các quy định phân cấp quản lý tài chính công. Bên cạnh Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003, Luật NSNN 2002 là văn bản pháp lý cao nhất quy định việc phân cấp về quản lý NS ở Việt Nam. Các nguyên tắc về phân cấp quản lý NSDP được nhấn mạnh trong Luật NSNN 2002 là: (i) NSTW và NS mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể nhằm bảo đảm chủ động thực hiện nhiệm vụ được giao; (ii) Nhiệm vụ chi thuộc NS cấp nào do NS cấp đó bảo đảm; việc ban hành và thực hiện chính sách, chế độ mới làm tăng chi NS phải có giải pháp bảo đảm nguồn tài chính phù hợp với khả năng cân đối NS từng cấp; (iii) Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền ban hành và bổ sung, sửa đổi các loại thuế, HĐND cấp tỉnh được quyết định thu một số loại phí, lệ phí theo phân cấp; (iv) Thủ tướng Chính phủ quyết định mức phân bổ NS giữa NSTW và NSDP; và (v) HĐND cấp tỉnh quyết định mức phân bổ NS làm căn cứ xây dựng dự toán và phân bổ NSDP.

Trong những năm qua, Chính phủ cũng đã có nhiều quyết định quan trọng theo hướng đẩy mạnh phân cấp trong quản lý tài chính. Đáng kể nhất là việc qui định chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước theo Nghị định 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005 và chế độ tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006, hai quyết định được coi là tạo điều kiện phân cấp rất mạnh cho các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Ngoài ra, các qui định phân bổ NS chi thường xuyên và chi đầu tư giữa trung ương và địa phương theo các

định mức, tiêu chí phân bổ được giữ nguyên trong suốt thời kỳ ổn định NS cũng đã góp phần trao quyền quyết định phân bổ NS lớn hơn cho chính quyền địa phương.

Quy chế dân chủ cấp cơ sở. Ngay từ năm 1998, Việt Nam đã có khuôn khổ pháp lý để mở rộng sự tham gia trực tiếp của người dân trong chính quyền địa phương, mở đầu bằng Chỉ thị 30/CT-TW ngày 18/2/1998 của Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII. Chỉ thị này được cụ thể hóa bằng Nghị định 29/1998/NĐ-CP ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã ngày 11/5/1998 và sau đó được thay thế bằng Nghị định 79/2003/NĐ-CP ngày 7/7/2003. Về cơ bản, dân chủ cơ sở yêu cầu phải có sự tham gia của người dân trong các khâu lập KH, quản lý và giám sát các hoạt động và dự án của chính quyền địa phương [23]. Đến ngày 20/4/2007, quy chế này lại được nâng lên địa vị pháp lý cao hơn, bằng Pháp lệnh 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Như vậy, các quy định về dân chủ cơ sở đánh dấu một bước tiến lớn trong việc nâng cao tính minh bạch và sự tham gia của người dân.

Tóm lại, cơ sở thể chế cho việc phân cấp, trao quyền cho chính quyền địa phương, đặc biệt là ở cấp cơ sở, đang dần được hoàn thiện. Đây là một tác nhân tích cực, hỗ trợ mạnh mẽ cho đổi mới lập KHPT KTXH địa phương gắn với nguồn lực.

2.3.3. Cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin

Về mặt lý thuyết, quá trình tổ chức công tác lập KH và NS đòi hỏi sự tham gia và phối hợp của các bên hữu quan theo cả chiều dọc lẫn chiều ngang. Theo chiều dọc là quan hệ giữa các cấp chính quyền từ tỉnh đến huyện, xã; giữa Sở KH&ĐT, Sở TC với các Phòng TCKH và bộ phận kế toán xã. Theo chiều ngang là quan hệ giữa Sở KH&ĐT, Sở TC với các Sở, ban, ngành, đoàn thể khác cùng cấp như thống kê, giáo dục, nông nghiệp, công nghiệp.... Mỗi quan hệ này thể hiện trong việc tham gia thảo luận, lập và phân bổ dự toán NS; cung cấp số liệu, KHPT của các ngành để cơ quan KH và TC tổng hợp, từ đó có định hướng phân bổ nguồn tài chính phù hợp.

Trong thực tế, mỗi quan hệ đó hiện nay còn rất lỏng lẻo và còn nhiều bất cập. Một trong những vấn đề lớn nhất đặt ra là các cấp, các bên thiếu sự tham gia đàm

phán và không có cơ chế hữu hiệu để cung cấp nguồn số liệu, chia sẻ thông tin phục vụ công tác lập KH và NS.

Ở cấp tỉnh, Sở KH&ĐT và Sở TC là hai cơ quan độc lập nắm giữ việc phân bổ NS cho đầu tư và các hoạt động thường xuyên. Mối quan hệ giữa Sở KH&ĐT với Sở TC phần lớn dừng lại ở việc cung cấp số liệu để cơ quan TC tổng hợp chứ không thể hiện được những ảnh hưởng hay ưu tiên của KHPT KTXH trong KHNS. Với các Sở, ban, ngành khác cũng vậy. Dường như việc lập KH và phân bổ NLTC được ngầm coi là việc của hai cơ quan KH và TC. Vì vậy, trong quá trình tổ chức thực hiện công việc, cơ quan KH, TC thường xuyên phải đi “xin” số liệu để phục vụ cho công việc của mình. Trong quá trình lập KHNS, tỉnh cũng chưa tổ chức những “hội nghị bàn tròn” để các bên cùng thảo luận với Sở TC, Sở KH&ĐT thống nhất phương án ưu tiên. Một bất cập khác là số liệu giữa các bên thường không khớp với nhau. Số liệu làm căn cứ lập dự toán của mỗi Sở, ngành khác với số liệu của cơ quan thống kê và khác với cả số liệu được cơ quan TC lấy làm cơ sở phân bổ NS. Nguyên nhân là do các chỉ tiêu không được các ngành hiểu nhất quán, cách thức thu thập số liệu của mỗi ngành không thống nhất. Ngoài ra, mỗi ngành theo đuổi mục đích khác nhau (để lấy thành tích, đưa căn cứ cao để được phân bổ NS nhiều...) cũng là lý do khiến con số của các bên không khớp.

Ở cấp huyện, mặc dù công tác KH và TC đều thuộc một phòng chuyên môn là Phòng TCKH đảm nhận nhưng trên thực tế vẫn phát sinh nhiều bất cập vì hoạt động của phòng này chủ yếu liên quan đến TC, công tác KH chưa được quan tâm đúng mức. Cơ cấu, số lượng cán bộ cũng như khối lượng công việc của bộ phận làm KH và TC tại các phòng là bằng chứng rõ ràng nhất. Theo ý kiến của các cán bộ Sở KH&ĐT và Sở TC thì nhân sự của Phòng TCKH huyện thường có 9-10 người, trong số đó chỉ có 1-2 cán bộ làm KH. Tại các huyện vùng cao, có khi chỉ có một cán bộ duy nhất “làm KH” cho cả huyện. Ý chí chủ quan, tư duy theo đường mòn nếp cũ và thiếu sự hợp tác, chia sẻ cũng một phần nảy sinh từ đó.

Ngoài cơ quan KH, trong quá trình tổ chức công tác lập KHNS, sự tham gia của cơ quan thống kê cũng vô cùng quan trọng. Với tư cách là cơ quan độc lập được tổ chức theo ngành dọc đóng trên địa bàn, cơ quan thống kê là đầu mối quan trọng để cung cấp các thông tin “đầu vào” phục vụ công tác KH và NS. Nếu thông tin của KH thể hiện mục tiêu ưu tiên mà TC căn cứ vào đó ưu tiên hóa phân bổ nguồn lực thì số liệu của thống kê là căn cứ để cơ quan TC đưa ra định mức phân bổ chi đầu tư và thường xuyên cho địa phương một cách hợp lý và xác đáng. Tuy nhiên, phần do năng lực của cơ quan thống kê, phần do thiếu cơ chế phối hợp nên số liệu của thống kê thường không phải là cơ sở tin cậy cho cơ quan TC lập và bảo vệ NS. Vì thế, khi phân bổ NS cho tỉnh, Bộ TC căn cứ vào số liệu thống kê do Tổng cục Thống kê cung cấp, mà số liệu này thường không hoàn toàn khớp với số của Cục Thống kê tỉnh (do khác nhau về mẫu đại diện và một số kỹ thuật thống kê). Kết quả là việc giao NS của Bộ TC cho địa phương vẫn bị địa phương cho là mang tính áp đặt.

Trong quá trình tổ chức công tác lập KH và NS, sự phối hợp theo chiều dọc cũng còn nhiều vướng mắc. Sự tham gia và tiếng nói của chính quyền cấp dưới chưa thực sự được coi trọng. Vấn đề này phát sinh do những bất cập về thời gian và tính chất áp đặt trong quy trình KH, NS và thiếu một quy trình tham vấn cộng đồng rõ ràng khi lập KH và NS. Điều này đã tồn tại từ lâu và trở thành thói quen cố hữu ở nhiều địa phương.

2.3.4. Về năng lực đội ngũ cán bộ

Cũng trong nghiên cứu tại Hòa Bình đã nói ở trên ([44]), Viện Quản lý kinh tế trung ương đã tiến hành điều tra năng lực và cơ sở trang thiết bị phục vụ công tác lập KH tại ba cấp của tỉnh. Kết quả cho điểm (theo thang điểm 4 là cao nhất) được thể hiện trong Bảng 2.7. Kết quả điều tra ở trên cho thấy đội ngũ cán bộ cấp tỉnh có trình độ, năng lực tốt nhất (được các nhóm cán bộ phỏng vấn cho điểm cao nhất, trừ nhóm cán bộ xã!!!). Khảo sát tại Sở KH&ĐT nhiều tỉnh có thể đánh giá là đội ngũ này ở các tỉnh đang được trẻ hóa khá nhanh. Số cán bộ trẻ tốt nghiệp đại học về làm việc tại địa phương đang ngày càng nhiều. Đây sẽ là một thuận lợi cho việc thay đổi phương thức lập KH tại cấp tỉnh.

Bảng 2.7. Cho điểm về năng lực và điều kiện vật chất phục vụ công tác lập kế hoạch tại Hòa Bình

	Năng lực cán bộ			Cơ sở vật chất cho lập KH			
	Cán bộ cấp tỉnh	Cán bộ cấp huyện	Cán bộ cấp xã	Tỉnh	Huyện	Xã	Thông tin
Trung bình	3.34	3.18	2.81	3.32	3.10	2.52	2.89
UBND&HĐND	2.75	2.50	1.50	3.00	3.00	2.25	2.25
Cán bộ KH	3.43	2.50	1.75	3.14	2.75	2.00	2.50
Cán bộ Tỉnh	3.39	3.18	2.78	3.29	3.15	2.36	3.11
Cán bộ huyện	3.00	3.25	2.40	3.00	2.67	2.20	3.00
Cán bộ xã	3.45	3.50	3.25	3.64	3.36	2.83	2.81

Nguồn: [44], tr. 46

Ở cấp huyện, bộ phận làm công tác KH của UBND nằm tại phòng TCKH, thông thường gồm khoảng từ 1 đến 2 chuyên viên và một lãnh đạo phòng (trưởng hoặc phó) phụ trách. Năng lực của cán bộ làm KH của các huyện cũng rất khác nhau. Gần đây, nhiều huyện cũng đã chú ý và có chính sách thu hút cán bộ trẻ, có năng lực về cơ quan TCKH ở huyện. Do đó, công tác lập KH ở đây tương đối bài bản và có nhiều sáng tạo. Các địa phương cũng chú trọng đến công tác đào tạo cán bộ, bằng cách cử các cán bộ của mình đi tham dự các lớp tại chức, đào tạo đại học... Tuy nhiên, việc đào tạo vẫn nặng về bằng cấp. Các lớp tập huấn kỹ năng, nghiệp vụ lập KH gần như chưa được tổ chức thường xuyên (trừ một số lớp trong khuôn khổ CTDA có tài trợ). Bản thân Bộ KH&ĐT cũng chưa biên soạn được một chương trình đào tạo bài bản về những nghiệp vụ này cho cán bộ KH cấp huyện/xã.

Ở cấp xã, trong 19 định biên của cán bộ xã không có chức danh cán bộ KH. Vì vậy, công tác KH thường do lãnh đạo UBND (chủ tịch hoặc phó chủ tịch) trực tiếp làm cùng với sự hỗ trợ của một cán bộ của xã. Tùy theo hoàn cảnh thực tế, công việc này thường được kiêm nhiệm tùy tiện với các chức danh khác như Văn phòng-Thống kê, Địa chính, Khuyến nông, Kế toán... khiến nguồn cán bộ lập KH xã càng không ổn định. Năng lực của cán bộ xã cũng hầu hết được các đối tượng liên quan khác đánh giá là rất yếu, đặc biệt là dưới cái nhìn của lãnh đạo UBND và HĐND.

Bên cạnh đó, cơ sở vật chất phục vụ cho công tác lập KH cũng còn khá nghèo nàn và thiếu thốn. Ngay cả cấp tỉnh được coi là cấp được trang bị điều kiện vật chất

tốt nhất thì đánh giá chung cũng chỉ đạt điểm 3. Đặc biệt, việc trang bị công nghệ thông tin đang là một yếu kém nghiêm trọng.

Tóm lại, mặc dù đội ngũ cán bộ lập KH ở địa phương hiện nay vẫn chưa được trang bị đầy đủ các kiến thức, kỹ năng cần có cho một nhà KH, nhưng với xu hướng trẻ hóa cán bộ và nhận thức ngày càng rõ ràng của lãnh đạo địa phương về sự cần thiết phải có những cán bộ trẻ, tài năng làm công tác KH sẽ giúp đặt nền móng cho một lực lượng KH nhanh chóng tiếp cận hơn với sự đổi mới. Vấn đề còn lại là một hệ thống những khuyến khích hợp lý để đội ngũ này phát huy được khả năng và một chương trình đào tạo bài bản, chuyên sâu, kết hợp lý thuyết với thực hành để trang bị cho cán bộ KH kiến thức, kỹ năng và phương tiện cần thiết.

2.4. Đánh giá chung

Qua phân tích quy trình, nội dung và phương pháp lập KHPT KTXH địa phương ở Việt Nam, có thể rút ra những phát hiện chính như sau:

2.4.1. Điều kiện cần cho sự gắn kết giữa kế hoạch và nguồn lực tài chính

2.4.1.1. Những mặt được

Về mặt tổ chức, bộ máy KHH và quản lý NS ở Việt Nam có tính đơn nhất, cho phép các mục tiêu tổng quát của cấp trên được cấp dưới tôn trọng và mục tiêu KH cấp dưới không phá vỡ khuôn khổ tổng thể của cấp trên. Ngoài ra, hệ thống các cơ quan KH ở Việt Nam đã được tổ chức từ thời KHH tập trung xuyên suốt bốn cấp vẫn tiếp tục duy trì cho đến nay cho phép có thể chuyển sang phương thức lập KH chiến lược một cách nhất quán, gắn kết giữa các cấp chính quyền.

Cơ sở pháp lý cho công tác lập KH và NS ngày càng hoàn thiện và tạo hành lang thuận lợi hơn cho sự gắn kết KH với NLTC.

Quy trình lập KH đã quan tâm đến yêu cầu gắn kết, bằng cách quy định các bước trong quy trình lập KHPT KTXH và KHNS luôn song hành và đòi hỏi cơ quan KH và cơ quan TC phải thường xuyên thảo luận, thống nhất với nhau.

Nội dung KH các cấp đã có quan tâm nhất định đến sự gắn kết giữa KH và NLTC, thể hiện qua yêu cầu lập các bảng cân đối vốn đầu tư xã hội và danh mục các CTDA đầu tư theo nguồn vốn như những phụ biểu bắt buộc đính kèm trong

KHPT KTXH. Các địa phương đã kiên quyết khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải bằng cách ra các quyết định phân bổ NS có tính ưu tiên rõ ràng hơn. Nhiều nơi đã thử nghiệm cách tiếp cận mới trong xây dựng nội dung KHPT KTXH và KHNS.

Phương pháp lập KH đã có sự quan tâm và phối hợp rõ ràng hơn giữa cơ quan KH và Thống kê. Các tỉnh đều đã xác định nguồn số liệu do Thống kê cung cấp là nguồn chính thức, có tính khách quan hơn số liệu từ các Sở ngành.

2.4.1.2. *Những bất cập chính*

Phải thừa nhận rằng những mặt tích cực trong công tác lập KH những năm gần đây chưa nhiều và còn cách khá xa yêu cầu lập KH chiến lược gắn với NLTC trong điều kiện nền kinh tế thị trường. Những bất cập chính được tổng kết trong Bảng 2.8.

2.4.2. *Điều kiện đủ cho sự gắn kết giữa KH và nguồn lực tài chính*

Thuận lợi cơ bản là tư duy mới về lập KH chiến lược và gắn kết với nguồn lực đã hình thành và đang lan rộng, tuy với tốc độ còn chậm. Khuôn khổ thể chế tạo thuận lợi cho yêu cầu này cũng đang dần được hoàn thiện, mà nổi bật nhất là xu hướng phân cấp ngày càng mạnh cho các cấp địa phương, xu hướng giao quyền gắn với tự chịu trách nhiệm rất rõ nét trong CCHC và xu hướng dân chủ hóa, công khai hóa trong lập KH và quản lý NS. Đội ngũ cán bộ lập KH và quản lý NS đang được trẻ hóa và có điều kiện tốt hơn để tiếp cận với những tư tưởng mới.

Tuy nhiên, so với yêu cầu thì những điều kiện này vẫn chưa thực sự “thân thiện”, đòi hỏi những nỗ lực rất lớn và hệ thống từ tất cả các cấp, kể cả trung ương, nhằm tạo cho công cuộc đổi mới công tác lập KH có sự chuyển biến rõ nét.

Thứ nhất, thiếu một tư duy mở, theo quan điểm vận hành của nền kinh tế thị trường trong xây dựng, điều hành KH và NS. Cần phải thấy rằng, KH trong nền kinh tế thị trường không thể ôm đồm tất cả các lĩnh vực, vấn đề như trong cơ chế KHH tập trung trước đây, mà nó chỉ là công cụ định hướng có ý thức của nhà nước vào nền kinh tế để đạt mục tiêu đã đề ra. Điều này liên quan chặt chẽ đến việc phân định rõ ràng vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

Bảng 2.8. Tóm tắt các hạn chế cơ bản trong việc gắn kết KHPT KTXH địa phương với nguồn lực tài chính ở Việt Nam

	Quy trình	Nội dung	Phương pháp
	<ul style="list-style-type: none"> - Thời gian quá ngắn - Chồng chéo qua nhiều tầng nấc - Chưa quy định cụ thể các bước cần tiến hành - Cơ sở dữ liệu cung cấp không đồng bộ về thời gian 	<ul style="list-style-type: none"> - Thiếu tư duy về NLTC tổng hợp, chỉ chú trọng đến nguồn vốn đầu tư, đặc biệt đầu tư từ NSNN - Tư duy nhà nước vẫn ôm đồm giải quyết tất cả mọi vấn đề, mục tiêu, giải pháp chung chung, không gắn giữa mục tiêu và giải pháp - Giữa KH ĐTPPT và KHPT KTXH và giữa KH ĐTPPT và KH chi thường xuyên chưa gắn kết - Thiếu cơ chế huy động sự tham gia - Hệ thống chỉ tiêu dày đặc, nặng về điều hành sản xuất hiện vật và tư duy quản lý theo đầu vào. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vẫn theo cách tiếp cận truyền thống lập KH dựa trên nguồn lực sẵn có
Tính chiến lược	<ul style="list-style-type: none"> - Hạn chế tính chủ động, sáng tạo và khả năng lựa chọn các mục tiêu chiến lược của cấp dưới 	<ul style="list-style-type: none"> - Thiếu tính chiến lược, không rõ các mục tiêu đột phá trong từng kỳ KH - Không có khả năng định hướng cho sự ưu tiên về mục tiêu và chính sách 	<ul style="list-style-type: none"> - Chưa vận dụng các công cụ và phương pháp khoa học làm căn cứ phân tích môi trường phát triển, xác định mục tiêu chiến lược và các giải pháp ưu tiên
Tính ưu tiên hóa nguồn lực	<ul style="list-style-type: none"> - Không có thời gian để tính đến các nguồn lực ngoài NS - Chưa đủ thông tin để xác định trần NS toàn diện 	<ul style="list-style-type: none"> - Chưa huy động được tổng nguồn lực xã hội - Chưa phân định được nguồn NSNN tập trung ưu tiên cho những lĩnh vực nào - Chỉ ưu tiên hóa phân bổ nguồn lực giữa các chương trình, dự án chứ không gắn với ưu tiên chính sách - Không đủ vốn duy tu bảo dưỡng cho các dự án đầu tư đã được ưu tiên 	<ul style="list-style-type: none"> - Phương pháp dự báo nguồn lực, dự toán NSNN còn thô sơ, chưa phù hợp với điều kiện địa phương. - Chưa có các tiêu chí ưu tiên hóa nguồn lực minh bạch, hợp lý - Chưa có phương pháp khoa học đánh giá hiệu quả và hiệu lực của các chương trình, dự án đầu tư
Sự tham gia	<ul style="list-style-type: none"> - Không đủ thời gian để tổ chức sự tham gia theo cả chiều ngang và chiều dọc 	<ul style="list-style-type: none"> - Chủ yếu do cơ quan KH xây dựng, chưa có nhiều ý kiến của các cơ quan khác và các bên hữu quan, do đó không huy động tích cực các nguồn lực ngoài NSNN cho KH 	<ul style="list-style-type: none"> - Chưa có sự thảo luận đi đến đồng thuận giữa các bên về mục tiêu phát triển và các giải pháp - Chưa phân công được trách nhiệm rõ ràng giữa các bên
Hệ thống TĐĐG theo kết quả	<ul style="list-style-type: none"> - Không quy định các bước TĐĐG trong quy trình 	<ul style="list-style-type: none"> - Không có các chỉ số TĐĐG theo kết quả và KH TĐĐG thực hiện KHPT KTXH 	<ul style="list-style-type: none"> - Phương pháp dự báo, tính toán các chỉ tiêu chưa khoa học, thiếu tin cậy, còn nhiều mâu thuẫn

Nguồn: Tác giả tổng hợp

Thứ hai, việc phân cấp trong quản lý thực hiện KH và NS (đặc biệt là KH) còn thiếu rõ ràng, nhất quán. Các cấp chính quyền vẫn tập trung vào xử lý các công việc mang tính chất sự vụ, chưa coi trọng nhiệm vụ hoạch định chiến lược phát triển cho địa phương. Việc giao quyền chưa gắn với trách nhiệm cụ thể trong quản lý và điều hành KH, NS, nhất là trách nhiệm cung ứng các đầu ra đã cam kết.

Thứ ba, sự phối hợp giữa các ngành, các cấp đến nay vẫn còn là một yếu kém. Quan điểm coi việc lập KH là nhiệm vụ riêng của cơ quan KH vẫn khá phổ biến. Sự phối hợp (nếu có) mới chỉ dừng lại ở cung cấp thông tin đầu vào. Còn sự tham gia từ khi đánh giá thực trạng đến xác định mục tiêu chiến lược và đề xuất các giải pháp theo đúng chức năng của ngành mình, cấp mình còn mờ nhạt.

Thứ tư, hệ thống thông tin và tổ chức phục vụ công tác kế KHH, đặc biệt là hệ thống thông tin tại địa phương, còn quá yếu, vừa không đầy đủ, liên tục, không kịp thời và không chuẩn xác. Mặc dù đã có nhiều cố gắng trong việc thiết lập một mạng thông tin phục vụ KH, song cho đến nay, kết quả thu được vẫn chưa đáng kể. Đây cũng là một trong những nguyên nhân cản trở việc áp dụng các mô hình phân tích và dự báo phục vụ công tác KHH cũng như triển khai có hiệu quả hoạt động TDDG thực hiện KH.

Thứ năm, đội ngũ cán bộ tuy trẻ nhưng vẫn chưa được trang bị có hệ thống những kiến thức, kỹ năng của cách lập KH kiểu mới. Cơ chế khuyến khích, phân công trách nhiệm cụ thể giữa các cán bộ chưa rõ ràng, chế độ khen thưởng, kỷ luật theo kết quả công việc chưa trở thành thông lệ trong khu vực công, khiến đội ngũ này vẫn còn ngần ngại khi tham gia đổi mới, nếu đó không phải yêu cầu bắt buộc từ phía lãnh đạo.

Đứng trước thực tế như vậy, nhiều nỗ lực đã được chính phủ và các nhà tài trợ thử nghiệm trong những năm vừa qua để tìm ra một mô hình và lộ trình đổi mới công tác lập KH ở Việt Nam cho phù hợp với các đòi hỏi của nền kinh tế thị trường, nhưng cũng phải tính đến điều kiện cụ thể ở các cấp địa phương hiện nay. Chương tiếp theo sẽ điềm lại một số mô hình thử nghiệm tiêu biểu và đánh giá khả năng vận dụng chúng vào đổi mới lập KHPT KTXH địa phương ở nước ta theo hướng gắn

kết KH với NLTC. Kết hợp với những kết luận về thực trạng công tác lập KH gắn với NLTC mà chương này đã rút ra, Luận án sẽ đề xuất một số đề xuất đổi mới.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 2

Bám sát khung lý thuyết đã được xây dựng trong Chương 1, Chương 2 đã đánh giá toàn diện các mặt liên quan đến thực tế triển khai công tác lập KHPT KTXH và KH NLTC ở các cấp địa phương Việt Nam hiện nay. Bắt đầu từ đánh giá khuôn khổ thể chế, Chương 2 đã phân tích sâu quy trình, nội dung và phương pháp lập KH ở cả ba cấp địa phương, trong đó lấy cấp tỉnh làm chủ đạo. Ba khía cạnh quan trọng này của công tác lập KHPT KTXH đều được phân tích bám sát bốn tiêu chí cần thiết để một KH gắn kết chặt chẽ với NLTC, đó là: có tính chiến lược, có khả năng ưu tiên hóa nguồn lực một cách hợp lý theo các ưu tiên chiến lược, có sự tham gia và có thể đo lường, theo dõi kết quả đạt được. Bảng 2.8 là nội dung tổng kết toàn diện những nhược điểm của công tác lập KHPT KTXH địa phương hiện nay, mà những nhược điểm đó đang làm suy yếu mối quan hệ gắn kết quan trọng giữa lập KH với NLTC.

Cuối cùng, Chương cũng đã đi sâu tìm hiểu khả năng đáp ứng các điều kiện cần cho sự gắn kết đó và chỉ ra được những hạn chế về các điều kiện này ở Việt Nam. Cụ thể, chúng ta còn thiếu một tư duy mở về điều hành KH và NS trong nền kinh tế thị trường; phân cấp trong quản lý KH và NS còn thiếu rõ ràng và nhất quán; sự phối hợp giữa các ngành, các cấp còn lỏng lẻo; hệ thống thông tin và tổ chức phục vụ công tác KHH còn yếu kém và đội ngũ cán bộ lập KH ở địa phương vừa thiếu về nhân lực, vừa yếu về chuyên môn và chưa có những động lực mạnh mẽ khuyến khích họ tham gia tích cực vào công cuộc đổi mới.

CHƯƠNG 3

ĐỔI MỚI LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI ĐỊA PHƯƠNG Ở VIỆT NAM THEO HƯỚNG GẮN KẾT VỚI NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH

3.1. Các mô hình lập kế hoạch gắn kết với nguồn lực tài chính đang thí điểm tại Việt Nam và khả năng vận dụng

Gắn kết KHPT KTXH với KH NLTC xuất phát từ yêu cầu của việc chuyển từ mô hình quản lý hành chính quan liêu theo kiểu truyền thống sang mô hình NPM nhằm đáp ứng mong muốn của người dân được chứng kiến một chính phủ có trách nhiệm với những cam kết, lời hứa của mình trước nhân dân và sử dụng đồng tiền do dân đóng thuế. Yêu cầu đó đã tạo áp lực đổi mới từ cả góc độ KH và NS. Trong quá trình đổi mới và hội nhập kinh tế, Việt Nam cũng không đứng ngoài trào lưu đó. Trên thực tế, ngay từ khi bắt đầu đổi mới kinh tế, và đặc biệt từ những năm 2000 trở lại đây, với sự giúp đỡ của các nhà tài trợ, nước ta đã thí điểm nhiều cách tiếp cận khác nhau để gắn kết KH và NLTC. Kết quả của những dự án thí điểm đó đã và đang có tác động tích cực đến quá trình hoạch định chính sách và NS ở Việt Nam. Mục này sẽ điểm lại những mô hình thí điểm tiêu biểu từ cấp vĩ mô và cấp cơ sở, từ đó đánh giá khả năng vận dụng vào đổi mới công tác lập KHPT KTXH địa phương.

3.1.1. Mô hình gắn kế hoạch với nguồn lực từ cấp vĩ mô: Mô hình MTEF

3.1.1.1. Bối cảnh ra đời của MTEF và kinh nghiệm triển khai MTEF trên thế giới

❖ *Khái niệm về MTEF*

Trong Chương I (Mục 1.1.3) đã phân tích chi tiết những bất cập trong cách lập KHNS ở các nền kinh tế thị trường trong thời gian qua, tập trung vào bốn hạn chế lớn là: (i) sự khác biệt về khung thời gian và sự gắn kết hiệu quả giữa KH, chính sách và NS; (ii) NS ngắn hạn không đủ thông tin để quản lý các xu hướng dài hạn cũng như tác động của chúng; (iii) thiếu thực tế và thiếu phương án chủ động quản lý rủi ro; và (iv) thiếu chú trọng đến kết quả và đầu ra mà chi tiêu công cần đạt được. Những nhược điểm này, cộng với xu hướng chuyển sang quản lý theo kết quả trong khu vực công, đã giúp định hình những ý tưởng đầu tiên về lập KHNS theo

kết quả, mà một hình thái biểu hiện rõ nét nhất của cách tiếp cận này là mô hình lập KH tài chính và chi tiêu trung hạn (MTF&EF⁹).

***Kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF)** là một quá trình lập KH và dự toán NS minh bạch, trong đó chính phủ và các bộ ngành trung ương thiết lập các thỏa thuận đáng tin cậy về phân bổ nguồn lực công cho các mục tiêu ưu tiên chiến lược của KH và chính sách, đồng thời vẫn đảm bảo được kỷ luật tài khóa tổng thể. Quá trình này có hai mục tiêu chính: trước hết là xác định chỉ tiêu tài khóa, thứ hai là phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên chiến lược theo các chỉ tiêu đó [155].*

Rõ ràng, qua định nghĩa này, MTEF đã trở thành một công cụ để kết nối hữu hiệu giữa các mục tiêu ưu tiên của KH, chính sách với quá trình phân bổ nguồn lực NS trong trung hạn.

❖ *Bài học kinh nghiệm về triển khai MTEF trên thế giới*

Ôxtrâyliya là một trong các nước phát triển đi tiên phong trong cải cách nhằm kiểm soát chi tiêu công. Thành công của Ôxtrâyliya đã trở thành hình mẫu cho nhiều nước OECD khác đi theo. Tiếp sau đó là hàng loạt các nước đang phát triển ở châu Á, Đông và Nam Âu, và châu Phi cũng đã triển khai cải cách công tác lập NS ở các mức độ khác nhau. Bill Dorotinsky [97] đã tiến hành một nghiên cứu về tình hình triển khai các dự án cải cách về lập NS trên thế giới, theo ba nhóm đối tượng khảo sát gồm: (1) LIC: 35 quốc gia thu nhập thấp (dưới 905 đôla/đầu người); (2) LMIC: 33 quốc gia thu nhập trung bình và thấp (906-3.595 đôla/đầu người); (3) UMIC: 13 quốc gia thu nhập trung bình khá (3.596-11.115 đôla/đầu người). Kết quả tổng kết trong Bảng 3.1 cho thấy xây dựng MTFF và MTEF là những bước cải cách đầu tiên để tiến tới lập NS theo kết quả hoạt động. Do đó, không ngạc nhiên khi thấy tỉ lệ các nước trong cả ba nhóm áp dụng MTFF và MTEF trong Bảng 3.1 là cao hơn hẳn so với các mô hình cải cách khác. Chi tiết tình hình triển khai ở các nước đang phát triển, xem Phụ lục 4.

⁹ MTF&EF là tên gọi đầy đủ của phương pháp này, bởi sản phẩm của nó là hai tài liệu: Khuôn khổ tài chính trung hạn (MTFF) và Khuôn khổ chi tiêu trung hạn (MTEF) (sẽ phân tích sau). Tuy nhiên, tên gọi tắt MTEF lại phổ biến hơn trong nhiều tài liệu nghiên cứu. Vì thế, trong chuyên đề này, hai tên gọi đó được sử dụng thay thế cho nhau khi đề cập đến tên gọi của phương pháp.

Bảng 3.1. Tình hình cải cách về lập ngân sách

	LIC* (35)	LMIC* (33)	UMIC* (13)
Kế hoạch tài khóa trung hạn (MTFF)	29%	45%	31%
Kế hoạch chi tiêu trung hạn (MTEF)	37%	39%	46%
Lập ngân sách theo kết quả hoạt động/ Lập ngân sách theo chương trình	23%	15%	38%
Lập ngân sách đầu tư	9%	21%	23%

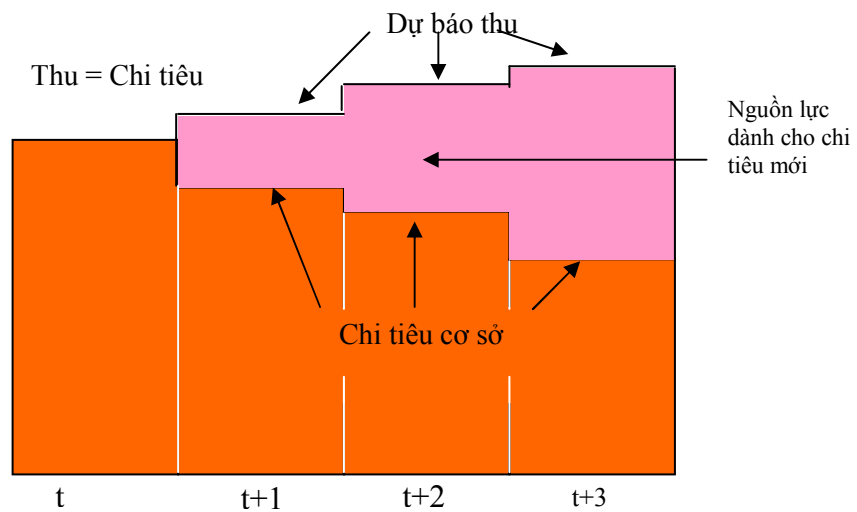
Nguồn: [97]

Sau nhiều năm triển khai với các kết quả rất khác nhau, phương pháp “MTEF” vẫn thể hiện được tính ưu việt và sự cần thiết của nó. Mức độ thành công của “MTEF”, theo đánh giá của các chuyên gia, phụ thuộc vào mô hình lựa chọn và phương pháp triển khai, trong đó quyết tâm của lãnh đạo đóng vai trò quyết định.

Về mô hình: Yêu cầu về xác định tầm nhìn trung hạn trong lập NS năm đã được minh chứng và phương pháp lập KH cứng nhắc kiểu cũ cũng như các phương pháp dự báo trung hạn nửa vời chưa thể đáp ứng được nhu cầu này. Trong nghiên cứu của mình, S. Schiavo-Campo đã tổng hợp và phân loại các mô hình “MTEF” ra làm hai mô hình chính: (1) “MTEF” dự báo tổng thể và (2) “MTEF” chi tiết chương trình chi tiêu. Lưu ý rằng, trong cả hai mô hình, yêu cầu về một nội dung phân tích và dự báo kinh tế vĩ mô đáng tin cậy là điều kiện thiết yếu.

MTEF dự báo tổng thể hiểu đơn giản là dự báo cơ cấu chi tiêu từ trên xuống (của Bộ TC) ở mức tổng thể cho các ngành, lĩnh vực, các bộ ngành lớn mà không vượt quá tổng thu dự báo (được tổng hợp từ dưới lên theo từng sắc thuế và các nguồn thu khác nhau) theo các biến số kinh tế vĩ mô đã dự báo. Mặc dù chưa phải là một cách phân bổ nguồn lực theo các ưu tiên KH, MTEF dự báo tổng thể vẫn cho ta một định hướng nhất định về nguồn lực sẵn có trong tương lai mà các ngành có thể phân bổ, và nó cũng là dấu hiệu để khu vực tư nhân ra các quyết định của mình. *MTEF dự báo cần được triển khai sớm ở tất cả các nước*, và càng nhanh càng tốt, nhằm bước đầu kiểm soát chi tiêu của chính phủ.

MTEF chi tiết theo chương trình chi tiêu đi vào dự báo chi tiết hơn cho các năm kế tiếp, theo hoạt động hoặc lĩnh vực và chương trình của từng bộ/ngành. Đặc trưng của MTEF theo chương trình chi tiêu là phân biệt giữa chi tiêu cơ sở và chi tiêu mới (xem Hình 3.1) và kết hợp một quy trình thảo luận từ dưới lên và từ trên xuống. MTEF theo chương trình chi tiêu là cơ sở để tiến tới lập NS theo kết quả.



Nguồn: [135]

Hình 3.1. Minh họa các nguyên lý cơ bản của MTEF theo chương trình chi tiêu

Theo hình này, năm t được gọi là năm cơ sở, là xuất phát điểm của việc xây dựng MTEF, trong đó nguồn thu và chi tiêu cân bằng nhau. Qua các năm NS ($t+1$) và hai năm trung hạn ($t+2$ và $t+3$), chi tiêu cơ sở (chỉ cho các chương trình, chính sách hiện hành) sẽ giảm dần, trong khi dự báo thu của các năm đó tăng dần (với giả định nền kinh tế đang tăng trưởng). Như vậy, chênh lệch giữa tổng thu được dự báo và tổng chi tiêu cơ sở sẽ là nguồn kinh phí còn dành lại cho các đề xuất chi tiêu mới. Mô hình MTEF theo chương trình chi tiêu chính là mô hình đang triển khai thí điểm tại Việt Nam. Như sẽ phân tích ở phần sau, để mô hình này đi vào cuộc sống, cần có lộ trình cụ thể triển khai từng bước, có chọn lọc và bền bỉ qua nhiều năm.

Về quá trình triển khai: Kinh nghiệm cho thấy triển khai thành công “MTEF dự báo” là bước đầu để hướng tới mô hình lập NS theo chương trình chi tiêu (tiếp theo là NS theo kết quả). Chỉ sau khi định nghĩa và dự báo tốt về chương trình chi tiêu mới

có thể gắn với các mục tiêu, các chỉ tiêu đầu ra/ kết quả và phương pháp TDDG. Các nước tham vọng triển khai NS đầu ra ngay từ đầu đều đã thất bại. Sự quyết tâm của lãnh đạo và nhu cầu nâng cao năng lực toàn diện, đặc biệt là nhu cầu về một bộ phận phân tích và dự báo kinh tế vĩ mô là những điều kiện tiên quyết đảm bảo sự thành công của việc áp dụng MTEF.

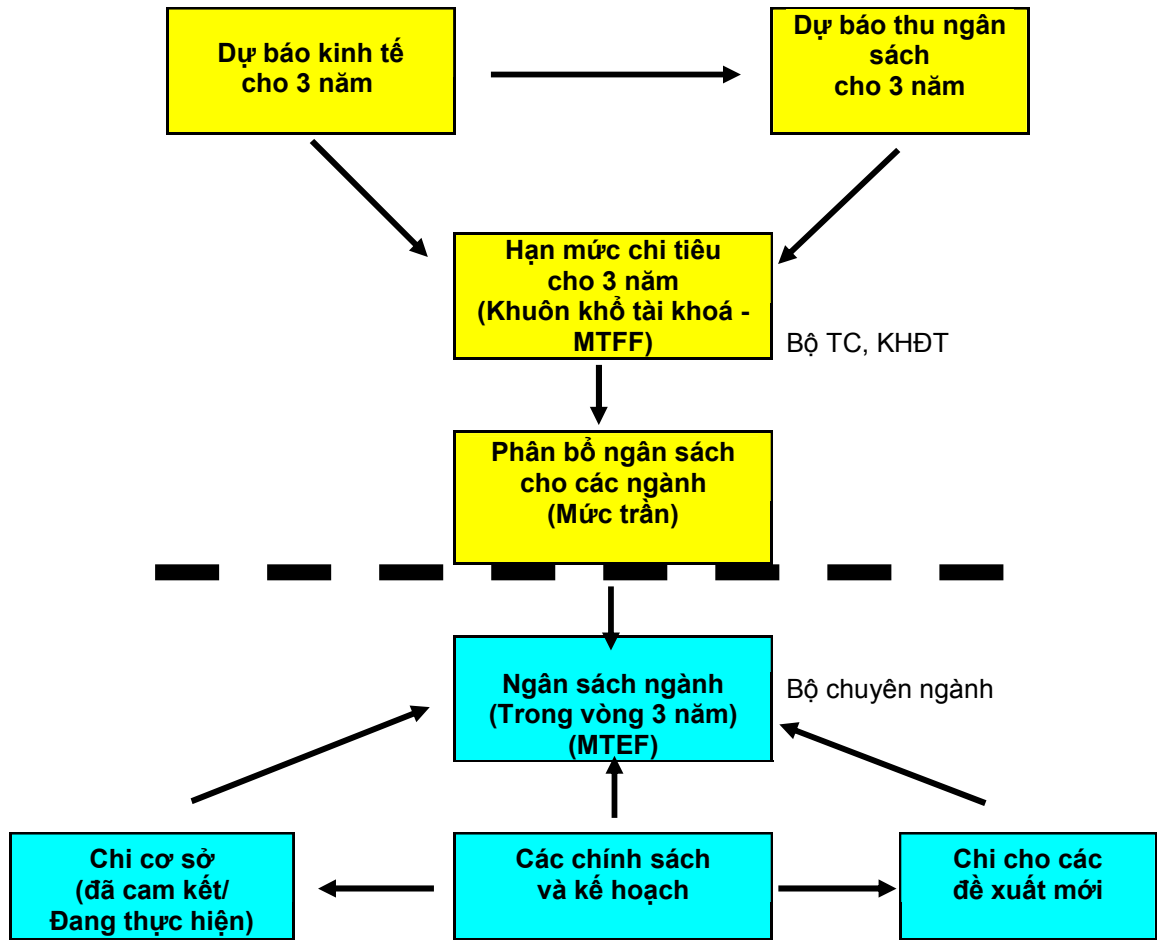
3.1.1.2. Quá trình triển khai MTEF tại Việt Nam

❖ Đặc trưng cơ bản của mô hình MTEF tại Việt Nam

Mô hình MTEF đang được xây dựng ở Việt Nam có những đặc trưng cơ bản như sau: Thứ nhất, mô hình này yêu cầu các KH phân bổ NS phải xuất phát từ mục tiêu ưu tiên của KHPT, trong đó gắn kết giữa chi tiêu với số thu sẵn có, gắn kết giữa chi tiêu với mục tiêu, định hướng, chính sách và kết quả mong đợi và phải đánh giá được sự đóng góp của khu vực tư nhân và khu vực nhà nước vào thực hiện KHPT. Thứ hai, KHNS được xây dựng một cách toàn diện, trong đó phản ánh cả nguồn NSNN và ngoài NSNN, kết hợp cả chi đầu tư và chi thường xuyên, để cơ quan phê duyệt KHNS có được bức tranh tổng thể về tác động tài chính đối với mỗi quyết định đưa ra. Thứ ba, trần NS đáng tin cậy và bền vững được xác định và thông báo cho các ngành trước khi tiến hành xây dựng MTEF ngành. Theo đó, các ngành sẽ xây dựng MTEF của ngành mình theo các ưu tiên chiến lược ngành, nhưng phải phân biệt được giữa chi cơ sở với chi đề xuất mới. Nguyên tắc chung là ưu tiên giải quyết nhu cầu kinh phí cho các khoản chi cơ sở trước, nếu còn nguồn lực có thể cân đối được mới tính đến chi cho các đề xuất mới. Cuối cùng, KHNS theo mô hình MTEF được xây dựng cho ba năm liên tục theo hình thức cuốn chiếu, tức là cứ sau khi kết thúc mỗi năm NS thì một năm trung hạn mới lại được bổ sung để luôn đảm bảo khuôn khổ lập MTEF là ba năm.

❖ Quy trình lập MTEF

MTEF kết hợp cả quy trình từ trên xuống và quy trình từ dưới lên. Quy trình kỹ thuật để lập MTEF được mô tả trong Hình 3.2. Quy trình này gồm hai nội dung cơ bản: các cơ quan tổng hợp xây dựng KH tài chính trung hạn (MTFF) và các ngành xây dựng KH chi tiêu trung hạn (MTEF)



Hình 3.2. Quy trình kỹ thuật lập MTF&EF

Các cơ quan tổng hợp xây dựng MTFF. Trước tiên, các cơ quan tổng hợp (như Bộ TC, Bộ KH&ĐT ở trung ương hay các Sở tương ứng ở cấp tỉnh) sẽ căn cứ vào các dự báo KTXH trong 3 năm và các chính sách hiện hành về thu NS để đưa ra các dự báo thu NS trong 3 năm. Trên cơ sở tổng thu NS có thể phân bổ, và định hướng chiến lược cho sự phát triển quốc gia hoặc địa phương, các cơ quan tổng hợp sẽ phân bổ tổng thu thành hạn mức chi tiêu cho các ngành và lĩnh vực (còn gọi là trần NS trung hạn theo ngành). Các nội dung này được phản ánh trong tài liệu MTFF và được chính phủ trung ương hoặc UBND tỉnh thông qua.

Như vậy, MTFF có thể được xem như một tài liệu chiến lược, kết nối từ các chiến lược và KHPT KTXH 5 năm của quốc gia (hoặc tỉnh) với các dự báo trung

hạn về nguồn thu NS với việc phân bổ tổng hạn mức NS cho các ngành theo mục tiêu ưu tiên quốc gia/tỉnh. Do đó, không nên hiểu đơn giản MTFF như một bản KH tài chính, mà chính xác hơn, phải nhìn nhận đây như một KHNS tổng thể ở cấp khái quát nhất gắn với chiến lược phát triển của quốc gia hay toàn tỉnh.

Các ngành xây dựng MTEF. Căn cứ vào mức trần đã được giao, các ngành tiến hành phân bổ chi tiết theo các ưu tiên chiến lược của ngành, trong đó có phân định rõ giữa chi cơ sở và chi đề xuất mới, sao cho có thể thực hiện được nhiệm vụ được giao với tổng chi tiêu không vượt quá mức trần đã cho.

Đến đây, các cơ quan tổng hợp và các Bộ, ngành, địa phương sẽ cùng nhau tổng hợp và cân đối giữa tổng nhu cầu chi tiêu của các đơn vị với hạn mức chi tiêu trần đã được duyệt. Sau khi đã thống nhất về hạn mức kinh phí chung, các Bộ, ngành và địa phương sẽ xây dựng dự toán thống nhất chi tiết cho từng năm trong khuôn khổ ba năm của mình. Chính phủ rà soát, thảo luận và thông qua dự toán cho từng năm trong khuôn khổ trung hạn của các đơn vị, rồi trình Quốc hội phê duyệt.

Cũng tương tự như với MTFF, MTEF không đơn thuần là một bản KHNS ngành và nó cũng không thay thế cho dự toán NS hàng năm. Tuy nhiên, đây là một tài liệu chính sách, nhằm làm rõ mối quan hệ giữa các mục tiêu chiến lược của ngành (đã được phản ánh trong các chiến lược hoặc KHPT ngành 5 năm) với phương án phân bổ NS để thực hiện các mục tiêu đó. Vì thế, nếu coi MTFF như bản KHNS gắn với KHPT KTXH cấp quốc gia/tỉnh thì MTEF là bản KHNS gắn với KHPT ngành.

Như vậy, so với quy trình lập KHNS theo kết quả đã trình bày tại mục 1.3.2.3, quy trình MTEF có rất nhiều điểm tương đồng. Nét hạn chế lớn nhất của nó so với lập KHNS theo kết quả là chưa thực sự gắn kết được phân bổ chi tiêu với các chỉ số đo lường kết quả. Chính vì thế, MTEF được coi là bước chuẩn bị quan trọng để tiến tới lập KHNS theo kết quả. Trong bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi như Việt Nam, các điều kiện về thể chế, tổ chức, kỹ thuật... chưa cho phép chuyển ngay sang lập KHNS theo kết quả thì việc triển khai MTEF là một bước đi thận trọng và khả thi.

❖ *Quá trình thực hiện thí điểm MTEF tại Việt Nam*

Quá trình thí điểm MTEF ở Việt Nam có thể được tạm chia làm hai giai đoạn. Giai đoạn đầu tiên (2002-2004) là hỗ trợ của UNDP nhằm xây dựng thí điểm MTEF cho ngành Giáo dục trong khuôn khổ Dự án VIE/96/028 về Đánh giá chi tiêu công và nỗ lực xây dựng dự toán 2004-2007 theo kiểu MTEF của nhóm Tư vấn Bannock do Ngân hàng Thế giới tài trợ. Giai đoạn thứ hai (2005-nay) là giai đoạn cải cách MTEF tương đối toàn diện, dưới hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới trong khuôn khổ dự án Cải cách quản lý tài chính công (PFMRP), do Bộ TC là cơ quan điều phối.

Ở giai đoạn 2, cấu phần II của PFMRP tập trung vào thực hiện thí điểm MTEF với các đối tượng tham gia thí điểm là 2 Bộ tổng hợp (Bộ KH&ĐT, Bộ TC), 4 Bộ chuyên ngành (Bộ NN&PTNT, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Y tế) và 4 tỉnh, thành phố (Hà Nội, Hà Tây cũ, Bình Dương và Vĩnh Long).

❖ *Kết quả đạt được và bài học rút ra*

Một số kết quả ban đầu của quá trình triển khai thí điểm xây dựng MTF&EF đã được Vụ NSNN, Bộ TC tổng hợp trong [14] như sau: (i) nâng cao chất lượng công tác dự báo các chỉ tiêu KTXH và dự báo chính sách tài khoá, dự báo NLTC công trong trung hạn; (ii) tạo thói quen xác định và thông báo trước trần chi tiêu, nhờ đó phân bổ chi NSNN đã có trọng tâm hơn, tập trung nguồn lực thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm của ngành, lĩnh vực; (iii) các Bộ, địa phương cũng đã bước đầu sử dụng MTF và MTEF để xem xét, quyết định việc hoạch định chính sách, chế độ trong phạm vi nguồn lực được dự báo; (iv) một mô hình MTF&EF mang đặc trưng của Việt Nam đang được hình thành và hoàn thiện; (v) năng lực của đội ngũ cán bộ tham gia MTEF đã được cải thiện đáng kể và lợi ích của cách tiếp cận mới này được các bên đón nhận.

Bên cạnh đó, quá trình thí điểm MTEF trong bốn năm qua đã chỉ ra được những điểm yếu cần phải cải thiện nhằm triển khai MTEF cũng như trong quản lý NS nói chung. Còn nhiều khó khăn cũng như các vấn đề phải cải thiện cả về nền tảng để triển khai cũng như mô hình và phương thức triển khai.

Nền tảng triển khai. Với hệ thống NS kép, có sự tách biệt giữa KH và NS như hiện nay, chúng ta chưa kết nối được giữa phân tích và dự báo kinh tế vĩ mô

với phân tích và dự báo tài khóa, quyết định KH và NS. Phương pháp “trung hạn” nặng về phân tích và phân bổ chi đầu tư, gắn với chi thường xuyên, trong khi phối hợp giữa cơ quan TC với cơ quan KH còn chưa tốt... Hơn nữa, do ảnh hưởng của mô hình KHH tập trung, hiện rất khó gắn kết giữa mục tiêu KH với chi tiêu. Năng lực phân tích chi tiêu, đặc biệt là phân tích vĩ mô của các cơ quan nhà nước còn yếu kém. MTEF đòi hỏi sử dụng rất nhiều thông tin, nhưng do quá trình phân cấp, các luồng thông tin phục vụ lập MTEF còn nhiều bất cập. NS của Việt Nam chưa toàn diện nên chưa phản ánh đúng và đủ biến động nhu cầu chi tiêu...

Mô hình triển khai. Theo cách phân loại ở trên, mô hình của Việt Nam được thiết kế ở mức khá chi tiết (MTEF theo chương trình chi tiêu), nhằm hướng tới bước tiếp theo là lập NS theo chương trình. Mô hình này tốt nhưng khá tham vọng, đòi hỏi nhiều phân tích để biện minh, giải trình về chi tiêu, nguồn vốn và gắn với các mục tiêu KH... Hơn nữa, nhiều khái niệm là rất mới, đòi hỏi các chuyên gia triển khai phải hiểu rất sâu về ngành và hệ thống của Việt Nam mới có thể đưa ra các mô hình tính toán chi tiêu cơ sở hợp lý phù hợp cho từng ngành, lĩnh vực nhưng vẫn phải thống nhất. Cho đến nay, chưa một ngành thí điểm nào khẳng định là đã tìm ra mô hình tính toán chi tiêu cơ sở tối ưu nhất cho mình. Một khó khăn nữa về mặt mô hình là đòi hỏi có điều chỉnh trong quy trình lập NS (ví dụ, yêu cầu phải xây dựng được MTEF, thậm chí cả MTEF trước khi lập NS năm), trong khi những thay đổi như vậy rất khó khăn về mặt pháp lý (do các quy định trong Luật NSNN chưa được điều chỉnh tương ứng)...

Phương thức triển khai. Do tính chất triển khai trong giai đoạn vừa qua chỉ dừng ở mức độ thí điểm nên sự tham gia của Bộ và các đơn vị thí điểm chưa nhiều. Bên cạnh quyết tâm của lãnh đạo, mô hình này vẫn được triển khai khá dè dặt, chưa thực hiện được hết các yêu cầu kỹ thuật như: triển khai bộ phận phân tích vĩ mô, phân tích tài khóa để phối hợp với việc lập MTEF và xác định trần chi tiêu cho các ngành; thí điểm lập NS theo chương trình trên nền “MTEF”...

3.1.1.3. *Đánh giá khả năng vận dụng mô hình MTEF vào lập KHPT KTXH địa phương tại Việt Nam*

Với những đánh giá đã nêu ở trên, mô hình MTF&EF là một mô hình gắn kết triệt để nhất giữa KHPT và NS hiện nay. Tuy nhiên, để mô hình này thực sự đi vào cuộc sống sẽ còn cần một thời gian nghiên cứu, hoàn thiện nữa, đi kèm với những thay đổi tương ứng trong hệ thống pháp lý của nước ta. Để đánh giá khả năng vận dụng mô hình này vào công tác lập KHPT KTXH ở cấp địa phương, Luận án cũng phân tích theo các điều kiện cần và đủ cho sự gắn kết giữa KH và NLTC (Hình 1.4) để chỉ ra được những bài học mà mô hình MTEF có thể cung cấp.

❖ *Các điều kiện cần cho sự gắn kết KH và nguồn lực tài chính*

Tính ưu tiên chiến lược về mục tiêu. Mô hình MTEF cung cấp một phương pháp luận quan trọng để xác định các mục tiêu chiến lược. Nhắc lại rằng KH chiến lược là yêu cầu đầu tiên của MTEF, vì đó là căn cứ quan trọng nhất để phân bổ thu NSNN thành giới hạn trần NS cho ngành, cũng như để từng ngành phân bổ mức trần NS cho các hoạt động ưu tiên. Ở cấp tổng thể, KHPT KTXH của địa phương phải đóng vai trò tương tự như MTEF, tức là phân tích, dự báo được các xu hướng kinh tế vĩ mô và khả năng thu NS của tỉnh trong trung hạn, xác định mục tiêu chiến lược của tỉnh và mức độ ưu tiên giữa các ngành trong tỉnh để đạt mục tiêu đó. Đây sẽ là căn cứ để tỉnh phân chia nguồn thu của địa phương cho các ngành theo mục tiêu của KHPT KTXH tỉnh. Ở cấp ngành, mỗi ngành phải xây dựng KHPT ngành của mình nhằm thực hiện được nhiệm vụ ưu tiên mà KHPT KTXH tỉnh đã đặt ra, đồng thời đáp ứng được các mục tiêu khác về quản lý ngành do cơ quan quản lý ngành cấp trên yêu cầu. KHPT ngành cũng phải xây dựng theo kiểu KH chiến lược. Cụ thể hơn, xuất phát từ mục tiêu của ngành và dự báo các vấn đề sẽ phát sinh trong kỳ KH để đề ra các giải pháp kỹ thuật và giải pháp tài chính. Trên cơ sở cân đối nhu cầu về NLTC với khả năng huy động (cả nguồn NSNN và ngoài NSNN), ngành sẽ ưu tiên hóa các giải pháp và cụ thể hóa thành các chỉ tiêu KH tương ứng. Như vậy, mô hình MTEF giúp các địa phương có một cách tiếp cận rõ nét trong lập KH chiến lược và phân định rõ ràng chức năng, nội dung giữa KH theo lãnh thổ (KHPT

KTXH) và KH theo ngành (KHPT ngành), một vấn đề mà lâu nay các địa phương còn rất lúng túng.

Ưu tiên hóa nguồn lực NSNN. Mô hình MTEF cũng đưa ra những nguyên tắc quan trọng để ưu tiên hóa nguồn lực. Nguyên tắc đầu tiên là trong điều kiện nguồn NSNN có hạn, về cơ bản phải ưu tiên thực hiện các hoạt động đang tiếp diễn (chi tiêu cơ sở), sau đó mới xem xét đến các đề xuất mới theo thứ tự ưu tiên. Trong trường hợp các đề xuất mới được chứng minh có hiệu quả rõ ràng hơn so với chi tiêu cơ sở, ngành cần đánh giá lại chi tiêu cơ sở và có thể quyết định đình hoãn các khoản chi tiêu thấy không còn hợp lý nữa để chuyển vốn sang cho các đề xuất mới. Ngoài ra, MTEF cũng đưa ra trình tự các bước để cân đối và xử lý thiếu hụt về nguồn lực, như: (i) tìm các giải pháp tăng thu; (ii) huy động các nguồn ngoài NSNN để giảm bớt gánh nặng cho NSNN đối với những hoạt động mà khu vực tư nhân có thể tham gia; (iii) tìm các giải pháp tiết kiệm chi cho các hoạt động hiện hành; (iii) cắt giảm các đề xuất mới chưa thực sự ưu tiên; và (iv) đề xuất hỗ trợ từ NS cấp trên. Trình tự này đã tính đến mối quan hệ giữa nguồn NSNN và ngoài NSNN, có thể vận dụng được khi cân đối NLTC để thực hiện các mục tiêu của KHPT KTXH.

Sự tham gia. Điểm nổi bật trong quy trình MTEF là tạo cơ chế tham gia, thảo luận rất chặt chẽ giữa các cơ quan phân bổ vốn và cơ quan quản lý ngành, qua đó làm rõ trách nhiệm của các bên trong việc thực hiện các mục tiêu KH đề ra. Nói cách khác, sự tham gia trong nội bộ khu vực nhà nước, từ việc thảo luận về các mục tiêu chiến lược, các kết quả được cam kết gắn với nguồn lực NSNN được phân bổ là một điểm mạnh cơ bản của mô hình MTEF. Tuy nhiên, mức độ tham gia của các đối tượng ngoài khu vực nhà nước thì chưa được đề cập sâu, và điều này cần được tăng cường bằng những quy định rõ ràng trong quy trình, nội dung và phương pháp lập KHPT KTXH đổi mới.

Hệ thống TDDG. Mô hình MTEF chưa đề cập nhiều đến việc xây dựng hệ thống chỉ số TDDG, nhưng việc xác định các chỉ tiêu về đầu ra và hoạt động dựa trên khả năng NLTC được phân bổ trong MTEF ngành cũng là bước đi quan trọng để các chỉ tiêu KH được xây dựng có tính sát thực và phù hợp với khả năng nguồn lực. Với KHPT KTXH, hệ thống TDDG không chỉ dừng lại ở các chỉ số đầu vào

(nguồn lực), đầu ra (kết quả trực tiếp của việc chi tiêu) mà còn cần xác định cả các chỉ số theo dõi ở cấp kết quả và tác động nữa.

❖ *Các điều kiện đủ cho sự gắn kết KH và nguồn lực tài chính*

Tư duy và sự cam kết của lãnh đạo. Đây cũng là một điểm yếu chung trong quá trình thí điểm MTEF ở Việt Nam, bởi lẽ ngay kinh nghiệm của thế giới cũng đã cho thấy sự cam kết của lãnh đạo là yếu tố quyết định quan trọng đến thành công của MTEF. Tuy vậy, suy rộng ra thì mọi cải cách liên quan đến thể chế đều không thể thiếu yếu tố này. Kinh nghiệm của thí điểm MTEF là đưa Quốc hội và HĐND vào cuộc, giúp họ thấy rõ lợi ích của mô hình mới trong việc tăng cường tính trách nhiệm, công khai, minh bạch trong sử dụng công quỹ của các cơ quan chính quyền. Nhờ đó, công việc giám sát của các cơ quan dân cử sẽ thuận lợi và thực chất hơn. Ngoài ra, PFMRP cũng khai thác mọi cơ hội để tuyên truyền, quảng bá lợi ích của cách tiếp cận mới đến đông đảo các bên hữu quan khác như các đoàn thể quần chúng, cộng đồng các nhà tài trợ, các dự án có mục tiêu tương tự... Qua đó, tranh thủ được sự ủng hộ của các bên và tạo áp lực lớn hơn cho các nhà lãnh đạo địa phương cam kết với sự thay đổi. Đối với đổi mới lập KHPT KTXH địa phương, tạo được sự hiểu biết và ủng hộ từ các đối tượng khác có liên quan cũng là cách đi hiệu quả nhất để đảm bảo sự cam kết của lãnh đạo địa phương và sự “vào cuộc” thực sự của các cơ quan quản lý nhà nước.

Môi trường thể chế phân cấp. Ngoài những cải cách trong môi trường thể chế chung, trong phạm vi thí điểm, Bộ TC đã đề xuất Thủ tướng có những chỉ thị cụ thể yêu cầu các đơn vị thí điểm phải xây dựng KHNS theo mô hình MTEF, đồng thời bản thân Bộ cũng ban hành hàng loạt Thông tư chỉ đạo vấn đề này. Đó là một thông điệp quan trọng cho thấy tính nghiêm túc và cam kết của trung ương theo đuổi sự đổi mới, ngay cả khi các văn bản pháp lý cao hơn như Luật hay Nghị định chưa ra đời. Đây cũng là một gợi ý tốt cho quá trình thể chế hóa đổi mới công tác lập KH ở Việt Nam.

Cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin. Chất lượng của MTEF phụ thuộc rất nhiều vào mức độ cung cấp thông tin từ các ngành, các cấp – một điểm yếu cố hữu trong hệ thống KH và NS của Việt Nam. Để làm được điều đó, cần xây dựng một quy chế cung cấp thông tin cụ thể, có hiệu lực pháp lý và gắn trách nhiệm rõ ràng giữa các bên.

Ngoài ra, cần thiết kể các biểu mẫu dễ hiểu, dễ sử dụng để các bên có thể cung cấp thông tin nhất quán và qua quá trình cung cấp thông tin có thể phát hiện được những nút thắt cổ chai trong luồng thông tin giữa các cấp để có giải pháp tháo gỡ.

Năng lực cán bộ chuyên môn. Quá trình thí điểm MTEF đã tạo điều kiện để nâng cao năng lực cho cán bộ tham gia, đồng thời cũng phát hiện được những năng lực quan trọng nhất cần tập trung đào tạo cho các cấp. Những năng lực này không chỉ phục vụ cho mô hình MTEF mà cũng là những năng lực quan trọng cho công tác lập KH ở địa phương, ví dụ như năng lực phân tích, đánh giá, dự báo, dự toán chi phí, ưu tiên hóa... Vì thế, sự phối hợp giữa các nỗ lực đổi mới sẽ giúp nhanh chóng nâng cao năng lực cho cán bộ địa phương và tiết kiệm được nguồn lực của các bên.

3.1.2. Mô hình gắn kế hoạch với nguồn lực từ cấp cơ sở: Lập kế hoạch có sự tham gia

3.1.2.1. Quá trình triển khai mô hình lập kế hoạch có sự tham gia tại Việt Nam

Quá trình áp dụng mô hình lập KH có sự tham gia ở Việt Nam có thể tạm chia làm ba giai đoạn. Giai đoạn đầu, từ cuối những năm 1990, mô hình này lần đầu tiên được đưa vào Việt Nam trong khuôn khổ một số dự án đơn lẻ hỗ trợ phát triển và giảm nghèo của các tổ chức phi chính phủ quốc tế. Đến giữa những năm 2000, sau khi tổng kết bài học về thành công và hạn chế của các mô hình này, các nhà tài trợ lớn như Ngân hàng Thế giới, Sida (Thụy Điển), AusAid (Ôxtrâyliya)... đã cải tiến và áp dụng trên một quy mô lớn hơn trong các chương trình tài trợ của mình. Cuối cùng, hiệu quả và tính khả thi của các thử nghiệm đã thuyết phục được chính phủ Việt Nam, và chính phủ đã từng bước lồng ghép các ý tưởng về huy động sự tham gia của người dân vào các CTMTQG và các chủ trương, chính sách giảm nghèo và phát triển nông thôn của nước ta. Mục này lựa chọn phân tích ba chương trình/dự án điển hình, đại diện cho ba giai đoạn phát triển đó của mô hình lập KH có sự tham gia và gắn với nguồn lực ở cấp cơ sở. Đó là: Dự án phát triển lâm nghiệp xã hội Sông Đà (SFDP) do GTZ (Đức) tài trợ; các chương trình giảm nghèo được tài trợ bằng vốn ODA và CTMTQG về phát triển KTXH các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc miền núi giai đoạn 2006-2010 (gọi tắt là Chương trình 135 giai đoạn 2, hay CT135-II) của chính phủ Việt Nam và do Ủy ban Dân tộc điều

hành chung. Từ đó, rút ra các bài học để áp dụng mô hình đó vào hệ thống lập KHPT KTXH chính thức cấp cơ sở ở Việt Nam.

❖ *Từ mô hình lập KHPT thôn/bản...*

Dự án SFDP là một trong những dự án đầu tiên giới thiệu mô hình lập KHPT thôn/bản tại hai tỉnh Tây Bắc nước ta là Sơn La và Lai Châu, với tổng thời gian thực hiện dự án là 12 năm (1993-2004). Mục tiêu tổng quát của dự án là *cải thiện điều kiện sống của người dân địa phương lưu vực sông Đà kết hợp với ổn định sinh thái*. Để đạt được mục tiêu đó, dự án có nhiều đầu ra dự kiến, trong đó có hỗ trợ thôn, bản ở hai tỉnh lập KHPT thôn/bản theo phương pháp có sự tham gia của cộng đồng.

“Lập KHPT từ cơ sở (thôn, bản, phường, xã) có người dân tham gia là người dân thảo luận, đánh giá những khó khăn, trở ngại, các nguồn lực cần thiết, đề ra những mục tiêu phát triển lâu dài, xác định những hoạt động hàng năm nhằm đạt mục tiêu và phù hợp với định hướng phát triển KTXH của địa phương.” ([67], tr. 4).

Để lập KH thôn/bản có sự tham gia, trong năm đầu tiên, người dân sẽ được huy động để đánh giá chi tiết hiện trạng thôn/bản. Từ đó sẽ tiến hành xây dựng KHPT thôn/bản tổng thể, với tầm nhìn trung hạn (5 năm), trong đó xác định rõ mục tiêu phát triển của thôn bản, lựa chọn thứ tự ưu tiên giữa các hoạt động đã vạch ra. Trên cơ sở này, thôn, bản tiến hành xây dựng KHPT hàng năm, trong đó người dân sẽ lựa chọn mục tiêu và các hoạt động ưu tiên để thực hiện mục tiêu trung hạn. Tiếp theo đó, xã sẽ tổng hợp các KHPT thôn/bản vào KH xã và gửi lên huyện để thẩm định và phê duyệt. Trước khi phê duyệt, huyện tiến hành thẩm định KH xã và có thể yêu cầu xã chỉnh sửa KH cho phù hợp với nguồn lực hỗ trợ từ bên ngoài.

Đánh giá cụ thể về phương pháp lập KHPT thôn/bản của dự án, có thể thấy những ưu điểm mà phương pháp này đã mang lại. Nổi bật nhất là phương pháp này đã thực sự lấy người dân ở các thôn, bản làm trung tâm, do đó đã đảm bảo được *tính sở hữu* của người dân đối với bản KH của họ. Ưu điểm thứ hai là việc tổng hợp KH từ dưới lên đảm bảo KH cấp trên phản ánh đúng ưu tiên của người dân thôn/bản. Ngoài ra, phương pháp này đã nâng cao năng lực cho người dân và chính quyền địa phương, thúc đẩy thực hiện dân chủ cơ sở và trao quyền.

Bên cạnh đó, lập KHPT thôn/bản cũng bộc lộ một số nhược điểm quan trọng. Điểm yếu nhất của mô hình này là nó không hòa nhập với điều kiện thể chế hiện hành ở Việt Nam. Trong tổ chức hệ thống KH ở nước ta, thôn/bản không phải là cấp KH, vì thế KHPT thôn/bản chỉ mang tính chất tự quản, không bắt buộc phải xây dựng và cũng không có nguồn NS nào đảm bảo thực thi. Đối với KH ở các cấp cao hơn, Luật Tổ chức HĐND và UBND [66] cũng đã nêu rõ KH cấp nào sẽ do HĐND cấp đó phê duyệt, vì thế việc quy định tỉnh phê duyệt KH huyện và huyện phê duyệt KH xã theo quy định của SFDP là không hợp lý. Thứ hai, KHPT thôn/bản theo cách này mới chỉ đáp ứng được yêu cầu về sự tham gia, nhưng không đảm bảo sự gắn kết nguồn lực bởi lẽ khi lập KHPT thôn/bản, người dân chỉ thuận tụy để đạt nhu cầu mà không rõ NS có thể đảm bảo được là bao nhiêu. Nguyên tắc biết trước trần NS không được thỏa mãn đã dẫn đến tình trạng thôn/bản lập “KH nhu cầu” quá mức, khiến nhiều hoạt động mà người dân đã ưu tiên cũng không thể có kinh phí thực hiện. Tình trạng này nếu không được khắc phục sẽ làm mất dần tác dụng của phương pháp lập KH có sự tham gia, khiến người dân nản lòng khi thấy các nhu cầu “chính đáng” của mình không được đáp ứng mà không rõ nguyên nhân vì sao. Cuối cùng, việc yêu cầu cấp thôn/bản xây dựng KHPT trung hạn 5 năm là một yêu cầu quá sức đối với trình độ, năng lực và sự hiểu biết của người dân trong thôn.

Nhận thấy rõ những hạn chế đó, và cũng nhằm thử nghiệm một mô hình trao quyền thực sự cho cấp xã, nhiều CTDA tài trợ đã thiết kế một nguồn NS riêng cho cấp xã, còn được gọi là Quỹ phát triển địa phương (QPTĐP), để xã toàn quyền sử dụng theo các mục tiêu ưu tiên đã được người dân trong xã lựa chọn thông qua quá trình lập KHPT có sự tham gia. Điển hình trong số các CTDA này là Chương trình Chia sẻ do Thụy Điển tài trợ và Bộ KH&ĐT quản lý, Chương trình VOICE do Ai len tài trợ cho tỉnh Bắc Kạn, Chương trình Hỗ trợ Chương trình 135-II của Quảng Ngãi (gọi tắt là Chương trình ISP) do Ôxtrâyliatài trợ và nhiều dự án khác.

❖ ... đến mô hình lập KHPT thôn/xã kết hợp với Quỹ phát triển địa phương

Đặc điểm chung của tất cả các dự án xây dựng mô hình lập KHPT thôn/xã kết hợp với QPTĐP là áp dụng phương pháp lập KH có sự tham gia từ dưới lên, đi kèm

với một nguồn NS được xác định trước, phục vụ cho việc thực hiện các hoạt động được đề xuất trong KHPT thôn/xã có sự tham gia.

Lập KHPT thôn/xã có sự tham gia cũng được bắt đầu từ cấp thôn, xã theo cách tiếp cận tương tự SFDP. Quy trình để xây dựng KHPT thôn/xã có sự tham gia bao gồm năm bước cơ bản: (1) Phân tích hiện trạng KTXH trong thôn/xã; (2) Lập KHPT thôn/xã có sự tham gia; (3) lập KH chi tiết cho các hoạt động được xét chọn từ KHPT thôn để triển khai thực hiện; (4) thực hiện, theo dõi và giám sát các hoạt động; và (5) xem xét, đánh giá và báo cáo về các hoạt động thực hiện.

Điểm khác biệt là người dân sẽ tham gia tích cực vào các quyết định về việc phân bổ nguồn NS của QPTĐP, đáp ứng nhu cầu, nguyện vọng của cộng đồng và phù hợp với các tiêu chí hỗ trợ của dự án. Ngoài ra, QPTĐP còn phân bổ nguồn lực cho các xã, huyện để thực hiện các hoạt động có tính liên thôn, liên xã nhằm hỗ trợ cho các KHPT của địa phương. Một khía cạnh quan trọng của QPTĐP là nó cung cấp cho người dân thôn bản, xã, huyện một mức kinh phí tối thiểu chắc chắn trong nhiều năm và được thông báo trước.

Ưu điểm nổi bật của mô hình kết hợp KHPT thôn/xã với QPTĐP so với mô hình của SFDP trước đây là ở chỗ QPTĐP đã đảm bảo tính khả thi của KHPT thôn/xã nhờ: (i) duy trì và phân bổ NS ổn định; (ii) kinh phí được thông báo trước; và (iii) có sự hỗ trợ kỹ thuật thỏa đáng trong suốt quá trình xây dựng và thực hiện KH. Nhờ đó, xây dựng KH đã thực sự được người dân coi trọng (xem Hộp 3.1) và thấy thiết thực. Mặt khác, bản KHPT được xây dựng có chất lượng đã trở thành căn cứ cơ bản để phân bổ nguồn QPTĐP và người dân “tự giám sát” việc sử dụng nguồn quỹ đó rất hiệu quả.

Mô hình này đảm bảo được tính chủ động và trách nhiệm cao trong quá trình thực hiện KH, nhờ đã gắn trao quyền với phân cấp NS một cách hiệu quả. Đồng thời, nó cũng giúp cách tiếp cận này trở thành một ví dụ điển hình về cơ chế minh bạch trong tiếp cận và quản lý nguồn lực, cũng như tiếp cận thông tin. Sự minh bạch về phân bổ và quản lý nguồn lực được thể hiện ở từng bước trong quy trình lập, phê duyệt KH và TDDG thực hiện KH. Mọi người dân đều có cơ hội tham gia và được biết về quy trình, phương thức lập KH, hình thức ra quyết định sử dụng nguồn lực, và quan trọng hơn, họ được giao quyền quản lý và giám sát sử dụng nguồn lực.

Hộp 3.1. Hiệu quả của việc gắn KH với nguồn lực trong Chương trình Chia sẻ

Chương trình Chia sẻ đã thực hiện được đồng bộ trong triển khai, nghĩa là người dân vừa được tiếp cận với cơ hội tham gia lập KH và quản lý, vừa được hỗ trợ quỹ để thực hiện các KH này. Điều này giúp cho người dân và cấp thôn nâng cao năng lực và nhận thức của họ trong các hoạt động phát triển cộng đồng và nâng cao đời sống xã hội. Họ nhận thức nhiều hơn về nguồn lực mà họ được quyền phân bổ, và khi tham gia lập KH và giám sát, họ quan tâm nhiều hơn đến hiệu quả của công trình, biết phê phán những công trình thực hiện không tốt, hiệu quả kém, hay sử dụng sai mục đích, không hiệu quả. Một vài dự án về phát triển nông thôn và XDGN trên địa bàn của tỉnh đã thực hiện theo quan điểm này, nhưng vì chưa đồng bộ giữa lập KH và chuyển vốn đến dân nên tác dụng còn hạn chế. Một số dự án làm theo cách lập KH đến thôn, nhưng lại không có kinh phí của QPTĐP.

Nguồn: Tọa đàm cấp tỉnh với Sở KHĐT Quảng Trị, ([38], tr. 69).

Bên cạnh đó, mô hình này vẫn còn bộc lộ một số hạn chế. Trước hết, việc triển khai lập KHPT thôn/bản vẫn chưa khắc phục được hoàn toàn hạn chế về “tầm nhìn ngắn hạn, chỉ tập trung vào các nhu cầu trước mắt, thiếu định hướng mang tính chiến lược và hướng tới tạo thu nhập bền vững, lâu dài” đã được chỉ ra từ mô hình của SFDP. Điều này có thể là một nhược điểm mang tính tự nhiên, bởi lẽ KH càng lập ở cấp thấp thì càng khó có được thông tin, năng lực và động cơ để xác định được một tầm nhìn dài hạn. Đây sẽ là một sự đánh đổi cần chấp nhận giữa việc phát huy dân chủ và trao quyền cho người dân với hạn chế của một cách nhìn ngắn hạn trong lựa chọn mục tiêu KH. Tăng cường thông tin định hướng từ cấp huyện và duy trì các kênh đối thoại thường xuyên giữa cấp huyện, xã và thôn là biện pháp quan trọng để khắc phục hạn chế này.

Thứ hai, lập KHPT định hướng đòi hỏi một tư duy KH mang tính chiến lược, khả năng tổng hợp và phân tích thông tin, tính toán cân đối chi phí hiệu quả, các yếu tố kinh tế, xã hội và môi trường. Trong điều kiện năng lực của cấp xã và thôn, đặc biệt ở vùng dân tộc nghèo, rất hạn chế, muốn đáp ứng được yêu cầu đó của lập KHPT sẽ cần thời gian dài với những hỗ trợ kỹ thuật liên tục cho đến khi hình thành được một tư duy mới. Các dự án thường phải bố trí một lượng kinh phí khá lớn cho việc nâng cao năng lực này. Nhưng khi những hỗ trợ tài chính mang tính chất dự án như vậy không còn nữa thì đây sẽ là một thách thức lớn đối với công cuộc đổi mới công tác lập KHPT KTXH các cấp.

Thứ ba, sự kết nối giữa KHPT thôn/xã với KHPT KTXH – loại hình KH nằm trong hệ thống KHH kinh tế quốc dân chính thức của Việt Nam – còn chưa rõ ràng.

Trên thực tế, các xã đều duy trì lập song song 2 bản KH: KHPT KTXH xã (theo hệ thống chính thức) và KHPT xã (KH theo yêu cầu của các dự án và sử dụng nguồn lực của dự án, tức là QPTĐP), chứ chưa lồng ghép được KHPT xã (theo dự án) vào KHPT KTXH của hệ thống chính quyền. Hơn nữa, QPTĐP là nguồn NS chủ lực để thực hiện KHPT thôn/xã, nhưng phạm vi sử dụng quỹ này lại bị bó hẹp trong một số lĩnh vực cụ thể được quy định ngay từ đầu, tùy theo mục tiêu của từng dự án. Vì thế, khả năng lồng ghép nguồn lực của dự án với các CTDA khác trên địa bàn như các CTMTQG, Chương trình kiên cố hóa trường học, CT135-II... còn rất hạn chế. Và việc gắn kết KH với nguồn lực mới chỉ dừng lại ở một phạm vi tương đối hẹp, chứ chưa bao trùm tất cả các lĩnh vực KTXH như yêu cầu đối với KHPT KTXH xã. Điều này cho thấy, nếu muốn vận dụng mô hình này vào hệ thống lập KH chính thức của nhà nước thì cần rất thận trọng và phải nhận thức được sâu sắc sự giống và khác nhau giữa hai hệ thống. Có như vậy thì mô hình kết hợp lập KH thôn/xã với QPTĐP mới có chỗ đứng bền vững trong hệ thống của chính phủ.

❖ *...và sự vận dụng mô hình lập kế hoạch có sự tham gia vào các CTDA giảm nghèo tại Việt Nam*

Từ kinh nghiệm của các dự án tài trợ, lập KH có sự tham gia đã được nghiên cứu và dần áp dụng vào các CTDA giảm nghèo ở Việt Nam, mà điển hình nhất là CT135-II. Chương trình này bao phủ 1.644 xã nghèo trong 45 tỉnh, phần lớn thuộc các vùng dân tộc miền núi. Mục tiêu tổng quát của Chương trình là *tạo sự chuyển biến nhanh về sản xuất, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp theo hướng sản xuất gắn với thị trường; cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho đồng bào các dân tộc ở các xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn một cách bền vững, giảm khoảng cách phát triển giữa các dân tộc và giữa các vùng trong cả nước* [28]. Chương trình được thiết kế làm 3 hợp phần: (1) Hỗ trợ sản xuất; (2) Phát triển cơ sở hạ tầng; và (3) Nâng cao năng lực.

Về lập KH. CT135-II là một trong số ít các CTDA điển hình của chính phủ mà ở đó, nhu cầu của người dân địa phương ít nhiều đều được phản ánh trong các KH của Chương trình. Tuy nhiên, cách tập hợp nhu cầu của người dân thường không được bài bản và chặt chẽ như trong các CTDA tài trợ. Theo một nghiên cứu

tại các xã CT135-II trên địa bàn 4 tỉnh Thanh Hóa, Thừa Thiên – Huế, Quảng Trị và Lâm Đồng do UNDP tài trợ [47], các tác giả thấy rằng hầu hết các trường hợp, lãnh đạo xã hoặc huyện thường tự lựa chọn danh sách về các công trình CT135-II, rồi tổ chức họp để thông báo cho người dân và người dân chỉ đơn giản là góp ý kiến vào đó. Chính vì sự tham gia hạn chế này mà nhiều khi người dân cho biết rằng, họ không được hỏi ý kiến về CT135-II và cũng chỉ biết rất ít hoặc không hề biết về chương trình này. Cấp huyện vẫn giữ quyền thẩm tra và phê duyệt nên cũng ảnh hưởng tới chất lượng của sự tham gia trong lập KH vì cấp huyện vẫn có thể “lái” được hướng đầu tư theo ý mình.

Nhận xét về quá trình lập KH có sự tham gia trong CT135-II, có thể thấy, mặc dù trong CT135-II, sự tham gia chủ yếu mới chỉ dừng lại ở việc thông báo cho người dân được biết về KH, nhưng điều đó cũng đã minh bạch hơn nhiều so với thực tế lập KHPT KTXH địa phương hiện nay. Với CT135-II, do biết trước nguồn kinh phí nên xã có thể chủ động lập KH từ sớm, chứ không phải chờ đến khi có hướng dẫn của huyện.

Về phân bổ nguồn lực. Khác với nhiều CTMTQG khác, CT135-II đã thực hiện cơ chế phân cấp NS rất mạnh xuống cho các địa phương. Vốn từ trung ương được chuyển xuống các tỉnh theo số lượng xã trong CT135-II và mức kinh phí bình quân mỗi xã được hưởng hàng năm. Tuy nhiên, trên cơ sở nguồn kinh phí được cấp, tỉnh có thể tái phân bổ lại giữa các xã cho phù hợp với điều kiện địa phương, bởi lẽ các xã nghèo nhưng có nhu cầu đầu tư, hỗ trợ rất khác nhau.

Trong số các địa phương được đánh giá trong báo cáo trên [47], chưa có tỉnh hoặc huyện nào sử dụng công thức và tiêu chí phân bổ rõ ràng. Đáng lo ngại là một số huyện sử dụng những tiêu chí ngầm định cũng trùng hợp với nhiều tiêu chuẩn nêu trên, nhưng không được chính thức hóa và tính toán khoa học. Nhiều cán bộ cấp huyện đã không thể nêu được các tiêu chí đã sử dụng. Quy trình và phương pháp phân bổ kinh phí của các xã được nêu trong Phụ lục 5.

Rõ ràng, nếu việc phân bổ kinh phí giữa các xã được thực hiện theo một bộ tiêu chí thống nhất, có tính đến các yếu tố đặc thù của từng xã (như tỉ lệ nghèo, dân số, diện tích, mức độ hoàn thiện của hệ thống hạ tầng...) thì sẽ hỗ trợ

rất tốt cho công tác lập KH. Trong điều kiện xây dựng những tiêu chí đó còn gây nhiều tranh cãi thì việc phân bổ bình quân đồng đều cho các xã, tuy chưa cần nhắc được những khác biệt đặc thù giữa các xã, nhưng chí ít cũng giúp xã biết trước về nguồn lực sẵn có. Nguy hiểm nhất sẽ là trường hợp ở những nơi mà việc phân bổ kinh phí theo các quy định “bắt thành văn” hoặc tùy thuộc vào cơ chế “xin – cho” từ cấp tỉnh và huyện.

Tóm lại, CT135-II là một CTMTQG đã có rất nhiều tiến bộ trong việc triển khai công cụ lập KH gắn với nguồn lực. Thực tế đánh giá ở các tỉnh cũng cho thấy, địa phương nào, hợp phần nào mà nguồn lực được xác định rõ ngay từ đầu thì đều giúp công tác lập KH cho các hoạt động trong địa phương đó, hợp phần đó có chất lượng, khả thi và thực sự huy động được sự tham gia của người dân. Tuy vậy, do lập KH có sự tham gia và gắn với nguồn lực còn là một khái niệm mới, nó được hiểu rất khác nhau giữa các cấp, các ngành trong hệ thống chính phủ. Bản thân việc lập KH này, tuy rất thành công trong khuôn khổ các dự án tài trợ, nhưng lại chưa được thể chế hóa thành quy trình chính thức trong hệ thống chính phủ. Do đó, nó chưa tạo động lực và cũng chưa trở thành một yêu cầu bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước.

3.1.2.2. Đánh giá khả năng vận dụng mô hình lập kế hoạch có sự tham gia vào lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương tại Việt Nam

Lập KH có sự tham gia đã được đưa vào áp dụng khá thành công trong khuôn khổ các CTDA ở Việt Nam. Tuy nhiên, khi các CTDA này kết thúc thì liệu tính bền vững của cách làm này đến đâu? Khả năng đưa phương pháp lập KH có sự tham gia và gắn với NLTC vượt ra ngoài phạm vi dự án và đi vào hệ thống của chính phủ như thế nào? Mục này sẽ tập trung đánh giá khả năng đó.

❖ Các điều kiện cần cho sự gắn kết KH và nguồn lực tài chính

Tính ưu tiên chiến lược về mục tiêu. Trong tất cả các mô hình lập KHPT thôn/xã đã nêu, người dân đều được yêu cầu phân tích, đánh giá hiện trạng thôn, bản, từ đó xác định một tầm nhìn cho sự phát triển của thôn/xã. Trên cơ sở một KH tổng thể cho nhiều năm, mỗi năm cộng đồng lại rà soát và lựa chọn các mục tiêu và hoạt động ưu tiên. Mặc dù nhiều đánh giá cho rằng, với năng lực hiện tại của người dân thôn, xã, khả năng xác định một tầm nhìn phát triển trong 4-5 năm là không khả thi, nhưng dù sao

với phương pháp này, người dân cũng được thực hành dần thói quen xác định các hoạt động ưu tiên phải đi từ mục tiêu KH, chứ không chỉ căn cứ vào những thiếu hụt tại chỗ. Đối với KHPT KTXH cấp xã, cách tiếp cận này là tương đối phù hợp.

Ưu tiên hóa nguồn lực. Thực tế vận dụng mô hình này, như đã phân tích, cho thấy khi nguồn lực cho cấp xã được thông báo trước một cách công khai, minh bạch thì chất lượng của sự tham gia sẽ cao và người dân duy trì được động lực để tham gia vào quá trình lập, thực hiện và giám sát thực hiện KH. Trong điều kiện NS ĐTPT hiện nay chưa được phân cấp cho xã thì yêu cầu này tương đối khó đáp ứng. Tuy nhiên, ngay cả trong điều kiện đó nhưng nếu thông tin về khả năng huy động nguồn lực được cung cấp đầy đủ, công khai để người dân bàn bạc thì ý nghĩa của sự tham gia vẫn được duy trì. Kinh nghiệm cho thấy, chỉ với các thông tin về nguồn lực được trao đổi dân chủ, cởi mở thì người dân vẫn sẵn sàng đóng góp thêm nguồn lực để thực hiện các mục tiêu KH nhằm cải thiện đời sống của họ.

Sự tham gia. Đây là yếu tố được nhấn mạnh nhất trong mô hình này và cũng là ưu điểm nổi bật của phương pháp lập KH có sự tham gia, được các địa phương đón nhận. Tuy nhiên, đi sâu vào thực hiện, cũng cần lưu ý một số điểm nhằm đảm bảo sự tham gia được thực chất. Một nghiên cứu của UNDP và Viện Khoa học xã hội Việt Nam tổng kết các bài học về sự tham gia cũng đã chỉ ra một loạt các vấn đề cần cải thiện. Thứ nhất, cần quy định rõ đối tượng tham gia các cuộc họp thôn, xã nhằm đảm bảo mọi nhóm người dân (đặc biệt các đối tượng dễ bị tổn thương như người nghèo, phụ nữ, người dân tộc, người tàn tật...) đều được tham gia thực sự và có cơ hội nói lên tiếng nói của mình. Thứ hai, phải đảm bảo tính dân chủ, cởi mở và đối thoại trong các cuộc họp, chứ không coi sự tham gia chỉ đơn thuần là cuộc họp phổ biến chủ trương, quyết định của lãnh đạo. Thứ ba, cần duy trì thường xuyên các kênh thông tin phản hồi để người dân biết rõ nhu cầu nào của họ được đáp ứng, nhu cầu nào không và vì sao [73].

Giữa hai yếu tố: có sự tham gia và gắn kết với nguồn lực có mối quan hệ biện chứng và hỗ trợ nhau. Nếu chỉ có sự tham gia đơn thuần, mà các đối tượng tham gia không biết rõ mình sẽ lập KH trong điều kiện NLTC sẵn có là bao nhiêu, thì sự tham gia đó thực chất chỉ còn là quá trình đề xuất nhu cầu. Và nếu nhu cầu quá lớn so với khả năng đáp ứng thì sẽ làm nản lòng những người tham gia, khiến

họ không còn động lực để tham gia tích cực vào các chu kỳ KH sau. Trái lại, nếu chỉ phân cấp về NS nhưng không phát huy sự tham gia thì quá trình lập KH sẽ trở thành quá trình “phân chia gói nguồn lực” giữa một bộ phận cán bộ có thẩm quyền theo cơ chế “xin-cho” không minh bạch và dễ nảy sinh tham nhũng. Nói cách khác, để người dân được đưa ra các ưu tiên và quyết định sử dụng nguồn lực cho các ưu tiên là cơ chế hữu hiệu thúc đẩy quá trình phân cấp và trao quyền cho họ.

Hệ thống TDDG. Bản thân trong KHPT thôn/xã của các dự án đều đã có hệ thống TDDG khá chặt chẽ. Đặc biệt, các dự án đều thành lập các tổ, nhóm giám sát của người dân ở cấp thôn, xã nhằm đảm bảo các hoạt động ghi trong KH được thực hiện đúng theo quy định. Hệ thống chính phủ hiện nay cũng đang đề cao vai trò giám sát của cộng đồng, đặc biệt với các hoạt động ở cấp cơ sở. Do đó, mô hình tổ, nhóm giám sát thôn/xã của các dự án liên quan đến lập KH có sự tham gia là một kinh nghiệm tốt có thể nghiên cứu để đưa vào hệ thống chính phủ.

❖ *Các điều kiện đủ cho sự gắn kết KH và nguồn lực tài chính*

Tư duy và sự cam kết của lãnh đạo. Khác với mô hình MTEF, lập KH có sự tham gia dường như được đón nhận dễ dàng hơn ở địa phương, nhất là cấp cơ sở. Lý do có thể là phương pháp này đơn giản, phù hợp với trình độ nhận thức và năng lực của cán bộ chính quyền xã. Hơn nữa, duy trì sự tham gia thực sự của người dân là yêu cầu bắt buộc của tất cả các dự án tài trợ. Do đó, muốn hay không thì lãnh đạo xã/thôn vẫn phải đảm bảo sự tham gia, nếu muốn nhận tài trợ. Tuy vậy, ở nhiều địa phương, sự tham gia vẫn được nhìn nhận như “tốn thời gian”, hoài nghi về năng lực tham gia của người dân, ngại “bàn nhiều, rồi việc” hoặc chỉ được vận dụng một cách nửa vời (họp phổ biến nghị quyết chứ không phải để người dân thảo luận hoặc để người dân góp ý nhưng không phản hồi, không thực sự cân nhắc đến ý kiến của người dân...). Tất cả các lý do đó đều chứng tỏ lãnh đạo nhiều địa phương chưa thực sự muốn vận dụng phương pháp lập KH có sự tham gia. Nếu hiểu sự tham gia theo nghĩa rộng hơn, bao gồm cả các đối tượng khác như doanh nghiệp, đoàn thể, các tổ chức phi chính phủ... và tham gia theo cả ba tuyến (từ trên xuống, theo chiều ngang và từ dưới lên) thì càng khó có được sự cam kết thực sự của lãnh đạo. Cũng như mô hình MTEF, trở ngại này chỉ có thể khắc phục được bằng các áp lực thể chế hóa.

Môi trường thể chế phân cấp. Như đã phân tích trong Chương I, môi trường thể chế hiện nay đang tạo điều kiện ngày càng thuận lợi hơn cho lập KH có sự tham gia, đặc biệt là cấp cơ sở. Các quy định về dân chủ cấp cơ sở, công khai NS xã, thể chế về vai trò của giám sát cộng đồng... cộng với hàng loạt các CTMTQG và chủ trương phát triển nông thôn mới của Chính phủ đang tạo ra một không khí mở rộng dân chủ sôi động ở cấp cơ sở. Riêng đối với công tác lập KH, hiện nay chưa có các văn bản pháp lý quy định cụ thể việc phải tổ chức sự tham gia như thế nào, chế tài đối với các địa phương không thực hiện ra sao. Tuy vậy, nhiều tỉnh đã nghiên cứu các quy trình lập KH có sự tham gia và chủ động thể chế hóa trong nội bộ tỉnh (như Sơn La, Cao Bằng, Hòa Bình, Ninh Thuận, Kon Tum và nhiều địa phương khác). Bài học ở đây là cần đề cao tính sở hữu của địa phương trong mọi khâu, mọi hoạt động của đổi mới KH. Địa phương phải là người chủ động trong việc đổi mới, ít nhất là ở cấp huyện và xã, chứ không chờ sự thay đổi thể chế từ trên trung ương.

Cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin. Mô hình lập KH có sự tham gia cũng đòi hỏi sự chia sẻ thông tin giữa các bên, tất nhiên ở một mức độ không chi tiết và phức tạp như mô hình MTEF. Trong đó, cấp huyện, xã phải cung cấp thông tin định hướng về sự phát triển của địa phương trước cho người dân, cũng như các thông tin về nguồn lực (nếu có). Ngoài ra, thông tin từ người dân và các thôn bản, một kênh thông tin quan trọng nhưng chưa được quan tâm thỏa đáng trong cách lập KH hiện nay, đã được chứng minh là rất hữu ích, và gợi ý cho chính quyền xã nhiều giải pháp KH sáng tạo, có thể tận dụng được sức mạnh trong cộng đồng, chứ không nhất thiết phải sử dụng nguồn NSNN như trước. Những luồng thông tin quan trọng như vậy cũng sẽ cần được thiết kế thành quy trình chi tiết và có những quy định cụ thể trong mô hình đổi mới lập KHPT KTXH địa phương.

Trình độ, năng lực đội ngũ cán bộ. Được triển khai chủ yếu ở cấp thôn, xã, lập KH có sự tham gia đã được thiết kế đơn giản, dễ làm, dễ hiểu để phù hợp với trình độ cán bộ ở cấp này. Tuy vậy, qua quá trình triển khai cũng thấy rõ, cán bộ địa phương cần được trang bị các kỹ năng về huy động sự tham gia như khả năng thuyết trình, dẫn dắt cuộc họp, thúc đẩy quá trình thảo luận v.v... Những kỹ năng này không khó, nhưng cần được thực hành thường xuyên, và chúng cũng rất cần thiết cho cán bộ

xã trong công việc chuyên môn của họ, chứ không chỉ phục vụ cho việc lập KH. Các đơn vị đào tạo ở địa phương (như các trường Chính trị tỉnh, huyện, các trường trung cấp kinh tế, kỹ thuật...) hoàn toàn có thể xây dựng chương trình đào tạo và tập huấn cho đội ngũ cán bộ huyện/xã về những kỹ năng này. Một số tỉnh đã đề nghị Sở Nội vụ đưa yêu cầu tập huấn các kỹ năng tham gia cho cán bộ cơ sở vào chương trình đào tạo cán bộ địa phương và sử dụng NSDP để chi trả.

Tóm lại, qua phân tích hai mô hình thí điểm gắn kết lập KH với nguồn lực hiện nay ở Việt Nam, có thể thấy các mô hình này cung cấp những bài học rất có giá trị cho việc đề xuất một mô hình đổi mới công tác lập KHPT KTXH ở địa phương. Các bài học mà hai mô hình này cung cấp được tổng kết lại trong Bảng 3.2.

Bên cạnh đó, cũng cần lưu ý là các mô hình trên đều có mục tiêu theo đuổi riêng, có thể không hoàn toàn đồng nhất với mục tiêu của đổi mới công tác lập KH. Ví dụ, mô hình MTEF nhấn mạnh đến việc cải cách công tác lập KHNS. Vì thế, đổi mới KH được coi như một điều kiện tiên quyết để chuyển sang lập KH theo khuôn khổ trung hạn, chứ đó không phải là mục tiêu nội thân của mô hình này. Tương tự, lập KH có sự tham gia là một thử nghiệm nhằm nâng cao vai trò, vị thế của người dân và cộng đồng trong các quyết định có liên quan đến đời sống của họ ở cấp cơ sở, đặc biệt là mục tiêu giảm nghèo. Do đó, phương pháp lập KH trong mô hình này được đưa ra chưa vượt được ra ngoài phạm vi của một chương trình hay dự án cụ thể. Vận dụng chúng sang đổi mới lập KHPT KTXH địa phương đòi hỏi phải có những điều chỉnh nhất định, thậm chí phải chấp nhận những bước đi mang tính “quá độ”, khi môi trường thể chế chưa cho phép, để chuẩn bị cho một sự thay đổi triệt để hơn theo đúng nghĩa của lập KH mang tính chiến lược trong nền kinh tế thị trường.

Bảng 3.2. Tổng kết những bài học có thể vận dụng từ mô hình MTEF và lập KH có sự tham gia ở cấp cơ sở vào đổi mới lập KHPT KTXH địa phương gắn với nguồn lực tài chính

	Mô hình MTEF	Mô hình lập KH có sự tham gia
Các điều kiện cần		
Tính chiến lược	<ul style="list-style-type: none"> - Phân định vai trò KHPT KTXH và KH ngành: <ul style="list-style-type: none"> o KHPT KTXH là KH tổng thể, đưa ra mục tiêu chiến lược của địa phương và ưu tiên giữa các ngành, làm căn cứ cho việc phân bổ nguồn NSNN theo ngành o KHPT ngành cụ thể hóa các nhiệm vụ KHPT KTXH và phân bổ trần NS cho các hoạt động ưu tiên của ngành - Phương pháp luận xác định tính chiến lược trong lựa chọn mục tiêu 	<ul style="list-style-type: none"> - Đề xuất các hoạt động, giải pháp phải xuất phát từ mục tiêu muốn đạt được, chứ không chỉ là những thiếu hụt hiện hành
Tính ưu tiên hóa nguồn lực	<ul style="list-style-type: none"> - Cách tiếp cận khoa học trong phân bổ nguồn lực theo mục tiêu, giải pháp KH ưu tiên - Trình tự ưu tiên hóa nguồn NSNN khi khả năng không đáp ứng được nhu cầu 	<ul style="list-style-type: none"> - Nguồn lực phải được thông báo trước để người dân ưu tiên hóa - Quyền phân bổ nguồn lực là điều kiện duy trì sự tham gia và tiếng nói của người dân
Sự tham gia	<ul style="list-style-type: none"> - Tăng cường sự tham gia, thảo luận giữa các ngành, các cấp khi lập KH và thảo luận NĂNG SUẤT 	<ul style="list-style-type: none"> - Phải đảm bảo thực chất của sự tham gia là đối thoại hai chiều, có trao đổi và phản hồi
Hệ thống TDDG theo kết quả	<ul style="list-style-type: none"> - Xây dựng chỉ tiêu KH trên cơ sở cân đối mục tiêu chiến lược và nguồn lực đảm bảo 	<ul style="list-style-type: none"> - Sử dụng kênh giám sát của cộng đồng
Các điều kiện đủ		
Tư duy và cam kết của lãnh đạo	<ul style="list-style-type: none"> - Thu hút sự quan tâm của các bên liên quan, trước hết là các cơ quan dân cử 	<ul style="list-style-type: none"> - Tuyên truyền, tập huấn, nâng cao nhận thức lãnh đạo kết hợp áp lực từ nhiều phía
Môi trường thể chế phân cấp	<ul style="list-style-type: none"> - Ban hành các văn bản pháp lý thể chế hóa ngay trong phạm vi thẩm quyền 	<ul style="list-style-type: none"> - Tranh thủ môi trường thể chế đang tăng cường dân chủ cơ sở - Tôn trọng tính sở hữu của địa phương
Cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin	<ul style="list-style-type: none"> - Xây dựng quy chế và biểu mẫu thống nhất về cung cấp thông tin 	<ul style="list-style-type: none"> - Ghi nhận ý nghĩa của kênh thông tin từ cộng đồng và thu hút người dân
Năng lực cán bộ	<ul style="list-style-type: none"> - Xác định những năng lực quan trọng gồm: dự báo, phân tích, dự toán và ưu tiên hóa 	<ul style="list-style-type: none"> - Cán bộ cơ sở phải có kỹ năng thu hút sự tham gia. - Sử dụng các tổ chức đào tạo ở địa phương để tập huấn

Nguồn: Tác giả tổng hợp

3.2. **Đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương gắn với nguồn lực tài chính**

3.2.1. **Quan điểm về đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương**

Việc xây dựng một mô hình lập KHPT KTXH địa phương gắn với NLTC phù hợp với bối cảnh nền kinh tế thị trường và các điều kiện thể chế hiện hành ở Việt Nam cần thống nhất ở một số quan điểm như sau:

Thứ nhất, về quan điểm sử dụng KH, lãnh đạo địa phương phải nhận thức sâu sắc rằng KHPT KTXH là một công cụ quản lý, nhằm giúp nhà quản lý có thể điều hành các hoạt động ở địa phương theo một tư duy chiến lược, chủ động, minh bạch và gắn trách nhiệm của các bên. Do đó, KHPT KTXH ở cấp nào phải do cấp đó “sở hữu”, chứ không nhằm phục vụ mục đích báo cáo cấp trên. Làm rõ quan điểm này có ý nghĩa quan trọng, vì nó sẽ chi phối các quan điểm khác về quy trình, nội dung, phương pháp cũng như cách thức tổ chức công tác lập KH ở địa phương.

Thứ hai, về chức năng của các loại KH, cần phân biệt rõ chức năng của KHPT KTXH 5 năm, hàng năm, KHPT của các ngành và KH công tác của các Sở, ngành, phòng ban chuyên môn. Lâu nay, sự phân định ranh giới giữa các loại KH này còn rất mơ hồ, dẫn đến nội dung của KH 5 năm và hàng năm không có sự khác biệt. KHPT KTXH đề cập đến cả những chỉ tiêu KH và giải pháp thực hiện KH quá chi tiết, thực chất là can thiệp sâu vào chức năng điều hành của các ngành chuyên môn. Bản thân cơ quan quản lý ngành (Sở, phòng ban cấp huyện) nhiều khi chỉ chú trọng đến lập KH cho các hoạt động sử dụng phần NSNN do cơ quan mình quản lý, còn hoạt động của ngành nhưng thuộc các cơ quan khác hoặc do các TPKT khác ngoài nhà nước thực hiện lại không được quan tâm.

Thứ ba, về vai trò của NSNN, cần khẳng định NSNN không phải là nguồn tài chính duy nhất để thực hiện tất cả các nhiệm vụ KTXH trên địa bàn. Nguyên tắc chung là phải khai thác tối đa các nguồn lực ngoài NSNN, bởi lẽ rất nhiều mục tiêu KTXH đặt ra có thực hiện được hay không phụ thuộc vào tính năng động và sự đồng thuận của nguồn lực này. NSNN chỉ đóng vai trò là nguồn lực đòn bẩy, một chất xúc tác để hỗ trợ các nguồn vốn khác ngoài NSNN. Do đó, nguồn NSNN chỉ tập trung vào giải quyết những vấn đề mà thị trường không làm được (như giải quyết các vấn đề xã hội, môi

trường...), không muốn làm (đầu tư vào những loại cơ sở hạ tầng không mang lại lợi nhuận tài chính) hay không được làm (an ninh quốc phòng, CCHC...). Ngoài ra, NSNN cũng nhằm tháo gỡ những vướng mắc về phía cơ chế, chính sách, môi trường đầu tư của địa phương nhằm tạo điều kiện tốt nhất để thu hút các nguồn ngoài NSNN. Với tinh thần đó, các chương trình hành động hoặc dự án trọng điểm ưu tiên sử dụng nguồn NSNN cũng cần được cân nhắc kỹ càng để không “lấn sân” hoặc “làm hộ” những công việc thuộc về chức năng của thị trường.

Thứ tư, về quy trình, lập KHPT KTXH phải là sự kết hợp hài hòa cả hai quy trình từ trên xuống và từ dưới lên. Điều này vừa đảm bảo tôn trọng nhu cầu, lựa chọn của bên dưới, nhưng cũng không phá vỡ khung định hướng chung của cả vùng lãnh thổ mà KH cấp trên đã xác định. Trong đó, cấp trên có trách nhiệm cung cấp các thông tin về phát triển KTXH, dự kiến các CTDA đầu tư trên địa bàn của cấp dưới, các định hướng lớn về phát triển KTXH tổng thể và nguồn NSNN phân bổ cho cấp dưới. Ngược lại, cấp dưới có trách nhiệm xây dựng KHPT KTXH của cấp mình, trong đó thể hiện rõ ràng các ưu tiên về mục tiêu, giải pháp và nguồn lực để tổng hợp dễ dàng vào KH cấp trên. Ngoài ra, KH cấp trên được tổng hợp từ KH cấp dưới nhưng sự tổng hợp này không phải là phép cộng cơ học mà là quá trình xem xét, cân nhắc, đàm phán để đi đến đồng thuận giữa các bên. Mọi quan điểm cực đoan, quá thiên lệch về lập KH từ trên xuống hoặc từ dưới lên đều không phù hợp.

Thứ năm, về nội dung, sẽ cần một sự thay đổi căn bản chuyển từ thói quen mô tả, liệt kê thành tích sang nâng cao hàm lượng phân tích, đánh giá, dự báo và tổng hợp. Nội dung bản KH phải trở thành một tài liệu giải trình đầy đủ, có sức thuyết phục căn cứ, lý do lựa chọn mục tiêu ưu tiên và các giải pháp KH, cũng như hệ thống TDDG thực hiện KH đó, để không chỉ các cơ quan nhà nước mà ngay cả các đối tượng hữu quan khác đều có thể tham gia theo dõi, giám sát hoặc đánh giá kết quả điều hành thực hiện KH của chính quyền.

Thứ sáu, về phương pháp, phải chuyển dần sang phương pháp lập KH theo kết quả, mang tính chiến lược. Muốn vậy, các phương pháp phân tích, đánh giá khoa học, các công cụ phân tích, dự báo, lập KH theo kết quả đã được giới thiệu trong các dự án tài trợ cần được nghiên cứu vận dụng trong quá trình lập KHPT

KTXH. Trong điều kiện thông tin để lập KH địa phương còn hạn chế, việc tăng cường sự tham gia, đóng góp ý kiến, quan điểm, nhận định, đề xuất giải pháp... của các bên là cách làm khả thi và hữu hiệu để nâng cao chất lượng của bản KH. Đề nhấn mạnh đến tính gắn kết với NLTC, phương pháp lập KH sẽ không thể tách rời các phương pháp phân tích, dự báo NLTC, dự toán chi phí cho các CTDA hoặc giải pháp KH đề xuất, cân đối giữa nhu cầu và khả năng huy động NLTC, từ đó đưa ra cách thức ưu tiên hóa nguồn lực một cách minh bạch và khoa học.

Cuối cùng, về lộ trình đổi mới, cần nhận thức rõ rằng đổi mới công tác KHH là một quá trình liên tục, vừa thí điểm vừa rút kinh nghiệm và hoàn thiện dần. Đây cũng là cách tiếp cận hợp lý được áp dụng phổ biến trong tất cả các chương trình có liên quan đến cải cách thể chế. Đổi mới KHH có thể thực hiện ngay trong điều kiện thể chế hiện hành, với những quyền hạn và trách nhiệm đã được phân cấp rõ ràng cho từng cấp địa phương. Không nên và cũng không thể chờ hội đủ các điều kiện mới tiến hành đổi mới. Trái lại, cần có một mục tiêu đổi mới triệt để ngay từ đầu, nhưng tùy theo từng điều kiện ở từng địa phương mà vạch ra một lộ trình đổi mới từ từ, tránh gây đột biến làm phá vỡ các hoạt động thường quy đang diễn ra trong tổ chức. Quan điểm của Luận án coi đổi mới KHH là một khâu đột phá của CCHC, bởi lẽ nếu đổi mới được triệt để, KHPT KTXH sẽ trở thành một công cụ điều phối nhiệm vụ rõ ràng, công khai giữa các bên, gắn được trách nhiệm các bên với kết quả công việc và tăng cường sự giám sát của các đối tượng bên ngoài với hoạt động của cơ quan nhà nước. Rõ ràng, đây cũng chính là những yêu cầu đặt ra đối với công cuộc CCHC ở nước ta.

3.2.2. Những đề xuất chính trong đổi mới công tác lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương gắn với nguồn lực tài chính

3.2.2.1. Phân định chức năng của các loại kế hoạch

Hiện nay, trên địa bàn cấp tỉnh hoặc huyện, thường tồn tại ba loại KH: KHPT KTXH, KHPT ngành và KH công tác của các cơ quan quản lý ngành (các Sở ở cấp huyện và phòng ban chuyên môn ở cấp huyện). Ở cấp xã, trên thực tế chỉ có KHPT KTXH xã, còn lại các KH khác chỉ là KH để thực hiện từng hoạt động cụ thể. Ở cấp tỉnh đều tồn tại KHPT KTXH 5 năm, KHPT KTXH hàng năm và hầu hết

chỉ xây dựng KHPT ngành hàng năm (nếu có). Ở cấp huyện, như đã phân tích, có nơi lập KHPT KTXH 5 năm, có nơi không. Còn KHPT ngành cấp huyện thì hầu như không có. Vấn đề hiện nay là chức năng của các KH này chưa được phân định rõ ràng, dẫn đến vai trò điều hành và chịu trách nhiệm về kết quả của các bên cũng còn mơ hồ. Vì vậy, đề xuất đầu tiên của Luận án về đổi mới công tác lập KHPT KTXH địa phương là phải phân biệt lại rõ ràng chức năng của các loại KH nói trên.

❖ *Phân định chức năng của KHPT KTXH 5 năm và hàng năm*

Phương pháp lập KH chiến lược đòi hỏi KH phải đi từ việc xác định tầm nhìn phát triển. Tầm nhìn chỉ là một “giác mơ” hợp lý và tươi sáng về triển vọng của địa phương, không bị ràng buộc bởi thời gian và nguồn lực, nhưng phải được tất cả các tầng lớp dân cư địa phương chia sẻ và coi đó như một đích đến mà cả địa phương cần nỗ lực phấn đấu. Tầm nhìn có vai trò như một ngọn đèn hải đăng, định hướng đi cho sự phát triển KTXH của địa phương và cần thiết phải được phân kỳ thành các bước đi cụ thể trong từng KH 5 năm. Như vậy, việc đầu tiên là các địa phương cần xác định một cách nghiêm túc tầm nhìn phát triển của mình.

KHPT KTXH 5 năm. Từ tầm nhìn chiến lược, các nhà KH sẽ cụ thể hóa thành các mục tiêu tổng thể trong KH 5 năm, tùy theo xuất phát điểm của địa phương khi bước vào đầu kỳ KH và các cơ hội, thách thức dự báo trong kỳ. Do đó, KHPT KTXH 5 năm phải thực sự có tính chất định hướng trung hạn cho cả địa phương, với nhiệm vụ chỉ ra các mục tiêu ưu tiên chiến lược trong cả giai đoạn và các chương trình hành động hoặc dự án có tính trọng điểm, xuyên suốt cần thực hiện. KHPT KTXH sẽ tính toán những cân đối lớn trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế, trong đó có cân đối nguồn lực toàn xã hội, nhưng không đi vào chi đạo chi tiết hoặc đưa ra các chỉ tiêu, giải pháp quá cụ thể, chồng lấn lên vai trò của KHPT KTXH hàng năm và KHPT ngành. Xuất phát từ mục tiêu tổng thể đã lựa chọn, KH 5 năm phải dự báo nhu cầu NLTC xã hội và khả năng đáp ứng, trong đó đặc biệt cần làm rõ khả năng huy động nguồn lực ngoài NSNN. Nguồn lực NSNN sẽ được sử dụng như một đòn bẩy nhằm thực hiện các chính sách của địa phương để thu hút được nguồn lực ngoài NSNN và giải quyết các vấn đề KTXH đi kèm mà các nguồn lực ngoài NS không thể giải quyết được. Đó sẽ là cơ sở

để xây dựng các chương trình hành động và dự án đầu tư trọng điểm từ NSNN trong trung hạn.

Về cân đối NLTC, bài học từ mô hình MTEF cho thấy, dự báo KTXH và đặc biệt dự báo thu dài hơn 3 năm thường không có độ chính xác cao. Do vậy, MTEF thường được xây dựng theo hình thức cuốn chiếu 3 năm. Việc KHPT KTXH được xây dựng theo hình thức định kỳ 5 năm, còn KHNS được xây dựng cuốn chiếu 3 năm không mâu thuẫn nhau, nếu đảm bảo KHPT KTXH 5 năm không mang tính chất tĩnh, bất biến mà thường xuyên được đánh giá lại và điều chỉnh cho phù hợp với thực tế. Ngoại trừ các CTDA trọng điểm 5 năm có thể dự toán được chi phí và phân kỳ đầu tư (tương tự như việc dự toán kinh phí cho các dự án đầu tư khác), cân đối NLTC trong KHPT KTXH 5 năm sẽ chỉ mang tính định hướng, dự báo lớn chứ chưa đi vào tính toán NLTC chi tiết. Công việc đó là nhiệm vụ của KH hàng năm.

Đi kèm với KHPT KTXH 5 năm sẽ là hệ thống TDDG thực hiện KH, trong đó có việc xác định hệ thống chỉ số TDDG các chỉ tiêu KH 5 năm và mức độ thực hiện các CTDA trọng điểm. Điều cần lưu ý là quãng thời gian 5 năm đủ dài để có thể TDDG mức độ đạt mục tiêu ở cấp kết quả và tác động – điều mà các KH hàng năm không làm được. Do đó, xây dựng hệ thống TDDG theo kết quả sẽ đặt trọng tâm vào KH 5 năm, tương tự như khung TDDG theo kết quả đã ban hành theo Quyết định 555 của Bộ trưởng Bộ KH&ĐT.

KHPT KTXH hàng năm. KH hàng năm sẽ là những KH tác nghiệp cụ thể nhằm: (i) giải quyết những yếu kém đã phát hiện trong năm báo cáo; (ii) tranh thủ cơ hội hoặc giảm thiểu thách thức dự báo trong năm KH nhằm hướng từng bước đạt được các mục tiêu của KH 5 năm. Như vậy, bên cạnh việc đảm bảo thực hiện các nhiệm vụ KTXH đã đặt ra mang tính chất thường quy, KH hàng năm sẽ tập trung điều hành quá trình thực hiện các chương trình hành động và dự án trọng điểm của KH 5 năm, tùy theo khả năng cân đối nguồn lực hàng năm. Việc phân định rành mạch giữa các vấn đề mang tính thường quy với các chương trình hành động hay dự án ưu tiên nhằm tạo ra các bước đột phá trong phát triển để đạt mục tiêu chiến lược của KH 5 năm có ý nghĩa quan trọng. Một mặt, nó giúp phân biệt rõ giữa chức năng quản lý hành chính thường xuyên với chức năng quản lý dự án, từ đó hướng lãnh

đạo địa phương tập trung nhiều hơn vào việc điều hành các hoạt động hay dự án ưu tiên chiến lược và ít sa đà vào quản lý sự vụ. Mặt khác, nó cũng giúp thiết lập các nguyên tắc ưu tiên phân bổ nguồn lực cho các hoạt động thường quy trước khi tính đến các chương trình hành động hay dự án trọng điểm (trương tự nguyên tắc ưu tiên hóa trong mô hình MTEF).

Về cân đối nguồn lực, trong khi phương pháp lập KHNS cuốn chiếu trung hạn 3 năm theo mô hình MTEF chưa được áp dụng chính thức ở Việt Nam thì NS phân bổ cho các ngành và các địa phương vẫn theo chu kỳ hàng năm. Tuy vậy, nếu tỉ trọng tổng NS hàng năm được phân bổ cho các địa phương theo các định mức, tiêu chí thống nhất (trương tự như NS chi thường xuyên hoặc NS đầu tư tập trung hiện nay) tăng lên và được duy trì ổn định trong thời kỳ ổn định NS thì địa phương hoàn toàn có thể dự kiến phân chia tổng thu NS đó cho các ngành thành các mức trần NS chi tiêu theo mức độ ưu tiên đã xác định từ KH 5 năm, đồng thời cũng dành một phần NS để hỗ trợ cho việc chỉ đạo các hoạt động mang tính chất liên ngành của chính quyền địa phương trên địa bàn. Dựa trên trần NS được phân bổ, các ngành có thể chủ động lập KH nhằm thực hiện các chương trình hành động hoặc dự án ưu tiên của KH 5 năm do ngành quản lý. Lúc này, KHPT KTXH hàng năm sẽ đóng vai trò trương tự như KH tài chính trung hạn (MTFF), tức là dự báo kinh tế vĩ mô và dự báo thu trong năm KH, cụ thể hóa các mục tiêu KH 5 năm thành mục tiêu của năm KH, phân bổ nguồn lực NS thành các trần NS theo ngành và tổng hợp từ KH hoạt động hàng năm của các ngành vào KHPT KTXH hàng năm.

❖ *Phân định chức năng của KHPT KTXH, KHPT ngành và KH công tác của các cơ quan quản lý ngành*

KH ngành là một bộ phận hữu cơ trong hệ thống KHH kinh tế quốc dân. Do tính chất quản lý song trùng của hệ thống hành chính Việt Nam, các cơ quan quản lý ngành ở địa phương vừa phải phục tùng sự điều hành theo lãnh thổ (của UBND cùng cấp), vừa phải chịu sự chỉ đạo về chuyên môn của cơ quan quản lý ngành cấp trên. Do đó, làm rõ mối quan hệ giữa KHPT KTXH và KHPT ngành cũng nhằm phân định rõ chức năng quản lý theo lãnh thổ và theo ngành trên địa bàn địa phương.

Theo quan điểm của Luận án, KHPT KTXH là KH điều hành tổng thể chung mọi hoạt động KTXH trên địa bàn. Vì thế, KH này không chỉ nhằm giao nhiệm vụ và chỉ đạo hoạt động của các ngành mà còn giải quyết các vấn đề liên ngành trên địa bàn lãnh thổ. Tuy vậy, KHPT KTXH sẽ không đi sâu vào các hoạt động cụ thể mang tính chuyên môn, nghiệp vụ của từng ngành, tức là không đưa ra các chỉ tiêu KH quá chi tiết cho ngành, cũng như không can thiệp vào sự phân bổ nguồn lực NSNN cho các ưu tiên trong nội bộ ngành.

Ngược lại, các ngành ở địa phương sẽ phải xây dựng KHPT cho ngành mình để thực hiện các nhiệm vụ KH mà KHPT KTXH của địa phương đã phân công, đồng thời chấp hành các chỉ đạo về mặt chuyên môn, kỹ thuật của KHPT ngành ở cấp trên. Căn cứ vào trần NS đã được phân bổ, ngành sẽ chủ động xác định các chương trình hành động và các dự án ưu tiên cụ thể của ngành, nhưng trước hết phải ưu tiên cho các dự án trọng điểm mà KHPT KTXH đã xác định và giao về cho ngành. Nói cách khác, vai trò của KHPT ngành lúc này sẽ tương tự như MTEF của ngành. Kết quả thực hiện các nhiệm vụ được giao của ngành sẽ là cơ sở để đánh giá thi đua cũng như cân nhắc điều chỉnh trần NS phân bổ qua các kỳ KH.

KHPT ngành phải bao quát tất cả các lĩnh vực hoạt động thuộc lĩnh vực chuyên môn kỹ thuật của mọi TPKT, mọi cơ quan, tổ chức liên quan đến ngành, chứ không chỉ bó hẹp trong khu vực nhà nước hoặc thậm chí chỉ trong các hoạt động do cơ quan mình phụ trách như thực tế phổ biến hiện nay ở các địa phương. Như vậy, với các ngành tổng hợp như NN&PTNT, Y tế, Công thương... sẽ bao gồm nhiều tiểu ngành. Việc xây dựng KHPT ngành sẽ đòi hỏi một quá trình phối hợp công việc chặt chẽ giữa các tiểu ngành nói trên, cũng như hoạt động của các thành phần KTXH khác ngoài các cơ quan quản lý nhà nước (doanh nghiệp, hợp tác xã, đại diện các hộ kinh doanh, người dân v.v...). NLTC để thực hiện các KHPT ngành cũng cần xác định là tổng nguồn lực xã hội, trong đó nguồn NSNN phân bổ cho các ngành chỉ nhằm thực hiện vai trò của nhà nước trong ngành mà thôi.

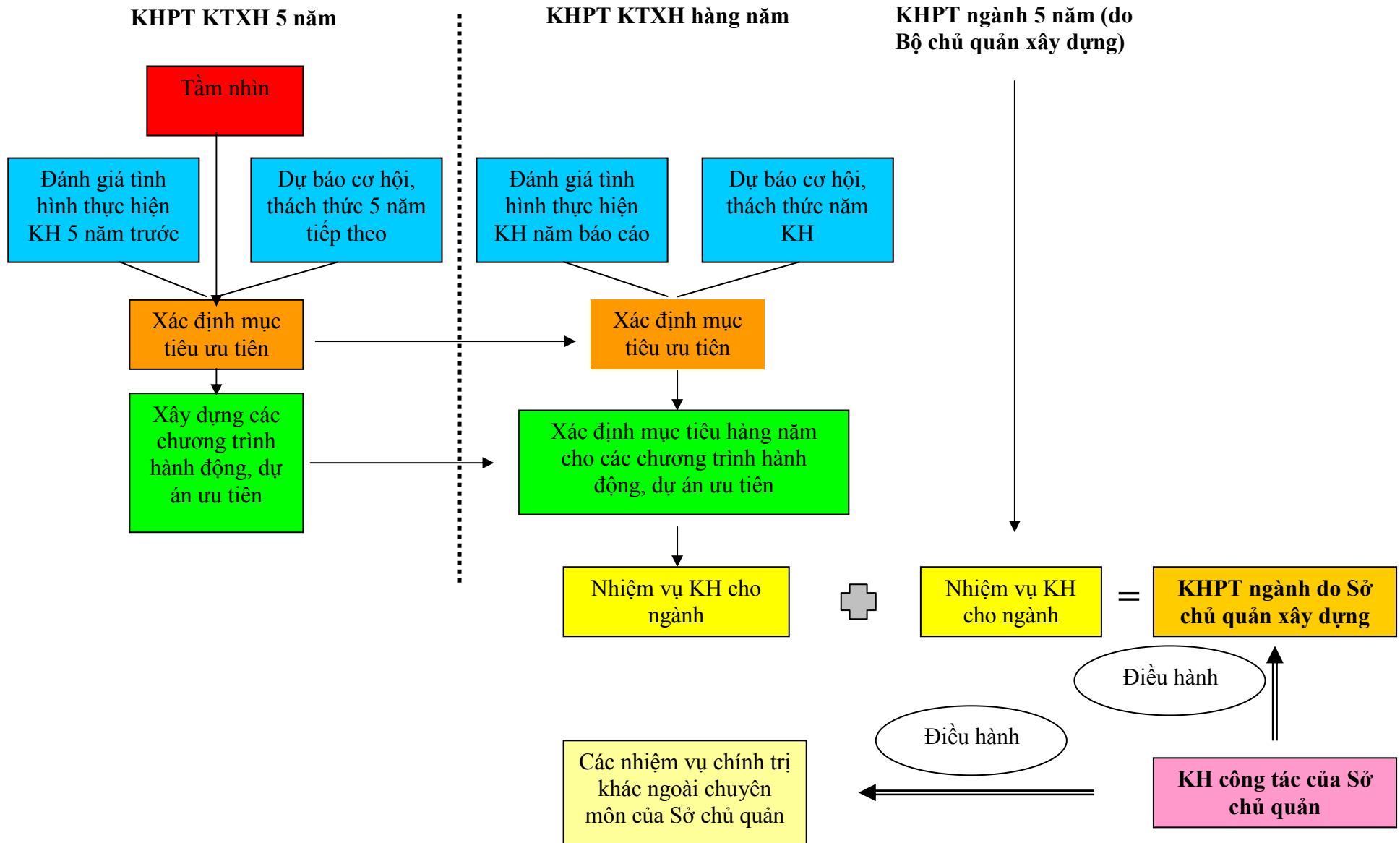
Để làm được công việc điều phối này, các cơ quan quản lý ngành (các Sở cấp tỉnh và phòng ban chuyên môn cấp huyện) cần có một chương trình hành động cụ thể. Ngoài ra, các cơ quan này còn phải thực hiện các nhiệm vụ chính trị khác của

mình (như quản lý hành chính trong nội bộ đơn vị, theo dõi, kiểm tra, thanh tra, giám sát các hoạt động của ngành v.v...) với nguồn kinh phí chủ yếu là kinh phí quản lý hành chính được cấp hàng năm. Tất cả các nhiệm vụ đó sẽ được phản ánh trong KH công tác hàng năm của cơ quan này.

Trong hệ thống ba cấp chính quyền địa phương, các loại KH nói trên cần được xây dựng và gắn kết với nhau ở cấp tỉnh và cấp huyện. Riêng ở cấp xã, do phạm vi lập KH hẹp, các vấn đề ở cấp này tương đối chi tiết, cụ thể và gắn liền với đời sống KTXH của dân cư và do số lượng, năng lực cán bộ cấp xã có hạn nên việc xây dựng KHPT KTXH 5 năm hay KHPT ngành cấp xã là không cần thiết. Hơn nữa, khi mô hình Phát triển nông thôn mới được áp dụng trong toàn quốc thì các xã phải xây dựng quy hoạch phát triển hạ tầng KTXH, quy hoạch sử dụng đất và hạ tầng thiết yếu và quy hoạch phát triển khu dân cư [35]. Các tài liệu này sẽ đóng vai trò là các KH định hướng dài hạn cho cấp xã. Vì thế, cấp xã sẽ chỉ tập trung vào xây dựng KHPT KTXH hàng năm theo tiêu chí nông thôn mới, trên cơ sở đó sẽ phân công nhiệm vụ trực tiếp cho các cán bộ phụ trách các mảng, lĩnh vực trong xã. Kết quả là, KHPT KTXH xã sẽ được xây dựng và triển khai chủ yếu theo mô hình lập KH có sự tham gia, dựa trên các nguồn lực được phân cấp cho xã.

Việc phân định giữa các loại KH nói trên ở địa phương rất quan trọng. Nó đảm bảo được các nguyên tắc gắn kết chặt chẽ giữa KHPT KTXH 5 năm, hàng năm và KH ngành với KH phân bổ nguồn lực, đồng thời phân công rõ ràng vai trò của từng loại KH tương ứng với chức năng nhiệm vụ của các cơ quan trong hệ thống quản lý hành chính. Điều đó thể hiện ở các điểm sau:

- *Tính chiến lược* được thể hiện xuyên suốt từ tầm nhìn đến các mục tiêu ưu tiên và các chương trình hành động, dự án trọng điểm của KHPT KTXH 5 năm, việc cụ thể hóa các mục tiêu và dự án ưu tiên đó trong từng KHPT KTXH hàng năm và trở thành nhiệm vụ cho KHPT ngành. Sự khác biệt về khung thời gian và mức độ chi tiết của các KH này cho phép hình thành một chuỗi kết quả chặt chẽ và nhất quán, trong đó tầm nhìn và mục tiêu của KH 5 năm có thể coi như các mục tiêu ở cấp tác động và kết quả, mục tiêu của KH hàng năm ở cấp đầu ra tổng hợp hoặc kết quả trung gian và ở KHPT ngành là mục tiêu ở cấp hoạt động hoặc đầu ra cụ thể.



Hình 3.3. Mô hình đề xuất về mối quan hệ giữa các loại kế hoạch ở địa phương

- *Tính chất ưu tiên hóa nguồn lực* cũng được đảm bảo, đặc biệt ở các KH hàng năm. Trước hết, KHPT KTXH hàng năm phải dự báo được các nguồn lực để thực hiện KH và xác định rõ nguồn NSNN sẽ tập trung vào những nhiệm vụ gì. Sau đó, KH này đóng vai trò như MTFE để phân bổ tổng NS thành trần NS cho các ngành. Điều này đảm bảo khi các ngành xây dựng KHPT của mình đã biết rõ trước giới hạn NS, nhưng lại có quyền chủ động lớn trong việc lựa chọn các hoạt động ưu tiên, với điều kiện phải đảm bảo thực hiện được mục tiêu KH được giao. Như vậy, mối quan hệ giữa KHPT KTXH hàng năm và KHPT ngành đảm bảo được ba nguyên tắc cơ bản của quản lý chi tiêu công theo kết quả, đó là kỷ luật tài khóa tổng thể, hiệu quả phân bổ và hiệu quả hoạt động. Vấn đề còn lại chỉ là các ngành phải xây dựng được tiêu chí và quy trình ưu tiên hóa nguồn lực, khi tổng nguồn lực của ngành không đủ đáp ứng nhu cầu đặt ra.

- Các bên hữu quan cũng có nhiều cơ hội để *tham gia* trong quá trình lập KH. Ở KHPT KTXH 5 năm, quá trình xác định mục tiêu chiến lược để cụ thể hóa tầm nhìn và từ đó hình thành nên các chương trình hành động và dự án trọng điểm là một cơ hội để tham vấn các bên hữu quan. Đặc biệt, đây là dịp để các đối tượng ngoài khu vực nhà nước có thể chia sẻ quan điểm về phát triển với chính quyền địa phương để đi đến một mục tiêu phát triển đồng thuận, giúp chính quyền địa phương nắm được lĩnh vực nào sẽ thu hút được đầu tư của khu vực tư nhân, với khả năng bao nhiêu, lĩnh vực nào cần thiết nhưng khu vực tư nhân sẽ không đầu tư và cần sự hỗ trợ từ NSNN. Chỉ trên cơ sở đó, việc xây dựng và chọn lọc các chương trình hành động và dự án trọng điểm ưu tiên của địa phương mới có giá trị thực tiễn và mới sử dụng nguồn NSNN theo đúng nghĩa vai trò của chính phủ trong nền kinh tế thị trường. Ở KHPT KTXH hàng năm và KHPT ngành, sự tham vấn của các bên cũng rất quan trọng, đặc biệt là sự phối hợp giữa các ngành để giải quyết vấn đề liên ngành hoặc các tiểu ngành để giải quyết vấn đề chung của cả ngành, điều mà từ trước đến nay vẫn còn khá lỏng lẻo.

- Khi đã xác định được mục tiêu ưu tiên và phân công nhiệm vụ KH cụ thể cho từng ngành, lẽ đương nhiên chính quyền địa phương phải có một *cơ chế và hệ thống TDDG* chặt chẽ hơn nhiều so với hiện nay để có thể biết được liệu tiến bộ đạt được

qua các KH hàng năm có giúp đạt được mục tiêu KH 5 năm hay không, liệu kết quả đạt được của các KHPT ngành có tương xứng với NS đã phân bổ cho họ hay chưa v.v... Nếu câu trả lời cho những câu hỏi đó là không thì trở ngại ở đâu, có thể tháo gỡ như thế nào. Giải đáp được những vấn đề này chính là ý nghĩa đích thực của hệ thống TDDG thực hiện KH.

3.2.2.2. *Đổi mới quy trình, nội dung và phương pháp lập KHPT KTXH gắn với nguồn lực tài chính*

Nhất quán với đề xuất phân biệt rõ chức năng của các loại KH ở địa phương như đã phân tích ở phần trên, quy trình, nội dung và phương pháp lập KHPT KTXH địa phương cũng cần có những thay đổi căn bản.

❖ *Về quy trình lập KHPT KTXH*

Hạn chế lớn nhất trong quy trình lập KHPT KTXH hàng năm hiện nay là khung thời gian để lập KH quá ngắn, khiến các cấp địa phương không đủ thời gian để tổ chức công tác lập KH một cách bài bản, kỹ lưỡng và tổ chức tham vấn có chất lượng với các bên hữu quan. Khó khăn thứ hai mà các địa phương nêu lên là thông tin từ các cấp, các ngành, đặc biệt là thông tin về nguồn lực NSNN từ cấp trên đưa xuống vào thời điểm lập KHPT KTXH còn nghèo nàn nên địa phương không chủ động được trong việc xác định mục tiêu KH và các chương trình hành động, dự án ưu tiên phù hợp với nguồn lực sẵn có. Nhiều địa phương đã phải khắc phục khó khăn này bằng cách chủ động lấy ý kiến của các ngành, các cấp trước khi có hướng dẫn lập KH của Bộ KH&ĐT. Điều này có thể lý giải bằng những nguyên nhân chính như sau:

- Các địa phương vẫn khá thụ động trong việc lập KH, coi hướng dẫn của cấp trên là căn cứ quan trọng nhất cho việc lập KHPT KTXH hàng năm ở cấp mình. Việc chuyển từ quan điểm điều hành ngắn hạn (theo các KH hàng năm) sang điều hành chiến lược ở tầm trung hạn (theo các KH 5 năm) đòi hỏi lập KH hàng năm phải lấy mục tiêu chiến lược trong KHPT KTXH 5 năm của địa phương làm căn cứ chính. Như vậy, với một hệ thống TDDG theo kết quả được vận hành thông suốt, địa phương có thể nắm được tình hình thực hiện KH 5 năm tại bất cứ thời điểm nào. Vì thế, địa phương có thể khởi động quy trình lập KH của mình ngay từ đầu quý II hàng năm.

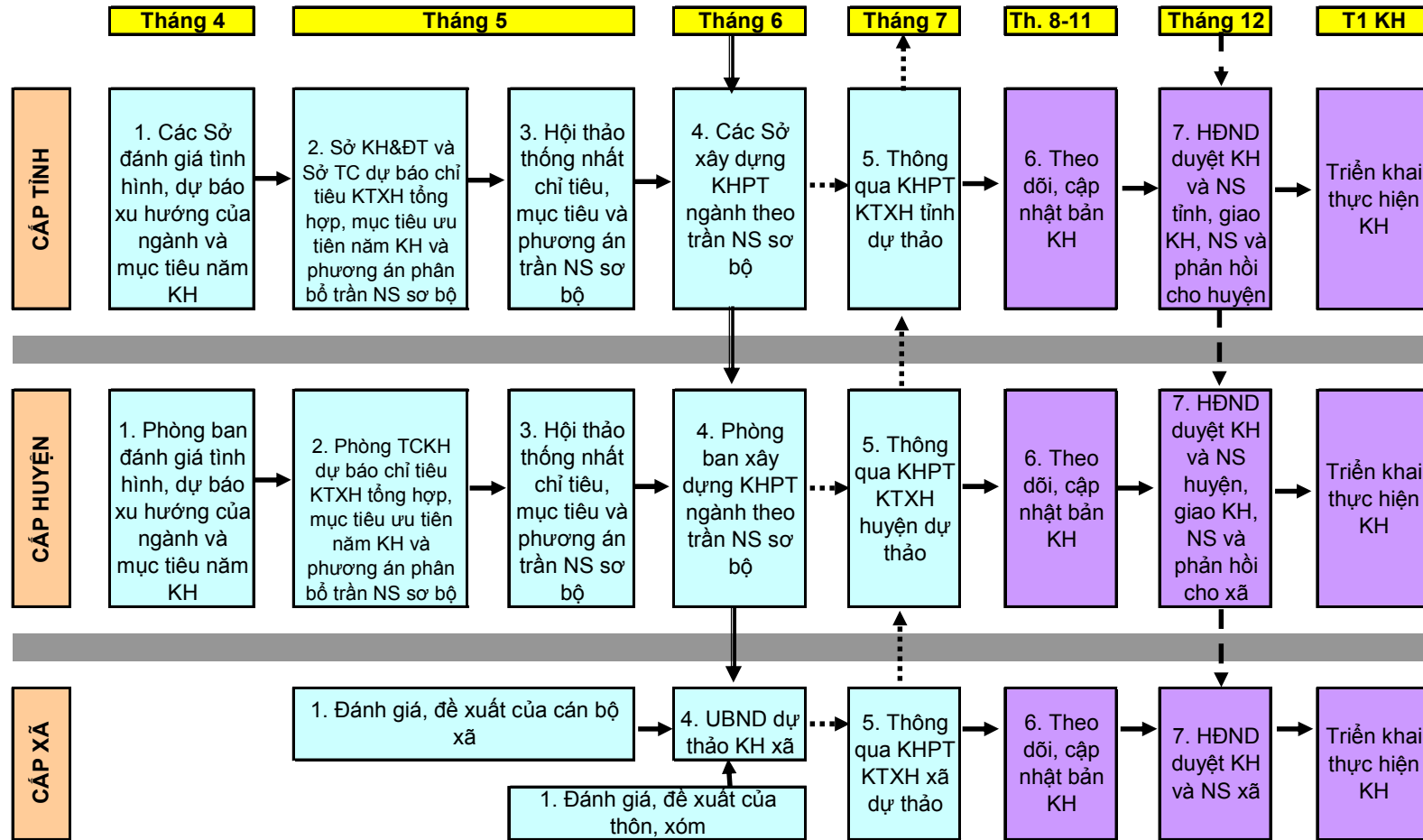
- Đối với thông tin về nguồn lực, với xu hướng tăng cường phân cấp như hiện nay, có thể dự báo rằng trong tương lai gần, việc phân cấp NS toàn diện hơn cho ba cấp địa phương sẽ diễn ra mạnh mẽ. Nếu định mức, tiêu chí phân bổ NSNN được áp dụng cho một NS toàn diện hơn cho các cấp địa phương và duy trì trong suốt thời kỳ ổn định NS thì các cấp địa phương có thể dự kiến được trước nguồn NSNN ở cấp mình. Như vậy, những trở ngại chính về thời gian quy trình lập KH hàng năm có thể giải quyết được. Trong điều kiện chưa tiến hành phân cấp NS đến tất cả các cấp, địa phương vẫn có thể dựa trên khả năng nguồn lực được phân bổ từ những năm trước để dự báo trước và dự kiến phân bổ trần NS “mềm” cho các ngành. Đến cuối năm, khi có số giao NS chính thức, địa phương có thể điều chỉnh lại dự kiến này và khi đó, trần NS sẽ trở thành giới hạn NS cứng để các ngành thực hiện KH của mình.

Trên cơ sở đó, Luận án đề xuất một quy trình lập KHPT KTXH địa phương như trong Hình 3.4.

❖ *Về nội dung bản KHPT KTXH*

Như đã phân tích, nội dung các bản KHPT KTXH sẽ có sự thay đổi đáng kể, nhưng vẫn phải đảm bảo tính logic chung. Cụ thể, bản KHPT KTXH sẽ gồm những phần chính: Đánh giá tình hình thực hiện KH của năm báo cáo, dự báo KTXH và phân bổ nguồn lực năm KH, mục tiêu, nhiệm vụ và các định hướng giải pháp năm KH và tổ chức thực hiện, TDDG KHPT KTXH.

Phần đánh giá thực trạng, KHPT KTXH 5 năm sẽ tập trung đánh giá tổng thể tình hình thực hiện KH 5 năm giai đoạn trước theo các chủ đề lớn như phát triển kinh tế, văn hóa – xã hội, bảo vệ môi trường, quản lý nhà nước và các CTDA trọng điểm đã triển khai. Với ý nghĩa là một bản KH tổng thể, phần đánh giá này sẽ không đi sâu vào từng ngành, lĩnh vực cụ thể mà chỉ đưa ra một bức tranh khái quát chung, nhằm giúp người đọc thấy rõ những thành tựu, hạn chế cơ bản và nguyên nhân. Những nội dung đó là cơ sở để địa phương có thể đánh giá được “môi trường bên trong”, tức là chỉ ra được điểm mạnh, điểm yếu của mình sau khi kết thúc một KH 5 năm. Ngoài ra, phần này cũng cần đánh giá được mức độ tiệm cận dần đến tầm nhìn phát triển của địa phương.



Ghi chú:

- Cung cấp thông tin theo chiều ngang
- ⇒ Hướng dẫn thông tin cấp dưới
- ⋯ Tổng hợp thông tin từ dưới lên và theo chiều ngang
- - -> Phê duyệt/giao KH và NS

Hình 3.4. Quy trình lập Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội hàng năm ba cấp địa phương được đề xuất

Đánh giá KH hàng năm cũng tiến hành tương tự. Điểm khác biệt cơ bản là KH hàng năm sẽ phải đề cập đến mức độ hoàn thành mục tiêu của KH 5 năm tính đến KH hàng năm đang xét. Nói cách khác, KH hàng năm không chỉ xem xét lại những công việc đã thực hiện trong năm, mà cần có cái nhìn hệ thống xuyên suốt để nhận định xem, tính đến KH hàng năm lần này thì địa phương đã đi được bao nhiêu phần chặng đường để đạt được mục tiêu KH 5 năm.

Một thay đổi quan trọng nữa trong đánh giá KH là địa phương cần chú trọng đến việc đánh giá tình hình thực hiện các chương trình hành động và dự án trọng điểm ưu tiên mà KH 5 năm trước đã đề ra. Quan điểm đánh giá trong KHPT KTXH là tập trung vào đánh giá các đầu ra lớn, kết quả và tác động, còn việc đánh giá từng hoạt động cụ thể là nội dung của KHPT ngành.

Phần dự báo tình hình KTXH kỳ KH là một nội dung còn yếu trong KH 5 năm hiện nay và thiếu trong KH hàng năm. Tuy nhiên, phần này rất quan trọng, vì nó giúp địa phương đánh giá được “môi trường bên ngoài” để rút ra cơ hội và thách thức – một yêu cầu được nhấn mạnh rất rõ trong lập KH chiến lược. Để làm được điều đó, với KH 5 năm và ở cấp tỉnh, có thể sử dụng các phương pháp dự báo phức tạp hơn và có nhiều thông tin hơn. Còn KH cấp huyện, xã chỉ cần dự kiến được các xu hướng thay đổi về các yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội, môi trường chính sách, hoạt động của các đối tượng hữu quan trên địa bàn... để đưa ra các nhận định định tính về việc các xu hướng đó có thể mang lại cơ hội hay thách thức gì cho địa phương là đủ. Đặc biệt, cần nhấn mạnh đến những tác động có thể có đến việc khai thác các nguồn lực tại địa phương.

Từ các dự báo KTXH, bản KH cần đưa ra dự báo về khả năng khai thác các NLTC, đặc biệt là khả năng thu NSNN. Đây là căn cứ rất quan trọng để dự kiến phương án phân bổ trần NS cho các ngành.

Kết thúc nội dung này, người làm KH có thể kết hợp giữa điểm mạnh, điểm yếu đã rút ra từ nội dung Đánh giá với các cơ hội, thách thức từ nội dung Dự báo để tiến hành phân tích SWOT nhằm định vị điểm đứng của địa phương khi bước vào kỳ KH. Đây sẽ là căn cứ quan trọng để địa phương có thể xác định các mục tiêu KH và ưu tiên chiến lược trong kỳ KH.

Phần mục tiêu KH bắt đầu từ việc cụ thể hóa tầm nhìn thành mục tiêu chiến lược của KH 5 năm kỳ KH hoặc từ mục tiêu KH 5 năm thành mục tiêu KH hàng năm trong năm KH tiếp theo. Mục tiêu đó sẽ được tiếp tục cụ thể hóa theo quan hệ logic của chuỗi kết quả thành mục tiêu ưu tiên cho các ngành, lĩnh vực và các chương trình hành động, dự án trọng điểm của địa phương. Căn cứ vào mục tiêu này, KH sẽ đưa ra phương án phân bổ nguồn NSNN dự báo thành các trần NS “mềm” và thông báo cho các ngành. Từ mục tiêu ưu tiên của ngành và trần NS được thông báo, các ngành sẽ xây dựng KHPT ngành, trong đó nêu rõ các hoạt động chi tiết có gắn với dự toán kinh phí và xác định chỉ tiêu kết quả tương ứng.

Đi kèm với mục tiêu KH bao giờ cũng là hệ thống các **chỉ tiêu KH**. Việc đổi mới hệ thống chỉ tiêu của KHPT KTXH phải theo hướng giảm dần các chỉ tiêu số lượng, hiện vật hoặc quá chi tiết ở cấp đầu ra cụ thể, tăng các chỉ tiêu tổng hợp, giá trị, tương đối và tập trung vào các chỉ tiêu ở cấp đầu ra tổng hợp, kết quả và tác động. Hiện nay, KH các chỉ tiêu pháp lệnh gần như đã được bãi bỏ hết (trừ chỉ tiêu về thu NSNN). Tuy nhiên, theo tư duy quản lý theo kết quả, các chỉ tiêu liên quan đến việc sử dụng NSNN (như các chương trình đầu tư công, các chương trình hành động của các ngành, các cấp đã được thống nhất, duy trì thực hiện các chế độ, chính sách của nhà nước...) lại là những cam kết của các cơ quan nhà nước. Do đó, chúng phải được coi là những chỉ tiêu pháp lệnh để ràng buộc trách nhiệm thực thi của cả hai phía: các cơ quan thực hiện chính sách có trách nhiệm tạo ra kết quả, còn cơ quan KH và TC có trách nhiệm cân đối đủ nguồn NSNN như đã cam kết. Ngoài các chỉ tiêu đó ra, các chỉ tiêu khác chỉ mang tính chất hướng dẫn và dự báo, trong đó cần tăng cường các chỉ tiêu dự báo để định hướng cho các nhà đầu tư, phát ra tín hiệu để dẫn dắt thị trường.

Xét về cơ cấu chỉ tiêu KTXH, cần tập trung vào các chỉ tiêu phát triển bền vững như chỉ tiêu về an sinh xã hội, môi trường... nhằm ràng buộc các cấp chính quyền thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ của mình. Các chỉ tiêu kinh tế chỉ được coi là phương tiện để đạt đến các chỉ tiêu xã hội và môi trường, chứ không phải là mục đích của sự phát triển.

Phần tổ chức thực hiện và TDDG thực hiện KH là một nội dung mới, cần bổ sung chi tiết vào bản KHPT KTXH hiện nay. Nội dung này, nếu được thiết kế kỹ lưỡng, sẽ là cơ sở để phân công trách nhiệm rõ ràng cho các cấp, các ngành và xây dựng KH TDDG thực hiện KHPT KTXH. Căn cứ vào các mục tiêu tổng thể, nhiệm vụ KH giao cho các ngành, người làm KH sẽ xây dựng các chỉ số kết quả. Các chỉ số đó, sau khi đã được sự thống nhất của các bên hữu quan, sẽ là cơ sở theo dõi tình hình thực hiện cam kết và sử dụng NS của các ngành, các cấp.

❖ *Về phương pháp xây dựng KH*

Ngoài việc phải áp dụng các phương pháp phân tích, dự báo, dự toán NS... hiện đại của lập KH chiến lược, một yêu cầu quan trọng để xây dựng được KHPT KTXH theo tinh thần đổi mới, các phương pháp thu hút sự tham gia của các bên hữu quan là đặc biệt quan trọng. Phần tiếp theo không đề cập vào các phương pháp mang tính chất kỹ thuật chuyên sâu, mà chủ yếu tập trung vào việc huy động sự tham gia của các bên hữu quan.

Rõ ràng, với yêu cầu như vậy của KHPT KTXH đòi hỏi sự tham gia sâu rộng của tất cả các bên hữu quan ngay từ khâu lập KH. Nếu việc lập KH chỉ tập trung vào các cơ quan KH của địa phương thì cán bộ KH không thể nắm hết được tình hình cụ thể của từng cấp, từng ngành và các bên hữu quan khác. Hơn nữa, việc “giao khoán” công tác KH cho cơ quan KH sẽ không khắc phục được nhược điểm của cách làm truyền thống, đó là mang tính chủ quan, áp đặt và không xuất phát từ nhu cầu thực tế. Mặt khác, nếu các bên hữu quan không được tham gia và đồng thuận với nội dung bản KH thì bản KH vẫn được coi là “KH của chính quyền” và họ không có trách nhiệm thực hiện.

Sự tham gia có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức linh hoạt tùy theo từng đối tượng. Ví dụ, với các ngành, các cấp nằm trong bộ máy chính quyền, sự tham gia phải dưới hình thức cung cấp thông tin phân tích, nhận định, đánh giá về ngành bằng văn bản, tổ chức các cuộc thảo luận đối thoại giữa cơ quan KH, TC, thống kê và cơ quan quản lý ngành. Thậm chí, việc thảo luận về phương án phân bổ trần NS, các chỉ tiêu KH cam kết của các cấp, các ngành trên cơ sở NS đã được phân bổ, trách nhiệm phối hợp giữa các bên... cần được bàn rất kỹ. Như vậy, bằng cách gắn

trách nhiệm của các bên vào việc thực hiện nhiệm vụ KH đã cam kết, các cấp, các ngành sẽ thấy có nhu cầu tự thân phải tham gia sôi nổi vào việc lập KH. Khi đó, lập KH sẽ nhanh chóng trở thành một nhiệm vụ chính trị của cả hệ thống chính quyền.

Việc phân tích, đánh giá và dự báo tình hình có thể mời thêm sự tham gia của các cơ quan nghiên cứu, các trường đại học hay các tổ chức tư vấn lớn trên địa bàn, nhằm có được cái nhìn khách quan và phương pháp tiếp cận khoa học về tình hình địa phương. Ở nhiều nước, chính quyền địa phương có thể đặt hàng với các tổ chức này để có được những đánh giá độc lập. Đây cũng là kinh nghiệm tốt mà các địa phương cần tham khảo, nhất là trong điều kiện năng lực của cán bộ địa phương chưa đủ mạnh để có thể sử dụng các phương pháp đánh giá, dự báo định lượng hoặc đưa ra các nhận định có hàm lượng phân tích cao.

Với các doanh nghiệp và các đối tượng khác ngoài khu vực nhà nước, các hình thức tổ chức hội nghị tham vấn, thảo luận về mục tiêu KH và tìm hiểu những khó khăn, vướng mắc của doanh nghiệp là thích hợp. Một vấn đề khác cần chú ý là sau khi đã có KHPT KTXH chính thức, cần duy trì cơ chế thông tin phản hồi với các bên hữu quan để giải thích rõ cho các đối tượng này những đề nghị nào của họ đã được đưa vào KH, đề nghị nào không và vì sao, từ đó khẳng định lại sự cam kết “đồng hành” của họ với KHPT KTXH của địa phương.

Với các cộng đồng dân cư, việc lập KH ở cấp cơ sở (cấp xã) có quan hệ gần gũi và thiết thực nhất đối với họ. Vì thế, ở cấp này nên duy trì sự tham gia trực tiếp, bằng cách để người dân đề xuất các nhu cầu từ thôn một cách dân chủ, trực tiếp qua họp thôn. Các nhu cầu đó sẽ được cân nhắc, tổng hợp vào bản KHPT KTXH xã.

Cuối cùng, việc tổ chức hội nghị lập KHPT KTXH ở các cấp là một phương pháp rất hiệu quả. Tùy theo các đối tượng hữu quan quan trọng ở từng cấp mà xác định thành phần tham dự các hội nghị này cho thích hợp. Chẳng hạn, hội nghị lập KHPT KTXH tỉnh, ngoài đại diện của các Sở, ban, ngành của tỉnh, cần có thêm đại diện của các doanh nghiệp lớn, các quỹ tài chính lớn trên địa bàn. Trái lại, ở cấp xã, sự tham gia cần tính đến vai trò của các trưởng thôn, bản. Thậm chí, bản KH sau khi dự thảo xong có thể đưa xuống tham vấn trực tiếp với người dân trong thôn để xác nhận lại các nhận định của bản KH so với ý kiến của nhân dân.

Để hoàn tất một cách tiếp cận nhấn mạnh đến sự tham gia, bản KHPT KTXH sau khi được phê duyệt chính thức, cần được phổ biến công khai cho tất cả các bên, cũng như KH TĐĐG quá trình thực hiện bản KH đó. Có như vậy, các bên hữu quan mới có đầy đủ thông tin về KHPT KTXH địa phương và thấy rõ vai trò, trách nhiệm của mình trong việc thực hiện bản KH.

Trên đây là những đề xuất cơ bản về một mô hình lập KHPT KTXH mới ở địa phương nhằm đảm bảo các điều kiện cần của lập KH chiến lược gắn với nguồn lực, đó là: (i) tăng cường tính chiến lược trong các bản KH; (ii) thể hiện rõ tính ưu tiên hóa nguồn lực để thực hiện mục tiêu KH đề ra; (iii) tăng cường sự tham gia thực chất của các bên hữu quan trong lập KH; và (iv) đưa công tác TĐĐG theo kết quả trở thành một bộ phận không thể thiếu trong quá trình thực hiện KH, nhằm tạo sự đồng thuận và nâng cao tính trách nhiệm của tất cả các đối tượng có liên quan trong việc thực hiện một KH của địa phương và vì sự phát triển địa phương.

Tuy nhiên, như đã nhấn mạnh từ các chương trước, việc thực hiện mô hình này còn đòi hỏi các điều kiện đủ cũng phải được đảm bảo. Thiếu đi những điều kiện này thì mô hình đổi mới lập KHPT KTXH địa phương không thực hiện được hoặc nếu có thực hiện cũng sẽ không thể thoát ly được những nhược điểm vốn có hiện nay.

3.2.3. Các điều kiện tiên đề đảm bảo sự thành công của đổi mới

3.2.3.1. Tư duy và sự cam kết của lãnh đạo

Ý kiến của cán bộ địa phương được phỏng vấn tại tất cả các địa bàn khảo sát đều cho thấy tư duy và sự cam kết của lãnh đạo địa phương đóng vai trò quyết định trong đổi mới lập KH. Điều này cũng đã được khẳng định trong nhiều tài liệu nghiên cứu về KH trong và ngoài nước. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân mà sự cam kết này hiện nay vẫn chỉ chung chung, ủng hộ về nguyên tắc... Còn lãnh đạo địa phương chưa thực sự vào cuộc và chỉ đạo kiên quyết cho sự đổi mới.

Để có được sự cam kết này, trước hết lãnh đạo địa phương cần nắm được vì sao lập KHPT KTXH quan trọng, nó giúp ích gì cho họ trong việc điều hành ở địa phương và để triển khai thì cần phải làm gì. Những thông tin này có thể cung cấp được cho lãnh đạo qua các đợt hội thảo, tập huấn nâng cao nhận thức. Nhưng trước hết, phải coi đổi mới KHPT KTXH là một khâu đột phá quan trọng trong CCHC.

Tức là, chủ trương đổi mới lập KHPT KTXH phải được phát động và triển khai nghiêm túc từ trung ương, trước hết là các Bộ tổng hợp như Bộ KH&ĐT và Bộ TC. Các nỗ lực đổi mới từ hai Bộ cần được phối hợp chặt chẽ và quyết tâm đó cần được thể hiện qua các hướng dẫn, thông tư, quyết định từ các Bộ này. Kinh nghiệm triển khai MTEF thí điểm của Bộ TC trong những năm qua là một thí dụ điển hình.

Bên cạnh đó, các mô hình thí điểm ở Việt Nam đã lựa chọn một cách tiếp cận khôn khéo là đẩy mạnh việc tuyên truyền, nâng cao nhận thức đến các đối tượng hữu quan khác ngoài cơ quan nhà nước, trước hết là các tổ chức Đảng và cơ quan dân cử (Quốc hội và HĐND). Áp lực đổi mới từ phía các cơ quan này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tăng thêm sự cam kết từ phía lãnh đạo chính quyền.

Tăng cường chia sẻ thông tin và kinh nghiệm giữa các tỉnh đang thí điểm đổi mới thông qua các diễn đàn trao đổi chính sách và liên kết vùng cũng là một kênh quan trọng. Ngoài ra, để giảm thiểu sự ngần ngại hoặc những vướng mắc hiện có trong đội ngũ lãnh đạo địa phương, trung ương có thể lựa chọn một số tỉnh thí điểm mô hình đổi mới toàn diện, qua đó rút kinh nghiệm trước khi triển khai nhân rộng. Các tỉnh thí điểm sẽ được hưởng một cơ chế đặc thù để tháo gỡ những khó khăn về thể chế. Kết quả thành công từ các tỉnh thí điểm sẽ có tác dụng cổ vũ rất lớn cho các tỉnh khác. Đây cũng là bài học từ PFMRP thí điểm mô hình MTEF của Bộ TC.

3.2.3.2. Hoàn thiện môi trường thể chế thúc đẩy phân cấp và trao quyền

Xét về triển vọng, xu hướng phân cấp là xu hướng tất yếu và đang được thúc đẩy mạnh ở Việt Nam. Tuy nhiên, việc phân cấp phải đi kèm với tăng cường các cơ chế kiểm tra, thanh tra, giám sát của chính quyền cấp trên với cấp dưới. Chính phủ tập trung vào việc hoạch định các chính sách vĩ mô, ban hành các quy định chế tài và kiểm tra giám sát sự vi phạm. Còn các quyết định có liên quan trực tiếp đến đời sống kinh tế ở mỗi địa phương sẽ để địa phương tự chăm lo, theo nguyên tắc *những hoạt động gắn liền với quyền lợi của người dân do chính quyền cấp gần dân nhất chăm lo, chính quyền cấp trên chỉ thực hiện những nhiệm vụ có quy mô tương ứng mà cấp dưới không thực hiện được hoặc chỉ những việc có tính liên vùng mới giải quyết được các vướng mắc.* (Lê Viết Thái, [11], tr. 138). Việc đổi mới tư duy về phân cấp này sẽ dẫn đến thay đổi căn bản trong cách thức điều hành KH và NS theo

xu hướng chung của thế giới là *mở rộng quyền tự quản về NS và cung cấp dịch vụ cho các chính quyền địa phương* (tham luận của ông Trần Du Lịch, [74], tr. 129).

Hiện nay, Bộ KH&ĐT đang dự thảo Nghị định về công tác KHH và TĐĐG, Bộ TC cũng đang có những động thái tương tự để đưa tư tưởng MTEF vào sửa đổi Luật NSNN. Ngoài ra, các nỗ lực về CCHC và tăng cường các thiết kế dân chủ ở cơ sở cũng đang tiếp tục được triển khai. Tuy nhiên, các sáng kiến đổi mới này cần được phối hợp chặt chẽ với nhau theo một mục tiêu cải cách tổng thể chung. Có như vậy, chúng mới bổ sung, hỗ trợ được lẫn cho nhau, tránh được sự chồng chéo và mâu thuẫn giữa các nỗ lực này, gây hoang mang và khó hiểu cho địa phương khi các thông điệp về sự đổi mới không nhất quán.

3.2.3.3. Cơ chế phối hợp và chia sẻ thông tin

Thông tin và dự báo là những điều kiện quan trọng đảm bảo chất lượng của quá trình lập KH. Việc cải thiện hệ thống thông tin cần đảm bảo những yêu cầu: kịp thời, chính xác và đầy đủ. Vấn đề cung cấp thông tin đòi hỏi sự phối hợp của nhiều ngành, nhiều cấp theo cả chiều dọc lẫn chiều ngang. Vì vậy, cần tạo áp lực yêu cầu các bên hữu quan tăng cường phối hợp, chia sẻ thông tin. Cơ chế phân công trách nhiệm rõ ràng và gắn với kết quả công việc là cách rất tốt để tạo ra áp lực đó.

Ngoài ra, về mặt thể chế, địa phương có thể xây dựng một quy chế phối hợp và cung cấp thông tin cụ thể, có hiệu lực và bám theo các bước trong quy trình lập KH đổi mới. Để tránh ban hành một quy chế chỉ có tính hình thức và không vận hành được trong thực tế, quy chế phối hợp và chia sẻ thông tin cần chỉ rõ đối tượng nào, phải cung cấp thông tin gì, vào thời điểm nào và phải chịu trách nhiệm ra sao về chất lượng thông tin đã cung cấp. Cũng cần có chế tài cụ thể để xử lý những đơn vị, tổ chức không chấp hành nghiêm túc quy chế phối hợp của địa phương. Một quy chế như vậy cũng là yêu cầu tiên quyết để thiết kế hệ thống TĐĐG thực hiện KH.

Đối với các đối tượng bên ngoài khu vực nhà nước, mặc dù họ không bị điều chỉnh trực tiếp và chịu các chế tài cụ thể về việc phối hợp và trao đổi thông tin như các cơ quan nhà nước, nhưng cần giải thích để họ thấy rõ trách nhiệm xã hội phải tham gia vào các hoạt động lập KHPT KTXH của địa phương. Về lâu dài, khi các đối tượng này nhận thức rõ vai trò và tiếng nói thực sự của họ được các cơ quan nhà

nước tôn trọng thì sự tham gia của họ trong phối hợp và chia sẻ thông tin sẽ dần dần mang tính chất tự nguyện và tự nhiên hơn.

3.2.3.4. *Nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ địa phương*

Tất cả các sáng kiến đổi mới rất cuộc đều phải do con người thực hiện. Vì thế, nâng cao trình độ, năng lực cho đội ngũ cán bộ địa phương là vấn đề cốt lõi. Muốn vậy, cần đầu tư trang bị cả những năng lực phần mềm và phần cứng cho họ.

Năng lực phần mềm muốn nói đến những kỹ năng, phương pháp, công cụ mà họ cần phải có để giải quyết công việc theo yêu cầu mới. Như đã nêu ở Chương I, cán bộ KH vừa phải có tư duy của người quản lý, đầu óc của một nhà KH tổng hợp, tổ chức của một doanh nhân và là người đi tiên phong trong đổi mới. Tư duy quản lý mới là cán bộ công chức có vai trò “khuyến khích và giám sát” là chính, chứ không phải “ra lệnh và cấp phép” như trong thời gian qua. Đầu óc của một nhà KH chuyên nghiệp chính là tính chiến lược, không ôm đồm tham làm tất cả các việc một lúc mà phải ưu tiên những công việc then chốt, giải quyết được chúng sẽ tạo hành lang hoặc điều kiện để giải quyết được những vướng mắc khác. Tổ chức của doanh nhân thể hiện ở việc tính toán, cân nhắc hiệu quả và chi phí cơ hội của mỗi quyết định đưa ra, đặc biệt là các quyết định có liên quan đến sử dụng NSNN. Chỉ những hoạt động nào thực sự cần phải làm mà không thể huy động được nguồn lực từ khu vực tư nhân thì chính phủ mới sử dụng NSNN để thực hiện, và cũng chỉ với điều kiện chứng minh được rõ hiệu quả của các khoản chi tiêu đó. Cuối cùng, chuyển từ cách lập KH hiện nay sang lập KH theo tư duy chiến lược và hướng đến kết quả như vậy sẽ vấp phải rất nhiều khó khăn lúc đầu. Nếu người làm công tác KH không có một tổ chức đi tiên phong trong sự đổi mới thì rất khó duy trì được các thành quả bước đầu của đổi mới KH trong các giai đoạn sau.

Kinh nghiệm của các dự án thí điểm cũng đã chỉ ra những năng lực cơ bản mà cán bộ lập KH cần có, đó là năng lực dự báo, phân tích, ưu tiên hóa, dự toán nguồn lực, huy động sự tham gia, bên cạnh các năng lực thông thường khác. Những năng lực này không có được nếu chỉ qua hoạt động đào tạo – mặc dù đào tạo là cần thiết – mà phải qua thực tế cọ xát với công việc. Vì thế, cần có các phương thức kết hợp giữa đào tạo, bồi dưỡng liên tục và hướng dẫn nghiệp vụ tại chỗ.

Các hình thức đào tạo chính thức có thể thực hiện thông qua các chương trình đào tạo lấy bằng cấp, đào tạo nghiệp vụ KH của ngành KH, bồi dưỡng cán bộ theo các chương trình của địa phương. Cơ quan KH và cơ quan nội vụ cần phối hợp với nhau để đưa việc đào tạo nghiệp vụ KH trở thành một nội dung bắt buộc trong đào tạo công chức địa phương. Để chuẩn bị cho các chương trình đào tạo này, cần nhanh chóng xây dựng đội ngũ giảng viên nguồn ở địa phương, những người có trách nhiệm tiếp nhận chuyển giao công nghệ từ phía các cơ quan đào tạo, tư vấn trung ương và “địa phương hóa” thành các chương trình tại địa phương.

Các hình thức hướng dẫn qua thực hành theo kiểu “cầm tay chỉ việc” có thể tổ chức trước hết ở các CTDA hoặc địa bàn thí điểm có nguồn kinh phí tài trợ cho đổi mới KH. Các địa phương cần chuẩn bị sẵn nguồn nhân lực cho các nhóm hỗ trợ kỹ thuật – những người sẽ trực tiếp tham gia hoạt động thí điểm – để họ chịu trách nhiệm lan tỏa phương pháp, kỹ thuật mới tại địa phương. Ngoài ra, cần thường xuyên tổ chức các diễn đàn chia sẻ thông tin và kinh nghiệm đổi mới giữa trung ương và địa phương, giữa các tỉnh đi đầu trong sự nghiệp đổi mới cũng như giữa các địa phương tiên phong với các địa phương đi sau để duy trì một động lực đổi mới liên tục và không ngừng học hỏi.

Bên cạnh đó, việc tăng cường các năng lực “cứng” cũng cần được chú trọng, trước hết là hệ thống kết nối internet giữa các cấp, các phần mềm đơn giản, tiện dụng để lưu trữ, xử lý và truyền tải thông tin giữa các cấp, các phần mềm hỗ trợ tính toán, dự báo hoặc dự toán tài chính phù hợp với trình độ, năng lực cấp địa phương.

3.2.4. Lộ trình đổi mới công tác lập KHPT KTXH gắn với nguồn lực tài chính

Đổi mới lập KHPT KTXH gắn với NLTC là một sự đổi mới toàn diện từ tư duy quản lý đến môi trường thể chế và phương thức điều hành khu vực công. Tất cả những yếu tố này không thể xuất hiện trong một sớm một chiều, xong cũng không thể đợi đến khi có đầy đủ các điều kiện đó mới tiến hành đổi mới. Vì thế, có được một lộ trình đổi mới từng bước hợp lý là yêu cầu quan trọng để đảm bảo các nỗ lực đổi mới vững chắc, khả thi và không gây xáo động nghiêm trọng đến sự vận hành thường xuyên của cả hệ thống.

3.2.4.1. Lộ trình đổi mới lập KHPT KTXH theo cấp chính quyền

Đổi mới công tác lập KH yêu cầu phải thay đổi qui trình lập KH hiện nay, sao cho sự tham gia phải trở thành một bộ phận hữu cơ của qui trình mới và các cơ quan lập KH ở một cấp nào đó phải được biết rõ và rất sớm trong bước xây dựng KH về các CTDA dự kiến của cấp trên thực hiện trên địa bàn của họ, cũng như khả năng NLTC có thể có. Cụ thể, khi xây dựng KH, xã cần phải có thông tin đầy đủ từ huyện. Đến lượt mình, cấp huyện cũng cần những thông tin tương tự từ tỉnh để hoàn thiện bản KH của mình, còn tỉnh thì yêu cầu trung ương. Trong địa bàn một tỉnh, cấp càng cao thì yêu cầu phải có những hỗ trợ về mặt thể chế và điều phối càng lớn.

Do đó, lộ trình đổi mới công tác lập KH cần áp dụng một cách tiếp cận từ dưới lên và tăng dần. Ở giai đoạn đầu, các nỗ lực hỗ trợ cải cách nên tập trung vào cải tiến KH cấp xã. Trong quá trình này, cấp huyện sẽ phải tự cam kết cung cấp đầy đủ những hỗ trợ cần thiết cho các xã của mình. Khi công tác KH ở tất cả các xã đã được cải tiến thì điều đó sẽ tạo ra một nhu cầu mới, từ dưới lên đòi hỏi những thay đổi tương ứng ở cấp huyện. Đồng thời cũng trong bước này, lãnh đạo và các chuyên viên cấp huyện sẽ được trang bị những nhận thức và kỹ năng mới cần thiết để khi Dự án chuyển sang giai đoạn thứ hai, tức là giai đoạn đổi mới toàn diện KH cấp huyện, thì huyện được giả định đã chuẩn bị sẵn sàng cho sự thay đổi. Điều tương tự cũng đúng khi áp dụng cho đổi mới lập KH cấp tỉnh.

3.2.4.2. Lộ trình đổi mới công tác lập KHPT KTXH theo giai đoạn

Giai đoạn 2011-2020 đánh dấu một mốc quan trọng, khi cả nước bước vào thời kỳ thực hiện Chiến lược phát triển KTXH 10 năm 2011-2020, các tỉnh cũng đã và đang xây dựng Quy hoạch phát triển KTXH 10 năm của mình. Đây cũng là thời kỳ bản lề của công cuộc CCHC nhằm tạo ra thể và lực mới cho quá trình phát triển của Việt Nam. Cùng với các nỗ lực cải cách khác, thành công của đổi mới lập KHPT KTXH ở các cấp địa phương cũng có ý nghĩa quyết định trong thời kỳ này. Quá trình đổi mới đó có thể phân kỳ làm hai giai đoạn: 2011-2015 và 2016-2020.

Giai đoạn 2011-2015: Thi điểm toàn diện đổi mới lập KHPT KTXH ở cả ba cấp địa phương. Có thể xác định 5 năm 2011-2015 đánh dấu một bước ngoặt lớn trong đổi mới công tác lập KHPT KTXH gắn với NLTC ở Việt Nam. Đó là giai

đoạn triển khai một cách hệ thống và đồng bộ việc đổi mới công tác lập KH ở cả ba cấp xã, huyện và tỉnh, nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm và từng bước hoàn thiện môi trường thể chế cho lập KHPT KTXH theo hướng chiến lược. Cụ thể, năm 2011 sẽ là thời điểm tiến hành đổi mới thí điểm lập KHPT KTXH hàng năm cấp xã. Bộ KH&ĐT có thể lựa chọn một số tỉnh điển hình để triển khai thí điểm. Trên cơ sở đó, tổng kết đánh giá và thể chế hóa công tác này ở cấp xã để có thể triển khai diện rộng trên tất cả các xã vào năm 2012. Trong quá trình đó, cấp huyện sẽ đóng vai trò tích cực hướng dẫn xã đổi mới công tác lập KH, đồng thời tranh thủ nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ xã và huyện thông qua thực tiễn và các đợt tập huấn chuyên sâu. Đổi mới công tác lập KHPT KTXH cấp huyện sẽ được tổ chức theo trình tự tương tự, nhưng có tính cuốn chiếu. Cụ thể, năm 2012, khi các xã thí điểm bước vào năm thứ 2 của quá trình đổi mới thì huyện phụ trách các xã này có thể thí điểm đổi mới lập KH cấp huyện. Như vậy, sang năm 2013, khi việc đổi mới ở cấp huyện đã được nhân rộng ra toàn quốc thì các tỉnh có huyện thí điểm có thể thí điểm đổi mới ở cấp tỉnh. Bằng cách này, đến năm 2015, chúng ta có thể triển khai đổi mới được công tác lập KHPT KTXH ở cả 3 cấp địa phương. Trong quá trình đó, các thể chế cần thiết phù hợp với xu hướng đổi mới này cũng sẽ lần lượt được ra đời. Quá trình đổi mới ở các lĩnh vực khác có liên quan (như cải cách tài chính công, CCHC...) cũng đã có được những bước tiến vững chắc, hỗ trợ việc đổi mới công tác lập KH. Đội ngũ cán bộ lập KH các cấp cũng được cạo xát, thực hành với cách tiếp cận mới và được nâng cao năng lực một cách bài bản và hệ thống. Ưu điểm của cách lập KH mới sẽ được phát huy, giúp lãnh đạo địa phương nhận thức được đúng đắn và ủng hộ cho sự nghiệp đổi mới. Nói cách khác, đây là giai đoạn củng cố các điều kiện đủ cho việc đổi mới toàn diện công tác lập KHPT KTXH trong giai đoạn tiếp theo.

Giai đoạn 2016-2020: Củng cố và duy trì phương thức lập KHPT KTXH gắn với nguồn lực tài chính trong hệ thống chính quyền của nước ta. Bài học kinh nghiệm từ giai đoạn 5 năm 2011-2015 có giá trị lớn để củng cố và hoàn thiện các kết quả đổi mới trong giai đoạn 2016-2020. Nhờ các điều kiện đủ đã được chuẩn bị về căn bản trong giai đoạn trước nên đến giai đoạn này, có thể cho phép đổi mới toàn diện KHPT KTXH 5 năm, hàng năm và các KHPT ngành theo đề xuất ở trên.

TIÊU KẾT CHƯƠNG 3

Chương 3 bắt đầu bằng việc phân tích các mô hình lập KH gắn với NLTC đang diễn ra tại Việt Nam, chia làm hai cách tiếp cận: mô hình tiếp cận từ cấp vĩ mô (mô hình MTEF) và mô hình tiếp cận từ cấp cơ sở (lập KH có sự tham gia). Các bài học đã được tổng kết lại để cân nhắc khả năng vận dụng vào đổi mới lập KHPT KTXH địa phương gắn với NLTC ở nước ta.

Trên cơ sở đó, Chương 3 đã đề xuất một mô hình đổi mới phù hợp với điều kiện thể chế, năng lực trình độ cán bộ và các điều kiện KTXH khác ở cấp địa phương Việt Nam. Xuất phát từ bảy quan điểm cơ bản về đổi mới công tác lập KH liên quan đến (1) quan điểm sử dụng KH; (2) chức năng của các loại KH; (3) vai trò của NSNN trong lập KH NLTC; (4) quy trình lập KH; (5) nội dung bản KH; (6) phương pháp lập KH; và (7) lộ trình đổi mới, Chương đã đưa ra những đề xuất rất cụ thể về việc phân định chức năng của KHPT KTXH 5 năm và hàng năm, giữa KHPT KTXH; KHPT ngành và KH công tác của các cơ quan quản lý ngành. Trong đó, KHPT KTXH 5 năm sẽ là KH mang tính chiến lược, còn KHPT KTXH hàng năm là KH tác nghiệp nhằm thực hiện các mục tiêu chiến lược của KH 5 năm. Đồng thời, KHPT KTXH ở cấp nào sẽ có vai trò là KH điều hành tổng thể mọi hoạt động KTXH trên địa bàn cấp đó, trong khi KHPT ngành là KH triển khai thực hiện các nhiệm vụ mà KHPT KTXH địa phương đã phân công và thực hiện sự chỉ đạo về chuyên môn, kỹ thuật của KHPT ngành cấp trên.

Quy trình lập KH được cải tiến theo hướng địa phương chủ động khởi động chu kỳ lập KH từ sớm và liên tục cập nhật bản KH cho đến thời điểm bản KH được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Trong quá trình đó, các bước cụ thể cũng được nghiên cứu để tăng cường tối đa sự tham gia của các bên hữu quan.

Nội dung bản KHPT KTXH được kết cấu lại theo hướng logic chặt chẽ, với hàm lượng phân tích, nhận định nhiều hơn và gắn chặt với công tác TDDG KH. Các phương pháp xây dựng KH tiên tiến, khoa học cũng cần từng bước vận dụng vào quá trình lập KHPT KTXH, bên cạnh việc tăng cường tham vấn và thu hút sự tham gia của các bên hữu quan.

Bên cạnh việc đưa ra các kiến nghị nhằm hình thành và củng cố các điều kiện tiền đề đảm bảo sự thành công của mô hình, Chương cũng đã mạng dạn đề xuất một lộ trình đổi mới theo hướng tăng dần và từ dưới lên, bắt đầu từ đổi mới KH cấp xã. Lộ trình đó cũng được phân kỳ làm hai giai đoạn: giai đoạn 2011-2015 nhằm mục tiêu xây dựng và thí điểm toàn diện mô hình đổi mới lập KHPT KTXH ba cấp địa phương và chuẩn bị đầy đủ các điều kiện cho việc đưa mô hình mới chính thức vào khu vực công ở nước ta. Giai đoạn 2016-2020 tập trung vào việc củng cố, hoàn thiện và duy trì phương thức lập KH mới như một cách tiếp cận chính thức đối với các cấp chính quyền địa phương ở nước ta.

KẾT LUẬN

Với chủ đề “*Đổi mới lập KHPT KTXH địa phương gắn với nguồn lực tài chính*”, Luận án đã tập trung khái quát hóa những vấn đề về lý luận và thực tiễn liên quan đến công tác lập KH nói chung và lập KHPT nói riêng; đồng thời phân tích thực trạng công tác lập KHPT KTXH và KH NLTC ở ba cấp địa phương tại Việt Nam trong thời gian qua (2006-2010). Từ đó, Luận án đã chỉ ra những nhược điểm trong công tác này, tập trung vào sự thiếu gắn kết giữa KH và NLTC, trước hết là nguồn NSNN và luận giải nguyên nhân của tình trạng đó. Trên cơ sở những phân tích đó, Luận án đã cố gắng đề xuất một mô hình tổng thể về đổi mới công tác lập KHPT KTXH địa phương để gắn kết chặt chẽ hơn với nguồn lực và có khả năng triển khai trong điều kiện thể chế hiện nay ở nước ta. Những nội dung cụ thể mà Luận án đã đạt được là:

Thứ nhất là hệ thống hoá được các vấn đề lý luận về lập KH trong nền kinh tế, trong đó đi sâu vào việc so sánh chức năng của KH trong nền kinh tế KHH tập trung và nền kinh tế thị trường. Luận án cũng đã đi sâu khảo cứu quá trình tiến hóa của công cụ KHH ở các nước có kinh tế thị trường truyền thống và những kinh nghiệm của họ khi chuyển sang phương thức KHH chiến lược hướng theo kết quả, trong đó gắn chặt quá trình hoàn thiện công cụ KHH trong nền kinh tế thị trường với sự thay đổi mô hình quản lý khu vực công từ mô hình hành chính quan liêu truyền thống sang NPM. Đây là một cách tiếp cận quan trọng, vì nó nhất quán với quan điểm xuyên suốt Luận án coi KHH là một công cụ quản lý trong khu vực công. Do đó, khi triết lý quản lý của khu vực này thay đổi thì tính chất của công cụ sử dụng cũng cần có sự đổi mới tương ứng.

Thứ hai là Luận án đã xây dựng một khung lý thuyết để đánh giá tính gắn kết giữa KHPT KTXH với NLTC. Khung lý thuyết này đã sơ đồ hóa được mối quan hệ logic giữa các khía cạnh cần đánh giá công tác lập KHPT KTXH (quy trình, nội dung, phương pháp) với các điều kiện cần và đủ để đảm bảo sự gắn kết giữa KH và NLTC. Khung lý thuyết này đã được Luận án sử dụng nhất quán giữa các chương để đánh giá thực trạng và đề xuất mô hình đổi mới.

Thứ ba là Luận án đã đánh giá toàn diện thực trạng công tác lập KHPT KTXH ở cả ba cấp địa phương. Xuất phát từ cơ cấu tổ chức và luật pháp liên quan đến công tác lập KH và NS ở nước ta, Luận án đã chỉ ra nét đặc trưng của hệ thống KHH và quản lý NS Việt Nam, đó là tính đơn nhất và lồng ghép giữa các cấp. Tính chất này đã khiến ưu, nhược điểm trong lập KHPT KTXH và KHNS ở các địa phương bắt nguồn từ những vướng mắc về thể chế và tư duy lập KH truyền thống có tính tương tự nhau rất lớn. Điều đó cho phép những nghiên cứu ở một tỉnh có thể đại diện tốt cho các vấn đề mang tính toàn quốc. Nhờ vậy đã luận giải được cho phương pháp nghiên cứu của Luận án, đó là đi sâu vào quy trình, nội dung, phương pháp lập KHPT KTXH và KH NLTC ở một số địa phương mà tác giả có điều kiện khảo sát trực tiếp hoặc nghiên cứu qua báo cáo đánh giá của nhiều dự án khác để khái quát hóa thành những vấn đề chung của đa số các địa phương.

Thứ tư, Luận án đã kết hợp được việc đánh giá công tác lập KHPT KTXH với KH NLTC ở các cấp địa phương. Trong mỗi khía cạnh quan trọng của công tác lập KH, Luận án đều phân tích theo bốn điều kiện cần để KH gắn kết được với NLTC. Nhờ đó, đề tài không những nêu được những điểm mạnh, điểm yếu trong công tác này, mà còn chỉ ra được cách lập KH hiện nay không gắn kết ở chỗ nào. Để tìm hiểu nguyên nhân, Luận án cũng đã đánh giá bốn điều kiện đủ - đây là những vấn đề đã được nhiều công trình nghiên cứu và khảo sát thực tế ở Việt Nam nêu ra với mức độ nhấn mạnh khác nhau mà Luận án đã khái quát hóa được.

Thứ năm, Luận án đã khảo sát khá chi tiết các mô hình thí điểm về gắn kết KH với NLTC ở Việt Nam, từ đó phân thành hai cách tiếp cận cơ bản là các mô hình thí điểm vĩ mô (hay có thể gọi là cách tiếp cận từ trên xuống – mô hình MTEF) và mô hình thí điểm từ cấp cơ sở (hay có thể gọi là cách tiếp cận từ dưới lên – mô hình lập KH có sự tham gia). Trong từng mô hình, Luận án cũng đã chia theo các giai đoạn thí điểm khác nhau, để thấy rõ mức độ thí điểm ngày càng sâu và thực chất của các mô hình đó. Đặc biệt, cuối mỗi mô hình, Luận án đều có đánh giá tổng quan khả năng vận dụng chúng vào đổi mới công tác lập KHPT KTXH ở Việt Nam và những bài học hay mà việc đổi mới có thể rút ra từ các mô hình thí điểm này.

Thứ sáu là Luận án đã nêu ra được những quan điểm quan trọng cần thống nhất khi đề xuất mô hình đổi mới công tác lập KHPT KXTH. Những quan điểm đó nhất quán với tư tưởng của NPM, triết lý quản lý theo kết quả và yêu cầu của lập KH trong nền kinh tế thị trường. Trên cơ sở đó, Luận án đã đưa ra quan điểm của tác giả về việc phân định chức năng của KHPT KTXH 5 năm, hàng năm, KHPT ngành và KH công tác của các cơ quan quản lý ngành. Sự phân định rất quan trọng và nó góp phần giải quyết một câu hỏi vướng mắc từ lâu ở các cấp địa phương.

Thứ bảy là Luận án đã đề xuất được một mô hình đổi mới lập KHPT KTXH địa phương trên cả ba khía cạnh: đổi mới về quy trình, đổi mới về nội dung và đổi mới về phương pháp. Luận án cũng đã luận giải nếu đổi mới như vậy thì các điều kiện cần của lập KH gắn với NLTC sẽ được thỏa mãn như thế nào. Ngoài ra, Luận án cũng đã kiến nghị những vấn đề cần làm để đảm bảo các điều kiện đủ cho sự gắn kết nói trên được thực hiện.

Cuối cùng, Luận án đã đưa ra một lộ trình đổi mới lập KHPT KTXH địa phương theo cả cấp chính quyền và theo phân kỳ thời gian. Luận án đã lý giải cho việc cần bắt đầu từ đổi mới KH cấp xã, rồi lan rộng đến cấp huyện và cuối cùng là cấp tỉnh. Nếu giai đoạn 2011-2015 được coi là giai đoạn xây dựng và thí điểm mô hình lập KHPT KTXH đổi mới ở cả ba cấp địa phương và chuẩn bị các điều kiện đủ cho công cuộc đổi mới thì giai đoạn 2016-2020 sẽ tập trung vào việc hoàn thiện mô hình, củng cố và chính thức đưa vào thành phương pháp lập KHPT KTXH địa phương gắn với NLTC ở Việt Nam.

Tuy Luận án đã đạt được những mục tiêu nghiên cứu đã đề ra song nghiên cứu "*Đổi mới lập KHPT KTXH địa phương gắn với nguồn lực tài chính*" mới chỉ dừng lại ở việc đề xuất các vấn đề có tính nguyên tắc đối với một mô hình đổi mới. Để có thể trở thành một mô hình có thể vận dụng ngay vào thực tiễn, sẽ còn cần nhiều nghiên cứu sâu hơn, nêu được chi tiết các công việc cần phải làm trong từng bước của quy trình lập KH mới, hướng dẫn các phương pháp mang tính kỹ thuật cụ thể để soạn thảo được từng phần trong nội dung của bản KH mới. Quan trọng hơn, bất kể mô hình nào được đề xuất cũng cần phải được thử nghiệm trong thực tế để kiểm định tính thực tiễn và khả thi của chúng.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng, nhưng nghiên cứu này chưa thể khảo sát được tất cả các tỉnh thành trong cả nước. Đặc biệt, những tỉnh được khảo sát đều là tỉnh nghèo, chưa tự cân đối được NS. Vì thế, các phát hiện của Luận án có thể mới chỉ đại diện được cho nhóm các địa phương này (mặc dù nhóm này cũng đã chiếm quá 3/4 số tỉnh thành trong cả nước). Với các tỉnh có khả năng tự cân đối về NS (như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh...) có thể cần một nghiên cứu khác chuyên sâu hơn. Tác giả rất mong muốn nhận được ý kiến đóng góp của các chuyên gia, các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước để tiếp tục phát triển nghiên cứu của mình.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Vũ Cương, “*Developing a result-based monitoring and evaluation system for socio-economic development plans in Vietnam*”, Vietnam Economic Management Review, (vol. 5, no. 2, T6/2010), pp. 3-9, Hanoi
2. Vũ Cương và Ngô Thắng Lợi, “*Phân biệt mục tiêu, chỉ tiêu và chỉ số trong lập kế hoạch phát triển*”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, (số 430/2008), tr. 40-42, Hà Nội.
3. Vũ Cương và Hoàng Thúy Nguyệt, “*Tăng cường vai trò của Hội đồng nhân dân trong giám sát kế hoạch và ngân sách*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, (số 151, T8/2008), tr. 20-24, Hà Nội.
4. Vũ Cương, “*Khung lý thuyết đánh giá tính bền vững ngân sách và bước đầu áp dụng ở Việt Nam*”, (số T10/2006), Tạp chí Kinh tế phát triển, Hà Nội.
5. Vũ Cương và Ngô Thắng Lợi, “*Kế hoạch hóa “cuốn chiếu” và những cách tiếp cận ban đầu trong lĩnh vực ngân sách ở Việt Nam*”, tr. 28-32, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, (số 2997, T4/2003), Hà Nội.
6. Vũ Cương và Nguyễn Thị Minh Tâm, “*Áp dụng khuôn khổ chỉ tiêu trung hạn ở Việt Nam: Triển vọng và thách thức*”, Tạp chí Tài chính, (số 449, T3/2002), tr. 11-14, Hà Nội.
7. Vũ Cương, “*Lập kế hoạch chiến lược – Điểm xuất phát của quá trình quản lý chiến lược*”, Tạp chí Kinh tế phát triển, (số T11/2001), tr. 13-15, Hà Nội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu bằng tiếng Việt

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2004), *Công văn số 7681 ngày 30/11/2004 của Bộ KH&ĐT về việc hướng dẫn lập kế hoạch 5 năm 2006 – 2010.*
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2004), *Văn bản 2215 ngày 14/4/2004 của Bộ trưởng Bộ KH&ĐT về việc hướng dẫn triển khai xây dựng kế hoạch KTXH ở địa phương có tính đến yếu tố tăng trưởng và xóa đói giảm nghèo.*
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), *Kỷ yếu “60 năm những chặng đường phát triển của ngành Kế hoạch và Đầu tư”*, Hà Nội.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), *Lồng ghép Chiến lược toàn diện về Tăng trưởng và Xóa đói giảm nghèo vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội địa phương - Những kinh nghiệm ban đầu*, Ban Thư ký CPRGS.
5. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2005), *Sổ tay hướng dẫn lập kế hoạch*, Bản dự thảo.
6. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006), *Công văn 4456/BKH-TH ngày 16/6/2006 hướng dẫn chi tiết thực hiện Quyết định 210 của Thủ tướng Chính phủ.*
7. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006), *KHPT KTXH 5 năm 2006-2010*, Hà Nội.
8. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007), *Lập KH có tính chiến lược phát triển kinh tế địa phương*, Bộ tài liệu đào tạo của Bộ KH&ĐT, Dự án SLGP.
9. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007), *Quyết định 555/2007/QĐ-BKH của Bộ KH&ĐT ban hành Khung thực hiện và TĐĐG dựa vào kết quả cho KHPT KTXH 5 năm 2006-2010*, Hà Nội.
10. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2007), *Tài liệu hướng dẫn lập KHPT KTXH hàng năm cấp xã*, Chương trình Chia sẻ.
11. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008), *Bàn về công tác KHH ở nước ta trong thời kỳ mới*, Trung tâm thông tin và dự báo KTXH quốc gia, Hà Nội.
12. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010), *Công văn số 4973/BKH-TH ban hành Khung hướng dẫn xây dựng KHPT KTXH năm 2010*, Hà Nội.

13. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2008), *Nguyên lý lập KH*, tài liệu đọc cho lớp tập huấn về đổi mới lập KH ngành NN&PTNT ngày 26-28/7/2008, Dự án TDDG hỗ trợ công tác quản lý ngành NN&PTNT.
14. Bộ Tài chính (2008), *Báo cáo sơ kết tình hình thực hiện MTF&EF trình Thủ tướng Chính phủ*, số: 45/BC-BTC ngày 19/6/2008, Vụ NSNN.
15. Bộ Tài chính (2008), *Bộ tài liệu Sổ tay hướng dẫn lập MTF&EF* ban hành kèm theo Thông tư số 87/2007/TT-BTC ngày 19/7/2007 và Thông tư 55/2008/TT-BTC ngày 20/6/2008 *hướng dẫn và tổ chức để các Bộ quản lý ngành và các tỉnh, thành phố tham gia thí điểm thực hiện*, Dự án PFMRP.
16. Bộ Tài chính (2008), *Đề án và KH triển khai rộng phương pháp MTF&EF*, Dự án PFMRP.
17. Bộ Tài chính (2009), *Dự toán chi tiêu trung hạn ngành Giao thông 2009-2011*, Bộ Tài chính và Bộ Giao thông vận tải, Dự án PFMRP.
18. Bộ Tài chính (2009), *Tài liệu thảo luận về mô hình MTF&EF*, Vụ NSNN.
19. Bộ Tài chính và Ngân hàng Thế giới (2008), *Kỷ yếu Hội nghị sơ kết thí điểm MTF&EF*.
20. Cao Bằng (2007), *Báo cáo tổng hợp kết quả khảo sát công tác lập KH và NSNN ba cấp tỉnh Cao Bằng*, Dự án SPAR-CB.
21. Chính phủ (2001), “*Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2001-2010*”, ban hành theo Quyết định 136/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/9/2001.
22. Chính phủ (2003), *Nghị định 60/2003/NĐ-CP ngày 6/6/2003 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật NSNN*.
23. Chính phủ (2003), *Nghị định 79/2003/NĐ-CP ngày 07/7/2003 ban hành qui chế thực hiện dân chủ ở xã*.
24. Chính phủ (2004), *Chỉ thị 33/2004/CT-TTg ngày 23/11/2004 hướng dẫn xây dựng KHPT KTXH 5 năm 2006-2010*.
25. Chính phủ (2004), *Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và XDGN*.
26. Chính phủ (2006), *Nghị định 92/2006/NĐ-CP ngày 7/9/2006 về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển KTXH*.

27. Chính phủ (2006), *Quyết định 07/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 10/1/2006 phê duyệt Chương trình Phát triển KTXH các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006 – 2010.*
28. Chính phủ (2006), *Quyết định 210/2006/QĐ-TTg ngày 12/9/2006 nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn ĐTPT bằng nguồn NSNN giai đoạn 2007-2010 cho các Bộ, ngành, địa phương.*
29. Chính phủ (2006), *Thông tư liên tịch số 676/2006/TTLT-UBDT- KHĐT- TC- XD- NNPTNT ngày 8 tháng 8 năm 2006 Hướng dẫn thực hiện Chương trình phát triển KTXH các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi giai đoạn 2006 – 2010.*
30. Chính phủ (2007), *Quyết định 20/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 5/2/2007 phê duyệt CTMTQG giảm nghèo giai đoạn 2006-2010.*
31. Chính phủ (2007), *Quyết định số 151/2006/QĐ-TTG ngày 29 tháng 6 năm 2006 về việc ban hành định mức phân bổ dự toán chi thường xuyên NSNN năm 2007.*
32. Chính phủ (2008), *Công văn số 1055/TTg-KTTH ngày 4/7/2008 đồng ý về kết quả đạt được và ủng hộ Bộ Tài chính chủ động trong việc thể chế hóa phương pháp MTEF cũng như KH đào tạo và mở rộng giai đoạn 2008-2010.*
33. Chính phủ (2009), *Chỉ thị 751/CT-TTg ngày 3/6/2009 hướng dẫn xây dựng KHPT KTXH 5 năm 2011-2015.*
34. Chính phủ (2009), *Chỉ thị số 756/CT-TTg ngày 5/6/2009 về việc xây dựng KHPT KTXH và dự toán NSNN năm 2010.*
35. Chính phủ (2009), *Quyết định 491/QĐ-TTg ngày 16/4/2009 của Thủ tướng chính phủ ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về Nông thôn mới.*
36. Chương trình Chia sẻ (2003), *Văn kiện Chương trình hợp tác Việt Nam – Thụy Điển về giảm nghèo: Chương trình Chia sẻ giai đoạn II, Bộ KH&ĐT.*
37. Chương trình Chia sẻ (2008), *Báo cáo khảo sát tình hình lập KH và NS cấp huyện và xã trong địa bàn Chia sẻ, Bộ KH&ĐT.*
38. Chương trình Chia sẻ (2008), *Báo cáo tổng hợp về Cơ chế phân cấp, trao quyền thông qua hệ thống quản lý và lập KHPT địa phương và QPTĐP của*

Chương trình giảm nghèo Chia Sẻ, Báo cáo nghiên cứu của Chương trình Chia Sẻ, Bộ LĐTBXH.

39. Chương trình Chia sẻ (2008), *Báo cáo tổng kết mô hình tài chính Chương trình Chia sẻ*, Báo cáo nghiên cứu của Chương trình Chia Sẻ, Bộ Tài chính.
40. Lê Huy Đức (Chủ biên) (2004), *Đổi mới KHH – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB Thống kê.
41. Fforde, Adam và de Vylder, Stefan (1997), *Từ KH đến thị trường: Sự chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam*, NXB Chính trị quốc gia.
42. Foerster, EM. và Kirchmann, K. (2002), *Làm thế nào để bắt đầu lập KH phân cấp? Kinh nghiệm của Dự án phát triển lâm nghiệp xã hội sông Đà tại tỉnh Sơn La*, tham luận tại Hội thảo quốc gia về Dân chủ cấp cơ sở và lập KH phân cấp, Hà Nội.
43. Gebert, R. et al (2004), *Báo cáo đánh giá kết thúc Dự án phát triển lâm nghiệp xã hội sông Đà (SFDP)*, GTZ.
44. Hòa Bình (2006), *Báo cáo tổng hợp kết quả khảo sát công tác lập KH và NSNN ba cấp tỉnh Hòa Bình*, Dự án HPRP.
45. Nguyễn Thị Hoa (2007), *Quản lý theo kết quả- Một phương pháp mới trong chính sách giảm nghèo*, Tạp chí Kinh tế & Phát triển, (số T11/2007), tr 52-56, Hà Nội.
46. Học viện Tài chính và ADETEF (2007), *Lập dự toán NSNN theo kết quả đầu ra: Điều kiện và khả năng ứng dụng ở Việt Nam*. Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ.
47. Johns, R. và cộng sự (2008), *Nghiên cứu về KHH và phân bổ nguồn lực trong Chương trình 135 giai đoạn II*, UNDP.
48. Trần Hoàng Kim (1996), *Kinh tế Việt Nam, chặng đường 1945-1995 và triển vọng đến năm 2020*, NXB Thống kê.
49. Doãn Văn Kính, Quách Nhan Cương và Ưông Tổ Đình (1996), *Kinh tế học nguồn lực tài chính*, NXB Tài chính, Hà Nội.

50. Lai Châu (2009), *Báo cáo Lai Châu: Báo cáo đánh giá quản lý tài chính công, lập KH, TDDG tại 5 tỉnh Điện Biên, Lào Cai, Lai Châu, Đắc Lắc và Đắc Nông*, ARD SPS.
51. Ngô Thắng Lợi (Chủ biên) (2009), *Giáo trình Kế hoạch hóa phát triển*, NXB Đại học Kinh tế Quốc dân.
52. Ngô Thắng Lợi, Vũ Cương (Chủ biên) (2007), *Đổi mới công tác KHH trong tiến trình hội nhập*, NXB Lao động xã hội.
53. MDF Indochina (2005), *Tài liệu nguồn về quản lý theo kết quả phát triển*, Tài liệu tập huấn của công ty tư vấn MDF Indochina.
54. Mulgan, R. (2009), *Bài giảng sau đại học về Quản lý khu vực công* dành cho lớp cán bộ Việt Nam tháng 8-12 năm 2009 tại Đại học Quốc gia Ôxtrâylia, Canberra, Ôxtrâylia.
55. Ngân hàng Thế giới (1996), *Báo cáo phát triển thế giới: Từ KH đến thị trường*.
56. Ngân hàng Thế giới (1997), *Báo cáo phát triển thế giới: Nhà nước trong thế giới đang thay đổi*.
57. Ngân hàng Thế giới (2004), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2005: Quản lý và điều hành*.
58. Ngân hàng Thế giới (2005), *Phân cấp ở Đông Á: Để chính quyền địa phương phát huy tác dụng*, NXB Văn hóa Thông tin.
59. Ngân hàng Thế giới (2006), *Báo cáo phát triển Việt Nam 2007: Hướng đến tầm cao mới*.
60. Ngân hàng Thế giới (2006), *Chiến lược Phát triển Giao thông: Chuyển đổi, Cải cách và Quản lý bền vững*.
61. Ngân hàng Thế giới (2010), *Điểm lại: Báo cáo cập nhật tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam*, Báo cáo tại Hội nghị Tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam, tháng 6 năm 2010 tại Rạch Giá, Kiên Giang.
62. Ninh Bình (2007), *Tài liệu đọc: Giới thiệu về Quản lý theo kết quả*, Khóa tập huấn về Lập KH dựa vào kết quả, Dự án cải cách hành chính tỉnh Ninh Bình.
63. Quốc hội (2001), *Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam*.

64. Quốc hội (2002), *Luật Ngân sách nhà nước*.
65. Quốc hội (2002), *Luật Tổ chức chính phủ*.
66. Quốc hội (2003), *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*.
67. Sơn La (2002), *Thực hành phương pháp lập KHPT KTXH có sự tham gia của người dân cho cấp xã và thôn bản*, Tài liệu hướng dẫn, Dự án SFDP.
68. Sơn La (2003), *Đề xuất dự án SFDP Đà giai đoạn IV (2002-2004)*, Hỗ trợ kinh tế Việt Đức GTZ.
69. Lê Viết Thái (2007), *KHHPT KTXH: thực trạng và những cơ hội, thách thức*, Hội thảo Đổi mới KHH địa phương, Hòa Bình, ngày 1/3/2007.
70. Lê Viết Thái (2007), *Phân cấp quản lý nhà nước giữa chính phủ và chính quyền tỉnh trong lĩnh vực KH&ĐT*, Hội thảo Đổi mới KHH địa phương, Hòa Bình, ngày 1/3/2007.
71. Từ điển Bách khoa Việt Nam (2002), tập II, NXB Từ điển Bách khoa.
72. Từ điển giải nghĩa kinh tế và kinh doanh Anh Việt (1996), NXB Khoa học kỹ thuật.
73. UNDP và Viện Khoa học xã hội Việt Nam (2006), *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam*, Văn kiện đối thoại chính sách.
74. Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Đại học Kinh tế Quốc dân (2010), *Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam: thực trạng và lựa chọn cho giai đoạn 2011-2020*, Kỷ yếu hội thảo.
75. Ủy ban thường vụ Quốc hội, *Pháp lệnh 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*.
76. Phạm Văn Vận và Vũ Cương (2006), *Giáo trình Kinh tế công cộng tập I*, NXB Thống kê.
77. Viện Quản lý kinh tế trung ương (2007), *Các nguyên tắc lập KH*, Nghiên cứu chuyên đề về đổi mới công tác KHH ở Việt Nam.
78. Viện Quản lý kinh tế trung ương (2008), *Nghiên cứu đánh giá KTPT KTXH và NS cấp huyện tỉnh Hòa Bình, Hòa Bình*.

79. Ngô Doãn Vịnh (2007), *Chiến lược phát triển*, NXB Chính trị quốc gia.

Tài liệu bằng tiếng Anh

80. Ackoff, R. (1970), *A Concept of Corporate Planning*, John Wiley and Sons, USA.
81. Alexander, E. R. (2005), *Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question*.
82. *American Heritage Dictionary* (1992), Houghton Mifflin Company, USA.
83. Ansoff, HI. (1984), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
84. Barry, BW. (1998), *A Beginner's Guide to Strategic Planning*, The Futurist.
85. Bashagi, W. (2000), *Report on the Design of Monitoring and Evaluation System*, Technical Report No. 5, Rufiji Environment Management Project.
86. Berry, FS. & Wechsler, B. (1995), 'State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey, *Public Administration Review*, vol.55, no. 2.
87. Bird, R., Robert, E. and Wallich, C. (1995), *Decentralization of the Socialist State, Fiscal Decentralization: From Command to Market*, the World Bank.
88. Bryson, JM. (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, London.
89. Bryson, JM. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 2nd edn, Jossey-Bass Publishers, California.
90. Bryson, JM. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3rd edn, Jossey-Bass Publishers, California.
91. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes (1996), *Binding Governments to Fiscal Performance*.

92. Canadian International Development Agency (2008), *Training Workshop: Introduction to Result-Based Management*, Quebec.
93. Chow, GC. (2004), *The Role of Planning in China's Market Economy*, Discussion Paper, the International Conference on China's Planning System Reform on March 24-25, 2004, Beijing.
94. Conyers, D. & Hills, P. (1984), *An Introduction to Development Planning in the Third World*, Nottingham.
95. DAC (Development Assistance Committee of the Organization for Economic Co-operation and Development), 2002, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD, Paris.
96. Denhardt, RB. (1985), *Strategic Planning and State Government Management*, State Government, vol. 58, no. 4.
97. Dorotinsky, B. (2008), *Trends and Lessons Learnt from Public Finance Management Reform*, ICGFM Conference, December 2008.
98. Dror, Y. (1971), *Ventures in Policy Sciences*, Elsevier, New York.
99. Ernstthal, CLH. (1997), *The Paradoxes of Association Strategic Planning: Uncommon Insights Into the Process of Thinking Strategically*, Association Management, vol. 49, no. 1.
100. Folscher, A. (2007), *Country Case Study: South Africa* trích trong Anwar S. et al, *Budgeting and Budgetary Institutions*, the World Bank.
101. Fozzard, A., Mick, F. & Wider, U. (2001), *Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-Income Aid Dependent Countries*, Discussion paper No 2001/107.
102. Gargan, JJ. (1993), *Strategic Management in Local Government*, in *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*, ed. Kemp, LR 1993, McFarland & Company, USA.
103. Gaventa, J. (2001), *Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion*, Paper presented to the Ford Foundation, LOGO Program with the Institute of Development Studies, June.

104. Giulio, F. (2003), *Operating the Uganda Medium Term Expenditure Framework*.
105. Good Practice Guidance Note: *Implementing a Medium-term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies*, Center for Aid & Public Expenditure, Overseas Development Institute (ODI), London (www.odi.org.uk).
106. Government of Vietnam (2005), *Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness*.
107. Hauge, E. (2001), *Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Result Based Management Perspective*, Evaluation Capacity Development Working Paper Series No.8, World Bank Operation Evaluation Department, Washington D.C,
<[http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaScript/FD47557960D7570885256A22006E83B6/\\$file/ECDWP8.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaScript/FD47557960D7570885256A22006E83B6/$file/ECDWP8.pdf)>
108. Holmes M. et al (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, (eds), the World Bank.
109. Hughes, R. (2008), *MTEF: Why Do They Work in Advanced Countries and Why Do They Sometimes Fail?*
110. Jantsch, E. (1969), *Perspectives of Planning*, OECD, Paris.
111. John, S. (2009), *Monitoring of Poverty Reduction Strategies: Vietnam Case Study*, the World Bank, Washington D.C., forthcoming.
112. Kurian T. & Ramkumar B. (2004), *Participatory Planning, Effective Governance Center*.
113. Kusek, JZ. and Rist, RC. (2001), *Building Result-Based Monitoring and Evaluation Systems: Assessing Developing Countries Readiness*, the World Bank, Washington DC, <http://www.zfev.de/fruehereAusgabe/ausgabe2002-1/download/kusek_rist.pdf>
114. Mackay, K. (2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, World Bank Independent Evaluation Group, Washington D.C., <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/How_to_build_ME_gov.pdf>

115. Marx, T. (1990), *Strategic Planning in Public Affairs, Long Range Planning*, vol. 23, no.1.
116. May, P. (2001), *Strategic Planning in Local Government-Myths, Justification and Possibilities*, <<http://www.une.edu.au/clg/lgconf/papers/may.htm>>.
117. McIntyre-Mills, J. (2003), *Participatory Democracy: Drawing on C. West Churchman's Thinking When Making Public Policy*', *Systems Research and Behavioural Science*, vol. 20, no. 6.
118. McIntyre-Mills, J. (2005), *Participatory Planning: Computer Design and Strategic Partnerships to Address Complex Health, Housing and Social Inclusion Issues with Aboriginal Australians*, *The International Society for the Systems Sciences: The Potential Impacts of Systemics on Society: Proceedings of the 49th Annual Conference*, eds J Wilby & J. K. Allen, Cancun, Mexico.
119. McIntyre-Mills, J. et al. (2006), *Systemic Governance and Accountability: Working and Reworking Conceptual and Spatial Boundaries*, Springer, New York.
120. Mintzberg, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, London, Prentice Hall.
121. Mintzberg, H. (1994), *Rethinking Strategic Planning-Part I: Pitfalls and Fallacies*, *Long Range Planning*, vol. 27, no.3.
122. Mulgan, R 2009, *Public Servant and Politics*, POGO 8062, Public Sector Management for Vietnamese ALAs Course, Crawford School of Economics and Government, ANU, Canberra.
123. Mulgan, R. (2003), *Holding Power to Account*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
124. Oates, W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism* in *Journal of Economic Literature*. Vol. 17.
125. OED (1971), *Oxford English Dictionary (Compact Edition) Oxford*: Oxford University Press.

126. Poister, HT. & Streib, G. (1999), *Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes*, Public Productivity and Management Review, vol. 22, no. 3.
127. Porter, ME. (1991), *Towards a Dynamic Theory of Strategy*, Strategic Management Journal, vol.12, Special Issue: Fundamental Research Issues in Strategy and Economics.
128. Potter, BH. and Diamond, J. (1999), *Guidelines for Public Expenditure Management*, Section 3: Budget Preparation, IMF.
129. Pradhan, S. & Campos E. (1996), *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Public Economics Division, Policy Research Working Paper 1646.
130. Pressman, JL. & Wildavsky, A. (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley.
131. Robinson, M. (2003), *Participation, Local Governance and Decentralized Service Delivery*, Paper for Workshop on “New Approaches to Decentralized Service Delivery”, March, 2003, Chile.
132. Romilly, G. (2001), *Managing the Ugandan Medium-Term Expenditure Framework*.
133. Rondinelli, D. và William, A. (1999), *Restructuring the Administration of Service Delivery in Vietnam: Decentralization as Institutions Building* in Jennie, L. and Rondinelli, D. (eds), *Market Reform in Vietnam*. London: Quorum Books.
134. Rusaw, C. (2007), *Changing Public Organizations: Four Approaches*, International Journal of Public Administration, vol.30, iss.3.
135. Salvatore, S. & Daniel, T. (1999), *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank.
136. Salvatore, S. (2008), *Of Mountains and Modehills: “The” Medium-Term Expenditure Framework*, Discussion Paper in Conference on Sustainability

- and Effectiveness of Public Expenditure Management, July 24-25, 2008, Hawaii, USA.
137. Sanjay, P. & Campos, E. (1996), *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Policy Research Working Paper 1646, Public Economics Division.
 138. Sharp, CA. (2004), *Strategic Issues in Planning: Readings*, Adelaide, Flinders Institute of Public Policy and Management.
 139. Sharp, CA. (2004), *Capacity Building by Weaving Evaluation Into the Visioning and Strategic Planning: Examples from South Australia*, Paper presented at the International Conference on China's Planning System Reform, Beijing, China, March 2004. www.adb.org/documents/events/2004/PRC_Planning_System_Reform/Sharp_12.pdf.
 140. Stacey, RD. (1996), *Strategic Management and Organizational Dynamics*, London, Pitman Publishing.
 141. Steiner, GA. (1979), *Strategic Planning-What Every Manager Must Know*, New York, The Free Press.
 142. Stewart, R 2009, *New Thinking in Implementation, Performance Monitoring and Evaluation*, POGO 8067, Leading Public Sector Change Course, Crawford School of Economics and Government, ANU, Canberra.
 143. Third International Roundtable for Development Result (2007), *Planning and Budgeting: Linking Policy, Planning and Budgeting*, Hanoi 5-8/2/2007.
 144. Thomas, K. and Bendapudi, R. (2004), *Participatory Planning*, Center for Good Governance.
 145. Thomas, K. and Bendapudi, R. (2004), *Participatory Planning*, Center for Effective Governance.
 146. Turk, C, Swinkels, R and Doan, HQ 2007, *Vietnam: Design/Implementation of Result-Based Planning and Monitoring*, MfDR Sourcebook, 2nd edition, <<http://www.mfdr.org/sourcebook/2ndEdition/3-2VietnamRBM.pdf>>
 147. UNDP (2000), *Planning and the Market*, Sub-Regional Resource Facility.

148. UNDP (2010), *Taking Stock of Good Practices and Lessons on Local Planning Reform*.
149. Vinzant, DH. & Vinzant, J. (1996), *Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit*, *Public Productivity and Management Review*, vol. 20, no. 2.
150. Vu, C. (2010), *Developing a Result-based Monitoring and Evaluation System for Socio-Economic Development Plans in Vietnam*, *Vietnam Economic Management Review*, Vol. 2, CIEM.
151. Webber, M. (1958), *Bureaucracy*, in Hughes, G. and Mills, CW. (eds), *From Max Webber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press.
152. Wee, V. (2002), *Key Note Address: Role of Development Planners in a Market Economy*, Discussion Paper, Annual General Meeting of the Sri Lanka Planning Service Association, 30 August 2002, Sri Lanka.
153. World Bank (1996), *Environmentally Sustainable Development*, International Bank, 1996
154. World Bank (1996), *The World Bank Participation Source Book*, Environmentally Sustainable Development, International Bank.
155. World Bank (2000), *What is MTEF?*, at <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/MTEFprocess.doc>

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. So sánh đặc trưng cơ bản của hai quá trình lập kế hoạch

Đặc trưng	Lập KH theo phương pháp truyền thống	Lập KH chiến lược trong cơ chế thị trường
Thực chất hoạt động	<p>Quá trình phân chia nguồn lực nhà nước và tiếp nhận nhiệm vụ từ cấp trên giao, KH của địa phương là triển khai một phần KH của cấp trên.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Chủ động thiết lập các mối quan hệ để hướng tới tương lai, xác định mục tiêu và tìm kiếm giải pháp phát triển KTXH cho chính ngành, địa phương. - KH ngành, địa phương xây dựng là kế hoạch của ngành, địa phương, xây dựng cho chính họ, do ngành, địa phương tự quyết định trên cơ sở không phá vỡ khung định hướng chung của cấp trên.
Căn cứ chính cho KH	<ul style="list-style-type: none"> - Nguồn lực do cấp trên cung cấp - Con số kiểm tra KH cấp trên. - Kiểm điểm tình hình thực hiện KH thời kỳ trước. 	<ul style="list-style-type: none"> - Đánh giá tiềm năng, các yếu tố nguồn lực và thực trạng phát triển ngành, địa phương. - Dự báo các yếu tố, môi trường bên trong, bên ngoài ngành, địa phương, tạo ra những điểm mạnh, yếu, cơ hội, thách thức tác động đến khả năng khai thác huy động nguồn lực, thực hiện mục tiêu. - Thực hiện các mục tiêu quốc gia trong thời gian dài.
Nội dung chính của KH	<ul style="list-style-type: none"> - Phân chia cơ học KH trung hạn thành các KH ngắn hạn. - Xây dựng hệ thống chỉ tiêu toàn diện trong khoảng thời gian cụ thể phải thực hiện theo yêu cầu của cấp trên. - Quan tâm đến có thực hiện được chỉ tiêu cấp trên giao cho trong ngắn 	<ul style="list-style-type: none"> - Hướng tới tương lai trung và dài hạn. Quan tâm chủ yếu đến xác định Tầm nhìn, hướng đi và mục tiêu đạt tới của địa phương trong tương lai dài. - Là quá trình tự ra quyết định mang tính hệ thống nhưng tập trung vào các vấn đề quan trọng, các mục tiêu ưu tiên. - Quan tâm nhiều hơn đến tác động của việc thực hiện các chỉ tiêu KH đến mục tiêu và tầm nhìn mà ngành, địa phương

	hạn hay không	hướng tới. - Quan tâm nhiều đến công tác TDDG.
Quy trình soạn lập	Xây dựng một lần, mang tính thời vụ, các bước xây dựng theo thể chế thống nhất, có định kỳ điều chỉnh KH.	- Quy trình xây dựng mang tính chất lặp lại cao, không mang tính thời vụ, theo sự biến động của điều kiện môi trường và khả năng khai thác nguồn lực. - Khoảng thời gian thực hiện các bước trong xây dựng không giống nhau, tùy theo đặc điểm của mỗi ngành, địa phương.
Giải pháp nguồn lực	- Nguồn lực cấp trên cung cấp là chủ yếu	- Chủ động tạo dựng khả năng khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả nguồn lực của mọi thành phần kinh tế, bên trong và bên ngoài ngành, địa phương
Phương pháp xây dựng và điều kiện áp dụng	- Chủ yếu cơ chế từ trên xuống - Dựa vào cơ chế tập trung hoá cao về tư liệu sản xuất và nguồn lực xã hội. - Nguồn vốn NSNN là điều kiện cơ bản quyết định sự thành công trong quá trình triển khai thực hiện KH	- Sử dụng sự tham gia của nhiều bên trong quá trình soạn lập KH, vai trò chủ động, sáng tạo của chính quyền nhà nước các cấp; đặc biệt nhấn mạnh đến là sự tham gia của cộng đồng dân cư - Cơ chế phi tập trung, phân cấp, giao quyền chủ động cho các ngành, địa phương. Đặc biệt nhấn mạnh sự phân cấp KH, phân cấp NS và nâng cao quyền lực

Nguồn: ([13], tr. 8)

Phụ lục 2. Vai trò, chức năng của các cơ quan địa phương liên quan đến lập kế hoạch, ngân sách và theo dõi đánh giá

Cơ quan	Lập dự toán	Phân bổ dự toán	Triển khai và chấp hành dự toán	Theo dõi thực hiện	Thẩm định và phê duyệt quyết toán	Giám sát và Thanh tra	Kiểm toán	Theo dõi hậu kiểm
Hội đồng nhân dân	Quyết định dự toán NS cho cấp mình và nộp dự toán lên cấp trên	Quyết định phân bổ dự toán cho cấp mình và các cấp dưới	Quyết định điều chỉnh NS cho cấp mình nếu có	Theo dõi tuân thủ và chấp hành dự toán	Quyết toán được Ban Kinh tế NS/ KTXH của HĐND thẩm định. Sau đó, toàn bộ HĐND tiến hành phê duyệt quyết toán	HĐND giám sát việc thực hiện và chấp hành dự toán		HĐND theo dõi việc thực hiện các khuyến nghị và kết luận của kiểm toán
Ủy ban nhân dân	Chịu trách nhiệm chuẩn bị dự toán ở từng cấp và nộp HĐND cùng cấp để xin phê duyệt	Phân bổ NS do UBND thực hiện	Chịu trách nhiệm thực hiện, chấp hành dự toán. Điều chỉnh, bổ sung dự toán nếu cần	Theo dõi việc thực hiện và chấp hành dự toán	Chịu trách nhiệm nộp quyết toán cho HĐND để xin phê duyệt			Phản hồi và thực hiện các kết luận và khuyến nghị của kiểm toán
Cơ quan tài chính	Chủ trì và phối hợp với Cơ quan Kế hoạch và các cơ quan khác lập dự toán cho cấp mình (sau đó nộp cho UBND cùng cấp và cơ quan tài chính cấp trên), và chuẩn bị văn bản hướng dẫn cấp dưới	Phân bổ dự toán trên cơ sở định mức chi thường xuyên để trình UBND trình HĐND quyết định	Tổ chức triển khai thực hiện và chấp hành dự toán	Chịu trách nhiệm theo dõi việc thực hiện thu, chi NS và QLTCC, báo cáo UBND	Tổng hợp dữ liệu tài chính và chuẩn bị quyết toán trình UBND	Ban Thanh tra tài chính của Cơ quan Tài chính chịu trách nhiệm thanh tra chấp hành thu, chi NS, quản lý NS và quản lý tài sản công		Tiến hành các hoạt động hậu kiểm trên cơ sở kết luận và khuyến nghị của kiểm toán, và báo cáo cho UBND

Cơ quan lập kế hoạch	Xây dựng KHPT KTXH (bao gồm danh mục dự án đầu tư liên quan đến chi đầu tư) và phối hợp với cơ quan tài chính và các cơ quan khác lập dự toán chi đầu tư và nộp UBND cùng cấp cũng như cơ quan lập KH cấp trên	Ban hành văn bản hướng dẫn xây dựng KHPT KTXH và phân bổ chi đầu tư		Phối hợp với cơ quan tài chính để xem xét và đánh giá hiệu quả chi đầu tư				
Cơ quan ban ngành/dưới ngành, các tổ chức, đoàn thể, v.v... (các đơn vị chi tiêu)	Chịu trách nhiệm lập KH, dự toán dựa trên hướng dẫn của Cơ quan Tài Chính/KH và các cơ quan ngành dọc cấp trên, và định mức NS		Thực hiện và chấp hành dự toán		Lập quyết toán của đơn vị mình và nộp Cơ quan Tài chính			Thực hiện kết luận và khuyến nghị của kiểm toán nếu có, báo cáo Cơ quan Tài chính
Kho bạc			Kiểm soát thu chi NS Điều tiết các nguồn thu giữa các cấp NS Kế toán NSNN Báo cáo Cơ quan Tài chính cùng cấp và Kho bạc cấp trên					
Thanh tra tỉnh/huyện						Chịu trách nhiệm thanh tra, giải quyết khiếu nại và tố cáo của người dân, phòng chống tham		

						những, gồm cả lĩnh vực quản lý chi tiêu công. Thanh tra các cấp có KH hoạt động cụ thể hàng năm, báo cáo UBND cùng cấp và Thanh tra cấp trên		
Kiểm toán nhà nước gồm cả cấp trung ương và cấp khu vực.							Chịu trách nhiệm kiểm toán bên ngoài, chủ yếu là thực hiện kiểm toán tuân thủ và tài chính. Hai năm kiểm toán một lần. Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước được gửi cho HĐND và UBND	Theo dõi và nhận phản hồi về kết luận kiểm toán.

Phụ lục 3. Trách nhiệm của cơ quan KH&ĐT, cơ quan Tài chính và UBND trong việc xây dựng KH và dự toán NSNN

Cơ quan KH&ĐT có nhiệm vụ:

- Bộ KH&ĐT chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính tính toán, xây dựng các phương án và các cân đối lớn để làm cơ sở hướng dẫn cho các bộ, ngành, địa phương xây dựng KH và NS.
- Cơ quan KH&ĐT phối hợp với cơ quan Tài chính cùng cấp trong việc tổng hợp, lập dự toán NS cấp mình; chủ trì, phối hợp với cơ quan Tài chính cùng cấp lập dự toán chi đầu tư phát triển, lập phương án phân bổ chi ĐTPT.
- Tổ chức, hướng dẫn xây dựng và tổng hợp KHPT và KHNS.
- Làm việc với các bộ, ngành, địa phương về KHPT KTXH, đầu tư và CTMT quốc gia trong năm KH.

Cơ quan Tài chính có nhiệm vụ:

- Chủ trì hướng dẫn xây dựng dự toán NS.
- Chủ trì, phối hợp với cơ quan KH&ĐT, các cơ quan có liên quan xây dựng và tổng hợp dự toán và phương án phân bổ dự toán NS.
- Đề xuất các phương án cân đối NS và các biện pháp nhằm thực hiện chính sách tăng thu, tiết kiệm chi NS;
- Kiểm tra nghị quyết về dự toán NS của HĐND dưới, có ý kiến đề nghị điều chỉnh lại dự toán NS cấp dưới trong trường hợp cần thiết.

UBND các cấp có nhiệm vụ:

- Hướng dẫn, tổ chức và chỉ đạo các đơn vị trực thuộc, chính quyền cấp dưới lập KHPT KTXH và dự toán thu, chi NS thuộc phạm vi quản lý;
- Giao nhiệm vụ thu, chi NS cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc, nhiệm vụ thu, chi và mức bổ sung NS cho cấp dưới;
- Kiểm tra Nghị quyết về dự toán NS của HĐND cấp dưới; yêu cầu HĐND cấp dưới điều chỉnh lại dự toán NS trong trường hợp cần thiết.

Nguồn: Tập hợp của tác giả từ các văn bản pháp lý hiện hành.

Phụ lục 4. Tóm tắt tình hình triển khai MTEF ở các nước đang phát triển

Tình hình triển khai MTEF ở châu Á: Mặc dù khối các nước nói tiếng Anh là nơi khởi xướng phương pháp lập NS trung hạn, bản thân Anh Quốc đã mất một quãng thời gian từ năm 1961 đến năm 1998 mới tìm ra được một phương pháp phù hợp. Một nước phát triển phải mất ba mươi bảy năm thử nghiệm ban đầu về phương pháp -- đó là bài học để các nước đang phát triển vạch ra lộ trình hợp lý cũng như đẩy mạnh quyết tâm cải cách.

Tagikixtan bắt đầu làm “MTEF” từ năm 2000, nhưng không đem lại kết quả gì. Chỉ đến tháng 9/2006, Chính phủ Tagikixtan mới quyết định tái khởi xướng cải cách “MTEF” dựa trên phân tích thận trọng về hệ thống quản lý tài chính công và họ vạch ra lộ trình (được coi là hợp lý) như sau:

1. Thí điểm lại phương pháp “MTEF” tại ngành giáo dục (2008-10);
2. Tiếp tục tăng cường theo chiều sâu về chất lượng và quy trình “MTEF” (2009-11); và mở rộng tiếp ra các ngành ưu tiên như y tế, xã hội;
3. Triển khai rộng phương pháp “MTEF” ra tất cả các ngành vào năm 2012 đồng thời lồng ghép quy trình “MTEF” với quy trình lập NS năm và chương trình đầu tư công.

Mặc dù còn quá sớm để kết luận về kết quả tái khởi động MTEF ở đây, nhưng những gì mà Tagikixtan đang làm chứng tỏ nước này vẫn nhận thấy sự cần thiết phải áp dụng MTEF, nhưng cần điều chỉnh bước đi cho phù hợp với điều kiện thể chế của một quốc gia đang trong thời kỳ chuyển đổi.

Đánh giá triển khai “MTEF” tại khối các nước Đông và Nam Âu¹⁰: Trong vòng 15 năm qua, các nước này đã đầu tư khá mạnh vào cải cách tài chính công, đặc biệt nhằm xây dựng một hệ thống lập NS trung hạn trên cơ sở kết quả hoạt động trong nỗ lực hội nhập với Liên minh châu Âu. Bên cạnh một số kết quả ban đầu, chưa có nước nào được coi là thành công trong triển khai “MTEF gắn với kết quả”, mà một lý do được cho là do các nhà tài trợ quá tham vọng về mục tiêu.

Đến thời điểm 3/2009, hầu hết các nước Đông và Nam Âu đã thiết lập được quy trình và cơ chế triển khai, đã thiết lập được luồng thông tin phục vụ lập “MTEF”. Một số nước đã bắt đầu hướng đến hệ thống lập NS theo chương trình (NS gắn với một số chỉ tiêu kết quả/đầu ra). Mặt hạn chế là chất lượng tài liệu chưa cao, nội dung phân tích và giải trình còn yếu kém, và đặc biệt, “MTEF” chưa tác động được đến phân bổ NS cho năm NS và năm tiếp theo.

Thành công lớn nhất là hầu hết các nước Đông và Nam Âu đã làm tốt được MTEF, và đạt được nhiều thành tựu trong xác định chi tiêu tổng thể với sự tham gia tích cực và năng lực sẵn có của Bộ TC hoặc Văn phòng Nội Các. Mặt hạn chế là các bản MTEF do các bộ, ban, ngành lập lên còn yếu về mặt xác định chiến lược ngành và dự toán chi phí, đòi hỏi phải tiếp tục tăng cường đào tạo, cung cấp thông tin.

Các chuyên gia khuyến nghị các nước Nam và Đông Âu nên tập trung làm tốt “MTEF” trước khi chuyển sang mục tiêu cải cách tham vọng hơn là lập NS theo kết quả hoạt động. Và đây cũng là nhận định chung cho các nước khác.

Tình hình triển khai “MTEF” tại khối các nước châu Phi: Nam Phi là một điển hình thành công còn Gana là một ví dụ về thất bại trong triển khai “MTEF”. Nam Phi và Uganda là hai nước tự triển khai “MTEF” mà không có hỗ trợ kỹ thuật bên ngoài.

¹⁰ Albania, Bosnia và Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Séc và Slovenia

Nam Phi là quốc gia điển hình về tự triển khai “MTEF” thành công. Nước này bắt đầu làm “MTEF” từ năm 1994, nhưng phải dừng lại sau hai năm do nhận ra vấn đề là thiếu sự tham gia của cấp chính trị và chưa gắn kết với quy trình NS. Sau khi nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, Nam Phi đã củng cố lại và tái khởi động “MTEF” trong năm NS 1998/99, và liên tục nỗ lực hoàn thiện để có một mô hình phù hợp.

Hộp Phụ lục: Trường hợp thành công của Nam Phi

Ngoài các yếu tố khác, việc áp dụng khuôn khổ trung hạn cần có sự tham gia của các nhà lãnh đạo chính trị và sự gắn kết chặt chẽ giữa khuôn khổ này với quy trình soạn lập NS. Kinh nghiệm của Nam Phi trong việc áp dụng MTEF bắt đầu từ năm 1994, và kéo dài 2 năm, nhưng không tạo ra được 2 điều kiện nói trên. Rút kinh nghiệm từ lần triển khai đó, một quy trình soạn lập NS theo MTEF mới đã được áp dụng cho NS 1988/89 với những điều chỉnh quan trọng như sau:

Rà soát chính sách ban đầu (tháng 5-tháng 9)

Việc rà soát lại các chính sách do Ủy ban NS cấp Bộ trưởng, bao gồm các bộ trưởng quan trọng, Hội đồng NS (cơ quan tham mưu của Bộ TC và 9 thành viên của Hội đồng điều hành tài chính tỉnh) và cuối cùng là Nội các thực hiện.

Đề trình NS/MTEF (tháng 8)

Quá trình soạn lập NS/MTEF bắt đầu vào đầu năm NS, bằng việc xây dựng một bức tranh dự báo kinh tế vĩ mô và các đề xuất của bộ quản lý ngành phải được trình lên Bộ TC trước ngày 2/8. Các đề xuất này cần làm rõ các chương trình chi tiêu tương ứng với những thay đổi chính sách. Cụ thể, các đề xuất này cần trình bày phương án phân bổ cơ sở cho thời kỳ trung hạn; xác định các khoản tiết kiệm và tái ưu tiên hóa trong phương án cơ sở, các đề xuất chính sách khác nhau gắn với những thay đổi trong phương án phân bổ cơ sở (những đề xuất chính sách đó phải phù hợp với ưu tiên chiến lược trong các KHPT của bộ) kèm theo hàng loạt các tài liệu và số liệu minh họa theo yêu cầu.

Thẩm định các đề xuất NS/MTEF (tháng 8 đến tháng 11)

Từ tháng 8 đến tháng 9: Ủy ban Chi tiêu trung hạn quốc gia và cấp tỉnh sẽ đánh giá các đề xuất của bộ quản lý ngành và kiến nghị lên Bộ TC.

Tháng 10: Ủy ban NS cấp Bộ trưởng thảo luận đề cương Văn kiện chính sách NS trung hạn; Bộ TC trình Nội các và các dự toán điều chỉnh.

Bước cuối cùng: Đầu tháng 11, Nội các phê chuẩn phân bổ NS hàng năm đối với các bộ và định hướng MTEF, cùng với các khoản trợ cấp cân đối cho chính quyền địa phương. Trên cơ sở đó, các bộ sẽ dự thảo NS của mình, gồm cả phân bổ cho năm NS và dự toán ước tính cho hai năm tiếp theo. Sau khi Bộ TC đã tổng hợp, NS sẽ được gửi sang Quốc hội vào tháng 2 và phê chuẩn chính thức vào tháng 4.

Nguồn: [100]

Uganda cải cách lập NS từ rất sớm, ban đầu tập trung cải thiện quản lý NS để đối phó với những khó khăn thực tiễn. Chỉ sau khi cải cách một thời gian, các chuyên gia bên ngoài mới vào đánh giá rằng nước này đã có “MTEF” [104]. Tuy

nhiên, theo đánh giá thì “MTEF” của Uganda chưa hỗ trợ cho việc xác định ưu tiên và phân bổ theo chiến lược – tất cả các ngành đều “hưởng lợi” từ tăng trưởng kinh tế và ổn định tài khóa/kinh tế vĩ mô, trừ ngành giáo dục được hưởng lợi hơn các ngành khác một chút.

Tandania đã triển khai dự án “MTEF” một cách khá thành công dựa vào hỗ trợ kỹ thuật bên ngoài (mặc dù nhiều người cho rằng không có hỗ trợ thì họ vẫn làm) và kinh nghiệm 5 năm đã thực tập KH cuốn chiếu và NS trung hạn từ 1992. Tuy nhiên, “MTEF” của họ vẫn chưa hỗ trợ ổn định tài khóa/ kinh tế vĩ mô (Khi mới làm “MTEF”, Tandania đã làm khá tốt lĩnh vực này), và cũng chưa có hiệu quả rõ ràng trong việc hỗ trợ cho phân bổ nguồn lực theo chiến lược cho các ngành.

Gana là nước triển khai “MTEF” quá vội, dựa trên kinh nghiệm hạn chế từ các nước khác – người ta gọi đó là nhập khẩu phương pháp và kỹ thuật trực tiếp từ các nước khác mà không điều chỉnh cho phù hợp với đặc thù của Gana. Dự án triển khai “MTEF” tại Gana bị coi là sai lầm, vì công tác lập NS năm, kiểm soát tài chính còn quá yếu kém. Họ đã quá tham vọng khi gắn “MTEF” với NS đầu ra ngay từ đầu và làm “MTEF” ở dạng dự án hỗ trợ kỹ thuật chứ chưa phải cải cách thực sự. Một lý do nữa là các bộ ngành của Gana vẫn chưa đủ năng lực dự báo tài chính chi tiêu trung hạn, (cán bộ có năng lực bỏ đi rất nhiều). Kết quả là đến nay Gana vẫn chính thức xuất bản văn bản NS dưới tên gọi “MTEF”, nhưng căn bản đó là NS hàng năm.

Phụ lục 5. Cách thức xác lập tiêu chí phân bổ kinh phí CT135-II

Tiêu chí	Bản chất	Vấn đề vướng mắc
Phân bổ đồng đều giữa các xã	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Cho phép lên KH cả năm do biết trước nguồn NS 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Không thể hiện sự khác nhau về nhu cầu giữa các xã.
Phân bổ không đồng đều giữa các xã	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Kinh phí được sử dụng nhằm đáp ứng yêu cầu của từng dự án cụ thể, không xét sự công bằng (chia đều) giữa các xã. ⇒ Dự án lớn được đầu tư nhiều hơn ở xã này nhưng ít hơn ở xã khác. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Không đồng đều và không dựa trên hiệu quả đầu tư so với dân số hay mức nghèo. ⇒ Năng lực lập KH ở xã nào thấp có thể dẫn đến xã đó có ít đầu tư.
Tiêu chí do cấp tỉnh xác định	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Tỉnh lập tiêu chí phân bổ kinh phí và phân bổ về huyện (và từ huyện về xã) theo tiêu chí có sẵn. ⇒ Đảm bảo phân bổ kinh phí công bằng. ⇒ Đây là một qui trình khá đơn giản để xây dựng một lộ trình cho các xã tham gia và ra khỏi CT135-II. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Cần cập nhật hàng năm, phản ánh điều kiện thay đổi tại các xã. ⇒ Khó thay đổi khi NS thay đổi. ⇒ Một số xã mất vốn.
Tiêu chí do cấp huyện xác định	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Huyện nhận được tổng kinh phí, lập tiêu chí rồi căn cứ vào đó phân bổ cho các xã, tùy thuộc vào hoàn cảnh và nhu cầu của họ. ⇒ Đảm bảo nguồn vốn được phân bổ công bằng. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Cần cập nhật hàng năm phản ánh điều kiện thay đổi tại các xã. ⇒ Khó thay đổi khi NS thay đổi ⇒ Một số xã mất vốn ⇒ Các huyện có thể lập các tiêu chí khác nhau.