

# ĐỀ XUẤT QUY TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI TRUNG HẠN Ở VIỆT NAM<sup>(1)</sup>

PGS. TS ĐỖ VĂN THÀNH, TS. LƯƠNG VĂN KHÔI

Trung tâm Thông tin và Dự báo Kinh tế - xã hội quốc gia  
Email: Dovanthanh@mpi.gov.vn; Vkluong@mpi.gov.vn

Mục đích của bài báo này là trình bày ngắn gọn đề xuất quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) trung hạn (5 năm) ở Việt Nam. Đề xuất đó được hình thành trên cơ sở tổng kết, phân tích kết quả thực hiện các chương trình, dự án liên quan đến đổi mới công tác lập kế hoạch và/hoặc theo dõi, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch đã và đang được triển khai ở Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng như ở nhiều địa phương khác do một số tổ chức quốc tế tài trợ. Quy trình được đề xuất đó có thể được áp dụng ở phạm vi cấp quốc gia, cũng như ở cấp tỉnh và cấp huyện.

## 1. Giới thiệu

Kế hoạch hóa là một trong những công cụ quản lý nền kinh tế quan trọng ở nước ta và đã được ứng dụng ngay từ những năm đầu lập nước. Trải qua gần 70 năm công tác kế hoạch hóa ở nước ta đã nhiều lần được thay đổi và đã có những đóng góp to

*The purpose of this article is to outline the proposal of medium-term (5 years) socio-economic planning process in Vietnam. This proposal has been put forward based on summarizing, analyzing the outcomes of programs and projects related to planning reform and/or planning performance monitoring and evaluation, which have been implemented by MPI and other provinces under sponsorship of international donors. This proposed process may be applied at national level as well as provincial and district ones.*

**Từ khóa:** Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy trình lập kế hoạch trung hạn

lớn cho công cuộc xây dựng và phát triển nền kinh tế quốc dân. Cùng với tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, công tác kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân cũng được chuyển đổi mạnh mẽ nhằm phù hợp với thể chế nền kinh tế và thích ứng với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của đất nước.

Kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân là tổng hợp những mục tiêu, phương hướng, chính sách, biện pháp phát triển nền kinh tế nhằm đạt được sự phát triển bền vững. Kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân là một thể thống nhất bao gồm: việc xây dựng, thực thi các chiến lược và quy hoạch, các kế hoạch phát triển 5 năm và hàng năm.

Có nhiều loại chiến lược cũng như quy hoạch và kế hoạch nhưng có thể nói kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn (5 năm) là trung tâm của quá trình kế hoạch hóa nền kinh tế ở nước ta.

Kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn (5 năm) là một sự cụ thể hóa của các chiến lược và quy hoạch phát triển, trong đó nổi bật nhất là chiến lược phát triển KT-XH, cho giai đoạn 5 năm. Trong bản kế hoạch 5 năm sẽ xác định rõ hệ thống các mục tiêu cần đạt được cũng như các

<sup>(1)</sup> Bài báo nằm trong khuôn khổ đề tài Nghiên cứu phương pháp dự báo phục vụ lập kế hoạch trung hạn của Liên bang Nga và khả năng ứng dụng vào Việt Nam.

giải pháp (các cơ chế, chính sách, chương trình, dự án) để thực hiện các mục tiêu đề ra trong kỳ kế hoạch dựa trên nguồn lực bên trong và bên ngoài có thể huy động được.

Xây dựng một quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH thống nhất giữa các cấp lập kế hoạch từ Trung ương đến địa phương theo cách tiếp cận mới [1, 10-15]: tôn trọng quy luật của nền kinh tế thị trường, đa phương án/kịch bản kế hoạch, dựa vào kết quả, huy động sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình lập kế hoạch, huy động và sử dụng tối đa các nguồn lực cho phát triển, đẩy mạnh công tác theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch, theo dõi và đánh giá kế hoạch cần dựa vào kết quả,... đang trở thành cấp thiết và cần được quan tâm ở nước ta bởi lẽ hiện tại đã có khá nhiều các chương trình, dự án do một số tổ chức quốc tế tài trợ nhằm nâng cao năng lực lập kế hoạch và/hoặc nâng cao năng lực theo dõi, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch đã và đang được triển khai thí điểm ở nhiều tỉnh, thành và địa phương ở nước ta [1-9], do đó: mỗi chương trình, dự án lại đề xuất nội dung cũng như thủ tục các bước (hay quy trình) lập kế hoạch phát triển không thống nhất nhau.

Bài viết sẽ đề xuất và trình bày một cách ngắn gọn quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn (5 năm) ở Việt Nam dựa trên cơ sở tổng kết, phân tích kết quả thực hiện các dự án liên quan đến đổi mới công tác lập kế hoạch và/hoặc theo dõi, đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch đã và đang được triển khai ở nước ta. Quy trình được đề xuất có thể được áp dụng thống nhất ở phạm vi cấp quốc gia, cũng như ở cấp tỉnh và cấp huyện mặc dù nội dung chi tiết, cụ thể ở mỗi bước (trong quy trình đó ở các cấp khác nhau nói chung) là khác nhau nhưng vẫn bảo đảm nguyên tắc kế hoạch cấp dưới luôn phù hợp với khung khổ của kế hoạch cấp trên.

Bài viết được cấu trúc như sau: phần 1 sẽ là quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn ở Việt Nam; phần 2 sẽ giới thiệu 5 nguyên tắc của lập kế hoạch phát triển KT-XH, thể hiện khá đầy đủ với cách tiếp cận mới trong lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm và hàng năm; phần 3 sẽ trình bày quy trình (thủ tục các bước) của quá trình lập kế hoạch 5 năm và phần 4 cuối cùng trình bày một số vấn đề cần lưu ý trong quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH.

## **2. Cách tiếp cận mới trong lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội**

Để phù hợp với yêu cầu đổi mới nền kinh tế và phân cấp quản lý ngày càng mạnh mẽ như hiện nay, kế hoạch phát triển KT-XH ở phạm vi quốc gia cũng như ở địa phương (cấp tỉnh, huyện) đang hướng đến được xây dựng dựa theo các nguyên tắc sau [2, 4]:

### **2.1. Nguyên tắc tập trung dân chủ**

Nguyên tắc này xuất phát từ yêu cầu và xu hướng phân cấp ngày càng mạnh mẽ trong công tác quản lý nhà nước. Biểu hiện cụ thể của nguyên tắc này là sự kết hợp hài hòa giữa quy trình từ trên xuống và từ

dưới lên trong quá trình xây dựng kế hoạch.

*Tính tập trung thể hiện:* Kế hoạch phát triển KT-XH phải được xây dựng trên cơ sở các quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước. Kế hoạch phát triển KT-XH địa phương được xây dựng để thực hiện mục tiêu phát triển của địa phương nhưng vẫn đảm bảo mục tiêu phát triển chung của quốc gia. Kế hoạch cấp dưới không được phá vỡ khung tổng thể của kế hoạch cấp trên.

*Tính dân chủ thể hiện ở các mặt sau:* Huy động sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan (chính quyền, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và cộng đồng) tham gia vào quá trình lập kế hoạch ở tất cả các bước. Tăng cường phân cấp cho các ngành, các cấp trong lập kế hoạch và sử dụng ngân sách.

### **2.2. Nguyên tắc thị trường**

Kế hoạch được xây dựng không phải để thay thế thị trường mà bổ sung cho thị trường, bù đắp các khuyết tật của thị trường, hướng dẫn thị trường và đảm bảo sự vận hành của thị trường, tuân thủ các quy luật của thị trường phù hợp với mục tiêu của quốc gia/địa phương.

Kế hoạch được xây dựng phải tôn trọng các quy luật của thị trường. Không can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Tranh thủ tối đa sự điều tiết bằng cách sử dụng các công cụ thị trường. Mọi can thiệp mang tính hành chính, bắt buộc đều phải tuân thủ pháp luật hiện hành.

### **2.3. Nguyên tắc linh hoạt, mềm dẻo**

Kế hoạch phát triển KT-XH được xây dựng để thích ứng với nhiều hoàn cảnh và những thay đổi ở trong và ngoài nước/ngoài địa phương. Kế hoạch cần đưa ra được nhiều phương án (kịch bản) phát triển tương ứng với các giả định về những điều kiện trong hiện tại và tương lai để có thể chủ động trong mọi tình huống.

Các chỉ tiêu kế hoạch được xây dựng phải được phép điều chỉnh linh hoạt, không nên ấn định một con số cứng nhắc, bắt buộc phải tuân theo. Các mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch có thể điều chỉnh tùy theo những hoàn cảnh cụ thể.

Chỉ tiêu kế hoạch nên xác định trong một khoảng và coi việc xác định các chỉ tiêu tương đối phản ánh xu thế là chủ yếu, quan trọng hơn các chỉ tiêu tuyệt đối.

### **2.4. Nguyên tắc bền vững**

Kế hoạch xây dựng phải đảm bảo tính bền vững, thể hiện trên 3 khía cạnh:

Bền vững về kinh tế vĩ mô: sự ổn định của các cân đối lớn.

Bền vững về xã hội: công bằng, bình đẳng, quan tâm đến con người, giới và trẻ em, dân tộc, tôn giáo...

Bền vững về môi trường: đảm bảo việc khai thác tài nguyên phục vụ cho lợi ích của thế hệ hôm nay không làm phương hại đến lợi ích môi trường của thế hệ mai sau.

### **2.5. Nguyên tắc dựa vào kết quả**

Khi lập và thực hiện kế hoạch

cần phải làm rõ các đầu vào, đầu ra, kết quả và tác động trong đó nhất là các kết quả, tác động trung hạn và dài hạn. Hiện tại, tư duy kế hoạch phổ biến vẫn là tập trung nhiều đến các đầu vào và đầu ra mà chưa quan tâm đầy đủ đến kết quả và tác động của nó.

### **3. Nội dung và các bước tiến hành lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm**

#### **3.1. Nội dung của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn**

Nội dung của Kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn nhằm trả lời rõ, đầy đủ các câu hỏi lớn sau đây [1- 2, 4, 6-7]:

- Chúng ta đang ở đâu?
- Chúng ta có thể đi được đến đâu và mong muốn đi đến đâu?
- Chúng ta đi đến đích bằng cách nào?
- Chúng ta đang ở đâu trên đường đến đích và có thể đến đích được không?

#### **3.2. Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm**

Nhằm trả lời các câu hỏi trên, quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm có thể được tiến hành theo những bước sau đây (được thể hiện trong Hình 1 ở dưới).

##### **Bước 1: Chuẩn bị**

Mục tiêu của bước này là chuẩn bị đầy đủ các điều kiện trước khi bắt tay vào công tác lập kế hoạch. Có hai nội dung chính cần triển khai: i) Tổ chức bộ máy lập kế hoạch bao gồm *nhóm chủ chốt (nhóm nông cốt)* và các thành phần tham gia khác; và ii) Lên kế hoạch cho quá trình lập kế hoạch.

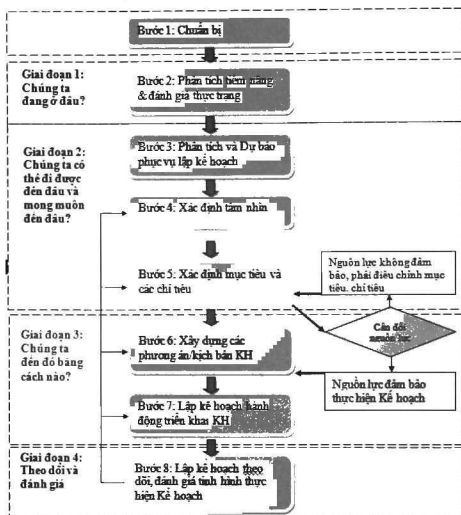
*Tổ chức bộ máy lập kế hoạch bao gồm:*

**Nhóm lập kế hoạch chủ chốt:** có vai trò rất quan trọng là đảm bảo sự thống nhất và sự phối hợp chặt chẽ của tất cả các bên liên quan trong quá trình lập kế hoạch. Nhóm nông cốt gồm những cán bộ giỏi về chuyên môn lập kế hoạch, đồng thời có khả năng tổ chức, điều phối tạo được sự hợp tác và nhất trí cao giữa các bên liên quan.

**Xác định các bên tham gia** bao gồm 3 nhóm chính: i) đại diện các cơ quan quản lý/chính quyền (với vai trò bảo đảm tính pháp lý cho quá trình triển khai, giải trình/báo cáo về tiến độ lập kế hoạch); ii) đại diện khối doanh nghiệp (những doanh nghiệp chủ chốt thực hiện chức năng cung ứng sản phẩm và dịch vụ, và nguồn thu chính); và iii) đại diện các tổ chức xã hội và dân cư địa phương (Mặt trận tổ quốc, Hội Nông dân, Hội nghề nghiệp... tham gia với tư cách bảo vệ quyền lợi cho cộng đồng và làm tăng tính minh bạch của quá trình lập kế hoạch).

**Xây dựng cơ chế hoạt động, làm rõ vai trò, chức năng và trách nhiệm của các bên tham gia** trong quá trình lập kế hoạch. Nhóm nông cốt sẽ đảm nhận công việc này với sự phê duyệt của lãnh đạo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (ở trung ương) hoặc lãnh đạo chính quyền địa phương.

Hình 1: Quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm [2]



quan với các nước trong khu vực/các địa phương khác, liên quan đến các vấn đề/nội dung cơ bản như: các nguồn lực phát triển, trình độ phát triển KT-XH, môi trường, môi trường kinh doanh, các thị trường tiêu thụ chính,... cả trong quá khứ và hiện tại. Các đánh giá này sẽ là các căn cứ quan trọng cho việc lập kế hoạch phát triển trong tương lai.

Yêu cầu đặt ra cho bước này là phải có sự đánh giá hiện trạng một cách đầy đủ và chính xác, có so sánh với quá khứ. Để đạt được yêu cầu trên, cần thực hiện những nội dung sau:

Phân tích *tiềm năng* của đất nước/địa phương là phân tích các nguồn lực như: vị trí địa chính trị và các đặc điểm tự nhiên (thời tiết, khí hậu); tài nguyên (đất đai, rừng, biển, sông, hồ, khoáng sản, v.v.); nguồn lực tài chính và xã hội; các tiềm năng về văn hóa, du lịch, dân số và nguồn lực con người,...

Đánh giá thực trạng phát triển *Kinh tế* bao gồm: phân tích thực trạng các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô cơ bản, thực trạng phát triển của từng ngành kinh tế, môi trường sản xuất, kinh doanh, tình hình huy động FDI và đầu tư trong nước,...); thực trạng *Hệ thống hạ tầng kỹ thuật* (hệ thống đường giao thông, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống cấp điện, hiện trạng phát triển đô thị, hệ thống bưu chính - viễn thông,...); thực trạng phát triển các lĩnh vực *Xã hội và môi trường* (Dân số, Thực trạng thu nhập và Tình hình nghèo đói, lao động và dạy nghề;

*Lên kế hoạch cho quá trình lập kế hoạch bao gồm:*

**Làm rõ phạm vi, quy trình, mục tiêu** và những kết quả mong đợi của công tác lập kế hoạch.

**Lên lịch công tác** và phân công trách nhiệm cụ thể cho từng bên tham gia (ai, làm gì, khi nào, kết quả mong đợi, chế độ báo cáo...).

Trong khuôn khổ của bước chuẩn bị, cần xác định rõ thời gian tiến hành các nội dung và các thành phần tham gia thực hiện, chuẩn bị các điều kiện về tổ chức và hậu cần cho công tác lập kế hoạch.

**Bước 2: Phân tích tiềm năng và đánh giá thực trạng phát triển KT-XH**

Mục tiêu chính của bước này là nhận dạng một cách đầy đủ và chính xác tình hình phát triển thực tế của đất nước/địa phương nhằm trả lời cho câu hỏi chiến lược "*Chúng ta đang ở đâu?*" cụ thể là tìm ra những mặt mạnh, mặt yếu, các yếu tố cơ hội và thách thức của đất nước/địa phương trong giai đoạn kế hoạch tới. Kết quả của việc phân tích, đánh giá các yếu tố về tiềm năng và thực trạng phát triển sẽ cho cái nhìn toàn cảnh và rõ ràng về đất nước/địa phương trong mối tương

giáo dục và đào tạo; y tế; quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; nước sạch và vệ sinh môi trường, xử lý rác thải, trồng rừng,...); thực trạng *Công tác Quản trị nhà nước* (Cải cách hành chính công, nâng cao năng lực đội ngũ công chức, tránh tình trạng lãng phí, tham nhũng,...); và thực trạng *An ninh và Quốc phòng*.

Phân tích các yếu tố tác động đến hiện tại và triển vọng phát triển KT-XH (các chính sách của Đảng và Nhà nước, điều hành của Chính phủ, tình hình hội nhập quốc tế, tình trạng biến đổi khí hậu, tình hình phát triển khoa học và công nghệ,...)

**Các công cụ thường được sử dụng** gồm: Khung phân tích SWOT (điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức); cây vấn đề; phân tích chuỗi thời gian; phân tích thống kê mô tả; phân tích, đánh giá thông qua so sánh chéo; so sánh với mục tiêu đặt ra trong kỳ kế hoạch hiện tại; phân tích chính sách,...

### **Bước 3: Phân tích và Dự báo phục vụ lập kế hoạch**

Sau khi thực hiện Đánh giá tiềm năng và thực trạng phát triển KT-XH, bước tiếp theo là Phân tích và Dự báo phục vụ lập kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn.

Phân tích và dự báo nhằm cho biết với các nguồn lực hiện có "*chúng ta có thể đi được đến đâu?*". Trả lời câu hỏi này giúp chúng ta đưa ra tầm nhìn có tính hiện thực và kế hoạch có tính khả thi cao. Đối với lập kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm, những nội

dung cần được dự báo chủ yếu là: tốc độ tăng trưởng kinh tế và GDP theo giá so sánh và theo giá hiện hành; lạm phát và giá cả trong đó bao gồm chỉ số giá tiêu dùng, chỉ số giá vốn đầu tư và các hệ số giảm phát GDP của toàn nền kinh tế cũng như của một số ngành kinh tế; tiêu dùng và thu nhập dân cư; vốn đầu tư cho sản xuất và cân đối vốn đầu tư; xuất nhập khẩu và cân đối ngoại thương; thu chi ngân sách và cân đối ngân sách; cung cầu lao động và cân đối cung cầu lao động; cân đối cung cầu một số sản phẩm chủ yếu trong đó nhất là cân đối cung cầu năng lượng,...

### **Bước 4: Xác định tầm nhìn**

Xác định tầm nhìn, tức là phác họa bức tranh về viễn cảnh tương lai chúng muốn đạt được sau 5-10 năm hoặc xa hơn. *Bước* này trả lời cho câu hỏi "*Chúng ta muốn đi đến đâu?*". Tầm nhìn phải được xác định và trình bày dưới hình thức một tuyên bố rõ ràng, cô đọng (tốt nhất là đưa vào trong Chiến lược phát triển KT-XH, hay trong nghị quyết của Đảng, Quốc hội hoặc Chính phủ).

Cần lưu ý là tầm nhìn cần được xây dựng *trên cơ sở đồng thuận*, có tham vấn ý kiến của cán bộ, người dân và các tổ chức KT-XH, không nên chỉ là ý kiến chủ quan của lãnh đạo, phụ thuộc vào các nhiệm kỳ. Một tầm nhìn "đồng thuận" như vậy sẽ giúp tạo ra sự thống nhất cao về tư tưởng và hành động trong các cơ quan nhà nước, cộng đồng doanh nghiệp và người dân.

Xác định tầm nhìn đúng sẽ làm tiền đề cho việc xây dựng mục tiêu, nhiệm vụ cũng như các quyết định kế hoạch phát triển KT-XH cách chính xác hơn. Các thông tin thu được từ Bước 2, Bước 3 sẽ là cơ sở để xác định tầm nhìn.

Cần phân biệt rõ giữa tầm nhìn và mục tiêu. Tầm nhìn mang tính bao quát cao hơn mục tiêu và chỉ có thể đạt được trong một số điều kiện giả định. Như vậy, có thể xảy ra tình huống không đạt được, hoặc đòi hỏi nhiều thời gian hơn cho việc đạt được tầm nhìn khi những điều kiện bên ngoài cho thực hiện có thay đổi, không diễn ra như mong muốn.

### **Bước 5: Xác định các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển**

Xác định mục tiêu là một *bước cụ thể* hơn để trả lời câu hỏi "*Chúng ta muốn đi đến đâu?*". Mục tiêu phản ánh những kết quả (định lượng và định tính) cần đạt được sau những khoảng thời gian nhất định (hàng năm, vài năm, 5 năm hoặc lâu hơn) để từng bước biến tầm nhìn thành hiện thực. Mục tiêu phải cụ thể, cô đọng và trực tiếp hướng đến giải quyết những vấn đề phát triển lớn mà địa phương đang gặp phải. Mục tiêu phải thỏa mãn các tiêu chí SMART, tức là mục tiêu phải: cụ thể, đo lường được, có thể đạt được, thực tiễn và có quy định thời gian thực hiện.

Mục tiêu phát triển KT-XH thường được chia thành mục tiêu tổng quát hay mục tiêu cuối cùng (trung hạn/dài hạn) và mục tiêu cụ thể hay mục tiêu trung gian (ngắn hạn/trung hạn). Mục tiêu tổng quát là mục

tiêu cao nhất mà kế hoạch đang lập góp phần thực hiện. Mục tiêu này nêu rõ tác động trung/dài hạn mà việc thực hiện thành công kế hoạch sẽ góp phần đạt đến. Mục tiêu cụ thể/ngắn hạn phản ánh những tác động trực tiếp mà các giải pháp và đầu ra của kế hoạch sẽ góp phần đạt đến. Việc có đạt được các mục tiêu cụ thể hay không sẽ quyết định mức độ đạt được của mục tiêu tổng quát và mức độ thành công của kế hoạch.

Đặc điểm của mục tiêu dài hạn là thường mang tính định tính, thường gắn với tác động đến sự phát triển mạnh nhất. Còn các mục tiêu trung hạn và ngắn hạn thường có tính định lượng cụ thể hơn.

Trong kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm cũng như hàng năm, phần định tính thể hiện trong các mục tiêu, phần định lượng thể hiện bằng hệ thống chỉ tiêu kế hoạch. Hệ thống chỉ tiêu hình thành nên phần cốt lõi của các kế hoạch phát triển KT-XH. Vì vậy, nội dung chính của Bước 5 là quá trình xây dựng các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển KT-XH.

#### **Bước 6: Xác định các phương án kế hoạch (kịch bản phát triển)**

Để trả lời câu hỏi lập kế hoạch tiếp theo “Chúng ta đi đến đích bằng cách nào?” cần phải xây dựng được một số phương án kế hoạch (PAKH) hay kịch bản phát triển dựa trên những giả định khác nhau, để từ đó có thể lựa chọn được PAKH phù hợp nhất.

PAKH mô tả/thể hiện một cách tiếp cận phát triển KT-XH thông qua những giải pháp, hoạt động và sự phân bổ nguồn lực cụ thể để đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu kế hoạch đã đặt ra (ở Bước 5). Mỗi PAKH phải nêu rõ con đường đi tới mục tiêu (nhẹ hay chậm, ngắn hay dài) trong những điều kiện giả định khác nhau; nêu rõ cách thức đạt được các mục tiêu, cụ thể là xây dựng được các giải pháp để đạt được các mục tiêu đó; những kết quả mong muốn sẽ đạt được

và những đòi hỏi cần thiết về chi phí nguồn lực. Việc xây dựng nhiều (thông thường 2-3) thay vì chỉ có một PAKH nhằm tạo cơ hội để các bên liên quan, đặc biệt là các cấp lãnh đạo, quản lý lựa chọn được phương án tối ưu làm cơ sở để xây dựng kế hoạch hành động nhằm đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu đã đặt ra.

Sau khi đã xây dựng được các PAKH, hành động tiếp theo là tiến hành đánh giá các phương án này. Việc đánh giá sẽ giúp các bên liên quan có cơ hội để so sánh các phương án khác nhau, tìm ra những điểm chung, điểm mạnh và điểm yếu của từng phương án, từ đó tìm ra phương án tối ưu nhất. Hoạt động này nhằm bảo đảm rằng kế hoạch được xây dựng và phê duyệt sau này là phù hợp với hoàn cảnh thực tế ở trong nước và quốc tế.

#### **Bước 7: Lập kế hoạch hành động triển khai, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội**

Bước này cũng nhằm trả lời cho câu hỏi “Chúng ta đi đến đích bằng cách nào?”. Sau khi lựa chọn được PAKH, Nhóm công tác sẽ lập kế hoạch hành động (KHHĐ) cho các phương án đó.

KHHĐ là một văn bản mô tả chi tiết các hoạt động cụ thể tương thích với các mục tiêu và giải pháp đã nêu ra trong Bước 5 và Bước 6. Bản KHHĐ cần phải liệt kê rõ: những hoạt động cần làm, thứ tự thực hiện, thời gian thực hiện, các đầu vào cần có và đầu ra mong đợi, phân công trách nhiệm cho các đơn vị thực hiện.



Lập KHHĐ cần phải bảo đảm tính khả thi về thời gian, ngân sách, nhân lực và các nguồn lực hiện có.

Việc lập KHHĐ chính là việc tổ chức và phối hợp hoạt động của hệ thống các cơ quan, đơn vị, các địa phương có liên quan với nhau nhằm đạt được các mục tiêu và chỉ tiêu đề ra một cách có hiệu quả nhất. Nội dung của phần này bao gồm: i) tổ chức hệ thống quản lý (các nhà tổ chức, các bộ phận điều phối, chỉ huy); ii) tổ chức phối hợp giữa các bộ phận liên quan, sử dụng các phương pháp, công cụ và nguồn lực cho công tác thực hiện.

Các câu hỏi cần trả lời khi lập KHHĐ thường là: Làm gì? Làm bao nhiêu? Làm như thế nào? Những ai tham gia làm? Khi nào thì làm? Khi nào thì xong? Nguồn lực cho các hoạt động và kết quả đầu ra như thế nào?...

**Bước 8: Lập kế hoạch theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch**

Theo dõi và đánh giá (TD&ĐG) là rất quan trọng vì nó trả lời cho câu hỏi chiến lược thứ tư: *"Chúng ta đang ở đâu trên đường đến đích và có thể đến đích được không? hoặc "Làm thế nào để biết chúng ta đi đúng hướng hay không?"*

Có PAKH và KHHĐ nhưng không triển khai thực hiện, thì kế hoạch vẫn chỉ là bản kế hoạch trên giấy. Vì vậy, cần phải tổ chức triển khai thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH. Thực tế cho thấy khâu yếu nhất trong triển khai thực hiện kế hoạch

phát triển KT-XH 5 năm cũng như hàng năm ở nước ta là khâu TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch. TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH hiện nay hầu như hoàn toàn dựa vào chế độ báo cáo từ dưới lên, ít dựa vào đối tượng thụ hưởng kết quả của việc thực hiện kế hoạch đó.

TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch thực chất là *một quá trình* bao gồm ba loại hoạt động chính: theo dõi thường xuyên và định kỳ đánh giá việc thực hiện kế hoạch; nếu thấy cần thiết phải điều chỉnh mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch và đề xuất điều chỉnh giải pháp cho phù hợp với tình hình triển khai thực tiễn. Quá trình TD&ĐG được bắt đầu từ khi kế hoạch được triển khai đến khi kết thúc kỳ kế hoạch.

Kế hoạch TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH là một cấu phần chính thức của Bản Kế hoạch phát triển. Khung TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch phát triển cần được xây dựng ngay sau khi xây dựng xong khung logic kế hoạch. Trong quy trình lập kế hoạch thì các bước có liên quan mật thiết với nhau, đặc biệt là mối liên hệ ngược giữa TD&ĐG và các khâu xây dựng tầm nhìn, xác định mục tiêu chỉ tiêu, PAKH. Tùy theo sự biến động bất thường của thực tiễn triển khai thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH và tùy theo điều kiện cụ thể, nhiều khi buộc phải xây dựng lại tầm nhìn hoặc thay đổi mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch.

Thực hiện tốt kế hoạch TD&ĐG sẽ góp phần quan trọng để sử dụng hiệu quả các nguồn lực khan hiếm, hạn chế và khắc phục những ảnh hưởng tiêu cực, không lường trước được trong quá trình thực hiện kế hoạch phát triển (cả chủ quan và cũng như khách quan), hỗ trợ tìm ra nguyên nhân, đề xuất giải pháp nhằm thực hiện thắng lợi các mục tiêu của kế hoạch phát triển.

### **3.3 Quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hàng năm**

Về bản chất, kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm là chi tiết hoá các nhiệm vụ đã được phân kỳ trong kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm. Kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm sẽ điều chỉnh lại sự phân kỳ các nhiệm vụ của kế hoạch phát triển 5 năm cho phù hợp với sự thay đổi của tình hình KT-XH của đất nước.

Quy trình lập kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm gần tương tự như quy trình lập kế hoạch phát triển 5 năm tuy nhiên nó không gồm đầy đủ 8 bước như đối với kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm mà chỉ gồm có 7 bước, trừ Bước 4: Xác định tầm nhìn. Tầm nhìn đã được xác định trong kế hoạch phát triển 5 năm và/hoặc trong Quy hoạch và Chiến lược phát triển KT-XH cũng như chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực.

#### **4. Một số vấn đề cần lưu ý**

Để triển khai tốt công tác lập kế hoạch, triển khai thực hiện và TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH trung hạn cần chú ý một số vấn đề sau:

- Xác định các rủi ro có thể xảy ra trong quá trình lập kế hoạch, dự tính trước các yếu tố khách quan tác động đến tiến trình thực hiện và dự kiến giải pháp khắc phục;

- Dự tính tổ chức bộ máy quản lý và triển khai thực hiện kế hoạch bao gồm dự kiến, bố trí đủ cán bộ có trình độ tương ứng với yêu cầu triển khai, thực hiện kế hoạch, chỉ định và giao nhiệm vụ cho cơ quan, đơn vị chủ trì quá trình này. Giao nhiệm vụ thực hiện kế hoạch (bao gồm cả quyền hạn và trách nhiệm) cho các cấp, các ngành, các đơn vị và cá nhân liên quan phải rõ ràng.

- Nghiên cứu, chỉnh sửa các khung khổ pháp lý và hành chính nhằm tạo điều kiện để công tác lập kế hoạch, triển khai thực hiện kế hoạch và TD&ĐG tình hình thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH được triển khai, thực hiện hiệu quả và suôn sẻ. Xây dựng mối liên kết vững chắc và có tính pháp lý giữa quá trình lập kế hoạch phát triển KT-XH và lập kế hoạch ngân sách. Thực tế hiện nay cho thấy, sự gắn kết giữa kế hoạch phát triển với kế hoạch ngân sách chưa chặt chẽ. Hiện mới chỉ có kế hoạch ngân sách ngắn hạn (hàng năm), trong khi chưa có kế hoạch phát triển năm (trung hạn). Sự bất cập này đang được khắc phục bởi việc triển khai xây dựng kế hoạch đầu tư trung hạn.

Nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ làm công tác kế hoạch, bồi dưỡng kiến thức và trang bị các kĩ năng cần thiết về việc lập kế hoạch phát triển KT-XH theo cách tiếp cận mới. □

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Irish Aid, UNCDF, DFID và UNDP, 2008. *Lập kế hoạch phát triển KT-XH địa phương.*
2. Dự án Hỗ trợ công tác kế hoạch hướng tới người nghèo tại Ninh Thuận (2013): Tài liệu Hướng dẫn lập kế hoạch phát triển KT-XH cấp tỉnh, huyện.
3. Dự án Nâng cao năng lực giám sát và đánh giá - Bộ Kế hoạch và Đầu tư - UNICEF (2012): *Tài liệu Hướng dẫn lập kế hoạch hàng năm và 5 năm cấp địa phương theo phương pháp mới.*
4. Dự án Nâng cao năng lực giám sát và đánh giá - Bộ Kế hoạch và Đầu tư - UNICEF (2012): *Tài liệu Hướng dẫn TD&ĐG dựa vào kết quả thực hiện kế hoạch phát triển địa phương hàng năm và 5 năm;*
5. Dự án Hỗ trợ công tác kế hoạch hướng tới người nghèo tại Ninh Thuận (2011): *Quy trình lập kế hoạch và Khung theo dõi, giám sát, đánh giá của ngành nông nghiệp;*
6. Dự án Nâng cao Năng lực chính quyền địa phương (SLBG) - Bộ KH-ĐT (2009): *Tài liệu Nâng cao năng lực lập kế hoạch và ngân sách địa phương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.*
7. Dự án Chia sẻ Việt Nam/Thụy Điển (2009): *Tài liệu Một số kỹ năng cơ bản trong xây dựng kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm cấp huyện.*

8. Dự án Nâng cao Năng lực chính quyền địa phương (SLGP), UNHABITAT và Wicaksono Sarosa, tài liệu "Lập kế hoạch phát triển kinh tế địa phương mang tính chiến lược", Hà Nội, 2008.

9. Dự án Nâng cao Năng lực chính quyền địa phương (SLGP): Tài liệu "TD&ĐG dựa vào kết quả kế hoạch phát triển địa phương", Hà Nội, 2008.

10. Quyết định số: 05/2013/QĐ-UBND (2013): Quy định về trách nhiệm và trình tự lập, phê duyệt và TD&ĐG kế hoạch phát triển KT-XH hàng năm trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận.

11. Quyết định số 555/2007/QĐ-BKH (2007) : Ban hành khung TD&ĐG dựa vào kết quả tình hình thực hiện kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm 2006-2010.

12. United Nations Development Group: *UNDG Results Based Management Handbook*, 2011.

13. UN-HABITAT, 2005. *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 2: Manual.* United Nations Human Settlements Programme.

14. UN-HABITAT, 2005. *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 3: Toolkit.* United Nations Human Settlements Programme.

15. UN-HABITAT, 2005. *Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. Volume 4: Action Guide.* United Nations Human Settlements Programme.