

HOÀN THIỆN LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI ĐỊA PHƯƠNG TẠI VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Vũ Thị Tuyết Mai

Khoa Kế hoạch và Phát triển, Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Email: maivu@neu.edu.vn

Ngày nhận: 12/8/2016

Ngày nhận bản sửa: 28/8/2016

Ngày duyệt đăng: 20/9/2016

Tóm tắt:

Nghiên cứu này phân tích và đánh giá lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương tại Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Kết quả nghiên cứu cho thấy khi nền kinh tế chuyển từ kế hoạch hoá tập trung sang cơ chế thị trường thì bản chất và cách tiếp cận kế hoạch cũng cần thay đổi. Nghiên cứu sử dụng tiếp cận kế hoạch chiến lược để đánh giá và hoàn thiện lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương, qua đó tiếp tục khẳng định tiếp cận kế hoạch chiến lược là tiếp cận phù hợp với giai đoạn phát triển gần đây và áp dụng kế hoạch chiến lược vào phát triển địa phương cần có những thay đổi trong kết cấu, nội dung và phương pháp lập kế hoạch.

Từ khóa: Kế hoạch, kế hoạch chiến lược, kế hoạch phát triển.

Improving socio-economics development planning of Vietnamese local governments at current period

Abstract:

The paper analyses and evaluates the socio-economics development planning process at local government in Vietnam. The research result shows that as Vietnam shifts from central planning to market economy, the nature and approach of the planning need to be changed as well. The author applies strategic planning approach to examine and improve the socio-economics development planning at local government level. The research also confirms that strategic planning approach is an appropriate approach at Vietnam's current state of development, and that the application of the strategic planning approach requires changes in task, content and process of planning.

Keywords: Development planning, planning, strategic planning.

1. Giới thiệu

Sau gần 30 năm đổi mới, hệ thống kinh tế kế hoạch hoá tập trung tại Việt Nam đã được thay thế bằng hệ thống kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Việt Nam đã đạt được được nhiều thành tựu đáng khích lệ trong tăng trưởng kinh tế, xóa đói giảm nghèo và hội nhập quốc tế. Nền kinh tế nước ta kể từ khi công cuộc đổi mới được tiến hành, kinh tế thị trường ngày càng phát triển mạnh mẽ theo nhiều chiều hướng khác nhau. Điều đó đã đặt ra cho các cơ quan nhà nước về quản lý kinh tế phải không ngừng đổi mới và hoàn thiện các công cụ, chính sách quản lý và điều tiết nền kinh tế, từ đó tạo ra một mức

độ can thiệp hợp lý của Nhà nước vào nền kinh tế. Nhiều lĩnh vực quản trị nhà nước đã được đổi mới và thể chế hóa, hỗ trợ có hiệu quả cho quá trình này. Tuy nhiên, bản thân nó cũng không thể tránh khỏi những thất bại thị trường. Chính vì thế, nền kinh tế vẫn cần đến sự điều tiết của Chính phủ thông qua hệ thống kế hoạch hóa.

Thực tế đã chứng minh rằng, bằng công tác kế hoạch hoá, Nhà nước đã thực sự có trong tay một công cụ hiệu quả trong việc điều tiết thị trường, qua đó gián tiếp điều tiết nền kinh tế. Trong nền kinh tế thị trường, thay vì sử dụng công cụ kế hoạch hóa tập

trung chính phủ sử dụng công cụ kế hoạch hóa chiến lược để can thiệp vào thị trường. Khác với kế hoạch hóa tập trung, kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường không can thiệp quá sâu vào các hoạt động kinh tế, không mang tính mệnh lệnh mà nó là một công cụ giúp Chính phủ điều hành nền kinh tế thông qua quá trình điều tiết, dẫn dắt thị trường và định hướng phát triển nền kinh tế. Kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường cũng là một công cụ điều hành, quản lý, huy động và phân bổ nguồn lực khan hiếm nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển của nền kinh tế từ đó giúp chính phủ huy động các nguồn lực xã hội trong và ngoài nước để cùng hướng tới đạt các mục tiêu kế hoạch. Như vậy, kế hoạch trong nền kinh tế thị trường cần phải có định hướng chiến lược, gắn chặt với các nguồn lực xã hội để có thể tối đa hóa hiệu quả sử dụng nguồn lực trong quá trình phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam nói chung và của từng địa phương nói riêng (Vu & McIntyre, 2008; Trần Thọ Đạt & Ngô Thắng Lợi, 2015).

Để phù hợp với vai trò và sự phát triển, hội nhập của khu vực và thế giới, kế hoạch hóa đã được có nhiều đổi mới trong thập kỷ vừa qua cả về lý luận và thực tiễn. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008) đã nhấn mạnh chủ trương và một số hướng đổi mới kế hoạch hóa; Vu & McIntyre (2008) tranh luận rằng kế hoạch hóa của Việt Nam nên đổi mới theo hướng kế hoạch chiến lược; Trần Thọ Đạt & Ngô Thắng Lợi (2015) cho rằng kế hoạch trong nền kinh tế thị trường phải mang chức năng định hướng thị trường, khơi dậy các yếu tố nguồn lực, khắc phục các khuyết tật của thị trường, hướng thị trường vào các hoạt động mà xã hội cần có.

Trong thực tiễn, với sự hỗ trợ của tổ chức quốc tế như UNDP, JICA và World Bank, nhiều địa phương đã thực hiện đổi mới kế hoạch hóa. Tuy nhiên, công tác kế hoạch hóa, (bao gồm lập, thực hiện, theo dõi và đánh giá kế hoạch), với vai trò là một công cụ quản lý nhà nước quan trọng, vẫn còn nhiều bất cập trước những đòi hỏi của nền kinh tế thị trường và việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Trong đó, điểm hạn chế nhất của công tác kế hoạch hóa hiện nay là lập kế hoạch. Lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tại cấp địa phương đã có những thay đổi từ cách lập kế hoạch tập trung mệnh lệnh sang lập kế hoạch có sự tham gia, lập kế hoạch dựa vào kết quả...

Nhưng thực tế nhiều năm qua cho thấy sự thất bại của lập kế hoạch thể hiện ngay từ khi bản kế

hoạch mới bắt đầu được phê duyệt để triển khai thực hiện (Trần Thọ Đạt & Ngô Thắng Lợi, 2015). Cụ thể như trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội với nguyên lý kế hoạch không còn là ‘cương lĩnh’ nữa mà là các phương án phát triển thì tính chiến lược còn rất hạn chế để phối hợp giữa kế hoạch và thị trường. Bản kế hoạch phát triển kinh tế xã hội còn thể hiện khá rõ nét tính chơi vui, tính xơ cứng, chủ quan và phiến diện của các chỉ tiêu kế hoạch (Trần Thọ Đạt & Ngô Thắng Lợi, 2015; Trần Thị Vân Hoa & Nguyễn Mạnh Hùng, 2015). Do đó, hiệu ứng của kế hoạch hóa bị mất đi.

Vì vậy, hoàn thiện lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương trở thành một vấn đề quan trọng trong công cuộc đổi mới kế hoạch hóa và nền kinh tế nước ta. Kế hoạch hoá, khi được hoàn thiện phù hợp với trình độ phát triển của thị trường, sẽ tạo ra một sự hợp lý về mối quan hệ giữa kế hoạch và thị trường, từ đó phân định rõ “sân chơi” của chúng trong một nền kinh tế có định hướng như của Việt Nam. Nghiên cứu này sẽ cố gắng tập trung vào nhận diện và làm rõ những nút thắt trong kết cấu, nội dung và phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương theo hướng kế hoạch chiến lược để hoàn thiện và đổi mới kế hoạch hóa theo tiếp cận chiến lược phù hợp với chức năng của kế hoạch trong nền kinh tế thị trường.

2. Tổng quan nghiên cứu

Kế hoạch hóa (trong khu vực công-về những vấn đề phát triển) được các học giả trên thế giới khái quát hóa từ thập niên 1950, các nghiên cứu thể hiện lịch sử phát triển của công cụ kế hoạch hóa trong nền kinh tế nói chung và trong khu vực công nói riêng, thông qua xem xét việc sử dụng công cụ kế hoạch hóa tương ứng với những giai đoạn theo đuổi các mô hình quản lý khu vực công khác nhau. Như trong thập niên 1950, kế hoạch hóa mang tính chất kế hoạch dài hạn. Trong giai đoạn đó mô hình quản lý công tương ứng với công cụ kế hoạch phổ biến nhất là mô hình hành chính quan liêu truyền thống (traditional bureaucracy).

Trong những năm 1960 kế hoạch hóa được thể hiện là chính sách của chính phủ và tương ứng với công cụ kế hoạch là mô hình quản lý hành chính quan liêu có sự kiểm soát của chính phủ. Đến những năm 1970, Ackoff (1970) đã đưa ra một cách hiểu khái quát coi kế hoạch hóa là quá trình thiết kế tương lai đáng có và những cách thức hiệu quả để đạt được nó. Mặc dù có nhiều khác biệt, nhưng mô

hình kế hoạch hóa trong thời kỳ này vẫn có những điểm chung như: kế hoạch 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 họ thảo luận và đưa ra các chỉ tiêu kế hoạch cao hơn cho cấp dưới. Kế hoạch trong thời kỳ này tập trung vào việc xác định các mục tiêu cụ thể và chuyển chúng vào kế hoạch ngân sách hoặc các chương trình hành động. Phương thức kế hoạch hóa này phù hợp với tính chất của mô hình quản lý truyền thống, trong đó, các nhà lập kế hoạch 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 kế hoạch đã giả định. Như vậy, nó không phù hợp với các môi trường có điều kiện bên ngoài thay đổi 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 kế hoạch. Do vậy, tiếp theo đó, chính phủ các nước, đặc biệt là các nước phát triển, cũng như một số học giả nổi tiếng trên thế giới đã đề xuất và áp dụng kế hoạch chiến lược. Kế hoạch hóa chiến lược cho đến nay đã được nhiều học giả cũng như nhiều chính phủ trên thế giới khẳng định. Bryson (2005), Denhardt (1985) và Ansoff (1984) đã đưa ra mô hình kế hoạch chiến lược, trong đó các tác giả đã nhấn mạnh tại sao tổ chức công cần lập kế hoạch chiến lược. Kế hoạch chiến lược sẽ giúp tổ chức tồn tại được trong môi trường biến động và phức tạp, giúp tổ chức nâng cao được kết quả hoạt động, tạo lập được cơ sở vững chắc và thuyết minh được cho các quyết định đưa ra.

Nghiên cứu tại Việt Nam tổng kết về mô hình kế hoạch hóa tập trung (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2008) cho thấy kế hoạch hóa tập trung có những mặt tích cực như tính tập trung nguồn lực, tính mệnh lệnh và áp đặt cao. Tuy nhiên, trong điều kiện thị trường đổi mới kế hoạch hóa là điều cấp bách và nên theo hướng tiếp cận chiến lược (Ngô Thắng Lợi & Vũ Cương, 2008; Vu & McIntyre, 2008). Phương pháp lập kế hoạch chiến lược trở thành một hướng đổi mới quan trọng, nó là một cách tiếp cận nhằm bảo đảm cho bản kế hoạch lập nên có cơ sở vững chắc và bảo đảm tính khả thi. Vu & McIntyre (2008) đã nhấn mạnh sự cần thiết phải thay đổi phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở địa phương tại Việt

Nam theo hướng lập kế hoạch chiến lược. Mặc dù vậy, tại thời điểm đó, tính pháp lý cho sự thay đổi cách tiếp cận và phương pháp lập chưa có, đồng thời đó mới chỉ là nghiên cứu phát hiện vấn đề và đề xuất hướng giải pháp chứ không phải là nghiên cứu thực hành. Do vậy, tác giả chỉ mới luận giải được về mặt lý thuyết tính áp dụng lập kế hoạch chiến lược ở Việt Nam mà chưa đề cập được cụ thể áp dụng lập kế hoạch chiến lược như thế nào và khi thực hiện tại các cấp chính quyền địa phương thì phương pháp đó có những bất cập hay nút thắt gì.

Qua đó, có thể tổng kết các nghiên cứu đã bàn luận về sự cần thiết phải đổi mới và đổi mới kế hoạch hóa theo tiếp cận kế hoạch chiến lược. Tuy nhiên, các nghiên cứu chưa bàn luận sâu về kết cấu, nội dung và phương pháp kế hoạch phát triển tại cấp địa phương để từ đó khơi thông những nút thắt trong quá trình áp dụng phương pháp lập kế hoạch hóa theo kế hoạch chiến lược hiệu quả.

3. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu sử dụng cách tiếp cận hệ thống, tiếp cận từ vĩ mô và vi mô để nghiên cứu các phần lý luận và đánh giá thực trạng lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương dưới nhiều góc độ khác nhau. Nghiên cứu được thực hiện bằng phương pháp nghiên cứu định tính. Phương pháp nghiên cứu cụ thể là nghiên cứu tình huống, phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm tập trung và phương pháp quan sát. Đối tượng phỏng vấn là các cán bộ thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Sở Bộ Kế hoạch và Đầu tư, phòng tài chính và kế hoạch tại quận/huyện, nhà nghiên cứu, tư vấn viên và nhân viên của các tổ chức có liên quan.

Dữ liệu thu thập được sẽ được phân tích và đánh giá bằng phần mềm NVivo.

4. Kết quả nghiên cứu

Sử dụng những luận cứ về tiếp cận chiến lược trong lập kế hoạch, từ kết quả phỏng vấn và thảo luận nhóm nghiên cứu đã tổng hợp những hạn chế theo kết cấu, nội dung và phương pháp trong quá trình lập kế hoạch được tổng hợp trong bảng 1.

Trong đó, những hạn chế như tư duy kế hoạch còn mang nặng tư duy kế hoạch hóa tập trung, cách tiếp cận truyền thống, vai trò thụ động của chính quyền địa phương, thiếu đánh giá đúng thực chất xuất phát điểm của địa phương là những hạn chế được nhắc nhiều đến.

Về tư duy lập kế hoạch, về phía cán bộ lãnh đạo

Bảng 1: Những hạn chế trong lập kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội

Những hạn chế	Tần xuất*
Tư duy kế hoạch hóa tập trung	18
Tiếp cận truyền thống (mệnh lệnh từ trên xuống)	22
Kết cấu	
Vai trò thụ động của chính quyền địa phương	15
Thiếu sự gắn kết, logic và đồng bộ	20
Thiếu tầm nhìn dài hạn	10
Chỉ tiêu đưa ra mang tính hình thức, thiếu các chỉ tiêu mang tính định tính	8
Nội dung	
Thiếu những nội dung xuất phát từ nhu cầu cần thiết của địa phương	31
Nội dung thiếu sự ưu tiên	13
Phương pháp	
Thiên hướng tập trung vào đầu ra thay vì kết quả	17
Thiếu đánh giá đúng thực chất xuất phát điểm	20
Thiếu sự phối hợp và liên kết ‘ngang và dọc’ giữa các phòng ban và giữa các cơ quan ban ngành	15

*Tần xuất xuất hiện được tổng hợp bằng Nvivo

kết quả nghiên cứu cho thấy họ chủ yếu mới chỉ ủng hộ đổi mới trên nguyên tắc, chưa quan niệm đổi mới công tác kế hoạch chính là bước ngoặt quan trọng trong đổi mới cơ chế và công cụ quản lý điều hành nền kinh tế. Phỏng vấn LGD2 nhấn mạnh rằng:

... hệ thống kế hoạch hóa vẫn còn bị tác động và ảnh hưởng bởi tư duy lập kế hoạch truyền thống... kế hoạch hóa tập trung với tiếp cận từ trên xuống... làm kế hoạch phát triển bây giờ cần có tính chiến lược... tôi ủng hộ đổi mới nhưng chắc cần thời gian.

Vì vậy, ít có sự quan tâm đến công tác này và thường giao khoán cho cơ quan chuyên trách về kế hoạch, nên tính đồng bộ, tính hiệu lực và tính thể chế chưa cao.

Đối với cơ quan chuyên trách về kế hoạch, phỏng vấn và thảo luận nhóm cán bộ làm kế hoạch cho thấy có một vài người đã nhắc đến tư duy chiến lược, những chủ yếu vẫn là quan điểm, tư duy kế hoạch tập trung. Trong số những người nhắc đến quan điểm và tư duy đổi mới thì thiếu sự nhất quán và hiểu đúng về tiếp cận chiến lược. Phỏng vấn LGP1 nói:

Chiến lược có nghĩa là một định hướng dài hạn và tổng thể thay vì đi vào cụ thể... kế hoạch phát triển của địa phương cần bám sát kế hoạch phát triển của quốc gia (mang tính tổng thể).

Vì vậy, công việc đổi mới kế hoạch vẫn chỉ được

xem là “chiến lược dài hạn” mà không có kế hoạch triển khai cụ thể. Những địa phương có dự án về đổi mới kế hoạch thì triển khai không mang tính phổ biến, và chỉ tập trung vào một số cán bộ chức năng trong các phòng ban; những nội dung đổi mới không được tiến hành đồng bộ, vẫn mang tính nhỏ lẻ theo dự án mà chưa trở thành hoạt động thông nhất từ cấp trên.

Về kết cấu các phần trong bản kế hoạch vẫn chưa thể hiện sự gắn kết mang tính logic và đồng bộ với nhau, đặc biệt là sự gắn kết theo ‘chiều ngang’. Giữa mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể, các chương trình hành động, các giải pháp mang tính chia cắt rời rạc, thiếu tính liên kết quan hệ với nhau. Mục tiêu tổng quát của bản kế hoạch không làm cơ sở hàm chứa các chỉ tiêu kế hoạch. Một số chỉ tiêu không nhằm vào thực hiện mục tiêu tổng quát. Kết quả nghiên cứu còn cho thấy một số chỉ tiêu đưa ra mang tính hình thức để đảm bảo yêu cầu của báo cáo. Ngoài ra, mục tiêu tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội chưa thực sự gắn kết với nhau. Việc đưa ra các chỉ tiêu xã hội chưa dựa trên cơ sở khả năng kinh tế và ngược lại các chỉ tiêu kinh tế cũng chưa được xây dựng từ những yêu cầu của giải quyết các vấn đề xã hội.

Về nội dung trong mỗi bản kế hoạch phát triển của địa phương chưa thực sự thể hiện tính chủ động

và xuất phát từ nhu cầu cần thiết của địa phương mà chủ yếu vẫn làm theo yêu cầu của cấp trên. Bản kế hoạch của địa phương gần giống với bản kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của quốc gia. Các tiêu đề nội dung trong bản kế hoạch của địa phương không thực sự là những nội dung riêng có của địa phương hay đi vào giải quyết những vấn đề của địa phương. Còn nhiều nội dung với những chỉ tiêu quá chi tiết và cụ thể không phản ánh mục tiêu phát triển, định hướng phát triển. Ví dụ, tỷ lệ nợ công, dư nợ chính phủ, chỉ số giá tiêu dùng,... Nghiên cứu cho rằng những chỉ tiêu như thế hợp với chức năng phân tích, theo dõi và đánh giá chứ không phải là định hướng phát triển.

Trong khi các chỉ tiêu kế hoạch thể hiện nhiệm vụ cần thực hiện trong kỳ kế hoạch đưa ra khá nhiều thì trong các bản kế hoạch lại chưa thấy bóng dáng của những nhiệm vụ cần ưu tiên, hoặc những nhiệm vụ cần ưu tiên được liệt kê quá nhiều mà không có cơ sở logic với nhau. Các mục tiêu ưu tiên chưa thực sự xuất phát từ khía cạnh tăng trưởng kinh tế. Chúng ta chưa thấy thể hiện quan điểm ưu tiên cho các dự án đầu tư phát triển các địa phương. Các dự án này chủ yếu vẫn là cho các lĩnh vực kinh tế và mang nặng quan điểm ưu tiên cho khu vực nhà nước, các dự án ưu tiên cho y tế, giáo dục, xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn chưa, phát triển nông nghiệp còn rất ít.

Về phương pháp lập kế hoạch vẫn theo cách tiếp cận kế hoạch theo kiểu hành chính mệnh lệnh, trong đó các chỉ tiêu kế hoạch mang tính chất áp đặt từ phía trung ương, ngành hoặc lãnh đạo địa phương mà thiếu đi sự tham vấn của các bên hữu quan cũng như của cộng đồng dân cư. Cách tiếp cận kế hoạch đó làm cho thiếu sự phối hợp và sự liên kết 'ngang và dọc' giữa các phòng ban và giữa các cơ quan ban ngành. Qua đó tạo ra những cản trở trong quá trình lập kế hoạch, làm giảm tính hiệu lực và hiệu quả của bản kế hoạch, đặc biệt là trong việc giải quyết những vấn đề phức tạp cần sự phối hợp của nhiều cơ quan ban ngành. Vì vậy, các chương trình đầu tư công cộng vẫn chỉ mang tính cục bộ của ngành, địa phương mà không gắn kết với mục tiêu kinh tế xã hội rộng lớn hơn của đất nước.

5. Kết luận và kiến nghị

Kế hoạch là công cụ giúp các nhà quản lý thực hiện tốt hơn vai trò quản lý sự phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, để công cụ đó trở nên hữu ích thì nhà quản lý cần am hiểu và sử dụng đúng cách, phù hợp với sự tiến bộ của thời đại. *Đổi mới* kế hoạch là một

xu thế tất yếu không thể đảo ngược và điều kiện hiện nay là tương đối thuận lợi cho việc đổi mới công tác kế hoạch hóa địa phương. Việt Nam vẫn đang trong quá trình đổi mới công tác kế hoạch từ cơ chế kế hoạch tập trung mệnh lệnh sang cơ chế kế hoạch hóa chiến lược trong nền kinh tế thị trường. Một trong những nội dung quan trọng *đổi mới* theo *hướng tiếp cận chiến lược hơn nữa* sao cho nó thực sự là công cụ điều tiết ở tầm vĩ mô, định hướng sự phát triển của nền kinh tế. Dựa trên thực trạng phân tích và đánh giá ở trên, quan điểm của nghiên cứu là thay đổi tư duy, kết cấu, nội dung và phương pháp lập kế hoạch sao cho kế hoạch mang tính định hướng làm cơ sở để hoạch định các chính sách đòn bẩy và mang tính linh hoạt khi các điều kiện thị trường thay đổi thì kế hoạch cũng sẽ có sự điều chỉnh theo.

Do vậy, những yêu cầu và giải pháp tiếp tục đổi mới lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương cụ thể như sau:

- Về tư duy lập kế hoạch: cần thay đổi theo tư duy chiến lược khi xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội địa phương bởi sự phát triển đó không chỉ trong thời kỳ kế hoạch 5 năm mà là sự phát triển của 10 năm, 30 năm và thậm chí là cho cả một thế hệ sau này.

- Về kết cấu bản kế hoạch: cần có phần đánh giá thực trạng tình hình kinh tế xã hội ở địa phương. Phần này không chỉ là đánh giá tình hình thực hiện của năm kế hoạch trước mà là đánh giá tình hình hiện tại của địa phương để xác định 'điểm hiện tại' trong tiến trình phát triển tiếp theo của địa phương là như thế nào. Ngoài ra, phần đánh giá cần bao gồm cả việc phát hiện vấn đề mới cũng như cơ hội và thách thức mới trong kỳ kế hoạch tới. Khi đánh giá tình hình thực hiện chỉ tiêu kế hoạch thời kỳ trước, cần đánh giá toàn diện trên tất cả các mặt kinh tế và các mặt xã hội. Đánh giá nguyên nhân của việc thực hiện các chỉ tiêu kế hoạch, trong đó nhấn mạnh nhiều đến phân tích nguyên nhân của sự không thành công trong thực hiện chỉ tiêu phát triển. Dựa vào những phân tích, đánh giá, kết hợp dự báo tình hình trong nước và quốc tế, điểm cốt yếu trong phân tích thực trạng là phải rút ra được những điểm mạnh, yếu để tận dụng và khắc phục dựa trên những công cụ mới; xác định những cơ hội, thách thức và sự tác động của những nhân tố bên ngoài tới sự phát triển của địa phương. Trong đó, nhấn mạnh đến các nhân tố đồng thuận và không đồng thuận trong việc khai thác các tiềm năng phát triển.

- Về nội dung của bản kế hoạch: bản kế hoạch phải thể hiện được sự gắn kết không chỉ ‘chiều dọc’ mà còn ‘chiều ngang’ vì nó có liên quan đến nhiều ngành và lĩnh vực khác nhau. Cần tăng cường tính gắn kết với các mục tiêu tăng trưởng quốc gia như mục tiêu trong xóa đói giảm nghèo, các mục tiêu về phát triển xã hội khác. Nội dung bản kế hoạch cần có tính linh hoạt cao, chẳng hạn như nhiệm vụ trong mỗi thời kỳ kế hoạch khác nhau nên danh mục các chỉ tiêu của nhiệm vụ cũng không nên cố định mà được thay đổi và đồng thời cần có các chỉ tiêu để theo dõi và đánh giá tiến độ thực hiện. Có như vậy mới phù hợp với tính năng định hướng thị trường

theo mục tiêu xã hội cần đạt tới.

- Về phương pháp lập kế hoạch phát triển địa phương, khi thực hiện đánh giá thực trạng phát triển kinh tế xã hội và tình hình thực hiện kế hoạch, phải chú ý đến quan điểm đánh giá để lập kế hoạch chiến lược. Phải xây dựng nhiều phương án phát triển trong thời kỳ kế hoạch. Dựa vào những mục tiêu ưu tiên, xác định hệ thống mục tiêu với các chỉ tiêu thể hiện tính linh hoạt thông qua các phương án như phương án phát triển cao, trung bình, thấp. Mỗi phương án đi kèm với những điều kiện và nguồn lực cần thiết. Có như thế bản kế hoạch mới phát huy được vai trò định hướng và điều tiết nền kinh tế.

Tài liệu tham khảo

- Ackoff, R. (1970), *A Concept of Corporate Planning*, John Wiley and Sons, USA.
- Ansoff, H.I. (1984), *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008), *Bản về công tác kế hoạch hóa ở nước ta trong thời kỳ đổi mới*, Hà Nội.
- Bryson, J.M. (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Jossey-Bass, London.
- Bryson, J.M. (2005), ‘Strategic Planning and Management’, in *Handbook of Public Administration*, Peters, B.G. & Pierre, J. (eds), Sage Publications, London, 38-47.
- Denhardt, R.B. (1985), ‘Strategic Planning and State Government Management’, *State Government*, 58(4), 179-184.
- McIntyre-Mills, J. (2006), *Systemic Governance and Accountability: working and reworking conceptual and spatial boundaries*, Springer, New York.
- Ngô Thắng Lợi & Vũ Cương (2008), *Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập*, Nhà xuất bản Lao động Xã hội, Hà Nội.
- Trần Thị Vân Hoa & Nguyễn Mạnh Hùng (2015), ‘Một số đề xuất về hướng hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam’, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế Hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội, 27-35.
- Trần Thọ Đạt & Ngô Thắng Lợi (2015), ‘Quan điểm và định hướng hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội ở Việt Nam’, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế Hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội*, Nhà xuất bản Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội, 3-27.
- Vu, M. & McIntyre-Mills, J. (2008), ‘Towards Local Government Strategic Planning in Vietnam: Systemic governance interventions for sustainability’, *Asian Social Science Journal*, 4(2), 91-106.