

ĐÁNH GIÁ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI – BÀI HỌC KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA

1. Kinh nghiệm từ Trung Quốc

Quá trình dịch chuyển từ hệ thống kế hoạch hoá tập trung theo kiểu mệnh lệnh sang một hệ thống kế hoạch hoá phân cấp và tự do hơn:

Trước khi chuyển sang nền kinh tế định hướng thị trường, nền kinh tế Trung Quốc được quản lý theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung (Kể từ năm 1953, Trung Quốc đã xây dựng và thực hiện 12 kế hoạch 5 năm. Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 (2011-2015) đã được Quốc hội Trung Quốc thông qua và hiện đang được thực hiện). Trong cơ chế mệnh lệnh tập trung đó, hầu hết các nguồn lực kinh tế và xã hội được phân bổ cho các mục tiêu ưu tiên và các công ty nhà nước hoạt động theo kế hoạch của Nhà nước (giá của tất cả các loại hàng hoá do các cơ quan kế hoạch của Nhà nước đặt ra và bị bóp méo nghiêm trọng). Điều này đã dẫn đến một số vấn đề như sự phân bổ các nguồn lực không hiệu quả và sản xuất không đáp ứng được các nhu cầu về tiêu dùng hàng hoá và sản phẩm nông nghiệp.

Từ cuối những năm 1970, hệ thống kế hoạch hoá đã bắt đầu được đổi mới theo hướng phi tập trung, với sự phân cấp mạnh mẽ cho các địa phương và doanh nghiệp. Trong quá trình đổi mới này đã xuất hiện những tranh luận gay gắt về vai trò của kế hoạch trong quản lý nhà nước về kinh tế. Cuối cùng đạt được sự đồng thuận rằng nếu các nguyên tắc cơ bản của thị trường được tôn trọng thì hệ thống kế hoạch vẫn đóng vai trò quan trọng và là công cụ quản lý kinh tế hữu hiệu. Dựa trên sự đồng thuận đó, kế hoạch chỉ nên mang tính chiến lược với những định hướng chính sách và hướng dẫn phát triển. Trong kế hoạch phát triển, cơ chế thị trường có vai trò quan trọng trong việc phân bổ nguồn lực và khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển.

Chính phủ Trung Quốc khuyến khích sự tham gia của công chúng trong quá trình đánh giá kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Kể từ khi hệ thống kế hoạch chuyển sang định hướng thị trường, mức độ đồng thuận của công chúng về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội đã nổi lên như một nhân tố đánh giá sự

hiệu quả của kế hoạch. Sau hơn 30 năm đổi mới và mở cửa, đời sống của nhân dân Trung Quốc đã được cải thiện nhiều, họ có nhiều thông tin hơn và năng động hơn.

Người dân Trung Quốc đã có nhận thức tốt hơn rằng họ có quyền bảo vệ những lợi ích của họ, và có yêu cầu cao hơn trong việc tham gia thảo luận về những chính sách công và ảnh hưởng của việc xây dựng những chính sách công. Các đại biểu Quốc hội trở nên độc lập và chủ động hơn. Nhiều người đã không tán thành những báo cáo và sự thực hiện không hài hoà của Chính phủ. Nói một cách khác, nhận thức chính trị của nhân dân và đại biểu Quốc hội đòi hỏi Chính phủ phải thực hiện tốt hơn việc xây dựng chính sách và đánh giá kết quả của những chính sách đó.

Các nhà lãnh đạo chính trị và các nhà hoạch định kế hoạch đã gắng phải trả lời chất vấn những thay đổi đó khi xây dựng những chính sách quan trọng. Nhà nước Trung Quốc nhận thấy tầm quan trọng của sự minh bạch và trách nhiệm trong việc đảm bảo sự thành bại của các chính sách công. Nhà nước Trung Quốc nhận thấy sự cần thiết áp dụng hệ thống đánh giá để nâng cao hiệu quả thực hiện Kế hoạch. Đối với thực hiện đánh giá giữa kỳ, Trung Quốc đã cố gắng đánh giá kết quả thực hiện kế hoạch với hai mục đích chính: Thứ nhất, thông qua đánh giá giữa kỳ có thể nhận thấy sự phù hợp của kế hoạch với sự thay đổi môi trường.

Thứ hai, đánh giá giữa kỳ cho thấy được tiến độ hoàn thành các mục tiêu phát triển.

Đánh giá giữa kỳ nhận được sự quan tâm của các nhà lãnh đạo chính trị Trung Quốc.

Đánh giá theo kết quả thu hút được sự quan tâm của các nhà lãnh đạo Trung Quốc. Qua đánh giá giữa kỳ kế hoạch, các nhà lãnh đạo nhận thấy mô hình phát triển mất cân bằng bởi những vấn đề xã hội và môi trường nghiêm trọng. Thậm chí chúng có thể dẫn đến những xung đột xã hội nghiêm trọng. Thứ hai, sự khai thác tài nguyên và môi trường sinh thái quá mức cho phép,

thiếu sự phát triển bền vững, sẽ dẫn đến việc các thế hệ tương lai của Trung Quốc phải trả giá cho sự phát triển hiện tại.

Thứ ba, công chúng có nhận thức nhiều hơn về chất lượng cuộc sống với những nhu cầu ngày càng đa dạng. Thứ tư, các đại biểu Quốc hội và các đảng viên đặt ra nhiều câu hỏi hơn với Chính phủ về sự điều hành và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (TPTKTXH). Những điều này đã đưa các nhà lãnh đạo Nhà nước và Chính phủ đến một quyết định rằng Trung Quốc nên tiếp cận phát triển một cách khoa học và xây dựng xã hội hài hoà dựa trên trách nhiệm và hiệu quả của những chính sách công hợp lý. Nhà nước Trung Quốc đã cam kết tăng cường tính minh bạch trong hoạt động của Chính phủ và thành lập hệ thống đánh giá hoạt động của Chính phủ một cách khoa học và một hệ thống đánh giá toàn diện sự phát triển kinh tế - xã hội. Trong quá trình xây dựng kế hoạch, Trung Quốc cũng đã tham vấn, lấy ý kiến rộng rãi quần chúng nhân dân, các tổ chức quốc tế nhằm hình thành một hệ thống đánh giá hiệu quả, một hệ thống chỉ số đánh giá toàn diện phản ánh sự phát triển kinh tế - xã hội hài hoà.

Từ những phân tích nêu trên có thể rút ra bài học từ Trung Quốc với một số điểm nổi bật như sau:

Một là, sự tham gia của công chúng là cần thiết để đạt được sự đồng thuận chung về những nội dung trong kế hoạch TPTKTXH.

Hai là, một hệ thống đánh giá phù hợp, với những chỉ số có thể đo lường được và xác định rõ ràng trách nhiệm của chính phủ và trách nhiệm của thị trường là rất cần thiết để cải thiện hiệu quả thực hiện kế hoạch TPTKTXH.

Ba là, Kinh nghiệm quốc tế là rất quan trọng đối với một quốc gia trong việc xây dựng hệ thống đánh giá theo kết quả. Tuy nhiên, những kinh nghiệm quốc tế cần được áp dụng phù hợp với thực tiễn và hoàn cảnh của đất nước.

Bốn là, thái độ của các nhà lãnh đạo là yếu tố đặc biệt quan trọng để xây dựng hệ thống đánh giá theo kết quả, một hệ thống có vai trò tích cực trong việc nâng cao tính dân chủ của việc hoạch định chính sách công, hiệu quả của quản lý hành chính và thúc đẩy xã hội phát triển hài hoà.

2. Kinh nghiệm từ Mỹ

Những năm 1930 kinh tế Mỹ chịu ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng kinh tế giai đoạn 1929-1933, đã tạo ra đòi hỏi phải kế hoạch hóa sự phát triển kinh tế đất nước. Giai đoạn đầu (năm 1936) mỗi Bang ở Mỹ đều hình thành Hội đồng Kế hoạch nhà nước bang (State Planning Board) và tiếp theo đó là Hội đồng tài nguyên quốc gia (National Resources Planning Board) được hình thành, đây chính là cơ quan kế hoạch cấp trung ương có chức năng hỗ trợ, chỉ đạo cơ quan kế hoạch nhà nước cấp Bang.

Đến năm 1943, Hội đồng tài nguyên quốc gia giải thể do những mâu thuẫn nội bộ. Từ đó toàn bộ các chủ trương lớn về xây dựng đất nước, các công trình xây dựng và các khoản chi lớn tầm quốc gia đều được đưa ra quốc hội thảo luận, quyết định và ban hành dưới dạng luật. Các luật này trên thực tế chính là các kế hoạch nhà nước.

Về nội dung: Người Mỹ không chủ trương kế hoạch hóa toàn diện các lĩnh vực kinh tế xã hội của đất nước mà chỉ tập trung kế hoạch hóa ở những khâu mang tính chất trọng tâm, bức xúc nhất của thời kỳ kế hoạch. Các nội dung bức xúc này cũng không giống nhau ở mỗi Bang. Có những nơi tập trung vào kế hoạch hóa phát triển nông nghiệp, có nơi thực hiện kế hoạch hóa công tác phát triển đô thị, một số Bang đi sâu vào lập kế hoạch phát triển hệ thống giao thông, đường cao tốc. Nội dung kế hoạch hóa ở Mỹ ngày càng phong phú hơn theo trình độ phát triển kinh tế và đời sống xã hội của dân cư. Kế hoạch hóa càng ngày càng đi sâu nhiều hơn vào các vấn đề xã hội như: kế hoạch di chuyển dân cư; kế hoạch chống ô nhiễm môi trường; kế hoạch phát triển nhà ở và các công trình công cộng; kế hoạch phát triển cộng đồng; kế hoạch dân số và giáo dục.

Về phương thức tổ chức triển khai thực hiện kế hoạch, phương châm của người Mỹ là “dùng củ cà rốt nhiều hơn cái gậy”. “Củ cà rốt” đó là quỹ và nguồn đất của liên bang. Trung ương nêu đường lối chung bằng các chính sách và hệ thống đòn bẩy, còn kế hoạch chi tiết thì do cấp Bang hoặc dưới Bang đảm nhận việc tổ chức thực hiện.

Vấn đề cán bộ kế hoạch của cơ quan kế hoạch cấp dưới: các địa phương dưới Bang ở Mỹ có ít nhất một cán bộ chuyên trách về kế hoạch nhưng phần lớn đó là các chuyên gia ngoài biên chế nhà nước, họ là những người thuộc các công ty tư nhân làm theo hợp đồng. Với cơ chế này người Mỹ đặt những yêu cầu khá cao cho các nhà kế hoạch với năm tiêu chuẩn chủ yếu: có trình độ chuyên môn cao; có quan điểm chính trị rõ ràng; có đầu óc kinh doanh; biết ủng hộ nhiệt tình lợi ích chung và là người đại diện cho đổi mới triệt để. Với năm tiêu chuẩn rõ ràng như vậy nên rất thuận lợi cho việc đánh giá kế hoạch đề ra.

3. Kinh nghiệm từ Hàn Quốc

Cũng giống như nhiều quốc gia khác, sự phát triển diệu kỳ của Hàn Quốc dựa trên một loạt các kế hoạch phát triển trung hạn trong những thập kỷ 60, 70 và 80 của thế kỷ trước. Mặc dù hiện nay Hàn Quốc không còn duy trì các kế hoạch phát triển trung hạn nữa, song Chính phủ Hàn Quốc vẫn cần một cơ quan tham mưu cho Chính phủ trong việc đưa ra những chính sách kinh tế và tài chính để đưa đất nước phát triển theo hướng phù hợp.

Trong hơn bốn thập kỷ đầu tiên của Hàn Quốc, cơ quan kế hoạch cũng như kế hoạch phát triển trung hạn (hầu hết là kế hoạch 5 năm) đã đóng góp một phần quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội ở Hàn Quốc, tập trung toàn bộ nguồn lực của quốc gia để giải quyết những vấn đề trọng tâm của từng giai đoạn (mỗi kế hoạch trung hạn đều chỉ có một vài mục tiêu trọng tâm). Thông qua đó, nhiều ngành công nghiệp của Hàn Quốc đã có những bước tiến vượt bậc và trở thành một trong những quốc gia đứng đầu thế giới trong ngành công nghiệp. Trong suốt thời gian đó, Hội đồng kế hoạch đã có vai trò là Tổng tham mưu trưởng cho Tổng thống trong việc hoạch định chiến lược phát triển của đất nước.

Nhằm phù hợp với giai đoạn phát triển mới của đất nước, Bộ máy của Chính phủ Hàn Quốc hiện nay đã được cải tổ theo hướng trao một số chức năng quan trọng cho các bộ, cơ quan khác nhằm giảm mức độ tập trung quyền lực một cách quá đáng vào một tổ chức, tạo điều kiện đánh giá một cách

khách quan và hiệu quả hơn và thông qua đó sẽ ngăn ngừa được những rủi ro, những tác động tiêu cực từ bộ máy của Chính phủ.

Nghiên cứu kinh nghiệm của Hàn Quốc cũng là bài học quý báu cho việc lập và đánh giá kế hoạch của nước ta.

4. Kinh nghiệm từ Ấn Độ

Trong lịch sử phát triển, Việt Nam đã chịu nhiều ảnh hưởng từ 2 nước láng giềng khổng lồ: Đông Á là Trung Quốc như đã phân tích ở trên; Nam Á là Ấn Độ, vì vậy vấn đề phát triển quốc gia, quản trị công của nước ta phần nào cũng có ảnh hưởng từ Ấn Độ.

Cùng xuất phát điểm là nền kinh tế nông nghiệp làm căn bản, nhưng điều gì đã dẫn đến sự phát triển nhanh chóng của Ấn Độ thời gian qua. Có nhiều bài học thành công từ Ấn Độ mà Việt Nam cần nghiên cứu, học hỏi.

Tuy nhiên, trong khuôn khổ luận án này, bài học cho Việt Nam chính từ việc thay đổi một cách mạnh mẽ mô hình quản trị nhà nước của Ấn Độ, được xem như một hiệu ứng domino của phong trào minh bạch đã được thực hiện trong nhiều năm, trong đó cải cách trong vấn đề minh bạch thông tin; đề cao hoạt động đánh giá dựa trên kết quả các mục tiêu đề ra được Ấn Độ coi là công cụ quan trọng hàng đầu. Việc Ấn Độ đã thông qua Đạo luật về Quyền Thông tin vào năm 2005 được ca ngợi là "một luật tuyệt vời mang đầy tính cách mạng", làm thay đổi cán cân quyền lực giữa Chính phủ và công dân. Nhà nước Ấn Độ coi sự hữu ích của thông tin trở thành một công cụ để huy động quần chúng và tạo ra các không gian cũng như khả năng để cải cách quản trị một cách sâu sắc hơn.

5. Kinh nghiệm từ Nhật Bản

Nhật bản có chính sách xây dựng một nền kinh tế thị trường tư bản từ thời Minh Trị (Meiji, 1868) và cho tới nay, họ đã có những tiến bộ nổi bật về phát triển kinh tế, nhưng điều đó không có nghĩa là Chính phủ Nhật Bản đã không sử dụng công cụ Kế hoạch hóa trong quản lý phát triển kinh tế. Quá trình xây dựng nền kinh tế bị tàn phá nặng nề sau chiến tranh (từ năm 1945)

thành một nền kinh tế phát triển trong thời kỳ 50 năm gắn liền với sự tồn tại và phát triển của công tác Kế hoạch hóa ở Nhật bản.

Về khía cạnh nội dung, thời kỳ 1945-1955, Chính phủ Nhật Bản đã chủ trương áp dụng cơ chế kế hoạch hóa tập trung gần giống như ở các nước xã hội chủ nghĩa trong đó bao gồm cả các tính toán cân đối cung cầu cho từng quý và giao kế hoạch phân bổ nguyên vật liệu, hàng hoá cho từng khu vực. Với cơ chế này người Nhật đã thực hiện thành công nhiệm vụ ổn định và khôi phục kinh tế sau chiến tranh. Từ năm 1955 đến nay, Chính phủ Nhật đã bãi bỏ dần chế độ kiểm soát trực tiếp đối với nền kinh tế và thay vào đó bằng yếu tố thị trường. Kế hoạch hóa vẫn tiếp tục được duy trì với các nội dung mới: cung cấp các thông tin thống nhất, đầy đủ cho các doanh nghiệp nhà nước, công ty tư nhân và quảng đại quần chúng nhân dân, tạo ra các môi trường lành mạnh trong sản xuất, kinh doanh và tiêu dùng;

Kế hoạch hóa là những tuyên bố, cam kết của Chính phủ về các mục tiêu dài hạn, các chính sách vĩ mô và các chương trình chi tiêu do Chính phủ thực hiện.

Về phương pháp, Nhật Bản sử dụng thành công phương pháp Kế hoạch hóa theo kiểu “cuốn chiếu”. Trong các kế hoạch Nhật Bản thường nhấn mạnh đến kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm hoặc 3 năm. Các chỉ tiêu kế hoạch được xây dựng theo mô hình cuốn chiếu. Các chỉ tiêu được xây dựng chính thức cho một năm đầu, kế hoạch thực hiện dự tính cho năm thứ 2 và dự báo một số chỉ tiêu cho các năm tiếp theo. Kết thúc một năm kế hoạch, Ủy ban kế hoạch bổ sung những dự trù, những mục tiêu, những dự án để hoàn chỉnh kế hoạch chính thức cho năm kế hoạch mới và dự tính một số chỉ tiêu cho một năm cuối của kỳ kế hoạch mới. Kế hoạch 5 năm xây dựng theo kiểu cuốn chiếu đã khắc phục được tính nhất thời, tùy tiện và thậm chí trái ngược nhau trong các mục tiêu cũng như trong các chính sách kinh tế, bảo đảm tính cập nhật chính xác phù hợp kịp thời với những biến động của thị trường, đồng thời giúp cho việc đánh giá những mục tiêu, kết quả đề ra được chính xác hơn.