

Kế hoạch hoá Phát triển – TS. Nguyễn Thị Thuý Hằng

**ĐẠI HỌC HUẾ
ĐẠI HỌC KINH TẾ
KHOA KINH TẾ & PHÁT TRIỂN**

Bài giảng:

KẾ HOẠCH HOÁ PHÁT TRIỂN

Người biên soạn: **TS. NGUYỄN THỊ THUÝ HẰNG**



Huế, 05/2020

PHẦN 1

LÝ LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN VỀ KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

CHƯƠNG I

KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

A. NHẬP MÔN KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN

I. NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN LIÊN QUAN ĐẾN KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN

1. Quản lý và những chức năng liên quan đến quản lý

Các môn học về khoa học quản lý đã định nghĩa (đứng trên góc độ bản chất): Quản lý là sự tác động của chủ thể quản lý đến đối tượng quản lý nhằm hướng đối tượng quản lý đi theo một mục tiêu định sẵn.

Theo khái niệm trên, nếu mô tả theo quy trình, có thể hình dung các chức năng chủ yếu của quản lý bao gồm:

*Xác định mục tiêu → Tổ chức thực hiện → Theo dõi đánh giá → Điều chỉnh →
Đánh giá hạch toán*

- Trong sơ đồ trên, xác định mục tiêu (1) là khâu đầu tiên của quy trình quản lý, nó chỉ ra hướng đích cần đạt tới, các mục tiêu cụ thể và những nhiệm vụ phải thực hiện trong khoảng thời gian nhất định.

- Tổ chức (2) là quá trình thực hiện sự phối hợp hoạt động các bộ phận, kể cả quản lý và bị quản lý trong quá trình triển khai thực hiện mục tiêu đặt ra, nó có ý nghĩa quyết định đến việc thực hiện mục tiêu đặt ra ở bước một.

- Kiểm tra (3) là quá trình theo dõi việc thực hiện các hoạt động của hệ thống quản lý với hai nhiệm vụ: một là, thúc đẩy tiến độ thực hiện mục tiêu; hai là, phát hiện những vấn đề có liên quan đến khả năng thực hiện mục tiêu đặt ra.

- Điều chỉnh (4) có nhiệm vụ xử lý những phát sinh do bước 3 phát hiện được. Để thực hiện được mục tiêu, chúng ta cần phải thực hiện sự điều chỉnh nội dung xác định ở bước 2, tức là thay đổi tổ chức. Tuy vậy, trong trường hợp cần thiết cũng có thể hướng tới sự điều chỉnh mục tiêu.

- Đánh giá (5) là bước cuối cùng của quy trình quản lý. Có hai nội dung liên quan đến đánh giá:

+ Đánh giá kết quả và hiệu quả kinh tế của một quá trình hoạt động quản lý (gọi là hạch toán), bao gồm việc xác định xem mục tiêu đặt ra có được triển khai thực hiện không? Kết quả thực hiện như thế nào? Chi phí cho việc thực hiện? Hiệu quả kinh tế tài chính?

+ Đánh giá tác động là xem xét việc thực hiện mục tiêu đặt ra có ảnh hưởng như thế nào đến sự phát triển của tổ chức.

2. Kế hoạch

Hiểu theo cách chung nhất, kế hoạch là sự thể hiện mục đích, kết quả cũng như cách thức, giải pháp thực hiện cho một hoạt động tương lai.

Cách hiểu tổng quát này đúng cho các loại kế hoạch, có thể là kế hoạch cho một hoạt động, một công việc, một dự án cụ thể sắp thực hiện, gọi là kế hoạch hoạt động, ví dụ như: kế hoạch cho đợt đi thực tập giáo trình, kế hoạch cho buổi đi thực tế của công ty... Có thể là kế hoạch cho sự phát triển trong tương lai của một cá nhân, gia đình; hay của một tổ chức kinh tế, xã hội gọi là kế hoạch phát triển một đơn vị, một địa phương hay cả quốc gia. Các kế hoạch phát triển cho một tổ chức với các mức độ quy mô khác nhau đều mang tính chất và nội dung đầy đủ hơn so với kế hoạch hoạt động. Nếu gắn với nội dung của quy trình quản lý thì kế hoạch thuộc chức năng đầu tiên và quan trọng nhất của quy trình quản lý, đó là sự thể hiện ý đồ của chủ thể về sự phát triển trong tương lai của đối tượng quản lý và các giải pháp để thực thi.

Dù kế hoạch hoạt động hay kế hoạch phát triển thì bản chất của công tác này là sự hướng tới tương lai. Tính chất hướng tới tương lai trong kế hoạch thể hiện ở hai nội dung:

- Một là, kế hoạch dự đoán những gì sẽ xảy ra, đặt ra kết quả đạt được trong tương lai.

- Hai là, kế hoạch thực hiện việc sắp đặt các hoạt động của tương lai, các công việc cần làm và thứ tự thực hiện các công việc để đạt được kết quả đã định.

Ví dụ như người nông dân quyết định chuyển đổi giống cây trồng để tăng thu nhập, anh ta sẽ nghĩ tới việc sẽ trồng cây gì hàng năm, gieo trồng bao nhiêu mỗi vụ, khi nào thì gieo trồng, khi đưa ra các quyết định này người nông dân cũng phải dựa trên sự có sẵn của các nguồn lực như đất đai, giống, lao động, tài chính, công cụ kỹ thuật, kể cả thời tiết, khí hậu, điều đó có nghĩa là người nông dân này đang làm kế hoạch.

Để có kế hoạch, cần phải tiến hành quá trình soạn lập. Tùy theo quy mô, mức độ và tính chất của hoạt động để tổ chức quá trình soạn lập với các mức độ khác nhau. Nhiều khi quá trình soạn lập kế hoạch chỉ được hình thành trong đầu óc, trong suy nghĩ của chủ thể, đó là các kế hoạch hoạt động của cá nhân; cũng có thể là một cuộc

trao đổi tập thể nhanh gọn và người đứng đầu quyết định xem như là sự thỏa thuận bằng miệng hoặc bằng văn bản; các kế hoạch kinh tế xã hội có liên quan đến cộng đồng, kế hoạch của một doanh nghiệp, một địa phương, một ngành hay rộng hơn là tầm quốc gia thì thông thường quá trình soạn lập phải được thể chế hóa bao gồm các bước khác nhau với tiến độ, thời gian quy định khá chính xác. Kết quả của quá trình soạn lập kế hoạch là một “kế hoạch” được hình thành. Một “kế hoạch” ở bất kỳ quy mô hay hình thức nào thì nó cũng phải hàm chứa hai nội dung cơ bản là mục tiêu và cách thức, giải pháp thực hiện.

Trong khung khổ nội dung môn học này, chúng ta chỉ đề cập đến kế hoạch ở tầm vĩ mô, tức là kế hoạch trên phạm vi nền kinh tế quốc dân, có thể vận dụng ở phạm vi một địa phương, gọi là kế hoạch phát triển kinh tế xã hội. Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội thể hiện các mục tiêu tổng thể về phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia (hay địa phương) cần đạt tới trong một kỳ kế hoạch nhất định và các giải pháp, chính sách, cách đi phù hợp nhằm thực hiện mục tiêu đặt ra một cách linh hoạt và hiệu quả cao nhất.

3. Kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân

Trên thực tế thường hay có sự nhầm lẫn giữa kế hoạch và kế hoạch hóa, thậm chí có người đồng nhất hai khái niệm này. Thực chất, kế hoạch và kế hoạch hóa là hai khái niệm khác nhau. Kế hoạch hàm chứa những dự định về kết quả và giải pháp thực hiện trong tương lai, nhưng việc tạo ra kế hoạch không thể được coi là mục đích của kế hoạch hóa, nó chỉ là bước đầu tiên của kế hoạch hóa. Mục đích của kế hoạch hóa là phải làm thế nào để thực hiện được các mục tiêu đặt ra trong kế hoạch, biến những giải pháp, chương trình hành động đặt ra trong kế hoạch thành thực tế. Điều này có nghĩa là, kế hoạch hóa còn nhấn mạnh đến các quá trình khác nữa, đó là quá trình tổ chức, triển khai các hoạt động trên thực tế theo kế hoạch.

Đã có nhiều ý kiến đưa ra về khái niệm kế hoạch hóa:

- Theo Diana Conyers (Đại học Nottingham) và Peter Hills (Đại học Hồng Kông) cho rằng: “Kế hoạch hóa 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 hướng tới trong tương lai”.

- Theo quan điểm của OECD: “Kế hoạch hóa được hiểu là các hoạt động nhằm tạo ra và thực thi kế hoạch, bao gồm thiết kế, vạch ra từ trước một kế hoạch để xây dựng và thực thi”.

- Giáo trình Kế hoạch hóa kinh tế quốc dân của Khoa Kế hoạch kinh tế quốc dân, xuất bản năm 1972 đã đưa ra định nghĩa: “Kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân về bản chất là một phương pháp quản lý kinh tế quốc dân của nhà nước chuyên chính vô sản, theo phương thức kinh doanh xã hội chủ nghĩa, nhằm xác định những tốc độ và quan hệ cân đối hợp lý, tạo ra những bước đi và cơ cấu có lợi nhất, dự kiến với hiệu quả kinh tế cao nhất trong thời kỳ kế hoạch”.

Các khái niệm này phản ánh:

+ Kế hoạch hóa chính là một phương thức quản lý nền kinh tế quốc dân bằng mục tiêu.

+ Kế hoạch hóa kinh tế quốc dân bao gồm ba mặt công tác: công tác xây dựng kế hoạch, công tác lãnh đạo và tổ chức thực hiện kế hoạch và công tác theo dõi kiểm tra và đánh giá thực hiện kế hoạch.

Thực tế hiện nay cho thấy, sử dụng kế hoạch với tư cách là công cụ để điều tiết hoạt động kinh tế vĩ mô không chỉ tồn tại duy nhất ở trong nền kinh tế xã hội chủ nghĩa; hơn nữa, kế hoạch không phải là công cụ duy nhất quản lý nền kinh tế quốc dân. Tuy vậy, khái niệm kế hoạch hóa vẫn giữ được cái cốt lõi chính. Theo TS. Lê Đăng Doanh: “Kế hoạch hóa được hiểu theo nghĩa rộng bao gồm toàn bộ hành vi can thiệp một cách có chủ định của nhà nước vào nền kinh tế vĩ mô để đạt được những mục tiêu đã được đề ra”. Theo quan điểm của Thứ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam – Cao Việt Sinh: “Kế hoạch hóa là sự thiết lập mối quan hệ giữa khả năng và mục đích nhằm đạt được mục tiêu sử dụng có hiệu quả nhất tiềm năng hiện có”. TS Đặng Đức Đạm cho rằng: “Kế hoạch hóa vĩ mô là hoạt động của Chính phủ nhằm lựa chọn phương án sử dụng hợp lý các nguồn lực và quyết định các giải pháp tác động đến biến số kinh tế vĩ mô chủ yếu theo hướng các mục tiêu đã xác định trước.”v.v...

Từ những quan niệm về kế hoạch hóa nói trên, chúng ta thống nhất sử dụng khái niệm về kế hoạch hóa được xác định trong Từ điển bách khoa Việt Nam như sau: ***“Kế hoạch hóa 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 những biện pháp tương ứng bảo đảm thực hiện, nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao”***.

Với khái niệm mang tính bản chất trên, kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân nêu hiệu theo góc độ quy trình thực hiện, bao gồm các hoạt động:

+ Một là, soạn lập kế hoạch (mở rộng hơn là soạn lập các văn bản mang tính kế hoạch). Nhiệm vụ chính của bước này là xác định mục tiêu, chỉ tiêu phát triển và hệ thống giải pháp chính sách áp dụng trong thời kỳ kế hoạch.

+ Hai là, tổ chức thực hiện kế hoạch, bao gồm quá trình tổ chức phối hợp hoạt động của các bên, sử dụng các chính sách, giải pháp nhằm khai thác, phát huy và sử dụng nguồn lực trong quá trình thực hiện mục tiêu kế hoạch.

+ Theo dõi, kiểm tra, đánh giá và điều chỉnh kế hoạch với những yếu tố mới phát sinh trong môi trường kinh tế, bao gồm quá trình theo dõi thường xuyên hoạt động của hệ thống kinh tế quốc dân, đánh giá tình hình thực hiện mục tiêu kế hoạch và điều chỉnh kế hoạch trong kỳ hoặc kỳ kế hoạch sau.

Quy trình kế hoạch hóa phát triển kinh tế - xã hội nếu hiểu theo nội dung bao gồm:

+ Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

+ Xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, nhằm cụ thể hóa quan điểm và nội dung chiến lược.

+ Xây dựng kế hoạch trung hạn, các chương trình dự án và kế hoạch ngắn hạn nhằm đưa chiến lược và quy hoạch vào thực hiện từng bước.

II. ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU MÔN HỌC

1. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Trải qua thực tiễn những năm đổi mới vừa qua chúng ta nhận ra ngày càng rõ những vấn đề rất cơ bản về kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường. Vấn đề là ở chỗ: hiểu và sử dụng thế nào kế hoạch trong nền kinh tế thị trường. Đây là một vấn đề cần phải được đi sâu nghiên cứu về mặt lý luận và thực tiễn nhằm thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Môn kế hoạch hóa phát triển là một môn lý luận quản lý ứng dụng. Nó nghiên cứu các vấn đề lý luận, phương pháp luận và phương pháp cụ thể về xây dựng, thực hiện và theo dõi đánh giá hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trong điều kiện nền kinh tế thị trường. Nói một cách cụ thể, đối tượng nghiên cứu của môn học tập trung vào:

- Thứ nhất là các vấn đề lý luận về kế hoạch hóa phát triển. Nó khác với nguyên lý kế hoạch hóa trước đây có đối tượng nghiên cứu là hệ thống kế hoạch hóa tập trung – pháp lệnh. Hệ thống kế hoạch hóa phát triển là hệ thống ở tầm vĩ mô, tầm chiến lược, tập trung vào các chiến lược phát triển. Kế hoạch hóa phát triển là tạo lập những công cụ định hướng cùng với những chính sách, thể chế có tác dụng khuyến khích,

thúc đẩy nền kinh tế theo đúng hướng đi đã định trước. Hệ thống kế hoạch hóa phát triển được xây dựng kết hợp với thị trường, lấy thị trường làm cơ sở dự tính xu thế phát triển trong điều kiện đa thành phần kinh tế cùng với các công cụ thị trường điều tiết các hoạt động của kinh tế thị trường.

- *Thứ hai*, môn học không phải chỉ đề cập đến kế hoạch phát triển kinh tế mà còn cả hệ thống kế hoạch phát triển xã hội. Quá trình phát triển xã hội phải được kế hoạch từ các chỉ tiêu phúc lợi xã hội đến các lĩnh vực phát triển xã hội chủ yếu như y tế, giáo dục, dân số v.v... Tất cả các vấn đề đó phải được gắn bó chặt chẽ với kế hoạch phát triển kinh tế để tạo nên một hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Theo xu thế chung của hệ thống kế hoạch hóa này thì các mục tiêu về phát triển xã hội sẽ ngày càng chiếm tỷ trọng cao hơn so với các mục tiêu về kinh tế.

* *Phạm vi nghiên cứu*: môn học đặt phạm vi nghiên cứu chính là kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở phạm vi quốc gia. Tuy vậy những nội dung phân tích có thể nghiên cứu, sử dụng trong công tác kế hoạch hóa trong phạm vi các địa phương (cấp tỉnh, huyện) hay kế hoạch hóa các ngành, lĩnh vực kinh tế, kỹ thuật với ý nghĩa tạo ra phong lý thuyết chung, cũng như mối quan hệ giữa các cấp, các khâu trong công tác kế hoạch hóa.

2. Nội dung nghiên cứu

Môn học này được trình bày và nghiên cứu theo các nội dung sau:

- Vấn đề về cơ sở lý luận và phương pháp luận của kế hoạch hóa phát triển. Nội dung này bao gồm các lập luận về cơ sở tồn tại của kế hoạch trong nền kinh tế thị trường, các quan điểm, nguyên tắc và các phương pháp kế hoạch hóa phát triển, các bộ phận cấu thành hệ thống kế hoạch hóa phát triển ở Việt Nam, nội dung và phương pháp thực hiện các bước trong quá trình soạn lập, tổ chức thực hiện, theo dõi và đánh giá kế hoạch.

- Nội dung và phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế. Nó bao gồm kế hoạch tăng trưởng kinh tế và các yếu tố nguồn lực chủ yếu của tăng trưởng kinh tế, kế hoạch về cơ cấu ngành kinh tế; kế hoạch phát triển các ngành kinh tế chủ yếu như: công nghiệp, nông nghiệp; kế hoạch phát triển các ngành dịch vụ như: tài chính, thương mại và kế hoạch chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo ngành và theo vùng.

- Nội dung và phương pháp lập các kế hoạch phát triển xã hội. Nó bao gồm kế hoạch về nâng cao phúc lợi xã hội của tăng trưởng kinh tế và các kế hoạch phát triển các lĩnh vực xã hội chủ yếu như: phát triển y tế, giáo dục.

3. Phương pháp nghiên cứu môn học

Để thực hiện yêu cầu của đối tượng và nội dung nghiên cứu môn học dựa trên sự kết hợp của 3 hệ thống lý luận quan trọng: nguyên lý cơ bản của hệ thống lý luận Mác – Lênin, hệ thống lý thuyết của nền kinh tế thị trường và lý luận về kinh tế học phát triển (kinh tế học các nước đang phát triển). Sự kết hợp trên là cơ sở hình thành một cách khoa học các vấn đề lý luận và phương pháp luận của kế hoạch phát triển áp dụng cho Việt Nam hiện nay. Đồng thời môn học sử dụng tổng hợp nhiều phương pháp nghiên cứu như phương pháp duy vật biện chứng, phương pháp hệ thống, phân tích – tổng hợp, so sánh, thống kê, phương pháp toán v.v... Môn học quán triệt đầy đủ yêu cầu của phương pháp thực chứng và chuẩn tắc trong kinh tế học để kết luận và giải quyết các vấn đề. Nhiều nội dung của môn học được phân tích và trình bày theo phương pháp tổng hợp dựa trên những dự án đổi mới kế hoạch hóa đang được triển khai áp dụng ở Việt Nam, kinh nghiệm về tổ chức công tác kế hoạch của các nước trên thế giới.

Để nghiên cứu môn học kế hoạch hóa phát triển kinh tế – xã hội đòi hỏi người học phải trang bị trước kiến thức của các môn học: Kinh tế chính trị Mác – Lênin, Triết học, Kinh tế vĩ mô, vi mô, kinh tế phát triển, khoa học quản lý, dự báo, kinh tế công cộng... Đặc biệt, khi học phải biết tận dụng, so sánh với các môn học có liên quan trực tiếp như: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, Chương trình, dự án phát triển kinh tế xã hội, phân tích SNA, chiến lược và kế hoạch kinh doanh.

B. KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

I. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA KẾ HOẠCH HÓA TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Sự chấp nhận rộng rãi về kế hoạch như là một trong những công cụ điều tiết sự phát triển trong nền kinh tế thị trường được dựa trên một số lập luận cơ bản sau đây:

1. Kế hoạch là một công cụ can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế thị trường

1.1. Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường

Nền kinh tế thị trường có nhiều ưu thế, nhưng nó không phải là lý tưởng, rất nhiều hạn chế từ cơ chế điều tiết của thị trường gây ra và những hạn chế đó đã đem đến những hậu quả không nhỏ đối với nền kinh tế. Có ít nhất ba lý do chính lập luận cho sự can thiệp của Chính phủ:

a. Nhà nước can thiệp nhằm khắc phục các khuyết tật thị trường, hướng hoạt động của thị trường vào hiệu quả xã hội

Bản thân thị trường có thể đem đến những kết cục phi hiệu quả. Chính phủ can thiệp sẽ hy vọng hướng thị trường theo hướng có hiệu quả hơn. Chẳng hạn như:

- Trong trường hợp thị trường độc quyền, Chính phủ can thiệp nhằm kiểm soát

chặt chẽ thị trường, để đảm bảo rằng các rào cản đối với sự gia nhập thị trường không trở thành những phương tiện khuyến khích quyền lực độc quyền.

- Đối với các ngoại ứng, Chính phủ can thiệp để buộc các bên tham gia giao dịch thị trường phải tính đến tác động của mình gây ra cho đối tượng thứ ba, nhờ đó có thể điều chỉnh các hoạt động của thị trường đạt tới mức tối ưu xã hội. Chẳng hạn, đối với ngoại ứng tích cực, Chính phủ có thể khuyến khích việc gia tăng sản xuất bằng cách trợ cấp cho người tạo ra ngoại ứng tích cực. Ngược lại, với ngoại ứng tiêu cực, Chính phủ có thể đánh thuế để “phạt” những người gây thiệt hại cho xã hội.

- Chính phủ cần đứng ra để thực hiện việc cung cấp hàng hóa công cộng (như đường sá, cầu cống và hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội) vì những loại hàng hóa này rất cần cho sự vận hành của nền kinh tế nhưng khu vực tư nhân lại từ chối cung cấp.

- Sự can thiệp của Chính phủ trong các thị trường sẽ bổ sung thông tin cho thị trường, hoặc kiểm soát hành vi của những bên có lợi thế về thông tin để đảm bảo thị trường hoạt động có hiệu quả hơn. Vai trò này ngày càng được nhận thức là vô cùng quan trọng, nhất là trong thời đại công nghệ thông tin.

- Khuyết tật về sự bất ổn định do nền kinh tế thị trường gây ra (giá cả bất ổn định, thất nghiệp, lạm phát ...) có khả năng được khắc phục khi Chính phủ can thiệp bằng việc chủ động đưa ra và thực hiện các chính sách tài khóa và tiền tệ phù hợp với từng giai đoạn phát triển kinh tế khác nhau để đưa nền kinh tế trở lại trạng thái ổn định lâu dài.

b. Nhà nước can thiệp nhằm thực hiện những hoạt động mà thị trường không điều tiết

Những thất bại thị trường đặt vấn đề cần phải có sự can thiệp của Chính phủ nhằm đảm bảo cho nền kinh tế hoạt động có hiệu quả hơn. Tuy vậy, ngay cả khi nền kinh tế vận hành có hiệu quả thì vẫn có hai lý do nữa để Chính phủ cần phải can thiệp, đó là phân phối lại thu nhập nhằm thực hiện công bằng xã hội và hàng hóa khuyến dụng.

* Vấn đề phân phối lại thu nhập và tạo cơ hội kinh tế cho mọi người:

Sự không hoàn hảo của thị trường thường dẫn đến kết cục là sự thiếu công bằng. Chính phủ phải có trách nhiệm thực hiện việc phân phối lại thu nhập giữa các tầng lớp dân cư, đồng thời trợ giúp cho các đối tượng dễ bị tổn thương như người già, người nghèo, trẻ em, người tàn tật.

Mặt khác, việc sử dụng quyền lực của Chính phủ để tạo ra sự bình đẳng về cơ hội cho mọi công dân, không phân biệt tình trạng cá nhân, có thể làm lợi cho xã hội

nói chung vì nó sẽ giúp các cá nhân có nhiều cơ hội hơn để đặt năng lực của mình vào công việc phù hợp nhất, có năng suất cao nhất.

* Vấn đề hàng hóa khuyến dụng

Những hàng hóa hay dịch vụ mà việc tiêu dùng chúng có lợi cho cá nhân và xã hội, nhưng cá nhân không tự nguyện tiêu dùng, khiến Chính phủ phải bắt buộc họ sử dụng gọi là hàng hóa khuyến dụng. Chẳng hạn như ai cũng biết đội mũ bảo hiểm là đảm bảo an toàn cho họ nhưng không phải ai cũng thực hiện, do vậy Chính phủ bắt buộc người dân đội mũ bảo hiểm.

Như vậy, sự can thiệp của Chính phủ trong trường hợp hàng hóa khuyến dụng bắt nguồn từ một chức năng gọi là chức năng “phụ quyền” của Chính phủ. Vai trò của Chính phủ ở đây giống như vai trò của người cha trong gia đình. Khi người cha thấy con cái mình chỉ hành động vì lợi ích trước mắt, mà không nghĩ đến tương lai lâu dài thì người cha phải can thiệp để điều chỉnh hành vi của con cái. Sự can thiệp này có thể chỉ ở mức độ giáo dục, giải thích thuyết phục, nhưng nếu cần thì có thể biến thành mệnh lệnh bắt buộc.

c. Nhà nước can thiệp nhằm hướng hoạt động kinh tế - xã hội của đất nước theo những mục tiêu mà Chính phủ cần đạt tới

Một hạn chế khác của thị trường, đó là sự thiên cận không có tầm nhìn xa chiến lược cho các vấn đề dài hạn. Nguyên nhân của nó là vì thị trường tự do được hình thành từ sự tương tác giữa vô số người mua và người bán trên thị trường. Những người này chỉ có động cơ tối đa hóa lợi ích ngắn hạn của cả cộng đồng. Do đó, Chính phủ, với tư cách là người đại diện cho quyền lợi của cả cộng đồng dân cư, phải hướng nền kinh tế phát triển theo định hướng chiến lược dài hạn mà Chính phủ cho rằng có lợi cho cả xã hội nói chung.

Với tư cách là một tổ chức ra đời nhằm thực thi những quyền hành nhất định đối với xã hội, Chính phủ thường đặt ra những mục tiêu mà xã hội cần đạt tới trong một thời gian nhất định hay một số lĩnh vực cụ thể, ví dụ như Chính phủ muốn hướng trình độ dân trí của người dân sẽ đạt tới một mức nào đó trong một khoảng thời gian nhất định. Để đạt được những ý muốn của mình, Chính phủ phải can thiệp trực tiếp vào các lĩnh vực đó bằng việc hoạch định những mục tiêu cụ thể thông qua các chiến lược, kế hoạch, chương trình phát triển. Một khía cạnh khác liên quan đến vấn đề sứ mệnh và an ninh quốc gia, Chính phủ không cho phép thị trường trực tiếp can thiệp vào một số lĩnh vực như: an ninh quốc phòng, bí mật quốc gia hay quan hệ quốc tế.

Như vậy, sự tăng cường việc can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế không chỉ xuất phát từ những khuyết tật vốn có của thị trường mà nó còn mang một ý nghĩa

cao hơn nhằm hướng xã hội tới một đời sống tốt đẹp hơn mà thị trường dù có hoạt động tốt cũng không làm được.

1.2. Những công cụ thực hiện sự can thiệp

Để làm cho sự can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế thành công, Chính phủ cần phải tổ chức tốt sự can thiệp của mình thông qua việc sử dụng nhiều công cụ khác nhau:

a. Hệ thống pháp luật và những quy định dưới luật

Chính phủ xây dựng và thực hiện đúng đắn, đồng bộ hệ thống pháp luật và những văn bản dưới luật để tiến tới quản lý bằng pháp luật. Việc sử dụng công cụ pháp luật giúp Chính phủ quản lý, điều tiết hành vi kinh doanh của các doanh nhân, điều tiết được hoạt động kinh tế thị trường. Việc thiếu luật hoặc luật thiếu đồng bộ, không phù hợp sẽ làm tổn thương đến nền kinh tế và xã hội trở nên rối rắm hơn.

b. Hoạch định phát triển

Các công cụ hoạch định phát triển bao gồm: Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội trực tiếp giúp Chính phủ thực hiện chức năng ổn định vĩ mô và định hướng tương lai trong điều kiện kinh tế thị trường. Chính phủ, thông qua công cụ hoạch định:

- Sẽ đánh giá được tình hình kinh tế hiện tại và mức độ, khả năng giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội tại một thời điểm nhất định.

- Xây dựng các mục tiêu chiến lược định hướng sự phát triển kinh tế xã hội của cả nước, từng vùng, từng ngành trong tương lai.

- Liên kết các mục tiêu đặt ra với cơ cấu nguồn lực, thực hiện các ưu tiên đầu tư cần thiết để thực hiện có hiệu quả các mục tiêu.

- Liên kết các ngành, vùng kinh tế thành một tổng thể thống nhất theo các chương trình phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và các cấp khác.

- Gắn các chính sách vào cơ chế giải quyết các nhiệm vụ chiến lược đặt ra

- Cung cấp các thông tin và tình hình thị trường trong và ngoài nước cho các nhà kinh doanh.

c. Các chính sách kinh tế vĩ mô

Để thực hiện các chức năng của mình, Chính phủ thường sử dụng một hệ thống chính sách, bao gồm hai loại:

- + Chính sách định hướng phát triển. Các chính sách này có chức năng định hướng, hướng dẫn các hoạt động kinh tế xã hội, chỉ ra cách thức vận động của nền kinh tế để hướng tới các mục tiêu phát triển đặt ra. Hệ thống chính sách định hướng phát triển bao gồm: chính sách phát triển các ngành kinh tế: nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ; chính sách phát triển các vùng kinh tế, chính sách phát triển các lĩnh vực kinh

tế xã hội như dân số - lao động và giải quyết việc làm, khoa học công nghệ, đất đai, chính sách đầu tư, chính sách mở cửa, hội nhập...

+ Chính sách điều tiết vĩ mô, bao gồm chính sách tài khóa, tiền tệ. Chính phủ thông qua các công cụ chủ yếu của chính sách tài khóa như: thuế, chi tiêu và công cụ của chính sách tiền tệ như: lãi suất, tỷ giá, quy định tỷ lệ dự trữ bắt buộc trong các ngân hàng, lãi suất chiết khấu... nhằm điều tiết nền kinh tế theo hướng thúc đẩy tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh. Các chính sách điều tiết còn nhằm tập trung vào thực hiện tốt quá trình phân phối và phân phối lại thu nhập giữa các đơn vị kinh tế và các thành viên trong xã hội cũng như bảo đảm phúc lợi xã hội cho con người.

d. Lực lượng kinh tế nhà nước

Hệ thống kinh tế nhà nước được chia làm hai nhóm:

+ Nhóm thứ nhất là các doanh nghiệp nhà nước bao gồm doanh nghiệp nhà nước thuộc lĩnh vực sản xuất như công nghiệp, nông nghiệp; các ngân hàng thương mại nhà nước, công ty bảo hiểm nhà nước.

+ Nhóm thứ hai là hệ thống phi doanh nghiệp nhà nước bao gồm ngân sách nhà nước; ngân hàng Nhà nước; Kho Bạc nhà nước, các quỹ dự trữ quốc gia; hệ thống tài nguyên, khoáng sản và đất đai; các dịch vụ công cộng do nhà nước đảm nhận.

Việc can thiệp của nhà nước vào quá trình kinh tế đưa kinh tế nhà nước trở thành khu vực quan trọng của nền kinh tế quốc dân, trở thành một chủ thể kinh tế lớn giúp Chính phủ thực hiện chức năng ổn định, công bằng và hiệu quả. Cụ thể:

- Một là, với tư cách là chủ thể kinh tế có tiềm năng mạnh, Chính phủ đã tham gia vào vòng luân chuyển kinh tế, sử dụng lực lượng tài chính tiền tệ nhà nước như một công cụ mạnh mẽ trong việc phân phối các nguồn lực, hướng nền kinh tế theo các mục tiêu vĩ mô đã định.

- Hai là, các lực lượng dự trữ quốc gia thể hiện bằng hiện vật và giá trị là công cụ giúp Chính phủ ổn định thị trường, cân bằng cung – cầu; bảo đảm ổn định kinh tế, công bằng xã hội, an ninh quốc gia; thực hiện các định hướng phát triển.

- Cuối cùng, hệ thống doanh nghiệp nhà nước thực hiện những chức năng: cung cấp hàng hóa dịch vụ, giải quyết việc làm, thu nhập, kích thích tiêu dùng, chống đỡ khủng hoảng kinh tế. Với tư cách là công cụ để nhà nước điều tiết các hoạt động của nền kinh tế quốc dân, thông qua đó hướng dẫn các khu vực kinh tế khác phát triển, các doanh nghiệp nhà nước còn có tác dụng thúc đẩy và tạo môi trường cho kinh tế tư nhân phát triển, tham gia vào chống độc quyền tự nhiên, tối đa hóa phúc lợi xã hội.

2. Kế hoạch là công cụ huy động và phân bổ nguồn lực khan hiếm nhằm thực hiện các mục tiêu ưu tiên

Chúng ta luôn nằm trong tình trạng khan hiếm nguồn lực, nhất là vốn, lao động có tay nghề và công nghệ kỹ thuật tiên tiến. Nếu cứ để thị trường điều tiết, các nguồn lực này sẽ hướng vào việc sản xuất các hàng hóa nhiều lợi nhuận và mang tính trước mắt, ngắn hạn, phục vụ chủ yếu cho nhu cầu của những người giàu trong xã hội, đó là những hàng hóa xa xỉ. Các nguồn lực không thể huy động được vào những vùng sâu, vùng xa hoặc hoạt động trong những lĩnh vực mà xã hội cần có. Vì vậy, nếu các nguồn lực khan hiếm được phân bổ theo kế hoạch, nó sẽ đảm bảo hướng được vào các vấn đề mang tính bức xúc mà xã hội cần có, hướng vào người nghèo và những tầng lớp yếu thế trong xã hội; các nguồn lực khan hiếm được phân bổ phù hợp với nhu cầu trong dài hạn của đất nước và địa phương.

3. Kế hoạch là một công cụ để thu hút được các nguồn tài trợ từ nước ngoài

Nếu chúng ta có được những kế hoạch phát triển cụ thể với những mục tiêu đặt ra cụ thể và những dự án được thiết kế cẩn thận, đó thường là một điều kiện cần thiết để nhận được sự ủng hộ của các nhà đầu tư trong nước và ngoài nước. Trong một chừng mực nhất định, việc mô tả dự án tỷ mỉ và cụ thể trong khuôn khổ một kế hoạch phát triển toàn diện càng nhiều bao nhiêu thì mong muốn của các địa phương về việc tìm kiếm nguồn vốn từ bên ngoài càng nhiều bấy nhiêu.

4. Kế hoạch 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 mục tiêu

Sự công bố cụ thể về những mục tiêu xã hội và kinh tế quốc gia hoặc một địa phương dưới dạng một kế hoạch phát triển cụ thể có những ảnh hưởng quan trọng về thái độ hay tâm lý đối với dân cư. Nó có thể thành công trong việc tập hợp dân chúng đằng sau chính phủ trong một chiến lược quốc gia để xóa bỏ nghèo đói. Bằng việc huy động sự ủng hộ của quần chúng và đi sâu vào các tầng lớp xã hội, các đảng phái, tôn giáo để yêu cầu mọi công dân đều cùng nhau làm việc để xây dựng đất nước. Nhà nước (các cấp) khi có một kế hoạch kinh tế được coi là được trang bị tốt nhất để đảm bảo những động lực cần thiết để vượt qua những lực cản và thường hay chia rẽ của chủ nghĩa bè phái và chủ nghĩa truyền thống trong một yêu cầu chung đòi hỏi tiến bộ xã hội và cuộc sống ấm no cho mọi người.

II. BẢN CHẤT CỦA KẾ HOẠCH HÓA VÀ SỰ THỂ HIỆN TRONG CÁC PHƯƠNG THỨC KẾ HOẠCH HÓA

1. Bản chất chung

Xét về bản chất, kế hoạch hoá là sự tác động có ý thức của Chính phủ nhằm định hướng và điều khiển sự biến đổi của những biến số kinh tế chính (tiêu thụ, đầu tư, tiết kiệm, xuất nhập khẩu v.v...) của một nước hay một khu vực nào đó để đạt được mục tiêu đã định trước. Như vậy, bản chất của kế hoạch hoá trước hết được mô tả như là một loạt các mục tiêu kinh tế - xã hội định hướng cụ thể phải đạt được trong khoảng thời gian đã định sẵn. Một kế hoạch toàn diện đặt ra những mục tiêu bao hàm tất cả mọi mặt trong nền kinh tế quốc dân. Một kế hoạch từng phần sẽ đề cập đến một phần của nền kinh tế. Kế tiếp, bản chất của kế hoạch hoá được đúc kết lại, đó là sự tác động, hướng dẫn và điều khiển của Chính phủ.

Bản chất là giống nhau nhưng vai trò của kế hoạch hoá thể hiện ở các mức độ khác nhau trong hệ thống kinh tế thế giới.

2. Bản chất của kế hoạch hóa tập trung mệnh lệnh

Thể hiện rõ nhất của cơ chế này là nền kinh tế Liên Xô cũ, những nền kinh tế kiểu Xô Viết ở Đông Âu, kể cả của Việt Nam trước các cuộc cải cách kinh tế năm 1990. Ở các nước này cơ sở kinh tế được xây dựng và hoàn thiện là chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa về tư liệu sản xuất, nhà nước chuyên chính vô sản không những đóng vai trò điều hành chính trị mà còn có khả năng điều tiết và quản lý toàn diện, trực tiếp các vấn đề về kinh tế. Kế hoạch hóa tập trung thực chất là sự khống chế trực tiếp những hoạt động kinh tế bằng cách tập trung phân bổ nguồn lực thông qua các quyết định mang tính mệnh lệnh phát ra từ Trung ương. Các mục tiêu cụ thể được định trước bởi các nhà kế hoạch ở Trung ương đã tạo nên cơ sở cho một kế hoạch kinh tế quốc dân toàn diện và đầy đủ. Nguồn lực và vật tư chủ yếu lẫn tài chính đã được phân phối không phải theo giá thị trường và các điều kiện cung - cầu mà phân phối theo các nhu cầu vật tư, lao động, vốn của kế hoạch tổng thể.

3. Bản chất của kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường

Trước tiên, phải nhận thức rằng, kể cả các nước có nền kinh tế thị trường mạnh như Mỹ, Nhật, Anh ..., kế hoạch hoá vẫn đóng một vai trò sống còn, mặc dù tương đối gián tiếp trong nền kinh tế. Đặc trưng cơ bản của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển mạnh là tính chất đa thành phần kinh tế, sở hữu tư nhân dưới nhiều hình thức khác nhau thống trị trong toàn bộ hệ thống kinh tế. Kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường là thể hiện sự nỗ lực, cố gắng có ý thức của Chính phủ trong việc chủ động thiết lập các mối quan hệ giữa nhu cầu tiêu dùng của xã hội với khả năng nguồn lực hạn chế, nhằm thỏa mãn nhu cầu tiêu dùng cao nhất của mọi tầng lớp dân cư trong xã hội trên cơ sở sử dụng nguồn lực một cách có hiệu quả cao nhất. Kế hoạch hóa

trong nền kinh tế thị trường gọi là kế hoạch hóa định hướng phát triển, trong đó các mục tiêu và chỉ tiêu được xác định mang tính định hướng, dự báo, nó chỉ thể hiện trong một số lĩnh vực chủ yếu, được ưu tiên trong từng giai đoạn phát triển nhất định. Để thực hiện được các mục tiêu đặt ra, cơ chế tác động của Chính phủ thường mang tính gián tiếp thông qua các chính sách định hướng và điều tiết vĩ mô. Những công cụ chính sách được sử dụng chủ yếu là những công cụ trong lĩnh vực tiền tệ, tài chính và các quan hệ ngoại thương. Trong tất cả các phương pháp nói trên thì những công cụ của chính sách là năng động và gián tiếp.

Đến đây, có thể kết luận rằng : Kế hoạch hoá đứng về mặt bản chất là giống nhau đối với mọi nền kinh tế. Nhưng nội dung và hình thức biểu hiện là khác nhau trong các phương thức sản xuất khác nhau. Cần phân biệt hai loại hình kế hoạch hoá sau đây:

- Thứ nhất, *kế hoạch hoá tập trung mang tính cưỡng chế trực tiếp*. Đây là kế hoạch tập trung phân phối nguồn lực bằng hệ thống các mệnh lệnh chủ quan của các cấp lãnh đạo, nó thể hiện ở tính chất pháp lệnh, tính chất hiện vật và tính chất cấp phát - giao nộp trong hệ thống chỉ tiêu và chỉ đạo công tác kế hoạch.

- Thứ hai, kế hoạch phát triển mang tính thuyết phục gián tiếp và được xem là công nghệ của sự lựa chọn các hoạt động hợp lý và tối ưu, ngăn chặn để cho nền kinh tế khỏi đi lạc với mục tiêu tăng trưởng ổn định bằng những công cụ năng động và gián tiếp.

Một kế hoạch như trên phải là kế hoạch ở tầm vĩ mô, một kế hoạch hướng dẫn và kế hoạch dưới dạng các chính sách.

4. Quá trình đổi mới kế hoạch hóa ở Việt Nam

Thời kỳ 25 năm (từ 1955 đến 1980) Việt Nam đã áp dụng mô hình kế hoạch hóa trực tiếp theo kiểu Liên Xô với các đặc điểm:

- Kế hoạch hóa phân bổ các nguồn lực phát triển cho các mục tiêu đối với 2 thành phần kinh tế cơ bản là quốc doanh và tập thể.

- Cơ chế kế hoạch hóa tập trung theo phương thức “giao – nhận” với hệ thống chằng chịt các chỉ tiêu pháp lệnh của nhà nước, giao đến tận các cơ sở sản xuất kinh doanh theo cách bao cấp cả “đầu vào” lẫn “đầu ra” trong quá trình sản xuất kinh doanh.

- Cơ chế kế hoạch hóa mang nặng tính hiện vật và nặng tính khép kín trong từng ngành, từng vùng lãnh thổ.

Với cơ chế này, chúng ta đã thực hiện thành công các mục tiêu khôi phục, cải tạo và phát triển kinh tế sau hòa bình 1954, thực hiện có kết quả mục tiêu phát triển kinh tế và kháng chiến chống Mỹ giành thắng lợi năm 1975.

Tuy vậy, sau năm 1975, tình hình kinh tế xã hội của đất nước có nhiều thay đổi, phương thức KHH tập trung mệnh lệnh trở nên ngày càng không phù hợp. Kết quả là nền kinh tế kém phát triển, đã nảy sinh những dấu hiệu đổi mới công tác KHH vào đầu những năm thập niên 80.

Đại hội Đảng lần thứ VI (năm 1986) đã khẳng định đường lối đổi mới trong lĩnh vực kinh tế theo hướng chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, công tác KHH cũng từng bước được đổi mới. Công tác KHH trong một nền kinh tế chuyển đổi sang một dạng thức mới đó là kế hoạch hóa phát triển, với những nội dung chuyển đổi cơ bản sau đây:

- Một là, chuyển từ cơ chế KHH phân bổ nguồn lực sang cơ chế KHH khai thác nguồn lực phát triển và định hướng sử dụng các nguồn lực đó theo mục tiêu đối với các thành phần kinh tế (tức là quá trình chuyển từ mũi tên đi vào sang mũi tên đi ra).

- Hai là, chuyển tiếp cơ chế KHH pháp lệnh, trực tiếp sang cơ chế KHH gián tiếp, định hướng phát triển với hệ thống cơ chế, chính sách phù hợp và khuyến khích nhằm đạt được mục tiêu.

- Ba là, chuyển từ cơ chế KHH mang tính khép kín trong từng ngành, vùng lãnh thổ sang cơ chế KHH theo chương trình mục tiêu với sự kết hợp hài hòa giữa các ngành, các vùng, cả bên trong và bên ngoài theo hướng tối ưu hóa và hiệu quả các hoạt động kinh tế xã hội (tức là KHH theo chiều dọc sang theo chiều ngang).

Một kế hoạch với các đặc trưng như vậy phải là kế hoạch mang tính định hướng phát triển, KHH tầm vĩ mô, KHH định hướng và KHH dưới dạng các chính sách, nó bao gồm một hệ thống cả chiến lược phát triển, quy hoạch phát triển, kế hoạch phát triển và chương trình phát triển, nó bao trùm tất cả các thành phần kinh tế và nó phải được thay đổi một cách toàn diện cả về tư duy kế hoạch, nội dung kế hoạch, phương pháp xây dựng kế hoạch, tổ chức bộ máy và phân cấp, phân định chức năng của các cấp kế hoạch.

III. CHỨC NĂNG VÀ NHỮNG NGUYÊN TẮC CHỦ YẾU CỦA KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN.

1. Các chức năng của kế hoạch phát triển

Như đã nói trong phần bản chất, kế hoạch hoá phát triển là kế hoạch ở tầm vĩ mô, kế hoạch mang tính hướng dẫn và kế hoạch thể hiện dưới dạng các chính sách phát triển. Một kế hoạch như vậy sẽ phải thực hiện được các chức năng cơ bản sau đây:

1.1. Chức năng điều tiết, phối hợp, ổn định kinh tế vĩ mô

Trên phương diện kinh tế vĩ mô, hoạt động kế hoạch hoá phải hướng tới các mục tiêu chính luôn được tính tới là : ổn định giá, bảo đảm công ăn việc làm, tăng trưởng và cân đối bằng cán cân thanh toán quốc tế. Các mục tiêu này có liên quan chặt chẽ với nhau. Sự thiên lệch hay quá nhấn mạnh vào mục tiêu nào sẽ ảnh hưởng xấu đến việc đạt được mục tiêu khác và cuối cùng sẽ ảnh hưởng đến cân bằng tổng thể kinh tế. Vì vậy chức năng này của kế hoạch hoá thể hiện ở :

- Hoạch định kế hoạch chung tổng thể của nền kinh tế, đưa ra và thực thi các chính sách cần thiết bảo đảm các cân đối kinh tế nhằm sử dụng tổng hợp nguồn lực, phát huy hiệu quả tổng thể kinh tế - xã hội, thúc đẩy tăng trưởng nhanh theo phương thức thống nhất, bảo đảm tính chất xã hội của các hoạt động kinh tế.

- Bảo đảm môi trường kinh tế ổn định và cân đối. Tạo những điều kiện thuận lợi về cơ sở hạ tầng kinh tế, kỹ thuật, xã hội, bảo vệ môi trường, tạo tiền đề và hành lang pháp lý cho phát triển kinh tế lành mạnh.

- Bảo đảm sự công bằng xã hội giữa các vùng, các tầng lớp dân cư bằng kế hoạch sử dụng ngân sách và các chính sách điều tiết.

- Kế hoạch hoá còn thể hiện chức năng điều tiết nền kinh tế phù hợp với xu thế hội nhập, toàn cầu hoá ngày càng tăng. Để thực hiện chức năng này KHH phải xây dựng những chính sách chuyển giao công nghệ thuận lợi tìm ra được hướng "đi tắt đón đầu" giúp cho nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng cao, rút ngắn khoảng cách với các nước tiên tiến khác.

1.2. Chức năng định hướng phát triển

Đây có thể nói là chức năng thể hiện bản chất của kế hoạch trong nền kinh tế thị trường và chính nó đã làm cho công tác kế hoạch hoá không bị lu mờ trong cơ chế thị trường. Chức năng này thể hiện ở :

- Công tác KHH phải xây dựng được các chiến lược và quy hoạch phát triển toàn bộ nền kinh tế cũng như quy hoạch phát triển theo ngành, vùng lãnh thổ, xây dựng kế hoạch phát triển dài hạn. Kế hoạch đưa ra hệ thống mục tiêu phát triển vĩ mô về kinh tế - xã hội, xây dựng các dự án, các chương trình, tìm các giải pháp và các phương án thực hiện, dự báo khả năng, phương hướng phát triển, xác định các cân đối lớn v.v... nhằm thực hiện chức năng dẫn dắt, định hướng phát triển, xử lý kịp thời các mất cân đối xuất hiện trong nền kinh tế thị trường.

- Chức năng định hướng còn thể hiện ở việc chuyển từ cơ chế kế hoạch hoá tập trung theo phương thức " giao - nhận" với hệ thống chằng chịt các chỉ tiêu pháp lệnh của nhà nước sang cơ chế kế hoạch hoá gián tiếp, định hướng phát triển. Các chỉ tiêu

mà nhà nước cần giám sát và quản lý chủ yếu là những chỉ tiêu giá trị ở tầm vĩ mô và tất nhiên nó mang tính chất tham khảo, không cứng nhắc và không mang tính áp đặt.

Ở Việt Nam trong thời gian tới, Quốc hội chỉ thông qua các chỉ tiêu cơ bản như : tốc độ tăng GDP, tổng thu - chi ngân sách, tổng chi cho đầu tư phát triển từ ngân sách, mức bội chi ngân sách và mức lạm phát cao nhất.

1.3. Chức năng kiểm tra, giám sát

Nội dung chủ yếu của chức năng này bao gồm việc chính phủ thông qua các cơ quan chức năng thường xuyên theo dõi, kiểm tra tình hình thực hiện các tiến độ kế hoạch, thực hiện và tuân thủ các cơ chế, thể chế, chính sách hiện hành áp dụng trong thời kỳ dài. Đánh giá kết quả của việc thực hiện các chính sách, các mục tiêu đặt ra. Phân tích hiệu quả tài chính, hiệu quả kinh tế-xã hội bảo đảm các luận cứ quan trọng cho việc xây dựng các kế hoạch của các thời kỳ tiếp sau.

2. Các nguyên tắc kế hoạch hoá phát triển

Kế hoạch hóa phát triển là yếu tố tập trung của hệ thống quản lý kinh tế - xã hội, nó cần phải quán triệt 4 nguyên tắc chung nhất sau đây :

2.1. Nguyên tắc tập trung dân chủ :

Nguyên tắc này xem như là yêu cầu tất yếu của một nền sản xuất dựa trên cơ sở lao động tập thể, hơn thế nữa đối tượng của KHH lại là ở quy mô toàn xã hội với các bộ phận, mắt xích cấu thành phức tạp. Tuy vậy trong nền kinh tế thị trường, yêu cầu của nguyên tắc có những nét khác biệt so với cơ chế KHH tập trung.

Nội dung của nguyên tắc đặt ra các vấn đề cần phải giải quyết mang tính tập trung, các nội dung thực hiện mang tính dân chủ trong công tác kế hoạch hoá và cơ chế kết hợp cả hai yếu tố này.

Tính tập trung trong KHH phát triển thể hiện ở các mặt sau đây :

- Chính phủ thông qua các cơ quan KHH quốc gia thực hiện được chức năng định hướng, chủ động hình thành khung vĩ mô, các chỉ tiêu định hướng và cân đối cơ bản của nền kinh tế quốc dân trong thời kỳ kế hoạch, đưa ra các chương trình phát triển kinh tế - xã hội lớn, ban hành hệ thống chính sách, thể chế để điều tiết và khuyến khích sự phát triển của mọi thành phần kinh tế.

- Các kế hoạch, chương trình, dự báo phát triển phải được xây dựng, soạn thảo trên cơ sở các quan điểm chính trị, các mục tiêu kinh tế, xã hội do Đảng và Nhà nước yêu cầu, phải bảo đảm thể hiện sự nhất trí cao độ giữa kinh tế và chính trị trong từng thời kỳ.

- Hướng các đơn vị, các thành phần kinh tế hoạt động theo quỹ đạo mục tiêu chung của quốc gia. Điều đó được thể hiện bằng các đơn đặt hàng từ phía Nhà nước đối với các đơn vị kinh tế, hoặc giao một số kế hoạch, một số dự án, chương trình cho các thành phần kinh tế phi nhà nước đảm bảo. Nhà nước chủ động xây dựng và tổ chức, điều tiết các bước đi trong kế hoạch kinh tế đối ngoại, hội nhập, các hoạt động tài chính tiền tệ, thương mại quốc tế, khống chế các con số cân đối thương mại và cán cân thanh toán quốc tế.

Tính dân chủ trong KHH phát triển đặt ra các nội dung sâu và rộng hơn so với KHH tập trung, cụ thể gồm :

- Thứ nhất, sử dụng sự tham gia của cộng đồng vào xây dựng và thực thi kế hoạch. Nó sẽ bảo đảm sự nhất trí cao của bản kế hoạch được xây dựng và khích lệ được tiềm lực của các cá nhân cũng như cộng đồng trong thực hiện KH.

- Thứ hai, sử dụng sự tham gia của khu vực tư nhân trong công tác KHH. Trao đổi ý kiến với khu vực tư nhân sẽ đưa đến những lợi ích sau :

+ Có được các thông tin tốt hơn về đặc điểm, quy mô, loại hình đầu tư và xu thế phát triển của khu vực tư nhân.

+ Tăng cường tính hiệu quả và sát thực trong việc hoạch định và áp dụng các chính sách cho khu vực tư nhân.

+ Có sự cộng tác tốt hơn từ khu vực tư nhân trong quá trình thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Thứ ba, chính phủ phải đưa ra các cam kết cụ thể của mình với các địa phương, ngành và doanh nghiệp. Cụ thể là các chương trình chi tiêu, các chính sách áp dụng, các điều kiện và môi trường pháp lý v.v... phải được chính phủ công bố công khai và ấn định thời gian có hiệu lực.

- Thứ tư, thể hiện trong việc tăng cường hình thức kế hoạch hoá phi tập trung. Cần phải thực hiện phân cấp triệt để cho các địa phương, các vùng về chức năng, quyền hạn của các cơ quan KH, về các chính sách áp dụng v.v...

- Thứ năm, mở rộng tính chất dân chủ trong quan hệ tác động giữa Nhà nước với cấp trên trong xây dựng và triển khai kế hoạch.

Theo kinh nghiệm của một số nước như Pháp, Nhật và một số nước NICs, thì thực hiện vấn đề " Thương thảo" trong quá trình dự thảo và xây dựng kế hoạch là cơ sở bảo đảm sự thành công của kế hoạch. Việc thương thảo (thương lượng và thảo luận) giữa nhà nước, ngành địa phương với các tác nhân kinh tế, xã hội được thực hiện thường xuyên, liên tục, đều đặn, qua từng bước suốt quá trình soạn thảo, thông qua và

thực hiện kế hoạch. Đây thực chất là thực hiện nguyên tắc cam kết một cách thực sự dân chủ để tạo ra sự đồng thuận xã hội cao và để phát huy trí tuệ tập thể với các vấn đề cực kỳ khó khăn của kinh tế - xã hội. Kinh nghiệm của Pháp thể hiện nguyên tắc dân chủ khi triển khai kế hoạch là chính phủ thường dựa vào các mục tiêu, các chương trình, dự án phát triển, tiến hành xây dựng và ký kết các hợp đồng kinh tế nhà nước với ngành, nhà nước với vùng, nhà nước với doanh nghiệp v.v...

Sự kết hợp tập trung với dân chủ mang tính chất lịch sử cụ thể, nó có thể thay đổi phụ thuộc vào nhiệm vụ và các đặc trưng phát triển trong từng giai đoạn của đất nước, phụ thuộc vào các điều kiện trong nước và ngoài nước. Tuy vậy lúc nào cũng vậy, nếu nhấn mạnh quá tính tập trung thì sẽ dẫn KHH đi theo cơ chế tập trung mệnh lệnh quan liêu bao cấp, còn nếu đi quá dung lượng của tính dân chủ có nghĩa là xa rời bản chất của KHH.

2.2. Nguyên tắc thị trường:

Đây là nguyên tắc thể hiện rõ nhất bản chất của kế hoạch hoá trong nền kinh tế thị trường và nó dựa trên cơ sở tính chất đa dạng và phức tạp của mối quan hệ giữa KH với thị trường.

Mối quan hệ giữa KH với thị trường đã được đúc kết thành những nội dung mang tính chất quy luật tất yếu. Tuy vậy trong giai đoạn hiện nay, cần phải đặt vấn đề này một cách toàn diện hơn. Có thể nghiên cứu trên 2 góc độ.

- Nếu đứng trên góc độ kế hoạch là một chức năng của quản lý còn thị trường là một lĩnh vực hoạt động của đời sống kinh tế - xã hội thì có thể nói thị trường vừa là một căn cứ nhưng đồng thời vừa là một đối tượng của kế hoạch hoá. Kế hoạch hoá các quan hệ thị trường là một yêu cầu trong hoạt động kế hoạch, mặt khác các quy luật của thị trường lại là những căn cứ, những dấu hiệu cần thiết phải dựa vào trong xây dựng kế hoạch. Có thể nói, cơ chế kết hợp một cách tổng hợp nhất giữa 2 yếu tố này thể hiện trong nền kinh tế hỗn hợp là : thị trường điều tiết nền sản xuất còn kế hoạch là điều tiết các quan hệ thị trường.

- Nếu đứng trên góc độ thị trường và kế hoạch là hai công cụ điều tiết nền kinh tế thì mối quan hệ giữa kế hoạch với thị trường thực chất là sự kết hợp giữa hai công cụ điều tiết trực tiếp (bằng kế hoạch) và điều tiết gián tiếp (thông qua thị trường). Đó là sự kết hợp giữa điều tiết quản lý nền kinh tế thông qua các chỉ tiêu pháp lệnh, chỉ tiêu định hướng, hướng dẫn, với các công cụ chính sách điều tiết vĩ mô thông qua các hoạt động cụ thể của thị trường.

Như vậy nguyên tắc thị trường đặt ra yêu cầu là: KH không tìm cách thay thế thị trường mà ngược lại nó bổ sung cho thị trường, bù đắp các khiếm khuyết của thị trường, hướng dẫn thị trường và bảo đảm sự vận hành của thị trường luôn tương xứng với sự liên kết xã hội của đất nước. Mặt khác KH phải căn cứ vào thị trường để đưa ra các mục tiêu hợp lý, cân nhắc một cách có hệ thống tất cả các công cụ chính sách để có sự lựa chọn tối ưu. Trong quá trình lập cũng như thực hiện KH phải tính đến nhiều yếu tố bao gồm yếu tố kiểm soát được và không kiểm soát được.

Quán triệt nguyên tắc này, kế hoạch được coi là một kịch bản được lựa chọn. Do các điều kiện thị trường cũng như môi trường kinh tế nói chung thường xuyên thay đổi, một KH hợp lý và khả thi không thể là một KH cứng nhắc, xây dựng một lần và không thay đổi. Các chỉ tiêu KH vì vậy cũng chỉ mang tính hướng dẫn và dự báo là chủ yếu.

2.3. Nguyên tắc linh hoạt, mềm dẻo và nhẹ nhàng:

Nguyên tắc này được đưa ra xuất phát từ nguyên tắc hai, nó tạo điều kiện thực hiện được nguyên tắc thị trường. Đối với nhiều nhà quản lý, nguyên tắc linh hoạt được xem là quan trọng nhất khi xây dựng kế hoạch. Kế hoạch càng linh hoạt thì sự đe dọa gây ra do các sự kiện chưa lường trước được càng ít. Nguyên tắc linh hoạt thể hiện trước hết trong quá trình lập kế hoạch, phải xây dựng được nhiều phương án kế hoạch gắn với mỗi biến số khác nhau về các điều kiện hiện tại cũng như tương lai. Kế hoạch được lựa chọn cũng không phải là không thay đổi, con số kế hoạch được xây dựng trong một khoảng chứ không là một số cứng nhắc. Như vậy, nó sẽ tạo ra trong kế hoạch những khả năng thay đổi.

Nguyên tắc linh hoạt, mềm dẻo và nhẹ nhàng còn thể hiện trong việc tổ chức cơ quan kế hoạch và cơ chế hoạt động của nó. Theo J.Monnet (Pháp) thì cơ quan kế hoạch phải làm cho người ta cùng làm làm chứ không phải mình làm tất cả, do đó, tránh được sự phình ra của nhân sự cơ quan. Để làm được điều đó phải đặt ra vấn đề phân công, phối hợp giữa cơ quan kế hoạch theo tuyến dọc và tuyến ngang trong điều hành và xây dựng kế hoạch. Cán bộ của cơ quan kế hoạch cũng cần phải đặt vấn đề thay đổi vị trí làm việc thường xuyên để tránh bệnh "xơ cứng" và tạo điều kiện cho các ý tưởng mới xuất hiện

Tuy vậy, nguyên tắc linh hoạt của kế hoạch cũng cần phải được xem xét trên khía cạnh lợi ích - chi phí và đây chính là giới hạn của sự thay đổi trong kế hoạch. Trong nhiều trường hợp, sự thay đổi của kế hoạch không được thực hiện khi việc thực hiện đó quá đắt, đến mức lợi ích của nó không tương xứng với chi phí bỏ ra hoặc là sự thay đổi không thể đưa được vào hay chỉ có thể đưa được vào với những khó khăn rất lớn.

Để khắc phục tình trạng trên, thông thường các nhà kế hoạch phải định kỳ đổi chiều các sự kiện ra với những mong muốn và điều chỉnh lại các kế hoạch khi cần thiết để duy trì quá trình đến với mục đích mong muốn. Người ta gọi là "nguyên tắc thay đổi kiểu hằng hải" tức là các nhà KH quản lý các KH chứ không phải bị các kế hoạch quản lý.

2.4. Nguyên tắc bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội của các hoạt động kinh doanh.

Nguyên tắc này được đặt ra do yêu cầu tất yếu đòi hỏi của kế hoạch phát triển trong việc giải quyết và khắc phục các khuyết tật đặc trưng của nền kinh tế thị trường.

Chủ thể chủ yếu trong nền kinh tế thị trường là các doanh nghiệp hoạt động sản xuất - kinh doanh trong các lĩnh vực khác nhau. Những quyết định sản xuất, kinh doanh của họ đều xuất phát từ lợi ích riêng có của từng doanh nghiệp mà chỉ tiêu quan tâm hàng đầu là hiệu quả tài chính, lợi nhuận thu được từ chính các phương án sản xuất, kinh doanh. Kế hoạch hoá phát triển với vị trí là kế hoạch hoá tầm vĩ mô, kế hoạch hoá định hướng phải có chức năng liên kết, tổ chức phối hợp hoạt động của các doanh nghiệp theo các mục tiêu dài hạn và bảo đảm tính chất hiệu quả xã hội trong các quyết định của tư nhân. Tức là thực hiện nguyên tắc hiệu quả kinh tế - xã hội trong các hoạt động sản xuất - kinh doanh.

Nguyên tắc thứ 4 này đặt ra các vấn đề chủ yếu sau đây trong hoạt động kế hoạch:

- Cơ quan kế hoạch hoá quốc gia phải đóng vai trò quyết định trong việc xác định khung vĩ mô cho sự phát triển kinh tế dài hạn của đất nước. Đưa ra các dự báo, các chiến lược phát triển, các mục tiêu phát triển phù hợp với xu thế phát triển của đất nước.

- Bảo đảm tính hệ thống trong kế hoạch hoá. Tính hệ thống của kế hoạch thể hiện ở trên nhiều góc độ khác nhau như : thống nhất giữa đường lối phát triển với chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch phát triển. Các chương trình, dự án là sự cụ thể hoá các kế hoạch phát triển. Tính hệ thống còn thể hiện ở thời gian của kế hoạch. Bảo đảm sự thống nhất giữa tầm nhìn (20 năm trở lên) với chiến lược (10 năm), kế hoạch trung hạn (5 năm) và kế hoạch năm.

- Yêu cầu của nguyên tắc bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội thể hiện rõ nét nhất trong nội dung quản lý và thẩm định các chương trình, dự án phát triển để quyết định hướng phân bổ nguồn lực.

Ngoài việc đánh giá dự án thông qua các mục tiêu và dấu hiệu về hiệu quả tài chính dự án, các nhà kế hoạch hoá quốc gia cần phải chú ý đến các chi phí tình thế xã hội của dự án tức là quan tâm đến cái giá phải trả của việc sử dụng các yếu tố nguồn lực trong các dự án đầu tư. Tiến tới dùng giá ngầm, tức là giá đích thực, giá đúng của

các yếu tố chi phí nguồn lực thay cho giá thị trường trong việc kết luận kết quả của dự án. Việc sử dụng giá ngầm và chi phí tình thế xã hội của các yếu tố chi phí nguồn lực bảo đảm phù hợp giữa hiệu quả tài chính với hiệu quả xã hội, phù hợp với các mục tiêu quốc gia, bảo đảm sử dụng có hiệu quả nhất nguồn lực đứng trên góc độ xã hội, đảm bảo tính trước mắt và lâu dài, đảo bảm các yêu cầu phát triển bền vững của đất nước.

CHƯƠNG II

HỆ THỐNG KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

I. HỆ THỐNG KHH THEO NỘI DUNG

Kế hoạch hoá, nêu phân chia theo góc độ nội dung, bao gồm một hệ thống các bộ phận cấu thành có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, đó là: chiến lược phát triển, quy hoạch phát triển, kế hoạch phát triển và các chương trình dự án phát triển.

1. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội

1.1. Khái niệm và đặc trưng

Khái niệm "chiến lược" được sử dụng đầu tiên trong lĩnh vực quân sự, sau đó trong lĩnh vực chính trị. Từ những năm 50 - 60 của thế kỷ thứ XX, khái niệm chiến lược được sử dụng trong lĩnh vực kinh tế, xã hội. Nếu theo quan điểm quân sự hay chính trị, "chiến lược" thường được hiểu là hướng và cách giải quyết nhiệm vụ đặt ra mang tính toàn cục, tổng thể và trong thời gian dài.

Riêng trong lĩnh vực kinh tế, cũng có khá nhiều quan niệm bàn về chiến lược phát triển kinh tế - xã hội (gọi tắt là chiến lược phát triển). Tổ chức phát triển công nghiệp của Liên hợp quốc (UNIDO) cho rằng: thông thường chiến lược phát triển có thể mô tả như một bản phác thảo quá trình phát triển nhằm đạt được những mục tiêu đã định cho một thời kỳ dài. Chiến lược cung cấp một "tầm nhìn" của một quá trình phát triển mong muốn và giải pháp tổng thể tiến hành; chiến lược hướng dẫn các nhà hoạch định chính sách trong việc huy động và phân bổ các nguồn lực.

Vậy, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội chủ yếu ở tầm quốc gia, và được hiểu đầy đủ là một hệ thống các phân tích, đánh giá và lựa chọn thể hiện những quan điểm, tầm nhìn, mục tiêu của một quá trình phát triển mong muốn và sự nhất quán về con đường và các giải pháp cơ bản để thực hiện.

Các bộ phận chiến lược thuộc phạm vi chiến lược phát triển kinh tế - xã hội xét trên phạm vi tổng thể quốc gia bao gồm: chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội vùng, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Các chiến lược kinh doanh của doanh nghiệp hay chiến lược sản phẩm của doanh nghiệp không thuộc phạm vi của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội xét trên phạm vi tổng thể quốc gia.

Từ quan niệm trên, có thể nhận thấy những đặc trưng cơ bản thể hiện chức năng của chiến lược khác với các văn bản hoạch định khác, bao gồm:

- Tính chất dài hạn và sự tương đối trong phân đoạn thời gian.

Chiến lược như trên đã nói là sự mô tả mong muốn về viễn cảnh tương lai phát triển, vì vậy tốt nhất thường không bị chặn bởi thời gian. Khoảng thời gian chiến lược chỉ được ước tính sau khi đã hình dung ra bức tranh viễn cảnh của đất nước và nó phụ thuộc vào khả năng nhìn xa trông rộng của các nhà hoạch định chiến lược về tương lai. Thời gian chiến lược có thể 10 năm, 20 năm; thậm chí, có những nước hiện nay đã xây dựng chiến lược phát triển đất nước đến thập niên 50 của thế kỷ 21. Khoảng thời gian của chiến lược được xác định một cách tương đối chứ không đòi hỏi chính xác như các văn bản kế hoạch.

- Tính chất định tính là chủ yếu.

Chiến lược là một sự lựa chọn về "con đường" mà quốc gia sẽ đi theo để hướng đến một "mục đích tổng thể" trong dài hạn. Chức năng chủ yếu của chiến lược là định hướng, là vạch ra các đường nét chủ yếu cho sự phát triển của đất nước trong thời gian dài, vì vậy chiến lược sẽ mang tính chất định tính là chủ yếu. Do đó, chiến lược không có các chỉ tiêu định lượng, tính định lượng trong chiến lược chỉ thể hiện ở một mức độ cần thiết, trong đó bao gồm một số tính toán, các dự báo, các luận chứng cần thiết.

- Tính kết quả, thành quả và thể hiện sự đột phá, ưu tiên

Nội dung chính của chiến lược là phản ánh đích, điểm đến cuối cùng trong lộ trình của một giai đoạn phát triển, bức tranh vẽ ra phải rõ ràng, hoàn chỉnh, tổng thể trong đó hiện diện tất cả những thành quả của quá trình phấn đấu. Chúng ta phải hiểu chiến lược không phải là chiến thuật, không phản ánh nhiều các giải pháp, hay những tính toán thể hiện chi phí hay hiệu quả của quá trình thực hiện các bước đi cụ thể. Đây là cũng là đặc điểm để phân biệt rõ chiến lược với quy hoạch, kế hoạch hay chương trình, dự án phát triển. Mặc dù vậy, trong chiến lược phải thể hiện rõ được quan điểm ưu tiên, những điểm nhấn mang tính đột phá để thực hiện quá trình phát triển dài hạn.

1.2. Sự cần thiết của chiến lược phát triển

Không phải ngẫu nhiên mà khái niệm chiến lược lại được chuyển nhanh từ quân sự, chính trị sang kinh tế, xã hội. Nhất là trong điều kiện nền kinh tế thị trường hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, nền kinh tế của mỗi nước trở thành một mắt xích trong hệ thống kinh tế thế giới, việc xây dựng và quản lý bằng chiến lược phát triển là một yêu cầu bức thiết đặt ra và có ý nghĩa rất quan trọng đối với mọi quốc gia. Sự cần thiết phải có chiến lược phát triển được lý giải bởi các lý do sau đây:

Thứ nhất, xuất phát tính chất cạnh tranh ngày càng sâu sắc của nền kinh tế thị trường hội nhập quốc tế. Nền kinh tế thị trường hội nhập quốc tế làm cho mỗi quốc gia trở thành một khâu trong chuỗi dây chuyền giá trị toàn cầu, điều đó tạo nhiều cơ

hội để các nước có thể nhanh chóng thực hiện được mục tiêu phát triển. Tuy vậy, nó cũng tạo ra những thách thức lớn cho các quốc gia, nhất là các nước đang phát triển, vì thị trường chính là chiến trường. Tính chất cạnh tranh trở nên ngày càng khốc liệt hơn đòi hỏi mỗi quốc gia phải chủ động trong quá trình lựa chọn, xác định tầm nhìn bao quát, tìm ra hướng đi trong dài hạn. Như vậy vận dụng và quản lý bằng chiến lược phát triển sẽ giúp các nhà lãnh đạo, các nhà hoạch định chủ động xem xét và xác định đất nước sẽ đi theo hướng nào và khi nào thì đạt tới.

Thứ hai, những hạn chế, bất cập của nền kinh tế thị trường. Trong điều kiện nền kinh tế thị trường mở, điều kiện môi trường mà các quốc gia phải đối mặt luôn biến đổi nhanh chóng, những biến đổi nhanh chóng thường tạo ra hay làm mất đi những cơ hội và nguy cơ bất ngờ trong các yếu tố môi trường phát triển, phương thức quản lý bằng chiến lược giúp các nhà hoạch định chủ động và kịp thời dự báo, tính toán và xác định cơ hội và thách thức, nhằm tận dụng và khai thác triệt để cơ hội, giảm thiểu tác động tiêu cực của thách thức để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội trong tương lai.

Thứ ba, chiến lược cung cấp một tầm nhìn và khuôn khổ chung cho xây dựng và triển khai các văn bản hoạch định ở các cấp thấp hơn. Chiến lược đóng vai trò là ngọn đèn hải đăng trên biển, nó được coi là một định hướng, là cơ sở cho xây dựng chính sách, quy hoạch và kế hoạch trung hạn, ngắn hạn. Chiến lược cung cấp tầm nhìn và khuôn khổ tổng quát cho việc thực hiện các quan hệ hợp tác hay hội nhập quốc tế một cách chủ động và có hiệu quả.

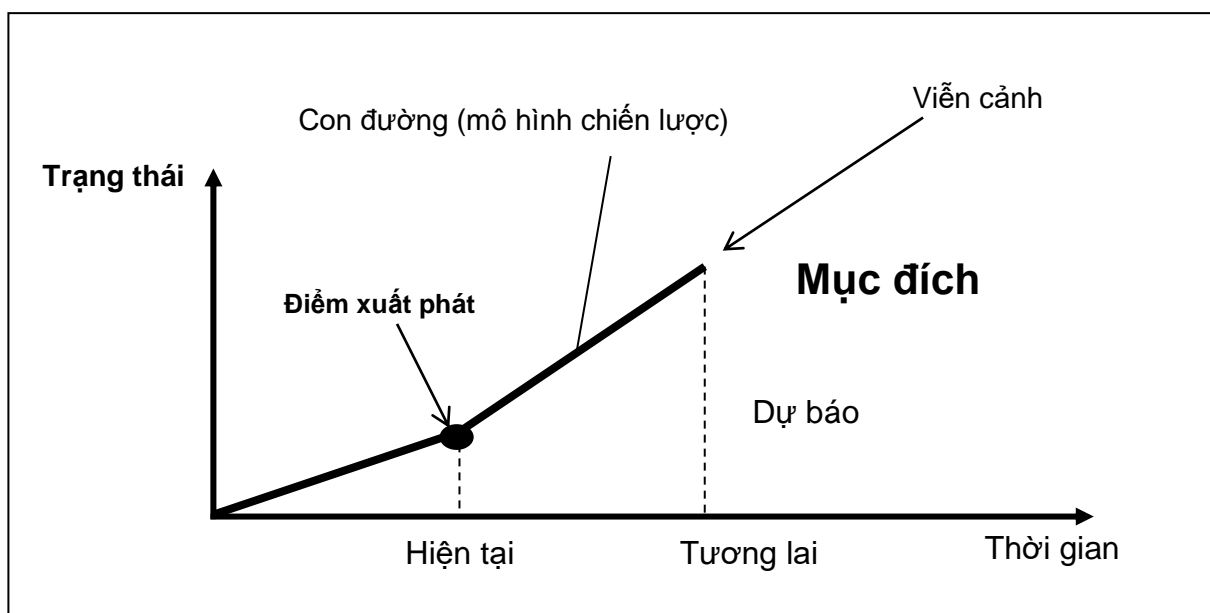
Cùng với quá trình đổi mới cơ chế kinh tế Việt Nam đã có chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm đầu tiên được xây dựng cho thời kỳ 1991 - 2000 và "tầm nhìn" đến năm 2020. Mục tiêu của chiến lược là ổn định và phát triển kinh tế - xã hội. Chiến lược này được điều chỉnh tại Đại hội Đảng lần thứ VIII (năm 1996) với trọng tâm là đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, điểm đến của chiến lược 1991-2000 là hoàn thành giai đoạn xây dựng tiền đề của một nước công nghiệp hóa. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2001 – 2010, đã được thông qua tại Đại hội Đảng CSVN lần thứ IX. Bản chiến lược này có sự hoàn thiện hơn về mặt phương pháp luận, đáp ứng được những đòi hỏi của thời kỳ mới, chủ đề (phản ánh nội dung) của chiến lược 2001-2010 là: tiếp tục đổi mới, phát huy sức mạnh toàn dân tộc, thực hiện công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Điểm đến của chiến lược 2001- 2010 là hoàn thành giai đoạn 2, xây dựng nền tảng của một nước công nghiệp hóa; đưa đất nước ra khỏi danh sách các nước nghèo và từng bước cạnh tranh hội nhập thắng lợi, có

vị trí xứng đáng trong khu vực và cộng đồng quốc tế. Hiện nay, chúng ta lại đang chuẩn bị cho sự ra đời của bản chiến lược thời kỳ 2011-2020, nội dung của chiến lược giai đoạn này là tìm đến việc hoàn thiện các tiêu chí của một nước công nghiệp hóa đến năm 2020, Việt Nam trở thành một nước công nghiệp phát triển theo hướng hiện đại.

1.3. Nội dung của chiến lược phát triển

Chúng ta xuất phát từ việc nêu ra các câu hỏi chủ yếu cần giải đáp trong hoạch định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, đó là: Chúng ta đang đứng ở đâu? Muốn đi đến đâu? đi bằng cách nào? và làm thế nào biết được đã đi đúng và đã đi đến? Trả lời những câu hỏi này liên quan đến nội dung cơ bản của chiến lược phát triển. Có thể mô tả và phân tích nội dung của chiến lược bằng sơ đồ sau:

Sơ đồ: Ba nội dung chiến lược cơ bản



Sơ đồ trên, mô tả ba nội dung cơ bản của chiến lược quốc gia, bao gồm:

(1) *Xác định xuất phát điểm của chiến lược.* Đây chính là quá trình xác định điểm đầu của "con đường" chiến lược, tức là trả lời câu hỏi hiện nay chúng ta đang ở đâu? Trả lời câu hỏi này cần làm rõ được hai nội dung, thứ nhất là chúng ta đang ở đâu so với chính mình (vị trí tuyệt đối) và chúng ta đang ở đâu xét một cách tương đối so với các quốc gia khác (vị trí tương đối). Việc xác định điểm đứng của thời kỳ chiến lược đòi hỏi phải có sự phân tích kỹ lưỡng các yếu tố tiềm năng phát triển kinh tế - xã hội, thực trạng quá trình phát triển của đất nước trong khoảng thời gian dài, dự báo các yếu tố tác động có liên quan đến cơ hội thách thức cho phát triển kinh tế - xã hội trong tương lai.

(2) *Xác định Đích đến của chiến lược.* Đây là điểm "cuối" của con đường chiến lược, tức là trả lời câu hỏi chúng ta muốn đi tới đâu ? Trả lời câu hỏi đích đến của chiến lược, thực chất là hình dung ra một bức tranh viễn cảnh" về "trạng thái mong muốn" đạt tới của một quốc gia trong tương lai xa. Đây là khái niệm trọng tâm nhất trong chiến lược, nó thể hiện khả năng "nhìn xa trông rộng" của người làm chiến lược, hay nói cách khác nó thể hiện cái "tầm" của người làm chiến lược / lãnh đạo quốc gia.

Lưu ý rằng, đích đến của một chiến lược sẽ không nhất thiết phải gò bó với một "khung thời gian" theo kiểu các giai đoạn là bội số của 5 hay 10 năm, nếu chúng ta gò vào khung thời gian cụ thể thì sẽ bị ảnh hưởng bởi tư tưởng làm KH chứ không phải là làm chiến lược.

Bức tranh viễn cảnh phải tương đối rõ ràng để chúng ta có thể hình dung cái đích chúng ta muốn đến là cái gì (không phải là một bức tranh trừu tượng) nhưng cũng không quá cụ thể để gò bó sự sáng tạo trong tầm nhìn. Đây chính là sự khác biệt của chiến lược so với kế hoạch.

Trong nội dung xác định đích đến, cần quan tâm đến các quan điểm phát triển cơ bản đó là những tư tưởng chủ đạo thể hiện tính định hướng của chiến lược. Việc xác định các quan điểm chủ đạo có ý nghĩa quan trọng trong việc tìm ra các bước ngoặt của con đường phát triển tạo động lực cơ bản xuyên suốt quá trình phát triển của đất nước. Các mục tiêu của chiến lược là các mục tiêu tổng quát, chủ yếu tập trung vào các vấn đề nâng cao đời sống xã hội của các tầng lớp dân cư, thay đổi bộ mặt đất nước, tạo thế vững chắc cho đất nước, phản ánh được những biến đổi quan trọng của nền kinh tế.

(3) *Tìm ra con đường kết nối hiện tại với tương lai,* tức trả lời câu hỏi làm thế nào để đi đến đích. Trả lời câu hỏi này chính là việc xác định "đường đi, nước bước" để dẫn dắt quốc gia hướng tới. Cách thức để đưa một quốc gia đến đích được gọi là "công thức chiến lược" hay nói một cách khác là "mô hình chiến lược". Các mô hình chiến lược được phản ánh qua hệ thống các chính sách và biện pháp. Đây là thể hiện sự hướng dẫn về cách thức thực hiện các mục tiêu đề ra. Nó bao gồm các chính sách và biện pháp về cơ cấu và cơ chế vận hành hệ thống kinh tế xã hội, các chính sách về bồi dưỡng, khai thác, huy động, phân bổ và sử dụng hợp lý các nguồn lực phát triển. Các giải pháp chính là thể hiện tính "đột phá" của chiến lược.

2. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội

2.1. Khái niệm và đặc trưng của quy hoạch

Khái niệm quy hoạch đặt ra trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội

chủ nghĩa, với sự đổi mới quy trình KHH theo hướng gắn kết một cách logic giữa các bộ phận cấu thành hệ thống KHH ở Việt Nam.

Nếu chiến lược phát triển là vạch ra các đường nét hướng đạo cho sự phát triển trong một thời gian dài thì *quy hoạch phát triển thể hiện tầm nhìn, sự bố trí chiến lược về thời gian và không gian lãnh thổ, xây dựng khung vĩ mô về tổ chức không gian để chủ động hướng tới mục tiêu, đạt hiệu quả cao, phát triển bền vững. Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội là văn bản luận chứng và lựa chọn phương án phát triển hợp lý và tổ chức kinh tế - xã hội dài hạn (ít nhất là 5 năm) trên không gian lãnh thổ nhất định.*

Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng, vùng kinh tế trọng điểm; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh, cấp huyện; quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực cấp quốc gia, cấp tỉnh; quy hoạch phát triển các sản phẩm chủ yếu cấp quốc gia, cấp tỉnh.

Chiến lược và quy hoạch đều là hai văn bản mang tính định hướng phát triển, nhưng quy hoạch có những đặc trưng khác biệt so với chiến lược:

Một là, quy hoạch mang tính cụ thể hơn chiến lược cả về thời gian và nội dung. Về mặt thời gian, quy hoạch yêu cầu có quy định khung thời gian cụ thể và chính xác. Ở Việt Nam, quy hoạch tổng thể lập cho thời kỳ 10 năm, tầm nhìn 15 đến 20 năm và thể hiện cho từng thời kỳ 5 năm. Về mặt nội dung, nếu câu hỏi trọng tâm của chiến lược là chúng ta sẽ đi đến đâu? Thì câu hỏi của quy hoạch là, để đạt được mục tiêu đặt ra, thì tổ chức không gian kinh tế, xã hội, các mô hình tổ chức hoạt động kinh tế xã hội như thế nào? Như vậy, đặc trưng về nội dung của quy hoạch là thể hiện sự lựa chọn mô hình về tổ chức không gian hợp lý về phát triển kinh tế.

Hai là, nếu chiến lược là thể hiện sự mong đợi về viễn cảnh tương lai, phản ánh thành quả của sự phát triển, thì quy hoạch phải là một bản luận chứng khoa học, chứng minh được đầy đủ sự hợp lý, tính hiệu quả và tính khả thi của các phương án phát triển và tổ chức không gian hoạt động kinh tế, xã hội.

2.2. Vai trò, chức năng và yêu cầu đặt ra cho quy hoạch

Trước hết quy hoạch là sự thể hiện của chiến lược trong thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Quy hoạch cụ thể hoá chiến lược cả về mục tiêu và các giải pháp. Nếu không có quy hoạch sẽ mù quáng, lộn xộn, đổ vỡ trong phát triển, quy hoạch để định hướng, dẫn dắt, hiệu chỉnh trong đó có cả điều chỉnh thị trường. Mặt khác, quy hoạch còn có chức năng là cầu nối giữa chiến lược và kế hoạch và quản lý thực hiện chiến lược, cung cấp các căn cứ khoa học cho các cấp để chỉ đạo vĩ mô nền

kinh tế thông qua các kế hoạch, các chương trình dự án đầu tư, bảo đảm cho nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững và có hiệu quả.

Nếu nói về yêu cầu đặt ra trong quy hoạch, thì phát triển bền vững là đòi hỏi cao nhất. Tính bền vững chi phối nội dung và phương pháp quy hoạch phát triển kinh tế xã hội. Phương án quy hoạch phải phản ánh các vấn đề về tự nhiên, kinh tế, xã hội và môi trường. Chất lượng của quy hoạch phát triển kinh tế xã hội phụ thuộc rất nhiều vào mức độ đề cập đầy đủ toàn diện và hoàn thiện các vấn đề nói trên. Yêu cầu này đặt ra nghiêm ngặt trong quá trình xác định nội dung và phương pháp xây dựng quy hoạch.

Ở Việt Nam, công tác quy hoạch phát triển trong thời gian qua đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể. Chúng ta đã có quy hoạch tổng thể phát triển công nghiệp và kết cấu hạ tầng thời kỳ 1996 - 2010; quy hoạch tổng thể 8 vùng kinh tế và các tỉnh, thành phố, quy hoạch tổng thể 3 vùng kinh tế trọng điểm Bắc, Nam và miền Trung v.v.. Các quy hoạch này đã góp phần làm cơ sở cho các kế hoạch, chương trình, các dự án đầu tư phát triển của Nhà nước và các địa phương.

2.3. Nội dung tổng quát của quy hoạch

Để bảo đảm những yêu cầu đặt ra và thể hiện được vai trò của nó, quy hoạch phát triển bao gồm các nội dung sau:

- Phân tích tiềm năng, đánh giá thực trạng phát triển và dự báo các yếu tố tác động bên trong và bên ngoài.

Nội dung cụ thể của phần này bao gồm: (1) phân tích, đánh giá các điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và dự báo khả năng khai thác cũng như bảo vệ chúng; (2) Phân tích, đánh giá dự báo dân số, phân bố dân cư gắn với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và các giá trị văn hóa phục vụ phát triển; (3) Phân tích đánh giá hệ thống kết cấu hạ tầng về mức độ đáp ứng nhu cầu phát triển cao hơn; (4) Phân tích đánh giá quá trình phát triển và thực trạng phát triển kinh tế - xã hội của đối tượng quy hoạch; (5) phân tích và đánh giá ảnh hưởng của các yếu tố trong nước và quốc tế; (6) Đánh giá lợi thế so sánh, hạn chế và cơ hội cùng thách thức đối với phát triển của đối tượng quy hoạch trong thời kỳ quy hoạch.

- Luận chứng mục tiêu phát triển (cả mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể) bao gồm: (1) mục tiêu kinh tế: tăng trưởng GDP, tổng GDP, giá trị xuất khẩu, GDP/người, thu ngân sách, năng suất lao động và khả năng cạnh tranh; (2) Mục tiêu xã hội, gồm: mức tăng việc làm, giảm thất nghiệp, giảm đói nghèo, mức độ phổ cập giáo dục, tỷ lệ tăng dân số, tỷ lệ lao động qua đào tạo, mức giảm bệnh tật và tệ nạn xã hội; (3) Mục tiêu môi trường: bảo đảm yêu cầu về môi trường trong sạch và giảm mức độ ô nhiễm

môi trường; (4) mục tiêu quốc phòng an ninh: ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, phát triển kinh tế gắn với an ninh quốc phòng.

- Xác định các nhiệm vụ cụ thể đạt được trong thời kỳ quy hoạch, bao gồm: luận chứng về cơ cấu kinh tế, luận chứng các phương án phát triển; xác định phương hướng phát triển ngành, lĩnh vực then chốt và sản phẩm chủ yếu; phương hướng phát triển ngành, sản phẩm chủ lực và lựa chọn cơ cấu đầu tư; căn cứ phát triển nguồn nhân lực và các giải pháp phát triển, đào tạo nguồn nhân lực.

- Luận chứng phương án tổng hợp về tổ chức kinh tế - xã hội, bao gồm: tổ chức lãnh thổ hệ thống đô thị và khu công nghiệp; định hướng tổ chức lãnh thổ khu vực nông thôn; phương hướng phát triển các vùng kinh tế - xã hội những vùng kinh tế động lực và các vùng đang kém phát triển; các giải pháp giải quyết chênh lệch về trình độ phát triển và mức sống dân cư giữa các khu vực, giữa thành thị, nông thôn, giữa các tầng lớp dân cư.

- Quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng bảo đảm yêu cầu trước mắt, lâu dài của các hoạt động kinh tế - xã hội trên vùng quy hoạch, bao gồm: lựa chọn phương án phát triển mạng lưới giao thông; phương án phát triển thông tin liên lạc và bưu chính viễn thông; phương án phát triển mạng lưới điện; phương án phát triển thủy lợi cấp nước; phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng xã hội và phúc lợi công cộng.

- Định hướng quy hoạch sử dụng đất

- Luận chứng danh mục đầu tư và nhu cầu vốn cho các dự án ưu tiên đầu tư

- Luận chứng bảo vệ môi trường: xác định những lãnh thổ đang bị ô nhiễm môi trường trầm trọng, những lãnh thổ nhạy cảm về môi trường, đề ra các giải pháp thích ứng để bảo vệ hoặc sử dụng.

- Xác định các giải pháp về cơ chế, chính sách nhằm thực hiện quy hoạch; đề xuất chương trình dự án đầu tư trọng điểm có tính toán cân đối nguồn vốn bảo đảm thực hiện và luận chứng các bước thực hiện quy hoạch. Các giải pháp nhấn mạnh đến: giải pháp huy động Vốn đầu tư, đào tạo nguồn nhân lực, giải pháp về khoa học công nghệ, giải pháp về cơ chế chính sách và cuối cùng là giải pháp liên quan đến tổ chức thực hiện.

3. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch phát triển)

3.1. Tổng quan về kế hoạch phát triển

3.1.1 Khái niệm và đặc trưng

Những phần trên đã đề cập một cách tổng quan đến chiến lược và quy hoạch trong hệ thống KHH ở Việt Nam. Trong đó, chiến lược đóng vai trò định hướng xác

định tầm nhìn dài hạn, quy hoạch đi sâu vào định hướng về không gian và tổ chức kinh tế xã hội. Tuy nhiên để quản lý, điều tiết các hoạt động kinh tế, xã hội diễn ra trong từng giai đoạn, thời điểm cụ thể, chúng ta phải dựa trên những công cụ cụ thể hơn và kế hoạch phát triển chính là một trong những công cụ ấy. *Kế hoạch phát triển là một công cụ quản lý và điều hành vĩ mô nền kinh tế quốc dân, nó xác định một cách hệ thống những hoạt động nhằm phát triển kinh tế xã hội theo những mục tiêu, chỉ tiêu và các cơ chế chính sách sử dụng trong một thời kỳ nhất định.*

Trong hệ thống KHH ở Việt Nam, kế hoạch đóng vai trò là công cụ tổ chức triển khai, theo dõi đánh giá các hoạt động kinh tế xã hội trong từng giai đoạn nhất định. Kế hoạch có nhiệm vụ cụ thể hoá các mục tiêu định hướng của chiến lược phát triển và các phương án quy hoạch tổ chức sản xuất để từng bước thực hiện và biến chiến lược, quy hoạch thành thực tế cuộc sống. Kế hoạch phát triển được thể hiện rõ nhất (so với chiến lược và quy hoạch) qua hệ thống mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể và những giải pháp, chính sách thích hợp với từng giai đoạn.

Đặc trưng của kế hoạch thể hiện rõ qua sự so sánh với chiến lược phát triển theo những khía cạnh cơ bản sau:

Thứ nhất, tính phân đoạn trong kế hoạch chặt chẽ hơn

Trong kế hoạch, một yêu cầu mang tính nguyên tắc là phải có khung thời gian rõ ràng. Chúng ta không thể nói, KH cho những năm đầu thế kỷ 21, kế hoạch cho những năm 2000, mà phải là kế hoạch thời kỳ 2001 - 2005 hay kế hoạch năm 2000. Về thời gian, kế hoạch thường được chia thành nhiều mức độ khác nhau: KH 5 năm, KH 3 năm, KH hàng năm, KH quý tháng v.v.. Trong các khoảng thời gian cụ thể ấy, chúng ta phải thực hiện được một số mục tiêu, chỉ tiêu cụ thể nhằm thực hiện các bước đi của chiến lược và quy hoạch.

Thứ hai, tính định lượng cụ thể hơn

Kế hoạch và chiến lược đều bao gồm cả mặt định tính và định lượng, tuy vậy mặt định lượng là đặc trưng cơ bản hơn của kế hoạch. Quản lý bằng kế hoạch mang tính cụ thể hơn, chi tiết hơn và nó dựa trên các dự báo mang tính chất ổn định hơn. Định lượng của KH được thể hiện thông qua hệ thống các chỉ tiêu phản ánh mục tiêu, kết quả, đầu ra hay hoạt động cần đạt được trong giai đoạn kế hoạch. Bên cạnh đó là các chỉ tiêu phản ánh nhu cầu nguồn lực cần thiết để thực hiện nhiệm vụ đặt ra.

Thứ ba, tính kết quả và tính hiệu quả rõ ràng hơn

Mục tiêu của chiến lược chủ yếu là vạch ra các hướng phát triển chủ yếu, tức là nó thể hiện tính hướng đích là chính. Trong khi đó mục tiêu của kế hoạch là phải thể

hiện ở tính kết quả. Điều này có nghĩa là một kế hoạch phải thể hiện được các hoạt động, các giải pháp cụ thể và thời gian xác định. Vì vậy các mục tiêu, các chỉ tiêu của kế hoạch chi tiết hơn, đầy đủ hơn và trên một mức độ nào đó ở các nước có nền kinh tế hỗn hợp thì nó còn thể hiện một tính pháp lệnh nhất định.

3.1.2. Hệ thống chỉ tiêu trong kế hoạch phát triển

Hệ thống chỉ tiêu trong kế hoạch phát triển được hiểu là thước đo cụ thể nhiệm vụ cần đạt được của thời kỳ kế hoạch. Các thước đo này thể hiện cả về số và chất lượng. Nó cho phép xác định nội dung cơ bản của quá trình phát triển kinh tế - xã hội, các bộ phận cấu thành cụ thể của nó và được nhà nước sử dụng để thực hiện quá trình điều tiết nền kinh tế. Hiện nay trong nội dung đổi mới KHH ở Việt Nam đặt ra vấn đề là KH, nhất là KH 5 năm phải tăng phần định tính, giảm bớt phần định lượng tức là giảm bớt số lượng các chỉ tiêu. Điều đó không có nghĩa là tính chất định lượng của KH bị giảm sút mà là muốn để cho bản kế hoạch thị trường mềm hơn, năng động linh hoạt hơn. Để làm cho tính chất định lượng của KH vẫn được bảo đảm thì phải thay đổi cách thức định lượng và giới hạn khung khó định lượng hợp lý.

Có nhiều cách phân loại hệ thống chỉ tiêu kế hoạch:

- Đứng trên góc độ phạm vi quản lý, hệ thống chỉ tiêu bao gồm:
 - + Các chỉ tiêu kế hoạch quốc gia như: Chỉ tiêu phản ánh chương trình phát triển kinh tế đất nước, các dự báo kinh tế - xã hội, các chỉ tiêu của hệ thống tài khoản quốc gia, nguồn ngân sách chính phủ và tài chính nhà nước.
 - + Các chỉ tiêu kế hoạch của tỉnh, thành phố bao gồm các chỉ tiêu phản ánh chương trình phát triển của các vùng và ngân sách địa phương.
 - + Hệ thống các chỉ tiêu phát triển của từng ngành, nội bộ ngành như công nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn, giao thông, bưu chính viễn thông.
- Để giảm bớt chỉ tiêu trong từng bản kế hoạch điều quan trọng là kế hoạch của cấp nào chỉ nên quán xuyên các chỉ tiêu cấp đó. KH quốc gia không nên bao hàm các chỉ tiêu ở phạm vi ngành hay địa phương.
 - Đứng trên góc độ nội dung, hệ thống chỉ tiêu được chia thành các chỉ tiêu phát triển kinh tế và các chỉ tiêu phát triển xã hội.
 - + Các chỉ tiêu kinh tế đặt ra nhiệm vụ về tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và những cân đối nguồn lực chủ yếu.
 - + Các chỉ tiêu xã hội đưa ra các mục tiêu giải quyết các vấn đề như: Xoá đói giảm nghèo, công bằng xã hội, phát triển y tế, giáo dục, khoa học - công nghệ và các mục tiêu xã hội khác.

Để thực hiện sự gắn bó giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội, hiện nay, người ta thường đặt ra các chỉ tiêu mang tính lồng ghép. Các chỉ tiêu lồng ghép thường thể hiện được nhiều nội dung, nhiều yêu cầu trong khung khổ một chỉ tiêu, ví dụ như: chỉ tiêu tốc độ tăng thu nhập bình quân trên đầu người sẽ bao hàm trong đó chỉ tiêu về kinh tế là tốc độ tăng trưởng kinh tế và chỉ tiêu xã hội là tốc độ tăng dân số. Dựa vào chỉ tiêu lồng ghép, các nhà hoạch định sẽ thống nhất đưa ra được những giải pháp đồng bộ hơn và mang tính ràng buộc lẫn nhau tốt hơn. Quay trở lại ví dụ trên, với chỉ tiêu tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người, chúng ta sẽ hướng tới hai giải pháp chính sách tương thích với nhau, đó là giải pháp tăng trưởng GDP và giải pháp hạn chế tỷ lệ tăng dân số.

- Đứng trên góc độ quản lý, hệ thống kế hoạch có các chỉ tiêu:

+ Chỉ tiêu pháp lệnh được Chính phủ và quốc hội phê duyệt và trở thành bắt buộc phải hoàn thành trong thời kỳ kế hoạch.

+ Chỉ tiêu hướng dẫn thường mang tính định hướng hoạt động của các ngành, địa phương, các đơn vị kinh tế và dùng để phân tích, so sánh đánh giá mức độ phát triển của các đối tượng kế hoạch hoá.

+ Các chỉ tiêu dự báo ở tầm vĩ mô làm cơ sở luận chứng cho các chỉ tiêu pháp lệnh phê chuẩn và được xem như các số liệu thông tin kinh tế cho các đơn vị kinh tế, các ngành, địa phương và các cơ quan có liên quan tham khảo. Trong nền kinh tế thị trường, các doanh nhân, các địa phương, ngành rất cần có các thông tin mang tính dự báo do các nhà kế hoạch quốc gia cung cấp.

- Theo phạm vi đơn vị đo lường, hệ thống chỉ tiêu kế hoạch gồm có các chỉ tiêu hiện vật và giá trị.

+ Chỉ tiêu hiện vật xác định mặt vật chất của sản xuất, được đo lường bằng các đơn vị đo hiện vật như : Cái, con, trọng lượng, kích thước, dung tích v.v.. chỉ tiêu hiện vật có tác dụng xác định cụ thể quy mô của sản xuất và dịch vụ, nó đưa ra khả năng thiết lập mối quan hệ trực tiếp giữa mục tiêu sản xuất sản phẩm với khối lượng nhu cầu cung cấp các hàng hoá trung gian.

+ Chỉ tiêu giá trị đo lường các nhiệm vụ, mục tiêu và quy mô phát triển của nền kinh tế dưới hình thái tiền tệ, nó được sử dụng để hình thành các cân đối vĩ mô, các con số phản ánh tổng hợp nội dung phát triển kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế và hướng phát triển của các ngành, vùng v.v...

Ngoài ra, đứng trên góc độ đơn vị đo, các chỉ tiêu KH còn chia thành chỉ tiêu tương đối và tuyệt đối; chỉ tiêu phản ánh số lượng và chất lượng. Để thực hiện quan

điểm giảm bớt số lượng chỉ tiêu nhưng không giảm tính chất định lượng của KH, cần lưu ý trong nền kinh tế thị trường, cần nhấn mạnh nhiều hơn đến chỉ tiêu giá trị, các chỉ tiêu tương đối và các chỉ tiêu phản ánh chất lượng.

3.1.3. Các bộ phận cấu thành hệ thống kế hoạch phát triển

Nếu xét về tính chất, nội dung, có thể phân loại hệ thống KH phát triển chia thành hai nhóm là các kế hoạch mục tiêu và các kế hoạch biện pháp. Nhóm các kế hoạch mục tiêu (gọi là KH phát triển), gồm có: Kế hoạch tăng trưởng kinh tế; kế hoạch chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển các ngành lĩnh vực kinh tế; kế hoạch phát triển vùng kinh tế; kế hoạch nâng cao phúc lợi xã hội. Nhóm kế hoạch biện pháp bao gồm: kế hoạch vốn đầu tư, kế hoạch lao động việc làm; kế hoạch ngân sách, kế hoạch cung ứng tiền tệ; kế hoạch cân đối thương mại và thanh toán quốc tế.

Nếu xét theo góc độ thời gian: có thể có các loại kế hoạch dài hạn 10 năm; kế hoạch trung hạn 5 năm hoặc 3 năm; kế hoạch ngắn hạn 1 năm và dưới 1 năm. Ở Việt Nam hiện nay, trên tầm vĩ mô chúng ta có kế hoạch trung hạn 5 năm và kế hoạch ngắn hạn 1 năm. Kế hoạch 5 năm được xây dựng trước mỗi kỳ Đại hội Đảng. Kế hoạch 5 năm là cơ sở và định hướng cho việc xây dựng và thực hiện kế hoạch hàng năm.

3.2. Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch 5 năm)

3.2.1 Khái niệm và vị trí

Kế hoạch 5 năm là sự cụ thể hoá các chiến lược và quy hoạch phát triển trong lộ trình phát triển dài hạn của đất nước. KH xác định các mục tiêu, chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, nâng cao phúc lợi xã hội trong thời kỳ 5 năm và xác định các cân đối, các chính sách phân bổ nguồn lực, vốn cho các chương trình phát triển của khu vực kinh tế Nhà nước và khuyến khích sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân.

Nghị quyết Đại hội IX của Đảng cộng sản Việt Nam đã xác định "Xây dựng kế hoạch 5 năm trở thành công cụ chủ yếu của hệ thống kế hoạch hoá phát triển". KH 5 năm được xác định là trung tâm trong hệ thống KHH phát triển điều đó được giải thích bởi các lý do sau đây:

(i) Thông thường các dự án đầu tư bắt đầu có lợi tức sau 1 năm hoặc một vài năm sau so với thời điểm bắt đầu xây dựng, vì vậy thời hạn 5 năm là khoảng thời gian đủ (so với kế hoạch 1 năm) để có thể đánh giá chính xác hiệu quả của các dự án đầu tư, hiệu ứng của các giải pháp, chính sách phát triển kinh tế xã hội.

(ii) Yêu cầu của kế hoạch là phải xác định hệ thống chỉ tiêu một cách cụ thể đo lường nhiệm vụ cần phải đạt được trong một thời kỳ nhất định, vì vậy những kế hoạch trong phạm vi 5 năm thường bảo đảm đưa ra những chỉ tiêu chính xác hơn, dễ thực thi hơn những kế hoạch có thời gian dài hạn.

(iii) Kế hoạch 5 năm thường được xác định trong một nhiệm kỳ Đại hội Đảng và trùng lặp với nhiệm kỳ làm việc của cơ quan Chính phủ, vì vậy coi kế hoạch 5 năm là trung tâm là một quan điểm gắn lãnh đạo chính trị với lãnh đạo kinh tế, cho phép xác định rõ ràng hơn trách nhiệm của các nhà lãnh đạo chính trị và tạo thuận lợi cho việc đánh giá chính xác hiệu quả, hiệu lực của bộ máy lãnh đạo chính trị.

3.2.2 Nội dung chủ yếu của KH 5 năm

Nội dung chủ yếu của việc làm kế hoạch 5 năm bao gồm việc phân tích đánh giá tình hình kinh tế, xã hội của đất nước; các mục tiêu và giải pháp về phát triển kinh tế, xã hội, nâng cao trình độ dân trí, chăm sóc sức khỏe, xóa đói giảm nghèo v.v.. Cụ thể như sau:

(1) Phân tích tiềm năng, thực trạng phát triển kinh tế - xã hội và đánh giá thực hiện kế hoạch thời kỳ trước.

Việc phân tích tiềm năng, thực trạng phát triển kinh tế - xã hội phải chỉ ra được tiềm năng, thế mạnh, lợi thế so sánh, nêu được những mặt mạnh, yếu, những nội dung làm được và chưa làm được trong thời gian qua. Đối với những mặt đã làm được hay không làm được cần được đánh giá kỹ nguyên nhân, các yếu tố chính sách tác động. Để đánh giá chính xác tiềm năng thực trạng phát triển làm cơ sở cho định hướng phát triển, cần đặt nó trong việc dự báo điều kiện môi trường hoàn cảnh trong nước và quốc tế của thời kỳ kế hoạch 5 năm. Trong quá trình phân tích phải xác định được chúng ta đang đứng ở đâu trong mặt bằng chung của sự phát triển, so sánh với các nước khác, địa phương khác trong khu vực và quốc tế.

(2) Xác định các phương hướng phát triển trong thời kỳ kế hoạch.

Nội dung này bao gồm:

- Xây dựng hệ thống quan điểm phát triển, xác định nhiệm vụ tổng quát và các mục tiêu, chỉ tiêu chủ yếu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn 5 năm. Các mục tiêu KH 5 năm thường hướng tới, bao gồm: mục tiêu tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch cơ cấu kinh tế; mục tiêu ổn định tài chính quốc gia tăng khả năng và tiềm lực tài chính, xử lý hài hòa tích lũy với tiêu dùng, tăng khả năng đầu tư; kiểm chế và khống chế lạm phát, bảo đảm giá trị đồng tiền, cải thiện cán cân thanh toán; tăng khả năng kinh tế đối ngoại, xuất - nhập khẩu và thu hút nguồn vốn bên ngoài; bảo đảm công ăn việc làm, giảm thất nghiệp, phát triển dân trí và nâng cao phúc lợi xã hội;

- Xác định các chương trình và các lĩnh vực phát triển. Các vấn đề được dựa vào chương trình và lĩnh vực phát triển có sự lựa chọn, nó thực sự phải là các vấn đề nổi cộm, trọng yếu cho sự phát triển bền vững của nền kinh tế. Các chương trình phát triển

chính là cơ sở để hoàn thành các nhiệm vụ và mục tiêu phát triển của kỳ kế hoạch 5 năm.

Để thực hiện các nội dung trên, nhất là xác định các chỉ tiêu kế hoạch, cần phải dự báo nhiều phương án khác nhau, việc lựa chọn phương án cần trên cơ sở mục tiêu đặt ra, gắn cụ thể với khả năng nguồn lực và theo quan điểm chủ động khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả nguồn lực của nền kinh tế đa thành phần sở hữu và mở cửa hội nhập.

(3) Xây dựng cân đối vĩ mô và giải pháp lớn. Phần này của kế hoạch 5 năm sẽ bao gồm 2 nội dung cơ bản:

Thứ nhất, là xác định các cân đối vĩ mô chủ yếu: Cân đối vốn đầu tư, cân đối xuất nhập khẩu cán cân thanh toán quốc tế, cân đối sức mua toàn xã hội; xác định các khả năng thu hút vốn cả trong và nước ngoài, đồng thời xác định những quan hệ lớn về phân bổ đầu tư giữa các vùng kinh tế, giữa công nghiệp, nông nghiệp và các lĩnh vực văn hoá, xã hội; xác định các quan hệ cung cầu một số vật tư hàng hoá chủ yếu.

Thứ hai, là xây dựng, hoàn thiện những vấn đề về cơ chế quản lý, các chính sách kinh tế về hiệu lực bộ máy quản lý và các vấn đề tổ chức thực hiện.

3.2.3. Phương pháp xây dựng và quản lý kế hoạch 5 năm

Theo phương pháp truyền thống, Việt Nam và các nước đang phát triển thường xây dựng và quản lý kế hoạch 5 năm theo giai đoạn cố định, ví dụ như kế hoạch 5 năm 1996 - 2000; kế hoạch 5 năm 2001 - 2005; v.v... Theo phương pháp này, các chỉ tiêu kế hoạch được tính cho cả thời kỳ 5 năm bình quân năm, hoặc con số năm cuối. Đây là phương pháp truyền thống dễ xây dựng, dễ quản lý và dễ đánh giá. Tuy vậy, trong điều kiện kinh tế thị trường nhiều biến động, thì phương pháp này có nhiều bất cập, đó là tính thiếu cập nhật sự đổi thay của kinh tế thị trường, các chỉ tiêu xây dựng sẽ trở nên bị lạc hậu thiếu chính xác và kết cuộc là khả năng thực hiện chỉ tiêu trở nên khó khăn hơn.

Hiện nay, các nước như Cộng hoà Pháp, Nhật Bản hay Đức đã áp dụng thành công phương pháp xây dựng kế hoạch 5 năm theo hình thái "cuốn chiếu". Theo đó, kế hoạch 5 năm sẽ xác định các mục tiêu tổng thể, bao gồm kế hoạch chính thức 1 năm đầu, kế hoạch thực hiện dự tính cho năm kế thứ hai và dự báo kế hoạch cho các năm tiếp theo. Mức độ chi tiết cụ thể và chính xác của nội dung kế hoạch của những năm sau phụ thuộc vào số lượng và độ tin cậy của thông tin có được. Kế hoạch 5 năm sẽ được xem xét vào thời gian cuối mỗi năm. Khi uỷ ban kế hoạch hoàn tất năm đầu kế hoạch, họ bổ sung những dự trù, những mục tiêu những dự án cho năm tiếp theo. Ví dụ kế hoạch 2001 - 2005 sẽ được xem xét vào cuối năm 2001 và đề ra kế hoạch mới cho thời kỳ 2002 - 2006, trên thực tế kế hoạch được đổi mới vào thời gian cuối mỗi

năm nhưng số năm vẫn giữ nguyên. Kế hoạch 5 năm xây dựng theo phương pháp "cuốn chiếu" sẽ 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. Phương pháp này đã được đưa ra trong nhiều đề án đổi mới kế hoạch hoá ở Việt Nam.

3.3. Kế hoạch hàng năm phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch hàng năm)

3.3.1. Khái niệm và vị trí

Kế hoạch hàng năm là bước cụ thể hóa kế hoạch 5 năm, là công cụ điều hành các hoạt động mang tính tác nghiệp thường niên của nền kinh tế nhằm thực hiện được mục tiêu của kế hoạch 5 năm.

Trong hệ thống kế hoạch phát triển thì kế hoạch 5 năm là công cụ chính sách định hướng và kế hoạch hàng năm là công cụ thực hiện. Đặc biệt nếu thực hiện kế hoạch 5 năm theo hình thức "cuốn chiếu" thì kế hoạch hàng năm thực chất sẽ là một phần của kế hoạch định hướng 5 năm. Vì vậy, vai trò hay chức năng đầu tiên của kế hoạch năm là cụ thể hoá kế hoạch 5 năm, phân đoạn kế hoạch 5 năm để từng bước thực hiện kế hoạch 5 năm. Quy mô và sự cấu thành của kế hoạch năm vì thế chủ yếu được quyết định bởi ngân sách, các chỉ tiêu kế hoạch 5 năm, các tiến trình trong những nghiên cứu khả thi và những dự án triển khai trong thời kỳ trước. Bên cạnh đó, kế hoạch hàng năm còn là công cụ để điều chỉnh kế hoạch 5 năm có tính đến đặc điểm của từng năm. Ngoài ra, kế hoạch hàng năm còn đóng vai trò độc lập quan trọng, nó có thể bao hàm các nhiệm vụ, các chỉ tiêu chưa được dự kiến trong kế hoạch 5 năm, bảo đảm tính linh hoạt, nhạy bén của kế hoạch hoá nói chung.

3.3.2 Nội dung của kế hoạch hàng năm

Về cơ bản kế hoạch hàng năm có nội dung giống kế hoạch 5 năm nhưng ở mức cụ thể và chi tiết hơn. Cụ thể, nội dung của kế hoạch hàng năm bao gồm:

- Kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội hàng năm. Nó vừa là công cụ để ổn định kinh tế vĩ mô, vừa thực hiện các mục tiêu phát triển của năm đó trong nội dung của kế hoạch định hướng 5 năm. Đây chính là kế hoạch thực hiện của năm hiện hành trong kế hoạch 5 năm. Nó cũng bao gồm các nhiệm vụ chủ yếu của năm, các mục tiêu và các chỉ tiêu phấn đấu về phát triển kinh tế - xã hội cũng như các chính sách và giải pháp chủ yếu áp dụng trong năm kế hoạch.

- Các nội dung mang tính tác nghiệp thường niên cần nhấn mạnh trong kế hoạch hàng năm, gồm có:

(1) Kế hoạch ngân sách bao gồm kế hoạch thu chi ngân sách, cân đối ngân sách hàng năm và xử lý bội chi ngân sách.

(2) Kế hoạch cung ứng tiền tệ: đây là một kế hoạch linh hoạt, nó chính là công cụ để điều hành cung ứng tiền tệ cho nền kinh tế, bảo đảm mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định ở mức độ chấp nhận được, đưa ra các giải pháp điều chỉnh lượng cung tiền trong lưu thông hàng năm

(3) Kế hoạch xuất nhập khẩu và quản lý cán cân thanh toán quốc tế, kế hoạch nợ (vay và trả nợ) nước ngoài.

(4) Kế hoạch giải quyết việc làm: xác định nhu cầu, khả năng cung ứng lực lượng lao động xã hội, các chỉ tiêu lao động, việc làm, khống chế thất nghiệp và chính sách giải quyết việc làm.

Xây dựng kế hoạch hàng năm phải gắn chặt với công tác chỉ đạo điều hành, rõ nét nhất là sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan kế hoạch, đó là: Kế hoạch, tài chính và ngân hàng.

4. Các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội (các chương trình, dự án)

4.1. Khái niệm và vị trí

Chương trình và dự án phát triển kinh tế - xã hội là công cụ triển khai tổ chức thực hiện chiến lược và kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội, nó đưa ra các mục tiêu và tổ chức bảo đảm nguồn lực để thực hiện mục tiêu đối với các vấn đề mang tính bức xúc, nổi cộm và đột phá của nền kinh tế trong thời kỳ kế hoạch.

Kế hoạch hóa và quản lý theo các chương trình và dự án phát triển là việc đưa ra các mục tiêu để xử lý những vấn đề nổi cộm về kinh tế - xã hội của đất nước. Đây là một phương pháp quản lý vừa đặc biệt lại vừa mang tính nghệ thuật cao. Tính đặc biệt thể hiện ở chỗ nó vừa khác hẳn với các phương pháp khác về cơ chế, chính sách, cách điều hành, kiểm tra, đánh giá kết quả, đối tượng hưởng thụ v.v... Còn tính nghệ thuật là phải làm sao chọn đúng đối tượng các vấn đề cần thiết xử lý bằng các chương trình. Tính nghệ thuật này còn thể hiện trong khả năng "lồng ghép" các chương trình trong tổ chức chỉ đạo.

Chức năng chủ yếu của các chương trình và dự án phát triển trong hệ thống KHH bao gồm:

- Cụ thể hoá chiến lược và kế hoạch, đưa nhiệm vụ của kế hoạch vào thực tế cuộc sống. Có thể nói, cùng với kế hoạch hàng năm, các chương trình dự án là công cụ tổ chức triển khai thực hiện kế hoạch 5 năm đối với các vấn đề bức xúc, đột phá. Với chức năng này, một chương trình quốc gia phải bao hàm các mục tiêu cụ thể, các chỉ tiêu biện pháp, và các giải pháp để thực hiện.

- Chức năng thứ hai, nó là một phương pháp để xử lý các vấn đề gay gắt nhất về

kinh tế - xã hội của một quốc gia. Các vấn đề cần phải xây dựng và quản lý bằng chương trình quốc gia là các vấn đề nổi cộm, bức xúc cần xử lý riêng, các đột phá khâu, các mắt xích, các khâu trọng yếu của nền kinh tế.

- Hiện nay theo xu hướng đổi mới kế hoạch hoá, các chương trình, dự án phát triển lại được xem như là cơ sở để thực hiện phân bổ nguồn lực như: vốn đầu tư, ngân sách... thay cho hình thức phân bổ theo đối tượng như trước kia.

Thực hiện kế hoạch hoá theo chương trình quốc gia và dự án phát triển là biện pháp để khắc phục những mặt trái của cơ chế thị trường, tạo sự ổn định về chính trị - xã hội cho kinh tế tăng trưởng một cách bền vững. Việc hình thành và quản lý, điều phối theo các chương trình, dự án, một mặt là thực hiện được quan điểm đầu tư có trọng điểm, đầu tư vào các vấn đề nổi cộm, các mắt xích then chốt trong mọi khía cạnh kinh tế - xã hội - chính trị - quốc phòng của đất nước, mặt khác đây chính là nghệ thuật để thu hút các nguồn vốn bên ngoài, các nhà tài trợ thường đầu tư theo các dự án. Đầu tư theo dự án là nâng cao tiềm lực kinh tế một cách thiết thực, tạo khả năng cạnh tranh và quan trọng là có địa chỉ cụ thể để tính toán hiệu quả.

4.2. Nội dung quá trình xây dựng chương trình dự án

Theo khái niệm và đặc trưng của chương trình dự án, những vấn đề sau đây cần được nhấn mạnh trong quá trình xây dựng:

- *Thứ nhất*, xác định vấn đề cần thiết phải đưa vào chương trình, dự án

Về nguyên tắc, các nội dung mang tính bức xúc, nổi cộm trong chiến lược và kế hoạch 5 năm cần được triển khai tổ chức thực hiện dưới dạng các chương trình và dự án. Tuy vậy, cũng không nên triển khai quá nhiều nội dung của kế hoạch 5 năm bằng các chương trình dự án. Nếu số lượng chương trình dự án quá nhiều thì sẽ làm mất đi tính chất ưu tiên trong việc phân bổ nguồn lực thực hiện, và ý nghĩa của chương trình dự án và tác dụng của nó cũng thấp đi.

Khi lựa chọn các vấn đề ưu tiên để đưa vào quản lý bằng các chương trình, dự án cần hướng tới:

+ Những khâu trọng yếu, quyết định đầu ra trong quy trình thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế.

+ Những khâu hiện tại thực sự yếu kém, trở thành rào cản lớn cho thực hiện các mục tiêu phát triển.

+ Những khâu mang tính đột phá, có khả năng tạo ra những bước đi tắt đón đầu hay nhảy vọt trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội.

Lựa chọn nội dung đưa vào chương trình dự án cần dựa trên phương pháp cùng tham gia với sự quyết định của nhiều bên một cách cơ sở khoa học.

- *Thứ hai*, xác định mục tiêu của chương trình, dự án

Các mục tiêu của chương trình dự án chính là phản ánh các kết quả đầu ra cuối cùng của nội dung ưu tiên. Để đưa ra các mục tiêu đúng và bảo đảm tính logic, người ta thường quan tâm đến sử dụng phương pháp khung logic, bao gồm việc sử dụng các công cụ là "cây vấn đề" và "cây mục tiêu". Điều quan trọng là tìm ra được những vấn đề yếu kém của nội dung can thiệp bằng chương trình dự án, và mô tả nó dưới dạng "cây vấn đề" với các cấp độ khác nhau; trên cơ sở đó một cây mục tiêu được hình thành trên cơ sở chuyển tình trạng tiêu cực của "cây vấn đề" thành trạng thái "tích cực" trong tương lai gọi là "cây mục tiêu". Đó chính là cơ sở để hình thành các cấp độ mục tiêu của chương trình và dự án.

- *Thứ ba*, xác định nhu cầu nguồn lực cho chương trình dự án và các bên tham gia trong thực hiện.

Căn cứ vào các đầu ra và hoạt động cụ thể của chương trình và dự án được mô tả trong cây mục tiêu, các nhu cầu nguồn lực được tính toán cụ thể theo quy mô hoạt động, định mức chi phí thực hiện. Tổng nguồn lực được phân chia theo nội dung hoạt động và nguồn cung ứng. Cũng trong cây mục tiêu chúng ta có thể xác định được các bên tham gia vào chương trình dự án trên cơ sở khả năng can thiệp của họ vào các hoạt động của chương trình dự án.

- *Thứ tư*, tổ chức giám sát đánh giá chương trình dự án.

Việc giám sát đánh giá chương trình dự án phải được thực hiện ngay trong quá trình soạn lập chương trình dự án thông qua việc hình thành hệ thống chỉ số giám sát đánh giá, đo lường thực hiện các chỉ tiêu về nguồn lực và đầu ra của chương trình dự án. Trong quá trình giám sát đánh giá cần quan tâm đến việc thực hiện tiến độ giải ngân của chương trình dự án, và điều quan trọng hơn là thực hiện các mục tiêu của chương trình dự án như thế nào? Tác động của thực hiện chương trình dự án đến đời sống kinh tế xã hội?

II. TỔ CHỨC BỘ MÁY KẾ HOẠCH HOÁ Ở VIỆT NAM.

1. Các cấp kế hoạch:

Cấp kế hoạch được quan niệm đó là cấp có chức năng xây dựng và quản lý kế hoạch. Cấp kế hoạch thường gắn với cấp ngân sách. Ở Việt Nam tương ứng với 4 cấp ngân sách, có 4 cấp kế hoạch: KH cấp quốc gia, cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã. Nếu đứng trên góc độ phạm vi, tính chất của kế hoạch chúng ta có 3 bộ phận cấu thành hệ thống KHH đó là: KH quốc gia; KH ngành, lĩnh vực; kế hoạch địa phương (tỉnh, huyện, xã).

Phân cấp kế hoạch là phân chia hệ thống kế hoạch thành các cấp, các thứ bậc khác nhau và phân công nhiệm vụ quản lý kế hoạch cụ thể cho các cấp và xác định mối quan hệ chức năng giữa các cấp, các bộ phận cấu thành hệ thống quản lý kế hoạch.

Trong việc tổ chức và phân cấp hệ thống quản lý kế hoạch, một nguyên tắc cần được nhấn mạnh là nguyên tắc tổ chức theo mô hình phân tán, phi tập trung. Điều này xuất phát từ những lý do sau đây:

- Đối tượng của kế hoạch hoá trong nền kinh tế thị trường ngày càng trở nên đa dạng và phức tạp. Trong nền kinh tế này các đơn vị kinh tế có nhiều mức độ quy mô khác nhau, thuộc nhiều lĩnh vực, thành phần sở hữu khác nhau. Từ tính chất phức tạp của đối tượng kế hoạch hoá, việc thực hiện cơ chế kế hoạch hoá phi tập trung sẽ làm cho hoạt động này đạt hiệu quả cao hơn.

- Các ngành, các vùng, các địa phương, các đơn vị kinh tế tuy là các phân hệ cấu thành tổng thể nền kinh tế quốc dân nhưng bản thân các đơn vị này cũng đòi hỏi và có khả năng độc lập nhất định trong quá trình đối mặt với thị trường, với sự phát triển lớn mạnh và yêu cầu của quá trình hạch toán kinh tế độc lập. Việc phân tán kế hoạch là một điều kiện để tăng cường tính chủ động của các đơn vị kinh tế, ngành, các địa phương, làm cho bản chất của kế hoạch hoá phát triển ngày càng trở nên linh hoạt và mềm dẻo hơn.

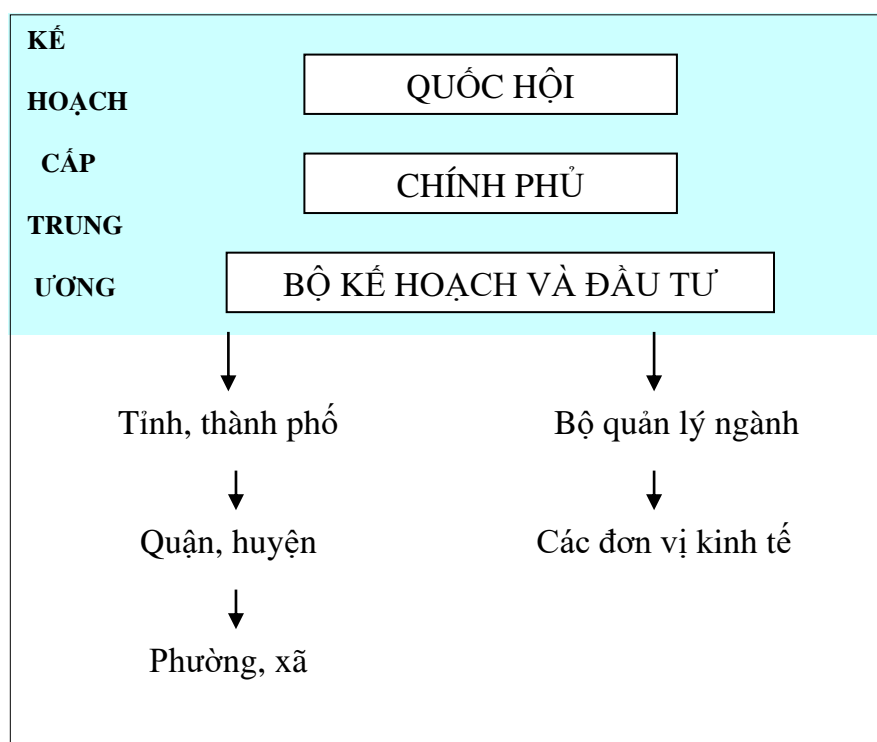
- Ngoài ra, phân cấp tổ chức kế hoạch hoá theo hình thức phi tập trung còn là một yêu cầu tất yếu và cũng là một dấu hiệu tích cực của quá trình phát triển. Trên thực tế, phát triển và dân chủ là hai phạm trù có tác dụng bổ trợ tương hỗ cho nhau.

Nội dung chính của nguyên tắc này là bảo đảm tính độc lập tương đối trong tổ chức bộ máy kế hoạch các cấp, tính chủ động trong xây dựng kế hoạch và nội dung của kế hoạch các cấp bảo đảm tính "mềm hóa" trong giải quyết mối quan hệ giữa các cấp kế hoạch. Nội dung nguyên tắc phân tán, phi tập trung này đòi hỏi gắn liền với sự phân cấp triệt để ngân sách, bảo đảm tính chủ động cho ngân sách các cấp.

2. Tổ chức bộ máy kế hoạch hóa ở Việt Nam

2.1. Sơ đồ tổ chức chung

Bộ máy quản lý kế hoạch của Việt Nam được phân chia thành 3 nhóm : cơ quan kế hoạch trung ương; các bộ phận lập kế hoạch của các bộ ngành và cơ quan chức năng; các đơn vị lập kế hoạch của địa phương. Để minh họa các cấp xây dựng kế hoạch và quy trình tổng hợp kế hoạch quốc gia ở Việt Nam, có thể tham khảo sơ đồ sau đây:



Theo sơ đồ trên, Bộ Kế hoạch - Đầu tư là cơ quan kế hoạch hoá quốc gia có nhiệm vụ tổng hợp, hướng dẫn và soạn thảo hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước.

Các cơ quan bộ quản lý ngành xây dựng kế hoạch của ngành, các địa phương thông qua Sở Kế hoạch - Đầu tư hình thành kế hoạch phát triển của mình. Kế hoạch phát triển của các bộ, các ngành địa phương được gửi Bộ Kế hoạch - Đầu tư cân đối, tổng hợp để thông qua Chính phủ và Quốc hội. Quốc hội là cơ quan cao nhất có quyền thông qua và phê chuẩn kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

2.2. Cơ quan kế hoạch hoá quốc gia (Bộ Kế hoạch và Đầu tư)

Trong mọi nền kinh tế hỗn hợp, bước đầu của quá trình kế hoạch hoá là thành lập cơ quan kế hoạch hoá quốc gia với các tên gọi khác nhau (ở Việt Nam gọi là Bộ Kế hoạch - Đầu tư). Ở các nước khác, cơ quan kế hoạch hoá quốc gia này đều có vị trí rất cao trong bộ máy Chính phủ. Ở Hàn Quốc, cơ quan lập kế hoạch quốc gia có tên gọi là Ủy ban kế hoạch - kinh tế (EPB) trực thuộc Chính phủ và người đứng đầu có vị trí cao hơn các Bộ trưởng khác, đồng thời làm phó thủ tướng. Nhìn chung cơ quan này có ba chức năng cơ bản sau:

- Nghiên cứu, tổng hợp và xây dựng dự thảo kế hoạch.
- Tư vấn cho thủ tướng và chính phủ về các chính sách kinh tế, cơ chế kinh tế, quản lý các vấn đề về xét duyệt các dự án, chương trình quốc gia, dự án đầu tư hay hướng dẫn lựa chọn, phân bổ nguồn lực.

- Nghiên cứu dự đoán dài hạn phát triển kinh tế - xã hội.

Ở Việt Nam, bộ Kế hoạch và đầu tư là cơ quan tham mưu cho Thủ tướng chính phủ, đảm nhận các chức năng chủ yếu sau đây:

+ Là cơ quan tổng hợp về chiến lược, quy hoạch, kế hoạch 5 năm, kế hoạch hàng năm phát triển kinh tế - xã hội chung của cả nước.

+ Tham mưu tổng hợp về cơ chế, chính sách và luật pháp có liên quan đến quản lý kinh tế chung và một số lĩnh vực cụ thể như đầu tư trong và ngoài nước; đấu thầu, tổ chức đăng ký kinh doanh; quản lý nhà nước các dịch vụ công thuộc phạm vi quản lý của Bộ.

+ Đầu mối thu hút và phân bổ chi tiết nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước, xét duyệt các dự án đầu tư đối với các dự án quốc gia.

+ Chịu trách nhiệm thống nhất các nội dung mang tính nghiệp vụ thuộc ngành kế hoạch và đầu tư cho toàn bộ hệ thống kế hoạch hóa cả nước.

Để thực hiện các chức năng này, cơ quan quốc gia về mặt cơ chế phân định luôn có mối quan hệ với ba loại thể chế :

+ Thứ nhất, phải phối hợp hoạt động với các bộ, quản lý ngành và các địa phương, các cơ quan của bộ và địa phương để giúp họ lập và thực hiện phân kế hoạch ngành và lãnh thổ trong quá trình phát triển.

+ Thứ hai, cơ quan kế hoạch quốc gia phải hợp tác chặt chẽ với Bộ tài chính nhằm đảm bảo nguồn tài chính cần thiết cho thực hiện kế hoạch. Sự không phù hợp giữa lập kế hoạch và xây dựng ngân sách thường xuyên xảy ra ở nhiều nước và điều này có phần do thiếu sự phối hợp giữa hai cơ quan này.

+ Thứ ba, cơ quan kế hoạch quốc gia phải có mối quan hệ chặt chẽ với hệ thống chính trị cụ thể là Thủ tướng và Quốc hội nhằm đảm bảo cho kế hoạch hoàn toàn thống nhất với chính sách hiện hành của Chính phủ và tạo cho cơ quan kế hoạch quyền lực chính trị cần thiết để phối hợp và hướng dẫn hoạt động của các cơ quan khác.

Quy mô, cơ cấu và tổ chức nội bộ của cơ quan kế hoạch rất khác nhau giữa các nước. Về lý thuyết nó phụ thuộc vào quy mô đất nước, tầm quan trọng của kế hoạch hoá và sự phân chia trách nhiệm lập kế hoạch giữa các cơ quan kế hoạch quốc gia và các cơ quan khác trong bộ máy chính phủ.

Cơ cấu nội bộ của cơ quan kế hoạch quốc gia phụ thuộc vào bản chất các hoạt động và số nhân viên của nó. Cơ cấu của cơ quan kế hoạch ở các nước và ở Việt Nam được xây dựng theo ba tiêu thức: chuyên môn (kế hoạch kinh tế, kế hoạch xã hội, kế hoạch địa phương); ngành (kế hoạch nông nghiệp, kế hoạch y tế, kế hoạch giao thông

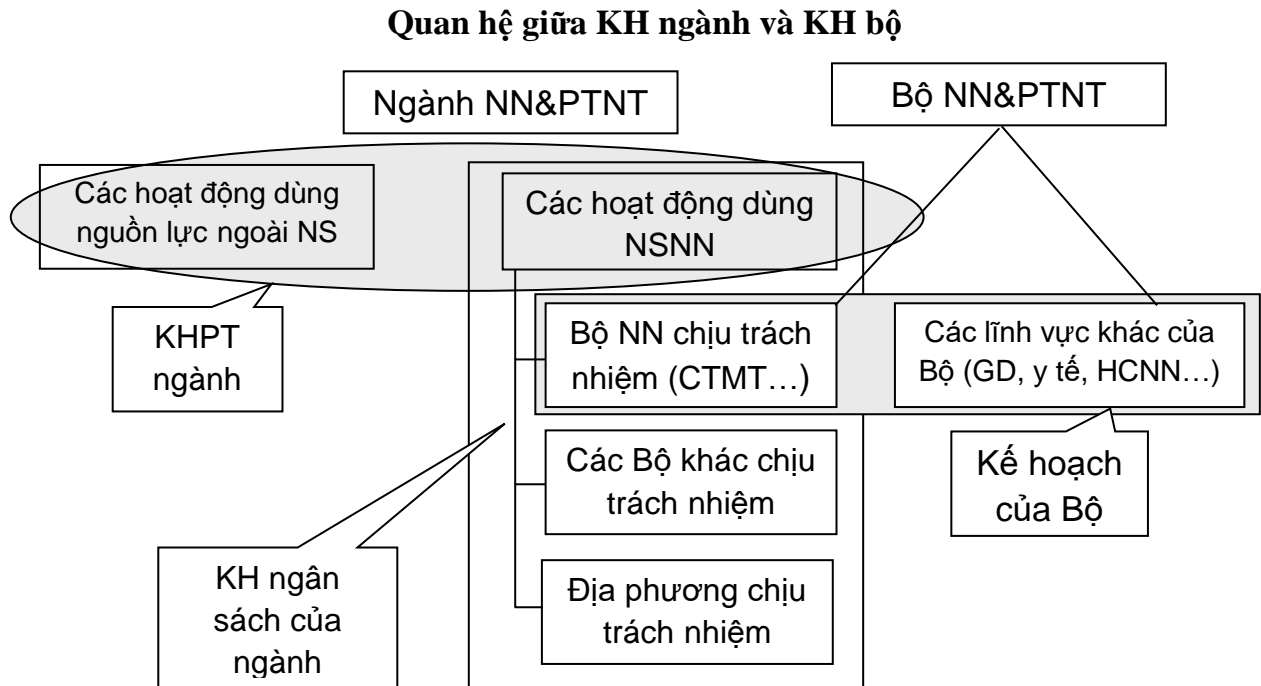
...); phạm vi ảnh hưởng (kế hoạch tổng hợp, kế hoạch lãnh thổ, kế hoạch chương trình dự án,...). Các cấu trúc này thường được tổ chức tổng hợp, kết hợp dưới dạng các vụ, viện nghiên cứu trực thuộc Bộ Kế hoạch - Đầu tư.

Ngoài ra, để tổ chức quá trình nghiên cứu xây dựng kế hoạch nhất là kế hoạch dài hạn, Bộ kế hoạch - Đầu tư sẽ hình thành và thu hút cán bộ dưới dạng các nhóm nghiên cứu (mô hình của Việt Nam, Đức, Nhật Bản) như: nhóm dự báo bao gồm các nhà nghiên cứu kinh tế, các chuyên gia đầu ngành về khoa học kỹ thuật, công nghệ, các nhà xã hội học, giáo dục học, các nhà nghiên cứu về môi trường công tác ở các Viện nghiên cứu của bộ, ngành và trường đại học. Nhóm về cân đối vĩ mô tập hợp các nhà kinh tế ở các vụ, viện thuộc Bộ kế hoạch - đầu tư, bộ tài chính, ngân hàng, bộ thương mại, ban vật giá... Nhóm về phát triển các ngành có "không gian" nghiên cứu rộng hơn, tập hợp các nhà kinh tế, các cơ quan nghiên cứu lập kế hoạch của tất cả các ngành sản xuất kinh doanh, văn hoá - xã hội, giáo dục, y tế từ trung ương đến địa phương.

2.3. Các cơ quan kế hoạch ngành (Bộ quản lý ngành).

Các bộ, ngành trung ương với chức năng quản lý nhà nước có nhiệm vụ xây dựng quy hoạch và kế hoạch phát triển toàn ngành, tổng hợp xử lý và tối ưu hoá các phương án kế hoạch từ các tổng Công ty, các công ty, các cơ sở sản xuất kinh doanh. Giúp cho bộ trong công tác quy hoạch, kế hoạch là vụ kế hoạch - tài chính của bộ và các Viện nghiên cứu về quy hoạch, kế hoạch và về các chính sách quản lý. Mối quan hệ giữa bộ Kế hoạch - Đầu tư với các bộ ngành trung ương là mối quan hệ hai chiều, cung cấp thông tin, xử lý liên ngành và tổng hợp các phương án tối ưu trong tổng thể phát triển nền kinh tế. Vụ kế hoạch tài chính và các Viện nghiên cứu của Bộ, ngành có mối quan hệ mật thiết với các vụ, viện của bộ kế hoạch - đầu tư trong quá trình xây dựng, soạn thảo các quy hoạch và kế hoạch phát triển của ngành.

Liên quan đến kế hoạch phát triển ngành (lĩnh vực) cần phân biệt hai bản kế hoạch khác nhau mà Bộ ngành cần phải xây dựng, đó là: kế hoạch phát triển ngành và kế hoạch của Bộ. Về nguyên tắc, bản kế hoạch phát triển ngành là bản kế hoạch mang tính chất định hướng phát triển của toàn ngành kinh tế - kỹ thuật, nó phải bao hàm toàn bộ các hoạt động có liên quan đến ngành kinh tế - kỹ thuật mà bộ với tư cách là cơ quan quản lý ngành cần phải lập. Bản kế hoạch của Bộ sẽ bao gồm hoạt động của các đơn vị kinh tế, xã hội trực thuộc Bộ quản lý trực tiếp, bản kế hoạch của Bộ không chỉ bao gồm các hoạt động kinh tế - kỹ thuật của các cơ quan đơn vị trực thuộc Bộ quản lý mà còn bao hàm các hoạt động thuộc các lĩnh vực khác, nhưng Bộ trực tiếp quản lý. Sơ đồ sau đây là ví dụ về hai bản kế hoạch mà Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn cần phải xây dựng:



2.4. Cơ quan kế hoạch các cấp địa phương

Ở cấp tỉnh và thành phố, Ủy ban nhân dân đứng đầu là Chủ tịch tỉnh, thành phố chịu trách nhiệm về các văn bản mang tính kế hoạch của địa phương mình, bao gồm Chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội nghiên trên địa bàn tỉnh. Sở Kế hoạch - Đầu tư có chức năng tham mưu cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố về định hướng phát triển kinh tế xã hội của địa phương và là tổ chức ngành dọc của Bộ Kế hoạch - Đầu tư. Chức năng của sở KH và ĐT cũng giống như Bộ KH và ĐT nhưng quy mô và phạm vi thuộc hiện trên địa bàn tỉnh. Sở KH và ĐT chịu sự quản lý hành chính, nhà nước của ủy ban nhân dân tỉnh, và chịu sự quản lý theo ngành dọc và Bộ KH và ĐT. Bên cạnh sở KH và ĐT, các sở, các ban ngành chuyên môn ở tỉnh, thành phố như Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Sở công thương, Sở khoa học công nghệ và môi trường v.v... với chức năng của mình cũng sẽ tổ chức nghiên cứu quy hoạch và kế hoạch phát triển của ngành mình ở trên địa phương. Trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, sở KH & ĐT là cơ quan tham mưu chịu trách nhiệm chính trong việc tổ chức xây dựng, tổng hợp theo tuyến dọc (các KH huyện) và ngang (KH các sở ngành) để có bản KH phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Để làm được điều đó sở KH&ĐT sẽ chủ động tổ chức sự tham gia của các sở ngành, các cơ quan kế - hoạch tuyến dưới cũng như các đối tượng khác có liên quan đến KH tỉnh.

Tương tự như cấp tỉnh, các cấp kế hoạch cấp dưới cũng được hình thành và tổ chức với quy mô nhỏ hơn. Tùy thuộc vào quy mô các địa phương huyện, xã các cơ

quan chuyên trách xây dựng và quản lý KH sẽ được hình thành. Theo xu hướng phân cấp ngày càng triệt để cho cấp cơ sở, cần phải tổ chức ở cấp xã bộ máy xây dựng và quản lý kế hoạch một cách quy củ hơn.

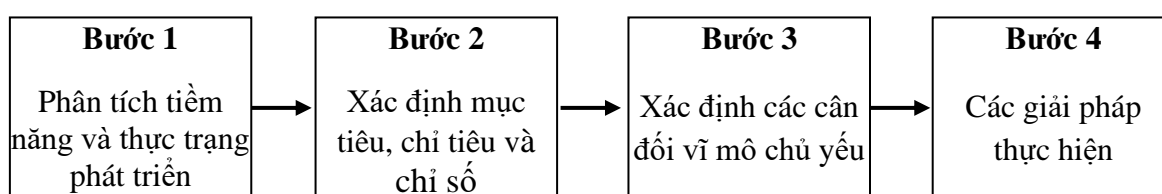
CHƯƠNG III

QUI TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

I. QUI TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THEO NỘI DUNG

Về nguyên tắc, quy trình lập kế hoạch phát triển KTXH theo góc độ nội dung tuân thủ theo các bước cơ bản có liên quan đến việc hình thành các bộ phận cấu thành nội dung của bản kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Quy trình này bao gồm các bước: (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 (4) Giải pháp thực hiện (như thể hiện trong sơ đồ dưới đây).

Hình 3.1: Sơ đồ tổng quát qui trình lập kế hoạch phát triển KTXH



1. Phân tích tiềm năng và thực trạng phát triển kinh tế xã hội

1.1. Khái niệm và các yêu cầu cơ bản

** Khái niệm*

Phân tích tiềm năng và thực trạng phát triển KTXH bao gồm việc sử dụng các phương pháp nghiên cứu cần thiết để làm rõ các các yếu tố nguồn lực và hiện trạng phát triển KTXH, trong đó:

- Phân tích tiềm năng phát triển KTXH là việc làm rõ các lợi thế về các nguồn lực của quốc gia hoặc địa phương và khả năng khai thác, sử dụng nó trong thời kỳ kế hoạch.

- Đánh giá thực trạng phát triển KTXH là việc làm rõ trình độ phát triển của quốc gia hay địa phương về các mặt kinh tế - xã hội tính đến thời điểm hiện tại trong mối tương quan với các nước hay địa phương khác trong vùng và cả nước.

Kết quả của việc phân tích, đánh giá các yếu tố về tiềm năng và thực trạng phát triển KTXH sẽ cho chúng ta có cái nhìn rõ hơn về quốc gia hay địa phương mình trong mối tương quan với các quốc gia hoặc địa phương khác về các vấn đề KTXH cơ bản như: các nguồn lực phát triển, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, môi trường kinh doanh, các thị trường tiêu thụ cơ bản... cả trong quá khứ và hiện tại. Các đánh giá này sẽ là các căn cứ quan trọng cho việc xác định các mục tiêu và giải pháp cho kế hoạch phát triển KTXH trong tương lai.

** Các yêu cầu cơ bản*

Việc phân tích, đánh giá các yếu tố về tiềm năng, thực trạng phát triển KTXH cần được thực hiện một cách có chú ý, hướng đến các nội dung quan trọng, ảnh hưởng đến sự phát triển KTXH của quốc gia, địa phương. Tránh việc mô tả chung chung về các nguồn lực trong đánh giá tiềm năng hay báo cáo các thành tích và khó khăn trong đánh giá hiện trạng.

Các nội dung đánh giá cần đạt được các yêu cầu cơ bản sau:

- Từ phân tích các yếu tố tiềm năng cần làm rõ các khả năng và điều kiện để có thể khai thác và phát huy chúng trong tương lai.

- Đánh giá sự phát triển của quốc gia hoặc địa phương trong tương quan với các địa phương, quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới.

- Những kết quả rút ra từ phân tích, đánh giá hiện trạng phát triển phải là một trong những cơ sở để đề ra mục tiêu và phương hướng cần khắc phục hoặc phát huy trong giai đoạn tới.

1.2. Nội dung đánh giá tiềm năng và thực trạng phát triển kinh tế - xã hội

1.2.1. Phân tích tiềm năng phát triển KTXH.

a. Các yếu tố về vị trí địa lý, tự nhiên gồm có.

- Vị trí địa lý của quốc gia hoặc địa phương.

- Đặc điểm địa hình, tự nhiên bao gồm cả các danh lam thắng cảnh và ảnh hưởng của nó đến phát triển các ngành kinh tế, đặc biệt là các lĩnh vực sản xuất nông nghiệp, du lịch và khả năng giao lưu hàng hóa trên thị trường.

- Đặc điểm về khí hậu thủy văn

- Tài nguyên nước, bao gồm cả phần tài nguyên nước mặt và nước ngầm.

b. Các yếu tố tiềm năng gắn với đất

- Tài nguyên đất cần thấy được hiện trạng về qui mô và cơ cấu sử dụng đất, bao gồm: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp, đất chưa sử dụng. Khả năng khai thác quỹ đất cho quá trình công nghiệp hóa và đô thị hóa cũng cần phải được làm rõ.

- Tài nguyên biển và ven biển (nếu có): Diện tích bờ biển và khả năng khai thác cho phát triển kinh tế trên các mặt thủy sản và du lịch.

- Tài nguyên rừng (nếu có): Dự kiến về khối lượng gỗ có khả năng khai thác.

- Tài nguyên khoáng sản, bao gồm: Nhóm khoáng sản nhiên liệu (dầu, khí đốt, than...); Nhóm khoáng sản kim loại (vàng, quặng sắt, than...); Nhóm khoáng sản phi kim loại (đá Gianh, đá vôi, cao lanh...); Nhóm khoáng sản nước khoáng, nước nóng. Để có thể xác định được các tiềm năng này cần phải làm rõ được qui mô, khả năng khai thác phục vụ phát triển KTXH.

c. Các tiềm năng không gắn với đất

- Hệ thống các công trình văn hóa, các giá trị phi vật thể và các điểm du lịch có tiềm năng khai thác

- Tiềm năng về nguồn nhân lực bao gồm các chỉ tiêu về số và chất lượng: nguồn nhân lực phân theo giới tính, độ tuổi và nghề nghiệp, tỷ lệ lao động có kỹ năng, trình độ đào tạo.

- Nguồn lực tài chính và khả năng huy động cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, bao gồm: các nguồn vốn từ ngân sách nhà nước, các nguồn từ khu vực dân cư và tư nhân và các nguồn tài chính thu hút từ bên ngoài.

Thực hiện phân tích tiềm năng theo các nội dung trên giúp chúng ta xác định rõ được quốc gia hay địa phương có những mặt mạnh, những cơ hội hay thách thức gì phục vụ cho quá trình phát triển trong tương lai.

1.2.2. Phân tích thực trạng phát triển kinh tế - xã hội

Đây là bước phân tích bối cảnh chung về KTXH của quốc gia hoặc địa phương trước khi bước vào thời kỳ kế hoạch. Nắm được tình hình phát triển KTXH là yêu cầu rất quan trọng để xây dựng một kế hoạch phát triển hiệu quả. Nhiệm vụ hay mục tiêu chính của công việc này là phải trả lời được câu hỏi: "chúng ta đang đứng trong quá trình phát triển, làm nổi bật được bức tranh về thực trạng phát triển thông qua việc rút ra một cách toàn diện những mặt mạnh, yếu nhất của quốc gia hay địa phương. Nội dung phân tích bao gồm:

a. Thực trạng phát triển kinh tế

- Các chỉ số kinh tế vĩ mô cơ bản: Đánh giá qui mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế trong thời gian 5 -10 năm gần đây, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo ngành và theo khu vực đô thị và nông thôn, số vốn đăng ký và đầu tư thực tế từ các nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước và giá trị và nhịp độ tăng xuất, nhập khẩu...

- Thực trạng phát triển công nghiệp: Qui mô, tốc độ tăng trưởng của ngành. Nêu bật được các lĩnh vực sản xuất và doanh nghiệp tiêu biểu. Tình hình phát triển các khu, cụm công nghiệp, qui mô tiêu thủ công nghiệp và trình độ phát triển ngành xây dựng.

- Thực trạng phát triển ngành nông nghiệp bao gồm: Qui mô, tốc độ tăng trưởng TSX ngành nông nghiệp, tình hình chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong nội bộ ngành nông nghiệp, cơ cấu sử dụng đất trong nông nghiệp và cơ sở hạ tầng phục vụ sản xuất nông nghiệp.

- Thực trạng phát triển các ngành dịch vụ gồm các mặt: doanh số, tăng trưởng toàn ngành dịch vụ, hệ thống các siêu thị, trung tâm thương mại và mạng lưới chợ trên địa bàn.

b. Thực trạng phát triển xã hội

Các nội dung chính trong đánh giá thực trạng phát triển xã hội bao gồm:

- Thực trạng thu nhập và mức sống dân cư: thu nhập bình quân đầu người, tình hình nghèo đói.

- Thực trạng về dân số, lao động và việc làm: Qui mô dân số, tốc độ tăng dân số tự nhiên, cơ cấu dân số theo tuổi, giới tính và tình trạng di dân cơ học. Tác động của quá trình đô thị hóa, tỷ lệ thất nghiệp và chất lượng của lực lượng lao động.

- Thực trạng phát triển giáo dục - đào tạo: Hệ thống trường học, bao gồm các trường: mầm non; tiểu học; trung học cơ sở; trung học phổ thông; hệ thống các cơ sở đào tạo nghề, đào tạo đại học và cao đẳng trên các lĩnh vực: qui mô và khả năng đào tạo, cơ sở vật chất, trang thiết bị dạy học; hệ thống giáo viên: số lượng và chất lượng tương ứng từng cấp trường so với nhu cầu thực tế đặt ra.

- Thực trạng phát triển y tế: Thực trạng mạng lưới y tế, đội ngũ thầy thuốc, chất lượng công tác y tế và KHHGD, công tác bảo vệ và chăm sóc trẻ em.

- Thực trạng về môi trường sinh thái: Tình hình ô nhiễm môi trường nước, bao gồm cả nước mặt và nước ngầm, ô nhiễm môi trường không khí, ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm rác thải.

- Các lĩnh vực xã hội khác: Thể dục thể thao, an ninh quốc phòng, lao động - việc làm, ...

c. Thực trạng phát triển hệ thống hạ tầng kỹ thuật

Các yếu tố hạ tầng kỹ thuật thường biểu thị cho trình độ phát triển KTXH và góp phần thúc đẩy môi trường đầu tư. Các nội dung đánh giá bao gồm:

- Hiện trạng hệ thống giao thông: Đường bộ, đường sắt, đường thủy, đường không (nếu có) và khả năng khai thác phục vụ cho các mục tiêu phát triển KTXH.

- Hiện trạng hệ thống cấp điện: Hiện trạng hệ thống trạm điện, mạng lưới đường dây cao, trung và hạ thế cũng như khả năng cung ứng điện phục vụ cho các mục tiêu phát triển.

- Hiện trạng hệ thống cấp nước, thoát nước: nguồn cấp nước, hiện trạng hệ thống thoát nước.

- Hệ thống bưu chính viễn thông.

1.2.3. Tổng hợp các vấn đề then chốt

a. Xác định các điểm mạnh và điểm yếu

Đây là phần việc mang tính chất tổng hợp lại những vấn đề chính đã nêu trong các phân tích tiềm năng và thực trạng phát triển KTXH ở trên. Theo đó, trong mỗi nội

dung phân tích, đánh giá về tiềm năng và thực trạng, chúng ta cần tìm ra các điểm mạnh và điểm yếu của quốc gia hay địa phương.

- Các điểm mạnh được hiểu là những yếu tố mang tính chủ quan bên trong mà quốc gia hay địa phương đã tạo nên được hay những yếu tố mang tính khách quan, là tiềm năng phát triển, con người có thể can thiệp vào được. Các điểm mạnh thường thể hiện qua những nguồn lực, công nghệ, bí quyết, động lực, các mối liên kết kinh tế v.v... có thể sử dụng để khai thác các cơ hội và chống lại các mối đe dọa.

- Các điểm yếu cũng là những yếu tố mang tính chủ quan, bên trong, được thể hiện ở những khiếm khuyết: hạn chế hay một sự thiếu hụt về nguồn lực có thể gây ảnh hưởng xấu đến vị thế cạnh tranh hay cản trở việc khai thác những cơ hội trong quá trình phát triển.

b. Các cơ hội, thách thức

- Cơ hội là những đặc điểm hay những hoàn cảnh khách quan tác động từ bên ngoài có lợi cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội hoặc tạo dựng những lợi thế cạnh tranh cho quốc gia hoặc địa phương.

- Thách thức là những mối đe dọa từ một xu hướng không thuận lợi hoặc một hoàn cảnh bên ngoài nào đó có thể ảnh hưởng xấu đến vị thế của quốc gia hay địa phương. Thách thức cũng có thể là yếu tố bên trong bất lợi nhưng mang tính khách quan, mà trong điều kiện hiện tại con người chưa thể can thiệp được vào.

Thông thường, khi đánh giá về các cơ hội, thách thức người ta thường căn cứ vào các dự báo về các yếu tố tác động từ bên ngoài như kinh tế, chính trị, sự phát triển khoa học công nghệ, những dự báo về xu thế xã hội thay đổi, việc tiên liệu các chính sách, luật lệ trong nước và quốc tế.

1.3. Các phương pháp sử dụng trong đánh giá tiềm năng và thực trạng.

1.3.1. Thu thập hệ thống thông tin

Để có căn cứ cho việc phân tích, đánh giá thực trạng phát triển KTXH chúng ta cần phát huy tối đa việc kế thừa từ các nghiên cứu và phân tích hiện có. Trong trường hợp không có đủ tài liệu cần thiết cho phân tích và đánh giá thì phải tiến hành các điều tra để có các thông tin theo 2 hướng:

a. Thu thập các tài liệu thứ cấp

Trên thực tế có thể phần lớn các nội dung cần phân tích về môi trường KTXH của quốc gia hoặc địa phương đều có sẵn trong các nghiên cứu và công bố của các cơ quan, tổ chức ở cả cấp trung ương và địa phương hay các nghiên cứu của các tổ chức quốc tế. Thông qua việc thu thập và tổng hợp tài liệu sẽ giúp chúng ta giảm thiểu được

rất nhiều nội dung cần điều tra, bảo đảm rằng chúng ta không phải làm lại những cái mà trước đó đã làm rất tốt. Các nguồn thông tin sẵn có như: điều tra mức sống dân cư (VLSS); số liệu điều tra của cơ quan Thống kê trên nhiều lĩnh vực như: lâm nghiệp, ngư nghiệp, lực lượng lao động, dân số và kế hoạch hóa gia đình, số lượng và quy mô doanh nghiệp... Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (VNCI) của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI); Các ấn phẩm bằng sách, tạp chí; thông tin trên internet...

b. Thu thập các dữ liệu trực tiếp thông qua điều tra, khảo sát

Để công tác điều tra, khảo sát được thực hiện có hiệu quả, chúng ta cần xác định được các nhóm đối tượng trọng tâm cần nghiên cứu; từ đó xây dựng các phiếu/bảng hỏi để tiến hành điều tra. Các nội dung và trình tự cần thực hiện là:

- *Nội dung điều tra:* đây là vấn đề quan trọng nhất quyết định sự thành công hay thất bại của mục tiêu thu thập dữ liệu đặt ra. Do vậy, cần làm rõ câu hỏi: điều tra lĩnh vực nào, đối tượng điều tra là ai? (các doanh nghiệp, các hộ gia đình...).

- *Phạm vi, qui mô, địa điểm điều tra:* Tùy theo ngân sách dành cho điều tra và yêu cầu chọn mẫu, cần dự kiến phạm vi điều tra phù hợp, có tính đại diện (số lượng các tỉnh, huyện, xã cần tiến hành điều tra), từ đó xác định số lượng mẫu điều tra (bao nhiêu người, hộ, doanh nghiệp...) và địa điểm điều tra.

- *Phương pháp tổ chức điều tra:* Có hai hình thức điều tra cơ bản, bao gồm:

+ *Điều tra trực tiếp* được thực hiện thông qua các biện pháp: (i) hẹn và trực tiếp gặp đối tượng để phỏng vấn sâu về các vấn đề có liên quan đến Phát triển KTXH; (ii) gặp, phỏng vấn trực tiếp đối tượng theo nội dung chuẩn bị trước hoặc (iii) phỏng vấn qua điện thoại theo các nội dung trong phiếu điều tra. Việc phỏng vấn sâu luôn mang lại các kết quả cao hơn và thường đạt được các kết quả ngoài dự kiến so với mục tiêu ban đầu. Tuy nhiên phương pháp này đòi hỏi nhiều thời gian và chi phí tài chính.

+ *Điều tra gián tiếp:* có nhiều phương pháp điều tra gián tiếp, bao gồm: (i) gửi phiếu điều tra cho đối tượng cần điều tra qua thư và đề nghị họ chuyển lại qua thư theo địa chỉ yêu cầu; (ii) gửi phiếu điều tra cho đối tượng điều tra sau đó đôn đốc và quay trở lại nhận phiếu sau khi đã được hoàn thiện... Thông thường với phương án điều tra qua thư ít mang lại hiệu quả vì tỷ lệ phiếu điều tra được hoàn thiện và gửi lại thấp; chất lượng thường không đạt so với mục tiêu đặt ra ban đầu.

1.3.2. Phương pháp thống kê, mô tả

Việc thống kê, mô tả cần bắt đầu bằng việc lập danh sách và sắp xếp theo trình tự riêng biệt các yếu tố kinh tế, xã hội, môi trường. Trong một số trường hợp, các thông tin cần thiết liên quan đến tiềm năng và thực trạng phát triển KTXH đều sẵn có

và công việc cần thiết của người xây dựng kế hoạch đơn giản chỉ là thu thập, thống kê, tổng hợp và cập nhật. Trong các trường hợp khác, nhiều số liệu then chốt có thể được thu thập nhờ các đánh giá nhanh. Như vậy, các mô tả thường được sử dụng để biểu đạt các vấn đề cơ bản của địa phương làm cơ sở cho các phân tích, so sánh và đánh giá tiếp theo. Các nội dung cần mô tả thường nằm ở phần mở đầu của phân tích, đánh giá hay là phần mở đầu của các nội dung nghiên cứu.

1.3.3. Phương pháp phân tích theo chuỗi

Đây là phương pháp phân tích, đánh giá sự phát triển KTXH dựa trên chuỗi các số liệu được hình thành từ trong quá khứ đến thời điểm đánh giá. Thông thường với các phân tích và đánh giá hiện trạng, số liệu cần có là con số thống kê từ năm 2000 đến nay. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, để có các căn cứ thuyết phục các số liệu có thể được thu thập và phân tích với khoảng thời gian xa hơn (từ 1990 hay 1995), tùy thuộc vào nội dung và yêu cầu phân tích. Trên cơ sở chuỗi số liệu có được, tiến hành phân tích, rút ra những qui luật phát triển các chỉ tiêu KTXH của địa phương bằng phương pháp thống kê thực nghiệm hay đơn giản là tính toán tốc độ tăng trưởng bình quân và trực tiếp đưa ra các phán đoán định tính dựa trên các số liệu đã có: tăng hay giảm; mức và tốc độ tăng, giảm diễn ra như thế nào, so với khả năng thực tế của địa phương là cao hay thấp... Ngoài ra, với các vấn đề cụ thể hoặc do khó khăn trong thu thập thông tin, có thể chọn số liệu tại 2 thời điểm: một trong quá khứ và một ở thời điểm hiện tại để phân tích.

1.3.4. Phương pháp phân tích, đánh giá thông qua so sánh chéo

Nếu chỉ sử dụng phương pháp so sánh theo chuỗi chúng ta sẽ không thể tránh khỏi góc nhìn phiến diện, thiếu khách quan, từ đó lại là cơ sở cho việc xác định các mục tiêu không chính xác trong giai đoạn kế hoạch. Trong nhiều trường hợp nghiên cứu, nếu chỉ sử dụng phương pháp phân tích theo chuỗi, các kết quả đạt được có thể là rất khả quan nhưng khi đưa ra các so sánh chéo thì có thể kết quả phản ánh điều ngược lại.

Phương pháp so sánh chéo là việc đánh giá, phân tích thực trạng phát triển các lĩnh vực KTXH dựa trên việc đưa ra các so sánh cùng một chỉ tiêu của quốc gia hoặc địa phương với chỉ tiêu đó của các quốc gia hay địa phương khác trong vùng và cả nước. Phương pháp này sẽ cho chúng ta có được các đánh giá khách quan hơn nếu quốc gia hay địa phương được sử dụng để so sánh có cùng các điều kiện tương tự như địa phương đang phân tích. Trong nhiều trường hợp, bằng việc so sánh chéo với các quốc gia hay địa phương khác có kết quả phát triển tốt hơn sẽ gợi ý cho chúng ta các bài học kinh nghiệm để học tập.

1.3.5. So sánh với mục tiêu đặt ra

Đây là một phương pháp phân tích được sử dụng để đánh giá các kết quả thực hiện trong thời kỳ kế hoạch. Trong nhiều trường hợp, kết quả đạt được có thể là tương đối khả quan nếu chỉ dựa trên việc phân tích bằng các phương pháp kể trên. Tuy nhiên, so với mục tiêu đặt ra có thể vẫn còn là thấp. Bên cạnh đó, việc so sánh với mục tiêu đề ra còn có thể giúp tìm ra các nguyên nhân không đạt mục tiêu, từ đó giúp tìm ra các giải pháp điều chỉnh kịp thời.

1.4. Các công cụ phục vụ phân tích tiềm năng và thực trạng

1.4.1. Phương pháp bình phương nhỏ nhất

Phương pháp này là một công cụ đặc lực trong việc lập và tính toán các chỉ tiêu kế hoạch phát triển KTXH. Nó cho phép tính toán tốc độ tăng trưởng bình quân trong một giai đoạn của một ngành, lĩnh vực hoặc hệ số co dãn rất có hiệu quả, như: Hệ số co dãn giữa lao động và tăng trưởng kinh tế; tăng trưởng kinh tế và nguồn thu thuế...

Trong nhiều trường hợp, để tính toán tốc độ tăng trưởng bình quân cho một giai đoạn, chúng ta thường sử dụng phương pháp truyền thống là:

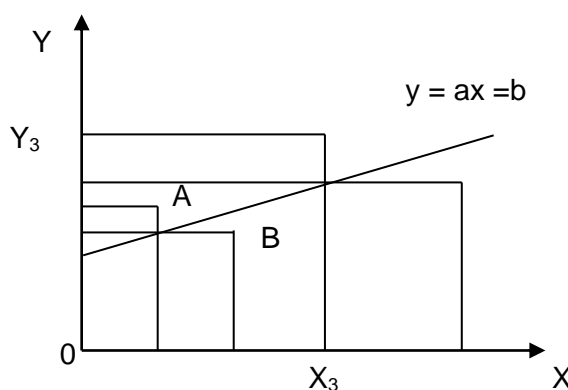
$$\bar{g}_n = (\sqrt[n]{Y_t / Y_{t-n}} - 1) \times 100\%$$

Phương pháp này có ưu điểm là xác định được kết quả một cách tương đối chính xác nhưng nhanh chóng và dễ dàng. Tuy nhiên, nhược điểm của phương pháp này là không tính đến các biến động bên trong giai đoạn đó mà chỉ tính đến 2 thời điểm đầu và cuối thời kỳ tính toán

- Cơ sở của phương pháp:

+ Giả sử có n quan sát (x_i, y_i) có giá trị như thể hiện trong bảng sau:

X	X ₁	X ₂	...	X _n
Y	Y ₁	Y ₂	...	Y _n



Các quan sát này sẽ tạo thành một tập hợp các điểm A, B, C, D... (như trên đồ thị). Nếu nối các điểm A, B, C, D này lại với nhau, chúng ta được 1 đường gấp khúc nhưng có xu hướng đi lên. Nếu tăng dần số quan sát, chúng ta sẽ được một đường cong nối giữa các điểm kể trên. Tuy nhiên, để có thể dự báo được xu hướng đi lên của các quan sát này, chúng ta có một đường thẳng đi giữa các điểm này có dạng:

$$y = ax + b.$$

Các tham số a, b này sẽ được tìm thấy qua hệ phương trình sau:

$$\begin{cases} a\sum x_i^2 + b\sum x_i y_i = \sum x_i y_i & (1) \\ a\sum x_i + nb = \sum y_i & (2) \end{cases}$$

Trong đó: x_i là các giá trị của x và y_i là các giá trị của y.

- Từ (2) có thể thấy:

$$b = (1/n)\sum y_i - (1/n)\sum y_i \cdot a = \bar{y} - a\bar{x}$$

- Thay b vào (1), ta được kết quả cuối cùng như sau:

$$\begin{cases} b = \bar{y} - a\bar{x} \\ a = \frac{\sum(x_i - \bar{x})y_i}{\sum(x_i - \bar{x})^2} \end{cases}$$

Như vậy ta có được thực biến động trung bình của tham số y (trong tương quan với x) được xác định bằng tham số a trong hệ phương trình kể trên. Ứng dụng cụ thể công cụ này trong đánh giá tiềm năng và thực trạng cũng như trong các ứng dụng khác sẽ được mô tả rõ hơn trong các chương tiếp theo của giáo trình.

1.4.2. Ma trận SWOT

a. Khái niệm và đặc điểm của ma trận SWOT

SWOT là một thuật ngữ tiếng Anh được viết tắt từ các từ Strengths (điểm mạnh), Weaknesses (điểm yếu), Opportunities (cơ hội) và Threats (Thách thức). SWOT là phương pháp tiếp cận phân tích chiến lược vốn được sử dụng ban đầu cho việc phân tích chiến lược kinh doanh. Cách tiếp cận này được các tác giả là giảng viên của Trường Đại học Harvard - Hoa Kỳ sáng lập và đưa vào áp dụng từ những năm 1920. Ngày nay, phân tích SWOT là một công cụ phân tích, lập Kế hoạch thường được sử dụng trong phương pháp lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có sự tham gia. Hai cấu thành chính của SWOT là các phát hiện từ bên trong (S,W) và các phát hiện từ bên ngoài (O,T). Các chỉ tiêu về tình hình bên trong của quốc gia hoặc địa phương (sau đây gọi tắt là địa phương) được mô tả thông qua những điểm mạnh và điểm yếu. Các chỉ tiêu về môi trường bên ngoài được mô tả bởi các thách thức hay các cơ hội chưa được khai thác.

Phân tích SWOT dẫn đến việc xác lập các mục tiêu, các chiến lược phát triển và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các hành động sẽ được thực hiện trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn nhằm đạt tới các mục tiêu phát triển.

Như vậy, SWOT là một công cụ rất hữu ích để xác định các lợi thế so sánh của địa phương, giúp địa phương có cái nhìn tổng quát về sự phát triển, dự báo về tương lai dựa trên các kết quả hiện tại và chỉ ra các mục đích và các ưu tiên phát triển.

b. Phân tích SWOT

Phân tích SWOT được thực hiện với nhiệm vụ chính là xác định các hành động ưu tiên, làm rõ hoặc điều chỉnh các mục tiêu cho các lĩnh vực riêng và đề xuất các chiến lược cho phép đạt được các mục tiêu trong một khoảng thời gian nào đó. Các kết quả sẽ được tổng hợp và đưa vào ma trận SWOT (xem hình dưới đây).

Bảng 4.1: Ma trận phân tích SWOT - khuôn khổ xác lập chiến lược và mục tiêu

	Cơ hội	Thách thức
	O1: O2: O3:	T1: T2: T3:
Điểm mạnh S1: S2: S3: S4:	Chiến lược S/O - Lập luận: - Các lĩnh vực hoạt động chính: Cơ hội/ rủi ro:	Chiến lược S/T - Lập luận - Các lĩnh vực hoạt động chính: - Cơ hội/ rủi ro
Điểm yếu W1: W1: W1:	Chiến lược W/O - Lập luận: - Các lĩnh vực hoạt động chính: Cơ hội/ rủi ro:	Chiến lược W/T - Lập luận: - Các lĩnh vực hoạt động chính: Cơ hội/ rủi ro:

Lựa chọn một nhóm gồm 3 cặp SWOT được cho là quan trọng nhất (mỗi yếu tố giữ lại các vấn đề quan trọng nhất theo thứ tự ưu tiên). Sau đó tìm ra sự kết hợp thực tế nhất của các yếu tố bên trong (SW) với các yếu tố bên ngoài (OT) nhằm xác định trọng tâm và các hành động thích hợp, sau đó lựa chọn các chiến lược theo kiểu SO, ST, WO, WT như trong hình trên. Sự kết hợp này sẽ cho phép giới hạn việc hình thành các mục tiêu.

2. Xác định mục tiêu và chỉ tiêu

2.1. Khái niệm và nội dung:

2.1.1. Mục tiêu

a- Khái niệm: Mục tiêu là đích mà kế hoạch luôn đạt đến trong một khoảng thời gian nhất định. Mục tiêu kế hoạch giúp làm rõ trong thời gian tới (ngắn, trung và dài hạn), kế hoạch muốn đạt được kết quả định tính nào?

Trong bản kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, cần phân biệt và phải thể hiện được bốn cấp mục tiêu cơ bản:

+ *Mục tiêu cuối cùng* (còn gọi là tác động) là mục tiêu cao nhất của địa phương mà kế hoạch đang xây dựng góp phần thực hiện. Mục tiêu này cho biết tác động dài hạn mà việc thực hiện thành công kế hoạch sẽ góp phần đạt đến. Vì thế, thực hiện được mục tiêu cuối cùng còn được coi là kế hoạch đã có được những tác động như mong muốn.

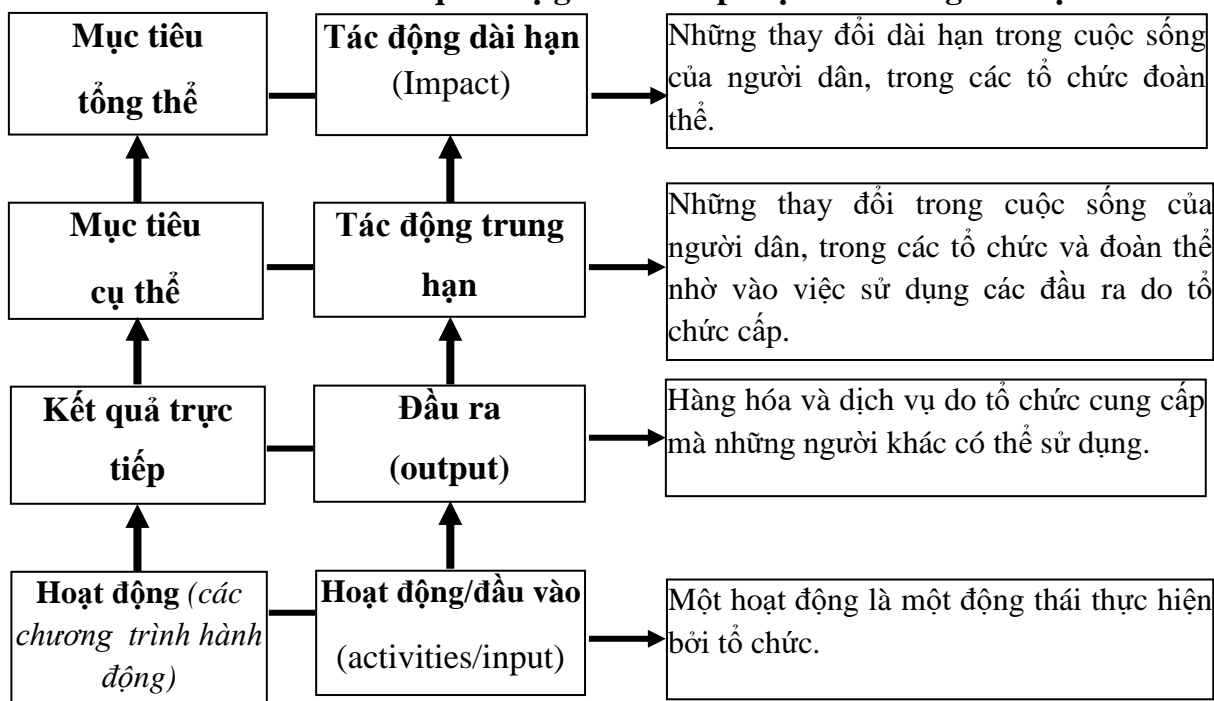
+ *Mục tiêu trung gian* (còn gọi là kết quả) là cái đích mà kế hoạch trực tiếp vươn tới và việc có đạt được mục tiêu trung gian hay không sẽ quyết định mức đã thành công của kế hoạch. Đạt được mục tiêu trung gian có thể chưa xuất hiện ngay khi kỳ kế hoạch kết thúc, mà cần một thời gian nhất định thì những tác động dự kiến mới thành hiện thực. Đạt được mục tiêu trung gian thì kế hoạch mới được coi là đã đạt được kết quả thực sự như mong muốn. Do đó, mục tiêu trung gian còn được gọi là kết quả của kế hoạch.

+ *Mục tiêu đầu ra* (hay còn gọi là sản phẩm) trực tiếp của kế hoạch là những sản phẩm hữu hình cụ thể mà kế hoạch tạo ra được (hàng hoá, dịch vụ, các công trình đầu tư...) nhằm góp phần trực tiếp đạt được mục tiêu trung gian.

+ *Hoạt động* là những công việc cụ thể mà kế hoạch phải tiến hành để có được đầu ra dự kiến. Hoạt động chỉ diễn ra trong kỳ kế hoạch. Khi kỳ kế hoạch kết thúc thì các hoạt động trong kỳ đó cũng chấm dứt. Như vậy, có thể coi hoạt động là kế hoạch hành động cụ thể được thiết kế để tạo ra đầu ra dự kiến của kế hoạch.

Giữa bốn cấp mục tiêu này có quan hệ mật thiết với nhau. Trong đó, mục tiêu cần đạt được trong kỳ kế hoạch sẽ là mục tiêu cụ thể (trung gian). Để thực hiện được mục tiêu đó, trong kỳ kế hoạch cần đảm bảo thực hiện được một số đầu ra nhất định. Việc thực hiện các mục tiêu cụ thể của bản kế hoạch sẽ góp phần thực hiện mục tiêu tổng thể/dài hạn. Mục tiêu dài hạn không nhất thiết phải thực hiện được trong một kỳ kế hoạch, mà nó là hướng đích cho một số kỳ kế hoạch cùng góp phần từng bước đạt đến. Mục tiêu dài hạn thường gắn với tầm nhìn của đất nước.

Hình 3.2. Mối quan hệ giữa các cấp mục tiêu trong kế hoạch



Ví dụ: Ví dụ về các cấp mục tiêu và mối quan hệ giữa chúng

Cấp mục tiêu	Ý nghĩa	Ví dụ	
		Lĩnh vực nông nghiệp	Lĩnh vực y tế
<i>Tác động</i>	Phản ánh những tác động lâu dài đến phúc lợi, mức sống của dân cư	Đảm bảo cuộc sống ổn định lâu dài cho người dân địa phương	Sức khỏe cộng đồng được cải thiện
<i>Kết quả</i>	Phản ánh những thay đổi trong khả năng tiếp cận, mức độ sử dụng dịch vụ, đời sống thu nhập của người dân	Năng suất cây trồng tăng, thu nhập của người dân được cải thiện	Tỷ lệ bệnh tật và tử vong ở trẻ em giảm
<i>Đầu ra</i>	Phản ánh những hàng hoá, dịch vụ được cung cấp	Hệ thống kênh mương cung cấp đủ nước tưới hai vụ	100% trẻ em được tiêm chủng đúng theo quy định
<i>Hoạt động</i>	Những hoạt động phát triển do chính quyền địa phương và các bên thực hiện	Kiên cố hoá kênh mương; xây dựng kênh mương nội đồng	Tổ chức các đợt tiêm chủng mở rộng

b. Cấu trúc và nội dung của mục tiêu

Cấu trúc của mục tiêu sẽ gồm một động từ chỉ hướng hành động và một danh từ (hoặc đoạn văn) mô tả đối tượng can thiệp. Chẳng hạn, mục tiêu "nâng cao đời sống nhân dân" bao gồm động từ "nâng cao" (chỉ hướng hành động là tăng tiến, cải thiện) và đoạn "đời sống nhân dân" chỉ đối tượng can thiệp. Tương tự, mục tiêu "giảm nghèo" gồm động từ "giảm" chỉ hướng hành động là hạn chế, giảm bớt và danh từ "nghèo" chỉ đối tượng can thiệp.

- Nội dung của mục tiêu: Khi xác định mục tiêu kế hoạch, cần lưu ý cân nhắc cả ba khía cạnh trong phát triển bền vững: bền vững kinh tế, xã hội và môi trường. Như đã phân tích ở trên, mục tiêu cuối cùng (tác động) của kế hoạch phát triển KTXH là nâng cao mức phúc lợi của dân cư. Điều đó đòi hỏi một sự thay đổi cơ bản trong tư duy về lập kế hoạch, trong đó kế hoạch phát triển sẽ phải nhấn mạnh hơn đến các mục tiêu phát triển về xã hội và môi trường (như giảm nghèo, tăng mức hưởng thụ các dịch vụ công cơ bản của dân cư, thúc đẩy dân chủ cơ sở, đảm bảo môi trường trong sạch...), còn các mục tiêu kinh tế (tăng trưởng GDP, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển doanh nghiệp...), chỉ đóng vai trò là các mục tiêu trung gian (kết quả), góp phần đạt đến mục tiêu cuối cùng nói trên.

2.1.2. Chỉ tiêu kế hoạch

a. Khái niệm: Chỉ tiêu kế hoạch là những nhiệm vụ cụ thể được xây dựng thành con số cần đạt được trong kỳ kế hoạch. Đó là các mục tiêu cụ thể được biểu hiện bằng con số, có xác định thời gian và không gian cụ thể. Các chỉ tiêu phản ánh phần định lượng của bản kế hoạch và là đích phấn đấu của mỗi giai đoạn trong quá trình phát triển.

Mỗi cấp mục tiêu tương ứng với một hệ thống các chỉ tiêu. Như vậy trong bản kế hoạch cũng phải bao gồm các chỉ tiêu phản ánh bốn cấp mục tiêu: chỉ tiêu tác động, chỉ tiêu kết quả, chỉ tiêu đầu ra và chỉ tiêu hoạt động. Một mục tiêu kế hoạch lại có thể bao gồm một hoặc nhiều chỉ tiêu khác nhau (xem bảng ví dụ dưới đây):

Bảng 3.2: Ví dụ về 8 mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và các chỉ tiêu

Mục tiêu	Chỉ tiêu
Xoá bỏ tình trạng nghèo cùng cực và thiếu đói	Trong giai đoạn 1990 – 2015: - Giảm một nửa tỷ lệ người có thu nhập (tính theo sức mua tương đương PPP năm 1993) dưới 1USD một ngày. - Giảm một nửa tỷ lệ người bị thiếu ăn.
Hoàn thành phổ cập giáo dục tiểu học	Đảm bảo rằng đến năm 2015, tất cả trẻ em không phân biệt trai gái đều được hoàn tất giáo dục tiểu học.

Nâng cao bình đẳng giới và vị thế năng lực của phụ nữ.	Xóa bỏ tình trạng chênh lệch về giới tính ở giáo dục tiểu học và trung học cơ sở tốt nhất là vào năm 2005 và ở mọi cấp không chậm hơn năm 2015.
Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em	Giảm hai phần ba tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi trong giai đoạn 1990 – 2015
Cải thiện sức khỏe bà mẹ	- Giảm ba phần tư tỷ lệ tử vong ở bà mẹ trong giai đoạn 1990 – 2015 - Đến năm 2015, phổ cập chăm sóc sức khỏe sinh sản.
Phòng chống HIV/AIDS, sốt rét và các bệnh dịch khác	- Chặn đứng và bắt đầu thu hẹp sự lây lan của HIV/AIDS năm 2015. - Đến năm 2010, mọi đối tượng có nhu cầu đều được điều trị HIV/AIDS. - Chặn đứng và bắt đầu giảm tỷ lệ mắc bệnh sốt rét cũng như các bệnh dịch khác vào năm 2015.
Đảm bảo sự bền vững của môi trường	- Giảm tổn thất về tính đa dạng sinh học, đến năm 2010 giảm đáng kể tỷ lệ này. - Đến năm 2015, giảm một nửa tỷ lệ người không được tiếp cận thường xuyên với nước sạch và hợp vệ sinh. - Đến năm 2020, cải thiện đáng kể cuộc sống của ít nhất 100 triệu người đang sống trong nhà ổ chuột.
Tăng cường quan hệ đối tác toàn cầu cho phát triển	Tăng cường hơn nữa hệ thống thương mại và tài chính mở, dựa trên luật lệ, không phân biệt đối xử và có thể dự báo, phát triển và giảm thiểu tình trạng đói nghèo trên phạm vi quốc gia và quốc tế.

Nguồn: Liên hiệp quốc (10/2007)

b. Cấu trúc và yêu cầu đối với chỉ tiêu kế hoạch tốt

Về cấu trúc: nhìn chung một chỉ tiêu phải bao gồm ít nhất 5 nội dung cơ bản: (1) tên chỉ tiêu; (2) con số định lượng; (3) không gian phản ánh; (4) đối tượng phản ánh; và (5) thời gian đo lường. Trong một bối cảnh cụ thể, ba nội dung sau trong cấu trúc chỉ tiêu có thể đều được mọi người hiểu thống nhất thì không nhất thiết phải nêu ra, nhưng 2 nội dung đầu bắt buộc phải có.

Trong quá trình xây dựng các chỉ tiêu mục tiêu phát triển, một yêu cầu mang tính nguyên tắc là các chỉ tiêu xây dựng phải bảo đảm yêu cầu SMART (Cụ thể - Đo đếm được - Phù hợp - Thực tế - Có quy định thời gian thực hiện). Vì vậy, chúng ta cần

phải kiểm tra những yêu cầu này trong quá trình xây dựng và tổng hợp chỉ tiêu kế hoạch. Dưới đây là một bản liệt kê những yêu cầu kiểm tra tính SMART đối với các chỉ tiêu kế hoạch.

Bảng 3.3: Yêu cầu về tính SMART của các chỉ tiêu kế hoạch

S – Specific	Cụ thể	Liệu chỉ tiêu đó có đo được cái cần phải đạt hay không
M – Measurable	Đo đếm được	Chỉ tiêu có xác định chính xác và đo được về lượng và chất.
A – Achievable	Có thể đạt được	Chỉ tiêu có phù hợp với nhu cầu, năng lực và trình độ của địa phương.
R – Realistic	Thực tiễn	Chỉ tiêu xây dựng có phù hợp với khả năng và nguồn lực sẵn có của địa phương hay không.
T – Timebound	Có thời hạn cụ thể	Chỉ tiêu có liên quan đến một giai đoạn cụ thể hay không?

2.2. Phương pháp xác định mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch

Để các mục tiêu và chỉ tiêu kế hoạch bảo đảm yêu cầu chính xác, làm cơ sở cho việc ra các quyết định trong quản lý, là yếu tố then chốt cho thực hiện giám sát đánh giá hoạt động kinh tế, cần có quan điểm, tư duy logic, bắt đầu từ những vấn đề then chốt xác định phân tích thực trạng và tiến hành xử lý trực tiếp những vấn đề đó cho đến khi có được mục tiêu và chỉ tiêu phát triển. Một phương pháp tiếp cận khoa học mà giáo trình muốn hướng tới là phương pháp khung logic với việc sử dụng triệt để các công cụ phân tích cây vấn đề cây mục tiêu.

Cụ thể các bước vận dụng như sau:

2.2.1. Xác định các vấn đề then chốt

Nhiệm vụ đầu tiên trong việc lập ra các mục tiêu là đánh giá và phân tích tình hình và tìm ra đâu là vấn đề then chốt đặt ra trong thời kỳ kế hoạch cần giải quyết. Để xác định những vấn đề then chốt, những câu hỏi sau đây đặt ra: (1) Những vấn đề nào chúng ta sẽ phải đối mặt trong quá trình phát triển KTXH? (2) Những hoạt động phát triển KTXH nào có thể gây ra tác động bất lợi? (3) Hoạt động hỗ trợ phát triển nào có thể được chỉ ra mà chúng ta coi là quan trọng? và (4) Những yếu kém nào chúng ta cần phải vượt qua?

Sau khi xác định được vấn đề then chốt, cần tiến hành đánh giá các vấn đề then

chốt và tìm ra những vấn đề ưu tiên cần tập trung giải quyết trong thời kỳ kế hoạch. Xác định vấn đề cần ưu tiên giải quyết bằng cách trả lời những câu hỏi sau: (1) Vấn đề nào đang được nhiều người quan tâm nhất? Vì sao? (2) Vấn đề nào có thể giải quyết được với sự tham gia của nhiều bên hữu quan nhất? Vì sao? (3) Vấn đề nào cần được giải quyết trước nhất? Tại sao? Và (4) Vấn đề nào nếu được giải quyết sẽ kéo theo giải quyết được nhiều vấn đề khác? Vì sao?

2.2.2. Đánh giá các vấn đề then chốt và hình thành cây vấn đề

Để thực hiện công việc này cần tiến hành:

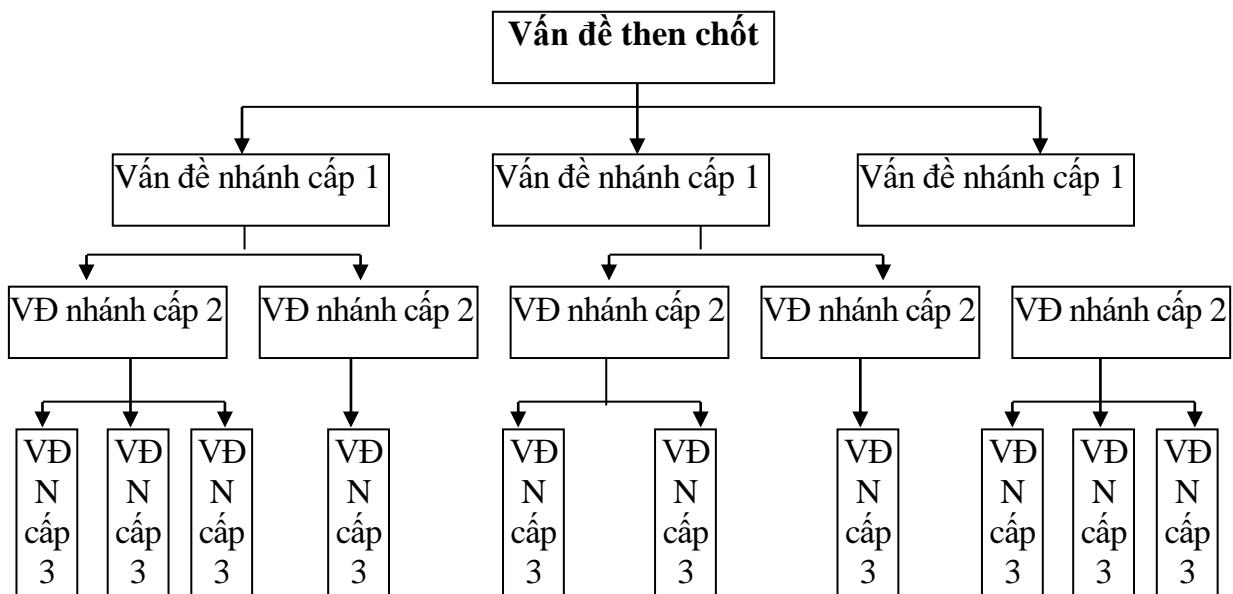
- Xác định những vấn đề là nguyên nhân dẫn đến vấn đề then chốt đang thảo luận (xếp bên dưới vấn đề then chốt) hay là hậu quả do vấn đề then chốt gây ra (xếp bên trên vấn đề then chốt). Tiếp tục làm như vậy cho đến khi tất cả các nguyên nhân hoặc hậu quả của vấn đề then chốt đều đã được phát hiện và xếp vào đúng vị trí. Đó sẽ là các nguyên nhân (hoặc hậu quả) cấp I.

- Tiếp theo, đặt câu hỏi: "Cái gì dẫn đến những nguyên nhân đã nêu?" những nguyên nhân chính sẽ được chọn và đặt dưới những "nguyên nhân cấp I" và trở thành "nguyên nhân cấp II".

- Xem xét lại logic giữa các nguyên nhân, sau đó xem xét xem còn nguyên nhân nào bị bỏ sót nữa không? Nếu không, lại tiếp tục nhắc lại qui trình đó cho đến khi đã tìm được các nguyên nhân sâu xa mà với điều kiện về nguồn lực và khả năng có thể giải quyết được trong kỳ kế hoạch, hoặc đã tương đối chi tiết để có thể cụ thể hoá thành các chương trình hoặc dự án đầu tư. Khi đó, ta sẽ được một "bản thảo" Cây vấn đề.

- Tập hợp các vấn đề thành cây vấn đề

Hình 3.3: Sơ đồ cây vấn đề



Bước tiếp theo là hệ thống hoá lại các vấn đề then chốt, vấn đề nhánh và hậu quả các cấp thành một sơ đồ có dạng hình cây, còn gọi là Cây vấn đề (xem Hình trên).

Theo chiều từ dưới lên trên, cây vấn đề cho biết mối quan hệ nhân quả giữa các cấp: cấp dưới là nguyên nhân trực tiếp gây ra hậu quả là cấp sát trên của nó. Theo chiều ngang, cây vấn đề thể hiện quan hệ giữa các yếu tố cùng tác động. Bằng cách sơ đồ hoá này, nhà kế hoạch có thể có cái nhìn tổng thể về vấn đề mà mình cần giải quyết, tác động của việc giải quyết vấn đề đã nêu trong ngắn và dài hạn.

2.2.3. Xây dựng " Cây mục tiêu "

a. Khái niệm: Cây mục tiêu là việc xác định một tập hợp các mục tiêu cần đạt đến, rồi sắp xếp chúng theo thứ tự, bắt đầu từ cấp đưa ra được những kết quả cụ thể nhất và là điều kiện cần thiết để đạt được những mục tiêu cao hơn. Việc phân loại mục tiêu được thực hiện từ dưới lên, với cấp I là đầu ra (hay còn gọi là kết quả trực tiếp), cấp thấp nhất trong cây mục tiêu. Bước thấp thứ hai là mục tiêu trung gian và bước trên cùng là mục tiêu cuối cùng.

Ở dạng đơn giản nhất, Cây mục tiêu có cấu trúc giống hệt như Cây vấn đề, nhưng với các phát biểu mang tính chất tiêu cực trong Cây vấn đề đã được hoán chuyển thành các phát biểu mang tính chất tích cực.

Nếu Cây vấn đề cho biết mối quan hệ nhân - quả giữa các vấn đề thì Cây mục tiêu cho biết mối quan hệ phương tiện - mục đích giữa các mục tiêu. Việc xây dựng cây mục tiêu có tác dụng:

- + Giúp nhà kế hoạch nhìn thấy rõ mối quan hệ giữa các cấp mục tiêu, mà mỗi cấp mục tiêu sẽ trở thành mục tiêu của các kế hoạch 5 năm hoặc hàng năm. Từ đó, tạo mối quan hệ chặt chẽ giữa kế hoạch 5 năm và hàng năm của địa phương.

- + Thấy được mối liên hệ giữa kế hoạch của địa phương (ngành) mình với các địa phương (ngành) khác trong quá trình cùng hướng tới một mục tiêu chung làm cơ sở để tổ chức phối hợp hành động giữa các địa phương (ngành).

- + Là đầu vào trực tiếp để xây dựng các cấp mục tiêu trong kế hoạch chiến lược.

b. Yêu cầu về cây mục tiêu

- + Các mục tiêu phải có tính logic: Mục tiêu cấp dưới phải có tác dụng thực hiện được mục tiêu cấp trên.

- + Các mục tiêu phải có tính cụ thể hoá dần: Mục tiêu cấp càng thấp càng phải cụ thể hơn so với mục tiêu cấp trên.

- + Các mục tiêu phải có tính độc lập tương đối: Các mục tiêu cùng cấp phải độc lập với nhau để tránh sự chồng chéo về nguồn lực.

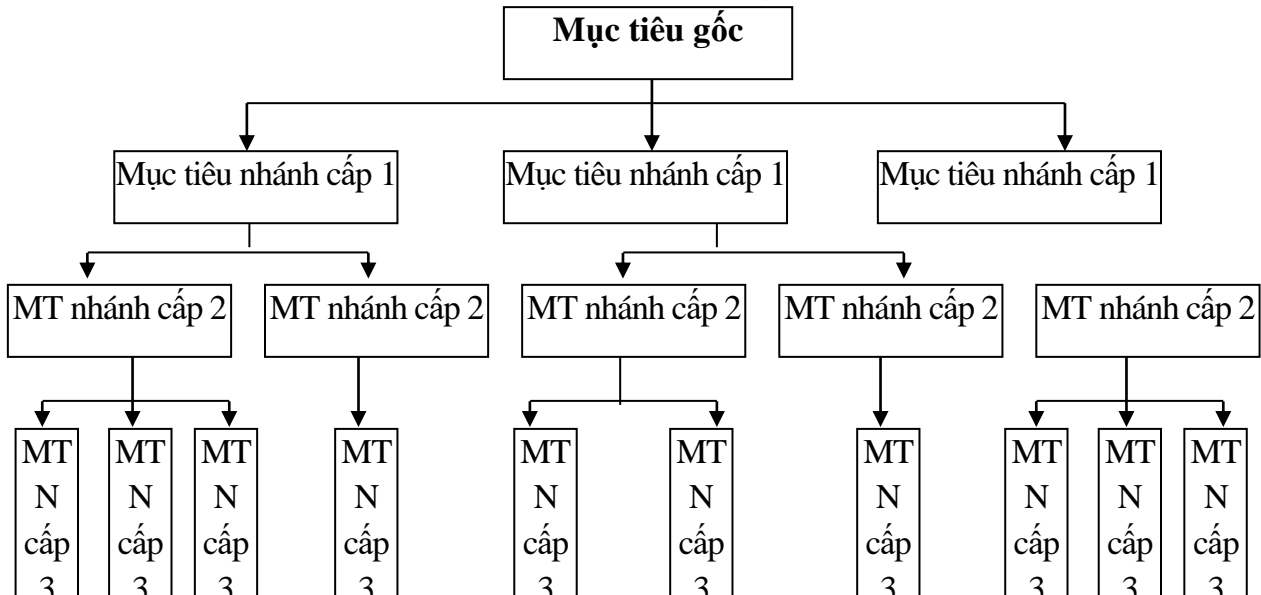
c. Cách thức tiến hành xây dựng cây mục tiêu

Cách đơn giản nhất để xây dựng cây mục tiêu là dựa vào cây vấn đề đã có, nhưng tất cả các phát biểu mang tính chất tiêu cực (để nêu vấn đề) được đổi lại thành các phát biểu mang tính chất tích cực (để nêu mục tiêu).

Bảng 3.4: Ví dụ chuyển từ vấn đề thành mục tiêu

Câu phát triển trong cây vấn đề	Câu phát biểu trong cây mục tiêu
Tình trạng đói nghèo còn phổ biến	Giảm bớt tình trạng đói nghèo
Tỉ lệ thất học cao trong nhóm người lớn	Giảm tỉ lệ thất học ở người lớn
Tình trạng suy dinh dưỡng của trẻ em còn cao	Cải thiện tình trạng suy dinh dưỡng của trẻ em.

Hình 3.4: Mô hình cây mục tiêu



Như vậy, sau khi chuyển đổi, cây mục tiêu sẽ có cấu trúc giống hệt như cây vấn đề (hình trước), nhưng lúc này nó không phản ánh quan hệ nhân quả giữa các cấp nữa mà là quan hệ phương tiện - mục đích: thực hiện thành công các mục tiêu cấp dưới là phương tiện để đạt được cái đích là mục tiêu cấp trên. Sau khi chuyển các nội dung trong cây vấn đề sang cây mục tiêu, cần kiểm tra lại xem: (1) Các nội dung về mục tiêu đã rõ ràng hay chưa? (2) Mối liên hệ giữa các cấp mục tiêu có logic và hợp lý không? (Liệu đạt được một mục tiêu cấp dưới có góp phần đạt mục tiêu cấp trên hay không?), (3) Có cần bổ sung hoặc chi tiết hoá thêm một mục tiêu nào không? Và (4) cấu trúc cây mục tiêu đã đơn giản chưa? Có cách nào đơn giản hoá hơn nữa mà vẫn không bị mất đi những mục tiêu quan trọng nhất hay không?

2.2.4. Hình thành các cấp mục tiêu và xác định mục tiêu ưu tiên

Sau khi đã chuyển hóa các vấn đề thành mục tiêu, và giữ nguyên cấu trúc như cây vấn đề ta sẽ có cây mục tiêu (như trên đã phân tích trên), chúng ta sẽ hình thành nên các cấp mục tiêu (4 cấp) như phần trên đã nói. Điều quan trọng là luôn phải rà soát lại các mục tiêu đã xác định xem đó có thực sự là những vấn đề quan trọng hay không. Nếu một mục tiêu quan trọng bị bỏ sót thì kế hoạch được xây dựng sẽ không thể tác động lớn đến nó. Việc xác định các mục tiêu ở mức độ cao hơn hay thấp hơn đòi hỏi thông tin về bối cảnh, đầu óc sáng tạo, sự hiểu biết chung và tư duy chiến lược. Khi xác định mỗi mục tiêu, nên luôn đưa ra các câu hỏi: Tại sao mục tiêu này lại quan trọng? Mối quan hệ giữa các cấp mục tiêu là gì (nó đã phản ánh quan hệ phương tiện - mục đích hay chưa)? Nếu những câu hỏi này chưa thỏa đáng, cần quay trở lại bước 2 để xem xét tính logic giữa các cấp vấn đề, sau đó mới sửa lại cây mục tiêu một cách tương ứng.

Sau khi hình thành các cấp mục tiêu, cần xác định thứ tự ưu tiên các mục tiêu đối với từng cấp mục tiêu này vì thực tế có những mục tiêu rất khác nhau nên cần tăng cường thảo luận ở bước này để thống nhất được về mức độ ưu tiên giữa các mục tiêu. Chìa khóa cho việc sắp xếp thứ tự ưu tiên các mục tiêu là phải hiểu được mỗi phương án (tương ứng với từng mục tiêu) có thể tạo ra được những thay đổi tiềm tàng gì trong phát triển KTXH.

2.2.5. Xây dựng các chỉ tiêu

Mục đích của chỉ tiêu là để phản ánh mức độ đạt được các mục tiêu ở cuối kỳ kế hoạch. Tính toán các chỉ tiêu một cách có cơ sở, dựa trên những nguồn lực có thể có là một việc quan trọng. Tuy nhiên, khi xây dựng chỉ tiêu, cần lưu ý rằng, những chỉ tiêu kế hoạch tốt cần phải:

- Có sự gắn kết rõ ràng với mục tiêu đã đề ra;
- Làm rõ quy mô và tác động của các hoạt động;
- Chỉ ra nội dung và phương hướng cho hành động trong tương lai;
- Sử dụng thông tin thu được trong khoảng thời gian được xác định trong bản kế hoạch;
- Đủ độ nhạy bén để đo được tiến bộ sau một kỳ kế hoạch.

Việc xác định các chỉ tiêu kế hoạch phải dựa trên những tính toán cụ thể với những công cụ phương pháp áp dụng khác nhau.

3. Xác định các cân đối đối vĩ mô chủ yếu

Một nội dung rất quan trọng, nhất là trong kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội là phải hình thành các cân đối vĩ mô chủ yếu của nền kinh tế.

- Khái niệm: Xác định các cân đối vĩ mô chủ yếu là việc xác định các cặp ràng buộc trên phạm vi vĩ mô nền kinh tế, từ đó là tạo khuôn khổ cho việc xác định các chỉ tiêu và giải pháp thực hiện, đảm bảo gắn mục tiêu, chỉ tiêu với nguồn lực và các cân đối mục tiêu với các đầu ra khác ở tầm vĩ mô.

- Nội dung của cần thiết là xây dựng hệ thống các cân đối vĩ mô chủ yếu, bao gồm việc tính toán và xác định các cân đối chủ yếu:

+ Cân đối giữa khả năng tích lũy và nhu cầu tiêu dùng của nền kinh tế (S-C) theo hướng xử lý hài hòa quan hệ này. Cân đối này cho phép xác định khả năng tích lũy của nền kinh tế, từ đó giúp ước lượng hiệu quả của các giải pháp trong thu hút các nguồn vốn đầu tư trong nước.

+ Cân đối ngân sách Nhà nước, bao gồm khả năng thu và chi ngân sách (T- G) trong thời kỳ kế hoạch theo hướng ổn định nền tài chính quốc gia, tăng khả năng và tiềm lực tài chính nhà nước. Dựa trên số liệu dự báo về số thu, cân đối này cho phép xác định khả năng chi ngân sách nhà nước trong năm kế hoạch trong mối tương quan với mục tiêu và tỷ lệ thâm hụt ngân sách cho phép.

+ Cân đối về vốn đầu tư phát triển kinh tế - xã hội với việc huy động các nguồn lực cho phát triển kinh tế ($I = I_d + I_f$) theo hướng tăng khả năng đầu tư phát triển, là con số về khả năng thu ngân sách, khả năng thu hút các nguồn vốn đầu tư trong nước (từ S) và vốn đầu tư nước ngoài, để xác định khả năng thu hút vốn đầu tư cho phát triển.

+ Cân đối về xuất - nhập khẩu (X - M). Mục tiêu của mỗi quốc gia khi tham gia hoạt động thương mại quốc tế là tăng khả năng kinh tế đối ngoại, cải thiện cán cân thanh toán quốc tế, đặc biệt là cán cân vãng lai. Với các nước đang phát triển, cán cân này rất khó đạt được mà thường hướng đến mục tiêu với một tỷ lệ thâm hụt nhất định cho phép.

+ Cân đối về năng lực sản xuất và nhu cầu các sản phẩm chủ yếu trong nền kinh tế theo hướng bảo đảm công ăn việc làm, giảm thất nghiệp, cải thiện dân sinh và các mặt xã hội, xóa đói giảm nghèo.

+ Đồng thời xác định những quan hệ lớn về phân bổ đầu tư giữa các ngành kinh tế (công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ) và các lĩnh vực văn hóa - xã hội, giữa các vùng kinh tế trong cả nước.

Cần tính toán thật đầy đủ khả năng các nguồn lực phát triển và cụ thể hóa các cân đối vĩ mô về hiện vật cũng như về giá trị của nền kinh tế, để thiết lập hệ thống công cụ điều hành nhanh nhạy việc thực hiện kế hoạch.

4. Các giải pháp thực hiện

Các công cụ cơ bản để triển khai thực hiện các mục tiêu đã xác định trong kế hoạch phát triển KTXH, bao gồm: các chương trình dự án, các Kế hoạch ngắn hạn và các giải pháp về cơ chế chính sách. Nội dung cụ thể là:

- Xây dựng các chương trình, dự án nhằm hướng tới thực hiện được mục tiêu đặt ra. Ở tầm quốc gia, mỗi giai đoạn kế hoạch 5 năm sẽ xây dựng một số chương trình mục tiêu nhằm tập trung các nguồn lực cho việc giải quyết một cách triệt để các vấn đề bức xúc, nổi cộm đang diễn ra trong phát triển KTXH của đất nước. Tương tự, ở các ngành, địa phương cũng xây dựng cho mình các chương trình, dự án phù hợp nhằm giải quyết các vấn đề nổi cộm của địa phương.

Các nội dung cơ bản của các chương trình, dự án này bao gồm:

(1) Mục tiêu của chương trình, dự án

(2) Phạm vi tác động của chương trình, dự án đến khả năng hoàn thành các mục tiêu vĩ mô của nền kinh tế.

(3) Các điều kiện cân đối để thực hiện các chương trình, bao gồm cả các giải pháp và các cơ chế chính sách nhằm huy động các nguồn lực cần thiết.

(4) Cơ chế điều hành chương trình

(5) Thời gian thực hiện...

Các nội dung của chương trình, dự án được làm rõ ngay từ đầu sẽ là điều kiện quan trọng giúp hoàn thành mục tiêu đặt ra. Việc xây dựng chương trình đầu tư phát triển toàn xã hội nhằm bảo đảm thực hiện các mục tiêu kinh tế vĩ mô, trong đó đặc biệt nhấn mạnh các chương trình đầu tư công cộng; bao gồm danh mục các dự án đầu tư trong từng ngành, từng lĩnh vực, từng địa bàn, từng thời gian khởi công và hoàn thành, tương ứng với việc huy động 5 nguồn vốn khác nhau để đưa vào thực hiện: (1) Nguồn vốn thuộc ngân sách Nhà nước, bao gồm một phần vốn ODA; (2) Nguồn vốn tín dụng Nhà nước, bao gồm một phần vốn ODA cho vay còn lại; (3) Nguồn vốn thuộc doanh nghiệp nhà nước đầu tư; (4) Nguồn vốn đầu tư từ các tầng lớp nhân dân (5) Nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

- Bên cạnh công cụ trên, việc xây dựng và triển khai kế hoạch ngắn hạn cũng là công việc hết sức cần thiết giúp đảm bảo mục tiêu đặt ra. Tuy nhiên, các kế hoạch này thường chỉ được sử dụng để giải quyết các vấn đề mang tính chất tác nghiệp, thường niên hoặc các vấn đề nhỏ.

- Ngoài ra, để đảm bảo mục tiêu đặt ra, việc xây dựng hệ thống các giải pháp, cơ chế chính sách để điều hành nền kinh tế nhằm bảo đảm thực hiện mục tiêu là nội dung

hết sức quan trọng. Hệ thống các giải pháp và cơ chế chính sách bao gồm các việc:

+ Xây dựng hệ thống luật pháp (ở cấp quốc gia) hay các Nghị quyết của địa phương (thuộc phạm vi các lĩnh vực, vấn đề được phân cấp).

+ Hình thành hệ thống thể chế, cơ chế vận hành tổ chức hoạt động của nền kinh tế, cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý kinh tế, cơ chế sử dụng mọi thành phần kinh tế trong thực hiện nhiệm vụ của kỳ kế hoạch đặt ra.

+ Đề xuất các chính sách điều tiết nền kinh tế trong từng giai đoạn nhất định.

II. QUY TRÌNH TIẾN ĐỘ LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

1. Trong quy trình chung xây dựng kế hoạch ở nước ta

Trong xây dựng kế hoạch hàng năm là 5 năm ở nước ta, các nội dung cơ bản đều được thể hiện qua các bước sau:

Bước 1: Trên tầm vĩ mô, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xác định các các chỉ tiêu tổng hợp phát triển kinh tế - xã hội, dựa trên việc đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch năm trước và những dự báo mang tính liên ngành có xét đến điều kiện phát triển của các ngành, các vùng lãnh thổ trong kế hoạch nhằm xác định tổng qui mô và tốc độ tăng trưởng GDP của từng ngành: công nghiệp, nông nghiệp, các ngành dịch vụ và toàn nền kinh tế.

Xác định các cân đối lớn: Cân đối tích lũy - tiêu dùng; cân đối ngân sách; cân đối thanh toán quốc tế; cân đối xuất khẩu - nhập khẩu; cân đối vốn đầu tư xây dựng cơ bản; cân đối vật tư hàng hóa chủ yếu...

Bước 2: Sau khi tính toán tổng thể, Bộ Kế hoạch và đầu tư sẽ tổ chức hội nghị toàn ngành để hướng dẫn và thông báo cho các bộ, ngành, tập đoàn kinh tế nhà nước, các địa phương những thông tin cần thiết để cho họ, trên cơ sở đánh giá lại nguồn lực phát triển của ngành mình, địa phương mình sẽ xây dựng kế hoạch phát triển của ngành và địa phương.

Bước 3: Sau khi các bộ, ngành, địa phương và tập đoàn kinh tế nhà nước xây dựng xong kế hoạch, sẽ được gửi đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Trên cơ sở đó, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ tổng hợp, phân tích, lựa chọn các giải pháp tối ưu để hình thành kế hoạch toàn diện phát triển kinh tế - xã hội và trình Quốc hội thông qua. Bàn kế hoạch này sau đó được phân bổ thành chỉ tiêu cho các ngành, địa phương, các tập đoàn kinh tế nhà nước thực hiện (riêng Kế hoạch 5 năm chưa giao cho các ngành).

Bước 4: Theo dõi việc triển khai kế hoạch và tình hình thực hiện kế hoạch hàng tháng, hàng quý, dự báo tình hình quý sau, tháng sau và đề ra các giải pháp điều hành

kế hoạch. Riêng đối với kế hoạch 5 năm, việc theo dõi, đánh giá được thực hiện hàng năm và đánh giá giữa kỳ ...

2. Qui trình thời gian trong xây dựng Kế hoạch 5 năm

(Theo quyết định số 33 7/BKH/TH ngày 25/12/1996 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư)

Nội dung Kế hoạch 5 năm bao gồm việc phân tích, đánh giá tình hình kinh tế xã hội của đất nước; các mục tiêu về phát triển kinh tế và các chỉ tiêu về xã hội. nâng cao dân trí, chăm sóc sức khỏe, xóa đói giảm nghèo... Trình tự cụ thể về thời gian xây dựng kế hoạch 5 năm như sau:

* Quý IV và quý I trước hai năm: Chuẩn bị hướng dẫn xây dựng kế hoạch 5 năm, gồm các nội dung:

- Đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch 5 năm
- Xác định các nhiệm vụ, mục tiêu và phương hướng phát triển chủ yếu của kỳ kế hoạch.

- Những thông tin và gợi ý để tính toán các cân đối kế hoạch: xu thế biến động của thị trường quốc tế và trong nước; những thuận lợi và khó khăn mới; các cân đối vĩ mô cơ bản.

- Các chủ trương, chính sách mới sẽ triển khai trong kỳ kế hoạch

- Phương pháp lập kế hoạch.

* Quý II, III năm trước, các bộ, các tổng công ty lớn, các địa phương tổ chức xây dựng kế hoạch 5 năm.

* Quý IV năm trước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổng hợp tình hình lần đầu báo cáo kế hoạch kinh tế xã hội 5 năm để xin ý kiến Chính phủ, Bộ Chính trị.

* Quý I, 11 năm đầu kế hoạch 5 năm, Bộ Kế hoạch và Đầu tư báo cáo chính thức kế hoạch 5 năm lên Chính phủ, Bộ Chính trị và Quốc hội.

3. Qui trình thời gian trong xây dựng hàng năm

Qui trình về tiến độ lập kế hoạch hàng năm ở Việt Nam hiện nay được thực hiện như sau:

- Tháng 5, dự thảo khung định hướng kế hoạch. Cuối tháng 5 hàng năm, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị xây dựng kế hoạch năm sau.

- Đầu tháng 6, Bộ Kế hoạch và đầu tư và Bộ Tài chính hướng dẫn khung kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm kế hoạch cho các bộ, ngành, địa phương, các Tập đoàn kinh tế nhà nước để làm căn cứ xây dựng KH.

- Trong tháng 6 và tháng 7, các bộ, ngành, địa phương, các Tập đoàn kinh tế nhà nước xây dựng KHPT KTXH và dự toán ngân sách nhà nước năm sau và báo cáo cho

Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, cơ quan quản lý chương trình mục tiêu quốc gia trước ngày 20 tháng 7 để tổng hợp trình Chính phủ.

- Trong tháng 8, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính tổng hợp kế hoạch phát triển KTXH và dự toán ngân sách năm kế hoạch, đồng thời dự kiến phương án phân bổ các chỉ tiêu kế hoạch và ngân sách Nhà nước.

- Trong tháng 9, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ kế hoạch phát triển KTXH và ngân sách Nhà nước năm kế hoạch.

- Trước ngày 1 tháng 10, báo cáo quốc hội về kế hoạch phát triển KTXH năm kế hoạch.

- Trước ngày 20 tháng 11, Thủ tướng Chính phủ giao kế hoạch phát triển KTXH và dự toán ngân sách năm kế hoạch cho các Bộ, ngành, địa phương, Tập đoàn kinh tế Nhà nước trên cơ sở các Nghị quyết của Quốc hội về dự toán ngân sách Nhà nước và nhiệm vụ năm kế hoạch.

- Trước 25 tháng 11, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính hướng dẫn chi tiết cho các bộ, ngành, địa phương, Tập đoàn kinh tế Nhà nước.

- Trước ngày 10 tháng 12, các bộ, ngành, địa phương quyết định phương án phân bổ xong kế hoạch và dự toán ngân sách cho cấp dưới trên cơ sở nhiệm vụ của Thủ tướng Chính phủ giao và hướng dẫn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ tài chính.

Tóm lại, qui trình xây dựng kế hoạch hàng năm ở cấp Trung ương được tổng hợp như sau:

Bảng 3.5: Các bước trong qui trình lập KHPT KTXH

Thời điểm	Nội dung công tác
Quý I	Bổ sung và chuẩn xác hơn việc đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch năm trước. Theo dõi việc triển khai thực hiện kế hoạch trong năm và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch hàng tháng, quý đầu, dự báo và đề ra các giải pháp thực hiện kế hoạch quý II
Quý II	Đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch 6 tháng. Dự báo khả năng thực hiện kế hoạch cả năm. Xây dựng khung kế hoạch cho năm sau và hướng dẫn việc xây dựng kế hoạch đối với các bộ, ngành, tập đoàn kinh tế nhà nước và các địa phương.
Quý III	Tổng hợp kế hoạch năm từ các bộ, ngành, tập đoàn kinh tế nhà nước và các địa phương. Đánh giá lại tình hình thực hiện kế hoạch trong năm trình Quốc hội thông qua kế hoạch năm sau.
Quý IV	Phân bổ chỉ tiêu kế hoạch và hoàn thành việc giao kế hoạch năm sau cho các bộ, ngành, tổng công ty, địa phương. Hướng dẫn việc thực hiện kế hoạch.

CHƯƠNG IV

THEO DÕI VÀ ĐÁNH GIÁ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

I. THEO DÕI VÀ ĐÁNH GIÁ TRONG QUY TRÌNH KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Khái niệm theo dõi và đánh giá.

1.1. Theo dõi (TD)

Theo dõi là một thuật ngữ có nghĩa là "nhìn", phát hiện những gì đang tồn tại, và tìm ra những gì đang thực sự diễn ra. Đây chủ yếu là một qui trình nội bộ của hoạt động quản lý, được tiến hành nhằm theo dõi các quá trình một cách thường xuyên trong suốt thời gian thực hiện một dự án, chương trình, hay kế hoạch.

Theo dõi là một quá trình thu thập dữ liệu, tình hình một cách có hệ thống về những chỉ số cụ thể liên quan đến một hoạt động phát triển đang được thực hiện, để những người quản lý và các đối tượng liên quan có được thông tin về tiến độ thực hiện các mục tiêu đề ra và sử dụng các nguồn lực được phân bổ.

Nói một cách ngắn gọn, theo dõi có nghĩa là thực hiện việc "quan sát" hay "kiểm tra kết quả thực hiện".

Có hai hình thức theo dõi phổ biến là:

- Theo dõi mức độ tuân thủ (theo dõi thực hiện): để bảo đảm rằng các hành động đã dự kiến phải được thực hiện (ví dụ: chính quyền thành phố sẽ nâng cấp con đường X).

- Theo dõi tác động: để đo lường tác động của một hoạt động đối với việc đạt được các mục tiêu đã đề ra (ví dụ: nâng cấp đường X có lợi cho việc vận chuyển hàng hóa đến và ra khỏi khu dân cư, tạo ra thêm 10 chỗ làm mới trong khâu vận chuyển).

1.2. Đánh giá (ĐG)

Đánh giá là việc xác định, phản ánh kết quả của những gì đã được thực thi, và xét đoán giá trị của chúng. Đánh giá có thể được thực hiện bởi những người có trách nhiệm quản lý (tự đánh giá) hay bởi những người bên ngoài có liên quan (đánh giá có sự tham gia) hoặc cả hai.

Đánh giá là một quá trình tổng hợp, phân tích một cách có hệ thống một dự án, chương trình hay một kế hoạch đang được thực hiện hoặc đã kết thúc, bao gồm đánh giá từ việc lập kế hoạch, thiết kế chương trình, dự án đến quá trình thực hiện và các kết quả của quá trình thực hiện.

Đánh giá sử dụng thông tin có được từ quá trình theo dõi để phân tích các

chương trình, dự án hoặc kế hoạch để xác định liệu có cần có sự thay đổi hay điều chỉnh hay không. Nhiệm vụ của đánh giá là đi xa hơn theo dõi một bước, nó là qui trình phản ánh về những gì đã xảy ra và đang xảy ra nhằm mục đích học hỏi cho tương lai. Nó bao gồm việc xác định những lý do của cả thành công và thất bại, và việc học hỏi từ đó. Nó không chỉ chỉ ra giá trị thực của những gì đã được thực hiện, mà còn đưa ra những lựa chọn tương lai về chiến lược và những ưu tiên cho việc tiếp tục quá trình phát triển.

Xét theo qui trình xây dựng và thực hiện kế hoạch, ĐG được phân ra 3 loại chính:

- Đánh giá giữa kỳ: Là việc ĐG định kỳ tiến độ thực hiện kế hoạch, kiểm tra tình phù hợp và khả năng tạo ra những đầu ra hoặc tác động ảnh hưởng, mong đợi của kế hoạch. ĐG giữa kỳ còn giúp kiểm tra xem các giả thiết đã nêu trong kế hoạch có còn giữ nguyên giá trị hay không, nếu không thì giải thích nguyên nhân vì sao và cần khuyến nghị các điều chỉnh để đảm bảo đạt được các mục tiêu tổng quát và các chỉ tiêu kế hoạch đã đề ra.

- Đánh giá cuối kỳ: Là ĐG được tiến hành khi kết thúc kỳ kế hoạch nhằm ĐG các kết quả đạt được tổng kết toàn bộ quá trình thực hiện, rút ra những bài học kinh nghiệm, xem xét khả năng phải điều chỉnh kế hoạch kỳ tiếp theo nhằm đảm bảo các mục tiêu trung hạn và dài hạn. ĐG kết thúc cần xem xét đồng bộ và đầy đủ các mục tiêu, chỉ tiêu của kế hoạch từ huy động nguồn lực, phân bổ sử dụng nguồn lực và kết quả hoạt động.

Đánh giá tác động: Là ĐG được tiến hành tại một thời điểm thuận lợi sau khi kết thúc kỳ kế hoạch, xem xét việc thực hiện kế hoạch có tạo ra được tác động như mong muốn hay không, tức là đánh giá hiệu lực của kế hoạch.

1.3. Môi quan hệ giữa TD&ĐG

1.3.1. Phân biệt TD&ĐG

Cả Theo dõi và Đánh giá đều nhằm mục đích thu thập và phân tích thông tin một cách có hệ thống để theo dõi sự thay đổi từ tình trạng hiện tại đến kết quả mong muốn và để hiểu được tại sao lại có hoặc không có sự thay đổi như mong muốn. Cả hai công việc này đều cung cấp các thông tin nhất quán phục vụ cho việc cải thiện tiến trình thực hiện kế hoạch.

Đồng thời chúng cũng đều có mối liên hệ chặt chẽ với quy trình lập kế hoạch. Tuy nhiên chúng có khác nhau về mục đích cụ thể, trọng tâm công việc, phương pháp và phương thức tiến hành và sử dụng thông tin.

Bảng 4.1: Phân biệt TD&DG

Tiêu chí	Theo dõi	Đánh giá
Bản chất của hoạt động	Theo dõi liên quan đến việc tìm kiếm và thấy, nghe và nghe thấy, phát hiện ra và ghi nhớ, làm rõ và báo cáo.	Đánh giá phản ánh cái gì xảy ra, nhìn lại những tác động và xét đoán giá trị tổng thể của những gì đã được thực hiện.
Lý do thực hiện hoạt động	Theo dõi nhằm đảm bảo rằng những người cần biết về một hành động phát triển sẽ được biết một cách thỏa đáng và được thông tin một cách chính xác. Nó cũng giúp cho việc ra các quyết định hàng ngày được tốt hơn và biết được những nguồn lực và cơ hội đang được sử dụng như thế nào.	Thông tin qua đánh giá, những người liên quan đến một hoạt động có thể phát hiện ra những điểm mạnh, điểm yếu, những thành công hay thất bại của một hành động những nhận xét liệu một hoạt động được hoàn thành có tương xứng với chi phí và những nỗ lực đã bỏ ra và liệu những gì kinh nghiệm từ quá khứ có thể trở thành bài học cho tương lai.
Chủ thể của hoạt động	Những người có trách nhiệm thực hiện thi công việc cần phải theo dõi xem những gì đang tiến hành có đúng như kế hoạch đã đặt ra hay cần phải được điều chỉnh. Họ cũng cần ghi lại những thành tích phù hợp và báo cáo cho những người hoặc tổ chức cần biết những gì đang xảy ra hoặc cho những người có trách nhiệm cao hơn về những gì đang được thực hiện.	Đánh giá có thể được thực hiện bởi những người bên trong có các kỹ năng đặc biệt để nhận xét về hiệu quả hoặc những mặt khác của một hoạt động. Nó cũng có thể được tiến hành bởi sự tham gia rộng hơn của những người khác có liên quan đến hoạt động (thường được gọi là những bên liên quan – stakeholder) và của những chuyên gia bên ngoài.
Thời gian, thời điểm tiến hành hoạt động	Theo dõi có thể được tiến hành theo định kỳ, thường xuyên hoặc liên tục, qua đó mọi vấn đề hoặc cơ hội phát sinh sẽ được phát hiện kịp thời. Nhờ vậy những	Thường thì việc đánh giá được tiến hành vào cuối kỳ hoạt động, nhằm đưa ra một báo cáo xác đáng về những gì đã thực hiện thành công hay thất bại. Đánh giá cũng có thể

	quyết định quản lý phù hợp được đưa ra và dẫn dắt những hoạt động tới mục tiêu đã định.	được tiến hành trong quá trình thực hiện hoạt động, vào những thời điểm phù hợp nhằm điều chỉnh nếu có vấn đề xảy ra hoặc nắm bắt những cơ hội mới.
Phạm vi thực hiện hoạt động	Theo dõi phải được thực hiện tại nơi tiến hành hoạt động, những những kết quả cũng cần được chuyển nhanh đến các cấp khác của địa phương (tổ chức) liên quan.	Đánh giá cần bao gồm những qui trình liên quan mật thiết với những người tham gia và chịu tác động bởi các hoạt động của địa phương.
Cách thức tiến hành hoạt động	Theo dõi đòi hỏi phải nhìn, nghe và học hỏi. Những hoạt động khác nhau sẽ đòi hỏi những phương pháp khác nhau, và quá trình theo dõi cần phải được lập kế hoạch một cách cẩn thận trước khi bắt đầu hoạt động.	Những phương pháp khác nhau có thể được sử dụng cho việc đánh giá, chúng cần được cân nhắc một cách thực tế từ trước, với những kế hoạch cụ thể về thời gian và nguồn lực cần thiết cho mỗi phương pháp.
Ý nghĩa của hoạt động	Theo dõi cần có những mục đích và các kênh thông tin nếu ta muốn nó không chỉ đơn thuần là một thủ tục lặp đi lặp lại. Nó phải được thiết kế từ rất sớm với tính thực tiễn và rõ ràng về các trách nhiệm, khối lượng công việc cần làm và những kết quả mong đợi.	Đánh giá có thể được tiến hành nhằm đưa ra những xét đoán về giá trị của công việc đã tiến hành cũng như những học hỏi tương lai. Nó có thể đóng góp hữu ích vào lập kế hoạch cho một hoạt động tốt hơn trong tương lai cũng như tính toán về những cơ hội và nguồn lực đã sử dụng trong quá khứ

Tuy có sự khác nhau về nhiều khía cạnh, nhưng TD&DG là hai quá trình có mối liên hệ mật thiết với nhau, không thể tách rời nhau trong quá trình thực hiện kế hoạch.

1.3.2. Mối quan hệ giữa TD&DG

Đánh giá có bổ khuyết cho theo dõi trong trường hợp khi hệ thống theo dõi gửi tín hiệu rằng các hoạt động đang đi chệch hướng (ví dụ: nhóm đối tượng mục tiêu không sử dụng dịch vụ, hoặc có những cản trở việc thực thi các cải cách v.v...), thì các thông tin đánh giá tốt có thể giúp làm rõ thực tế và các xu hướng đã được ghi nhận qua hệ thống theo dõi.

Nếu chỉ nhìn đơn thuần vào dữ liệu thì chúng ta thường khó có thể đánh giá được mức độ hiệu quả của các hành động của chính quyền".

1.4. Vai trò của TD&ĐG trong qui trình kế hoạch hóa phát triển KTXH

Theo dõi và đánh giá có vai trò rất quan trọng trong quá trình tổ chức thực hiện các kế hoạch phát triển KTXH.

Theo dõi cho phép các cấp chính quyền (chính phủ hoặc chính quyền địa phương) nắm bắt kịp thời tình hình triển khai thực hiện các mục tiêu kế hoạch đã đề ra, từ đó làm cơ sở để đưa ra các quyết định quản lý phù hợp nhằm đảm bảo quá trình thực hiện diễn ra theo đúng kế hoạch. Không có thông tin theo dõi hoặc theo dõi không hiệu quả sẽ dẫn đến nguy cơ các hành động thực tế đi chệch hướng so với dự kiến, từ đó dẫn đến nguy cơ các mục tiêu kế hoạch không được thực hiện. Những phát hiện từ quá trình theo dõi là thông tin đầu vào không thể thiếu cho việc điều hành quản lý nền kinh tế một cách hiệu quả.

Đánh giá không chỉ cho nhà quản lý địa phương biết được tình hình thực tế thực hiện các mục tiêu kế hoạch, mà đánh giá còn phân tích các nguyên nhân của những sai lệch (nếu có) được phát hiện trong quá trình theo dõi. Việc hiểu rõ các nguyên nhân đó mang lại cơ hội cho các cấp chính quyền địa phương học hỏi, rút ra các bài học và kinh nghiệm đồng thời qua đó tổ chức thực hiện các giai đoạn tiếp theo của kế hoạch một cách hiệu quả hơn. Thông thường, các bài học tốt sẽ được nhân rộng và các bài học xấu sẽ được tránh trong quá trình triển khai tiếp theo của kế hoạch cũng như trong các kế hoạch tiếp theo.

Như vậy, theo dõi và đánh giá là hai quá trình có liên quan mật thiết và không thể thiếu đối với các cấp chính quyền, không chỉ trong quá trình điều hành thực hiện các hoạt động của một kỳ kế hoạch mà còn cả cho quá trình lập kế hoạch cho các kỳ tiếp theo trong tương lai. Theo dõi và đánh giá tốt phải được coi là nền tảng cho sự thành công của quá trình triển khai một kế hoạch phát triển KTXH.

2. Các phương pháp theo dõi và đánh giá

2.1. TD&ĐG thực hiện

TD thực hiện kế hoạch phát triển KTXH là việc thu thập một cách liên tục và có hệ thống những thông tin về quá trình triển khai thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra trong kế hoạch phát triển KT-XH.

ĐG thực hiện kế hoạch phát triển KTXH là việc xem xét mức độ thực hiện các nhiệm vụ hay mục tiêu cụ thể nào đó trong kế hoạch phát triển KT-XH theo từng giai đoạn thực hiện hoặc khi kết thúc kỳ kế hoạch và từ đó rút ra bài học cho việc lập các kế hoạch tiếp theo.

Chủ thể của TD&ĐG kế hoạch phát triển KTXH là các cấp lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành kế hoạch và các bên có liên quan. Đối tượng của TD&ĐG là quá trình thực hiện kế hoạch với chủ yếu là các hoạt động, đầu vào và đầu ra.

TD&ĐG thực hiện kế hoạch là hai hoạt động độc lập nhưng có tác dụng hỗ trợ lẫn nhau. Hoạt động TD thu thập thông tin về tình hình thực hiện từng mục tiêu kế hoạch. Như vậy mục đích của TD là mô tả lại quá trình thực hiện các mục tiêu. Còn mục đích của ĐG là tập trung xem xét mức độ hoàn thành các mục tiêu. Xét về hiệu quả, nếu làm tốt công tác TD thì có thể phòng chống tốt các rủi ro có thể phát sinh và bảo đảm thực hiện tốt mục tiêu đề ra hoặc kịp thời điều chỉnh mục tiêu kế hoạch nào đó nếu có nguy cơ không đạt hay có diễn biến bất thường trong nền kinh tế.

2.2. TD&ĐG dựa trên kết quả

TD&ĐG dựa trên kết quả là một quá trình liên tục thu thập và phân tích số liệu về các chỉ số theo dõi để so sánh với các kết quả dự định, xem xét mức độ thực hiện của các mục tiêu kế hoạch. Đối tượng của TD&ĐG dựa trên kết quả không chỉ là các hoạt động, đầu vào như nguồn lực tài chính, nguồn nhân lực để thực hiện các kế hoạch và các đầu ra của kế hoạch mà còn xem xét kết quả và tác động của thực hiện kế hoạch dựa trên mối liên hệ logic giữa các chỉ số GS.

Cơ sở của TD&ĐG dựa trên kết quả là lý thuyết về quản lý dựa trên kết quả phát triển. Quản lý dựa trên kết quả phát triển là một chiến lược hay phương pháp quản lý mà các tổ chức sử dụng để đảm bảo rằng các hoạt động, sản phẩm và dịch vụ của mình góp phần vào việc đạt được kết quả mong muốn.

Những khái niệm cốt lõi của quản lý dựa trên kết quả phát triển là:

- *Định hướng theo mục đích*: việc đặt ra các mục đích và kết quả rõ ràng sẽ đưa ra mục tiêu cho thay đổi cũng như cơ hội để đánh giá xem liệu sự thay đổi có diễn ra hay không.

- *Quan hệ nhân quả*: nhiều đầu vào và hoạt động sẽ cho ra đầu ra, kết quả và tác động một cách logic, hay còn gọi là "chuỗi kết quả".

- *Liên tục cải tiến*: việc đánh giá kết quả thường kỳ sẽ giúp ta có cơ sở để điều chỉnh (điều chỉnh chiến lược và chiến thuật) nhằm đảm bảo chương trình đi đúng hướng cũng như có thể tối đa hóa kết quả của các chương trình được thực hiện.

Trong quản lý dựa trên kết quả phát triển có sử dụng chuỗi kết quả bao gồm:

(i) *Tác động*: là những thay đổi mang tính dài hạn trong cuộc sống người dân hoặc trong các tổ chức/đoàn thể nhờ vào việc sử dụng các đầu ra. Tác động thường là những thay đổi có ảnh hưởng đến một bộ phận đông đảo người dân hoặc nhiều lĩnh

vực xã hội. Chúng ta thường chỉ nhận thấy các tác động vào cuối thời kỳ kế hoạch.

(ii) *Kết quả*: là thay đổi ngắn hạn và trung hạn đạt được hoặc có khả năng đạt được do sử dụng các đầu ra. Kết quả không hoàn toàn phụ thuộc vào sự kiểm soát của các cơ quan cung cấp hàng hóa và dịch vụ.

(iii) *Đầu ra*: là các hàng hóa và dịch vụ do một hoạt động tạo ra. Đầu ra hoàn toàn thuộc quyền kiểm soát của cơ quan cung cấp hàng hóa và dịch vụ đó.

(iv) *Hoạt động*: là công việc thực hiện mà thông qua đó các đầu vào như vốn, hỗ trợ kỹ thuật và các loại nguồn lực khác được huy động để tạo ra các đầu ra cụ thể.

(v) *Đầu vào*: Nguồn lực tài chính, nhân lực và nguyên vật liệu cần thiết để tạo ra những đầu ra dự kiến thông qua việc thực hiện các hoạt động theo kế hoạch.

Chuỗi kết quả cho thấy các hoạt động, thông qua chuỗi quan hệ nhân quả trung gian, sẽ giúp thực hiện các mục tiêu của dự án, chương trình và chính sách đó như thế nào. Chu trình quản lý dựa trên kết quả kết thúc khi tiến hành điều chỉnh các kế hoạch thực hiện hàng năm nhằm nâng cao hiệu quả dựa trên các thông tin về kết quả hoạt động, quản lý dựa trên kết quả có thể được áp dụng để quản lý ở cấp độ cá nhân nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu suất làm việc của các cá nhân, ở cấp độ tổ chức như các doanh nghiệp, các ban quản lý dự án chương trình, các trường học, các viện hoặc các tổ chức dân sự để nâng cao hiệu quả và hiệu suất hoạt động của các tổ chức, và ở cấp độ chính sách như trong Chính phủ nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực thực hiện chính sách.

2.3. So sánh TD&DG thực hiện và TD&DG dựa trên kết quả

Đối tượng trọng tâm của TD&DG thực hiện là quá trình triển khai thực hiện kế hoạch, với các đầu vào và đầu ra. Trong khi đó, đối tượng trọng tâm của TD&DG dựa trên kết quả không chỉ là các đầu vào và đầu ra mà còn là kết quả và tác động của việc thực hiện kế hoạch. Sau đây là một ví dụ về đối tượng của TD&DG thực hiện và đối tượng của TD&DG dựa trên kết quả

Bảng 4.2: Ví dụ phân biệt TD&DG thực hiện và đối tượng của TD&DG dựa trên kết quả

TD&DG thực hiện		TD&DG dựa trên kết quả	
Đầu vào	Đầu ra	Kết quả	Tác động
- Đầu tư cho bệnh viện và cơ sở y tế	- Số bệnh viện, cơ sở y tế được xây dựng	- Tỷ lệ người dân được khám chữa bệnh tại các bệnh viện và cơ sở y tế	- Sức khỏe nhân dân được cải thiện: + Tỷ lệ người dân mắc bệnh nguy

		tăng	hiểm giảm + Tuổi thọ tăng lên
- Đầu tư cho giáo dục	- Số trường học được xây dựng - Số giáo viên được đào tạo	- Tỷ lệ học sinh đi học tăng - Tỷ lệ học sinh trên một lớp giảm - Trình độ giáo viên được tăng lên	- Chất lượng giáo dục được cải thiện: + Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp các cấp tăng lên. + Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp đạt loại khá tăng.

Nguồn: số tay TD&ĐG dựa trên kết quả kế hoạch phát triển KTXH, Bộ KH-ĐT trang 12.

Hệ thống thông tin trong hệ thống TD&ĐG thực hiện thường nghèo nàn và không được quan tâm đầy đủ. Chính phủ không thể theo dõi sát tiến trình thực hiện và các tác động của việc thực hiện kế hoạch. Trong khi đó, trong hệ thống TD&ĐG, các thông tin được phản hồi liên tục. Chính phủ có thể theo dõi tiến trình thực hiện và xem xét tác động của kế hoạch và có thể đưa ra những điều chỉnh kịp thời nếu thấy cần thiết.

Trong TD&ĐG thực hiện, người dân không biết rõ các hoạt động của Chính phủ đạt được kết quả gì và có tác động như thế nào đến họ vì không có sự gắn kết chặt chẽ giữa các hoạt động, đầu vào, đầu ra với kết quả và tác động. Ngược lại, TD&ĐG dựa trên kết quả cho người dân thấy rõ hoạt động của Chính phủ đạt được kết quả gì và có tác động như thế nào đến họ. Do đó, tính minh bạch và dân chủ của hệ thống TD&ĐG dựa trên kết quả cao hơn.

Tính trách nhiệm của TD&ĐG thực hiện thường không rõ ràng và chỉ trong nội bộ cơ quan, không gắn kết với các đơn vị bên ngoài. Còn tính trách nhiệm trong TD&ĐG dựa trên kết quả được phân công cụ thể và rõ ràng hơn.

2.4. Chuyển đổi từ phương pháp TD&ĐG thực hiện sang TD&ĐG dựa trên kết quả ở Việt Nam

2.4.1. Sự cần thiết chuyển đổi sang TD&ĐG theo kết quả

Ở nước ta hiện nay, quá trình theo dõi và đánh giá thực hiện kế hoạch phát triển KTXH hiện nay vẫn mang nặng xu hướng TD&ĐG thực hiện. Các báo cáo đánh giá thực hiện kế hoạch hiện nay vẫn mang nặng tính mô tả thành tích là chính, hoạt động theo dõi chủ yếu được thực hiện dưới hình thức giám sát thực hiện qui trình và thực hiện các chỉ tiêu kế hoạch.

Hệ quả của cách TD&ĐG này là thành quả kinh tế của chúng ta hiện nay dường như mới chỉ thực sự tạo ra sự thay đổi về mặt lượng, còn sự thay đổi về chất còn nhiều hạn chế. Nói cách khác, thành tích trong phát triển KTXH xét về đầu ra thì có nhiều tiến bộ, nhưng xét về tác động đến mục đích cuối cùng của phát triển kinh tế thì chưa thực sự rõ nét.

Với mục tiêu phát triển bền vững, phát triển kinh tế phải đảm bảo cả về lượng và chất, công tác kế hoạch hóa phát triển kinh tế xã hội cũng cần có bước đổi mới để giúp thực hiện mục tiêu chung này. Sự đổi mới trong công tác kế hoạch hóa không chỉ dừng lại ở khâu lập kế hoạch, mà đòi hỏi phải đổi mới cả trong khâu tổ chức thực hiện, trong đó TD&ĐG thực hiện kế hoạch là cốt lõi.

Đổi mới TD&ĐG theo kết quả là xu hướng tất yếu, nó vừa phù hợp với đòi hỏi của quá trình đổi mới, vừa phù hợp với các điều kiện và cơ hội hiện nay trong lĩnh vực quản lý và điều hành nền kinh tế.

2.4.2. Cơ hội và điều kiện chuyển đổi sang TD&ĐG theo kết quả ở Việt Nam.

Cùng với những nỗ lực chung của các cấp chính quyền, sự hỗ trợ về nhiều mặt từ các nhà tài trợ nước ngoài, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ nhanh trong lĩnh vực quản lý kinh tế. Năng lực quản lý của các cấp chính quyền (cả Trung ương và địa phương) đều được nâng cao, xét cả về phương diện con người và bộ máy tổ chức quản lý. Bên cạnh đó, các phương pháp quản lý kinh tế truyền thống đã dần được thay thế bằng các phương pháp quản lý hiện đại, thay vì hướng về quản lý theo đầu ra (thành tích), các cấp chính quyền đã chú trọng nhiều hơn đến cách tiếp cận quản lý theo kết quả (tác động). Sự thay đổi này cũng được thể hiện ngay trong khâu lập kế hoạch kế hoạch phát triển kinh tế xã hội.

Quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý kinh tế, sự sẵn sàng của các cấp chính quyền, cả về năng lực con người và năng lực tổ chức, sự chuyển đổi các phương pháp quản lý kinh tế hiện nay được xem là cơ hội tốt cho việc chuyển đổi từ hệ thống TD&ĐG thực hiện sang hệ thống TD&ĐG theo kết quả.

Tuy nhiên, để triển khai TD&ĐG theo kết quả ở Việt Nam hiện nay một cách có hiệu quả, cần phải có một số điều kiện tiên quyết như: áp dụng cách tiếp cận theo kết quả ngay từ khâu lập kế hoạch, các cấp chính quyền địa phương cam kết sâu hơn vào quá trình chuyển đổi phương pháp TD&ĐG, hệ thống thông tin TD&ĐG được kiện toàn để đáp ứng yêu cầu thông tin theo dõi và đánh giá, bộ máy theo dõi đánh giá được tổ chức lại cho phù hợp với yêu cầu của phương pháp mới, đội ngũ nhân sự chuyên môn được nâng cao năng lực, v.v...

3. Các phương thức thực hiện

3.1. TD&ĐG nội bộ

Phương pháp này dựa trên cơ sở các thông tin theo dõi từ bên trong để đưa ra một bức tranh về những gì tổ chức hoặc chính quyền địa phương đã đạt được trong việc tuân thủ các qui trình và thực hiện các hoạt động đã lên kế hoạch. Phương pháp này sử dụng các qui trình nội bộ và người đánh giá cũng chính là người nội bộ của tổ chức.

Việc tự đánh giá giúp cho nhiệm vụ đánh giá có thể được thực hiện nhanh hơn, ít tốn kém hơn nhưng lại dẫn đến một nguy cơ là các xét đoán cuối cùng mất đi sự chính xác. Bởi người đánh giá thường lại chính là người thực hiện nên họ hay làm nhẹ đi (trong trường hợp kết quả đánh giá là bất lợi) hoặc thổi phồng lên (trong trường hợp kết quả giá có lợi), và điều này làm mất đi tính khách quan của các kết quả đánh giá.

3.2. TD&ĐG bên ngoài (có sự tham gia)

Đánh giá có sự tham gia là một cơ hội cho cả những người bên trong và người bên ngoài nhìn nhận và suy nghĩ về những kết quả quá khứ nhằm học hỏi và phục vụ cho việc ra quyết định trong tương lai.

Đánh giá có sự tham gia cung cấp cho người bên trong những thông tin xác đáng và hữu ích, giúp họ quyết định xem các mục tiêu hay hoạt động có thể được giữ nguyên hay phải thay đổi. Đánh giá có sự tham gia cũng góp phần cải thiện các kỹ năng phân tích của cộng đồng cần thiết cho việc đưa ra những quyết định đúng đắn. Đánh giá có sự tham gia tăng cường sự giao tiếp qua lại nữa cộng đồng và các nhà quản lý địa phương.

II. QUI TRÌNH THỰC HIỆN THEO DÕI VÀ ĐÁNH GIÁ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI

1. Lập kế hoạch theo dõi và đánh giá

1.1. Xây dựng các chỉ số TD&ĐG và hình thành những TD&ĐG

1.1.1. Khái niệm

Chỉ số là thước đo đo lường tiến độ đạt được chỉ tiêu/mục tiêu. Chỉ số thường là tên của một công cụ đo lường dùng để xác định tình trạng thực tế của một chỉ tiêu. Kết quả của "phép đo" sử dụng chỉ số cho chúng ta biết được mức độ hoàn thành các chỉ tiêu mục tiêu kế hoạch.

Ví dụ: để đo lường chỉ tiêu "giảm một nửa số người có thu nhập dưới 2 đơn một ngày", người ta có thể dùng chỉ số "thu nhập bình quân đầu người một ngày".

Chú ý: Trong thực tế, chỉ tiêu và chỉ số thường rất hay bị nhầm lẫn với nhau. Một cách đơn giản để phân biệt đó là chỉ số là tên một công cụ đo lường hay một

thước đo, nó không bao gồm con số định lượng, còn chỉ tiêu thì là chỉ số được lượng hoá thành một con số cụ thể để phân đấu đạt được. Chỉ số cũng không thể hiện hành động, do vậy khi viết tên chỉ số không cần ghi các động từ như "tăng" hoặc "giảm". Chẳng hạn, thay vì ghi "tăng số hộ thoát nghèo" thì ghi tên chỉ số là "Số hộ thoát nghèo".

1.1.2. Phân loại

Chỉ số phục vụ cho TD&DG được chia làm 4 loại: đầu vào, đầu ra, kết quả và ảnh hưởng (hoặc tác động).

Chỉ số đầu vào: Thể hiện nguồn lực đầu tư để nhằm đạt được các mục tiêu đề ra. Nguồn lực ở đây bao gồm rất nhiều yếu tố bao gồm vốn đầu tư bằng tiền, hiện vật, sức lao động. Các nguồn lực này có thể được đầu tư ngay từ đầu hoặc trong suốt quá trình thực hiện mục tiêu. Các chỉ số đưa vào thông thường là các chỉ số mang tính hiện vật.

Chỉ số đầu ra: thể hiện sản phẩm (hàng hoá, dịch vụ, ...) được tạo ra từ việc huy động và sử dụng các nguồn lực.

Chú ý: Các chỉ số đầu vào và đầu ra chỉ là những công cụ định lượng trong phân tích đánh giá, ngoài ra còn có các công cụ định tính cần được sử dụng trong quá trình phân tích như quy trình thực hiện, ý thức và nhận thức của cán bộ, sự thông thoáng cơ chế, chính sách.

Chỉ số kết quả: Thể hiện trực tiếp hiệu quả, thực trạng, tiến trình đạt được của các mục tiêu chí tiêu đề ra, phản ánh sản phẩm trực tiếp sau khi có các đầu ra. Đây là loại chỉ số quan trọng nhất trong hệ thống TD&DG vì chúng thể hiện trực tiếp hiệu quả tiến trình thực hiện mục tiêu đề ra.

Chỉ số ảnh hưởng tác động: phản ánh tính hiệu quả, đo lường tác động tăng phúc lợi xã hội nói chung do ảnh hưởng của nhiều nhân tố trong thời gian dài và trên diện rộng.

Chú ý: Các ảnh hưởng hay tác động được tạo ra là do rất nhiều nguyên nhân. Ví dụ tuổi thọ bình quân được tăng lên không chỉ do giảm tình trạng đói nghèo mà còn do nhiều yếu tố khác như trình độ giáo dục, chăm sóc y tế, phát triển cộng đồng, v.v... Đồng thời để có được tác động hay ảnh hưởng mong muốn cần có thời gian dài. Do vậy, chu kỳ thu thập số liệu của các chỉ số ảnh hưởng cũng dài hơn chu kỳ của các chỉ số khác.

1.1.3. Lựa chọn chỉ số TD&DG

Đối với một mục tiêu, có thể sử dụng rất nhiều các chỉ số phục vụ cho quá trình TD&DG. Tuy nhiên, cần phải lựa chọn được những chỉ số nào có thể thể hiện rõ ràng và hiệu quả nhất tiến trình thực hiện kế hoạch, mục tiêu. Số lượng chỉ số được lựa chọn không nên quá nhiều vì không thể hiện được trọng tâm TD&DG. Từ những

thông tin có sẵn, cần xây dựng một vài chỉ số đáng tin cậy và phục vụ tốt cho quá trình phân tích. Các chỉ số này có thể phản ánh kịp thời những thay đổi trong tiến trình thực hiện. Cần phải có sự lựa chọn cân bằng giữa những chỉ số cần đo lường và những chỉ số có thể đo lường được.

Một số tiêu chí cơ bản khi lựa chọn các chỉ số TD&DG:

- Chỉ số cần có khái niệm và phương pháp tính toán rõ ràng
- Số liệu để tính toán chỉ số phải tương đối có sẵn hoặc có thể thu thập được (chi phí, thời gian, tính khả thi).
- Chỉ số không quá phức tạp khi phân tích
- Mang tính đại diện cho kết quả

1.1.4. Hình thành khung TD&DG

Các mục tiêu đã xây dựng được coi như là khung theo dõi và đánh giá, các tiêu chí được sử dụng để xác định thông tin gì cần thiết trong chương trình theo dõi. Hoạt động theo dõi cần mang tính hệ thống, các tiêu chí phải đo lường được, và phải được kết nối với các mục tiêu, cho phép chỉ ra mức độ đạt được của mục tiêu; các tiêu chí này phải dễ hiểu và được những bên có liên quan (những người bị ảnh hưởng và/hoặc những người tham gia) nhất trí tán thành.

Các chỉ số được sử dụng để đo lường các chỉ tiêu, mỗi chỉ tiêu được gắn kết với các mục tiêu.

Đối với mỗi mục tiêu, cần liệt kê tất cả các chỉ số, cùng với các thông tin liên quan về nguồn gốc và phương pháp thu thập chúng. Điều này quan trọng, vì đó chính là sự minh chứng rõ ràng về nguồn gốc của các số liệu được thu thập và phân tích.

Bảng 4.3: Kết nối các mục tiêu, các chỉ số và thông tin

Mục tiêu	Chỉ số	Nguồn thông tin
Nâng cấp và đào tạo lực lượng lao động địa phương	- Số người tốt nghiệp các chương trình nâng cao tay nghề đã tìm được việc làm	- Cơ quan chủ quản
Tăng tính tự chủ kinh tế của địa phương	- Các mức thu nhập hộ gia đình - Sử dụng nhân lực - Mức tiết kiệm của địa phương - Nhận thức về khả năng tự lực tự cường	- Thống kê thu nhập - Số liệu về thất nghiệp - Số liệu về doanh thu của địa phương - Các kết quả điều tra và thái độ của các cơ sở kinh doanh và cư dân địa phương

Trong phần lớn các trường hợp, các chỉ số định lượng (thống kê/ số lượng) là các chỉ số chuyên tải tốt nhất các thông tin về thực trạng phát triển kinh tế, điều kiện xã hội và môi trường. Tuy nhiên, các chỉ số định tính có thể cũng được sử dụng để nâng cao hiểu biết về tác động của các hoạt động phát triển kinh tế ở địa phương.

1.2. Xác định các thành phần tham gia TD&ĐG

Xây dựng một chương trình theo dõi đòi hỏi quy định rõ trách nhiệm về thu thập và phân tích thông tin một cách định kỳ. Tốt nhất là sắp xếp sao cho những người tham gia vào trong quá trình lập kế hoạch, cũng sẽ tham gia vào việc thu thập thông tin và báo cáo kết quả cho các cấp lãnh đạo, hoặc cho cộng đồng liên quan.

Các nhà quản lý chịu trách nhiệm về thực hiện kế hoạch có thể cũng là người chịu trách nhiệm về kết quả theo dõi và báo cáo. Bên cạnh đó, việc thu hút sự tham gia của các đối tượng hữu quan hoặc những người tình nguyện vào trong quá trình theo dõi là một cách tiếp cận khác có thể sử dụng để nắm bắt triển vọng của các hoạt động phát triển kinh tế và thu hút các cấp lập kế hoạch vào việc định hướng các kế hoạch hành động và các mục tiêu phát triển.

1.3. Xác định thời gian hoạt động

Thời gian thực hiện theo dõi sẽ rất khác nhau với mỗi mục tiêu kế hoạch, vì bản chất của các mục tiêu được theo dõi và các chỉ số được sử dụng là không giống nhau. Thông thường, theo dõi có thể được thực hiện theo định kỳ hàng tháng, hàng quý, nửa năm, hằng năm và trong hoặc giữa các giai đoạn của dự án.

Theo dõi liên tục là một quá trình tham chiếu: các kết quả theo dõi được phản hồi trực tiếp trong kế hoạch, hoặc gây ảnh hưởng đến nội dung và các phương hướng của kế hoạch trong tương lai.

2. Tổ chức theo dõi và đánh giá

2.1. Thu thập thông tin

Một yếu tố quan trọng, nhưng thường bị bỏ qua khi chuẩn bị công tác theo dõi, đó là xây dựng năng lực và quy trình cho việc tổ chức thông tin và công bố các kết quả theo dõi. Mặc dù việc tổ chức thông tin về kết quả theo dõi có vẻ tốn kém hoặc phiền toái, song nếu không làm tốt công việc này, kết quả hoạt động theo dõi sẽ không thực sự có ý nghĩa đối với các địa phương trong quá trình điều hành thực hiện kế hoạch. Khi các kết quả theo dõi được ghi chép thành văn bản, và các thông tin được tổ chức hợp lý (hướng dẫn, biểu mẫu, tần xuất, ...) thì điều đó sẽ mang lại sự tiết kiệm và các lợi ích lớn, khi kế hoạch được thực hiện, cho các hoạt động phân tích, đánh giá và lập kế hoạch trong tương lai.

Các kết quả Theo dõi cần được tuyên truyền định kỳ trong địa phương để đánh giá các phản ứng và nâng cao nhận thức về sự tham gia, hỗ trợ các hoạt động phát triển kinh tế. Qua đó các ý kiến phản hồi của địa phương, sẽ trở thành quan trọng trong quá trình đánh giá và giúp các bên liên quan điều chỉnh lại KHPT KTXH.

Việc lập kế hoạch đánh giá cũng tương tự như lập kế hoạch theo dõi.

Phần lớn những gì đã trình bày về hoạt động theo dõi cũng đúng với công tác đánh giá. Tuy nhiên, đánh giá không phải là một quá trình liên tục, mà xảy ra tại các thời điểm mang tính chiến lược trong quá trình thực hiện kế hoạch (chẳng hạn như vào thời điểm giữa hoặc cuối của các giai đoạn kế hoạch, cuối kế hoạch 5 năm, hoặc một số năm sau khi thực hiện kế hoạch). Do vậy, trước khi bắt đầu hoạt động đánh giá, cần lường tính trước được cả 4 bước của quy trình này.

2.2. Phân tích thông tin

Quá trình theo dõi và đánh giá không chỉ dừng ở việc thu thập các thông tin, hoạt động mang tính cốt lõi của quá trình này là phân tích các thông tin thu thập được, đưa ra những nhận xét và gợi ý cho việc ra quyết định của nhà quản lý.

Các thông tin theo dõi sẽ được tập hợp theo các chỉ số đã được lựa chọn trong Khung theo dõi. Sau khi đã có thông tin về tình hình thực tế, người phân tích sẽ so sánh giá trị thực tế với giá trị mong đợi (chỉ tiêu kế hoạch) tương ứng. Có một số khả năng xảy ra:

- Giá trị thực tế tốt hơn so với giá trị mong đợi, đây là một tín hiệu tốt cho việc đạt được mục tiêu kế hoạch dự kiến. Trong trường hợp này, người phân tích phải tìm hiểu xem nguyên nhân của tình trạng này là gì, kết quả đạt được là do yếu tố khách quan thuận lợi hay là do hiệu quả lớn hơn trong quá trình thực hiện. Sự hiểu biết về các nguyên nhân này sẽ là cơ sở để cho nhà quản lý ra quyết định có nên điều chỉnh các nỗ lực hành động hay là điều chỉnh mục tiêu kế hoạch hay không.

- Giá trị thực tế phù hợp với giá trị mong đợi, tình trạng này được xem là bình thường nhưng lại hiếm gặp trong thực tế.

- Giá trị thực tế xấu hơn so với giá trị mong đợi, đây là tín hiệu không tốt và có thể làm ảnh hưởng đến việc đạt được mục tiêu kế hoạch. Trước những phát hiện này, người phân tích cần tập trung làm rõ các nguyên nhân có thể, bao gồm cả nguyên nhân khách quan (các yếu tố khách quan diễn biến bất lợi hơn so với dự kiến) và nguyên nhân chủ quan (các nỗ lực hoạt động không đạt hiệu quả mong đợi). Sự hiểu biết này cũng sẽ là cơ sở quan trọng để nhà quản lý đưa ra các quyết định điều chỉnh các nỗ lực hành động và thậm chí cả các mục tiêu kế hoạch.

Việc đánh giá sẽ chỉ tập trung vào phân tích kết quả thực hiện một số chỉ tiêu quan trọng của kế hoạch. Các phân tích trong quá trình đánh giá, các nguyên nhân được phát hiện sẽ phải được đúc kết thành các bài học và kinh nghiệm. Các kinh nghiệm và bài học này: kể cả tốt và xấu sẽ là cơ hội để các nhà quản lý học hỏi và là cơ sở để đề xuất các phương án điều chỉnh quá trình thực hiện kế hoạch (đối với đánh giá giữa kỳ) và áp dụng vào các kỳ kế hoạch tiếp theo (đối với đánh giá cuối kỳ và đánh giá tác động).

2.3. Sử dụng các phát hiện trong TD&ĐG

Những phát hiện trong quá trình TD&ĐG phải được thông báo kịp thời cho những người có trách nhiệm, làm cơ sở để đưa ra các quyết định quản lý phù hợp với tình hình thực tế và đảm bảo hướng tới thực hiện mục tiêu kế hoạch.

Báo cáo theo dõi và đánh giá có thể đóng nhiều vai trò khác nhau, và thông tin mà chúng đưa ra có thể được sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau. Tuy nhiên, mục đích trọng tâm là để "truyền thông điệp" - thông tin cho các đối tượng liên quan về các phát hiện và kết luận rút ra từ việc thu thập, phân tích và lý giải các thông tin đánh giá.

Trong quá trình tìm tòi các phát hiện từ việc theo dõi và đánh giá đang diễn ra, điều quan trọng là phải đảm bảo được rằng tất cả mọi người đều được thông báo về tiến độ và không khiến ai phải ngạc nhiên. Kết quả theo dõi và đánh giá cần được truyền bá không ngừng nhằm cung cấp những thông tin phản hồi cho những người ra quyết định. Các hình thức liên lạc không chính thống (điện thoại, thư điện tử, fax, đối thoại) và chính thống (báo cáo sơ bộ, trình bày, báo cáo bằng văn bản) đều có thể được sử dụng.

Dữ liệu cần được trình bày một cách ngắn gọn, chính xác và liên quan đến các đối tượng mục tiêu. Cụ thể, nếu chuỗi ra mệnh lệnh càng ở cấp cao thì càng ít cần những thông tin quá chi tiết; các số liệu tổng hợp, súc tích liên quan đến một vấn đề cụ thể sẽ thích hợp hơn.

Càng xuôi xuống dọc theo cấp quản lý thì càng nên có những dữ liệu tác nghiệp nhiều hơn. Báo cáo liên tục về các phát hiện có thể và nên được mở rộng để định hướng cho những người ra quyết định thông qua quá trình thực hiện các đề xuất.

So sánh các kết quả thực tế với chỉ tiêu đề ra là vấn đề trung tâm của hoạt động báo cáo kết quả. Bảng 4.1 minh họa giá trị tại kỳ gốc của các chỉ số, các thước đo hiện tại và chỉ tiêu đặt ra, cũng như tỷ lệ phần trăm khác biệt so với kết cục dự kiến.

Bảng 4.1 : Ví dụ Mẫu báo cáo các kết quả

Chỉ số phản ánh kết cục	Kỳ gốc (%)	Hiện tại (%)	Chỉ tiêu (%)	Chênh lệch (%)
Tỉ lệ mắc bệnh viêm gan (mẫu = 6.000)	30	25	20	-5
Tỉ lệ trẻ em có tình trạng sức khỏe chung được cải thiện (mẫu = 9.000)	20	20	24	-4
Tỉ lệ trẻ em có kết quả tốt từ bốn trong năm lần khám sức khỏe (mẫu = 3.500)	50	65	65	0
Tỉ lệ trẻ em có tình trạng dinh dưỡng được cải thiện (Mẫu = 14.000)	80	85	83	+2

Việc báo cáo các dữ liệu về kết quả, có so sánh với các dữ liệu trước đó và dữ liệu tại kỳ gốc là cực kỳ quan trọng. Việc so sánh qua thời gian cũng không thể thiếu.

Dữ liệu cần phải được trình bày theo một cách đơn giản, rõ ràng và dễ hiểu. Chỉ nên trình bày những dữ liệu quan trọng nhất. Những điểm chính phải được nêu bật lên đầu tiên.

Các phát hiện và kiến nghị phải được sắp xếp trình bày xung quanh những kết cục chủ yếu và chỉ số của chúng. Có thể sử dụng phần phụ lục hoặc báo cáo tách riêng để biểu đạt các dữ liệu chi tiết.

Có bốn công cụ có thể sử dụng trong việc báo cáo: tóm tắt bằng văn bản, phần tóm tắt tổng quan, trình bày bằng lời và trình bày trực quan.

Tóm tắt bằng văn bản

Để trở thành một công cụ quản lý hữu ích, nội dung tóm tắt bằng văn bản phải bao gồm phần giới thiệu (bao gồm cả mục tiêu báo cáo, câu hỏi đánh giá, bối cảnh của kế hoạch, mục tiêu dài hạn và mục tiêu trước mắt của kế hoạch). Tóm tắt này phải bao gồm cả phần mô tả hoạt động đánh giá (trong đó có trọng tâm đánh giá, phương pháp đánh giá và hạn chế của phương pháp, việc đánh giá do ai tiến hành và tiến hành khi nào). Báo cáo phải trình bày có chọn lọc dữ liệu về các phát hiện dưới một hình thức dễ hiểu; sắp xếp các dữ liệu xoay quanh câu hỏi nghiên cứu, các chủ đề chính, và sử dụng các bảng, biểu, đồ thị để minh họa.

Tóm tắt tổng quan

Tóm tắt tổng quan phải ngắn gọn. Những phát hiện và kiến nghị chính cần được trình bày dưới dạng các gạch đầu dòng. Phần tóm tắt có thể chỉ dẫn cho người đọc tham khảo báo cáo hoặc phụ lục để biết thêm chi tiết. Tóm tắt tổng quan phải có một phần khái lược chung, trong đó nêu bối cảnh và mục đích nghiên cứu. Cũng nên mô tả

ngắn gọn thêm về những câu hỏi, vấn đề chính và phương pháp nghiên cứu.

Trình bày bằng lời

Có thể sử dụng độc lập hình thức trình bày bằng lời hoặc kết hợp với báo cáo bằng văn bản. Cũng như trình bày bằng văn bản, trình bày bằng lời cần đơn giản, rõ ràng và thích hợp với tổng đối tượng khán giả.

Trình bày trực quan

Trình bày trực quan - bằng đồ thị, hình vẽ, bản đồ - cũng rất hữu ích để nêu bật những điểm chính và những phát hiện về kết quả hoạt động. Có rất nhiều dạng biểu đồ (biểu đồ hình bánh, đường, cột, chuỗi thời gian, biểu đồ thanh, biểu đồ miền...) và đồ thị (đường xu thế, thanh, hình bánh, mặt phẳng, bình độ, diện tích, đường tròn, cột...) nên được cân nhắc khi thể hiện các dữ liệu cho đối tượng khán giả mục tiêu.

Sử dụng biểu bảng là tốt nhất khi muốn trình bày các dữ liệu, làm nổi bật sự thay đổi, muốn so sánh và thể hiện các mối quan hệ. Còn khi muốn truyền thông điệp thì đồ thị lại tốt hơn. Chúng rất hữu ích khi mô tả cơ cấu tổ chức, minh họa các dữ liệu luồng, trình bày các dữ liệu dưới dạng các biểu tượng, chuyển tải các khái niệm và ý tưởng, và biểu đạt các dữ liệu bằng số dưới hình thức trực quan.

Bảng 4.4: Bảng mẫu để báo cáo các dữ liệu mô tả khác biệt giới trong bầu cử

Số người đi bầu trong lần bầu cử gần nhất	Không	Có
Nam (mẫu = 1.000)	75%	25%
Nữ	55%	45%

Có nhiều hình thức báo cáo khác nhau, kể cả báo cáo bằng văn bản lẫn trình diễn. Điều quan trọng là phải kiểm tra với người sử dụng và các bên hữu quan về hình thức trình bày dữ liệu mà họ ưa chuộng. Cần thận trọng không sử dụng các đồ thị không thích hợp nếu chỉ vì lý do là chúng thông dụng.

PHẦN 2

NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP CÁC KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ

CHƯƠNG V

KẾ HOẠCH TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

I. TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ Ý NGHĨA CỦA KẾ HOẠCH TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

1. Bản chất và các chỉ tiêu biểu hiện của tăng trưởng kinh tế

Tăng trưởng kinh tế được biểu hiện là sự tăng lên về qui mô, khối lượng của sản xuất và dịch vụ thực hiện trong nền kinh tế của một quốc gia hoặc của một địa phương.

Để đánh giá tăng trưởng, có thể dùng chỉ tiêu mức tăng trưởng hoặc tỷ lệ tăng trưởng. Mức tăng trưởng là chênh lệch về giá trị thu nhập của nền kinh tế của năm sau so với năm trước đó và được tính bằng công thức đơn giản

$$\Delta Y_t = Y_t - Y_{t-1}$$

Trong đó , Y_t là giá trị thu nhập của năm t

Y_{t-1} là giá trị thu nhập của năm trước đó

ΔY_t là mức tăng trưởng kinh tế của năm t so với năm t- 1 .

Chỉ tiêu mức tăng trưởng kinh tế thường dùng để đánh giá qui mô gia tăng của sản xuất và dịch vụ trong nền kinh tế qua các năm. Để đánh giá thực trạng tăng trưởng kinh tế so với chỉ tiêu kế hoạch đặt ra hoặc so sánh giữa các nước với nhau hoặc giữa các thời kỳ khác nhau cần thiết phải dùng chỉ tiêu tốc độ tăng trưởng (tỷ lệ tăng trưởng). Tốc độ tăng trưởng là một chỉ tiêu đánh giá tăng trưởng tương đối và được định nghĩa bằng công thức:

$$g_t = \Delta Y_t / Y_{t-1}$$

Trong đó, g_t là tốc độ tăng trưởng kinh tế năm t so với năm t-1

ΔY_t là mức tăng trưởng kinh tế của năm t so với năm t-1

Người ta còn sử dụng con số tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân năm để đánh giá hoặc kế hoạch mục tiêu tăng trưởng của cả một thời kỳ dài. Nếu gọi g_n là tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân năm của thời kỳ n năm, thì tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân năm được định nghĩa bằng công thức:

$$\bar{g}_n = \left(\sqrt[n]{\frac{Y_t}{Y_{t-n}}} - 1 \right) . 100\%$$

Lưu ý: Trong công thức trên n được hiểu là số kỳ cần tính tốc độ tăng trưởng bình quân ví dụ từ năm 2000 đến năm 2006 có 5 kỳ cần tính tốc độ tăng trưởng.

Trong đó, Y_t và Y_{t-n} lần lượt là giá trị thu nhập của năm t và năm thứ $t - n$.

Để đo lường tăng trưởng kinh tế, có thể quan tâm đến hai chỉ tiêu sau đây:

- Chỉ tiêu phản ánh tổng quy mô, khối lượng sản xuất và dịch vụ thực hiện trong một khoảng thời gian nào đó. Các chỉ tiêu đó gồm: Tổng sản lượng (GO), Tổng sản phẩm quốc nội (GDP), Tổng sản phẩm quốc dân (GNP); v.v.... Thông qua các chỉ tiêu này, có thể đánh giá được qui mô, tiềm lực, thực trạng nền kinh tế của một nước.

- Chỉ tiêu thu nhập bình quân đầu người (GNP/người). Nếu tính chỉ tiêu GNP/người theo phương pháp ngang giá sức mua (PPP) thì đây là chỉ tiêu khá tin cậy để đánh giá mức sống dân cư bình quân, so sánh mức độ giàu nghèo trung bình của các quốc gia với nhau.

Cả hai chỉ tiêu trên đều góp phần đánh giá trình độ tăng trưởng kinh tế và nó cần phải được coi là các chỉ tiêu chính trong xây dựng kế hoạch tăng trưởng kinh tế.

2. Kế hoạch tăng trưởng kinh tế

2.1. Khái niệm và nhiệm vụ:

Kế hoạch tăng trưởng kinh tế là một bộ phận của hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế, nó xác định các mục tiêu gia tăng về qui mô sản xuất hàng hóa và dịch vụ của nền kinh tế trong kỳ kế hoạch và các chính sách cần thiết để đảm bảo tăng trưởng trong mối quan hệ trực tiếp với các yếu tố nguồn lực và các chỉ tiêu việc làm, ổn định giá cả. Nhiệm vụ chủ yếu của kế hoạch tăng trưởng là:

- Một là, xác định các mục tiêu tăng trưởng bao gồm việc lập kế hoạch về các chỉ tiêu: mức và tốc độ tăng trưởng GDP; tổng giá trị GDP và giá trị GDP tính bình quân trên đầu người.

Các chỉ tiêu về giá trị đạt được về GDP trong kỳ kế hoạch phải được thể hiện và thống nhất trên các loại giá, đó là giá cố định, giá hiện hành, thậm chí còn phải tính theo giá dự báo kế hoạch.

- Hai là, xây dựng các chính sách cần thiết có liên quan tới tăng trưởng kinh tế như các chính sách về tăng cường các yếu tố nguồn lực, các chính sách tăng trưởng nhanh đi đôi với các vấn đề có liên quan mang tính chất hệ quả trực tiếp của tăng trưởng là lạm phát và thất nghiệp.

2.2. Vai trò của kế hoạch tăng trưởng kinh tế:

Trong hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế, kế hoạch tăng trưởng là bộ phận kế hoạch quan trọng nhất. Nó xác định các mục tiêu có liên quan quyết định đến sự phát

triển trong tương lai của đất nước. Các chỉ tiêu kế hoạch về mức và tốc độ tăng trưởng GDP, GNP là các con số phản ánh điều kiện vật chất, kinh tế cần thiết cho sự phát triển. Chỉ tiêu thu nhập bình quân đầu người là dấu hiệu đánh giá về mặt kinh tế trình độ phát triển của đất nước. Quan niệm kế hoạch tăng trưởng kinh tế đóng vai trò quan trọng nhất còn là do chính các chỉ tiêu của kế hoạch tăng trưởng là cơ sở để xác định các kế hoạch mục tiêu khác như mục tiêu cải thiện đời sống, tăng thu nhập trong kế hoạch phát triển xã hội, mục tiêu tăng trưởng các ngành kinh tế và chuyển dịch cơ cấu ngành, vùng kinh tế trong kế hoạch cơ cấu ngành. Các chỉ tiêu của kế hoạch tăng trưởng còn được sử dụng làm cơ sở cho việc xây dựng các kế hoạch biện pháp cũng như xây dựng các cân đối chủ yếu cho phát triển kinh tế của thời kỳ kế hoạch.

Kế hoạch tăng trưởng kinh tế nằm trong mối quan hệ chặt chẽ và tác động qua lại với chương trình giải quyết việc làm và mục tiêu chống lạm phát. Về mặt lý luận, nếu nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng nhanh thì sẽ giải quyết được vấn đề việc làm cho người lao động, nhưng xu thế gia tăng lạm phát sẽ xảy ra và trên thực tế nếu nền kinh tế tăng trưởng quá nhanh (theo sự tính toán của các nhà kinh tế vĩ mô là trên 15%) thì sẽ tạo nên một sự không bình thường trong các mặt xích khác của nền kinh tế, mà nhất là ở vấn đề lạm phát gia tăng. Vì vậy, thông thường việc đặt kế hoạch mục tiêu tăng trưởng kinh tế đất nước thường phải gắn liền với thực trạng của nền kinh tế. Trên cơ sở đặt mục tiêu tăng trưởng, phải xác định các mục tiêu về việc làm và lạm phát, tìm ra các giải pháp, chính sách không ché.

Kế hoạch tăng trưởng kinh tế có liên quan trực tiếp tới chương trình xoá đói giảm nghèo và công bằng xã hội. Trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển, vấn đề tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội gần như là hai đại lượng mang tính đánh đổi. Để giải quyết bài toán xoá đói giảm nghèo, thì phải đặt mục tiêu tăng trưởng nhanh, nhưng điều đó có thể làm cho sự phân hoá xã hội trở nên gay gắt hơn. Vấn đề là trong từng giai đoạn phát triển của đất nước, đặt mục tiêu nào lên trước: hiệu quả hay công bằng xã hội. Khi lập kế hoạch tăng trưởng kinh tế, điều cơ bản là phải căn cứ vào chiến lược phát triển kinh tế - xã hội để xây dựng chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, bảo đảm sự dung hoà giữa hai đại lượng công bằng và tăng trưởng nhanh. Mặt khác, đi đôi với kế hoạch mục tiêu tăng trưởng kinh tế phải có các kế hoạch khác đi kèm như kế hoạch phát triển xã hội, phân phối thu nhập nhằm giải quyết các hậu quả xã hội đặt ra trong kế hoạch tăng trưởng.

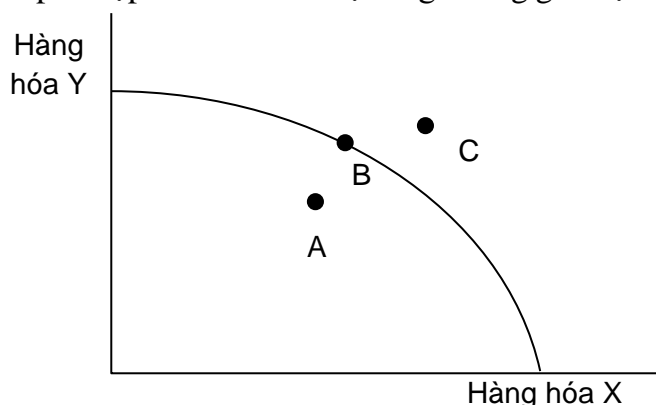
II. PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH THEO MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG - ĐẦU TƯ

Phương pháp tăng trưởng tổng quát hay nói cụ thể hơn là mô hình tăng trưởng - đầu tư của Harrod và Domar tỏ ra phù hợp nhất trong việc xây dựng các chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng. Nó đơn giản nhưng khá tổng hợp và bảo đảm sự tương quan thích ứng giữa mục tiêu tăng trưởng và yếu tố vốn đầu tư cho tăng trưởng.

1. Kế hoạch tăng trưởng phù hợp và tối ưu

Sự khác nhau giữa kế hoạch hoá tăng trưởng hợp lý và kế hoạch hoá tối ưu có thể được minh hoạ bằng một ví dụ đơn giản. Khi một người du lịch có hai tuần nghỉ hè và 5.000.000 đồng, cô ta phải tìm hiểu xem với số tiền và thời gian như vậy thì cô ta có thể đi đến vùng nào trong đất nước Việt Nam để nghỉ ngơi. Kế hoạch phù hợp với cô ta chính là những địa điểm phù hợp với khả năng mà cô ấy có (5 triệu đồng và hai tuần lễ). Sự phù hợp này sẽ trở thành tối ưu nếu như đặt vấn đề theo một cách khác: Người du lịch có thể đi đâu và thăm gì trong 2 tuần với số tiền là 5 triệu của mình? Cô ta có thể sử dụng tối ưu khả năng của mình như thế nào?

Kế hoạch phù hợp có thể minh hoạ bằng đường giới hạn khả năng sản xuất sau đây:



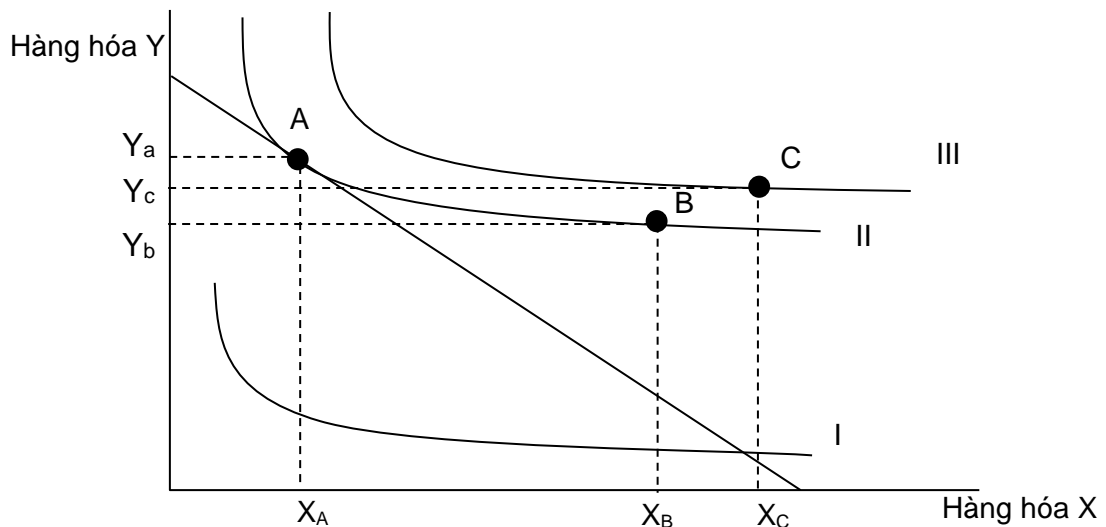
Hình 1: Phù hợp

Sự phù hợp chặt chẽ đạt được bởi đường giới hạn khả năng sản xuất. Các điểm A, B nằm trong và trên đường giới hạn là kế hoạch phù hợp, còn C vượt khỏi giới hạn khả năng sản xuất là không phù hợp

Giới hạn khả năng sản xuất thể hiện đầu ra có thể đạt được một cách tối ưu của hai loại hàng hoá X và hàng hoá Y với năng lực sản xuất (vốn) đã cho và thời gian quy định là 1, 5 hay 20 năm. Nền kinh tế có thể sản xuất nhiều sản phẩm Y lên và ít sản phẩm X đi nhưng phải lấy bớt năng lực sản xuất (đất, vốn, lao động) của bộ phận sản xuất các sản phẩm X sang bộ phận sản xuất các sản phẩm Y. Các mô hình phù hợp sẽ đảm bảo cho mỗi kế hoạch lập ra từ các mô hình đó có thể nằm bên trong đường giới

hạn khả năng sản xuất của nền kinh tế như điểm A hoặc tốt nhất là nằm trên đường giới hạn ngân sách như điểm B. Mỗi điểm nằm ngoài giới hạn ngân sách như điểm C gọi là một kế hoạch không phù hợp.

Như vậy, một kế hoạch tăng trưởng kinh tế phù hợp là kế hoạch mà các chỉ tiêu lập ra được xây dựng dựa trên các giới hạn tối đa về khả năng nguồn lực hạn chế. Hai nhà kinh tế học Harrod và Domar khi xây dựng mô hình tăng trưởng - đầu tư đã gọi kế hoạch này là kế hoạch tăng trưởng được đảm bảo tức là kế hoạch được xây dựng và khống chế bằng khả năng tích lũy, tiết kiệm của nền kinh tế.



Hình 2- Các đường cầu trung bình và sức ép của ngân sách.

Mỗi đường biểu thị một dãy các điểm mô tả các cách mua của từng cá nhân cho phép có cùng một trình độ thoả mãn nhu cầu. Đường biểu diễn ngân sách đưa ra khả năng mua hai loại hàng hoá với thu nhập đã định sẵn và mức giá tương đối. Mức thoả mãn nhu cầu cao nhất của người tiêu dùng là tiếp điểm của đường giới hạn ngân sách với đường cầu trung bình.

Trong hình 2, khái niệm này nói rằng mỗi một người tiêu dùng có thể mua hai loại hàng hoá X và Y ở những mức độ khác nhau. Nếu như một người tiêu dùng một lượng hàng hoá là X_a thì nay người đó sẽ đạt được một trình độ thoả mãn nhu cầu nào đó. Một cách khác như là X_a và Y_b cũng có thể mang lại một mức độ thoả mãn nhu cầu như vậy đối với người tiêu dùng, v....v.....

Như vậy thì điểm a và b nằm trên cùng một đường trung bình như đường II trong đồ thị.

Đường trung bình II là quỹ tích tất cả các điểm kết hợp mua hai loại hàng hoá, chúng có cùng một mức độ thoả dụng nhu cầu của người tiêu dùng như là $X_a - Y_a$. Bất

kỳ đường trung bình nào nằm phía trên của đường II (ví dụ như đường III) đều bao gồm các điểm kết hợp khả năng mua hai loại hàng hoá thoả mãn nhu cầu ở mức cao hơn so với bất kỳ điểm nào trên đường II. Đó là các điểm kết hợp khả năng mua hai loại hàng hoá mà người tiêu dùng mong muốn đạt được. Cũng như vậy, các điểm kết hợp khả năng mua theo đường biểu diễn I phía dưới của đường cong II biểu hiện sức mua kém hơn đường II.

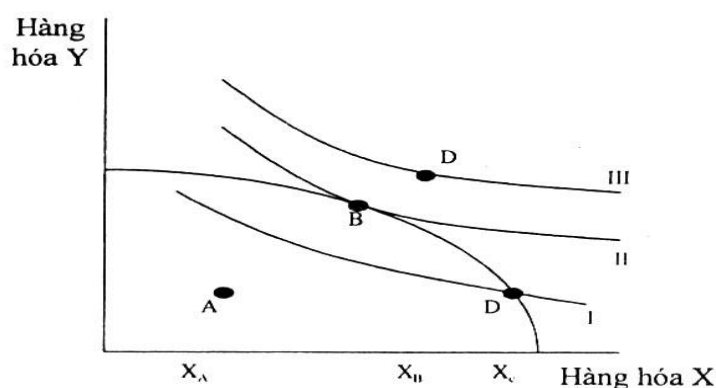
Việc đưa ra giới hạn về ngân sách sẽ làm đầy đủ hơn bức tranh ở trên. Giới hạn về ngân sách cho ta thấy các điểm kết hợp sức mua của hai loại hàng hoá X và Y của người tiêu dùng phụ thuộc vào giới hạn thu nhập của từng người (Đường biểu diễn giới hạn về ngân sách đưa ra giá tương đối của một loại hàng hoá Y trong mối quan hệ với hàng hoá X). Người tiêu dùng có thể tối ưu hoá mức độ thoả mãn nhu cầu bằng cách mua ở điểm A, điểm mà đường giới hạn ngân sách tiếp xúc với đường trung bình II. Người tiêu dùng không thể chuyển sang một điểm tiêu dùng khác trên đường II như điểm B mà vẫn thoả mãn giới hạn về ngân sách.

Mỗi cách mua trên đường trung bình phản ánh khả năng cao hơn như điểm C trên đường III yêu cầu người tiêu dùng phải có thu nhập cao hơn. Và không cần bàn đến sự thoả mãn nhu cầu thấp hơn so với khả năng phản ánh trên đường I, mặc dù nó cũng là một bộ phận trong giới hạn về ngân sách khi mà ta có thể đạt được sự thoả mãn cao hơn tại điểm A.

Như vậy, kế hoạch tối ưu trong tiêu dùng của một cá nhân nói trên chính là việc lựa chọn điểm tiêu dùng A. Đó là tiếp điểm của đường giới hạn ngân sách và đường cầu trung bình của cá nhân. Tại điểm A, người tiêu dùng đó đạt được mức thoả dụng cao nhất trong khả năng hạn chế của ngân sách cá nhân.

Việc dùng đường cầu trung bình để đặc trưng cho nhu cầu tiêu dùng xã hội chắc chắn sẽ làm ảnh hưởng tới từng cá nhân. Tuy nhiên, khái niệm đường trung bình toàn xã hội (nhu cầu trung bình của toàn xã hội) là có ích và thường xuyên được sử dụng để làm sáng tỏ nhiều học thuyết kinh tế.

Hình 3 đưa ra tập hợp các đường cầu trung bình của xã hội trong giới hạn nguồn lực của nền sản xuất xã hội.



Hình 3 - Sự tối ưu hoá rút ra từ giới hạn về khả năng sản xuất.

Đường trung bình xã hội I, II và III đặc trưng cho nhu cầu tiêu dùng của toàn xã hội cũng như từng cá nhân. Giới hạn của nền sản xuất cũng tương tự như giới hạn về ngân sách của từng cá nhân. Sự kết hợp tối ưu của hai loại hàng hoá X và Y như đã cho tại điểm B nơi mà đường cầu trung bình xã hội II tiếp xúc với đường giới hạn của sản xuất. Quốc gia không thể xác định được trình độ thoả mãn nhu cầu cao hơn đường trung bình II với khả năng và các giới hạn trong sản xuất của nó.

Đến đây có thể đưa ra khái niệm về kế hoạch tăng trưởng tối ưu. Đó là kế hoạch tăng trưởng trong đó các chỉ tiêu, mục tiêu tăng trưởng được thoả mãn đồng thời 2 điều kiện là bảo đảm mức cao nhất nhu cầu xã hội trong khuôn khổ sử dụng tối đa các giới hạn về nguồn lực. Một kế hoạch tăng trưởng tối ưu phải đáp ứng được cả khía cạnh cung và cầu ở một mức độ tối ưu của nó. Nói một cách đầy đủ và cụ thể, kế hoạch tăng trưởng kinh tế tối ưu là một kế hoạch mà các chỉ tiêu tính toán được xây dựng trên cơ sở sử dụng một cách triệt để nhất khả năng tích lũy, tiết kiệm nhưng được ràng buộc bởi các yếu tố cấu thành tổng cầu của nền kinh tế đặt ra trong thời kỳ kế hoạch.

2. Phương pháp lập KH tăng trưởng theo mô hình tăng trưởng - đầu tư (Mô hình Harrod - Domar)

2.1. Xác định chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng hợp lý

Chương trình kinh tế học phát triển đã giới thiệu một công thức đơn giản của mô hình Harrod - Domar như sau:

$$g = \frac{s}{k}$$

Trong đó, g: là tốc độ tăng trưởng hàng năm của tổng sản phẩm quốc dân,

s: là tỷ lệ tích lũy (tiết kiệm)

k: là tốc độ tăng của tỷ số vốn (hệ số ICOR) hay còn gọi là hệ số gia tăng vốn – sản lượng đầu ra.

Đây là một công thức đơn giản nhất cho việc lập kế hoạch tăng trưởng phù hợp. Nếu đã biết k thì các nhà kế hoạch có thể xác định tốc độ tăng trưởng g và tính toán được phân tích lũy tương ứng cần thiết để đạt được sự tăng trưởng đó. Ngược lại, có thể xác định được phân tích lũy hiện có và tính toán được tốc độ phát triển tương xứng với nó.

Tuy vậy, để có được công thức xác định kế hoạch tăng trưởng phù hợp một cách thực tế hơn, chúng ta có thể dẫn dắt cụ thể như sau:

Ta có Y_K là sản lượng đầu ra của năm kế hoạch

Y_0 là sản lượng đầu ra của kỳ gốc.

Như vậy

$$\Delta Y_K = Y_K - Y_0$$

Và
$$g_K = \frac{\Delta Y_K}{Y_0} \times 100\%$$

Theo mô hình tăng trưởng Harrod - Domar, nếu gọi k là hệ số gia tăng vốn sản lượng đầu ra (Hệ số ICOR) thì hệ số này được xác định bằng công thức :

$$k = \frac{\Delta K}{\Delta Y} \Rightarrow \Delta Y = \frac{\Delta K}{k}$$

Trong đó, ΔK là mức vốn sản xuất gia tăng.

Nếu coi ΔK_K là mức vốn sản xuất gia tăng kỳ kế hoạch và σ_0 là hệ số khấu hao vốn kỳ gốc, theo mô hình Harrod - Domar, ta sẽ có:

$$\Delta K_K = I'_0 - \sigma_0 \cdot K_0$$

Trong đó, I'_0 và K_0 là mức vốn đầu tư làm gia tăng vốn sản xuất kỳ KH so với kỳ gốc và mức vốn sản xuất của kỳ gốc. Như vậy:

$$\Delta Y_K = (I'_0 - \sigma_0 \cdot K_0) / k$$

Theo công thức $g = \Delta Y / Y$ ta sẽ có:

$$\begin{aligned} g_K &= (I'_0 - \sigma_0 \cdot K_0) / (k \cdot Y_0) \\ &= I'_0 / (k \cdot Y_0) - (\sigma_0 \cdot K_0) / (k \cdot Y_0) \end{aligned} \quad (1)$$

Từ (1), ta có thể triển khai

$$I'_0 / (k \cdot Y_0) = I'_0 / (k \cdot Y_0) = i_0' / k \quad (2)$$

Trong đó, i_0' là tỷ lệ của lượng vốn đầu tư trực tiếp nên tăng trưởng so với GDP kỳ gốc.

Từ (2), $(\sigma_0 \cdot K_0) / (k \cdot Y_0)$ có thể triển khai

$$\text{Vì } k = \Delta K / \Delta Y = (K_0 - 0) / (Y_0 - 0) = K_0 / Y_0.$$

Như vậy: $(\sigma_0 \cdot K_0) / (k \cdot Y_0) = \sigma_0$

Kết hợp kết quả triển khai của (1) và (2) ta sẽ có một công thức tổng quát mang

tính thực tế hơn so với công thức ban đầu:

$$g_K = \frac{i_o'}{k} - \sigma_o$$

Trong đó, g_K là tốc độ tăng trưởng kỳ kế hoạch ;

i_o' là tỷ lệ vốn đầu tư làm gia tăng vốn sản xuất kỳ KH so với GDP của kỳ gốc;

σ_o là hệ số khấu hao của kỳ gốc.

Trên thực tế thì không phải tất cả mọi tích lũy (tiết kiệm) kỳ gốc đều được huy động vào đầu tư. Vì vậy các nhà kế hoạch phải điều chỉnh con số tích lũy gốc (S_o là tổng tích lũy và s_o là tỷ lệ tích lũy so với GDP kỳ gốc) thành con số đầu tư kỳ gốc, bao gồm tổng đầu tư (I_o) và tỷ lệ đầu tư kỳ gốc so với GDP kỳ gốc (i_o). Việc tính toán điều chỉnh được thực hiện thông qua hệ số huy động tiết kiệm vào đầu tư (μ_s) theo công thức:

$$I_o = S_o \times \mu_s$$

$$i_o = s \times \mu_s$$

Trong đó, I_o tổng đầu tư kỳ gốc,

i_o là tỷ lệ đầu tư so với GDP kỳ gốc;

μ_s gọi là hệ số huy động tiết kiệm vào đầu tư. Hệ số này phản ánh phần tích lũy kỳ gốc được huy động vào đầu tư so với tổng tích lũy.

Thêm một điểm lưu ý nữa: trên thực tế, không phải tất cả khối lượng vốn đầu tư được sử dụng trong kỳ gốc (I_o) đều trở thành vốn sản xuất gia tăng (ΔK) của kỳ kế hoạch vì có một bộ phận vốn đầu tư còn tồn tại ở dạng giá trị các công trình dở dang, một số thì lại không cấu thành được vào vốn sản xuất do công tác quản lý sử dụng vốn hạn chế. Trong khi đó trong công thức trên chúng ta chỉ được phép sử dụng phần vốn đầu tư trực tiếp trở thành vốn sản xuất gia tăng kỳ kế hoạch với tư cách là vốn đầu tư tạo tăng trưởng kỳ KH, tức là I_o' và i_o' . Vì vậy sau khi có I_o' và i_o' chúng ta lại phải tiếp tục điều chỉnh nó thông qua con số hệ số trễ của vốn đầu tư (μ_i). Khái niệm hệ số trễ của vốn đầu tư có thể hiểu đó là con số xác định hệ số hay tỷ lệ phần trăm vốn đầu tư chưa được chuyển thành vốn sản xuất so với tổng quy mô vốn đầu tư của nền kinh tế. Khi đã có được số liệu này thì thực chất I_o' (tổng vốn đầu tư kỳ gốc tạo ra vốn sản xuất gia tăng kỳ kế hoạch) ở trong công thức trên là :

$$I_o' = I_o \times (1 - \mu_i)$$

Còn i_o' (tỷ lệ phần vốn đầu tư kỳ gốc làm gia tăng vốn sản xuất kỳ kế hoạch so với GDP kỳ gốc) được xác định bằng công thức:

$$i_o' = i_o \times (1 - \mu_i)$$

Tuy vậy, việc xác định độ trễ này cực kỳ khó khăn, các nhà kế hoạch cần phải dựa vào sự ước lượng trên cơ sở tiến độ đầu tư xác định ở những chương trình, những dự án lớn của nền kinh tế hoặc số liệu thống kê về hệ số huy động vốn của những thời kỳ trước.

Công thức trên có thể sử dụng để lập kế hoạch tăng trưởng kinh tế phù hợp của thời kỳ kế hoạch theo các bước:

- Xác định hệ số ICOR kỳ kế hoạch. Hệ số ICOR kỳ kế hoạch được xác định theo phương pháp dự báo có tính đến khả năng nguồn lực cụ thể của đất nước, của từng ngành kinh tế.

- Thống kê đánh giá mức độ khấu hao của vốn sản xuất trong thời kỳ gốc, trên cơ sở đó có thể tính được mức độ mất mát của vốn sản xuất mà kỳ kế hoạch không còn sử dụng được nữa.

- Xác định tổng tích lũy kỳ gốc và khả năng chuyển nguồn tích lũy này thành vốn sản xuất kỳ kế hoạch theo hệ số huy động tiết kiệm vào đầu tư và tỷ lệ vốn đầu tư chuyển thành vốn sản xuất kỳ kế hoạch .

- Bằng các kết quả thống kê và dự báo, có thể tính được tốc độ tăng trưởng kinh tế kỳ kế hoạch.

Ví dụ: Hệ số ICOR thời kỳ kế hoạch 2001 - 2005 là 4. Theo số liệu điều tra thống kê tổng khả năng tích lũy của nền kinh tế là 40% GDP và tỷ lệ khấu hao xác định là 2%; $\mu_i = 0,2$, $\mu_s = 0,85$; từ các số liệu trên có thể xác định kế hoạch tăng trưởng kinh tế bình quân năm thời kỳ kế hoạch 2001 - 2005 theo công thức:

$$g = \frac{i'}{k} - \sigma$$

$$\text{Ta sẽ có } g = \frac{0,4 \times 0,85 \times (1 - 0,2)}{4} - 2\% = 4,8\%$$

Từ việc tính toán được tốc độ tăng trưởng GDP kỳ KH chúng ta sẽ xác định được con số về tổng GDP kỳ KH theo các loại giá khác nhau:

$$GDP_{K(cd)} = GDP_{o(cd)} \times (1 + g_K)$$

$$\Delta GDP_{K(cd)} = GDP_K - GDP_o$$

GDP_K và ΔGDP_K theo giá hiện hành được xác định từ $GDP_{K(cd)}$ điều chỉnh theo tỷ lệ giảm phát GDP ($GDP_{deflater}$) được tính toán trên cơ sở giá hiện hành (giá năm xây dựng kế hoạch) và giá cố định:

$$GDP_{K(hh)} = GDP_{K(cd)} \times (GDP_{deflater})$$

GDP_K và ΔGDP_K tính theo giá kế hoạch sẽ được điều chỉnh từ $GDP_{K(cd)}$ theo tỷ lệ

giảm phát GDP dự báo của năm KH so với giá cố định, hoặc theo tỷ lệ giảm phát dự báo của năm KH so với giá hiện hành (có thể gọi theo một tên riêng gọi là chỉ số giá GDP):

$$GDP_{K(K)} = GDP_{K(cd)} \times (GDP_{def})$$

$GDP_{K(K)} = GDP_{K(hh)} \times$ chỉ số giá GDP dự báo của năm KH so với hiện hành (năm gốc).

Các phương pháp tính toán theo những công thức trên cho chúng ta chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng kinh tế hợp lý.

2.2. Xác định chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng tối ưu

Để có được một kế hoạch tối ưu, thì vấn đề sẽ trở nên phức tạp hơn nhiều, tức là con số kế hoạch phù hợp còn phải gắn với một loạt các ràng buộc về cầu. Như vậy, muốn xây dựng kế hoạch tăng trưởng tối ưu trước hết phải xác định được hàm mục tiêu tăng trưởng. Hàm mục tiêu tăng trưởng được xây dựng trên cơ sở khả năng về vốn. Dự trữ và tổng đầu tư của kỳ gốc có khả năng chuyển thành vốn sản xuất kỳ kế hoạch.

$$\text{Ta có: } \Delta Y_K = Y_K - Y_0 = \frac{1}{k} \Delta K_K = \frac{1}{k} \cdot (I_0 - \sigma \cdot K_0)$$

Hàm mục tiêu tăng trưởng có thể viết:

$$Y_K = Y_0 + \frac{1}{k} \cdot (I_0 - \sigma \cdot K_0) \quad (1)$$

Trong hàm mục tiêu trên:

Y_0 là GDP năm gốc,

I_0 là vốn đầu năm gốc trực tiếp tạo tăng trưởng kỳ KH,

K_0 là vốn sản xuất kỳ gốc,

σ là hệ số khấu hao.

Chú ý rằng trong công thức này chúng ta đã đơn giản hoá bằng các giả sử rằng sản xuất năm kế hoạch đã tiếp nhận ngay đầu tư của kỳ gốc để có thể cho ra sản phẩm.

Hàm mục tiêu trên chính là toàn bộ phần cung của mô hình cơ bản, xác định nền kinh tế có thể sản xuất được bao nhiêu.

Phần ràng buộc về cầu của mô hình chỉ ra rằng sản phẩm sản xuất ra được sử dụng ra sao và có thể nằm trong 5 phương trình cốt lõi của phân tích cân bằng tổng quát sau đây:

$$S_K = s \cdot Y_K \quad (2)$$

$$I_K = S_K + F_K \quad (3)$$

$$M_K = m \cdot Y_K \quad (4)$$

$$M_K = X_K + F_K \quad (5)$$

$$C_K = Y_K - S_K + F_K \quad (6)$$

Các biến số mới là:

S_K là tổng tích lũy trong nước kỳ kế hoạch

I_K là tổng khả năng đầu tư tối đa kỳ KH

F_K là dự trữ từ nước ngoài gồm có viện trợ nước ngoài, đầu tư nước ngoài.

M_K là nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ

X_K là Xuất khẩu hàng hoá và dịch vụ

C_K là tiêu dùng

S_K là tham số biểu thị tỷ lệ tích lũy trong nước

M_K là tham số chỉ tỷ lệ nhập khẩu có thể biểu hiện xu hướng nhập khẩu biên.

Các tham số này giống như k được giả sử là các giá trị đã biết.

Phương trình (2) biểu thị hàm tích lũy trong đó tỷ lệ tiết kiệm s không đổi trong thu nhập, phương trình (3) nói lên tổng đầu tư được cung cấp lại chính từ nguồn tích lũy trong nước và dự trữ nước ngoài. Phương trình (4) xác định tỷ lệ nhập khẩu không đổi (m) trong thu nhập trong khi đó phương trình (5) nói lên rằng nhập khẩu phải được cung cấp tài chính từ nguồn thu xuất khẩu và vốn đầu tư nước ngoài. Phương trình (6) xác định số dư giữa thu nhập và dự trữ để tiêu dùng.

Như vậy đối với mỗi hệ thống độc lập, các phương trình tuyến tính như sáu mô hình của chúng ta (từ phương trình (1) đến phương trình (6) có thể giải được nếu số các phương trình bằng số các ẩn số. Trong mô hình này có tới 10 biến số đó là Y_K ; Y_0 ; K_0 ; I_K ; I_0 ; S_K ; F_K ; M_K ; X_K ; và C_K vượt quá tới 4 biến số so với phương trình đã cho. Tuy vậy, 3 trong 4 biến số này gọi là biến số phụ thuộc là Y_0 ; K_0 và I_0 được giả sử là đã biết vì chúng đặc trưng cho các giá trị từ thời kỳ gốc mà chúng ta có các số liệu mà chúng ta có thể coi là đúng. Biến số thứ 4 là X_K được ước tính thường xuyên và riêng biệt vì xuất khẩu phụ thuộc vào các yếu tố bên ngoài mô hình được xác định bởi khả năng cung cấp hàng hoá xuất khẩu của đất nước và tình hình thị trường thế giới.

Vậy chỉ còn sáu ẩn số phải tìm tương ứng với 6 phương trình và mô hình có thể giải được với tất cả các biến số của nó.

Tuy vậy, một biến số khác F_K tức là nguồn vốn từ nước ngoài (viện trợ và đầu tư nước ngoài) cũng được ước tính không phụ thuộc vào mô hình. Đây hoàn toàn là một thực tế vì viện trợ nước ngoài là một vấn đề thoả thuận qua đàm phán và đầu tư của các nhà đầu tư nước ngoài ít có quan hệ chặt chẽ với biến động kinh tế trong nước.

Như vậy về mặt thuật toán khi chúng ta có một mô hình chỉ có 5 ẩn số nhưng có 6 phương trình thì mô hình này không xác định 1 trong 6 phương trình không được thoả mãn, trừ các trường hợp ngẫu nhiên. Với cách khác một trong các phương trình

và chúng ta không thể xác định ngay là phương trình nào không cần thiết cho mô hình, nó sẽ thừa. Loại phương trình thừa này là đặc thù của mô hình kế hoạch hóa.

Để thấy được nhất định phải có phương trình thừa, chúng ta hãy theo dõi sự hoạt động của mô hình. Thu nhập quốc dân kỳ kế hoạch có thể tính ngay được từ phương trình (1) vì nó hoàn toàn căn cứ vào các biến số phụ thuộc là Y_0 , I_0 và K_0 đã được xác định bằng thống kê kỳ gốc. Và nếu như vậy thì cả dự trữ (phương trình (2); nhập khẩu (phương trình 4) cũng có thể xác định được một cách trực tiếp. Tuy nhiên, mỗi phương trình này cũng có thể được thể hiện trong các phương trình khác. Dự trữ giúp cho việc xác định đầu tư từ phương trình (3) nhưng có xác định được một tốc độ tăng nào trong chỉ tiêu phân đầu của nhà nước hay không và muốn tăng thu nhập thì theo chỉ tiêu phân đầu của năm $K+1$, đầu tư phải là:

$$I_K = k.(Y_{K+1} - Y_K) + \sigma.K_K \quad (7)$$

Đây đơn thuần chỉ là sự sắp xếp lại của phương trình (1) với sự thay đổi của các khoản đóng góp cho giai đoạn sau để có tổng đầu tư phù hợp nhằm tăng thu nhập từ Y_K đến Y_{K+1} và bù đắp được vốn sản xuất hiện có K_K . Với vốn đầu tư từ nước ngoài cố định, mức phân đầu đầu tư từ phương trình (7) đòi hỏi dự trữ quốc gia lớn hơn hoặc nhỏ hơn đầu tư đã cho ở phương trình (2). Nếu lớn hơn, nền kinh tế sẽ không tăng trưởng theo tốc độ mong muốn, bởi vì phương trình (2) đưa ra giới hạn của dự trữ mức này phù hợp với mục tiêu tăng trưởng. Dự trữ trở thành giới hạn bắt buộc đối với tăng trưởng. Nếu phương trình (7) đòi hỏi ít vốn dự trữ hơn khả năng, chỉ tiêu phân đầu về tăng trưởng sẽ phù hợp với cách dự trữ này và phương trình (2) là thừa.

Các phương trình nhập khẩu giải quyết vấn đề khác. Nhập khẩu bao gồm cả hàng hoá cho tiêu dùng và hàng hoá cho sản xuất, các yêu cầu của nó được xác định bởi nhu cầu quốc dân (phương trình 4). Liệu có thể xác định lượng nhập khẩu xuất phát từ khả năng xuất khẩu và vốn từ nước ngoài bằng phương trình (5) hay không? Nếu như được cấp nhiều tài chính hơn thì phương trình (5) là thừa và mô hình phù hợp. Tuy vậy, nếu tổng xuất khẩu cộng với vốn từ nước ngoài ít hơn mức nhập khẩu cần thiết thì thu nhập không đạt được mức phân đầu Y_{KH} , nó sẽ chịu thấp hơn cùng với mức nhập khẩu ít hơn so với chỉ tiêu phân đầu. Trong trường hợp này, phương trình trao đổi với nước ngoài (phương trình 5) trở thành giới hạn bắt buộc đối với sản xuất. Hơn nữa khi hầu hết các hàng hoá vốn phải nhập khẩu, sự thiếu hàng hoá nhập khẩu sẽ hạn chế đầu tư đáng có để đạt được mức phân đầu về tăng trưởng.

Mô hình kế hoạch hoá vĩ mô đầu tiên và tổng quát này là sự thuật lại mô hình hai pha do nhà kinh tế học người Mỹ Ronald McKinnon của trường đại học Stanford

(Mỹ) và một số nhà kinh tế khác lập ra. Các mô hình hai pha có liên quan đến phương trình (3), phương trình cân đối đầu tư dựa vào dự trữ trong nước và nguồn từ nước ngoài và phương trình (5) cân đối nhập khẩu trên cơ sở các nguồn thu từ xuất khẩu và dự trữ nước ngoài. Dưới dạng chặt chẽ hơn của mô hình thì chỉ có một trong hai phương trình sẽ được thoả mãn trên cơ sở được thoả mãn trước các khả năng sản xuất của nền kinh tế. Điều đó trở thành bắt buộc và phương trình kia sẽ thừa. Trên thực tế cả hai phương trình đều được cân đối, nhưng phương trình thừa chỉ được cân đối do các điều chỉnh biến số sau này, ví dụ như dùng xuất khẩu hay dùng đầu tư. Các mục tiêu phấn đấu sẽ phù hợp với giới hạn của năng lực (hai phương trình cân đối 3 và 5) chỉ khi mà một phương trình được cân đối và phương trình kia là thừa. Trường hợp này không thể đạt được sự tăng trưởng cao hơn mức không thay đổi một số cơ cấu của nền kinh tế, hoặc phải tăng ô ạt các nguồn từ nước ngoài hoặc nếu cả hai phương trình đều thừa, trong trường hợp này các chỉ tiêu phấn đấu có thể đạt được cao hơn.

Như vậy, phương pháp kế hoạch hoá tăng trưởng kinh tế tối ưu sẽ cho chúng ta con số mục tiêu tăng trưởng trong sự khống chế bởi các biến số có mối quan hệ trực tiếp như đầu tư, xuất nhập khẩu, chỉ tiêu, tiết kiệm. Đây cũng là những số liệu cần thiết để lập các kế hoạch chi tiết hơn về các yếu tố nguồn lực cần thiết cho tăng trưởng và các chính sách có liên quan đến các ràng buộc này để đạt được các mục tiêu đề ra.

III. XÁC ĐỊNH CHỈ TIÊU TĂNG TRƯỞNG KỲ KẾ HOẠCH THEO PHƯƠNG PHÁP HỒI QUY TUYẾN TÍNH BÌNH PHƯƠNG NHỎ NHẤT (OLS)

1. Giới thiệu phương pháp

Hồi quy tuyến tính theo phương pháp bình phương nhỏ nhất, là một trong những phương pháp thống kê toán nhằm dựa trên một chuỗi số liệu thống kê thời gian để tìm ra quy luật vận động của chuỗi số liệu thống kê đó. Nội dung và cơ sở của phương pháp này đã được trình bày cụ thể trong chương 4. Trong chương này, chúng ta xem xét khả năng áp dụng phương pháp trên vào việc xác định chỉ tiêu tăng trưởng kỳ kế hoạch.

Để xác định được chỉ tiêu tăng trưởng kỳ kế hoạch, về cơ bản chúng ta thực hiện qua các bước sau đây :

Bước 1 : Thống kê, thu thập số liệu GDP qua các năm, hình thành chuỗi số liệu GDP_t

Bước 2: Làm sạch chuỗi số liệu GDP_t , Loại trừ số liệu của những năm biến động đột biến, không theo quy luật.

Bước 3: Tính \bar{g} tốc độ tăng trưởng GDP bình quân thời kỳ t

Dựa trên chuỗi số liệu GDP_t đã thu thập và xử lý, áp dụng chương trình hồi quy tuyến tính bình phương nhỏ nhất để tìm tốc độ tăng trưởng bình quân của GDP trong thời kỳ t.

Để tính tốc độ tăng trưởng bình quân, ta thực hiện ước lượng hàm số $\ln GDP(t) = a + k.t$ theo phương pháp hồi quy tuyến tính bình phương bé nhất. Trong hàm số trên, $\ln GDP(t)$ được coi là biến phụ thuộc Y, t được coi là biến giải thích X, k chính là hệ số a cần ước lượng và a trong phương trình này chính là hệ số chặn b trong hàm số $Y = ax + b$.

Sau khi ước lượng được tham số k trong hàm số trên, tỷ lệ tăng trưởng GDP bình quân sẽ được tính bằng công thức $\bar{g} = e^k - 1$

Để thực hiện tính toán và giải hệ phương trình (1) và (2) ta có thể lập bản tính như sau:

x_i	y_i	$(x_i - \bar{x})$	$(x_i - \bar{x}) y_i$	$(x_i - \bar{x})^2$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
X_1	Y_1	$(x_1 - \bar{x})$	$(x_1 - \bar{x}) y_1$	$(x_1 - \bar{x})^2$
X_2	Y_2	$(x_2 - \bar{x})$	$(x_2 - \bar{x}) y_2$	$(x_2 - \bar{x})^2$
X_3	Y_3	$(x_3 - \bar{x})$	$(x_3 - \bar{x}) y_3$	$(x_3 - \bar{x})^2$
X_n	Y_n	$(x_n - \bar{x})$	$(x_n - \bar{x}) y_n$	$(x_n - \bar{x})^2$
$\sum x_i$	$\sum y_i$		$\sum (x_i - \bar{x}) y_i$	$\sum (x_i - \bar{x})^2$

Trong cột (1) ta ghi các giá trị x_i

Cột (2) ghi các giá trị y_i

Cột (3) ghi các giá trị $(x_i - \bar{x})$ được tính bằng cách lấy từng giá trị cột (1) trừ đi giá trị trung bình \bar{x} . Trong đó giá trị trung bình \bar{x} được tính bằng tổng của của cột (1) chia cho n .

Cột (4) là các giá trị $(x_i - \bar{x}) y_i$ được tính bằng cách lấy giá trị cột (2) nhân với các giá trị tương ứng ở cột (3)

Cột (5) là các giá trị $(x_i - \bar{x})^2$ tính được bằng cách bình phương các giá trị tương ứng ở cột (3).

Như vậy, giá trị a trong hệ phương trình (1) và (2) ở trên được tính bằng tổng của cột (4) chia cho tổng cột (5).

Bước 4: Xác định tốc độ tăng trưởng kỳ kế hoạch g_k .

\bar{g} có thể được xem như một giá trị ước lượng, một giá trị tham chiếu về g_k dựa trên xu thế biến động của GDP trong thời kỳ trước đó. Tuy nhiên, để đưa ra mục tiêu tăng trưởng cho thời kỳ kế hoạch chúng ta phải căn cứ, điều chỉnh dựa trên những điều kiện thực tế thông qua việc đánh giá tiềm năng, phân tích thực trạng và những dự báo về các yếu tố tương lai (về các yếu tố vốn, lao động, công nghệ v.v). Nghĩa là:

$$g_k = \bar{g} + \Delta g$$

Bước 5 : Xác định GDP_t và GDP_k thông qua các công thức sau

$$GDP_k = GDP_0 \times (1 + g_k)$$

$$\Delta GDP_k = GDP_k - GDP_0$$

Như vậy, việc vận dụng phương pháp hồi quy tuyến tính bình phương bé nhất như đã trình bày ở trên là một phương pháp đơn giản, dễ tính toán, để xác định tốc độ tăng trưởng kỳ kế hoạch. Tuy nhiên, để chỉ tiêu kế hoạch đưa ra là có cơ sở khoa học, việc quan trọng nhất là phải thực hiện tốt việc đánh giá tiềm năng, phân tích thực trạng cũng như dự báo các yếu tố tương lai. Những nội dung này đã được trình bày trong chương 3, quy trình kế hoạch hóa phát triển kinh tế xã hội.

2. Áp dụng phương pháp hồi quy tuyến tính vào xác định mục tiêu tăng trưởng GDP

Để minh họa việc sử dụng phương pháp hồi quy tuyến tính bình phương nhỏ nhất vào việc xác định mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ kế hoạch được trình bày ở trên, chúng ta cùng thực hiện ví dụ cụ thể sau :

Bước 1: Theo báo cáo phát triển số lượng Việt Nam, số liệu GDP theo giá cố định của Việt Nam giai đoạn 1995-2005 thu thập được như sau: (ĐV: tỷ đồng)

Năm (t)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GDP	195.567	213.833	213.264	244.676	256.269	273.567	292.535	313.247	336.242	362.435	392.989

Bước 2: Trong ví dụ trên, với một số lượng quan sát không lớn, chúng ta không thấy giá trị quan sát cần phải điều chỉnh hay loại bỏ khỏi bảng số liệu

Bước 3: Tính \bar{g} tốc độ tăng trưởng GDP bình quân thời kỳ t

Việc lập bảng tính để ước lượng tham số k được thực hiện cụ thể như sau :

Năm (t)	$t' = t - t_0$	GDP	LnGDP	$(t' - \bar{t})$	LnGDP. $(t' - \bar{t})$	$(t' - \bar{t})^2$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1995	0	195.567	5.2759	-5	(26.3795)	25
1996	1	213.833	5.3652	-4	(21.4068)	16
1997	2	231.264	5.44356	-3	(16.3307)	9
1998	3	244.676	5.49993	-2	(10.9999)	4
1999	4	256.269	5.54623	-1	(5.5462)	1
2000	5	273.567	5.61155	0	0.0000	0
2001	6	292.535	5.67858	1	5.6786	1
2002	7	313.247	5.74699	2	11.4940	4
2003	8	336.242	5.81783	3	17.4535	9
2004	9	362.435	5.89285	4	23.5714	16
2005	10	392.989	5.97378	5	29.8689	25
Tổng	55		61.8524	0	7.3493	110

Cột (1) ghi số các năm từ 1995- 2005

Cột (2) lấy các giá trị tương ứng ở cột (1) trừ đi năm đầu tiên của chuỗi quan sát, năm 1995.

Cột (3) ghi các giá trị tương ứng của GDP qua các năm .

Cột (4) ghi giá trị LnGDP.

Tổng cột(2) là 55 chia cho 11 quan sát được giá trị trung bình là 5 . Như vậy, cột (5) ghi các giá trị tương ứng của cột (2) trừ đi 5 đơn vị .

Cột (6) bằng giá trị tương ứng của cột (4) nhân với các giá trị tương ứng cột (5).

Cột (7) bằng bình phương các giá trị tương ứng cột (5)

Theo đó, giá trị k được tính bằng tổng cột (6) chia cho tổng cột (7) tức là

$$k = 7.3493/110 = 0.06681.$$

Vậy tỉ lệ tăng trưởng trung bình của GDP giai đoạn 1995-2005 là:

$$\bar{g} = e^{0.06681} - 1 = 0.06909 \text{ khoảng } 6,91 \%$$

Bước 4: Xác định tốc độ tăng trưởng kỳ kế hoạch g_k

Trong ví dụ đang xét, giả sử coi \bar{g} là một giá trị ước lượng hợp lý, phù hợp với những đánh giá tiềm năng, phân tích thực trạng và dự báo các yếu tố tương lai về vốn, lao động và đầu tư công nghệ cho thời kỳ kế hoạch 2006- 2010 nghĩa là $\Delta g = 0$ hay

$$g_k = \bar{g} = 6,91\% \text{ (trên thực tế, điều này là không thường xuyên xảy ra).}$$

Bước 5: Xác định GDP_k và ΔGDP_k

$$GDP_k = GDP_0 \times (1 + g_k)$$

$$\Delta GDP_k = GDP_k - GDP_0$$

Quay trở lại ví dụ trên ,

$$GDP_{KH06} = 392.989 \times (1 + 0.0691) = 420.144$$

$$\Delta GDP_{KH06} = 420.144 - 392.989 = 27.155$$

Như vậy, ví dụ trên nhấn mạnh vào việc minh họa việc sử dụng các số liệu thống kê quá khứ để thực hiện việc xác định mục tiêu tăng trưởng kinh tế kỳ kế hoạch nhằm giúp người đọc có thể tiếp thu một cách trực quan sinh động về phương pháp hồi quy tuyến tính bình phương nhỏ nhất. Nội dung trình tự các bước của phương pháp được thực hiện một cách tuần tự dựa trên những giá trị đơn giản hóa đến mức tối đa có thể để người đọc có thể tiếp cận dễ hơn.

CHƯƠNG VI

KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ

I. KHÁI NIỆM VÀ Ý NGHĨA CỦA KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ

1. Vốn đầu tư và phân loại vốn đầu tư

Theo nghĩa chung nhất, hoạt động đầu tư được hiểu là các hoạt động làm tăng thêm (bao hàm cả nghĩa khôi phục) quy mô của tài sản quốc gia. Tài sản quốc gia thường được phân chia thành hai nhóm là tài sản quốc gia sản xuất (gọi là vốn sản xuất) và tài sản quốc gia phi sản xuất. Việc nghiên cứu vấn đề đầu tư với tư cách là yếu tố nguồn lực cho tăng trưởng kinh tế chỉ đặt ra khuôn khổ các hoạt động đầu tư vốn sản xuất tức là bộ phận vốn trực tiếp tham gia vào quá trình sản xuất và dịch vụ của nền kinh tế.

Vốn đầu tư sản xuất là toàn bộ giá trị các tư liệu sản xuất được hình thành từ các hoạt động đầu tư, nhằm bảo đảm tái sản xuất giản đơn và tái sản xuất mở rộng tài sản sản xuất của quốc gia.

Tài sản sản xuất được chia thành tài sản cố định và tài sản lưu động. Tương ứng như vậy vốn đầu tư sản xuất cũng được chia thành vốn đầu tư vào tài sản cố định và vốn đầu tư vào tài sản lưu động. Vốn đầu tư vào tài sản cố định ngoài việc đáp ứng nhu cầu bù đắp hao mòn trong quá trình hoạt động của tài sản cố định mà nó còn đảm bảo các yêu cầu của quá trình mở rộng quy mô, dung lượng của nền kinh tế và yêu cầu cải tiến, hiện đại hoá phù hợp với yêu cầu của sự phát triển. Vốn đầu tư vào tài sản lưu động một mặt đảm bảo các yêu cầu dự trữ thường xuyên, ổn định các yếu tố gần như là cơm ăn, nước uống hàng ngày của các ngành kinh tế đó là nhu cầu dự trữ nguyên, nhiên liệu, v.v... Mặt khác, nó giúp cho các nhà đầu tư tăng, giảm mức dự trữ hàng hoá tồn kho theo sự biến động của giá cả, một hiện tượng đặc trưng trong nền kinh tế thị trường.

Nếu đứng trên góc độ tính chất của hoạt động đầu tư thì vốn đầu tư được chia làm hai bộ phận là: Vốn đầu tư khôi phục và vốn đầu tư thuần túy. Vốn đầu tư khôi phục là bộ phận vốn có tác dụng bù đắp các giá trị hao mòn của vốn sản xuất, đây chính là quỹ khấu hao (D_p), còn vốn đầu tư thuần túy chính là phân tích lũy để tái sản xuất mở rộng quy mô, khối lượng vốn sản xuất (ký hiệu là N_i).

Chính từ cách phân loại trên, có thể định nghĩa tổng đầu tư đó là tổng giá trị xây dựng và lắp đặt thực hiện trong nền kinh tế trong một khoảng thời gian nhất định, trong đó kể cả xây dựng và lắp đặt thay thế. Tổng đầu tư được tính theo công thức:

$$I = D_p + N_i$$

Tổng vốn đầu tư xã hội chính là đối tượng chủ yếu nhất của kế hoạch hoá khối lượng vốn đầu tư kỳ kế hoạch của các quốc gia.

2. Kế hoạch khối lượng vốn đầu tư

Theo cách hiểu như trên về nội dung và phân loại vốn đầu tư thì kế hoạch khối lượng vốn đầu tư xã hội là một bộ phận trong hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế, nhằm xác định quy mô, cơ cấu tổng nhu cầu vốn đầu tư xã hội cần có để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế trong thời kỳ kế hoạch, cân đối với các nguồn bảo đảm vốn đầu tư và đưa ra các giải pháp chính sách nhằm khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả nhất nguồn vốn đầu tư xã hội. Nhiệm vụ của kế hoạch hoá khối lượng vốn đầu tư bao gồm:

- Thứ nhất, xác định được tổng nhu cầu vốn đầu tư xã hội phục vụ cho các mục tiêu tăng trưởng kinh tế. Để thực hiện được nhiệm vụ này, điều cơ bản là phải dựa vào kế hoạch tăng trưởng, các mục tiêu cụ thể đặt ra về tăng trưởng GDP kỳ kế hoạch.

- Thứ hai, xác định tỷ lệ, cơ cấu vốn đầu tư theo ngành, theo các lĩnh vực, đối tượng, khu vực đầu tư. Điều đó đặt ra mối quan hệ chặt chẽ giữa kế hoạch vốn đầu tư với các kế hoạch về chuyển dịch cơ cấu kinh tế và các đặc trưng đầu tư của từng ngành, vùng, các thành phần kinh tế.

- Thứ ba, xác định cơ cấu nguồn vốn đầu tư, coi đó là nhiệm vụ tiết kiệm của từng lĩnh vực, từng bộ phận cấu thành tổng nguồn vốn đầu tư xã hội.

- Thứ tư, một nhiệm vụ không kém phần quan trọng là xác định các chính sách định hướng nhằm khai thác, huy động và định hướng sử dụng các nguồn vốn cũng cần phải đưa ra trong kế hoạch khối lượng vốn đầu tư.

Trong hệ thống kế hoạch phát triển, kế hoạch khối lượng vốn đầu tư có vai trò quan trọng không những xuất phát từ vị trí của chính bộ phận kế hoạch này mà nó còn xuất phát từ mối quan hệ trực tiếp của kế hoạch vốn đầu tư với các kế hoạch khác:

- Kế hoạch khối lượng vốn đầu tư là kế hoạch một yếu tố nguồn lực có liên quan trực tiếp và là tiền đề quan trọng nhất để thực hiện kế hoạch tăng trưởng kinh tế. Nhiều nhà kinh tế học trong lý thuyết đưa ra của mình như: K.Marx (Lý thuyết tái sản xuất); Harrod - Domar (trong mô hình tăng trưởng đầu tư); W. Rostow (Lý thuyết phân kỳ các giai đoạn phát triển); vv.. đều đã cho rằng hình thành vốn là chìa khoá đối với sự phát triển. Harrod - Domar đã đặt ra mối quan hệ chặt chẽ giữa sự tăng trưởng đầu tư và tăng trưởng thu nhập quốc dân và kết luận để đảm bảo tăng trưởng kinh tế phải đạt được một tỷ lệ tích lũy nhất định trong GDP.

- Kế hoạch khối lượng vốn đầu tư là kế hoạch khối lượng tài chính (tiền) cần

thiết để thực hiện kế hoạch tái sản xuất giản đơn và tái sản xuất mở rộng tài sản quốc gia, tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật của nền kinh tế và hiện đại hoá đất nước. Nhận thức vấn đề này chính là gắn chặt được 3 khâu quan trọng trong quy trình tạo ra sự gia tăng của vốn sản xuất đó là: các ngành sản xuất, các yếu tố vật chất của vốn đầu tư (vật liệu xây dựng, tư liệu sản xuất) - nguồn vốn đầu tư - các ngành xây dựng cơ bản. Bảo đảm nguồn tiền vốn đầu tư sẽ là cơ sở để biến các yếu tố vật chất của vốn đầu tư thành vốn sản xuất thông qua hoạt động của ngành xây dựng cơ bản. Ngược lại, hoạt động của ngành xây dựng, của các ngành sản xuất vật liệu xây dựng, ngành sản xuất tư liệu sản xuất sẽ trực tiếp góp phần thực hiện được kế hoạch khối lượng vốn đầu tư.

Như vậy trong hệ thống kế hoạch phát triển, kế hoạch khối lượng vốn đầu tư là bộ phận kế hoạch biện pháp quan trọng. Nó có liên quan trực tiếp đến việc thực hiện kế hoạch tăng trưởng kinh tế, kế hoạch xây dựng cơ bản.

II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH KHỐI LƯỢNG VỐN ĐẦU TƯ

Phương pháp luận sử dụng trong kế hoạch vốn đầu tư là cân đối nhu cầu vốn đầu tư từ nhiệm vụ tăng trưởng GDP đặt ra trong kỳ KH với khả năng tích lũy hiện có để từ đó xác định các hướng giải pháp khai thác triệt để các nguồn vốn đầu tư xã hội

1. Nhu cầu tích lũy, đầu tư và cơ cấu nhu cầu theo nguồn tích lũy

Trên thực tế, các nhà kế hoạch phải đứng trước mắt tình thế: đã có mục tiêu tăng trưởng GDP đặt ra trước dựa trên yêu cầu nâng cao mức sống dân cư kỳ kế hoạch. Trong trường hợp này, xác định nhu cầu tích lũy, đầu tư kỳ gốc để thực hiện mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ KH đặt ra trở thành đối tượng chính trong nội dung của kế hoạch. Nhiệm vụ chủ yếu là xác định được nhu cầu tổng nhu cầu tích lũy và đầu tư cần có kỳ gốc và cơ cấu nhu cầu tích lũy và đầu tư theo các nguồn tạo thành thu nhập.

1.1 Xác định nhu cầu tích lũy và đầu tư kỳ gốc để thực hiện mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ kế hoạch

Nhu cầu tích lũy (tiết kiệm) và đầu tư cần có trong thời kỳ kế hoạch là tổng khối lượng vốn tích lũy và đầu tư cần thiết của kỳ gốc để thực hiện được mục tiêu tăng trưởng kinh tế kỳ kế hoạch, có tính đến các hệ số huy động tiết kiệm vào đầu tư và trở của vốn đầu tư.

Hiện nay, ở phần lớn các nước đang phát triển và ở Việt Nam thường sử dụng mô hình tăng trưởng đầu tư của Harrod - Domar để xác định tổng nhu cầu tiết kiệm và đầu tư xã hội nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng.

Bằng sự phân tích theo phương pháp Harrod - Domar, chúng ta đã có công thức rút ra ở chương 5:

$$g_k = (i_o'/k) - \sigma_o$$

Trong đó, g_k là tốc độ tăng trưởng kinh tế kỳ kế hoạch,
 i_o' là tỷ lệ phần vốn đầu tư kỳ gốc làm gia tăng vốn sản xuất kỳ kế hoạch so với GDP kỳ gốc,

σ_o là hệ số khấu hao kỳ gốc,

k là hệ số ICOR của kỳ kế hoạch.

Từ công thức trên, có thể xác định được nhu cầu vốn đầu tư trực tiếp tạo tăng trưởng và bù đắp phần vốn sản xuất kỳ gốc bị hao mòn khi chuyển sang kỳ KH theo công thức:

$$i_o' = k (g_k + \sigma_o)$$

$$I_o' = i_o' \times GDP_o$$

Trong đó, I_o' là tổng nhu cầu vốn đầu tư kỳ gốc làm gia tăng vốn sản xuất kỳ KH so với GDP kỳ gốc.

Nhu cầu đầu tư cần có kỳ gốc, tổng nhu cầu vốn đầu tư kỳ gốc (I_o) và tỷ lệ vốn đầu tư kỳ gốc so với GDP kỳ gốc (i_o) để thực hiện mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ KH, sẽ phải là con số lớn hơn so với I_o' và i_o' vì trên thực tế hệ số μ_s và μ_i (như đã phân tích trong chương 5) luôn là đại lượng lớn hơn không. Các con số này được xác định theo công thức:

$$i_o = i_o' / (1 - \mu_i)$$

$$I_o = I_o' / (1 - \mu_i)$$

Cuối cùng là nhu cầu tích lũy (tiết kiệm) kỳ gốc cần có bao gồm tỷ lệ tiết kiệm chiếm trong GDP (s_o) và tổng nhu cầu tích lũy (tiết kiệm) kỳ gốc cần có (S_o) để thực hiện mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ KH cũng sẽ được xác định.

Công thức trên cho phép xác định được một cách khá chính xác nhu cầu đầu tư xã hội để một mặt bù đắp được những hao mòn của vốn sản xuất kỳ gốc (σ_o) và mặt khác đảm bảo thực hiện được mục tiêu tăng trưởng kinh tế kỳ kế hoạch (g_k).

Ví dụ: Một quốc gia đặt mục tiêu tăng trưởng bình quân năm thời kỳ 2001 - 2005 là 7%; hệ số ICOR là 4; hệ số khấu hao là 2%, các μ_s và μ_i tương ứng là 0,85 và 0,2 thì các con số nhu cầu tích lũy và đầu tư đặt ra là:

$i_o' = 4 \times (7\% + 2\%) = 36\%$ GDP (tỷ lệ vốn đầu tư kỳ gốc trực tiếp tạo nên tăng trưởng kỳ KH so với GDP kỳ gốc)

$$i_o = 36\% / (1 - 0,2) = 45\%$$
 GDP (tỷ lệ đầu tư kỳ gốc so với GDP kỳ gốc)

$$s_o = 45\% / 0,85 = 52,94\%$$
 GDP (tỷ lệ tích lũy kỳ gốc so với GDP kỳ gốc)

Trên thực tế, s_0 đã có vì đó là số liệu của kỳ gốc xác định được từ con số thống kê. Nhưng điều quan trọng là các nhà kế hoạch sẽ căn cứ vào con số nhu cầu tiết kiệm để đối chiếu với thực tế và tìm các phương thức cân đối. Đối với Việt Nam nhu cầu tiết kiệm tính theo công thức trên thường cao hơn so với con số hiện có vì vậy vấn đề là phải tìm ra được những hướng để khai thác, huy động, thu hút và sử dụng như thế nào đó để bảo đảm nhu cầu.

1.2. Xác định cơ cấu nhu cầu tích lũy kỳ gốc theo nguồn tạo thu nhập

Để có thể xác định đúng các địa chỉ (nguồn) cần khai thác và huy động vốn, cần phải lượng hoá cụ thể hơn tỷ trọng nhu cầu tích lũy trên góc độ nguồn hình thành vốn. Điều này có thể thực hiện được từ các công thức đã có của mô hình Harrod - Domar.

Theo khía cạnh tổng quát nhất thì thu nhập của nền kinh tế được hình thành từ hai nguồn: đó là thu nhập từ lương của những người bỏ sức lao động và thu nhập từ lợi nhuận của những người có vốn (kể cả đất đai và tiền). Như vậy, nếu gọi Y là tổng thu nhập của nền kinh tế:

$$Y = W + Pr$$

Trong công thức này W là thu nhập từ lương, Pr là thu nhập từ lợi nhuận.

Nếu gọi s_w là tỷ lệ tiết kiệm trong thu nhập từ lương và s_{Pr} là tỷ lệ tiết kiệm trong thu nhập từ lợi nhuận và S là tổng tiết kiệm thì:

$$S = s_w.W + s_{Pr}.Pr$$

Để thuận tiện cho việc biến đổi, ở đây giả sử $\mu_s = 1$ và $\mu_i = 0$, như vậy công thức Harrod – Domar trở thành $g = \frac{S}{k} - \sigma$

Chúng ta có thể viết: $s = k.(g + \sigma)$; ta lại có $s = \frac{S}{Y}$

$$\text{Vậy } \frac{S}{Y} = (s_w.W + s_{Pr}.Pr)/Y$$

$$s = (s_w.W + s_{Pr}.Pr + s_w.Pr - Pr.s_w)/Y$$

thay $s = k.(g + \sigma)$ vào, ta có

$$k.(g + \sigma) = [s_w.(W + Pr) + Pr.(s_{Pr} - s_w)]/Y$$

và chúng ta có thể rút ra một công thức sau:

$$k.(g + \sigma) = s_w + (s_{Pr} - s_w).Pr/Y$$

Trong trường hợp $\mu_s \neq 1$ và $\mu_i \neq 0$ công thức trên được điều chỉnh lại thành:

$$k.(g + \sigma) = i'_w + (i'_{Pr} - i'_w) . Pr/Y$$

Trong công thức này k là hệ số ICOR cần thiết phải dự đoán cho kỳ kế hoạch; g là tốc độ tăng trưởng kinh tế có được từ kế hoạch tăng trưởng kinh tế ;

σ là hệ số khấu hao của kỳ gốc là số liệu thống kê;

Pr/Y là tỷ lệ lợi nhuận trong thu nhập có thể xác định được từ thống kê.

Như vậy thì, công thức trên cho chúng ta một cách tiếp cận về xác định các nhu cầu tích lũy cần thiết phải có từ hai nguồn lợi nhuận (s_{Pr}) và thu nhập từ lương (s_w) để đạt được mục tiêu tăng trưởng g của kỳ kế hoạch.

Ví dụ: kế hoạch tăng trưởng của quốc gia là 4%; hệ số ICOR dự tính là 3, tỷ lệ khấu hao theo thống kê là 3% với tỷ lệ lợi nhuận từ thu nhập là 50%, với các dữ kiện trên, thay vào công thức, ta sẽ có:

$$3.(0,04 + 0,03) = 0,5.(s_{Pr} - s_w) + s_w$$

Ở đây nếu xác định được một trong hai thông tin thì ta có thể tính được nhu cầu tiết kiệm từ nguồn còn lại. Ví dụ: như tỷ lệ tiết kiệm thu từ lợi nhuận là 17% thì $3.(0,04 + 0,03) = 0,5.(0,17 - s_w) + s_w$, sau khi khai triển sẽ tìm được nhu cầu tiết kiệm từ lương sẽ là 22%.

Trên thực tế s và i khác nhau, các con số tính toán được theo công thức trên là nhu cầu đầu tư cần có để tạo nên tăng trưởng kinh tế và bù đắp khấu hao, nó cũng cần phải điều chỉnh theo hệ số trữ vốn đầu tư và tỷ lệ huy động tiết kiệm vào đầu tư để có được nhu cầu tích lũy (tiết kiệm) theo từng nguồn hình thành thu nhập.

Từ phương pháp tiếp cận nêu trên có thể xác định được nhu cầu đầu tư từ các nguồn hình thành thu nhập. Trên thực tế khả năng tiết kiệm có thể không đáp ứng được nhu cầu thì cách tiếp cận này cho phép các nhà kế hoạch xác định được hướng đi và các giải pháp chính sách phù hợp để khai thác và tìm các nguồn vốn bù đắp thích ứng hoặc hướng tới các giải pháp sử dụng ít vốn đầu tư hơn nhưng vẫn bảo đảm mục tiêu tăng trưởng. Trong khung khổ mô hình Harrod-Domar, những giải pháp chính sách đó là: lựa chọn các ngành sản xuất có hiệu quả sử dụng vốn cao; chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng các ngành sản xuất sản phẩm sử dụng nhiều lao động hơn như: tận dụng triệt để năng lực hiện có của vốn sản xuất nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng nhưng không phải huy động thêm vốn đầu tư; vv...

1.3. Xác định khả năng tích lũy (tiết kiệm) hay đầu tư tối đa kỳ kế hoạch

Những phương pháp và công thức nêu trên cho phép tính toán được nhu cầu tiết kiệm kỳ gốc để đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế kỳ kế hoạch. Bên cạnh đó, mô hình Harrod - Domar còn cho phép xác định được con số khả năng tích lũy của thời kỳ kế hoạch theo cách tiếp cận từ kết quả đạt được mục tiêu tăng trưởng GDP kế hoạch.

Từ chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng g_K và với giả thiết chỉ tiêu này thực hiện được, thì chúng ta sẽ tính được con số khả năng tiết kiệm trong nước kỳ kế hoạch theo công

thức: $S_{k(d)} = s.Y_k$ trong đó, s là tỷ lệ tiết kiệm trong thu nhập và Y_k là tổng thu nhập (GDP) của nền kinh tế. Và kết quả này cũng chính là tổng khả năng đầu tư tối đa từ nguồn trong nước (I_{dK}) cộng với các con số kế hoạch dự tính về nguồn vốn từ nước ngoài (I_{fK}), chúng ta có thể tính được tổng khả năng đầu tư xã hội tối đa kỳ kế hoạch theo công thức:

$$S_{K(d)} = I_{K(d)} = I_{dK} + I_{fK}$$

1.4. Xác định nhu cầu đầu tư kỳ kế hoạch

Từ một công thức về hàm mục tiêu tăng trưởng nêu ở chương 5 (phương trình 1 của mô hình tăng trưởng tối ưu):

$$Y_K = Y_0 + \frac{1}{k} \cdot (I_0 - \sigma \cdot K_0)$$

Suy ra: $I_0 = k(Y_K - Y_0) + \sigma \cdot K_0$

Chúng ta có thể nghĩ tới một cách tiếp cận khác để tính con số nhu cầu đầu tư kỳ kế hoạch là dựa vào kế hoạch dự tính về tốc độ tăng trưởng kinh tế thời kỳ sau năm kế hoạch, tức là năm $k+1$ (con số này có được từ phương pháp lập KH cuốn chiếu giới thiệu ở chương 2 của giáo trình hoặc có thể lấy con số trung bình của thời kỳ KH 5 năm) và xem như I_K là nhu cầu đầu tư kỳ gốc của kỳ kế hoạch ($k+1$) và công thức tính toán như sau:

$$I_K = k(Y_{K+1} - Y_K) + \sigma \cdot K_K$$

Trong đó Y_K và Y_{K+1} là thu nhập kế hoạch của nền kinh tế năm k và năm $k+1$;

K_K là tổng vốn sản xuất năm kế hoạch;

σ là hệ số khấu hao;

k là hệ số ICOR.

Con số I_K tính từ công thức trên sau khi điều chỉnh theo thông tin về hệ số trở của vốn đầu tư sẽ cho chúng ta số liệu đúng về tổng nhu cầu đầu tư và tích lũy kỳ KH để thực hiện mục tiêu tăng trưởng của kỳ ($k+1$).

Người ta có thể phối hợp 2 cách tiếp cận trên để xác định con số đầu tư kỳ kế hoạch một cách chính xác theo yêu cầu của kế hoạch tăng trưởng kinh tế.

2. Cân đối các nguồn hình thành vốn đầu tư thời kỳ kế hoạch

Một trong những nội dung quan trọng của quá trình lập kế hoạch khối lượng vốn đầu tư là xác định nhiệm vụ tích lũy đối với từng nguồn hình thành nhằm bảo đảm đáp ứng được nhu cầu về khối lượng vốn cần có trong thời kỳ kế hoạch. Căn cứ vào khả năng cụ thể của từng nguồn và để đáp ứng được nhiệm vụ đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư, các nhà kế hoạch còn đưa ra các chính sách khuyến cáo cần thiết phù hợp với từng loại

nguồn vốn cụ thể. Những nội dung cân đối nguồn vốn đầu tư thời kỳ kế hoạch thường tập trung vào đó là:

2.1. Cân đối nguồn vốn trong nước và nước ngoài

Để phục vụ cho mục tiêu tăng trưởng nhanh, ở các nước đang phát triển, thì nhu cầu khối lượng vốn đầu tư xã hội thường cao hơn khả năng tiết kiệm. Vì vậy, các nhà kế hoạch thường phải hướng tới việc huy động nguồn tiết kiệm từ bên ngoài. Nếu gọi S là tổng tiết kiệm, S_d là tiết kiệm trong nước và S_f là tiết kiệm từ nước ngoài thì: $S = S_d + S_f$. Ở Việt Nam khi xác định mục tiêu tăng trưởng từ 8% thời kỳ kế hoạch 2006 - 2010, với quy mô vốn đầu tư cần có khoảng 140 tỷ đô la (giá cố định), thì các nhà kế hoạch đã xác định nguồn S_d đáp ứng khoảng 65%, còn lại được thực hiện bằng S_f là 35%.

Một trong những vấn đề quan trọng trong cân đối hai nguồn vốn này là: nguồn vốn trong nước cần phải và ngày càng đóng vai trò quyết định còn vốn đầu tư nước ngoài đóng vai trò quan trọng. Việc xác định vai trò quyết định của nguồn vốn trong nước một mặt nhằm dần dần giảm sự phụ thuộc của đất nước vào bên ngoài, mặt khác đây là yêu cầu của tính chất phát triển bền vững trong nền kinh tế đất nước.

Vai trò của từng bộ phận cần phải được cụ thể hoá bằng việc xác định được tỷ lệ tương xứng hay còn gọi là hệ số đối ứng của nguồn vốn trong nước. Hệ số đối ứng xác định sự tương quan giữa số đồng vốn trong nước cần có để tiếp nhận và sử dụng có hiệu quả một đồng vốn đầu tư nước ngoài. Sự tương quan này thường không cố định, nó phụ thuộc vào tính chất của đối tượng đầu tư, trình độ kỹ thuật đầu tư và thường con số này có xu thế tăng lên.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước, khi nhu cầu vốn trong giai đoạn đầu cần tập trung cho cơ sở hạ tầng và phát triển nông nghiệp là chủ yếu thì tỷ lệ cân đối vốn trong nước có thể duy trì mức từ 1 trên 1,5 đồng vốn trong nước cho 1 đồng vốn nước ngoài. Ở giai đoạn sau khi nhu cầu đầu tư cần tập trung cao cho các ngành chế biến có hàm lượng cao và kỹ thuật hiện đại thì tỷ lệ này tăng lên từ 1,5 đến 2 đồng vốn trong nước.

2.2. Bảo đảm cân đối vốn đầu tư từ các nguồn trong nước

Về cơ cấu tổng vốn đầu tư trong nước được hình thành bởi 3 nguồn tiết kiệm cơ bản là: tiết kiệm từ ngân sách chính phủ (S_g); tiết kiệm từ các doanh nghiệp (S_e) và tiết kiệm từ trong dân cư (S_h) Ta có: $S_d = S_g + S_e + S_h$

Nguồn tiết kiệm từ ngân sách (S_g) thường do hai bộ phận tạo thành đó là:

- Tiết kiệm khoản chênh lệch giữa thu và chi của chính phủ.

- Nguồn viện trợ không hoàn lại của các Chính phủ nước ngoài dưới hình thức viện trợ phát triển (ODA).

Như vậy thì nhân tố cơ bản tác động đến nguồn tiết kiệm từ ngân sách là mức độ, quy mô thu ngân sách từ thuế và chi tiêu của chính phủ.

Nguồn tiết kiệm từ các doanh nghiệp (S_e) bao gồm tiết kiệm từ các doanh nghiệp nhà nước (S_{gc}) và tiết kiệm từ các doanh nghiệp tư nhân (S_{pc}). Quy mô của S_e được hình thành từ 2 nguồn chính đó là:

- Quỹ khấu hao (D_p)
- Khoản lợi nhuận ròng để lại (Pr để lại)

$$\text{Ta có : } S_e = D_p + Pr_{(\text{để lại})}$$

Quy mô và khả năng huy động nguồn S_e vào đầu tư phụ thuộc bởi 2 nhân tố: chủ quan - đó là khả năng sinh lời trong sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, tức là hiệu quả sản xuất - kinh doanh và nhân tố khách quan đó là chính sách, môi trường đầu tư tức là các vấn đề thuộc về sự tác động của chính phủ.

Nguồn tiết kiệm trong dân cư. Đây là lượng tiền được tích lũy lại từ thu nhập của dân cư. Quy mô và khả năng huy động nguồn tiết kiệm này phụ thuộc vào 2 yếu tố chủ yếu:

- Tổng tiết kiệm của dân cư. Lượng tiền tích lũy của dân cư chủ yếu phụ thuộc vào tổng thu nhập sử dụng của họ vì chúng ta có thu nhập khả dụng DI được phân chia thành 2 phần là chi tiêu (C) và tiết kiệm (S). Vì vậy, $S = DI - C$; khi DI tăng lên thì S có cơ hội tăng lên.

- Các yếu tố liên quan đến khả năng thu hút: Đây là một vấn đề cực kỳ phức tạp, nó chịu sự tác động của nhiều nhân tố khách quan và chủ quan. Các yếu tố khách quan chính là sự tác động của chính phủ thông qua các cơ chế, chính sách, các phương thức cụ thể nhằm làm tăng thu nhập của dân cư. Ở Việt Nam, theo thống kê của Ngân hàng thế giới qua một số năm gần đây cho thấy tổng tiết kiệm trong dân cư mới chỉ huy động được khoảng 30%, lý do chính là do sự hạn chế của các nhân tố khách quan thuộc về chính sách của chính phủ cũng như các yếu tố môi trường kinh doanh và cơ hội bỏ vốn. Các yếu tố chủ quan là thực trạng cuộc sống của dân cư và các điều kiện kinh tế - xã hội đất nước.

Khi giải bài toán cân đối vốn đầu tư trong nước, để đáp ứng các nhu cầu đầu tư xã hội, các nhà kế hoạch căn cứ vào đặc điểm, quy mô và khả năng huy động của từng bộ phận vốn trong từng thời kỳ kế hoạch để có các tỷ lệ cụ thể. Xu hướng cân đối chung là:

- Vốn từ ngân sách chủ yếu dùng để đáp ứng các nhu cầu đầu tư công cộng, đầu tư cơ sở hạ tầng và các vấn đề xã hội. Về mặt tỷ trọng chiếm trong tổng vốn đầu tư xã

hội, có xu thế giảm dần vì ngân sách của chính phủ cần phải được tập trung vào các vấn đề khác quan trọng hơn khi xã hội ngày càng phát triển như: giải quyết các vấn đề xã hội, phân phối lại, v..v....

- Nguồn vốn đầu tư từ khu vực tư nhân trong đó bao gồm các doanh nghiệp tư nhân và các hộ gia đình dân cư phải xác định vai trò chủ lực trong việc đáp ứng nhu cầu đầu tư xã hội, đặc biệt là các hoạt động đầu tư cho lĩnh vực kinh tế (sản xuất, kinh doanh, dịch vụ).

2.3. Khai thác triệt để các nguồn đầu tư nước ngoài.

Khi có sự thiếu hụt trong cân đối nhu cầu với nguồn vốn đầu tư trong nước, các nhà lập kế hoạch vốn đầu tư phải giải quyết bằng các kế hoạch đầu tư từ nước ngoài. Dòng vốn đầu tư từ nước ngoài có thể gia nhập theo hai con đường là đầu tư trực tiếp (FDI) và đầu tư gián tiếp với nhiều hình thức linh hoạt như: Viện trợ phát triển chính thức (ODA); vay thương mại, viện trợ của các tổ chức phi chính phủ (NGO); hoặc huy động tiết kiệm gửi về của kiều bào nước ngoài, v.v...

Dòng vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI) có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng, nó không những giúp chúng ta giải quyết được vấn đề thiếu vốn đầu tư mà còn có tác dụng nhiều mặt như: giải quyết việc làm, lao động, mở rộng các mặt hàng trên thị trường, và đây còn là một kênh có hiệu quả để thực hiện chiến lược chuyển giao công nghệ ở Việt Nam. Để thực sự phát huy được các mặt tích cực của FDI và giảm thiểu những hạn chế của nó, các nhà kế hoạch và hoạch định chính sách FDI cần phải quan tâm đến các khía cạnh sau đây:

- Lựa chọn các đối tác đầu tư. Phương châm cơ bản là đa dạng hoá các đối tác và ngày càng mở rộng các hợp đồng FDI với các công ty đa quốc gia, các tập đoàn kinh tế lớn trên thế giới, điều này sẽ cho phép tranh thủ được các công nghệ "gốc" của các nước phát triển một cách có hiệu quả nhất. Áp dụng nhiều hình thức tổ chức các doanh nghiệp FDI, đặc biệt có thể nhấn mạnh các hình thức như công ty cổ phần trong nước có vốn đầu tư nước ngoài; cổ phần hoá các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, v.v...

- Hướng FDI vào các nhu cầu đầu tư thực sự cần thiết cho đất nước và tăng cường khả năng sản xuất và tiêu thụ hàng hoá của các doanh nghiệp FDI.

- Về phần mình, chính phủ cần phải thường xuyên cải thiện môi trường đầu tư như: Luật đầu tư nước ngoài và các bộ luật khác có liên quan; xây dựng và hoàn thiện cơ sở hạ tầng kinh tế, sự ổn định môi trường chính trị xã hội, các vấn đề thuộc chính sách thuế, tài chính, ngân hàng, thị trường và tiêu thụ sản phẩm, v.v.....

Dòng vốn đầu tư gián tiếp bao gồm nhiều kênh khác nhau trong đó có 2 kênh quan trọng nhất đó là: viện trợ phát triển chính thức (ODA) và vay thương mại quốc tế. Dòng vốn ODA có ý nghĩa rất lớn, nó giúp cho các nước đang phát triển giải được bài toán thiếu vốn trong các điều kiện ưu đãi. Tuy vậy, dòng vốn ODA đổ vào các nước đang phát triển đi kèm theo các điều kiện ràng buộc nhiều hay ít về các vấn đề chính trị, điều kiện kinh tế, điều kiện xã hội, v.v... Xuất phát từ khía cạnh này, khi nền kinh tế đã có khả năng chứa đựng các yếu tố tự chủ, người ta thường hướng tới các nguồn vốn vay thương mại quốc tế nhiều hơn để bảo đảm tính hiệu quả. Tính chủ động trong việc thực hiện các nhu cầu đầu tư của đất nước. Hiện tại trong cân đối sử dụng 2 dòng vốn đầu tư gián tiếp này, chúng ta đi theo các hướng sau đây:

- Dòng vốn ODA được sử dụng để thực hiện các mục đích đầu tư chủ yếu là: thực hiện các chương trình đầu tư quốc gia như các dự án cải tạo, nâng cấp, hiện đại hoá cơ sở hạ tầng kinh tế, các hoạt động, dự án điều tra, khảo sát, đánh giá tài nguyên, hiện trạng kinh tế, kỹ thuật, xã hội, các ngành, các vùng lãnh thổ; hỗ trợ điều chỉnh cơ cấu chuyển đổi hệ thống kinh tế, cải thiện ngân sách và bù đắp thâm hụt cán cân thanh toán quốc tế; thực hiện các kế hoạch cải cách xã hội, giáo dục, môi trường sinh thái, y tế, xoá đói giảm nghèo, v.v...

- Dòng vốn vay thương mại chủ yếu tập trung vào các dự án, các nhu cầu vay vốn của các doanh nghiệp sản xuất chứng minh được hiệu quả kinh tế cao, luận chứng được mức độ và thời lượng trả nợ. Chính phủ thực hiện chức năng quản lý và khống chế hàm lượng để bảo đảm cân đối giữa vốn vay ngắn hạn và dài hạn, đồng vốn trong nước và ngoài nước.

Ngoài các dòng vốn kể trên, các nhà lập kế hoạch vốn đầu tư còn quan tâm đến lĩnh vực khai thác các dòng vốn khác như: viện trợ của các tổ chức phi Chính phủ (NGO), vốn chuyên về hoặc vay của kiều bào ở nước ngoài.

3. Các chính sách vĩ mô nhằm tăng cường thu hút các nguồn tiết kiệm trong nước vào đầu tư.

Nguồn vốn đầu tư trong nước luôn luôn đóng vai trò quyết định đến khả năng cung cấp đầu tư xã hội của một quốc gia. Điều đó phụ thuộc vào quy mô tiết kiệm trong nước và biến nguồn tích lũy đó vào đầu tư xã hội. Trên thực tế, việc biến nguồn tích lũy đó vào đầu tư là rất phức tạp.

Nguồn tích lũy trong nước bao gồm có tiết kiệm từ ngân sách, tiết kiệm của các doanh nghiệp và tiết kiệm trong tiêu dùng của dân cư.

Để chuyển tải được nguồn tiết kiệm trong nước (chủ yếu là tiết kiệm của các

doanh nghiệp và tiết kiệm của dân cư) vào đầu tư cần phải có các kênh thu hút. Một cách tương đối, có thể phân chia hệ thống thu hút vốn thành hai nhóm chính là: kênh thu hút trực tiếp và kênh thu hút gián tiếp. Thu hút trực tiếp là làm cho bản thân những người có tích lũy (doanh nghiệp, tư nhân, hộ gia đình) tự chuyển phần vốn tích lũy đó vào đầu tư trong các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Còn thu hút gián tiếp tức là nguồn tích lũy đó được chuyển vào đầu tư qua các tổ chức tài chính trung gian. Quy mô của kênh thu hút trực tiếp phụ thuộc chủ yếu vào tính chất thông thoáng của môi trường đầu tư và những cơ hội bỏ vốn có lợi. Quy mô thu hút gián tiếp phụ thuộc bởi tính chất đa dạng của các tổ chức tài chính trung gian làm chức năng thu hút tiền gửi, tính chất tiện lợi, thích ứng của việc gửi và nhận tiền cũng như khả năng sinh lời của tiền gửi.

Chính phủ thông qua việc điều hành chính sách kinh tế vĩ mô sử dụng những công cụ chính sách quan trọng đó là: lãi suất và thuế. Một mặt vừa kiến tạo môi trường đầu tư thông thoáng vừa khuyến khích mạnh mẽ đầu tư trong nước.

- Chính sách lãi suất tiền gửi. Về nguyên lý, trong thị trường vốn đầu tư thì lãi suất tiền gửi là giá cả của cung đầu tư. Nếu gọi S_i là lượng cung vốn đầu tư và i là lãi suất tiền gửi thì hai đại lượng này có mối quan hệ đồng biến theo một hàm số tổng quát $S_i = f(i)$. Vì vậy, nếu lãi suất tiền gửi càng cao thì lượng tiền tiết kiệm huy động càng lớn. Tuy vậy, vấn đề còn là ở chỗ "đầu ra" của lượng tiền gửi này, tức là khả năng thanh toán của các nhà đầu tư trên thị trường vốn vay. Vì vậy, trong xu thế tự do hoá của lãi suất, vai trò của chính phủ đối với việc hình thành lãi suất tiền gửi Việt Nam vẫn còn là rất quan trọng. Để bảo đảm phù hợp với quy luật thị trường thì Chính phủ nên thực hiện cơ chế thả nổi lãi suất. Tuy vậy, để quản lý vĩ mô, Chính phủ xác định các mức lãi suất tham chiếu đi kèm với các chính sách thực tiếp để điều tiết lượng cung tiền trong lưu thông, để bảo đảm có lợi cho cả người gửi và người vay.

Ở Việt Nam hiện nay, nhiều nhà kinh tế khẳng định vẫn cần thiết phải duy trì một mức lãi tiền gửi cao hơn so với mức trung bình trên thị trường tài chính quốc tế. Điều này một mặt làm cho đồng tiền của Việt Nam không có nguy cơ bị hạ giá quá nhiều, mặt khác lãi suất tiền gửi cao còn chứa đựng một thành tố tích cực là phân phối lại thu nhập cho quảng đại quần chúng dân cư, họ không có khả năng tự kinh doanh và coi lãi suất là một trong những nguồn thu nhập cho cuộc sống.

- Công cụ thuế. Nếu như chính sách lãi suất là công cụ mở đường cho sự sôi động của các kênh huy động vốn gián tiếp thì công cụ thuế lại có tác dụng tạo môi trường đầu tư thông thoáng cho kênh huy động vốn trực tiếp. Ở Việt Nam những vấn đề bức xúc về thuế đang đặt ra là:

+ Thứ nhất, cần phải tăng hơn nữa doanh thu từ thuế cho ngân sách chính phủ, nhằm phục vụ các nhu cầu đầu tư từ nguồn vốn ngân sách. Để thực hiện mục tiêu này ở Việt Nam vấn đề quan trọng không phải là tăng mức thuế suất mà là mở rộng diện thu đối với các nguồn thu bị bỏ qua như thuế thị trường đất đai, bất động sản, thuế thu nhập cá nhân v.v...

+ Thứ hai, thuế doanh thu, thuế V.A.T, thuế xuất nhập khẩu và phần nào thuế lợi tức với các mức cao như hiện nay đang là khâu bất hợp lý, có nguy cơ làm triệt tiêu động lực của các nhà sản xuất, kinh doanh, giảm sức cạnh tranh của hàng nội. Do vậy, việc giảm tỷ suất thuế của các loại thuế này là cần thiết, nó tạo động lực thúc đẩy đầu tư, mặt khác về dài hạn sẽ lại đưa nguồn thu lớn hơn cho ngân sách nhờ sự bung ra của các cơ sở sản xuất trong nước.

+ Thứ ba, cải tiến hệ thống thuế nhằm vào mục tiêu tạo ra luật chung, bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế, tiến tới tiếp cận gần với luật chơi của thế giới, nhằm mục tiêu bao quát hết nguồn thu, đơn giản, tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động thuế, v.v...

CHƯƠNG VII

KẾ HOẠCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM

I. TỔNG QUAN VỀ KẾ HOẠCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM

1. Khái niệm lao động và việc làm

1.1. Lực lượng lao động

Dân số của một quốc gia bao gồm dân số trong tuổi lao động và dân số ngoài tuổi lao động. Tuổi lao động theo quy định của luật lao động Việt Nam là những công dân trong độ tuổi từ đủ 15 đến hết 60 (đối với nam) và hết 55 tuổi (đối với nữ).

Dân số trong độ tuổi lao động lại được chia làm hai bộ phận là: dân số hoạt động kinh tế và dân số không hoạt động kinh tế. Dân số hoạt động kinh tế là những người trong độ tuổi lao động, đang làm việc, hoặc không có việc làm nhưng có nhu cầu làm việc. Dân số không hoạt động kinh tế bao gồm tất cả những người khác trong độ tuổi lao động không thuộc nhóm hoạt động kinh tế. Bộ phận này bao gồm: những người không có khả năng làm việc do tàn tật, ốm đau, mất sức kéo dài; những người chỉ làm việc nội trợ của chính gia đình mình và không được trả công; học sinh, sinh viên trong độ tuổi lao động; những người không hoạt động kinh tế vì những lý do khác, ví dụ như không muốn làm việc.

Trong quá trình xây dựng KH lao động - việc làm, người ta thường quan tâm nhiều nhất đến bộ phận dân số hoạt động kinh tế trong tuổi lao động. Dân số hoạt động kinh tế của mỗi quốc gia, mỗi địa phương có thể bao gồm cả những người trên tuổi lao động, song chiếm tuyệt đại đa số là những người trong tuổi lao động. Do vậy đối tượng chính đề cập đến trong KH lao động chính là bộ phận dân số hoạt động kinh tế trong tuổi lao động, gọi tắt là dân số hoạt động kinh tế (DSHĐKT), và đó chính là lực lượng lao động (LLLĐ).

LLLĐ của một quốc gia hay một địa phương là bộ phận dân số trong tuổi lao động, có khả năng tham gia lao động, có mong muốn lao động, đang có việc làm hoặc đang tìm việc làm. LLLĐ bao gồm những người có việc làm và những người chưa có việc làm nhưng đang tìm việc làm (gọi là những người thất nghiệp).

1.2. Việc làm

Việc làm được hiểu là mọi hoạt động tạo thu nhập và không bị pháp luật ngăn cấm. Các hoạt động được xác định là việc làm bao gồm: các công việc(1) có tạo thu nhập do được trả công bằng tiền hoặc hiện vật; (2) được pháp luật thừa nhận.

Người có việc làm là người tại thời điểm điều tra đang làm những công việc

thỏa mãn hai điều kiện nói trên. Người thất nghiệp là người tại thời điểm điều tra ở trong tình trạng không có việc làm nhưng có nhu cầu làm việc. Nhu cầu này thể hiện thông qua các hoạt động tích cực tìm việc làm. Ở Việt Nam nói riêng và các nước đang phát triển nói chung, còn có hiện tượng nhiều người, tại thời điểm điều tra có việc làm nhưng thời gian làm việc ít hơn chế độ (8 giờ 1 ngày), muốn làm việc thêm nhưng không tìm được, đây cũng là người thất nghiệp (gọi là bán thất nghiệp).

2. Kế hoạch lao động và việc làm

2.1. Khái niệm, nhiệm vụ và ý nghĩa

Kế hoạch lao động - việc làm là một bộ phận trong hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, nhằm xác định quy mô, cơ cấu của LLLĐ cần huy động cho mục tiêu tăng trưởng kinh tế cân đối nhu cầu với khả năng cung cấp LLLĐ xã hội trong kỳ KH, xác định các chỉ tiêu của thị trường lao động và đề xuất các giải pháp chính sách quan trọng nhằm khai thác, huy động và sử dụng hiệu quả lực lượng lao động xã hội.

Nhiệm vụ của KH lao động - việc làm bao gồm: (1) đánh giá thực trạng lao động - việc làm của một quốc gia, hoặc địa phương; (2) xác định khả năng cung cấp LLLĐ kỳ kế hoạch; (3) cân đối khả năng với nhu cầu cần có LLLĐ kỳ KH, xác định các chỉ tiêu về lao động và việc làm; (4) đề xuất giải pháp, chính sách nhằm khai thác huy động và sử dụng có hiệu quả LLLĐ xã hội.

Trong hệ thống kế hoạch hoá phát triển, kế hoạch hoá lực lượng lao động có ý nghĩa đặc biệt, nó bao hàm cả ý nghĩa của kế hoạch biện pháp và kế hoạch mục tiêu. Là kế hoạch biện pháp, kế hoạch phát triển lực lượng lao động nhằm vào mục tiêu của kế hoạch tăng trưởng, kế hoạch chuyển dịch cơ cấu kinh tế, kế hoạch phát triển vùng kinh tế, tạo ra các điều kiện về lao động để thực hiện các kế hoạch này. Là kế hoạch mục tiêu vì kế hoạch phát triển lao động bao hàm một số các chỉ tiêu nằm trong hệ thống các mục tiêu phát triển xã hội như: giải quyết lao động, khống chế tình trạng thất nghiệp của người lao động hay các chính sách giải quyết việc làm. Quan niệm như trên có một ý nghĩa rất quan trọng trong quá trình xây dựng và triển khai thực hiện kế hoạch về lao động. Một mặt kế hoạch lao động phải được xây dựng dựa trên cơ sở các yếu tố cầu do các kế hoạch về tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế đặt ra nhưng đồng thời kế hoạch này còn bao hàm nội dung chủ động, tích cực và đặc biệt là trong việc tìm ra các cơ chế chính sách để thực hiện các mục tiêu do chính kế hoạch lao động đặt ra.

2.2 Các cơ quan tham gia vào lập KH lao động - việc làm

Ở cấp trung ương: kế hoạch lao động - việc làm ở cấp vĩ mô được chính phủ

giao cho hai cơ quan chịu trách nhiệm chính là: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT) và Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (Bộ LĐ-TBXH), cùng với sự phối hợp tham gia của Tổng cục Thống kê và một số cơ quan dân số khác.

Bộ KHĐT là cơ quan quản lý nhà nước về KH. Bộ chịu trách nhiệm vụ xây dựng chiến lược KH 5 năm và hàng năm, trong đó có KH lao động việc làm. Tham gia vào KH này có 4 vụ và cơ quan liên quan:

- (1) Vụ Lao động - Văn hóa - Xã hội (LĐ-VH-XH) có chức năng xây dựng các kế hoạch trong lĩnh vực dân số, lao động, việc làm, bảo hiểm xã hội, trợ cấp xã hội, chăm sóc sức khỏe, phát triển văn hóa, thông tin, phát thanh, truyền hình, thể dục thể thao. Đây là vụ chịu trách nhiệm chính về kế hoạch lao động việc làm.

- (2) Ban nguồn nhân lực và các vấn đề xã hội (viện chiến lược phát triển) có chức năng tiến hành các nghiên cứu và xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển nguồn nhân lực và các vấn đề xã hội trong cả nước và các vùng.

- (3) Vụ Khoa học - giáo dục và môi trường có chức năng lập KH về giáo dục và đào tạo nghề: quy mô, cơ cấu chất lượng lao động, luồng học sinh sinh viên ra trường theo các cấp học, cấp đào tạo hàng năm bổ sung vào lực lượng lao động.

- (4) Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân có chức năng tổng hợp KH hàng năm, 5 năm và chiến lược trong đó có KH lao động việc làm, dự báo về GDP và cân đối với nguồn lực về lao động.

Bộ LĐ-TBXH được Chính phủ giao chức năng nghiên cứu, xây dựng trình Chính phủ ban hành các cơ chế chính sách về quan hệ lao động, giải quyết việc làm, dạy nghề gắn với tạo việc làm, chính sách xuất khẩu lao động. Bộ LĐ-TBXH chủ trì và phối hợp với Bộ KHĐT và các bộ ngành có liên quan xây dựng chương trình mục tiêu quốc gia về việc làm. Các đơn vị trong Bộ LĐ - TBXH tham gia trong lập KH lao động việc làm gồm có: vụ chính sách lao động việc làm, văn phòng chương trình mục tiêu quốc gia, Tổng cục dạy nghề và Cục quản lý lao động với nước ngoài với các chức năng tương ứng để thực hiện nhiệm vụ của bộ. Vụ Kế hoạch tài chính có chức năng tổng hợp kế hoạch toàn ngành trong đó có KH lao động việc làm trình Chính phủ. TCTK được Chính phủ giao chức năng thu thập số liệu và xây dựng chỉ tiêu thống kê về dân số, lao động và việc làm, xây dựng các dự báo dân số. Quốc hội và ban chấp hành Trung ương Đảng quyết định các chủ trương, chính sách lớn về lao động và việc làm chung của cả nước, các kế hoạch lao động và việc làm cấp quốc gia.

Ở cấp địa phương: các cơ quan chính tham gia xây dựng kế hoạch lao động - việc làm cũng tương tự như ở cấp trung ương, bao gồm sở KHĐT, Sở LĐ-TBXH, cục

thống kê. Cấp ủy Đảng ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, huyện quyết định chủ trương lớn về chính sách lao động và việc làm trong KH lao động và việc làm ở địa phương.

Các Bộ ngành và các sở cấp tỉnh cũng tham gia ở các mức độ khác nhau trong xây dựng KH lao động - việc làm ở cấp quốc gia và cấp địa phương.

II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM.

Phương pháp tiếp cận chính để xác định các chỉ tiêu trong KH lao động - việc làm là thực hiện sự cân đối giữa nhu cầu lao động cần có theo nhiệm vụ và mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ KH đặt ra với khả năng cung cấp lực lượng lao động, từ đó xác định các chỉ tiêu KH lao động cung cấp cho thị trường lao động. Khả năng cung cấp lực lượng lao động được tính toán và tổng hợp theo địa phương, khu vực thành thị, nông thôn. Nhu cầu lao động thường lại được xác định theo từng ngành.

1. Xác định khả năng cung cấp lực lượng lao động kỳ kế hoạch

Khả năng cung cấp lực lượng lao động xã hội kỳ KH thể hiện ở quy mô của bộ phận dân sự hoạt động kinh tế có mặt trong kỳ và phụ thuộc vào các nhân tố sau:

- Quy mô và tốc độ tăng trưởng dân số. Quy mô dân số mở rộng và thu hẹp, tăng trưởng dân số nhanh hay chậm chi phối sự biến động cùng hướng tương ứng của tài nguyên sức lao động. Bởi vậy có thể thông qua việc điều tiết có kế hoạch sự tăng trưởng dân số để điều tiết tài nguyên sức lao động xã hội .

- Tình hình cấu tạo tuổi tác của dân số. Cùng một tổng lượng dân số như nhau có thể hình thành lượng tài nguyên sức lao động khác nhau, nguyên nhân là do cấu tạo tuổi tác của dân số, cho nên mức độ ăn khớp giữa cấu tạo tuổi tác của dân số với quy định tuổi lao động sẽ chi phối lượng tài nguyên sức lao động của một tổng lượng dân số nhất định. Đó cũng là con đường điều chỉnh lực lượng lao động xã hội.

- Quy định tuổi lao động. Khung tuổi lao động được xác định trên cơ sở khách quan nhất định. Giới hạn trên, dưới của tuổi lao động được quy định khác nhau, trực tiếp đưa một bộ phận dân số vào hoặc loại ra khỏi phạm vi tài nguyên sức lao động, do đó làm cho tài nguyên sức lao động mở rộng hoặc thu hẹp. Căn cứ khách quan của con đường này gồm có: tình hình thể chất của con người, mức sống, điều kiện lao động, tình hình lao động v.v...

Về mặt phương pháp, cần tiến hành theo các bước sau đây:

(1) Bước 1: Xác định tổng quy mô dân số tuổi lao động kỳ kế hoạch. Con số này có thể được tính theo 3 cách sau đây:

- Phương pháp trực tiếp suy ra. Lấy dân số tuổi lao động kỳ báo cáo làm cơ sở, cộng với số bộ phận dân số vừa mới đến tuổi lao động của kỳ kế hoạch trừ đi số nhân khẩu vừa mới quá tuổi lao động của kỳ kế hoạch. Công thức tính toán như sau:

$$\begin{array}{ccccccccc} \text{Dân số} & & \text{Dân số tuổi} & & \text{Số người mới} & & \text{Số người} & & \text{Số người trong} \\ \text{tuổi lao} & = & \text{lao động} & + & \text{đến tuổi LĐ} & - & \text{mới quá tuổi} & - & \text{độ tuổi LĐ từ} \\ \text{động KH} & & \text{cuối kỳ gốc} & & \text{kỳ KH} & & \text{LĐ kỳ KH} & & \text{vong} \end{array}$$

- Phương pháp suy ra từ trạng thái động. Lấy tỷ lệ tăng dân số tuổi lao động bình quân năm của thời kỳ trước làm cơ sở điều chỉnh, sau khi có sự sửa đổi lại dự tính ra tổng dân số tuổi lao động kỳ kế hoạch. Công thức tính toán như sau:

$$\begin{array}{ccc} \text{Dân số tuổi lao} & = & \text{Dân số tuổi lao} \\ \text{động kỳ KH} & = & \text{động cuối kỳ gốc} \end{array} \times \left(1 + \frac{\text{Tỷ lệ tăng thuần}}{\text{túy kỳ KH}} \right)$$

- Phương pháp tính bằng tỷ trọng. Lấy tỷ trọng của dân số tuổi lao động của kỳ báo cáo trong tổng số dân số làm cơ sở sau khi có sự điều chỉnh cần thiết, xác định lượng dân số tuổi lao động kỳ kế hoạch. Công thức của nó như sau:

$$\begin{array}{ccc} \text{Dân số tuổi lao} & = & \text{Tổng dân số} \\ \text{động kỳ KH} & = & \text{cuối kỳ KH} \end{array} \times \frac{\text{Tỷ trọng dân số tuổi lao}}{\text{động trong tổng số kỳ KH}}$$

Cả 3 phương pháp tiếp cận trên, xét theo nội dung tính toán sẽ cho được con số về tổng dân số trong độ tuổi lao động của quốc gia hoặc địa phương kỳ kế hoạch.

(2) Bước 2: Xác định quy mô bộ phận dân số không hoạt động kinh tế kỳ KH (DS_{khdkt})

Dân số không hoạt động kinh tế bao gồm: (1) những người không có khả năng lao động do tàn tật, ốm đau, mất sức lao động kéo dài (gọi tắt là dân số tàn tật - TT); (2) những người chỉ làm công việc nội trợ chính trong gia đình (NT); (3) dân số học sinh sinh viên (HS); (4) những người không muốn lao động vì các lý do khác (KH)

Tổng quy mô dân số không hoạt động kinh tế được xác định bằng phép cộng 4 nhóm dân số trên:

$$DS_{khdkt} = TT + NT + HS + KH$$

Các nhóm dân số không hoạt động kinh tế nói trên được xác định trên cơ sở tổng quy mô dân số tuổi lao động (DS_{tld}) và tỷ lệ (TL) tương ứng của mỗi nhóm trong tổng dân số tuổi lao động:

$$TT = DS_{tld} \times TL_{TT}$$

$$NT = DS_{tld} \times TL_{NT}$$

$$HS = DS_{tld} \times TL_{HS}$$

$$KH = DS_{tld} \times TL_{KH}$$

Số liệu về DS_{ttd} có được từ kết quả tính toán bước 1, còn các: TL_{TT} , TL_{NT} , TL_{HS} và TL_{KH} được xác định theo số liệu thống kê từ các năm trước và ước tính cho kỳ KH.

(3) Bước 3: Tính tổng dân số tham gia hoạt động kinh tế tức là LLLĐ kỳ kế hoạch (ký hiệu là $LĐ_K$) bằng cách lấy tổng dân số tuổi lao động trừ đi dân số không hoạt động kinh tế.

$$LĐ_K = DS_{ttd(K)} - DS_{khđkt(K)}$$

(4) Bước 4: Tổng hợp các chỉ tiêu về lực lượng lao động kỳ KH

Các chỉ tiêu về LLLĐ kỳ KH, ngoài chỉ tiêu $LĐ_K$ như ở trên, còn có thể xác định các chỉ tiêu khác như:

- Cơ cấu của $LĐ_K$; bao gồm việc xác định tỷ lệ $LĐ$ khu vực thành thị ($TL_{thị}$) và tỷ lệ lao động khu vực nông thôn ($TL_{nông}$)

- Mức tăng của lực lượng lao động kỳ KH so với kỳ gốc ($\Delta LĐ_K$) theo định nghĩa: đó là chênh lệch giữa số người thuộc lực lượng lao động kỳ KH và số người thuộc lực lượng lao động kỳ gốc ($LĐ_0$). Đây chính là nhu cầu việc làm mới đặt ra trong thời kỳ KH.

$$\Delta LĐ_K = LĐ_K - LĐ_0$$

- Tỷ lệ tăng $LĐ$ kỳ KH ($\% \Delta LĐ_K$): là so sánh giữa quy mô gia tăng LLLĐ kỳ KH với - LLLĐ kỳ gốc:

$$\% \Delta LĐ_K = \Delta LĐ_K / LĐ_0$$

2. Xác định nhu cầu lao động cần có kỳ KH

Nhu cầu lao động xã hội kỳ KH là quy mô, cơ cấu lực lượng lao động cần có để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội. Nhu cầu lao động còn được hiểu theo nghĩa là khả năng cung về việc làm của nền kinh tế, thể hiện khả năng thu hút và tiếp nhận sức lao động nảy sinh trong hoạt động kinh tế và xã hội, đó là số chỗ làm việc do các ngành kinh tế xã hội đem lại trong thời kỳ kế hoạch.

Những nhân tố chi phối tổng lượng nhu cầu lực lượng lao động xã hội chủ yếu bao gồm:

- Quy mô và tốc độ tăng trưởng kinh tế. Sự tăng trưởng của nền kinh tế nếu coi các yếu tố khác không đổi thì nó phụ thuộc vào số lượng sức lao động và năng suất lao động. Nếu với mức năng suất lao động nhất định trên cùng một phương hướng, lượng nhu cầu sức lao động xã hội do quy mô và tốc độ tăng trưởng nền kinh tế quyết định.

- Trình độ và tốc độ nâng cao năng suất lao động khi quy mô sản xuất xã hội ở mức nhất định, năng suất lao động càng cao thì sức lao động cần càng ít.

- Sự thay đổi trong cơ cấu ngành nghề, cơ cấu sản phẩm, cơ cấu hoạt động kinh

tế - xã hội. Xuất phát từ nhu cầu sử dụng sức lao động khác nhau, có hoạt động cần một lượng sức lao động lớn, có hoạt động chỉ cần tương đối ít sức lao động, bởi vậy kết cấu hoạt động kinh tế, xã hội biến đổi cũng gây ảnh hưởng đến tổng lượng nhu cầu sức lao động xã hội.

- Khả năng đổi mới sức lao động, ở một thời kỳ nhất định, do các nguyên nhân sức lao động vốn đang làm việc có một bộ phận rời khỏi chỗ làm việc, cần có sức lao động mới thay thế và bổ sung. Bởi vậy, thay thế, đổi mới sức lao động ảnh hưởng đến nhu cầu sức lao động xã hội.

Để xác định cụ thể nhu cầu sức lao động kỳ kế hoạch, ở tầm vĩ mô, có một phương pháp dựa trên nghiên cứu của Jan Tinbergen (người Hà Lan) và nhà kinh tế học người Mỹ Herbert Pames. Gọi là phương pháp Tinbergen - Pames. Phương pháp này xác định mô hình công nhân kỳ kế hoạch căn cứ vào kế hoạch tăng trưởng kinh tế. Việc tính toán nhu cầu tiến hành qua 5 bước:

1. Xác định nhu cầu tăng trưởng GDP kỳ kế hoạch
2. Xác định sự biến đổi về tỷ trọng cơ cấu các ngành kinh tế tạo nên GDP
3. Xác định nhu cầu về số lượng lao động cần có trong kỳ kế hoạch theo các phương pháp thích hợp
4. Xác định cơ cấu theo nghề nghiệp của công nhân
5. Xác định cơ cấu nhu cầu giáo dục

Trên thực tế các bước (1) và (2) được thực hiện bằng hai bộ phận kế hoạch quan trọng là kế hoạch tăng trưởng kinh tế và kế hoạch chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Các bước số (4) và số (5) cũng sẽ được xác định trên cơ sở xác định được tổng nhu cầu nhân lực kết hợp với các hệ số phản ánh mối quan hệ về nhu cầu lao động của từng ngành với tổng số lao động. Vấn đề đặt ra nghiên cứu ở đây là làm thế nào để xác định được tổng lực lượng lao động kỳ kế hoạch dựa trên cơ sở kế hoạch tăng trưởng kinh tế.

Có khá nhiều phương pháp được sử dụng để dự báo nhu cầu lao động kỳ KH. Hiện nay ở Việt Nam thường sử dụng các phương pháp sau đây:

** Phương pháp thứ nhất: tính theo năng suất lao động (NS)*

Phương pháp này, nhu cầu lao động toàn nền kinh tế được tổng hợp từ kết quả tính toán nhu cầu lao động của từng ngành trên cơ sở năng suất lao động của mỗi ngành khác nhau. Để xác định nhu cầu lao động của từng ngành, cần dựa vào các bước tính toán như sau:

(1) Xác định mức GDP hay GO tính theo giá cố định của từng ngành trong kỳ kế hoạch. Con số này thu thập được từ kết quả của KH tăng trưởng GDP của các ngành và của toàn nền kinh tế.

(2) Xác định năng suất lao động kỳ kế hoạch. Mức năng suất lao động của từng ngành trong kỳ KH có thể xác định từ nhiều cách khác nhau. Thông thường chúng ta có thể xác định bằng phương pháp ngoại suy từ các số liệu về năng suất lao động của những năm trước. Theo phương pháp này, tốc độ tăng trưởng năng suất lao động trung bình năm được tính toán theo phương pháp hồi quy tuyến tính và sau khi điều chỉnh theo mục tiêu của kỳ KH chúng ta dự báo được tốc độ tăng trưởng năng suất lao động kỳ KH (ký hiệu p_k). Năng suất lao động kỳ KH (ký hiệu ns_k) được tính từ năng suất lao động kỳ gốc (ns_0):

$$ns_k = ns_0 \times (1 + p_k)$$

(3) Xác định nhu cầu lao động hay gọi là số việc làm (ký hiệu là VL_K) trong từng ngành.

Sau khi có giá trị GDP hay GO và năng suất lao động theo ngành, số việc làm của ngành được tính bằng cách chia giá trị GDP hay GO dự tính kỳ KH của ngành đó cho năng suất lao động theo ngành:

$$VL_K(i) = GDP_{k(i)} / ns_k(i)$$

Trên cơ sở kết quả tính nhu cầu lao động của từng ngành, tổng hợp lại, chúng ta sẽ có nhu cầu lao động của toàn nền kinh tế và cơ cấu lao động theo ngành.

$$VL_K = \Sigma (VL_{K(i)})$$

Tỷ trọng nhu cầu lao động theo ngành trong tổng nhu cầu lao động được xác định bằng công thức:

$$\% VL_K(i) = (VL_{K(i)} / VL_K) \times 100\%$$

Để minh họa cho phương pháp xác định nhu cầu lao động từ năng suất lao động, chúng ta cùng xét ví dụ sau:

Có số liệu về năng suất lao động của ngành công nghiệp và xây dựng Việt Nam giai đoạn 2000 - 2007 như sau:

Bảng: Năng suất lao động ngành CN-XD thời kỳ 2000-2007

Đơn vị: triệu đồng (giá 1994)

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Năng suất	19.7	19.3	19.2	19.4	19.8	20.4	21.3	22.3

Nguồn: Bộ KH&ĐT

Để tính tỷ lệ tăng trưởng trung bình năng suất ngành trong giai đoạn kể trên, ta cần tìm hàm số tuyến tính $Ln(NSLĐ) = a + nt$ được ước lượng bằng phương pháp bình phương bé nhất biểu diễn xu hướng biến thiên theo thời gian của $Ln(NSLĐ)_t$.

Ở đây $Ln(NSLĐ)$ có thể coi là y , t được coi là x , n chính là hệ số a cần ước

lượng và a trong phương trình này chính là hệ số chặn b trong hàm số tổng quát $Y = aX + b$.

Tỷ lệ tăng trưởng bình quân sẽ là $r = e^n - 1$

Cũng tương tự như ví dụ trong chương kế hoạch tăng trưởng chúng ta lập bảng tính như sau:

Năm (t)	$t' = t - t_0$	NSLĐ	Ln NSLĐ	$t' - t_n$	$\text{Ln(NSLĐ)} \cdot (t' - t_n)$	$(t' - t_n)^2$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2000	0	19.7	2.9806	-3.5	(10.43)	12.25
2001	1	19.3	2.9601	-2.5	(7.40)	6.25
2002	2	19.2	2.9549	-1.5	(4.43)	2.25
2003	3	19.4	2.9653	-0.5	(1.48)	0.25
2004	4	19.8	2.9857	0.5	1.49	0.25
2005	5	20.4	3.0155	1.5	4.52	2.25
2006	6	21.3	3.0587	2.5	7.65	6.25
2007	7	22.3	3.1046	3.5	10.87	12.25
Tổng	28		24.0254	0	0.7815	42
	3.5					

Trong cột (1) ta ghi các năm từ 2000 đến 2007

Cột (2) ta lấy các giá trị của cột (1) trừ đi giá trị năm đầu tiên, năm 2000

Cột (3) ghi các giá trị năng suất tương ứng với các năm

Cột (4) tính các giá trị Ln(NSLĐ) tương ứng

Tổng các số trong cột (2) là 28, chia cho 8 quan sát ta được giá trị trung bình là 3,5. Cột (5) ghi các giá trị của cột (2) trừ đi giá trị trung bình là 3,5 .

Cột (6) bằng các giá trị của cột (4) nhân các giá trị của cột (5).

Cột (7) bằng bình phương các giá trị của cột (5)

Như vậy giá trị n được tính bằng tổng cột (6) chia cho tổng cột (7).

$$n = 0,7815/42 = 0,018608$$

Khi đó ta tính được tốc độ tăng trưởng bình quân của NSLĐ sẽ là:

$$p = e^n - 1 = 0,01878 \text{ tương đương } 1,87\%$$

Trong khung khổ phương pháp tính nhu cầu lao động từ năng suất lao động chúng ta có thể tiếp cận theo một hướng khác mang tính tổng quát hơn theo cách lập luận sau: Đứng trên góc độ lao động, kết quả của tăng trưởng GDP kỳ KH (g_K) là kết quả của tăng trưởng năng suất lao động KH (p_K) và tăng trưởng lao động từ theo công thức sau:

$$g_K = p_K + l_K + p_K \cdot l_K$$

$$l_K = (g_K \cdot p_K) / (1 + p_K)$$

Nếu coi H_{NS} là hệ số năng suất lao động kỳ KH và được tính bằng:

$$H_{NS} = (1+p_K)$$

Theo cách hiểu trên l_K là tốc độ tăng trưởng lao động kế hoạch được tính bằng công thức:

$$l_K = (g_K - p_K)/H_{NS}$$

Trên cơ sở tính toán trên, tổng nhu cầu lao động cần thu hút kỳ kế hoạch được xác định bằng công thức :

$$VL_K = VL_o + VL_o \times l_K$$

Trong đó VL_o là lượng lao động sử dụng bình quân của thời kỳ gốc, VL_K là mức sử dụng lao động kỳ kế hoạch .

Ví dụ: Tổng việc làm hiện có của nền kinh tế Việt Nam năm 2007 là 44,17 triệu việc làm. Biết tốc độ tăng trưởng Việt Nam năm 2007 là 8,48% và tốc độ tăng trưởng bình quân về năng suất lao động thời kỳ 2000 - 2007 tính được từ phương pháp trên là 1,87%. Vậy ta ước lượng được tốc độ tăng trưởng việc làm Việt Nam năm kế hoạch 2008 là $l_K : (8,48\% - 1,87\%)/(1 + 1,87\%) = 0.0648$ tương đương 6.48%

Từ đó ta tính được tổng việc làm của nền kinh tế năm kế hoạch 2008 là:

$$VL_{2008} = 44,17 + 44,17 \times 0,0648 = 47,032 \text{ (triệu người)}$$

* *Phương pháp thứ hai: tính theo hệ số co giãn của nhu cầu lao động với GDP ($E_{l/g}$)*

Độ co giãn của việc làm (VL) đối với GDP cho biết khi GDP tăng hoặc giảm 1% thì số việc làm tăng lên hay giảm đi bao nhiêu phần trăm. Ví dụ như: hệ số co giãn của việc làm với GDP của Việt Nam giai đoạn 1996-2000 là 0,31, tức là khi GDP tăng trưởng 1% thì sẽ thu hút được 0,31% số lao động vào làm việc trong nền kinh tế quốc dân.

Với cách tiếp cận này, các bước thực hiện như sau:

(1) Tính toán hệ số co giãn của việc làm với GDP ($E_{l/g}$) Người ta có thể dự báo hệ số co giãn việc làm với GDP chung của toàn nền kinh tế, của từng vùng, từng địa phương, từng ngành thậm chí từng doanh nghiệp. Tuy vậy, để xác định nhu cầu lao động của nền kinh tế, tốt nhất là tính hệ số co giãn theo từng ngành. Để tính được hệ số co giãn của việc làm với GDP của một ngành nào đó, cần phải: Thu thập các số liệu về GDP và VL qua nhiều năm; sau đó sử dụng phương pháp hồi quy tuyến tính đơn giản, chúng ta sẽ xác định được giá trị hệ số co giãn của lao động với GDP của ngành đó.

(2) Xác định nhu cầu tăng trưởng lao động theo từng ngành bằng công thức:

$$l_K = g_K \times E_{l/g}$$

Trong đó: l_K là tốc độ tăng trưởng lao động kỳ kế hoạch

g_K là độ tăng trưởng GDP.

$E_{l/g}$ là hệ số co giãn của lao động theo GDP.

(3) Xác định nhu cầu lao động kỳ kế hoạch theo từng ngành bằng công thức:

$$VL_K = VL_0 \times (1 + l_K)$$

Trong đó VL_0 là lượng lao động kỳ gốc.

Trên cơ sở tính nhu cầu lao động theo từng ngành, chúng ta tổng hợp lại và có được tổng nhu cầu lao động và cơ cấu lao động theo ngành.

Để minh họa cho việc xác định nhu cầu lao động theo hệ số co giãn, chúng ta nghiên cứu ví dụ về tính hệ số co giãn của việc làm với GDP trong ngành công nghiệp Việt Nam giai đoạn 2000 - 2007 như sau:

Bảng: GDP và lao động ngành công nghiệp - xây dựng thời kỳ 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Việc làm (1000 người)	4.919,442	5.543,316	6.098,021	6.659,021	7.203,081	7.738,578	8.180,188	8.641,435
GDP (tỷ đồng)	96.913	106.986	117.082	129.185	142.621	157.867	174.238	192.704

Nguồn: Bộ KH&ĐT

Để tính hệ số co giãn, ta cần hồi quy hàm số tuyến tính

$$\ln[VL_{\text{ngành}(t)}] = \alpha_{\text{ngành}} + \beta_{\text{ngành}} \times \ln[GDP_{\text{ngành}(t)}]$$

Sau khi hồi quy, hệ số β chính là hệ số co giãn giữa số việc làm và GDP.

Đối với hàm số hồi quy trên ta thấy α tương ứng b và β tương ứng với a trong hàm số tổng quát $Y = ax + b$

Đặt $\ln[VL_{\text{ngành}(t)}] = y(t)$, còn $\ln[GDP_{\text{ngành}(t)}] = x(t)$

Ta lập bảng tính sau đây:

Năm	VL	GDP	LN(VL)	Ln(GDP)	$X - X_{bp}$	$Y.(X - X_{bp})$	$(X - X_{bp})^2$
	1000 người	Tỷ Đ	Y	X			
(1)	(2)	(3)	(4) = ln(2)	(5)=Ln(3)	(6)	(7) = (4) * (6)	(8) = (6) ²
2000	4919,442	96.913	8,5010	11,4816	-0,3405	-2,8942	0,1159
2001	5543,316	106.986	8,6203	11,5805	-0,2416	-2,0824	0,0584
2002	6098,021	117.082	8,7157	11,6706	-0,1514	-1,3195	0,0229
2003	6659,021	129.185	8,8037	11,7690	-0,0530	-0,4668	0,0028
2004	7203,081	142.621	8,8823	11,8679	0,0459	0,4079	0,0021
2005	7738,578	157.867	8,9540	11,9695	0,1475	1,3206	0,0218
2006	8180,188	174.238	9,0095	12,0682	0,2462	2,2177	0,0606

2007	8641,435	192.704	9,0643	12,1689	0,3469	3,1443	0,1203
Tổng	54983,1			94,5762		0,3275	0,4048

Như vậy kết quả cho phép tính được hệ số co giãn của việc làm theo GDP giai đoạn từ 2000 đến 2007 là:

$$\beta = \frac{\Sigma(7)}{\Sigma(8)} = 0,3275 / 0,4048 = 0,8091$$

Nghĩa là khi GDP tăng lên 1% thì số việc làm tạo ra trong nền kinh tế cũng tăng lên 0,809%. Sau đó việc tính k_K và các chỉ tiêu còn lại được tính tuần tự theo các công thức đã trình bày ở trên.

* *Phương pháp thứ ba: căn cứ vào định mức lao động với các yếu tố đầu vào không phải là lao động.*

Xác định nhu cầu lao động theo định mức lao động theo vốn.

Phương pháp này dựa theo ý tưởng của mô hình tăng trưởng Harrod - Domar. Đặc trưng của phương pháp này là nhu cầu lao động được xác định theo quy mô vốn sản xuất theo hệ số kết hợp giữa lao động (VL) và vốn (K) ($\sigma_{K/L} = \frac{K}{L}$) vì vậy dựa vào số liệu thống kê về hệ số kết hợp giữa K và L là $\sigma_{K/L}$ và những dự báo nhất định về sự thay đổi của hệ số này trong thời kỳ kế hoạch, xác định được hệ số kết hợp giữa lao động theo vốn (có thể gọi là định mức lao động theo vốn - ký hiệu $\text{ĐM}_{l/k}$) sau đó, căn cứ vào kế hoạch tăng trưởng kinh tế, việc xác định nhu cầu lao động sẽ được tính toán cụ thể. Trình tự các bước tính toán như sau:

(1) Xác định nhu cầu gia tăng vốn sản xuất từ kế hoạch tăng trưởng theo công thức:

$$\Delta K_K = k \times \Delta Y_K$$

Trong đó, ΔK_K là nhu cầu sản xuất gia tăng, ΔY_K là kế hoạch mức gia tăng GDP và k là hệ số ICOR.

(2) Xây dựng định mức lao động theo vốn ($\text{ĐM}_{l/k}$): dựa trên thực tế trình độ kỹ thuật, trình độ sử dụng lao động của ngành, của đơn vị kinh tế.

Xác định nhu cầu gia tăng lực lượng lao động kỳ kế hoạch (ΔL_K) theo công thức:

$$\Delta L_K = \Delta K_K / \text{ĐM}_{l/k}$$

(3) Xác định tổng nhu cầu lực lượng lao động kỳ kế hoạch (L_K) theo công thức:

$$VL_K = VL_0 + \Delta L_K$$

Trong đó, VL_0 là lực lượng lao động sử dụng bình quân của thời kỳ gốc.

Xác định nhu cầu lao động theo định mức lao động với các yếu tố đầu vào không phải lao động như: đất đai, vật nuôi (trong nông nghiệp), hoặc định mức lao động trên sản phẩm sản xuất ra.

Sử dụng phương pháp này, cần tiến hành các bước sau đây.

(1) Xây dựng định mức lao động. Định mức lao động có thể được tính theo hecta đất trồng trọt, đầu gia súc, hay trực tiếp sản lượng sản phẩm sản xuất theo kế hoạch. Định mức kỹ thuật thường tính toán theo số ngày công để thực hiện một đơn vị đầu vào hay sản phẩm trực tiếp sản xuất ra (ĐM_i). Bảng định mức kỹ thuật này được xây dựng sẵn và có được từ cơ quan lao động, kế hoạch hoặc cơ quan quản lý ngành sản xuất.

(2) Xây dựng hoặc thu thập kế hoạch phát triển sản xuất. Bảng kế hoạch sản xuất thường được thu thập từ các cơ quan quản lý ngành sản xuất như công nghiệp, nông nghiệp hay thương mại dịch vụ. KH sản xuất có thể là: số ha đất đai cần sử dụng sản xuất trong kỳ KH, số đầu gia súc cần chăn nuôi, số sản lượng sản phẩm cần sản xuất (khối lượng nhiệm vụ sản xuất được ký hiệu chung là $Q_{k(i)}$).

(3) Xác định nhu cầu lao động cần có, theo các bước cụ thể:

+ (i) tính tổng ngày công lao động cần có để thực hiện nhiệm vụ sản xuất theo kế hoạch. Nhu cầu số ngày công của mỗi nhiệm vụ trong kỳ kế hoạch ($NC_{k(i)}$) được tính theo công thức:

$$NC_{k(i)} = Q_{k(i)} \times \text{ĐM}_{K(i)}$$

+ (ii) tính nhu cầu lao động thực hiện từng nhiệm vụ sản xuất kỳ KH ($VL_{K(i)}$) theo công thức :

$$VL_{k(i)} = NC_{k(i)} / \text{số ngày công chế độ.}$$

Định mức ngày công chế độ được xác định là 250 ngày một năm và 8 giờ một ngày cho một lao động. Với phương pháp này chúng ta cũng tính được nhu cầu lao động của từng nhiệm vụ sản xuất và tổng cộng lại sẽ là tổng nhu cầu lao động của từng ngành.

Phương pháp tính theo định mức kỹ thuật có một ưu điểm là nó gắn lao động với các yếu tố khác có liên quan đến lao động một cách đồng bộ. Tuy nhiên định mức hao phí lao động thông thường lại không giống nhau ở các đơn vị sản xuất khác nhau, các địa phương khác nhau khi trình độ kỹ thuật là hiệu quả sử dụng lao động không giống nhau. Vì vậy, phương pháp này được sử dụng chủ yếu để tính nhu cầu lao động cho từng đơn vị kinh tế, hoặc trong những ngành nhu cầu lao động phụ thuộc chặt chẽ bởi các yếu tố nguồn lực khác không phải là lao động như các lĩnh vực sản xuất của ngành nông nghiệp, như: trồng trọt, chăn nuôi, trồng rừng, nuôi trồng thủy sản, sản xuất muối v.v...

Từ kết quả tính toán về nhu cầu lao động, các chỉ tiêu chính cần được tổng hợp bao gồm: năng suất lao động theo ngành ($NS_{k(i)}$); mức gia tăng nhu cầu lao động của từng ngành và toàn nền kinh tế (ΔVL_K); tốc độ tăng trưởng việc làm theo ngành ($g_{VL(K)}$) và toàn nền kinh tế và cơ cấu việc làm theo ngành ($\Delta VL_{K(i)}$)

Các công thức tính tương ứng:

- Mức gia tăng nhu cầu lao động $\Delta VL_K = VL_K - VL_0$

- Tốc độ tăng trưởng nhu cầu lao động: $g_{VL(K)} = \Delta VL_K / VL_0$

- Cơ cấu nhu cầu lao động: $\% VL_{K(i)} = VL_{K(i)} / VL_K$

3. Tổng hợp các chỉ tiêu về lao động và việc làm.

Trên cơ sở kết quả tính toán độc lập về khả năng cung cấp lực lượng lao động và nhu cầu lao động cần có trong kỳ kế hoạch, trong đó bao gồm các chỉ tiêu thể hiện sự cân đối lao động với việc làm, nó có tác dụng cung cấp thông tin cần thiết cho thị trường lao động và làm cơ sở cho việc đánh giá, phân tích tình hình lao động thời kỳ KH cũng như đưa ra các giải pháp khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả lực lượng lao động xã hội.

Các chỉ tiêu tổng hợp về lao động việc làm bao gồm: Quy mô và cơ cấu lực lượng lao động; quy mô và cơ cấu nhu cầu lao động; nhu cầu việc làm mới tăng trong kỳ KH; mức và tỷ lệ thất nghiệp.

Nhu cầu việc làm mới tăng lên trong kỳ kế hoạch phản ánh số lượng người lần đầu tiên bước vào tuổi lao động trong kỳ kế hoạch, về cơ bản nó là con số chênh lệch giữa $LĐ_K$ (lực lượng lao động kỳ KH) và $LĐ_0$ (lực lượng lao động cuối kỳ gốc). Chỉ tiêu nhu cầu việc làm mới tăng lên trong kỳ kế hoạch được coi như là những đơn đặt hàng mới của xã hội đối với nền kinh tế và yêu cầu phải giải quyết việc làm cho bộ phận lao động này.

Mức thất nghiệp (ký hiệu là TN_K) trên phạm vi toàn nền kinh tế là chênh lệch giữa số lao động có khả năng cung cấp ($LĐ_K$) và số lao động mà nền kinh tế có nhu cầu sử dụng (VL_K) trong kỳ kế hoạch, đó là số người không có việc làm mặc dù có nhu cầu làm việc:

$$TN_K = LĐ_K - VL_K$$

Tỷ lệ thất nghiệp trong kỳ kế hoạch là tỷ số phần trăm giữa mức thất nghiệp (số người thất nghiệp) với tổng số $LLLĐ$ và được tính bằng công thức:

$$\% TN_K = (TN_K / LĐ_K) \times 100 (\%)$$

Mức và tỷ lệ thất nghiệp tính toán ở trên là phản ánh tình trạng thất nghiệp hữu hình của toàn nền kinh tế, thông thường thể hiện rõ ở khu vực thành thị. Trên thực tế.

khu vực nông thôn lại có biểu hiện thất nghiệp khác, đó là tình trạng thiếu việc làm của người lao động chứ không phải là tình trạng không có việc làm. Tình trạng này gọi là thất nghiệp trá hình, hay cụ thể là bán thất nghiệp và tồn tại khá phổ biến trong nông thôn, cần phải xác định chỉ tiêu để theo dõi. Các chỉ tiêu phản ánh tính trạng bán thất nghiệp ở khu vực nông thôn bao gồm:

- Tỷ lệ thiếu việc làm (TL_{thiếu VL}): là tỷ lệ phần trăm của số người không đủ việc làm (LĐ_{thiếu VL}) trên tổng số lao động khu vực nông thôn (LĐ_{K nông thôn}). Người lao động nông thôn được coi là thiếu việc làm khi họ có khối lượng công việc trong kỳ kế hoạch không bảo đảm đủ thời gian làm việc chế độ là 250 ngày một năm và 8 giờ một ngày.

$$\text{Công thức tính : } TL_{\text{thiếu VL}} = [(\text{LĐ}_{\text{thiếu VL}}) / (\text{LĐ}_{\text{K nông thôn}})] \times 100\%$$

Chỉ tiêu tỷ lệ thiếu việc làm phản ánh diện rộng của tình trạng thiếu việc làm ở khu vực nông thôn. Nếu tỷ lệ thiếu việc làm cao chứng tỏ phạm vi thiếu việc lớn hơn. Tuy vậy, chỉ tiêu này không phản ánh mức độ trầm trọng của tình trạng thiếu việc làm. Ví dụ địa phương A có tỷ lệ thiếu việc làm là 100% nhưng mỗi người chỉ thiếu khoảng 5% so với chế độ, trong khi đó địa phương B có tỷ lệ thiếu việc làm là 30% nhưng tỷ lệ sử dụng thời gian lao động chỉ là 10%. Nếu sử dụng tỷ lệ thiếu việc làm thì chỉ kết luận được địa phương A có phạm vi thiếu việc làm cao hơn thôi chứ nếu cho rằng tình trạng thiếu việc làm ở địa phương A trầm trọng hơn thì không chính xác. Để đánh giá tình trạng thiếu việc làm cần sử dụng chỉ tiêu phản ánh cụ thể hơn, đó là tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở khu vực nông thôn.

- Tỷ lệ sử dụng thời gian lao động khu vực nông thôn (TL_{sdtg}): là tỷ lệ phần trăm giữa số ngày công quy đổi (một lao động làm việc 8 giờ) và tổng quỹ ngày công mà lực lượng lao động nông thôn có.

Bảng: Tổng hợp chỉ tiêu lao động - việc làm

STT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Kỳ gốc	Kỳ KH
1	Tổng khả năng cung cấp LLLĐ			
2	Tỷ lệ tăng LLLĐ			
3	Nhu cầu lao động			
4	Nhu cầu việc làm mới			
5	Tỷ lệ tăng nhu cầu lao động			
6	Tỷ lệ thất nghiệp thành thị			
7	Tỷ lệ sử dụng thời gian lao động nông thôn			

Công thức tính:

$$TL_{\text{sdtg}} = (\text{Số ngày công làm việc quy đổi} / \text{tổng quỹ ngày công}) / 100\%$$

Số ngày công làm việc quy đổi được tính từ nhu cầu ngày công để thực hiện nhiệm vụ sản xuất ở nông thôn (8 giờ một ngày công); tổng quỹ ngày công khu vực nông thôn được xác định bằng số lao động khu vực nông thôn nhân với 250 ngày.

4. Các chính sách vĩ mô nhằm khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả lực lượng lao động.

Có việc làm là một trong những điều kiện hình thành quá trình lao động, cũng là một khâu quan trọng của quá trình tái sản xuất xã hội. Có việc làm cũng là tiền đề cơ bản khiến người lao động có được tư liệu tiêu dùng, từ đó bắt đầu quá trình tiêu dùng, là biện pháp mưu sinh của người lao động. Tính tất nhiên của sự lưu chuyển sức lao động cùng biểu hiện ở tính 2 mặt này.

Ở phương diện vĩ mô, lượng chuyển sức lao động là yêu cầu tất yếu của xã hội hoá nền sản xuất lớn, là điều kiện cơ bản để phát triển kinh tế hàng hóa. Theo đà tiến bộ của kỹ thuật và không ngừng nâng cao trình độ sức sản xuất, kết cấu sản nghiệp cũng sẽ biến động tương đối lớn, tất nhiên đòi hỏi phải có sự lưu chuyển tương ứng sức lao động. Ngoài ra sự diễn biến của kết cấu tự thân sức lao động cũng là một nhân tố không thể bỏ qua được.

Về mặt cá nhân người lao động, theo yêu cầu thể lực và trí tuệ của người lao động phải được phát triển và vận dụng tự do, đầy đủ, cần phải làm cho sức lao động được lưu chuyển hợp lý. Lưu chuyển hợp lý sức lao động cũng là yếu tố bảo đảm khách quan khiến người lao động thực hiện đầy đủ quyền lực lao động.

Trong cơ chế vận hành kinh tế cũ, tuyến chính của lưu chuyển sức lao động là: Thông qua điều phối tổ chức, phân phối theo tỷ lệ lao động xã hội, làm cho sức lao động được lưu chuyển các ngành, các nghề. Cơ chế lưu chuyển sức lao động mang đặc điểm thống nhất và không chế trực tiếp bằng chỉ tiêu cụ thể. Phương thức trên dẫn đến các hạn chế và tệ nạn rõ rệt là:

- Hạn chế tính chủ động của các doanh nghiệp trong việc sử dụng biện pháp tiếp nhận và thải loại sức lao động để giữ cân bằng sức lao động sống và lao động vật hoá, hình thành hiện tượng kỳ lạ là vừa thiếu hụt lại vừa ngưng đọng sức lao động cùng tồn tại trong các doanh nghiệp.

- Do lượng cung lớn hơn lượng cầu về sức lao động, các cơ quan phân phối sức lao động thường phân phối nhiều sức lao động cho các doanh nghiệp để giảm nhẹ áp lực xã hội về công ăn việc làm, thêm vào đó trong xí nghiệp chiều hướng mở rộng tất nhiên hình thành sự tồn đọng sức lao động.

- Kế hoạch pháp lệnh kết hợp với chế độ sử dụng cố định rất khó tạo nên sự

hứng thú, sở trường và sự tự do chọn nghề của mỗi cá nhân lao động, do đó đã mang lại những vấn đề khó khăn lớn như: học không được dùng, dùng không được học, không an tâm công tác v v...

- Do bên cầu sức lao động không được tuyển lựa, bên cung cấp sức lao động không có cạnh tranh làm cho các xí nghiệp thiếu tích cực trong việc dùng người hợp lý.

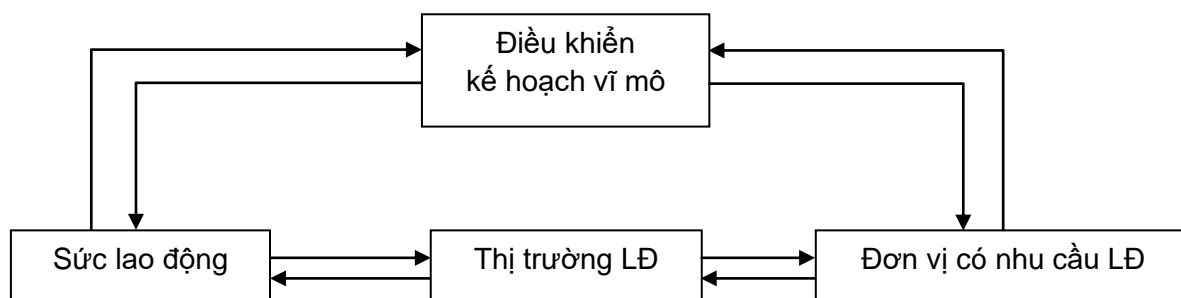
Như vậy phương thức phân phối có kế hoạch tập trung cao độ sức lao động đã gây ra sự mất cân đối trong bố trí, mất hiệu quả trong sử dụng. Cần thiết phải cải cách để xây dựng cơ chế mới lưu chuyển sức lao động. Về nguyên tắc, căn cứ vào yêu cầu phát triển kinh tế thị trường, cơ chế lưu chuyển sức lao động hợp lý cân hoà mãn các đòi hỏi sau đây:

- Người lao động phải có quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp và nơi làm việc của mình theo sở trường và sở thích.

- Với tư cách người sản xuất hàng hoá và người kinh doanh tương đối độc lập, tự chủ, chịu trách nhiệm về lỗ lãi, xí nghiệp được quyền lựa chọn, thu nạp, sa thải nhân viên theo đòi hỏi của sản xuất kinh doanh và yêu cầu kỹ thuật.

- Với tư cách là người đại biểu tập trung cho lợi ích toàn dân, nhà nước cần thiết dùng những biện pháp nhất định can thiệp, điều tiết và khống chế lưu chuyển sức lao động.

Căn cứ vào những đòi hỏi kể trên, khung cơ chế lưu chuyển sức lao động có thể mô tả bằng sơ đồ sau đây:



Đặc điểm cơ bản của sơ đồ này là:

1. Sức lao động lưu chuyển trên thị trường là hình thức cơ bản nhất. Trong nền kinh tế hàng hoá, muốn thực hiện sự phân bố hợp lý các yếu tố sức sản xuất, cần phải hoà toàn bộ các yếu tố của sức sản xuất vào hệ thống thị trường.

Cơ chế cơ bản điều tiết sự cân bằng của thị trường sức lao động là sự tác động qua lại giữa cung cầu và sự cạnh tranh. Điều này đòi hỏi phải tạo cho nó những điều kiện nhất định để từng bước hình thành môi trường kinh tế - xã hội bảo đảm cho thị trường sức lao động ngày càng hoàn thiện.

2. Nhà nước khống chế thị trường sức lao động chủ yếu bằng việc đưa ra các

đường nét hướng đạo chính, bằng các kế hoạch mang tính chất cơ bản. Ngoài các biện pháp pháp luật hành chính cần thiết, chủ yếu điều khiển bằng biện pháp kinh tế.

Cụ thể là trên tầm vĩ mô nhà nước nên xuất phát từ mục tiêu tổng thể, lâu dài về phát triển kinh tế - xã hội không chế có kế hoạch tổng cung sức lao động, cân bằng sức lao động với tổng tiền lương. Đồng thời thông qua kế hoạch vĩ mô có sự cân đối cần thiết quy mô, kết cấu và phương thức lưu chuyển sức lao động, làm cho nó thích ứng được các mặt phát triển của kinh tế, xã hội. Đặc biệt đối với một số nhân viên, cán bộ kỹ thuật chuyên môn cao cấp và sức lao động cần thiết cho các công trình trọng điểm của nhà nước có thể điều phối bằng kế hoạch pháp lệnh.

PHẦN 3
NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN
MỘT SỐ LĨNH VỰC XÃ HỘI CHỦ YẾU
CHƯƠNG VIII
TỔNG QUAN VỀ KẾ HOẠCH HOÁ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

I. KHÁI LUẬN CHUNG VỀ HOẠT ĐỘNG XÃ HỘI

1. Hoạt động kinh tế và hoạt động xã hội

Ngày nay lý luận và thực tiễn đã coi hoạt động của xã hội loài người gồm hai lĩnh vực cơ bản lớn: lĩnh vực hoạt động kinh tế và lĩnh vực hoạt động xã hội.

Lĩnh vực hoạt động kinh tế là toàn bộ các hoạt động sản xuất vật chất, cùng với những hoạt động trao đổi và phân phối vật chất có liên quan trực tiếp đến sản xuất, lĩnh vực này bao gồm:

- Hoạt động trực tiếp gắn với sản xuất vật chất.
- Tất cả các hoạt động có liên quan trực tiếp với phân phối các tư liệu vật chất, bao gồm tất cả các hoạt động thương mại, hoạt động tiền tệ, vận tải, bảo quản kho tàng v.v...
- Các công tác tổ chức và quản lý hoạt động kinh tế

Lĩnh vực hoạt động xã hội là những hoạt động trao đổi, phân phối, tiêu phí vật chất và phi vật chất có liên quan gián tiếp với kinh tế. Các hoạt động chủ yếu của lĩnh vực này là: hoạt động dân số, giáo dục, y tế, văn hoá, thể dục thể thao, bảo đảm xã hội, v.v...

2. Các bộ phận cấu thành hoạt động xã hội

Do tính chất phức tạp của lĩnh vực hoạt động xã hội, việc xác định các bộ phận cấu thành không dừng lại ở một phương pháp, ở đây cần phải đứng trên hai góc độ chính có liên quan trực tiếp đến kế hoạch phát triển xã hội sau đây:

2.1 Đứng trên góc độ phát triển con người

Từ sự phát triển toàn diện của con người, có thể hiểu nội dung của hoạt động xã hội gồm có:

- Đời sống vật chất của xã hội. Đây là một trong những nội dung cơ bản nhất của hoạt động xã hội loài người. Xã hội loài người muốn sinh tồn trước hết phải có đời sống vật chất cơ bản. Hoạt động cụ thể của phương diện này có liên quan tới tình hình về việc làm, thu nhập, mức sống thực tế, tiêu phí sinh hoạt cùng với tình trạng của các ngành phục vụ cuộc sống của con người.
- Đời sống văn hoá tinh thần của xã hội. Đời sống tinh thần là một nội dung quan trọng của hoạt động xã hội. Nó thoả mãn nhu cầu tinh thần của con người, thực

hiện sự phát triển ở mức cao của con người. Lĩnh vực hoạt động này bao gồm: học tập, nghiên cứu, vui chơi, luyện tập thể dục, thẩm mỹ, v.v...

- Quản lý hoạt động xã hội. Hoạt động này chủ yếu là hoạt động bảo đảm và quản lý của xã hội nhằm làm cho hai mặt hoạt động trên được tiến hành bình thường, đồng thời nó cũng là bộ phận hoạt động xã hội xoay quanh sự phát triển toàn diện của con người. Lĩnh vực này liên quan đến hai nội dung:

+ Một mặt là sự bảo đảm của xã hội đối với cá nhân như: Bảo hiểm xã hội, phúc lợi xã hội, và ưu đãi chăm lo.

+ Hai là xã hội tham gia hoạt động quản lý như quản lý hành chính nhà nước, trị an xã hội, an ninh phòng vệ quốc gia, v.v..

Ba mặt hoạt động kể trên xoay quanh sự phát triển toàn diện của con người, được triển khai với những điều kiện nhất định. Trước tiên, chúng liên quan tới hoạt động kinh tế, kinh tế phát triển đặt cơ sở cho chúng. Thứ đến, chúng liên quan với môi trường theo nghĩa rộng bao gồm: môi trường tự nhiên, môi trường nhân tạo và bảo vệ môi trường.

2.2 Đứng trên góc độ tính chất đặc thù của hoạt động

- Hoạt động dân số: Đây là hoạt động sinh đẻ duy trì sự sinh tồn của tự thân loài người, tức là sự tái sản xuất xã hội của dân số. Hoạt động dân số chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố khi xã hội chưa phát triển, hoạt động này mang nặng tính tự nhiên, còn khi xã hội loài người ở vào thời kỳ tiến hoá cao thì thuộc tính tự nhiên từng bước nhường chỗ cho thuộc tính xã hội và thuộc tính kinh tế.

- Hoạt động giáo dục: Hoạt động giáo dục có quan hệ chặt chẽ với hoạt động kinh tế. Giáo dục mang đến cho phát triển kinh tế một lượng lớn sức lao động đủ tiêu chuẩn ở mức độ cao. Nó thể hiện ở việc đào tạo, bồi dưỡng sức lao động nghề nghiệp sức lao động kỹ thuật, nhân viên kỹ thuật, quản lý. Các loại trường chuyên nghiệp có tính chất phục vụ kinh tế, mục tiêu đào tạo là thoả mãn nhu cầu của phát triển kinh tế.

Hoạt động giáo dục cũng có gắn bó chặt chẽ với sự phát triển của hoạt động phi kinh tế khác, đó là giáo dục căn cứ vào nhu cầu của các hoạt động xã hội khác để đào tạo nhân tài phù hợp. Mục tiêu cơ bản của giáo dục là đào tạo ra những con người có tri thức văn hoá, khoa học kỹ thuật phù hợp với nhu cầu xã hội và thời đại. Do đó, đặc tính căn bản của giáo dục là truyền bá tri thức, bồi dưỡng cho con người trí năng và kỹ năng phát triển toàn diện.

- Hoạt động y tế, bảo vệ sức khoẻ: Về cơ bản, hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ nhằm duy trì khả năng sinh tồn của con người. Hoạt động y tế bao gồm 2 mặt:

+ Một mặt là duy trì sự sinh tồn thông thường của loài người và phát triển sức khoẻ của họ, kéo dài tuổi thọ, ngăn ngừa và loại trừ bệnh tật. Hoạt động này thể hiện ở phương diện phục vụ cho việc chữa bệnh, bảo vệ sức khoẻ nói chung.

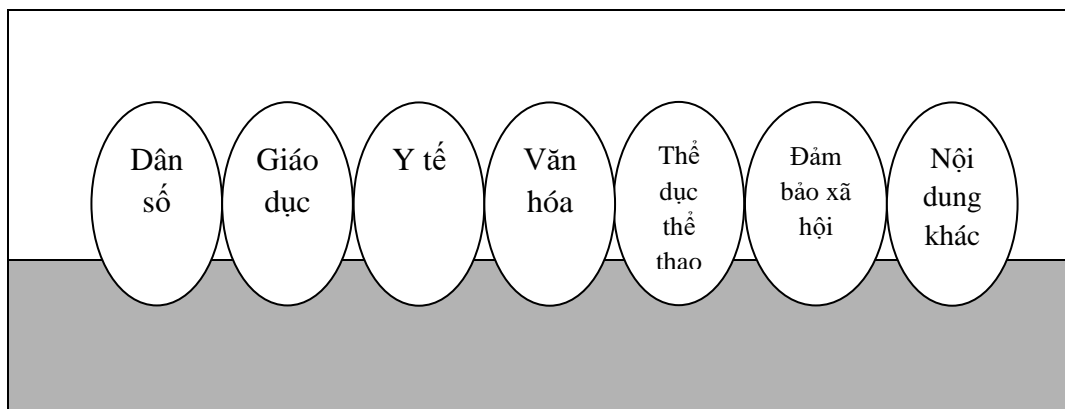
+ Mặt khác, việc bảo vệ sức khoẻ và chữa trị bệnh tật cho sức lao động thực hiện ở lĩnh vực hoạt động kinh tế, nó hình thành nên một bộ phận của tái sản xuất dân số kinh tế, hoạt động y tế này bao gồm phòng chữa bệnh nghề nghiệp, bảo hộ lao động...

- Hoạt động bảo đảm xã hội: Tác dụng của hoạt động này tương tự với hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ nhưng nội dung của nó chủ yếu không phải ở phương diện cơ thể của loài người bị đe dọa mà ở khi môi trường xã hội làm tổn hại hoặc đe dọa đến sự sinh tồn của loài người. Mục đích cơ bản của bảo hiểm xã hội là mang lại cho các thành viên xã hội một môi trường cơ bản thiết lập cho sự sinh tồn, trực tiếp giúp đỡ cho một bộ phận khi gặp rủi ro, tai họa, giúp họ dựa vào sức mạnh của xã hội để tiếp tục tồn tại.

- Hoạt động văn hoá: Đây là một hoạt động xã hội phong phú muôn màu nhưng lại biến đổi nhanh chóng. Một mặt nó thể hiện sự phát triển trí tuệ của con người, mặt khác lại thể hiện các nhu cầu vui chơi, giải trí của con người. Hoạt động văn hoá với tư cách là một hoạt động tương đối đặc biệt, có rất nhiều nội dung liên quan đến hoạt động sáng tạo vật chất.

3. Quan hệ giữa phát triển kinh tế và phát triển xã hội

Quản lý có kế hoạch xã hội vừa xuất phát từ nhu cầu hiện thực, vừa bắt nguồn từ sự nhận thức tính quy luật của mối quan hệ giữa phát triển xã hội và kinh tế, 2 lĩnh vực này có thể mô tả bằng sơ đồ sau:



- Lĩnh vực hoạt động xã hội
- Lĩnh vực hoạt động kinh tế

Sơ đồ trên đạt 3 ý nghĩa: (1) Kinh tế là hoạt động cơ sở, hoạt động kinh tế cảm rễ ngay trên mảnh đất của hoạt động kinh tế, (2) Các hoạt động phi kinh tế đều hoặc ít

hoặc nhiều xâm nhập vào hoạt động kinh tế, (3) giữa các hoạt động phi kinh tế tồn tại mỗi quan hệ dựa vào nhau mà tồn tại.

Trên cơ sở giải quyết mỗi quan hệ trên mà hoạt động kinh tế và hoạt động xã hội ngày càng phát triển.

Thực tiễn mặt lý luận đã tổng kết mỗi quan hệ giữa phát triển xã hội và kinh tế tồn tại ở ba hiện tượng cơ bản: vượt lên trước, cùng tiến bước và tụt lại sau.

3.1. Khái niệm

Vượt lên trước, cùng tiến bước và tụt lại sau đều là phạm trù so sánh của lịch sử. Với sự so sánh đó, vượt lên trước tức là khi trình độ phát triển kinh tế tương đối thấp, hoạt động xã hội đã có quy mô khá, đạt tới trình độ tương đối hoàn mỹ. Cái gọi là cùng tiến bước tức là hoạt động xã hội này có quy mô và trình độ đại thể tương xứng với trình độ phát triển kinh tế. Theo sau sự phát triển, hoạt động này cũng có những bước đi thống nhất về đại thể. Tụt lại sau tức là quy mô trình độ của hoạt động xã hội này thua kém xa so với quy mô và trình độ phát triển kinh tế đạt tới, tụt lại sau khá xa so với trình độ thực tế của kinh tế.

Mặt khác so sánh một hoạt động xã hội nào đó với hoạt động xã hội khác trong điều kiện cố định trình độ phát triển kinh tế ở cùng một thời kỳ, tức là so sánh theo chiều ngang và cũng dễ dàng thấy được hoạt động xã hội nào đó vượt lên trước, tụt lại sau hay cùng tiến bước. Trong trường hợp so sánh theo chiều ngang này, có thể sử dụng những tiêu chí sau đây:

- Tỷ lệ kinh phí chi tiêu cho loại hình hoạt động xã hội đó so với tổng chi phí cho các hoạt động xã hội.
- So sánh sự biến động của thu - chi ngân sách tài chính của chính phủ với sự biến động các khoản chi trong ngân sách cho các bộ phận hoạt động xã hội.
- Sự biến động của chi tiêu cơ bản của hoạt động xã hội so với sự biến động của các chỉ tiêu kinh tế.

Tuy vậy, ba hiện tượng vượt lên trước, cùng tiến bước và tụt lại sau giữa phát triển kinh tế và phát triển xã hội không loại trừ tính mâu thuẫn trong điều kiện lịch sử nhất định.

Một hoạt động xã hội nào đó thuộc quan hệ phát triển vượt lên trước trong một thời kỳ hoặc giai đoạn nhất định và đó lại có thể là không phải vượt lên trước của một giai đoạn khác. Điều đó thể hiện mối quan hệ phức tạp của hoạt động xã hội và hoạt động kinh tế.

3.2. Các biểu hiện của sự vượt lên trước, tụt lại sau và cùng tiến bước của hoạt động xã hội đối với kinh tế

- Thứ nhất, sự vượt lên trước của hoạt động xã hội: Cho đến nay, hoạt động giáo dục được coi là sự phát triển vượt lên trước. Tính chất vượt lên trước của sự phát triển giáo dục có liên quan với nhu cầu của hoạt động kinh tế và các hoạt động xã hội khác. Giáo dục là hoạt động bồi dưỡng tố chất của con người. Một trong những điều kiện tiên quyết để phát triển các hoạt động kinh tế, đặc biệt là ở phương diện bồi dưỡng sức lao động đạt yêu cầu trên cả hai phương diện lao động trí óc và lao động chân tay. Khả năng thứ hai là ở chỗ, các hoạt động xã hội khác khi chúng muốn trở thành một loại chuyên môn, thậm chí trở thành một hoạt động đòi hỏi kỹ thuật kỹ xảo cao cũng cần phải thông qua học tập và đào tạo. Giáo dục phát triển vượt lên trước trở thành điều kiện tiên đề phát triển những hoạt động xã hội khác. Khả năng thứ ba được mang lại từ sự phát triển của bản thân giáo dục, tức là việc đào tạo đội ngũ giáo viên. Một trong những điều kiện quan trọng để duy trì và mở rộng hoạt động giáo dục là đào tạo đội ngũ giáo viên, tách khỏi đội ngũ giáo viên thì hoạt động giáo dục không sao tiến hành được. Do đó, giáo dục sự phạm phát triển vượt lên trước trở thành một trong những điều kiện tiên đề phát triển bản thân giáo dục.

- Thứ hai, sự phát triển đồng bộ của hoạt động xã hội so với phát triển kinh tế.

Hoạt động văn hóa: ở đây có thể hiểu các hoạt động văn hoá theo nghĩa hẹp bao gồm: xuất bản báo chí, phát thanh truyền hình, làm phim, phát hành sách báo, bảo tàng, thư viện v.v... Theo đà phát triển kinh tế và văn hoá tiến bộ, nội dung phát triển của hoạt động văn hoá cũng muôn màu muôn vẻ, phong phú khác thường. Tất cả các hoạt động văn hoá có được là do kinh tế phát triển và kỹ thuật tiến bộ. Nội dung và hình thức của rất nhiều các hoạt động văn hoá ở các nước phát triển cũng tương xứng với trình độ kinh tế tiên tiến của nó. Hình thức hoạt động văn hoá của các nước đang phát triển cũng tương xứng với trình độ kinh tế lạc hậu.

- Thứ ba, sự phát triển chậm lại sau của hoạt động xã hội: Hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ, hoạt động bảo hiểm xã hội và bảo vệ môi trường.

+ Nguyên nhân dẫn đến sự phát triển chậm trễ của hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ so với phát triển kinh tế:

Một là nhận thức của loài người về bệnh tật, của bản thân chữa trị và phòng ngừa thường là bị động, hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ thường không thể đi trước bệnh tật.

Hai là, dù rằng do tổ chức, điều kiện chữa trị, việc nghiên cứu thuốc men còn

chịu sự ràng buộc của nhiều nhân tố nên sự phát triển của hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ tất nhiên phải đi sau phát triển kinh tế. Hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ trong thời kỳ đầu có đặc điểm nổi bật là tính phân tán, tính cá thể, tính thực nghiệm.

Ba là, trong một giai đoạn phát triển kinh tế nhất định, sức khoẻ được duy trì ở mức độ tương đối thấp vẫn có thể bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế và nâng cao năng suất lao động ở thời kỳ đầu của quá trình phát triển của các nước, hiện tượng này là phổ biến.

+ Hoạt động bảo hiểm xã hội cũng tương tự như hoạt động y tế bảo vệ sức khoẻ. Tuy một số nội dung của bảo đảm xã hội ngay từ thế kỷ trước đã được thực hiện ở một số nước trên vào bước tăng trưởng hiện đại nhưng với tư cách là một hoạt động toàn diện thì mãi đến khi kinh tế phát triển tiến vào thời kỳ chín muồi mới được triển khai rộng rãi. Ở một số nước kinh tế phát triển hiện đại, các hoạt động như cứu tế xã hội, bảo hiểm xã hội, bảo trợ xã hội, v... Được đưa vào hệ thống bảo hiểm xã hội nhưng chỉ sau khi các hoạt động xã hội phát triển đến mức tương đối khá.

+ Hoạt động bảo vệ môi trường rõ ràng xuất hiện ở thời kỳ chín muồi của nền kinh tế hiện đại. Công việc bảo vệ môi trường thường ít được chú ý trong điều kiện nền kinh tế phát triển ở mức độ thấp. Lý do:

Một là kinh tế tăng trưởng gây tổn hại cho môi trường phát triển đến mức đe dọa nghiêm trọng cho sự sống còn của loài người, cần một thời gian dài mới hiện rõ ra được điều đó.

Hai là, việc xử lý môi trường vừa cần đầu tư lớn về tiền, của, sức người, vừa đòi hỏi hoạt động tập thể có tổ chức, những việc này đều cần có thời gian và kinh nghiệm.

Ba là, việc bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế ở vào trường hợp cần cân nhắc, điều kiện thực hiện thông thường khiến cho các nước đang phát triển lựa chọn con đường thứ hai.

II. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN XÃ HỘI

1. Khái niệm và đối tượng kế hoạch phát triển xã hội

Kế hoạch hoá kinh tế xã hội, theo kinh nghiệm lập kế hoạch của nhiều nước, thì nó được sử dụng với một ý nghĩa hẹp hơn và nói chung là được coi là đồng nghĩa kế hoạch hoá phúc lợi xã hội.

Kế hoạch xã hội hay kế hoạch phúc lợi xã hội là một bộ phận trong hệ thống kế hoạch phát triển, xác định các mục tiêu và cải thiện đời sống, sự đăi ngộ và môi trường xã hội cho quảng đại nhân dân nói chung và các chính sách giải pháp quan trọng để đạt được các mục tiêu đặt ra.

Hiện nay, kế hoạch hoá phát triển xã hội trở thành một bộ phận ngày càng quan trọng trong hệ thống kế hoạch phát triển. Một mặt, nó xuất phát từ yêu cầu đặt ra một cách cấp bách của quảng đại dân chúng, mặt khác nó cũng là những công cụ để đạt được mục tiêu về chính trị của Đảng, Nhà nước. Hơn thế nữa, kế hoạch xã hội còn được coi là biện pháp chính sách của chính phủ nhằm phát triển kinh tế, thoát khỏi nghèo đói, giải quyết mâu thuẫn và các vấn đề xã hội.

Nhiệm vụ chủ yếu của kế hoạch phát triển xã hội chính là bảo đảm phúc lợi xã hội cho quốc dân nói chung và một số vấn đề khác như: phát triển vùng, đổi mới xã hội, điều chỉnh kết cấu xã hội. Trên thực tế, kế hoạch xã hội trở thành một phương án chính trị nhằm cải cách xã hội.

Như vậy, với ý nghĩa quản lý, kế hoạch phát triển xã hội là hành động điều tiết các quan hệ xã hội và các quá trình xã hội nhằm thực hiện các mục tiêu xã hội. Kế hoạch xã hội của nhà nước có liên quan đến các vấn đề vĩ mô như: phối hợp nhịp nhàng mối quan hệ giữa các tập đoàn các tầng lớp xã hội, tiếp nối và sự phát triển cân đối giữa phát triển xã hội và phát triển kinh tế và cũng liên quan tới các vấn đề vi mô như: điều chỉnh quan hệ của các thành viên xã hội, cải thiện mức sống của các thành viên xã hội. Bởi vậy, kế hoạch phát triển xã hội nói chung lấy quan hệ xã hội, đối tượng xã hội làm đối tượng xử lý. Tuy vậy, tùy theo sự phát triển của đất nước và yêu cầu đặt ra của xã hội mà kế hoạch phát triển xã hội sẽ lấy đối tượng chính trong từng thời kỳ kế hoạch cụ thể để xác định các mục tiêu và giải pháp thực hiện. Ví dụ như ở Việt Nam hiện nay, vấn đề xã hội bức xúc đặt ra cho kế hoạch phát triển xã hội là vấn đề xoá đói giảm nghèo.

2. Hệ thống kế hoạch phát triển xã hội

Giữa các hoạt động xã hội khác nhau tồn tại mối liên hệ tồn tại khách quan, các kế hoạch xã hội được định ra để quản lý có kế hoạch các hoạt động xã hội cũng tồn tại các mối quan hệ tương ứng. Tập hợp của các kế hoạch xã hội được vạch ra dưới sự chỉ đạo của mục tiêu xã hội thống nhất tạo nên hệ thống kế hoạch xã hội.

Các hoạt động xã hội của con người tuy mang tính độc lập khá lớn nhưng không phải là lộn xộn mà có ảnh hưởng chi phối và hạn chế lẫn nhau. Nhìn vào quá trình phát triển của lịch sử thì hoạt động xã hội cũng là hoạt động phát triển có trình tự, nghĩa là nói một hoạt động xã hội nào đó phát triển mau chóng thường có mối liên hệ chặt chẽ với sự thay đổi của điều kiện chính trị, kinh tế và với sự phát triển tương ứng của hoạt động xã hội khác và ảnh hưởng đến sự phát triển của hoạt động xã hội khác về sau này.

Về đại thể hệ thống kế hoạch phát triển xã hội bao gồm các bộ phận kế hoạch

xã hội tương ứng với các hoạt động xã hội của con người sau đây:

- Một là, hoạt động đời sống vật chất xã hội của con người, đây là hoạt động đời sống cơ bản nhất của loài người, nó gắn bó chặt chẽ với hoạt động kinh tế của loài người. Các kế hoạch tương ứng bao gồm kế hoạch nâng cao mức sống, các nhu cầu vật chất cơ bản của dân cư, kế hoạch thu nhập tiêu dùng.

- Hai là, hoạt động đời sống tinh thần xã hội của con người. Xã hội ngày càng tiến bộ, theo đó địa vị của nhu cầu đời sống tinh thần của con người trong hoạt động xã hội loài người càng ngày càng bộc lộ rõ ràng. Trong xã hội hiện đại, để không ngừng thoả mãn nhu cầu của con người, để không ngừng nâng cao trình độ tinh thần nhân loại, người ta đã tiến hành một khối lượng lớn các hoạt động xã hội như: giáo dục, văn hoá nghệ thuật, phát thanh truyền hình, thể dục thể thao, phim ảnh, v.v.. Loài người thông qua những hoạt động này nâng cao mạnh mẽ trình độ văn hoá của mình, được hưởng thụ về tinh thần và làm cho những thành quả tinh thần được truyền bá và phát triển.

- Thứ ba, hoạt động bảo đảm xã hội, đây là nhu cầu hoạt động xã hội được đặt ra sau khi kinh tế phát triển đến trình độ phát triển tương đối cao, mục đích của nó là bảo đảm cho mọi thành viên xã hội đều được thoả mãn về nhu cầu sống cơ bản nhất. Các kế hoạch ở lĩnh vực này gồm có kế hoạch bảo hiểm xã hội, phục vụ công cộng.

- Thứ tư, hoạt động bảo đảm cho bản thân con người bảo đảm duy trì sự sinh tồn, duy trì nòi giống, v.v... Bộ phận kế hoạch tương ứng ở đây là kế hoạch dân số.

- Thứ năm, hoạt động bảo vệ môi trường tự nhiên và xã hội, thông qua kế hoạch bảo vệ môi trường, v.v...

3. Vai trò của hệ thống kế hoạch phát triển xã hội

Trong hệ thống kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, hệ thống kế hoạch phát triển xã hội ngày càng hoàn thiện về mặt quy mô cũng như về vị trí trung tâm. Điều đó cho thấy kế hoạch phát triển xã hội ngày càng trở lên quan trọng, nó thể hiện cụ thể ở các vấn đề sau đây:

- Trong các nội dung của phát triển thì mục tiêu xã hội được coi là đích cuối cùng cần phải đạt được của nền kinh tế. Các mục tiêu về tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu kinh tế cũng nhằm vào mục tiêu cuối cùng là phát triển xã hội, bảo đảm phúc lợi xã hội, công bằng xã hội, thay đổi cơ cấu xã hội, bảo vệ môi trường, bảo đảm sự phát triển toàn diện của con người. Từ lập luận đó, khi kinh tế càng phát triển thì hệ thống kế hoạch phát triển xã hội càng đóng vai trò trung tâm trong hệ thống kế hoạch kinh tế - xã hội. Các nước có nền kinh tế phát triển mạnh như Mỹ, Đức, Nhật, Pháp kế hoạch

hoá quốc gia của họ dành sự chú ý đặc biệt và tầm quan trọng tăng lên cho các vấn đề xã hội, vấn đề phát triển và chăm lo vốn con người (giáo dục, đào tạo y tế, văn hóa, v.v..). Ở các nước NICs và ASEAN, trong thời kỳ đầu, hệ thống kế hoạch của họ tập trung chủ yếu vào các mục tiêu tăng trưởng kinh tế, phát triển các ngành kinh tế. Nhưng vào những thập niên gần đây trong kế hoạch phát triển họ đã nhấn mạnh "tăng trưởng và công bằng", ở Singapore còn có kế hoạch riêng xử lý các vấn đề xã hội. Các nước khác trong hệ thống các nước ASEAN cũng đưa các nội dung về công bằng, phân phối thu nhập và bảo vệ môi trường vào kế hoạch phát triển. Ở Việt Nam, các đề án đổi mới công tác kế hoạch hoá đã nhấn mạnh việc chú trọng đến các mục tiêu và chỉ tiêu xã hội.

- Kế hoạch phát triển xã hội là công cụ bảo đảm sự phát triển cân đối, nhịp nhàng xã hội và kinh tế.

Trong nền kinh tế thị trường có điều tiết nhà nước, chính phủ phải thông qua hệ thống kế hoạch kinh tế thống nhất để điều khiển hoạt động kinh tế. Tính kế hoạch của kinh tế phải tác động tới, thậm chí đòi hỏi phải kế hoạch hoá các hoạt động xã hội. Ngược lại, sự phát triển kế hoạch xã hội cũng phải lấy sự phát triển của kinh tế làm cơ sở. Như phần trên đã nêu giữa hoạt động kinh tế và hoạt động xã hội tồn tại ba tình hình. Vượt lên trước, tụt lại sau và cùng tiến bước. Tính chất đa dạng này quyết định rằng cần phải có một hình thức quản lý kế hoạch thống nhất để thích ứng với đặc tính và yêu cầu của những hoạt động khác nhau và cũng chỉ có với sự dẫn dắt của một hệ thống kế hoạch thống nhất mới thực hiện được sự tiếp nối và cân đối nhịp nhàng giữa phát triển xã hội và phát triển kinh tế.

- Hệ thống kế hoạch phát triển xã hội còn là công cụ để phát triển nhịp nhàng các hoạt động xã hội.

Các hoạt động xã hội rất khác nhau, hình thức chủng loại rất đa dạng. Nếu không có một hình thức quản lý kế hoạch thống nhất mà chỉ dựa vào kế hoạch đơn lẻ thì sẽ không bảo đảm cho sự phát triển toàn diện của xã hội và sẽ không bảo đảm yêu cầu phát triển toàn diện con người. Chỉ có thông qua hệ thống kế hoạch thống nhất gắn bó hữu cơ với nhau mới có thể quy hoạch một cách toàn diện và tổng hợp sự phát triển của tất cả các ngành hoạt động xã hội, thúc đẩy các ngành các hoạt động vận hành theo chiến lược phát triển chung.

4. Các chỉ tiêu chủ yếu của kế hoạch phát triển xã hội và phương pháp tính

Căn cứ vào nghiên cứu lý luận và dựa vào nhu cầu cũng như khả năng thực tế, hệ thống chỉ tiêu kế hoạch phát triển xã hội bao gồm các nội dung lớn sau đây:

4.1 Các chỉ tiêu phản ánh nhu cầu cơ bản của con người

Nhu cầu cơ bản của con người thường được phản ánh qua bốn nội dung: nhu cầu vật chất, nhu cầu tiếp nhận giáo dục và dân trí, nhu cầu tham gia y tế và chăm sóc sức khoẻ, nhu cầu việc làm và nhu cầu sống trong điều kiện môi trường trong lành. Tương ứng với các nhu cầu này, các chỉ tiêu phát triển xã hội bao gồm:

4.1.1 Các chỉ tiêu phản ánh mức sống.

Đây là chỉ tiêu phản ánh mức thu nhập, mức hao phí các nhu cầu tối cơ bản cho sự sống của các thành viên xã hội. Các chỉ tiêu phản ánh mức sống bao gồm:

- Thu thập thực tế bình quân: chỉ tiêu này được tính bằng mức GDP thực tế bình quân đầu người theo phương pháp ngang giá sức mua (PPP). Phương pháp này dựa trên giả định với một khối lượng hàng hoá và dịch vụ xác định thì mua ở Việt Nam sẽ là bao nhiêu VND và nếu mua ở Mỹ là bao nhiêu USD. Tỷ số giữa tổng số VND và tổng số USD là dựa trên cơ sở sức mua tương đương. Việt Nam năm 1993 khi mới bắt đầu tham gia chương trình so sánh quốc tế theo phương pháp PPP GNP/ người khoảng 1300 USD, con số này ở năm 2001 là trên 1800 USD. Theo số liệu năm 2007, chỉ số sức mua tương đương của VN là 3,4, vì vậy GDP/người của VN theo quy đổi ngoại tệ trực tiếp là 839USD, thì theo PPP là 2850 USD.

- Lượng lương thực bình quân: Phản ánh khả năng đáp ứng nhu cầu tối thiểu về mức sống cho con người, được tính từ tổng giá trị sản lượng sản xuất lương thực trong nước chia cho toàn bộ dân số.

- Tỷ lệ cung cấp calori bình quân đầu người một ngày đêm so với nhu cầu tối thiểu: Là số calori thực tế được cung cấp bình quân đầu người một ngày đêm so với calori cần thiết ở mức bình thường để bảo đảm cho làm việc, sức khoẻ có xét tới cơ cấu nam, nữ, trọng lượng cơ thể cũng như môi trường sống. Ở Việt Nam mức hao phí calori bình quân một ngày đêm của một người là 2100 calori .

4.1.2 Các chỉ tiêu phản ánh tuổi thọ trung bình và chăm sóc sức khoẻ:

- Tuổi thọ bình quân là một chỉ tiêu khá tổng hợp phản ánh về bảo đảm phúc lợi xã hội cho con người. Chỉ tiêu này không chỉ phụ thuộc vào chăm sóc y tế, mà nghèo đói và bệnh tật là hai lý do cơ bản ảnh hưởng đến tuổi thọ. Tuổi thọ bình quân còn chịu ảnh hưởng bởi một yếu tố nữa là tỷ lệ trẻ em chết yểu, điều kiện vệ sinh, v.v...

- Tỷ lệ chết của trẻ sơ sinh: Chỉ tiêu này thường được tính cho hai nhóm tuổi: Tỷ lệ trẻ em chết dưới 1 tuổi và tỷ lệ trẻ em chết dưới 5 tuổi (tính theo %).

- Tỷ lệ trẻ em trên 1 tuổi được tiêm phòng dịch: Tỷ lệ trẻ em được sử dụng vắc xin phòng dịch bệnh trong chương trình phòng dịch bệnh cho trẻ em toàn cầu.

- Số người trên một bác sỹ: Sự so sánh giữa số lượng bác sỹ với số dân của một nước phản ánh khả năng chăm sóc y tế.

- Tỷ lệ chi tiêu ngân sách cho y tế và chăm sóc sức khỏe: Phản ánh việc lựa chọn chính sách của nhà nước trong việc quyết định hỗ trợ chi tiêu ngân sách cho nhu cầu sức khỏe con người.

4.1.3 Các chỉ tiêu phản ánh trình độ văn hóa, giáo dục, bao gồm:

- Tỷ lệ người biết chữ, tính cho số người từ 15 tuổi trở lên và phân chia tỷ lệ này theo giới tính. Thông thường mù chữ gắn liền với nghèo đói, tuy vậy mù chữ có thể do nguyên nhân về chính sách và mục tiêu xã hội của từng nước. Trên thực tế Việt Nam hay Trung quốc là những nước có mức thu nhập thấp nhưng tỷ lệ người biết chữ lại cao hơn nhiều so với nhiều nước có thu nhập cao hơn.

- Tỷ lệ phổ cập giáo dục các cấp.

- Số năm đi học trung bình (tính bình quân cho những người từ 25 tuổi trở lên).

- Tỷ lệ chi tiêu trong ngân sách nhà nước cho giáo dục: Đây là sự so sánh chi tiêu cho giáo dục so với tổng chi ngân sách nhà nước hoặc so với GDP.

- Tỷ lệ trẻ em trong tuổi đi học được đến trường.

- Số lượng học sinh hiện có của các cấp học, các loại trường.

- Số lượng học sinh tốt nghiệp của các cấp học, các loại trường

4.1.4. Các chỉ tiêu phản ánh tình trạng tăng dân số, lao động và việc làm bao gồm:

- Tốc độ tăng dân số bình quân.

- Tỷ trọng dân số thành thị và tỷ trọng dân số nông thôn.

- Tỷ lệ dân số tuổi lao động so với tổng dân số.

- Tỷ lệ dân số tuổi lao động hoạt động kinh tế (tỷ lệ dân số tuổi lao động thuộc lực lượng lao động).

- Tỷ lệ lao động qua đào tạo, cơ cấu lao động qua đào tạo

- Tỷ lệ thất nghiệp thành thị và tỷ lệ sử dụng thời gian lao động ở nông thôn

Theo xu thế phát triển của xã hội, tỷ lệ tăng trưởng tự nhiên của dân số không ngừng giảm xuống, tỷ trọng dân số của thành thị có xu thế lên cao.

4.1.5 Các chỉ tiêu về môi trường sống xã hội là chỉ số chất lượng của môi trường.

Nó bao gồm các chỉ tiêu cơ bản như sau:

- Tỷ lệ dân số được dùng nước sạch.

- Tỷ lệ rừng che phủ/ đất rừng.

- Diện tích bị ô nhiễm môi trường không khí.

- Diện tích bị ô nhiễm tiếng ồn khu dân cư.

- Khối lượng chất thải rắn chưa được xử lý.
- Tổng chi phí từ ngân cho các hoạt động môi trường.

4.1.6. Chỉ tiêu đánh giá tổng hợp việc bảo đảm nhu cầu cơ bản của con người

Trong kế hoạch phát triển kinh tế, chúng ta rất có thể dễ dàng dùng một chỉ tiêu để phản ánh trình độ chung và toàn bộ tình hình của hoạt động phát triển kinh tế như: Tốc độ tăng trưởng kinh tế, tổng giá trị sản xuất, tổng GDP, v.v... Nhưng đối với hoạt động xã hội, cho đến nay vẫn chưa tìm được chỉ tiêu nào dễ cân đo, phản ánh tổng thể phát triển của xã hội. Mỗi chỉ tiêu rời rạc nêu trên phản ánh việc bảo đảm từng góc độ nhu cầu cơ bản cho con người, nó không cho chúng ta một đánh giá tổng hợp về trình độ phát triển con người như thế nào và lại càng khó khăn hơn trên góc độ so sánh chéo, giữa các nước hoặc các địa phương với nhau trong quá trình xây dựng và đánh giá kế hoạch về xã hội.

Chỉ số phát triển con người (HDI - Human Development Index)

HDI là một chỉ số đo lường thống nhất các mục tiêu kinh tế - xã hội cần đạt được và phản ánh toàn bộ các khía cạnh của cuộc sống. Trên thực tế, HDI chứa đựng ba yếu tố cơ bản của phát triển con người, đó là: mức sống (đo bằng thu nhập bình quân đầu người - GDP/người); y tế và chăm sóc sức khoẻ (tình bằng tuổi thọ bình quân); giáo dục (tính theo 2 tiêu chí là tỷ lệ người lớn biết chữ và tỷ lệ đến trường đúng độ tuổi).

Vì đơn vị đo của mỗi chỉ tiêu không giống nhau, nên điều quan trọng là cần phải tìm ra một đơn vị đo lường chung cho các mục tiêu kinh tế - xã hội. HDI thiết lập một giới hạn cận trên và cận dưới cho từng khía cạnh và chỉ ra vị trí hiện tại của từng quốc gia trong các giới hạn đó. Phương pháp chỉ số chính là cách thức để quy đổi các đơn vị đo lường của các tiêu chí độc lập thành chung.

Phương pháp cụ thể như sau:

$$H = \frac{I_A + I_E + I_{IN}}{3}$$

HDI được tính theo công thức chung sau:

I_A là chỉ số đo tuổi thọ

I_E là chỉ số đo tri thức giáo dục (kiến thức) được đo bằng chỉ số tổng hợp giữa tỷ lệ biết chữ của người lớn (với trọng số 2/3) và tỷ lệ nhập học cấp giáo dục - tiểu học, trung học, đại học (với trọng số 1/3)

I_{IN} là chỉ số đo mức sống.

Các chỉ số tuổi thọ, giáo dục được tính toán dựa vào công thức toán sau:

$$\text{Chỉ số} = \frac{\text{Giá trị thực tế} - \text{Giá trị tối thiểu}}{\text{Giá trị tối đa} - \text{Giá trị tối thiểu}}$$

Giá trị tối đa và tối thiểu được đặt ra với từng loại chỉ số là:

Chỉ tiêu	Giá trị tối đa	Giá trị tối thiểu
Tuổi thọ (năm)	85	25
Tỷ lệ người lớn biết chữ (%)	100	0
Tỷ lệ nhập học các giáo dục (%)	100	0

Kết quả tính toán HDI trên thực tế luôn nằm trong khoảng:

$$0 < \text{HDI} < 1$$

Nếu HDI càng gần 1 phản ánh việc bảo đảm nhu cầu cơ bản cho con người càng tốt.

Việt Nam trong những năm gần đây, được đánh giá là một trong 20 nước có mức thu nhập thấp nhưng HDI khá cao và có mức gia tăng nhanh. Năm 1992 HDI của Việt Nam mới đạt 0,514 xếp thứ 117/174, 2006 lên đến 0,709 và xếp thứ 109/177 và đến năm 2007 HDI đã lên tới 0,733, xếp thứ 105/177 nước, trong khi xếp hạng GDP/người của Việt Nam là 140/177.

Chỉ tiêu HDI được đưa vào trong xây dựng KH phát triển xã hội cứu quốc gia và cũng được sử dụng trong KH của các địa phương (tỉnh, huyện), xem như là chỉ tiêu phản ánh bức tranh chung về trình độ phát triển xã hội.

4.2. Các chỉ tiêu về nghèo đói

4.2.1 Các chỉ tiêu đánh giá nghèo khổ vật chất

Nghèo khổ vật chất được hiểu đó là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn các nhu cầu cơ bản của con người, mà những nhu cầu này đã được xã hội thừa nhận tùy thuộc vào trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phong tục tập quán của đất nước

Đề đo lường nghèo khổ vật chất, điều quan trọng nhất là phải xác định chuẩn nghèo (ngưỡng nghèo) chuẩn nghèo là mốc quan trọng để đánh giá nghèo khổ vật chất, là ngưỡng chi tiêu tối thiểu cần thiết cho việc tham gia các hoạt động trong đời sống kinh tế. Những người có mức thu nhập dành cho chi tiêu vật chất dưới ngưỡng này được coi là những người nghèo. Chuẩn nghèo là một thước đo tương đối, nó được thay đổi theo các điều kiện phát triển kinh tế, xã hội và tập quán tiêu dùng dân cư, vì thế, chuẩn nghèo quốc gia sẽ thay đổi theo thời gian, theo vùng (thành thị, nông thôn, miền núi) và có xu hướng tăng lên theo sự phát triển kinh tế - xã hội.

Chuẩn nghèo của Việt Nam áp dụng trong giai đoạn 2006-2010:

+ Đối với khu vực thành thị: 260.000 đồng/người/tháng

+ Đối với khu vực nông thôn: 200.000đồng/người/tháng.

Trên cơ sở chuẩn nghèo, chúng ta có thể đo lường tình trạng nghèo khổ vật chất theo các tiêu chí sau:

Mức và Tỷ lệ nghèo khổ (chỉ số và tỷ lệ đếm đầu) : đây là chỉ tiêu phản ánh rõ nhất, tổng quát nhất tình trạng nghèo khổ và cũng là phương pháp đo lường đơn giản nhất. Mức nghèo khổ (chỉ số đếm đầu - HC) được xác định trên cơ sở đếm đầu những người sống dưới chuẩn nghèo, tức là những cá nhân hoặc hộ gia đình (i) có mức thu nhập (y_i) dưới mức chi tiêu tối thiểu (C). Còn tỷ lệ đếm đầu (HCR) sẽ là:

$$HCR = HC/n$$

Trong đó n là tổng dân số

Về mặt ý nghĩa phản ánh, chỉ tiêu trên cho chúng ta kết luận về quy mô, phạm vi nghèo khổ trong sự so sánh với tổng dân số của quốc gia hay địa phương. Tuy vậy, trên thực tế, tình trạng nghèo khổ lại vô cùng đa dạng. Cùng là những người sống dưới ngưỡng nghèo, nhưng có những người nằm ngay sát chuẩn nghèo, có những người nằm dưới chuẩn nghèo rất xa, hay tỷ lệ người sống tại các điểm dưới chuẩn nghèo cũng không giống nhau. Do đó, nếu dùng chỉ tiêu chỉ số và tỷ lệ đếm đầu sẽ không cho những chính sách thích hợp đối với từng nhóm người với các mức độ nghèo khổ vật chất khác nhau, nó có thể theo hướng có lợi đối với những người sống gần chuẩn nghèo và lại không thuận cho những người có mức sống thấp hơn nhiều so với chuẩn nghèo, mà đây mới là những đối tượng cần sự hỗ trợ nhiều hơn. Vì vậy, cần phải bổ sung thêm công cụ đo lường khác đầy đủ hơn.

Tỷ số khoảng cách nghèo và tỷ số khoảng cách thu nhập. Đây là một công cụ đo lường nhằm phần nào bù đắp được sự thiên lệch nói trên, có tác dụng xem xét mức độ trầm trọng của nghèo khổ. *Tỷ lệ khoảng cách nghèo được định nghĩa là tỷ lệ giữa thu nhập trung bình cần thiết để tất cả người nghèo đạt chuẩn nghèo chia cho thu nhập trung bình toàn xã hội.* Tỷ số khoảng cách nghèo (PGR) được tính theo công thức:

$$PGR = \frac{\sum (c - y_i)}{n \cdot m}$$

Trong đó m là thu nhập trung bình của toàn xã hội và i chỉ tính đối với những người có $y_i < C$

Tỷ số khoảng cách nghèo phản ánh hai ý nghĩa:

- Đo lường mức độ trầm trọng của tình trạng nghèo khổ vật chất so với thu nhập toàn xã hội. Nếu PGR càng lớn thì mức độ trầm trọng của nghèo khổ vật chất càng cao;
- Cho phép đo lường được nguồn lực cần thiết để xoá bỏ nghèo đói.

Từ số của công thức trên chính là khoảng chênh lệch giữa chi tiêu cần có và thu nhập hiện có đối với những người nghèo (gọi là khoảng cách thu nhập của người nghèo đến chuẩn nghèo) và đó chính là lượng thực hiện mục tiêu xóa nghèo.

Chính phủ, căn cứ vào khả năng nguồn lực trong nước và nguồn viện trợ quốc tế, sẽ xác định mục tiêu chiến lược giảm nghèo trong từng giai đoạn và những chính sách thiết thực nhất để thực hiện chiến lược xoá đói giảm nghèo. Tuy vậy, hạn chế của chỉ tiêu này là ở chỗ, chúng ta đem so sánh khoảng cách thu nhập của người nghèo đến chuẩn nghèo với mức thu nhập trung bình toàn xã hội. Trên thực tế, nếu một nước có tỷ lệ nghèo đếm đầu cao nhưng thu nhập bình quân toàn xã hội lại thấp thì PGR vẫn rất nhỏ, và như vậy nó sẽ phản ánh không chính xác tình trạng nghèo. Khắc phục nhược điểm đó chúng ta không chia khoảng cách thu nhập của người nghèo đến chuẩn nghèo cho thu nhập trung bình toàn xã hội mà chia cho tổng thu nhập cần thiết để cho tất cả mọi người đạt tới chuẩn nghèo, con số nhận được gọi là tỷ lệ khoảng cách thu nhập (IGR), công thức tính:

$$IGR = \frac{\sum (C - y_i)}{C_x HC}$$

Trong đó HC là số đầu người (hoặc hộ nghèo), i chỉ tính đối với những người có $y_i < C$.

Tỷ lệ khoảng cách thu nhập tính toán theo công thức trên phản ánh mức độ gay gắt của nghèo đói bởi vì nó đo lường thu nhập cần thiết để xoá bỏ đói nghèo.

4. 2. 2 Đo lường nghèo khổ tổng hợp

Phân tích và đánh giá thực trạng nghèo khổ vật chất làm cơ sở để các nhà kế hoạch xác định các mục tiêu xoá bỏ đói nghèo, dự báo chi tiêu và nguồn tài chính cần thiết cho thực hiện các chương trình giảm nghèo, tăng thu nhập cho người nghèo. Tuy vậy, trải qua thời gian và thực tế của cuộc sống, khái niệm nghèo khổ ngày càng được hoàn thiện hơn. Các yếu tố như nguồn lực người nghèo, mối quan hệ xã hội, khả năng tham gia đời sống chính trị, văn hoá, xã hội và khả năng bảo vệ, chống đỡ các rủi ro đã được đưa vào nội dung của khái niệm nghèo đói. *Nói cách khác, khái niệm nghèo đói đã mở rộng từ khái niệm nghèo đói vật chất (tiêu dùng/thu nhập) đến nhìn nhận nghèo đói là khái niệm đa chiều, nghèo khổ tổng hợp (nghèo khổ con người).*

Trong báo cáo phát triển con người năm 1997, UNDP đã đề cập đến khái niệm nghèo khổ dựa trên cơ sở quan điểm về phát triển con người, gọi là nghèo khổ tổng hợp hay nghèo khổ con người. Khác với quan niệm nghèo khổ từ thu nhập, nghèo khổ tổng hợp đề cập đến sự phủ nhận các cơ hội và sự lựa chọn để đảm bảo một cuộc sống

cơ bản nhất hoặc "có thể chấp nhận được". Theo đó, nghèo khổ được tính đến điều kiện khó khăn trong phát triển con người cơ bản, ví dụ như cuộc đời ngắn ngủi (tuổi thọ), thiếu giáo dục cơ bản và thiếu sự tiếp cận đến các nguồn lực tư nhân và của xã hội. Khái niệm trên cho thấy, xoá nghèo cũng là một khía cạnh của phát triển con người - một khái niệm được định nghĩa là "quá trình tăng thêm sự lựa chọn của con người"

Báo cáo phát triển con người năm 1997 cũng đã đưa ra chỉ số khả năng nghèo khổ (HPI) là thước đo mức độ nghèo khổ tổng hợp.

HPI tập trung phản ánh sự bản cùng về ba khía cạnh thiết yếu của cuộc sống con người đã được đề cập đến trong HDI, đó là : tuổi thọ, kiến thức và mức sống.

- Yếu tố đầu liên quan đến khả năng sống: khả năng bị tử vong ở độ tuổi tương đối trẻ, thể hiện trong HPI là phần trăm số người có khả năng sẽ chết trước tuổi 40.

- Khía cạnh thứ hai liên quan đến trình độ tri thức: bị tách khỏi thế giới giao tiếp và đọc viết, đo bằng tỷ lệ phần trăm người lớn bị mù chữ.

- Khía cạnh thứ ba liên quan đến mức sống, đặc biệt là sự phân chia kinh tế nói chung, điều này phản ánh trong HPI bằng cách tổng hợp ba yếu tố: tỷ lệ phần trăm số người không được tiếp cận với dịch vụ sức khỏe, nước sạch và tỷ lệ phần trăm trẻ em dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng.

Phương pháp tính HPI

1. Cập nhật các thông tin: (i) tỷ lệ dân số không kỳ vọng sống quá 40 tuổi (P_1); (ii) Tỷ lệ người lớn không biết chữ (P_2); (iii) tỷ lệ suy dinh dưỡng ($P_{3.1}$) tỷ lệ không tiếp cận dịch vụ y tế ($P_{3.2}$) tỷ lệ các hộ không tiếp cận phương tiện vệ sinh bảo đảm ($P_{3.3}$) và P_3 được tính theo bình quân số học của 3 yếu tố trên:

$$P_3 = (P_{3.1} + P_{3.2} + P_{3.3})/3$$

2. Tính HPI (áp dụng cho các nước đang phát triển), theo công thức:

$$HPI = (P_1 + P_2 + P_3)/3$$

Chỉ tiêu HPI cần phải được xây dựng trong các kế hoạch về phát triển xã hội, nó giúp cho việc phân hạng trên phạm vi tổng hợp các khía cạnh cơ bản đề từ đó đề cập đến các mục tiêu giảm nghèo đói tổng hợp, toàn diện hơn, cũng như tập trung được vào các trọng điểm ưu tiên đúng hơn.

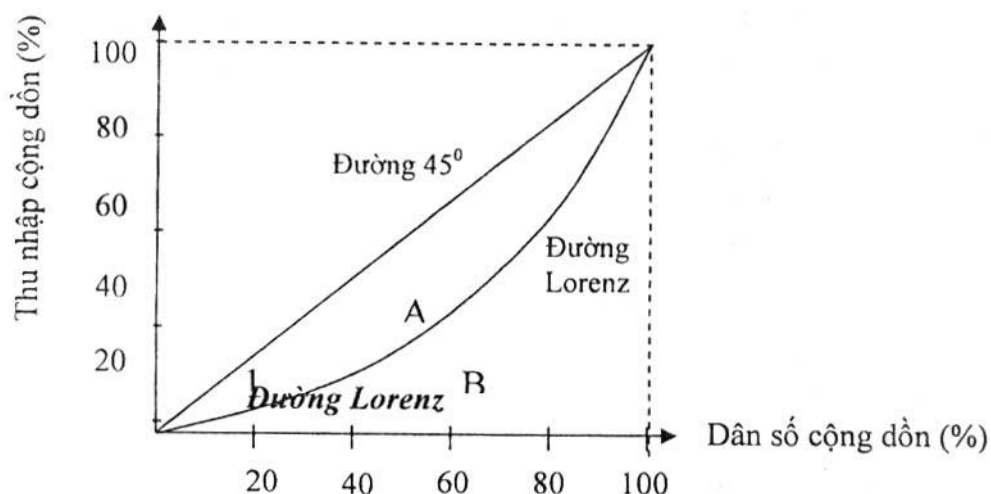
4.3. Chỉ tiêu phản ánh bất bình đẳng trong phân phối thu nhập

Các thước đo bất bình đẳng trong phân phối thu nhập phụ thuộc vào mức thu nhập lương bình và sự phân phối thu nhập đó như thế nào cho các tầng lớp dân cư trong xã hội. Trong kế hoạch phát triển xã hội chúng ta cần quan tâm đến những phương pháp và chỉ tiêu sau :

4.3.1. Đường cong Lorenz

Một công cụ sử dụng phổ biến nhất hiện nay để đánh giá sự bất bình đẳng, và nó là cơ sở quan trọng để tính các chỉ tiêu kế hoạch về bất bình đẳng trong phân phối thu nhập là “đường cong Lorez”, được xây dựng từ năm 1905, lấy tên người nghiên cứu ra nó là Coral Lorenz, một nhà thống kê học.

Đường cong Lorenz được biểu thị trong một đồ thị, trong đó trục đứng (trục tung) là tỷ lệ phần trăm thu nhập cộng dồn (20%, 40%, v.v...100%), còn trục ngang (trục hoành) là tỷ lệ phần trăm dân số cộng dồn được sắp xếp theo nhóm dân cư có mức thu nhập tăng dần (20%, 40% v.v.. 100%). Đường 45⁰ phản ánh phân phối trong tình trạng tuyệt đối công bằng (ứng với bao nhiêu % dân số thì có bấy nhiêu % thu nhập), chúng ta gọi đây là đường phân phối lý thuyết. Đường Lorenz bắt đầu và kết thúc trên đường 45⁰, điều đó có nghĩa là 0% dân số tương ứng với 0% thu nhập và 100% dân số ứng với 100% thu nhập. Các điểm trên đường Lorenz phản ánh bao nhiêu % dân số ứng với bao nhiêu % thu nhập (hình dưới).



Để có được đường cong Lorenz như trên chúng ta cần thực hiện tuần tự các bước kỹ thuật như dưới đây:

Trình tự thực hiện các bước khi xây dựng đường cong Lorenz

1. Tiến hành điều tra số liệu về thu nhập của từng thành viên trong xã hội (có thể là quốc gia, địa phương, khu vực v.v...); sắp xếp mức thu nhập dân cư theo thứ tự tăng dần.

2. Phân nhóm dân cư thành các nhóm có số dân bằng nhau theo mức thu nhập đều được gọi là một phân vị. Thông thường chúng ta chia thành 5 nhóm: rất giàu, giàu, trung bình, nghèo và rất nghèo, mỗi nhóm gồm 20% dân số, gọi là ngũ phân vị. Xác định số % thu nhập thực tế tương ứng với từng nhóm dân cư.

3. Đưa các số liệu vào đồ thị đã vẽ sẵn đường 45^0 , xác định các điểm kết hợp % cộng dồn dân số với % cộng dồn thu nhập. Lưu ý, điểm kết hợp của nhóm 20% dân số có mức thu nhập thấp nhất được xác định trước, tiếp sau đó là xác định các điểm kết hợp tiếp theo trên cơ sở nguyên tắc cộng dồn. Nối các điểm kết hợp với nhau, chúng ta có đường Lorenz như ý muốn.

Đường Lorenz vẽ theo kỹ thuật trên luôn là một đường cong nằm ở phía dưới đường 45^0 . Vì chúng ta sắp xếp các nhóm dân cư từ nghèo nhất đến giàu nhất, nên đường cong này có xu hướng phình rộng khi di chuyển từ phía trái sang phải.

Như vậy, đường cong Lorenz phản ánh tỷ lệ % của tổng thu nhập quốc dân cộng dồn được phân bổ tương ứng với tỷ lệ % cộng dồn của các nhóm dân cư đã biết. Khoảng cách chung giữa đường Lorenz với đường 45^0 là một dấu hiệu phản ánh mức độ bất bình đẳng trong xã hội mà nó thể hiện. Mức độ bất bình đẳng càng lớn khi đường cong Lorenz càng thoát ly khỏi đường 45^0 . Trong những trường hợp đặc biệt khi đường Lorenz trùng khớp với đường 45^0 thì kết luận của chúng ta là: Ở đây có sự công bằng tuyệt đối trong phân phối thu nhập. Nếu toàn bộ thu nhập chỉ rơi vào 20% dân số giàu nhất lại nhận toàn bộ thu nhập thì đường Lorenz sẽ là đường thẳng đứng tại điểm 100% dân số, và đây là trường hợp tuyệt đối mất công bằng.

4.3.2. Hệ số GINI

Một thước đo được sử dụng rộng rãi trên thực tế hiện nay và cần đưa vào trong kế hoạch xã hội, dựa trên sự kế thừa khá thành công đó là hệ số GINI. Về hướng tiếp cận, GINI nhất trí với Coral Lorenz từ bước phân nhóm dân cư cho đến khi vẽ xong đường phân phối thực tế. Nhưng thay vì Lorenz đơn giản căn cứ vào "dáng" của đường Lorenz để kết luận mức độ bất bình đẳng thì GINI nghĩ đến một phương pháp tính toán định lượng. Việc tính toán định lượng của GINI cũng nhất quán với Lorenz là so sánh phần chênh lệch trong thu nhập giữa các nhóm dân cư với tổng thu nhập quốc dân (toàn bộ thu nhập do nhóm dân cư ấy tạo nên). Hệ số GINI về lý thuyết được xác định bằng tỷ số giữa phần diện tích tạo nên bởi đường Lorenz và đường 45^0 với diện tích tam giác nằm dưới đường 45^0 .

Theo đồ thị biểu diễn đường Lorenz ở trên, nếu phần diện tích tạo nên bởi đường Lorenz và đường 45^0 là A, diện tích tam giác nằm dưới đường Lorenz là B thì hệ số GINI (G) được tính:

$$G = \frac{A}{A + B}$$

Tuy vậy công thức trên chỉ mang tính lý thuyết để phân tích ý nghĩa của các giá trị mà G đạt được. Để tính được hệ số GINI trong các nghiên cứu thực nghiệm chúng ta phải sử dụng hàm hồi quy dựa trên cơ sở mục tiêu đo lường của hệ số này.

Hệ số GINI theo cách tính toán trên, nhận giá trị $1 \leq G \leq 0$. Còn trên thực tế hệ số GINI nhận giá trị từ 0 đến 1 ($0 \leq \text{GINI} \leq 1$). GINI càng gần 0 thì mức độ công bằng trong phân phối càng cao và ngược lại càng gần 1, bất công bằng có xu hướng tăng dần.

4.3.3 Tỷ số Kuznets.

Tỷ số Kuznets là tỷ lệ giữa tỷ trọng thu nhập của x% dân số có mức thu nhập cao nhất và tỷ trọng thu nhập của y% dân số có mức thu nhập thấp nhất, (x có thể khác với y, và nhận các giá trị 5%, 10%, 20% v.v...). Những tỷ số này thực chất là những "mẫu" nằm trên đường Lorenz và nó chỉ đem lại một tác dụng duy nhất là đánh giá mức độ phân hoá xã hội giữa hai cực giàu nhất và nghèo nhất. Chúng ta cũng có thể "cải biên" tỷ số Kuznets bằng cách sử dụng số liệu dân số ở hai đầu cực bằng nhau, tức là $\%x = \%y$ ($x = y$ và có thể bằng 5%, 10%, 20% v.v...) và được một hệ số gọi là hệ số giãn cách thu nhập, được tính theo công thức sau:

$$\text{Hệ số tách biệt về thu nhập} = \frac{\text{Thu nhập BQ của 20\% dân số có TN cao nhất}}{\text{Thu nhập BQ của 20\% dân số có TN thấp nhất}}$$

Hệ số này phản ánh cụ thể hơn mức độ phân hoá ở 2 đầu cực (đỉnh và đáy) của xã hội, với cùng một quy mô dân số, nhưng những người giàu nhất có thu nhập lớn hơn bao nhiêu lần những người nghèo nhất. Mục tiêu KH cần phải đặt ra con số hệ số giãn cách thu nhập ngày càng nhỏ hơn.

4.3.4 Tỷ trọng thu nhập của x% dân số nghèo nhất.

Dùng đường cong Lorenz hay hệ số GINI, chỉ cho chúng ta một kết luận chung về mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập, tỷ số Kuznets cho chúng ta một cái nhìn mang tính so sánh giữa 2 bộ phận đỉnh và đáy của xã hội. Tuy vậy, để có kết luận đầy đủ hơn, chúng ta cũng cần phải quan tâm thêm đến phần thu nhập của bộ phận dân số sống ở phần đáy xã hội so với tổng thu nhập dân cư. Thước đo này gọi là tỷ trọng thu nhập của x% dân số có mức thu nhập thấp nhất (x có thể là 10% hay 20% v.v...). Năm 2001, WB đã cụ thể hoá tỷ số này thông qua Tiêu chuẩn "40", tức là thông qua tỷ trọng thu nhập của 40% dân số có mức thu nhập thấp nhất để đánh giá mức độ bất bình đẳng trong phân phối thu nhập của các quốc gia. Theo tiêu chuẩn này thì, nếu thu nhập của 40% dân số có mức thu nhập thấp nhất dưới 12% được gọi là bất bình đẳng cao; từ 12-17% gọi là bất bình đẳng vừa, còn nếu lớn hơn 17%, xem như là có thể chấp nhận được.

4.4. Chỉ tiêu phản ánh bất bình đẳng giới

4.4.1. Chỉ số phát triển giới (GDI - Gender Development Index)

Báo cáo phát triển con người năm 1995 đã đưa ra phương pháp đo lường trình độ phát triển con người theo giới tính (nam, nữ) thông qua một tiêu chí gọi là chỉ số phát triển giới (GDI). Đây là một sự phân tích cần thiết, vì trên thực tế, ở các nước đang phát triển, sự bất bình đẳng giới còn tồn tại khá phổ biến. Mục tiêu của các nước đang phát triển là giảm tình trạng bất bình đẳng giới trên cơ sở tập trung vào các chính sách thể hiện sự quan tâm đến phụ nữ, nhằm bảo đảm sự phát triển của phụ nữ ngang tầm nam giới.

Nếu HDI đo thành tựu phát triển con người chung thì GDI có chức năng điều chỉnh ít các thành tựu trung bình đó để phản ánh sự khác biệt về trình độ phát triển giữa nam và nữ.

GDI phản ánh các thành tựu đạt được trên 3 lĩnh vực giống như HDI đó là: một cuộc sống lâu dài và khoẻ mạnh được đo bằng tuổi thọ bình quân sau khi sinh; một cuộc sống giàu tri thức, được đo bằng tỷ lệ người lớn biết chữ và tỷ lệ nhập học các cấp; một cuộc sống vật chất đầy đủ, được đo bằng thu nhập bình quân tính theo PPP. Tuy vậy, chênh lệch giữa phụ nữ và nam giới có thể được thể hiện trong tất cả các khía cạnh trên của cuộc sống và chỉ tiêu phát triển có tính đến giới GDI sẽ thể hiện được sự chênh lệch trên.

Để thực hiện được mục tiêu trên, những thông tin cơ sở để tính toán GDI cũng tương tự như đối với chỉ số HDI, tuy vậy, mỗi chỉ tiêu đòi hỏi phải có các số liệu chi tiết của nam và nữ riêng. Cụ thể là:

- Tuổi thọ bình quân của nữ và nam;
- Tỷ lệ thiết cũ của người lớn và tỷ lệ nhập học các cấp tính riêng cho nam và nữ;
- Thu nhập bình quân đầu người tính riêng cho nam và nữ;
- Tỷ lệ nam và nữ trong tổng dân số.

Với các thông tin thu thập được, chúng ta có thể tính được GDI theo phương pháp ghi trong hộp dưới.

Phương pháp tính GDI: .

Việc tính toán chỉ tiêu GDI được thực hiện theo 3 bước:

- Bước một, tính riêng các chỉ số thành phần cho nữ và nam theo công thức chung ở phần HDI

- Bước hai, xác định các chỉ số phân bổ công bằng thành phần trên cơ sở các chỉ số thành phần tính riêng cho nam và nữ ở bước 1 để phản ánh sự chênh lệch giữa nam

và nữ. Các chỉ số phân bổ công bằng tính theo công thức chung sau đây

$$\text{Chỉ số phân bổ công bằng} = [\text{tỷ lệ dân số nữ} \times (\text{chỉ số nữ})^{-1} + \text{Tỷ lệ dân số nam} \times (\text{chỉ số nam})^{-1}]^{-1}$$

- Bước ba, chỉ số GDI được tính bằng cách tổng hợp các chỉ số phân bổ công bằng thành một giá trị bình quân không có quyền số (tính bình quân số học của 3 chỉ số phân bổ công bằng).

Các giới hạn biên (tối đa và tối thiểu) để tính GDI

Chỉ tiêu	Giới hạn tối đa	Giới hạn tối thiểu
Tuổi thọ bình quân nữ	87,2	27,5
Tuổi thọ bình quân nam	82,5	22,5
Tỷ lệ người lớn biết chữ	100	0
Tỷ lệ nhập học các cấp	100	0
Thu nhập kỳ vọng (PPP)	40.000	100

Theo phương pháp tính trên, GDI giảm khi các thành tựu đạt được về phát triển con người của cả nam và nữ bị giảm hay sự phát triển không đồng đều giữa nam và nữ tăng lên, sự phát triển không đều về các năng lực cơ bản của nam và nữ càng cao, GDI của nước đó sẽ thấp hơn HDI. GDI chỉ đơn giản là HDI được chiết khấu hay được điều chỉnh thấp xuống theo mức độ phát triển đều về giới tính. Như vậy, mức độ phát triển không đều về giới tính được xem xét bằng sự chênh lệch giữa HDI và GDI, Trong mỗi nước, nếu giá trị và thứ hạng của GDI càng gần với HDI thì sự khác biệt theo giới tính càng ít, trường hợp 2 chỉ số đều cao tương đương nhau chứng tỏ ở nước này không chỉ có trình độ phát triển con người cao mà còn phản ánh sự phát triển khá đều giữa nam và nữ. Trong chỉ tiêu kế hoạch chúng ta cần đặt mục tiêu giảm khoảng cách giữa HDI và GDI

4.4.2 Thước đo quyền lực theo giới tính (the Gender Empowerment Measure)

Phát triển con người, vấn đề trung tâm của việc thực hiện mục tiêu tiên bộ xã hội trong quá trình phát triển, không chỉ bao gồm quá trình mở rộng khả năng lựa chọn của con người bằng việc tăng cường năng lực phát triển cho họ mà còn bao gồm khía cạnh là làm thế nào để sử dụng những năng lực được trang bị vào các lĩnh vực hoạt động cuộc sống. Vì vậy, cùng với chỉ tiêu HDI đo lường kết quả của việc mở rộng năng lực về mọi mặt nói chung cho con người, GDI nhấn mạnh thành tựu mở rộng năng lực đó trên cơ sở có sự điều chỉnh theo mức độ khác biệt giữa nam và nữ thì năm 1995, Cơ quan phát triển của Liên hợp quốc đưa ra một chỉ tiêu "quyền lực theo giới

tính" - GEM). GEM nhằm mục tiêu đo lường kết quả của việc sử dụng năng lực đã được trang bị của nam và nữ để khai thác các cơ hội của cuộc sống.

GEM đánh giá những tiến bộ trong việc nâng cao vị thế của giới (đặc biệt là giới nữ) về kinh tế và chính trị. Phương pháp này xem xét xem liệu phụ nữ và nam giới có khả năng tham gia vào đời sống kinh tế và chính trị cũng như tham gia vào quá trình ra quyết định hay không. Cấu thành trong GEM bao gồm 3 yếu tố, đó là:

- Mức độ tham gia hoạt động chính trị và gia quyết định, được cụ thể bằng tỷ lệ tham gia trong quốc hội của nam hay nữ;

- Tham gia hoạt động kinh tế và ra quyết định được thể hiện bằng 2 tiêu chí là tỷ lệ nam hoặc nữ tham gia các vị trí quản lý, điều hành và tỷ lệ nam hay nữ trong các vị trí quản lý khoa học;

- Quyền sử dụng các nguồn lực kinh tế thông qua tiêu chí tỷ lệ thu nhập kỳ vọng của nam hay nữ chiếm trong tổng thu nhập dân cư.

Phương pháp tính GEM

Bước một: Điều tra thống kê số liệu tách biệt giữa nam và nữ về 4 tiêu chí: tỷ lệ tham gia quốc hội của nam và nữ; tỷ lệ tham gia các vị trí quản lý và điều hành của nam và nữ, tỷ lệ tham gia vị trí quản lý và điều hành lĩnh vực khoa học kỹ thuật và tỷ lệ thu nhập của nam và nữ.

Bước hai: Tính toán phần trăm phân bổ công bằng theo từng tiêu chí, theo công thức:

Phần trăm phân bổ công bằng = $[\text{tỷ lệ dân số nữ} \times (\text{phần trăm nữ})^{-1} + \text{Tỷ lệ dân số nam} \times (\text{phần trăm nam})^{-1}]^{-1}$

Bước ba: GEM được tính bằng cách tổng hợp các phần trăm phân bổ công bằng thành một giá trị bình quân không có quyền số (tính bình quân số học của 3 phần trăm phân bổ công bằng).

GEM được xác định theo phương pháp nói trên, là thước đo quyền lực của giới. Nếu GEM càng lớn chứng tỏ xã hội đã có sự quan tâm cao đến sử dụng năng lực của cả nam và nữ để khai thác các cơ hội của cuộc sống.

CHƯƠNG IX

KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN CÁC LĨNH VỰC XÃ HỘI CHỦ YẾU

A. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN DÂN SỐ

Cũng như phát triển kinh tế và các hoạt động xã hội khác, quá trình phát triển dân số cần phải xây dựng kế hoạch, hơn nữa tính kế hoạch của việc phát triển dân số có một ý nghĩa quan trọng hơn. Nó xuất phát từ vấn đề áp lực gia tăng dân số ở nước ta hiện nay và đang đặt ra những nhiệm vụ cấp bách cấp bách đối với các vấn đề kinh tế - xã hội khác.

I. Ý NGHĨA, ĐẶC ĐIỂM VÀ NHIỆM VỤ CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN DÂN SỐ

1. Ý nghĩa của kế hoạch phát triển dân số

Trong các lĩnh vực hoạt động xã hội, hoạt động dân số là lĩnh vực nổi bật hàng đầu. Kế hoạch phát triển dân số là một bộ phận quan trọng nhất trong hệ thống kế hoạch phát triển xã hội, nó hướng hoạt động dân số theo các mục tiêu xã định trước, đồng thời đưa ra các giải pháp chính sách nhằm không chế tốc độ tăng trưởng dân số đi đôi với nâng cao chất lượng dân số.

Hoạt động dân số không phải là loại hoạt động đơn lẻ cô lập mà mang tính hệ thống, mối liên hệ chặt chẽ với các hoạt động kinh tế và các mối quan hệ xã hội khác. Cần phải nhận thức được tính tất yếu và ý nghĩa của kế hoạch hoá quá trình phát triển dân số qua những mặt chính sau đây:

- Thứ nhất, kế hoạch hoá phát triển dân số trước hết thể hiện ở sự kết hợp phát triển dân số với phát triển kinh tế.

Con người là sự thống nhất giữa người sản xuất và người tiêu dùng. Dân số là sự thống nhất của sức sản xuất và sức tiêu dùng, do đó quyết định phát triển dân số phải cân đối, nhịp nhàng với phát triển kinh tế.

Một mặt trong cả quá trình từ khi ra đời cho đến khi chết đi, mỗi con người đều là kẻ tiêu dùng, đòi hỏi phát triển kinh tế cung cấp cho họ đầy đủ hàng tiêu dùng. Bởi vậy, trong điều kiện trình độ phát triển kinh tế nhất định, nếu muốn có kế hoạch nâng cao mức tiêu dùng của mọi người thì cần thiết đòi hỏi kế hoạch hoá phát triển dân số.

Mặt khác, dân số là nguồn sức lao động. Dân số sức lao động (tham gia hoạt động kinh tế) là bộ phận hợp thành quan trọng nhất của toàn bộ dân số xã hội. Dân số tăng có nghĩa là dân số sức lao động tăng đòi hỏi việc làm tăng, nếu xã hội trong một thời kỳ nhất định không thể cung cấp đầy đủ việc làm thì sẽ nảy sinh vấn đề thiếu việc

làm. Vì vậy, cần phải làm cho dân số tăng trưởng có kế hoạch, từ đó làm cho tổng lượng cung ứng sức lao động tương ứng với lượng nhu cầu sức lao động, nhằm tạo được đầy đủ việc làm với điều kiện không ngừng nâng cao năng suất lao động. Do đó, dân số tăng trưởng có kế hoạch có ý nghĩa chiến lược to lớn đối với việc khai thác và sử dụng tài nguyên sức lao động và cả đối với phát triển kinh tế.

- Thứ hai, tính tất yếu của kế hoạch hoá phát triển dân số lại thể hiện ở tính tất yếu của việc phối hợp nhịp nhàng giữa phát triển dân số với phát triển sự nghiệp xã hội.

Con người không chỉ là chủ thể của hoạt động kinh tế mà còn là chủ thể hành vi của mọi hoạt động xã hội. Sự nghiệp phát triển xã hội do phát triển dân số quyết định. Quy mô tài lực do phát triển kinh tế mang lại đã quyết định quy mô phát triển của sự nghiệp xã hội và để nâng cao trình độ hoạt động xã hội của con người, cần phải kế hoạch hoá phát triển dân số.

Từ những vấn đề nêu trên, có thể nói trong hệ thống kế hoạch phát triển xã hội, kế hoạch phát triển dân số đóng vị trí trung tâm và có vai trò chủ đạo.

2. Đặc điểm của kế hoạch phát triển dân số

Đặc điểm của kế hoạch hoá phát triển dân số do đặc điểm của quá trình phát triển dân số quyết định vì nó chính là khách thể của công việc quản lý có kế hoạch. Những đặc điểm cơ bản của nó là:

- Trong quá trình kế hoạch hoá sự phát triển dân số, khách thể của kế hoạch là việc sinh đẻ của bản thân con người. Đây là quá trình thống nhất của quá trình sinh học và quá trình xã hội, quá trình sinh vật học là cơ sở tự nhiên của quá trình tái sản xuất dân số còn quá trình xã hội là cơ sở xã hội của quá trình tái sản xuất dân số. Vì vậy, kế hoạch phát triển dân số phải bao hàm cả yêu cầu thuộc tính tự nhiên và thuộc tính xã hội của con người. Nó khác so với kế hoạch sản xuất vật chất hoặc sự sinh sôi của động vật khác.

- Đơn vị thực hiện tái sản xuất dân số là các gia đình nhỏ, phân chia dân số sinh sôi và phát triển với tư cách là quần thể xã hội, trong một phương thức sản xuất xã hội, do đó tái sản xuất dân số mang tính chất xã hội. Tuy vậy, gia đình là đơn vị cơ bản của tái sản xuất dân số do đó tái sản xuất dân số lại có tính cá biệt. Trên thực tế tái sản xuất dân số xã hội và tái sản xuất nhân khẩu gia đình có mâu thuẫn với nhau. Vì vậy, kế hoạch phát triển dân số phải mang tính xã hội và cá nhân. Lấy mục tiêu tái sản xuất dân số xã hội để điều tiết tái sản xuất nhân khẩu gia đình.

- Chu kỳ tái sản xuất dân số dài. Chu kỳ tái sản xuất dân số đó là khoảng giữa hai thế hệ (khoảng 20 năm). Mặt khác, chu kỳ này lại mang tính chất cứng rắn mà việc

điều tiết kế hoạch khía cạnh này cũng có hạn. Vì vậy, trên khía cạnh này, kế hoạch phát triển dân số chủ yếu mang tính dài hạn và trung hạn. Kế hoạch ngắn hạn chỉ mang tính chất điều chỉnh các kế hoạch trên.

3. Nhiệm vụ, mục tiêu của kế hoạch phát triển dân số

Tình hình dân số trên thế giới hiện nay có sự khác nhau giữa các nước. Nhìn chung, các nước phát triển có mức sống cao thì tỷ lệ tăng dân số thấp, ngược lại, các nước kém phát triển thì tỷ lệ tăng dân số cao. Hiện nay, mức tăng dân số tự nhiên bình quân toàn thế giới khoảng 1,7%, các nước phát triển có tốc độ tăng trưởng dân số < 1%, trong khi đó các nước đang phát triển bình quân khoảng >2%. Khoảng 3/4 dân số thế giới đang sống ở các nước đang phát triển, kinh tế tăng trưởng chậm, làm cho mức sống của nhân dân không tăng lên được. Do đó, nhiệm vụ chủ yếu và cũng là mục tiêu hàng đầu của kế hoạch hoá dân số là bảo đảm tăng trưởng dân số thích ứng với tốc độ phát triển kinh tế và xã hội.

Để đạt được mục tiêu và nhiệm vụ nêu trên, trong thời kỳ hiện nay, cần phải nhấn mạnh nhiệm vụ cụ thể trong kế hoạch tăng trưởng dân số là: thực hiện sinh đẻ có kế hoạch, không chế sự tăng trưởng dân số, nâng cao tổ chất của dân số. Chương trình Quốc gia về dân số và KHH gia đình của Việt Nam cũng đưa ra mục tiêu tổng quát là: *“Thực hiện gia đình ít con, khoẻ mạnh, tạo điều kiện để có cuộc sống ấm no hạnh phúc”*. Để thực hiện mục tiêu tổng quát của chương trình, kế hoạch 2006-2010 phát triển kinh tế-xã hội xác định các mục tiêu cụ thể: giảm tỷ suất sinh bình quân năm là 0,05%, đến năm 2010, tốc độ tăng trưởng dân số tự nhiên còn 1,14% để đến năm 2010 dân số của Việt Nam là 89 triệu người. Thực hiện nâng cao chất lượng dân số, chất lượng cuộc sống của các tầng lớp dân cư.

4. Hệ thống kế hoạch phát triển dân số

Kế hoạch dân số là cả một hệ thống do những kế hoạch có nhiệm vụ, yêu cầu khác nhau, thời gian dài ngắn khác nhau và phạm vi khu vực khác nhau hợp thành.

4.1. Căn cứ vào yếu tố thời gian.

Có thể chia kế hoạch dân số thành kế hoạch dài hạn, trung hạn và ngắn hạn trong đó:

- Kế hoạch dài hạn đóng vai trò quan trọng nổi bật vì: tái sản xuất dân số có chu kỳ dài, cho nên thực hiện một mục tiêu dân số phải qua một kế hoạch dài hạn mới hoàn thành được. Do tác dụng quán tính của tái sản xuất dân số lớn nên việc chuyển biến loại hình tái sản xuất dân số cũng không thể làm được trong một thời kỳ ngắn. Các điều kiện, môi trường biến đổi có tác dụng điều tiết và ảnh hưởng đến biến động

dân số nhưng những cái đó phải trải qua một thời gian lâu dài mới có được. Tất cả các yếu tố trên làm cho chính sách dân số phải sau một thời gian dài mới có thể có hiệu quả.

- Kế hoạch trung hạn là bảo đảm cho việc thực hiện kế hoạch dài hạn, quan trọng hơn là nó có ý nghĩa trực tiếp đối với việc xác định rất nhiều các chỉ tiêu kế hoạch kinh tế - xã hội, như kế hoạch giải quyết việc làm, kế hoạch giáo dục, tuyển sinh, v.v...

- Kế hoạch ngắn hạn là kế hoạch triển khai cụ thể, vai trò chủ yếu của nó là điều chỉnh chỉ tiêu dân số.

4. 2. Căn cứ vào yếu tố không gian, phạm vi kế hoạch hoá :

Phạm vi khu vực dân số khác nhau, kế hoạch dân số cũng được chia làm ba loại:

- Kế hoạch quốc gia
- Kế hoạch vùng
- Kế hoạch cơ sở

Kế hoạch quốc gia được vạch ra trên cơ sở coi dân số toàn quốc là một chỉnh thể, nó thể hiện quyết sách dân số và những biện pháp, phương châm ở tầm vĩ mô. Kế hoạch dân số vùng chịu sự ràng buộc của kế hoạch toàn quốc và kết hợp với thực tế của từng vùng. Kế hoạch dân số cơ sở là cầu nối giữa kế hoạch vĩ mô với kế hoạch sinh đẻ của gia đình.

II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN DÂN SỐ

1. Các chỉ tiêu cơ bản của kế hoạch dân số và phương pháp xác định

Nội dung của kế hoạch phát triển dân số phải gồm 2 mặt: Số lượng dân số và chất lượng dân số. Nhưng do nội dung chính mà kế hoạch giáo dục nghiên cứu là vấn đề về chất lượng dân số cho nên ở đây chỉ bàn về mặt số lượng của sự phát triển dân số.

Có thể nhìn số lượng dân số từ góc độ tĩnh và động nhằm phản ánh quy mô và tốc độ phát triển dân số, các chỉ tiêu của kế hoạch bao gồm:

1.1 Tổng dân số kỳ kế hoạch

Tổng dân số là chỉ số nhân khẩu của toàn quốc hoặc một vùng cuối kỳ kế hoạch đạt tới đây là chỉ tiêu mang tính thời điểm nhất định. Nó chỉ rõ quy mô dân số của một quốc gia, là chỉ tiêu quan trọng nhất trong kế hoạch dân số. Tổng quy mô dân số cũng là chỉ tiêu cơ bản của kế hoạch phát triển xã hội và kinh tế, là tư liệu cần thiết không thể thiếu được khi biên soạn các kế hoạch khác như: Kế hoạch về lực lượng lao động, kế hoạch giáo dục, kế hoạch bảo đảm y tế, v.v...

Để xác định tổng dân số đạt được cuối kỳ kế hoạch (D_k) cần dựa vào các số liệu:

- Tổng dân số có mặt ở cuối kỳ trước (D_0)
- Kế hoạch tăng trưởng dân số tự nhiên để từ đó xác định được con số về tỷ lệ tăng trưởng dân số tự nhiên kỳ kế hoạch (k).

- Dự kiến lượng dân cư biến động cơ học của thời kỳ kế hoạch (M). Con số này được xác định trên cơ sở dự tính sự di cư dân cư đến và dân cư đi. Ta có:

$$M = (\text{Dân cư chuyển đến} - \text{Dân cư chuyển đi})$$

Từ các số liệu nêu trên, lượng dân số có ở cuối kỳ kế hoạch có thể tính bằng công thức sau:

$$D_k = D_0 \times (1 + k)^n \pm M$$

(n là số năm của thời kỳ kế hoạch)

Nếu là kế hoạch năm tức là $n = 1$, ta có công thức rút gọn là :

$$D_k = D_0 \times (1 + k) \pm M$$

Ở đây:

- Nếu $M > 0$ tức là dân số chuyển đến > dân số chuyển đi thì trong công thức sẽ có dấu "+"

- Nếu $M < 0$ tức là dân số chuyển đến < dân số chuyển đi thì trong công thức sẽ có dấu "-".

Lượng dân số biến động cơ học ảnh hưởng đến quy mô dân số của quốc gia chỉ là dân số xuất và nhập mang tính chất di dân quốc tế. Còn sự biến động cơ học trong phạm vi một nước chỉ làm sự thay đổi sự phân bố dân cư theo lãnh thổ và có ý nghĩa khi lập kế hoạch tổng quy mô dân số của một vùng.

Con số tổng quy mô dân số kỳ kế hoạch có thể được phân loại theo nhiều tiêu thức khác nhau:

- Tổng quy mô dân số phân theo giới tính: Nhằm để xác định cơ cấu dân cư theo giới tính, làm cơ sở cho nhiều kế hoạch kinh tế xã hội khác.

- Tổng quy mô dân số phân theo lứa tuổi: Cơ cấu dân số phân theo lứa tuổi có tác dụng đánh giá tính chất, đặc điểm của dân số của một quốc gia, làm cơ sở trực tiếp cho việc kế hoạch hoá lực lượng lao động, kế hoạch giáo dục, đào tạo. Ở Việt Nam nếu theo độ tuổi, tỷ trọng dân số trong độ tuổi lao động chiếm khoảng 56%, dân số dưới tuổi lao động khoảng 34% và trên tuổi lao động khoảng 10%. Điều đó chứng tỏ dân số Việt Nam là loại dân số trẻ so với nhiều nước và với cơ cấu này một năm lực lượng lao động mới bổ sung khoảng 1 triệu người.

- Tổng quy mô dân số phân chia theo ngành: Cơ cấu lao động kỳ kế hoạch được phân chia thành dân số nông nghiệp, nông thôn và dân số phi nông nghiệp. Đây là cơ

sở để xây dựng các kế hoạch về chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo lực lượng lao động và dân cư.

Ngoài ra, dân số còn có thể phân loại theo thành phần, theo dân tộc, theo địa dư, v.v...

Nó đều rất cần thiết cho các kế hoạch kinh tế và xã hội có liên quan.

Kế hoạch Phát triển kinh tế- xã hội 2006-2010 của Việt Nam đã xây dựng con số đến năm 2010, tổng dân số cả nước là 89 triệu, trong đó 69,6% dân số nông thôn và 30,4% là dân số thành thị. Trong khi đó lao động nông nghiệp còn khoảng 50% tổng lực lượng lao động xã hội.

1.2. Tỷ lệ trẻ ra đời của dân số (tỷ suất sinh)

Đây là chỉ tiêu chỉ sự so sánh số trẻ em sơ sinh còn sống trong cả nước hoặc ở một vùng trong một thời kỳ nhất định (thông thường là một năm) với tổng số dân số cùng kỳ đó.

Nó phản ánh cường độ trẻ em ra đời còn sống của dân số ở một thời kỳ nhất định và được tính bằng công thức:

$$\text{Tỷ lệ trẻ em ra đời của dân số} = \frac{\text{Số trẻ em ra đời còn sống kỳ KH}}{\text{Tổng số dân số kỳ KH}}$$

Trong đó:

Số trẻ em ra đời còn sống = Số trẻ em được sinh ra - Số trẻ em bị chết yếu

Đây là số liệu cơ bản để xác định các chỉ tiêu phát triển dân số có liên quan như: tổng quy mô dân số, tỷ lệ tăng trưởng, dân số tự nhiên, v.v... Tỷ lệ ra đời của dân số hay tỷ suất sinh (S) được tính toán theo một trong 2 cách tiếp cận:

- Đặt ra mục tiêu giảm tỷ suất sinh bình quân hàng năm (ΔS_k). Tỷ lệ ra đời của dân số kỳ KH (S_k) được tính theo công thức:

$S_k = S_0 - \Delta S_k$ (trong đó S_0 là tỷ lệ trẻ ra đời trên dân số kỳ gốc)

- Căn cứ vào các số liệu tỷ lệ ra đời trên dân số qua các năm trước (S_t), sử dụng phương pháp tính bình quân (tốt nhất là tính theo phương pháp ngoại suy hội quy tuyến tính, như chương 3 đã trình bày) chúng ta xác định được tỷ suất sinh bình quân năm (S_t) và xem như đó là chỉ tiêu kỳ kế hoạch (S_k).

1.3. Tỷ lệ tăng trưởng dân số tự nhiên

Chỉ tiêu này chỉ sự so sánh số tăng trưởng tự nhiên của toàn quốc hoặc của một vùng ở một thời kỳ nhất định (thường là một năm) với bình quân tổng dân số cùng kỳ. Nó chỉ rõ tốc độ tăng tự nhiên của dân số ở một thời kỳ nhất định. Chỉ tiêu tăng trưởng dân số tự nhiên là một nội dung trung tâm của kế hoạch tăng trưởng dân số. Nó quyết định đến chỉ tiêu tổng dân số của kỳ kế hoạch và quyết định đến sự thành công hay thất bại của kế hoạch dân số.

Tỷ lệ tăng trưởng dân số tự nhiên do chỉ tiêu tỷ lệ ra đời của dân số và tỷ lệ tử vong của dân số quyết định và tính bằng công thức:

$$k = S - C (\%)$$

Trong đó, S - là tỷ lệ ra đời của dân số (tỷ suất sinh) được tính bằng số trẻ em được sinh ra tính bình quân trên 100 hoặc 1000 dân trong năm,

C - là tỷ suất chết được tính bằng số người chết tính bình quân trên 100 hoặc 1000 dân trong năm.

k - là tốc độ tăng dân số tự nhiên.

Việc khống chế sự tăng trưởng dân số được thực hiện bằng cách khống chế tỷ lệ tăng trưởng tự nhiên của dân số. Còn khống chế tỷ lệ tăng trưởng tự nhiên của dân số lại cần tiến hành thêm một bước thực hiện bằng cách khống chế tỷ lệ trẻ ra đời của dân số. Tỷ suất sinh được tính từ một trong hai cách như đã nói ở phần trên, còn tỷ suất chết thường được tính trên cơ sở ngoại suy từ thực tế của con số này qua nhiều năm.

Như vậy, tổng dân số, tỷ lệ ra đời của dân số, tỷ lệ tăng trưởng tự nhiên của dân số là các chỉ tiêu số lượng chủ yếu của kế hoạch dân số. Kế hoạch 2006-2010 đã xác định để đảm bảo đến năm 2010 dân số nước ta là 89 triệu người, thì tốc độ tăng dân số tự nhiên đến thời điểm này chỉ còn là 1,12% và bình quân năm phải giảm tỷ suất sinh 0,4%.

Trong những năm gần đây, người ta thường quan tâm đến việc lồng ghép các biến dân số trong kế hoạch phát triển kinh tế. Một mặt vì các mối quan hệ giữa gia tăng dân số và tăng trưởng kinh tế có rất nhiều và rất phức tạp, mặt khác, để bảo đảm cho kế hoạch dân số phù hợp với yêu cầu và trình độ phát triển của nền kinh tế. Nhiều tài liệu và sách báo kinh tế nghiên cứu về sự gắn kết giữa gia tăng dân số với phát triển kinh tế. Ở đây giới thiệu về mô hình Rapid thuộc hệ thống Spectrum (Spectrum là một hệ thống mô hình hoá chính sách do nhóm "Tương lai" (Future group) của Hoa Kỳ xây dựng). Đây là một mô hình khá đơn giản và phổ thông, chỉ ra các mối quan hệ đã được hiểu đầy đủ và mô tả dễ dàng. Mô hình Rapid đã đưa ra các chỉ tiêu thể hiện sự lồng ghép các biến dân số với hoạt động kinh tế. Cụ thể nội dung và phương pháp tính toán các chỉ tiêu lồng ghép này như sau:

(1) *Chỉ tiêu hệ số phụ thuộc của dân số (hệ số ăn theo)*: phản ánh sự so sánh giữa dân số phụ thuộc với dân số tuổi lao động

- Dân số phụ thuộc: Được hiểu bao gồm 2 loại : Số trẻ em chưa đến tuổi lao động (dưới 15 tuổi) và số người quá tuổi lao động (trên 60 tuổi). Con số này được xác định trên cơ sở các căn cứ: tổng quy mô dân số thời kỳ kế hoạch và tỷ lệ dân cư của tuổi từ dưới 15 tuổi trở xuống và tỷ lệ dân cư trên 60 tuổi trở lên.

Ta có :

* Số trẻ em phụ thuộc = Tổng quy mô dân số x Tỷ lệ dân số dưới 15 tuổi

* Số người hết tuổi lao động = Tổng quy mô dân số x Tỷ lệ dân số trên 60 tuổi

Các số liệu tỷ lệ dân số được tính toán và sử dụng trên cơ sở thống kê các tỷ lệ của kỳ báo cáo có điều chỉnh phù hợp với giai đoạn kế hoạch.

- Lực lượng lao động: Quy mô của lực lượng lao động trong kỳ kế hoạch được xác định dựa trên tỷ lệ dân số trong tuổi lao động và tổng quy mô dân số thời kỳ kế hoạch. Công thức cụ thể như sau:

$$\text{Số người trong tuổi lao động} = \frac{\text{tổng quy mô dân số}}{\text{dân số}} \times \text{Tỷ lệ dân số trong tuổi lao động}$$

Mô hình Rapid đưa ra sự so sánh giữa số người phụ thuộc so với số người nằm trong lực lượng lao động thông qua chỉ tiêu hệ số phụ thuộc (hay hệ số ăn theo của dân số):

$$\text{Hệ Số phụ thuộc} = \frac{\text{Dân số phụ thuộc}}{\text{Dân số trong lực lượng lao động}}$$

Theo phương pháp trên, nếu hệ số ăn theo càng lớn thể hiện gánh nặng của của nền kinh tế đối với xã hội ngày càng cao và khả năng cải thiện mức sống dân cư trở nên khó khăn hơn. Điều đó đặt ra trong kế hoạch hai hướng: giảm tỷ lệ phụ thuộc của dân số bằng các chính sách có liên quan đến giảm tỷ lệ tăng trưởng dân số và nâng cao năng lực gánh vác của nền kinh tế bằng các chính sách nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ phận dân số tuổi lao động.

(2) Chỉ tiêu nhu cầu việc làm mới.

Nhu cầu về việc làm mới kỳ kế hoạch chính là sự gia tăng thực tế của lực lượng lao động sau khi trừ đi con số những người ra khỏi lực lượng lao động vì nghỉ hưu hoặc chết. Khi dân số tăng nhanh, nhu cầu việc làm mới mỗi năm cũng tăng lên nhanh chóng. Khi dân số tăng chậm thì nhu cầu việc làm mới nhìn chung tăng chậm. Trong các nền kinh tế xuất hiện những vấn đề thất nghiệp và không sử dụng hết lực lượng lao động, việc tăng chậm hơn số việc làm mới cần có hàng năm sẽ có thể tạo ra cơ hội cho một tỷ lệ lớn hơn dân tìm được các công việc sản xuất.

Nhu cầu việc làm mới hàng năm trong tương lai được xác định bằng chênh lệch về quy mô của lực lượng lao động năm kế hoạch so với năm gốc, công thức tính:

$$\text{Nhu cầu việc làm mới} = \text{Lực lượng LĐ}_K - \text{Lực lượng LĐ}_0$$

Đây là cách đo thực tế nhu cầu việc làm mới. Nó tính đến cả số người bước vào lực lượng lao động, số về hưu và chết trong số những người lao động hiện tại.

(3) Tốc độ tăng thu nhập (GDP) bình quân trên đầu người.

Trên thực tế, đây là chỉ tiêu lồng ghép, gắn kinh tế với dân số quan trọng nhất, bởi vì nó phản ánh mục tiêu cuối cùng của sự phát triển kinh tế và nó phụ thuộc vào việc thực hiện hai mục tiêu tăng trưởng GDP và mục tiêu giảm tỷ lệ tăng dân số.

GDP/người trong kỳ kế hoạch được tính bằng cách chia GDP của kỳ kế hoạch cho toàn bộ dân số. Chỉ tiêu này chứng minh các tác động của gia tăng dân số đối với phúc lợi kinh tế của mỗi người.

$$\text{GNP bình quân đầu người KH} = \frac{\text{GNP kế hoạch}}{\text{Toàn bộ dân số kỳ kế hoạch}}$$

Tốc độ tăng thu nhập bình quân đầu người kỳ KH được xác định bằng sự so sánh con số này của kỳ KH so với kỳ gốc theo công thức:

$$\text{GNP bình quân đầu người KH} = \frac{\text{GDP/ng(K)} - \text{GDP/ng (0)}}{\text{GDP/ng (0)}} \times 100\%$$

Rõ ràng là trong trường hợp này khi tỷ lệ gia tăng dân số thấp hơn tốc độ tăng trưởng GNP thì mức GNP bình quân trên một đầu người sẽ cao hơn. Dự báo này được dùng để chứng minh một điều là tăng trưởng thu nhập bình quân đầu người chỉ xảy ra một khi tỷ lệ tăng trưởng GNP vượt quá tỷ lệ tăng dân số. Những nước có tỷ lệ gia tăng dân số cao thì khó có thể có được thu nhập lớn đối với bình quân đầu người.

2. Những giải pháp, chính sách cơ bản trong kế hoạch phát triển dân số

Việc kế hoạch hoá quá trình phát triển dân số không phải được hình thành một cách tự phát, nó cần phải được điều tiết, khống chế bằng những biện pháp và phương sách nhất định làm cho nó phù hợp với phương hướng phát triển mà kế hoạch quy định. Kế hoạch quá trình phát triển dân số chủ yếu được điều khiển bằng các con đường dưới đây:

2.1. Biện pháp giáo dục tư tưởng

Mọi hành động của con người đều bị tư tưởng con người chi phối. Bởi vậy có thể tác động về mặt tư tưởng, tâm lý, giáo dục mọi người và các gia đình đối xử đúng đắn đối với hoạt động kết hôn, sinh đẻ, làm cho chính sách dân số và kế hoạch hoá dân số được thực hiện.

Biện pháp giáo dục tư tưởng mang tính chất mạnh vào lòng người, nếu biết sử dụng thỏa đáng, có thể làm cho người ta vui vẻ tiếp nhận một chính sách dân số nào đó, hiệu quả của nó rất rõ rệt. Cho nên biện pháp giáo dục có đặc điểm thường xuyên, chiếm vị trí quan trọng trong các biện pháp điều khiển. Giải pháp giáo dục có đặc điểm là "mưa lâu thấm dần", vì vậy cần phải kiên trì, có tấm lòng. Do biện pháp này gợi mở tâm linh bởi vậy cần phải tăng cường tính thuyết phục. Ngoài ra cần phải vận dụng

một cách tổng thể nhiều hình thức, nhiều kênh, nhiều biện pháp.

Để giải pháp giáo dục trở lên thiết thực, người ta thường gắn với một chương trình kế hoạch hoá gia đình để cung cấp các dịch vụ y tế và tránh thai để khuyến khích mọi người hưởng ứng.

2. 2. Biện pháp hành chính tổ chức

Đây là việc nhà nước dùng phương pháp ban bố các chỉ thị, mệnh lệnh, quy định, quyết định có liên quan đến phát triển dân số. Đây là việc nhà nước thông qua các tổ chức hành chính trực tiếp tác động buộc nhân dân hạn chế sinh đẻ thông qua các luật pháp, chính sách đi đôi với các hình phạt. Tuy vậy, đây là một giải pháp bắt buộc và áp dụng trong những điều kiện cấp bách vì đặc điểm của biện pháp này là tính gò bó cưỡng bức nên thường khó có khả năng thực hiện.

2. 3. Biện pháp kinh tế

Muốn làm cho các quá trình dân số phù hợp với yêu cầu của kế hoạch nhà nước, còn phải làm cho mọi người quan tâm đến lợi ích kinh tế của vấn đề dân số. Chính sách này bao gồm hai mặt: khen thưởng và trừng phạt vật chất. Tính chất của việc thưởng, phạt có sự khác nhau nhưng mục tiêu thì giống nhau tức là đều nhằm vào đạt được các chỉ tiêu kế hoạch sinh đẻ. Nội dung của các giải pháp kinh tế chủ yếu tập trung vào điều chỉnh mức sinh đẻ chẳng hạn như hủy bỏ hoặc giảm số ngày nghỉ đẻ và mức phụ cấp, áp dụng các biện pháp phạt tiền đối với ai đẻ nhiều hơn quy định, việc đưa ra các quy định về bảo hiểm xã hội đối với người già và các điều luật quy định tuổi tối thiểu đối với lao động vị thành niên, tăng tiền học phí và cắt các khoản trợ cấp lớn của nhà nước cho bậc trung học và đại học, trợ cấp trực tiếp bằng tiền cho các gia đình ít con. Ở nhiều nước như Singapore, Ấn Độ, Triều Tiên, Đài Loan và Trung Quốc hiện nay đang tiến hành các chương trình xã hội thí điểm nhằm hạn chế quy mô gia đình thông qua các chính sách khuyến khích hoặc hạn chế khác nhau. Ví dụ như Singapore tiến hành việc cấp nhà ở tập thể rất khan hiếm mà không dựa trên cơ sở quy mô gia đình. Nước này chỉ trợ cấp nghỉ đẻ cho những người có tối đa là 2 con, v.v.. Ở Ấn Độ, một nông trường chè đã tiến hành mở sổ tiết kiệm cho nữ công nhân trong giai đoạn không chữa đẻ mức tiết kiệm phụ thuộc vào số con của từng người và toàn bộ số tiền tiết kiệm có thể bị thu lại đối với những ai đẻ quá nhiều. Các khoản tiết kiệm này sẽ được thanh toán khi người phụ nữ đến tuổi 45, một hình thức khác phúc lợi xã hội thay cho con cái. Ở Đài Loan, có một chương trình thí điểm mở sổ tiết kiệm cho các cặp vợ chồng trẻ để thanh toán chi phí giáo dục cho 2 đứa con đầu. Hàn Quốc thì thực hiện chính sách trợ cấp giáo dục và đãi thọ y tế cho tất cả các gia đình có 2 con với

điều kiện một trong hai bậc cha mẹ đã triệt sản. Từ trước đến nay, Trung Quốc là nước có biện pháp khuyến khích và hạn chế toàn diện nhất do Chính phủ thực thi. Các biện pháp kinh tế bao gồm việc ưu tiên cho các gia đình có một con trong lĩnh vực nhà ở, y tế, giáo dục. Ở đây có chính sách phạt tiền, có thể gấp 10 lần thu nhập bình quân của đầu người đối với những người sinh con thứ hai hoặc thứ ba.

Có thể coi những điển hình trên đây là những tài liệu tham khảo cho Việt Nam trong việc thực hiện chương trình kế hoạch hoá gia đình của mình.

2. 4. Biện pháp kỹ thuật

Dân số có mặt thuộc tính sinh vật của nó. Đây mạnh hay hạn chế tăng trưởng dân số đều phải thông qua hoạt động sinh đẻ của con người. Lĩnh vực đặc thù này có quan hệ mật thiết với sự phát triển của khoa học kỹ thuật nhất là sinh vật học, y học, vệ sinh chữa bệnh.

Bởi vậy muốn làm cho kế hoạch dân số thực thi thuận lợi cần phải có những biện pháp kỹ thuật cần thiết.

2. 5. Chính sách nâng cao địa vị về mặt kinh tế và xã hội của người phụ nữ.

Chính sách này tạo ra những điều kiện thuận lợi cho việc kết hôn muộn và sinh con ít. Các nội dung của chính sách này tập trung vào:

Tạo công ăn việc làm và những việc làm có thu nhập cao cho phụ nữ.

- Nâng cao vị trí xã hội, các cương vị công tác xã hội quan trọng cho phụ nữ.
- Mở rộng và ưu tiên việc tham gia và hưởng thụ các lợi ích xã hội cho phụ nữ.

Các nội dung trên giúp cho phụ nữ có khả năng độc lập về kinh tế, tự kiểm soát tốt hơn việc lựa chọn bạn đời và thời điểm kết hôn, giảm sức ép của gia đình đối với việc kết hôn. Một nguồn thu nhập độc lập cũng bảo đảm cho người vợ có địa vị vững chắc hơn trong gia đình, giảm bớt sự lệ thuộc của họ đối với các thành viên khác. Mặt khác, nó còn giúp cho phụ nữ có khả năng cân nhắc chi phí cơ hội giữa việc sinh thêm con và việc đi làm kiếm tiền.

Một lợi ích nữa là việc đi làm kiếm tiền có thể giảm bớt sự cô lập của người phụ nữ vốn là điều cản trở lớn đến công tác kế hoạch hoá gia đình, v.v...

B. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC

I. ĐẶC ĐIỂM VÀ VAI TRÒ CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC

1. Giáo dục và kế hoạch phát triển giáo dục

Trên thực tế, giáo dục là một hoạt động như sau: nó là quá trình sản xuất, truyền bá tri thức thông qua các tổ chức và cơ cấu nhà nước và dân gian, nhằm mục đích bồi dưỡng cho người ta các năng lực thích ứng xã hội, thích ứng cuộc sống. Theo khái niệm này, hoạt động giáo dục có thể chia làm 3 loại:

- Giáo dục nhà trường: gồm giáo dục phổ thông và giáo dục chuyên nghiệp.
- Giáo dục gia đình: đây là cơ sở của giáo dục nhà trường.
- Giáo dục xã hội: nó vừa có tác dụng kiểm nghiệm thành quả của giáo dục nhà trường, vừa là kéo dài và bổ sung cho giáo dục nhà trường trong xã hội.

Kế hoạch phát triển giáo dục là một bộ phận cấu thành trong hệ thống kế hoạch xã hội, nó hướng hoạt động giáo dục theo các mục tiêu xác định trước, cân đối phối hợp nhịp nhàng các hoạt động giáo dục, bảo đảm các hoạt động giáo dục đạt được mục đích tốt nhất hoặc giành được hiệu quả cao nhất. Tuy vậy, do tính rộng lớn và phức tạp của giáo dục gia đình và xã hội và tính hạn chế của bản thân kế hoạch, đã khiến cho đối tượng của kế hoạch giáo dục trên thực tế là giáo dục nhà trường. Nhiệm vụ chủ yếu của kế hoạch phát triển giáo dục là:

- Xác định các mục tiêu và chỉ tiêu phát triển giáo dục: các mục tiêu và chỉ tiêu này bao gồm từ mục tiêu về nâng cao trình độ dân trí cho nhân dân và mục tiêu về nâng cao trình độ cho người lao động, cho đến các chỉ tiêu phản ánh mục tiêu phát triển bản thân ngành giáo dục (chúng ta gọi là các chỉ tiêu phản ánh đầu ra và hoạt động giáo dục).

- Xác định các nhu cầu về nguồn lực cần có cho hoạt động giáo dục: lực lượng lao động, cơ sở vật chất - kỹ thuật của hoạt động giáo dục, nhu cầu tài chính.

- Đưa ra các giải pháp chính sách nhằm thực hiện mục tiêu phát triển giáo dục.

2. Đặc điểm của kế hoạch giáo dục

So với kế hoạch phát triển xã hội khác, kế hoạch phát triển giáo dục có những đặc điểm đặc trưng sau đây:

- Thứ nhất, tính chất vượt lên trước. Đào tạo các loại nhân tài mà xã hội cần chính là nhiệm vụ chính của kế hoạch giáo dục. Việc đào tạo nhân tài có tính lâu dài, thông thường đào tạo một cán bộ có trình độ văn hoá hết phổ thông trung học cần 12 năm và một cán bộ có trình độ đại học cũng cần tối thiểu 4-5 năm nữa. Tính chất lâu dài của đào tạo nhân tài là nguyên nhân quan trọng của việc kế hoạch giáo dục phải vượt lên trước.

- Thứ hai, tính chất lâu dài. Do việc đào tạo nhân tài đòi hỏi thời gian tương đối dài, do tính chu kỳ dài của đầu tư giáo dục, kế hoạch giáo dục thông thường lấy kế hoạch trung hạn, dài hạn làm chính. Điều đó đòi hỏi kế hoạch giáo dục cùng với chính sách và biện pháp giáo dục phải có tính liên tục và tính ổn định để bảo đảm cho hoạt động giáo dục giành được hiệu quả tốt đẹp.

- Thứ ba, tính chất phục vụ kinh tế. Ngày nay, khoa học kỹ thuật ngày càng trở

thành lực lượng sản xuất, đầu tư nhân lực có ý nghĩa quyết định sự tăng trưởng kinh tế. Còn việc đầu tư nhân lực có hiệu quả lớn hay nhỏ, mấu chốt là ở trình độ và sự phát triển của giáo dục. Vì vậy mặc dù xếp giáo dục vào phạm trù xã hội nhưng tính kinh tế của giáo dục là không thể nhìn thấy được. Thông qua giáo dục, đầu tư cho giáo dục sẽ thu được đầu ra mong muốn, các loại nhân tài nắm được tri thức văn hóa và kỹ thuật chuyên môn phù hợp với đòi hỏi của phát triển kinh tế từ đó hình thành được năng lực sản xuất to lớn, thúc đẩy kinh tế phát triển, ảnh hưởng của giáo dục đối với phát triển ngày càng trực tiếp. Tính kinh tế của giáo dục biểu hiện ra trong kế hoạch giáo dục ngày càng rõ rệt.

3. Vai trò của kế hoạch phát triển giáo dục trong hệ thống kế hoạch phát triển xã hội

Kế hoạch giáo dục có vị trí quan trọng trong hệ thống kế hoạch xã hội. Đó là vì mục tiêu phát triển xã hội là thúc đẩy sự phát triển toàn diện của con người. Một trong những cơ sở của sự phát triển toàn diện là không ngừng nâng cao trình độ giáo dục.

3. 1. Giáo dục có quan hệ chặt chẽ với tái sản xuất dân số và công ăn việc làm

Tái sản xuất dân số bao gồm cả mặt số lượng và mặt chất lượng. Nếu muốn nâng cao chất lượng dân số mà không có giáo dục thì không thể làm được. Giáo dục là then chốt bảo đảm chất lượng của dân số, thông qua việc không ngừng nâng cao chất lượng dân số tác động đến quá trình tái sản xuất của dân số. Nhìn từ một góc độ khác, quy mô và tốc độ phát triển của giáo dục lại chịu sự ảnh hưởng của sự tăng trưởng và cấu tạo tuổi tác của dân số. Nói chung, nếu dân số tăng trưởng nhanh, cấu tạo tuổi tác trẻ hoá, sự đòi hỏi giáo dục càng lớn. Bởi vậy, giữa sự nghiệp giáo dục và tái sản xuất dân số tồn tại khách quan mối liên hệ tất yếu. Mối liên hệ này được thể hiện thông qua mối nối giữa kế hoạch giáo dục và kế hoạch dân số.

Vấn đề việc làm là mối quan tâm lớn đối với sự phát triển xã hội. Sức lao động có đầy đủ việc làm vừa là tiêu chí một quốc gia phát triển cao, vừa là mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Sức lao động có đầy đủ việc làm hay không được quyết định bởi sự tác động tổng hợp của rất nhiều nhân tố, trong đó ảnh hưởng của giáo dục không thể coi nhẹ. Đào tạo nhân tài chuyên môn các loại, các cấp để thỏa mãn nhu cầu xã hội là nhiệm vụ cơ bản của sự nghiệp giáo dục, cũng là điều kiện cơ bản bảo đảm cho sức lao động có đầy đủ việc làm. Vì rằng, xã hội cần có nhân tài ở nhiều tầng, nhiều bậc, vừa cần có cán bộ cao cấp, vừa cần có nhân viên kỹ thuật có trình độ kỹ thuật trung hoặc sơ cấp. Nếu sự nghiệp giáo dục chỉ theo đuổi việc đào tạo nhân tài chuyên nghiệp đại học hoặc nhân tài có một vài chuyên môn nào đó, coi nhẹ việc đào tạo nhân

tài trung sơ cấp thì sẽ gây ra sự thất nghiệp giả tạo theo cơ cấu hoặc là hạ cấp nhân tài xuống để sử dụng gây lãng phí chi phí đào tạo. Đồng thời sự nghiệp giáo dục còn cần phải gánh vác nhiệm vụ nặng nề là đổi mới tri thức, nếu không sẽ có thể gây ra một tình thế "Hao mòn vô hình" của đội ngũ lao động, khó thích ứng với yêu cầu mới của phát triển kinh tế. Với tư cách là biện pháp làm cho người ta có được kỹ năng chuyên môn, đổi mới tri thức, giáo dục là một trong những điều kiện cần thiết khiến sức lao động có đầy đủ việc làm. Bởi vậy, khi vạch kế hoạch giáo dục cần chú ý đến mối quan hệ tỷ lệ học sinh giữa các loại trường, các loại cấp, các chuyên môn và sắp xếp cho có kế hoạch, cho hợp lý, làm cho tính chất nhiều tầng bậc của giáo dục thống nhất hữu cơ với tính chất nhiều tầng bậc của nhu cầu xã hội. Vì vậy, kế hoạch giáo dục và kế hoạch lao động cùng có mối liên hệ vô cùng chặt chẽ.

3.2. Giáo dục gắn bó chặt chẽ với thu nhập và tiêu dùng của mọi người.

Nói chung, mức độ cao thấp của trình độ kỹ thuật chuyên nghiệp tỷ lệ thuận với thu nhập tiền bạc của cá nhân. Thu nhập của người lao động trí óc tương đối cao hơn thu nhập của người lao động chân tay. Ở Việt Nam, trong thời gian vừa qua có sự đảo lộn tính tương quan trên, xuất hiện hiện tượng "học càng nhiều càng nghèo". Hiện tượng này chẳng những bất lợi cho sự phát triển của sự nghiệp giáo dục mà cuối cùng còn có thể trở thành trở ngại chính cho sự phát triển kinh tế và xã hội, ngăn cản, làm chậm sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật ở nước ta. Thường xuyên so sánh mức thu nhập của các nghề nghiệp, kịp thời uốn nắn những sai lệch mới có thể kích thích sự nhiệt tình không ngừng học tập của mỗi công dân, thúc đẩy sự nghiệp giáo dục nhanh chóng phát triển.

Tỷ trọng chi phí giáo dục trong tổng chi phí tiêu dùng của mọi người có thể được thể hiện ở trình độ nhận thức và mức độ khát khao được giáo dục của mọi người ở các lứa tuổi khác nhau và ở các lĩnh vực, nghề nghiệp khác nhau. Chi tiêu giáo dục thuộc phạm trù chi tiêu cho đời sống tinh thần văn hoá, mức chi tiêu của nó tăng theo mức thu nhập tiền bạc của mọi người. Nói chung khi thu nhập thấp, tỷ trọng chi tiêu cho đời sống vật chất tương đối lớn.

Theo đà nâng cao mức thu nhập, tỷ trọng chi tiêu cho đời sống văn hoá, tinh thần tăng dần lên, trong đó chi tiêu cho giáo dục tăng nhanh nhất. Như vậy, giáo dục là nội dung quan trọng làm phong phú đời sống văn hoá tinh thần của mọi người, nhất là trong xã hội phát triển, việc coi trọng giáo dục làm cho mọi người sẵn lòng đầu tư nhiều hơn vào sự nghiệp giáo dục. Mối quan hệ giữa kế hoạch giáo dục với kế hoạch thu nhập và kế hoạch tiêu dùng cho đời sống nhân dân là rất rõ ràng và dễ nhận thấy.

3.3. Trình độ giáo dục nâng cao không ngừng cũng có tác dụng tích cực đối với sự phát triển của sự nghiệp y tế, sự nghiệp thể dục thể thao

Giáo dục thông qua đào tạo bồi dưỡng cán bộ nhân viên y tế chuyên nghiệp, vừa có thể làm cho họ mau chóng tương đối nắm vững các phương pháp chữa trị bệnh, nâng cao tỷ lệ chữa khỏi bệnh, lại có thể làm cho tổ chức tu dưỡng của đông đảo cán bộ nhân viên y tế được nâng cao rộng rãi, có được đạo đức nghề nghiệp tốt đẹp, cung cấp những nhân tài chuyên môn có trình độ cao để đẩy mạnh sự phát triển của sự nghiệp y tế, bảo vệ sức khoẻ. Sự nghiệp giáo dục cũng có tác dụng tương tự như vậy đối với sự phát triển của thể dục thể thao. Đương nhiên sự nghiệp y tế, bảo vệ sức khoẻ và sự nghiệp thể dục thể thao cũng có thể với mức độ lớn thúc đẩy giáo dục phát triển lên một bước mới.

Tóm lại, sự nghiệp giáo dục phát triển vừa phải giữ được tính chất vượt lên trước, lại không thể phát triển một cách quá cô lập, mà cần phải phối hợp với các sự nghiệp xã hội khác cùng nhau phát triển. Đây là ý nghĩa cơ bản của quản lý kế hoạch giáo dục. Mỗi quan hệ phối hợp giữa sự nghiệp giáo dục và các sự nghiệp xã hội khác phải được phản ánh qua việc định kế hoạch phát triển các sự nghiệp xã hội khác và được thực hiện thông qua công tác quản lý và chỉ đạo.

II. CÁC CHỈ TIÊU CHỦ YẾU CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC VÀ PHƯƠNG PHÁP TÍNH

Kế hoạch giáo dục bao hàm hai mảng lớn: Một là kế hoạch giáo dục phổ thông gồm giáo dục mầm non, giáo dục tiểu học, trung học cơ sở và phổ thông trung học; hai là kế hoạch đào tạo chuyên môn nghiệp vụ, bao gồm giáo dục trung cấp, công nhân kỹ thuật và đại học.

Nội dung chủ yếu của kế hoạch phát triển giáo dục bao gồm việc xây dựng các chỉ tiêu có liên quan đến phát triển giáo dục và các chỉ tiêu biện pháp phát triển các nguồn lực giáo dục, bảo đảm duy trì các cân đối chủ yếu trong phát triển giáo dục nhằm thực hiện các mục tiêu quốc gia về giáo dục.

1. Chỉ tiêu kế hoạch giáo dục phổ thông

Kế hoạch giáo dục phổ thông là cơ sở của giáo dục nhân tài. Các chỉ tiêu giáo dục phổ thông bao gồm: chỉ tiêu phản ánh kết quả phát triển giáo dục, chỉ tiêu đầu ra, đầu vào của phát triển giáo dục và chỉ tiêu nhu cầu nguồn lực thực hiện mục tiêu phát triển giáo dục.

1.1. Các chỉ tiêu mục tiêu

Các chỉ tiêu phản ánh kết quả giáo dục phổ thông thông thường đều dựa trên

nền tảng là các mục tiêu quốc gia về phát triển và nâng cao trình độ dân trí, thường bao gồm:

- Tỷ lệ biết chữ, tỷ lệ trẻ em trong độ tuổi đi học đến trường.
- Tỷ lệ phổ cập giáo dục các cấp
- Trình độ văn hoá trung bình (số năm đi học trung bình).

1.2. Các chỉ tiêu kết quả

Các chỉ tiêu này có liên quan đến đầu ra trong phát triển giáo dục các cấp, bao gồm:

(1) *Quy mô học sinh phổ thông đến trường kỳ kế hoạch.* Số lượng học sinh đi học được tính theo từng cấp học: mầm non, tiểu học và trung học cơ sở và phổ thông trung học.

Quy trình tính toán theo các bước sau:

- Xác định tổng số trẻ em ở độ tuổi đi học ở mỗi cấp học, cụ thể là:

$$\text{Số trẻ em ở độ tuổi mẫu giáo} = \sum_{t=3\text{tuoi}}^{5\text{tuoi}} (M_t)$$

Trong đó: M_t - Số trẻ em ở lứa tuổi t (tuổi mẫu giáo) ($t=3,4,5$).

$$\text{Số trẻ em ở độ tuổi học sinh tiểu học} = \sum_{t=6\text{tuoi}}^{10\text{tuoi}} (T_t)$$

Trong đó: T_t - Số trẻ em ở lứa tuổi t (tuổi học sinh tiểu học). Tuổi của học sinh tiểu học ở nước ta là từ 6 cho đến hết 10 tuổi (tức là gồm 5 lớp: 1, 2, 3, 4, 5).

$$\text{Số trẻ em ở độ tuổi học sinh trung học cơ sở} = \sum_{t=11\text{tuoi}}^{14\text{tuoi}} (CS_t)$$

Trong đó: CS_t - Số trẻ em ở lứa tuổi t (tuổi trung học cơ sở). Tuổi của học sinh trung học cơ sở ở nước ta là từ 11 đến 14 tuổi (học sinh học qua 4 lớp: 6, 7, 8 và 9).

$$\text{Số trẻ em ở độ tuổi học sinh phổ thông trung học} = \sum_{t=15\text{tuoi}}^{17\text{tuoi}} (TH_t)$$

Trong đó: TH_t là số người ở lứa tuổi t (tuổi học sinh trung học phổ thông). Tuổi học sinh trung học phổ thông ở nước ta là từ 15 đến 17 (học sinh học qua 3 lớp: 10, 11, 12).

- Xác định được tổng số trẻ em đi học (số học sinh ở các cấp bằng cách xác định tỷ lệ dân số trong độ tuổi đi học ở mỗi cấp đến trường. Con số này có thể xác định được dựa trên cơ sở các số liệu đi học của thời kỳ gốc, kết hợp với các mục tiêu quốc gia về phổ cập tiểu học, trung học cơ sở. Công thức tính số học sinh ở các cấp cụ thể như sau:

$$HS_{MN} = \text{Số trẻ em ở độ tuổi mầm non} \times \text{Tỷ lệ trẻ em ở độ tuổi theo học mẫu giáo}$$

$$HST_{TH} = \frac{\text{Số trẻ em ở độ tuổi tiểu học}}{\text{Số trẻ em ở độ tuổi tiểu học}} \times \text{Tỷ lệ trẻ em đi học}$$

$$HS_{THCS} = \frac{\text{Số trẻ em ở độ tuổi trung học cơ sở}}{\text{Số trẻ em ở độ tuổi trung học cơ sở}} \times \text{Tỷ lệ trẻ em đi học}$$

$$HS_{THPT} = \frac{\text{Số trẻ em ở độ tuổi trung học phổ thông}}{\text{Số trẻ em ở độ tuổi trung học phổ thông}} \times \text{Tỷ lệ trẻ em đi học}$$

(2) *Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp các cấp học.* Chỉ tiêu này được xác định trên cơ sở quy mô học sinh theo học và số học sinh tốt nghiệp các cấp học.

Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp (i) = Số học sinh theo học (i) / số học sinh tốt nghiệp (i)
(i là cấp học: mẫu giáo, tiểu học, trung học cơ sở và trung học phổ thông)

Số học sinh theo học từng cấp dựa vào kết quả tính toán của chỉ tiêu trên. Tỷ lệ tốt nghiệp thường được xác định trên cơ sở mục tiêu đặt ra trong phát triển giáo dục hoặc căn cứ vào phương pháp hồi quy xu thế căn cứ vào thực trạng của chỉ tiêu này qua nhiều năm trước.

Thông thường các yếu tố về nhu cầu giáo viên, nhu cầu về trường học và nhu cầu về chi phí cho các cấp học được tính toán cụ thể theo quy mô số lượng học sinh đến trường của các lớp.

1.3. Chỉ tiêu nguồn lực

1.3.1. Nhu cầu lớp học

Định mức chuẩn về sĩ số trung bình một lớp học: Hiện ở Việt Nam đang sử dụng định mức chuẩn về số học sinh trên 1 lớp, có sự điều chỉnh với những vùng có điều kiện phát triển giáo dục khác nhau. Do "Chuẩn" đôi khi là quan điểm của các chuyên gia giáo dục về những mục tiêu cần phấn đấu đối với các tỷ lệ đầu vào nên trong một số trường hợp, những chuẩn này còn có thể chưa phù hợp với tỷ lệ thực tế.

Bảng: Chuẩn về sĩ số trung bình một lớp, phân theo cấp và vùng sinh thái

Đơn vị: Học sinh/lớp

Khu vực	Cấp học			
	Mẫu giáo	Tiểu học	Trung học cơ sở	Trung học Phổ thông
Thành thị	Không có	40	45	50
Vùng cao	Không có	25	30	45
Trung du và đồng bằng	Không có	35	40	45
Cả nước	Không có	35	40	47

(Nguồn: Văn bản 243/CP ngày 28/6/1979; 7977/TT-LB ngày 7/2/1993)

Từ định mức chuẩn ở trên, số lớp học của một cấp học vào thời điểm đầu năm học được tính bằng cách chia tổng số học sinh đi học đầu năm ở cấp đó cho sĩ số chuẩn/lớp của cấp đó. Trong một số trường hợp đặc biệt, sĩ số chuẩn này có thể được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của từng địa phương và từng thời điểm cụ thể:

$$SL_{\text{cấp}(i)} = HS_{\text{cấp}(i)} / (HS/lớp_{\text{cấp}(i)})$$

Trong đó:

$HS/lớp_{\text{cấp}(i)}$: Sĩ số học sinh một lớp vào đầu năm học của một cấp học

$HS_{\text{cấp}(i)}$: Tổng số học sinh đi học đầu năm ở tất cả các lớp của cấp đó

$SL_{\text{cấp}(i)}$: Số lớp của cấp học đó vào đầu năm học.

1.3.2. Nhu cầu phòng học

Số phòng học cần thiết ở mỗi cấp học vào đầu năm được tính bằng cách chia số lớp học của cấp học đó cho vào thời điểm đầu năm học cho tỷ lệ định mức về số lớp học trên một phòng học của cấp đó vào đầu năm. Công thức cụ thể như sau:

$$PH_{\text{cấp}(i)} = SL_{\text{cấp}(i)} / ĐMLPH_{\text{cấp}(i)}$$

Trong đó:

$PH_{\text{cấp}(i)}$: Số phòng học cần thiết ở một cấp học vào đầu năm học

$SL_{\text{cấp}(i)}$: Số lớp của cấp học đó vào thời điểm đầu năm học

$ĐMLPH_{\text{cấp}(i)}$: Số lớp học trên một phòng ở cấp học đó tính vào thời điểm đầu năm.

Định mức chuẩn về số lớp học trên một phòng học được quy định như sau: Cấp Mẫu giáo: 1,17 lớp /1 phòng học; Tiểu học: 1,64 lớp /1 phòng học; THCS: 1,72 lớp /1 phòng học và THPT: 1,46 lớp /1 phòng học.

1.3.3. Nhu cầu giáo viên

Nhu cầu giáo viên cần thiết ở mỗi cấp học vào đầu năm học được tính bằng cách dự báo về số lớp học của cấp đó (đã được tính toán ở trên) vào thời điểm đầu năm với định mức về số giáo viên trên một lớp.

$$GV_{\text{cấp}(i)} = GV/lớp_{\text{cấp}(i)} \times SL_{\text{cấp}(i)}$$

Trong đó:

$GV_{\text{cấp}(i)}$: Số giáo viên cần thiết (chuẩn) cho một cấp học

$GV/lớp_{\text{cấp}(i)}$: Số giáo viên trên một lớp ở cấp học tương ứng

$SL_{\text{cấp}(i)}$: Số lớp học ở cấp học đó vào đầu năm học.

Định mức giáo viên cho một lớp học được tính từ các số liệu hiện tại của kỳ gốc bằng cách lấy tổng số giáo viên mỗi cấp học chia cho số lớp học. Số liệu tính toán sẽ được điều chỉnh cho phù hợp với thời kỳ kế hoạch. Định mức chuẩn về số giáo viên trên một lớp học được quy định như sau: Cấp tiểu học: 1,15 GV/1 lớp học; THCS: 1,85 và THPT: 2,1 GV/lớp học.

Từ tổng số giáo viên cần có mỗi cấp học, căn cứ vào số giáo viên hiện có người ta sẽ tính nhu cầu bổ sung lực lượng giáo viên mới.

1.3.4. Nhu cầu về trường học:

Nhu cầu này được xác định căn cứ vào tổng số học sinh đi học và số lượng học sinh của một trường, công thức như sau:

$$\text{Trường học cấp(i)} = \frac{\text{HS cấp(i)}}{\text{ĐMHS/trường cấp (i)}}$$

Con số mức học sinh của một trường học được xác định căn cứ vào định mức chung của ngành giáo dục hoặc có thể tính toán từ các thực trạng năm gốc bằng cách lấy tổng số học sinh mỗi cấp chia cho số trường học của năm gốc.

1.3.5. Nhu cầu tài chính

Chi phí giáo dục cho các cấp học được xác định bằng cách căn cứ vào toàn bộ số học sinh theo học ở mỗi cấp học và ngân sách chi phí bình quân cho một học sinh.

Số liệu về ngân sách chi phí cho mỗi học sinh có thể xác định từ các mức quy định, mức phấn đấu của nhà nước hoặc có thể căn cứ vào số liệu của kỳ gốc được tính toán bằng cách lấy tổng chi phí ngân sách chi cho giáo dục phổ thông chia cho tổng số học sinh của mỗi cấp học.

Chỉ tiêu chi phí giáo dục nhằm để xác định mức độ yêu cầu nguồn lực tài chính cần hỗ trợ cho hệ thống giáo dục trong thời kỳ kế hoạch.

1.4. Chỉ tiêu kế hoạch đào tạo chuyên môn

Các chỉ tiêu kế hoạch đào tạo bao gồm các chỉ tiêu mục tiêu, các chỉ tiêu phản ánh nhu cầu đào tạo về quy mô và cơ cấu:

- Các chỉ tiêu phản ánh mục tiêu đào tạo bao gồm: tỷ lệ lao động qua đào tạo, cơ cấu lao động qua đào tạo, tỷ lệ sinh viên trên một vạn dân.

- Các chỉ tiêu về quy mô đào tạo

Việc dự tính lượng cán bộ chuyên môn cần thiết đào tạo cần phải căn cứ vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn. Tiếp cận từ tầm vĩ mô, phương pháp Tinbergen - Parnes, do hai nhà kinh tế học là Jan Tinbergen (Hà lan) và Herbert-parnes (Mỹ), đã xác định nhu cầu đào tạo nhân lực trong kỳ kế hoạch từ kế hoạch tăng trưởng GNP. Phương pháp này đưa ra một chuỗi suy luận như sau: GNP → Cơ cấu kinh tế → Tổng số công nhân (lao động) cho nền kinh tế - cơ cấu ngành nghề của lao động → Cơ cấu giáo dục, đào tạo. Như vậy, việc xác định nhu cầu đào tạo theo kế hoạch tăng trưởng GNP có thể tiến hành theo 5 bước:

Bước 1: Xác định và xuất phát từ mục tiêu về tốc độ tăng trưởng GNP trong giai đoạn kế hoạch.

Bước 2: Ước tính sự biến đổi cơ cấu kinh tế nhằm đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế

Bước 3: Xác định tổng nhu cầu về nguồn lực lao động dựa vào sự thay đổi nhất định trong yếu tố năng suất lao động.

Bước 4: Phân loại cơ cấu nhu cầu nguồn lực theo ngành kinh tế, theo đặc điểm và yêu cầu phát triển của từng ngành kinh tế.

Bước 5: Xác định các yêu cầu về nghề nghiệp và đó là giới hạn giáo dục, tức là nhu cầu giáo dục, đào tạo theo từng loại ngành nghề, từng loại chuyên môn.

Năm bước này sẽ dẫn đến một sự ước tính nhu cầu về nhân lực trong khoảng 3-5 năm, vì việc đào tạo ít nhất cũng phải kéo dài trong vài năm.

*** Xác định chỉ tiêu đào tạo.** Bao gồm các chỉ tiêu sau:

- Số lượng tuyển sinh: Trong kế hoạch đào tạo cần phải xác định tổng số sinh viên cần chiêu sinh căn cứ vào nhu cầu bổ sung lực lượng lao động mới, mục tiêu quốc gia về tỷ lệ lao động trải qua đào tạo. Điều quan trọng hơn là căn cứ vào nhu cầu của các ngành trong nền kinh tế để xác định cơ cấu tuyển sinh. Cơ cấu tuyển sinh cần phải cụ thể hoá theo môn học, chuyên ngành học, các tầng bậc giáo dục.

- Số học sinh đang học ở trường. Đây là chỉ tiêu quan trọng phản ánh quy mô chung của giáo dục chuyên nghiệp. Công thức tính số học sinh đang học ở trường như sau:

$$\begin{array}{r} \text{Số học sinh} \\ \text{đang học ở} \\ \text{trường} \end{array} = \begin{array}{r} \text{Tổng số học} \\ \text{sinh đang học} \\ \text{ở trường năm} \\ \text{học trước} \end{array} - \begin{array}{r} \text{Số học sinh} \\ \text{tốt nghiệp} \\ \text{của năm} \\ \text{học trường} \end{array} + \begin{array}{r} \text{Số học} \\ \text{sinh rời} \\ \text{trường} \\ \text{học} \end{array} + \begin{array}{r} \text{Số chiêu} \\ \text{sinh của} \\ \text{năm} \\ \text{học} \end{array}$$

Số học sinh đang học ở trường cũng được phân chia theo ngành học, tầng bậc học, để làm cơ sở cho việc giải quyết các vấn đề về quản lý đầu ra.

- Số học sinh tốt nghiệp. Đó là số học sinh đã học xong, thực tế đã tốt nghiệp, không bao gồm số học sinh đang học. Nó phản ánh kết quả của sự nghiệp giáo dục chuyên nghiệp. Do mỗi năm học đều có số học sinh rời trường học vì một nguyên nhân nào đó, vì vậy số học sinh tốt nghiệp không nhất thiết phải bằng số chiêu sinh.

Ngoài ra, đào tạo một cách có kế hoạch cán bộ chuyên môn, kỹ thuật bằng các hình thức khác như: Qua các phương tiện đại chúng, tại chức, đào tạo từ xa, v.v... cũng là những chỉ tiêu cần phải đặt ra một cách có kế hoạch trong quản lý giáo dục.

2. Bảo đảm các cân đối chủ yếu cho phát triển giáo dục

Để thực hiện được các chỉ tiêu phát triển giáo dục, các nhà quản lý kế hoạch cần thiết phải sử dụng các công cụ, biện pháp chính sách vĩ mô để bảo đảm những cân đối cơ bản, bảo đảm tính thống nhất giữa mục tiêu và các biện pháp thực hiện phát triển giáo dục. Những cân đối và các quan hệ tỷ lệ chủ yếu bao gồm:

2.1. Cân đối giữa mục tiêu giáo dục và các yếu tố nguồn lực chủ yếu cho giáo dục

Đây có thể nói là cân đối quan trọng nhất để bảo đảm quy mô giáo dục, chất lượng giáo dục và các yêu cầu khác trong giáo dục. Các cân đối cụ thể ở lĩnh vực này gồm có:

- Cân đối giữa lực lượng giáo viên với số học sinh đang học ở trường: Tỷ lệ giáo viên và số học sinh đang học ở trường phản ánh hiệu quả và lợi ích của sự nghiệp giáo dục. Tỷ lệ giữa giáo viên và học sinh khác nhau trong những hình thức giáo dục khác nhau nhưng trong điều kiện nhất định nó có mức độ hợp lý của nó, nếu vượt quá mức độ đó, tỷ lệ giáo viên và học sinh quá cao, trách nhiệm của giáo viên quá nặng, khó bảo đảm chất lượng giáo dục. Ngược lại, tỷ lệ này quá thấp, năng lực của giáo viên không được phát huy đầy đủ, là một sự lãng phí đối với sự phát triển của sự nghiệp giáo dục.

- Cân đối giữa các hướng đầu tư khác nhau trong giáo dục. Đầu tư vốn cho giáo dục là toàn bộ tiền vốn toàn xã hội giành cho sự nghiệp giáo dục trong một thời kỳ nhất định. Nó phản ánh quy mô nhân lực và vật lực mà xã hội dùng để khai thác phát triển tài nguyên trí lực.

+ Tiêu chuẩn đánh giá đầu tư trong giáo dục có thích đáng hay không chủ yếu dựa vào ba tiêu chuẩn: Tỷ trọng đầu tư giáo dục trong tổng giá trị sản xuất, tỷ trọng của đầu tư giáo dục trong thu nhập quốc dân, tỷ trọng đầu tư trong giáo dục trong chi tiêu ngân sách chính phủ. Trong giáo dục, xác định đúng đắn các tiêu chuẩn trên là bảo đảm quan trọng cho sự phát triển bình thường của sự nghiệp giáo dục, thoả mãn nhu cầu các loại nhân tài cho phát triển kinh tế và xã hội.

+ Nhìn từ góc độ nguồn vốn: Đầu tư giáo dục bao gồm 3 bộ phận đó là: Vốn từ ngân sách chính phủ, vốn đầu tư của cá nhân người đi học và vốn tự bỏ ra để đào tạo: vốn của trường, vốn vay, vốn huy động từ các tổ chức có nhu cầu đào tạo. Ngoài ra, còn có một bộ phận là vốn viện trợ cho các chương trình giáo dục.

+ Quan điểm điều tiết cân đối này là: Bảo đảm tính chủ đạo của đầu tư từ ngân sách nhà nước (kể cả các chương trình viện trợ của nước ngoài), duy trì một tỷ lệ thích đáng chi phí đầu tư từ ngân sách cho giáo dục, đặc biệt là giáo dục phổ cập và giáo dục

tài năng, nhân tài, giáo dục cho các vùng sâu vùng xa. Đồng thời phải suy tính đầy đủ đến tổng lượng vật lực mà nền kinh tế có thể đem lại cho sự nghiệp giáo dục, sử dụng các chính sách, các kênh thật linh hoạt thông qua sự đa dạng hoá các loại hình đào tạo, đa dạng hoá các hình thức đóng góp đặc biệt khuyến khích sự đóng góp của cá nhân và các tổ chức, tập đoàn kinh tế để đảm bảo cho sự nghiệp giáo dục phát triển mạnh mẽ theo đà phát triển kinh tế. Kế hoạch 5 năm 2006-2010 phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam đã xác định cụ thể nhiệm vụ: Nhà nước dành tỷ lệ ngân sách thích đáng, kết hợp đẩy mạnh xã hội hoá phát triển giáo dục và đào tạo; huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho giáo dục và đào tạo; chủ động dành một lượng kinh phí thích đáng của ngân sách để tăng nhanh số học sinh, sinh viên, nghiên cứu sinh được đào tạo ở các nước phát triển.

+ Nhìn từ góc độ nội dung đầu tư thì chi tiêu giáo dục chủ yếu vào hai mặt: kinh phí chi tiêu thường xuyên và đầu tư xây dựng cơ bản. Giữ vững khoản chi tiêu thường xuyên cần thiết là điều kiện tài lực duy trì sự nghiệp giáo dục làm việc bình thường và phát triển. Đầu tư xây dựng cơ bản là rất cần thiết để mở rộng quy mô giáo dục, xây dựng môi trường dạy học tốt cải thiện điều kiện thầy, trò.

2.2. Cân bằng trình độ giáo dục ở thành phố và nông thôn.

Nước ta hiện nay vẫn có khoảng 76% dân số cả nước là sống ở nông thôn, sự nghiệp giáo dục mặc dù đã phát triển mạnh nhưng tuyệt đại đa số các trường học, nhất là các trường đại học lại phân bố ở các thành phố, hình thành trình độ giáo dục ở thành thị thì cao, trình độ giáo dục ở nông thôn thấp. Giáo dục ở nông thôn đặc biệt là vùng núi trở lên lạc hậu so với nhu cầu phát triển. Làm cho trình độ giáo dục ở thành thị và nông thôn từng bước xích lại gần nhau, sẽ tạo điều kiện thúc đẩy toàn bộ nền kinh tế quốc dân phát triển nhanh chóng. Muốn thu nhỏ khoảng cách giữa thành thị và nông thôn đòi hỏi suy tính ưu tiên thích đáng cho việc phát triển giáo dục ở nông thôn về tất cả các mặt: phân phối đội ngũ giáo viên, tiền vốn và các vật lực khác. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam thời kỳ 2001 -2010 cũng nhấn mạnh về vấn đề này như sau: cần nhấn mạnh nhiều hơn cho giáo dục ở nông thôn, miền núi; bảo đảm điều kiện học tập cho con em những người có công và gia đình nghèo.

2.3. Bảo đảm những cân đối trong cơ cấu và loại hình đào tạo, trong đó bao gồm.

- Cân đối tỷ lệ giữa giáo dục đại học, chuyên nghiệp với giáo dục trung học, tiểu học.

Việc đào tạo nói chung phải qua mấy giai đoạn: tiểu học, trung học, đại học. Đây là hoạt động đặc thù của ngành giáo dục, giáo dục trung, tiểu học là cơ sở của đào

tạo nhân tài, có ý nghĩa phổ cập vô cùng quan trọng. Giáo dục đại học là giai đoạn cao của đào tạo nhân tài, là giai đoạn cung cấp tri thức kỹ thuật chuyên nghiệp và bồi dưỡng khả năng kỹ thuật chuyên nghiệp. Trong điều kiện hiện nay, giáo dục đại học còn chưa thể phổ biến rộng rãi, giáo dục trung học cũng không thể phổ cập hoàn toàn. Điều này khiến cho các giai đoạn khác nhau của giáo dục có kim tự tháp. Xử lý hợp lý mối quan hệ giữa các hình thức giáo dục sẽ đáp ứng các nhu cầu đào tạo về các loại nguồn lực cho nền kinh tế và xã hội.

- Cân đối giữa các loại giáo dục, đào tạo chuyên môn, nghề nghiệp. Đây là loại cân đối bảo đảm đào tạo đáp ứng được các nhu cầu của nền kinh tế và xã hội trong loại cân đối này, cần quan tâm đến cân đối giữa giáo dục đại học - trung cấp - công nhân kỹ thuật, cân đối các chuyên môn, chuyên ngành khác nhau.

2.4. Bảo đảm cân đối giữa giáo dục quốc lập với giáo dục dân lập và các hình thức giáo dục khác.

Nếu phân loại theo các hình thức đào tạo về cơ bản có hai hình thức: quốc lập: đó là giáo dục do nhà nước đầu tư và quản lý còn giáo dục dân lập là do dân tự đóng góp vốn và các loại chi phí cho giáo dục. Trong điều kiện hiện nay chủ trương đa dạng hoá các loại hình giáo dục đã khiến cho hình thức giáo dục dân lập phát triển không chỉ ở giáo dục phổ thông mà còn giáo dục chuyên nghiệp. Đây là xu thế tốt để bổ sung cho giáo dục nhà nước. Trong tổng thể này, quan điểm cân đối vẫn là bảo đảm tính trụ cột và chủ đạo của giáo dục quốc lập trong mọi hình thức giáo dục. Giáo dục dân lập và các hình thức quá độ cũng cần phải đặt ra dưới sự quản lý tâm vĩ mô của nhà nước và từng bước đi vào quỹ đạo phát triển có kế hoạch. Tuy vậy, phải coi trọng giáo dục dân lập, khuyến khích giáo dục dân lập trên cơ sở tăng cường sự chỉ đạo của nhà nước đối với giáo dục dân lập.

C KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN SỰ NGHIỆP Y TẾ - CHỮA BỆNH

I. VỊ TRÍ VÀ ĐẶC ĐIỂM, NHIỆM VỤ CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN Y TẾ.

1. Khái niệm và vị trí của kế hoạch phát triển y tế

Hoạt động y tế chữa trị bệnh là hoạt động lấy cơ cấu phục vụ việc chữa bệnh làm trung tâm, lấy lao động của nhân viên y tế làm chủ thể, lấy các thành viên xã hội làm đối tượng phục vụ khi ốm đau, dự phòng bệnh tật, tăng cường sức khoẻ, nâng cao tố chất con người, cải thiện và sáng tạo môi trường sản xuất, điều kiện sống hợp với yêu cầu vệ sinh. Kế hoạch y tế chữa trị bệnh là một bộ phận cấu thành trong kế hoạch phát triển xã hội của quốc gia hoặc địa phương, nó không hoạt động y tế theo các mục tiêu xác định trước, đưa ra hệ thống chính sách, thực hiện sự sắp đặt và quy hoạch

chung thống nhất các hoạt động y tế, đưa ra các giải pháp có liên quan đến thực hiện các mục tiêu đặt ra nhằm bảo đảm hiệu quả kinh tế và xã hội của hoạt động y tế. Vị trí của hoạt động y tế chữa bệnh quyết định vị trí và tác dụng của kế hoạch y tế chữa trị bệnh trong hệ thống kế hoạch phát triển xã hội. Nó thể hiện trên các mặt sau:

1.1. Hoạt động y tế chữa trị bệnh làm cho dân số và sức lao động xã hội được bảo vệ và tiếp tục kéo dài.

Marx đã chỉ ra rất rõ ràng đối tượng và chức năng của hoạt động y tế chữa trị bệnh, ông cho rằng: Tiền đề thứ nhất của lịch sử loài người chính là sự tồn tại của cá nhân. Bởi vậy, sự thực cụ thể đầu tiên cần được xác định là những tổ chức xác thịt của cá nhân và mối quan hệ giữa chúng chịu sự ràng buộc của tổ chức xác thịt với giới tự nhiên. Hoạt động y tế chữa trị bệnh là dùng chức năng riêng có của mình để thoả mãn nhu cầu một cơ thể khoẻ mạnh, trưởng thành, cung cấp liên tục người lao động cho các lĩnh vực sản xuất vật chất và phi sản xuất. Kế hoạch y tế chữa trị bệnh là điều khiển và chỉ đạo hợp lý hoạt động chữa trị bệnh, đem lại hạnh phúc cho loài người, thúc đẩy xã hội phát triển.

1.2. Hoạt động y tế chữa trị là bảo vệ sức khoẻ của sức lao động thúc đẩy phát triển kinh tế.

Đối tượng chính của hoạt động y tế là nhân tố quan trọng nhất của lĩnh vực sản xuất vật chất - sức lao động. Thông qua việc phòng, chữa bệnh tật cho người lao động, uốn nắn và khôi phục khả năng hoạt động cho người bị thương tật, thực sự có thể trực tiếp tăng cường thể lực của người lao động, giảm bớt thời gian lao động bị mất, nâng cao năng suất lao động, tăng thêm nhiều của cải cho xã hội. Do vậy, kế hoạch y tế chữa trị bệnh và kế hoạch sức lao động có mối quan hệ mật thiết với các kế hoạch phát triển kinh tế. Lập và thực hiện kế hoạch y tế chữa trị ra sao cho có tác dụng là vô cùng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế.

1.3. Hoạt động y tế chữa trị có thể thúc đẩy tiến bộ xã hội và văn minh xã hội.

Tác dụng của hoạt động y tế chữa trị không chỉ bó hẹp ở lĩnh vực kinh tế, nó còn liên quan tới sự phồn vinh và hưng thịnh của một quốc gia hay một dân tộc. Một dân số có một số lượng nhất định, thích ứng với tài nguyên xã hội và kinh tế là điều kiện tiền đề cơ bản để một xã hội sinh tồn và phát triển. Hoạt động y tế chữa bệnh với loại hình tái sản xuất dân số, số lượng và tố chất dân số có quan hệ trực tiếp với nhau. Chỉ tiêu y tế chữa trị đạt tới trình độ tương đối cao, tái sản xuất mới có thể chuyển từ loại hình truyền thống sang loại hình hiện đại, mới bảo đảm cho việc nâng cao không ngừng tố chất của dân số trong điều kiện hiện đại hoá.

1.4. Sự nghiệp y tế chữa trị là một ngành xã hội, tiến bộ của bản thân nó là sự phát triển kinh tế - xã hội.

Trong hệ thống kế hoạch, hoạt động y tế chữa trị thuộc nội dung của kế hoạch xã hội. Nhưng nếu nói về tính chất của nó thì hoạt động y tế chữa trị mang tính 2 mặt: một là, nó có thuộc tính phúc lợi xã hội, không lấy lợi ích làm mục đích; mặt khác, nó lại có tính doanh lợi, kinh tế, cần có lợi ích kinh tế. Đương nhiên trong tình trạng trình độ phát triển kinh tế ở mức độ thấp thì mặt thứ nhất là chính. Theo đà phát triển của kinh tế - xã hội, một số dịch vụ y tế bảo vệ sức khoẻ ở tầng cao sẽ phát triển mạnh, bộ phận này cần phải được hạch toán kinh tế, nâng cao hiệu quả kinh doanh. Như vậy, vừa có lợi cho việc phát triển sự nghiệp y tế, vừa có lợi cho việc thoả mãn nhu cầu của con người muốn được phục vụ sức khoẻ ở mức độ cao khi mức sống được nâng lên, đồng thời cũng thúc đẩy kinh tế phát triển.

2. Những đặc trưng cơ bản của kế hoạch phát triển y tế

Sự nghiệp y tế chữa trị là một ngành xã hội đặc thù, có đặc trưng vận hành độc đáo, do đó cũng quyết định một số đặc trưng của kế hoạch y tế chữa trị khác với kế hoạch khác. Khái quát lại những đặc trưng này như sau:

2.1. Kế hoạch hoá y tế chữa trị lấy kế hoạch gián tiếp làm chính

Chữa trị là một hình thức phục vụ đặc thù lấy thầy thuốc làm môi giới triển khai để bảo vệ và tăng cường sức khoẻ cho các thành viên xã hội. Nói theo nghĩa thông thường, bệnh nhân là người tiêu dùng thuốc - một loại hàng hoá đặc thù, khác với hàng hoá thông thường về quan hệ cung - cầu, giữa thuốc và bệnh nhân có môi giới trung gian đó là thầy thuốc.

Trong quá trình thầy thuốc chữa trị cho bệnh nhân, việc làm này có tính hai mặt: tính bị động và tính lũng đoạn.

- Tính bị động thể hiện ở việc: cứu sống người là thiên chức xã hội giao cho người thầy thuốc, chữa trị cho những người nào không tùy thuộc vào ý muốn của bản thân thầy thuốc.

- Còn mặt lũng đoạn tức là người tiêu dùng (bệnh nhân) dùng thuốc không phải tự mình lựa chọn, mà do thầy thuốc quyết định, thầy thuốc có quyền quyết định bệnh nhân phải chữa trị ra sao. Đối với quá trình chữa trị có tính hai mặt như thế thì kế hoạch y tế chữa trị chỉ có thể quản lý một cách gián tiếp.

2.2. Kế hoạch hoá y tế chữa trị lấy việc sắp xếp quy mô và điểm, mạng lưới y tế chữa trị làm trọng điểm của việc điều khiển

Tài nguyên của hoạt động y tế chữa trị tương đối đơn nhất, sức lao động có tính

chất chiều sâu, quá trình phục vụ của nó và quá trình người bệnh được phục vụ đan xen vào nhau.

Người phục vụ và người có nhu cầu được chữa trị trực tiếp gặp nhau, nơi phục vụ chữa trị (bệnh viện) vừa là nơi cung cấp việc phục vụ chữa trị, vừa là nơi tiêu dùng việc phục vụ chữa trị đó. Do đó, quyết định kế hoạch y tế chữa trị không thể giống như các kế hoạch khác, thông qua dự trữ, điều phối sản xuất để điều tiết cung cầu mà ở đây cần phải căn cứ vào quy luật biến đổi của đối tượng phục vụ, xác định quy mô y tế chữa trị hợp lý để thoả mãn nhu cầu xã hội về y tế xã hội. Đồng thời, nhu cầu chữa bệnh lại mang tính khu vực, điều này đòi hỏi kế hoạch y tế chữa trị sắp xếp hợp lý cơ cấu y tế chữa trị để hình thành một mạng lưới y tế chữa trị phân tán khắp các khu vực của xã hội và có liên quan đến nhau, đáp ứng được nhu cầu chữa trị khác nhau ở các khu vực khác nhau. Do vậy, phối hợp như thế nào cho tốt các điểm, mạng lưới phục vụ và các mối quan hệ nội bộ của y tế chữa trị trở thành nội dung quan trọng của quản lý kế hoạch y tế chữa trị.

3. Nhiệm vụ của kế hoạch y tế chữa bệnh

Kế hoạch hoá y tế chữa trị bệnh với tư cách là kế hoạch xã hội có các nhiệm vụ chủ yếu sau:

- Xác định mục tiêu phát triển sự nghiệp y tế chữa trị

Đây có thể gọi là phần xác định các kết quả cần đạt được cho sự nghiệp phát triển y tế chữa trị bệnh trong thời kỳ kế hoạch. Các mục tiêu kết quả này về cơ bản phụ thuộc vào chiến lược phát triển con người của đất nước trong tương lai dài và cụ thể trong từng giai đoạn kế hoạch như thế nào. Ở Việt Nam thời kỳ 2001 -2005 được đặt ra nhằm giải quyết các nhiệm vụ cụ thể là: cải thiện các chỉ tiêu sức khoẻ, nâng thể trạng và tầm vóc của người Việt Nam và tăng tuổi thọ lên khoảng 70 tuổi vào năm 2005. Thực hiện mục tiêu vì trẻ em, giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 1 tuổi xuống còn 30%, tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi xuống còn 35%, tỷ lệ tử vong của bà mẹ liên quan đến thai sản xuống còn 0,9%, giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em dưới 5 tuổi xuống còn 22-25% vào năm 2005.

- Xác định các chỉ tiêu về quy mô và tốc độ phát triển sự nghiệp y tế chữa trị, nhất là xác định mức đầu tư thích đáng cho y tế bảo đảm cho sự nghiệp y tế phát triển thích ứng với phát triển kinh tế và phù hợp với yêu cầu của các mục tiêu quốc gia về nâng cao tuổi thọ và phát triển thể trạng con người.

- Thực hiện việc phân bố sắp xếp điểm, mạng lưới y tế chữa trị, mở rộng diện dịch vụ y tế chữa trị.

- Đề xuất các chính sách điều tiết vĩ mô nhằm phát triển sự nghiệp y tế chữa trị và điều chỉnh các quan hệ tỷ lệ và kết cấu nội bộ mọi quan hệ đó; sử dụng các chính sách để tăng cường khả năng kinh doanh của sự nghiệp y tế chữa trị, nâng cao lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội của hoạt động y tế chữa bệnh.

Những nét tổng quan về chiến lược và chính sách phát triển y tế của nước ta đã được thể hiện rõ trong kế hoạch 5 năm 2001-2005 như sau: Hoàn chỉnh quy hoạch và củng cố, nâng cấp mạng lưới y tế cơ sở, có bác sĩ làm việc ở tất cả các trạm y tế xã đồng bằng và trung du, phần lớn các xã miền núi. Tiếp tục củng cố và phát triển thêm một số bệnh viện ở một số tuyến, nhất là ở vùng sâu, vùng xa, giải quyết một bước tình trạng thiếu giường bệnh đảm bảo sự bình đẳng hưởng thụ các dịch vụ về y tế cho các tầng lớp dân cư. Hiện đại hoá một số bệnh viện đầu ngành, các trung tâm y tế chuyên sâu và một số bệnh viện khu vực.

Những nội dung chủ yếu trong số các công việc của kế hoạch hoá hoạt động y tế nói trên có liên quan đến phương pháp luận cụ thể sẽ được phân tích lần lượt dưới đây.

II. CÁC CHỈ TIÊU KẾ HOẠCH Y TẾ - CHỮA TRỊ BỆNH VÀ PHƯƠNG PHÁP TÍNH TOÁN

1. Các chỉ tiêu mục tiêu phát triển y tế

Căn cứ vào chiến lược phát triển con người xác định trong các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, từ những chỉ tiêu mục tiêu quốc gia về dân số, kế hoạch hoá gia đình, người ta tiến hành xác định các chỉ tiêu mục tiêu về phát triển y tế sau đây:

- Các chỉ tiêu về bảo đảm tuổi thọ và thể trạng con người. Các mục tiêu đó thường được xác định trong các kế hoạch phát triển 5 năm và chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước như: Tuổi thọ bình quân - đây là chỉ tiêu có liên quan đến chăm sóc y tế và bệnh tật. Tuổi thọ bình quân thấp có thể do bệnh dịch đã giết chết hàng triệu người hoặc do trẻ em chết yểu nhiều, điều kiện vệ sinh chăm sóc y tế kém.

- Mục tiêu về giảm tỷ lệ chết của trẻ sơ sinh – chỉ tiêu này thường được tính theo 2 nhóm tuổi: tỷ lệ trẻ em chết dưới 1 tuổi và tỷ lệ trẻ em chết dưới 5 tuổi.

- Tỷ lệ suy dinh dưỡng của trẻ em: bao gồm tỷ lệ suy dinh dưỡng về chiều cao, cân nặng, tỷ lệ suy dinh dưỡng chung. Đây là chỉ tiêu phản ánh kết quả của công tác chăm sóc sức khỏe của ngành y tế đối với trẻ em.

- Tỷ lệ phụ nữ tử vong vì lý do sinh sản: việc đặt mục tiêu giảm tỷ lệ này phản ánh kết quả đầu ra của công tác chăm sóc sức khỏe cho phụ nữ trong giai đoạn thai sản, một nội dung quan trọng trong công tác chăm sóc sức khỏe ban đầu.

2. Các chỉ tiêu phản ánh kết quả hoạt động của ngành y tế, chăm sóc sức khỏe

Đây là các chỉ tiêu phản ánh kết quả đầu ra cụ thể thể hơn, nó chính điều kiện để đạt được các chỉ tiêu mục tiêu. Các chỉ tiêu này chủ yếu hướng vào các hoạt động chăm sóc sức khỏe ban đầu. Chăm sóc sức khỏe ban đầu được hiểu là các hoạt động chăm sóc sức khỏe thiết yếu dựa trên cơ sở kỹ thuật thực hành đến tận cá nhân, cộng đồng dân cư với mức giá cả chấp nhận được hoặc là miễn phí. Các hoạt động này bao gồm:

- Chỉ tiêu giáo dục sức khỏe cộng đồng
- Chỉ tiêu liên quan đến bảo đảm cung cấp thực phẩm đầy đủ chất dinh dưỡng (chương trình dinh dưỡng)
- Tỷ lệ trẻ em trên 1 tuổi được tiêm phòng dịch. Chỉ tiêu này tính tỷ lệ trẻ em được sử dụng vắc -xin phòng dịch bệnh trong chương trình phòng dịch bệnh cho trẻ em toàn cầu.
- Tỷ lệ tiêm chủng phòng chống các loại bệnh như: lao phổi, bệnh phong (hủi), v.v....
- Chỉ tiêu liên quan đến chăm sóc bà mẹ trẻ em: Tỷ lệ những lần sinh được sự giúp đỡ của nhân viên y tế chỉ tiêu này bao gồm tỷ lệ trẻ em sinh ra được sự giúp đỡ của bác sỹ, y sỹ, nữ hộ sinh đã được đào tạo cơ bản.
- Số lần thăm khám bình quân đầu người tại các cơ sở y tế do người có trình độ chuyên môn thực hiện.
- Chỉ tiêu liên quan đến cung cấp các loại thuốc thiết yếu
- Chỉ tiêu liên quan đến cung cấp nước sạch.

3. Các chỉ tiêu phản ánh điều kiện cho phát triển y tế và chăm sóc sức khỏe (nguồn lực cho y tế)

(1) *Nhu cầu về bác sỹ.*

Nhu cầu về bác sỹ được tính bằng cách chia toàn bộ dân số cho mức dân số cho một bác sỹ. Chỉ tiêu này có tác dụng phản ánh sự phát triển y tế trong kỳ kế hoạch như thế nào, là cơ sở để xác định số bác sỹ mới cần bổ sung, điều chỉnh và đào tạo mới.

Công thức :

$$\frac{\text{Số bác sỹ cần có kỳ kế hoạch}}{\text{hoạch}} = \frac{\text{Tổng dân số kỳ kế hoạch}}{\text{Mức dân số của một bác sỹ}}$$

Số dân trên một bác sỹ có thể là mục tiêu đặt ra cho kỳ kế hoạch. Đây là mục tiêu quốc gia phát triển xã hội, hoặc cũng có thể xác định bằng chia tổng dân số của kỳ

gốc cho tổng số bác sỹ kỳ gốc để làm cơ sở số liệu tính toán cho kỳ kế hoạch.

(2) *Nhu cầu về y tá.* Cũng được xác định tương tự như trên, tức là căn cứ vào tổng số dân số kỳ kế hoạch và mức dân số cho một y tá, y sỹ. Công thức cụ thể là:

$$\text{Số y tá y sỹ cần có kỳ kế hoạch} = \frac{\text{Tổng dân số kỳ kế hoạch}}{\text{Mức dân số của một y tá, y sỹ}}$$

Có thể xác định mức dân số trên một y sỹ, y tá bằng cách lấy tổng dân số kỳ gốc chia cho tổng số y tá, y sỹ kỳ gốc, sau đó điều chỉnh phù hợp với kỳ kế hoạch.

(3) *Nhu cầu về trạm y tế*

Nhu cầu về các trạm y tế được tính bằng cách căn cứ vào tổng lượng dân số kỳ kế hoạch và tỷ lệ số dân trên một trạm y tế. Công thức tính là:

$$\text{Số trạm y tế cần có kỳ kế hoạch} = \frac{\text{Toàn bộ dân số kỳ kế hoạch}}{\text{Số dân trên một trạm y tế}}$$

Số dân trên một trạm y tế có thể ước tính bằng cách lấy toàn bộ dân số kỳ gốc chia cho số trạm y tế hiện có kỳ gốc.

Chỉ tiêu nhu cầu trạm y tế thể hiện sự phát triển y tế trong tương lai cần thiết phải mở rộng như thế nào, đặc biệt là thể hiện sự phát triển mạng lưới y tế địa phương tỉnh, huyện, xã, v v...

(4) *Nhu cầu về các bệnh viện.* Ngoài việc xác định nhu cầu về các trạm y tế thể hiện việc phát triển mạng lưới y tế địa phương rộng khắp, cần phải xác định nhu cầu về số lượng bệnh viện cần có, đây là thể hiện sự phát triển mở rộng các cơ sở y tế tập trung, có trang bị hiện đại trong tương lai. Nhu cầu về số lượng bệnh viện được xác định căn cứ vào quy mô dân số kỳ kế hoạch và số dân trên một bệnh viện. Công thức xác định là:

$$\text{Số bệnh viện cần có kỳ kế hoạch} = \frac{\text{Tổng dân số kỳ kế hoạch}}{\text{Số dân trên một bệnh viện}}$$

Số dân trên một bệnh viện có thể sử dụng theo các định mức, theo các số liệu tham khảo của các nước có cùng trình độ hoặc tính căn cứ vào số liệu gốc tính từ tổng số dân số kỳ gốc chia cho số bệnh viện có ở kỳ gốc.

(5) *Nhu cầu về giường bệnh:* đây là chỉ tiêu phản ánh sự phát triển y tế trong tương lai.

Nó được tính bằng cách lấy tổng quy mô dân số kỳ kế hoạch chia cho số dân trên một giường bệnh. Công thức tính là:

$$\text{Số giường bệnh cần có kỳ kế hoạch} = \frac{\text{Tổng dân số kỳ kế hoạch}}{\text{Số dân trên một giường bệnh}}$$

Số dân trên một giường bệnh có thể được tính theo số liệu gốc bằng cách lấy tổng số dân kỳ gốc chia cho số giường bệnh hiện có kỳ gốc. Kết quả tính toán được có thể được điều chỉnh theo mục tiêu của các kế hoạch phát triển.

(6) *Chi phí y tế thường xuyên hàng năm.* Đây là chỉ tiêu thể hiện quy mô chi phí thường xuyên cần phải đầu tư trong kỳ kế hoạch để bảo đảm các nhu cầu về quy mô và chất lượng chữa trị bệnh cho dân cư của đất nước. Để tính toán chỉ tiêu này, người ta dựa vào mức chi phí về y tế bình quân cho một người dân, mức này có thể lấy từ mục tiêu đặt ra ở phạm vi kế hoạch quốc gia phát triển kinh tế - xã hội, có thể xác định từ số liệu năm gốc bằng cách lấy toàn bộ chi phí y tế thường xuyên trong năm chia cho dân số của năm đó, sau đó điều chỉnh cho phù hợp với mục tiêu của thời kỳ kế hoạch. Công thức tính toán như sau:

$$\text{Chi phí thường xuyên cho hoạt động y tế} = \frac{\text{Chi phí thường xuyên về y tế}}{\text{Tổng dân số kỳ kế hoạch}}$$

Xác định quy mô phát triển của y tế chữa trị là nội dung quan trọng nhất trong kế hoạch. Nó được xác định dựa vào sự cân đối giữa tài nguyên của y tế chữa trị và nhu cầu y tế chữa trị phục vụ của kỳ kế hoạch. Khi xác định các chỉ tiêu này, cần quán triệt những yêu cầu sau đây:

- Theo đà phát triển của kinh tế - xã hội và mức sống của nhân dân không ngừng được nâng cao, quy mô của hoạt động y tế chữa trị cần được mở rộng tương ứng. Tốc độ phát triển của nó phải nhanh hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế một cách thích đáng.

Phát triển hoạt động y tế chữa trị cần phải bảo đảm cho toàn thể thành viên xã hội được hưởng thụ một cách công bằng, hợp lý sự phục vụ của y tế. Trong việc mở rộng quy mô, cần đặc biệt coi trọng sự phát triển y tế công cộng, hoạt động y tế chữa trị cơ bản đối với cá nhân.

- Quy mô phát triển y tế chữa trị cần tính đến sự kết hợp tốt nhất giữa lợi ích kinh tế và xã hội, đặc biệt chú trọng lợi ích xã hội.

III. BẢO ĐẢM DUY TRÌ CÁC MỐI QUAN HỆ TỶ LỆ THÍCH ỨNG CỦA HOẠT ĐỘNG Y TẾ CHỮA TRỊ BỆNH

Các quan hệ tỷ lệ của hoạt động y tế chữa trị là rất phức tạp, những quan hệ tỷ lệ này có cân đối hay không ảnh hưởng quan trọng đến sự phát triển của sự nghiệp y tế chữa trị.

Quan hệ tỷ lệ có liên quan với hoạt động y tế hình thành một hệ thống nhiều tầng, bậc. Nó vừa bao gồm quan hệ giữa hoạt động y tế chữa trị với phát triển kinh tế,

lại cũng bao gồm cả mối quan hệ giữa hoạt động y tế chữa trị với các hoạt động khác. Trong kế hoạch phát triển sự nghiệp y tế chữa trị, các quan hệ tỷ lệ sẽ là chỗ dựa chính để xác định quy mô và tốc độ phát triển của hoạt động y tế chữa trị. Và sau khi các chỉ tiêu phản ánh quy mô và tốc độ phát triển được hình thành thì trọng tâm của kế hoạch là điều phối tốt các tỷ lệ nội bộ hoạt động y tế. Những quan hệ tỷ lệ chủ yếu gồm có:

1. Lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội

Giữa lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội của hoạt động y tế tồn tại mối quan hệ vô cùng phức tạp. Về căn bản, hai mặt này là sự thống nhất của đối lập có thể thúc đẩy lẫn nhau, nhưng trong thực hiện, mâu thuẫn giữa hai cái thường tương đối nổi bật. Điều phối tốt mối quan hệ này là một vấn đề quan trọng.

Hoạt động y tế chữa bệnh lấy lợi ích xã hội làm trọng điểm, lợi ích xã hội biểu hiện ở chỗ thành viên xã hội được hưởng sự phục vụ của y tế nâng cao sức khoẻ. Trình độ sức khoẻ nâng lên chủ yếu phản ánh bằng các chỉ tiêu như: tuổi thọ bình quân, tỷ lệ tử vong, tỷ lệ tàn phế, tỷ lệ mắc bệnh, v.v...

Lợi ích kinh tế nên hiểu ở đây là ảnh hưởng của lợi ích xã hội của hoạt động y tế đối với hoạt động kinh tế tức là lợi ích của đầu tư sức khoẻ. Nó có thể được quan niệm là chi phí cơ hội của hoạt động y tế chữa trị. Đầu tư sức khoẻ giúp hạ thấp chi phí sản xuất sức lao động. Ví dụ như hạ thấp tỷ lệ trẻ em tử vong và dẫn đến hạ thấp chi phí nuôi dưỡng thực tế bình quân cho một trẻ em. Mặt khác, đầu tư sức khoẻ có thể tăng thêm thời gian lao động xã hội của người lao động, vì chất lượng sức khoẻ tăng lên, kéo dài tuổi thọ và do đó kéo dài thời gian tham gia lao động xã hội, sáng tạo nhiều của cải hơn cho xã hội. Ngoài ra còn có thể giảm bớt ngày nghỉ việc do ốm đau của người lao động. Nếu hiểu theo cách như vậy thì lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội của hoạt động y tế không hề mâu thuẫn với nhau. Tuy vậy cũng cần hiểu lợi ích kinh tế theo nghĩa lợi nhuận hạch toán của hoạt động y tế tức là mức thu lợi cho chính ngành y tế. Đây cũng là một yêu cầu đặt ra cho ngành y tế trong cơ chế thị trường hiện nay, đặc biệt để tăng khả năng tự đầu tư cho mình. Đúng trên góc độ này, chính phủ cũng cần có những cơ chế chính sách mức thu phí cao đối với các loại hình y tế chữa bệnh nào và các đối tượng phải chịu mức giá thị trường trong y tế chữa bệnh.

Quan điểm chung của điều phối đúng đắn quan hệ tỷ lệ này là:

- Cần phải nhận thức đầy đủ tính chất phúc lợi của hoạt động y tế chữa bệnh, thực sự coi hoạt động y tế chữa trị là một khoản đầu tư sức khoẻ của xã hội. Điều này phải trở thành nguyên tắc chung để xử lý mối quan hệ giữa lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội của hoạt động y tế chữa trị.

- Coi việc nâng cao lợi ích xã hội là mục tiêu chung của phát triển hoạt động y tế chữa trị, khi lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội xung đột nhau thì cái trước phải phục tùng cái sau.

- Đồng thời với việc bảo đảm nâng cao không ngừng lợi ích xã hội, phải không ngừng nâng cao lợi ích kinh tế của nó bằng cách tăng cường quản lý hoạt động y tế.

- Nâng cao lợi ích kinh tế của hoạt động y tế chữa trị chỉ có thể thực hiện bằng con đường như: mở rộng quy mô phục vụ, nâng cao chất lượng phục vụ, tăng cường hạch toán nội bộ.

2. Tính phúc lợi và tính phục vụ.

Hoạt động y tế chữa bệnh ở giai đoạn hiện nay của nước ta đứng về nhà nước mà nói, đó là một sự nghiệp phúc lợi xã hội. Nhìn về góc độ ngành sản nghiệp nó lại thuộc ngành nghề phục vụ xã hội. Với một ý nghĩa nhất định hai cái đó thống nhất nhưng cũng có mâu thuẫn với nhau, không thể thay thế cho nhau. Mâu thuẫn của nó thể hiện một mặt phải để cho thành viên xã hội được hưởng phúc lợi nhiều hơn song không phải chi hoặc chi ít cho các khoản phí y tế chữa trị. Mặt khác phải làm cho ngành y tế chữa trị thu được phí chữa trị để bù đắp hoặc giảm bớt chi cho chữa trị, nâng cao hiệu suất sử dụng đầu tư cho hoạt động y tế, nâng cao thu nhập cho nhân viên y tế. Mấu chốt của việc xử lý đúng đắn mối quan hệ này là giá cả phục vụ của ngành y tế chữa trị.

Giá cả phục vụ của ngành y tế là một loại giá cả đặc thù. Một mặt giá trị phục vụ rất khó xác định vì lao động có giá trị phục vụ là loại lao động phức tạp, mặt khác giá cả phục vụ của y tế chữa bệnh cách xa cơ chế thị trường. Trong thực tế, khoản nhà nước hàng năm đầu tư cho hoạt động y tế với tư cách là kinh phí hàng năm dành cho sự nghiệp phúc lợi, không thể thu hồi toàn bộ vào chi phí phục vụ. Khoản kinh phí nhà nước cấp hàng năm cho y tế đại bộ phận chi cho lương của công nhân viên chức ngành y tế, cho nên cấu thành giá cả phục vụ y tế cần phải trừ đi phần này. Đồng thời, khoản vốn cố định phi sản xuất nhà nước đầu tư cho ngành cần phải coi là chi cho phúc lợi xã hội, không thể đưa vào giá phục vụ. Nhưng thuốc men và vật liệu y tế dùng để chữa trị phải căn cứ vào giá trị thực tế và sự biến đổi cung - cầu thị trường để tính giá cả.

Khi xác định quan hệ tỷ lệ này, còn phải thấy rằng trong các thành viên xã hội, tuyệt đại đa số là khoẻ mạnh, chỉ có một số ít cần được phục vụ chữa trị, đối với mỗi thành viên xã hội, thời gian người đó cần được phục vụ chữa trị được phân bổ theo nguyên tắc: tập trung ở khoảng tuổi tác đặc thù nào đó. Nhưng đối với việc phục vụ y tế có tính chất phúc lợi lại là cái mà mỗi thành viên xã hội đều đòi hỏi. Bởi vậy, cần

coi trọng đặc tính phân bố rộng rãi việc phục vụ có tính chất phúc lợi của y tế khiến cho nhiều thành viên xã hội được hưởng nhiều hơn phúc lợi y tế.

Theo yêu cầu của kinh tế hàng hoá hiện nay hầu hết các hoạt động phục vụ y tế chữa trị đều có thu tiền. Làm như vậy là cần thiết để có thể bù đắp các khoản chi cho thuốc men, tăng thêm thu nhập kinh tế, tăng cường tinh thần trách nhiệm, nâng cao chất lượng phục vụ trong chữa trị của cán bộ y tế.

3. Y tế chữa trị và thuốc men.

Nhân viên y tế chữa trị dùng thuốc men để phòng, chữa bệnh. Thuốc men là hàng hoá đặc thù cần cho chữa trị. Hoạt động y tế chữa trị và thuốc men có mối quan hệ chặt chẽ, hai vấn đề này phải phối hợp nhịp nhàng với nhau.

Đầu tư của nhà nước cho sự nghiệp y tế chữa trị không đòi hỏi tăng thu nhập tài chính, ngành y tế không lãnh trách nhiệm tích lũy vốn cho nhà nước. Nhà nước sản xuất và kinh doanh thuốc men chủ yếu là căn cứ vào nhu cầu chữa trị trong nước, nhưng sau khi thả nổi giá cả ở thị trường thuốc men, tính chất sản xuất và kinh doanh thuốc đã thay đổi. Mục tiêu sản xuất và cung ứng thuốc cho nhu cầu chữa trị trở thành yêu cầu mềm. Tăng thêm thu nhập kinh tế lại biến thành sự ràng buộc cứng. Sự thay đổi này có tác dụng tích cực ở mặt tăng thu nhập tài chính của nhà nước và các nhà sản xuất, kinh doanh. Nhưng đồng thời cũng phải thấy rằng sự thay đổi không chỉ biến thuốc men từ hàng hoá đặc biệt thành hàng hoá thông thường mà còn xoá bỏ tính chất phúc lợi của việc cung ứng mặt hàng thuốc men mà nhà nước dành cho nông dân và những người thuộc các đối tượng chính sách.

Cần phải phối hợp đúng mối quan hệ giữa tính chất phúc lợi xã hội và tính chất kinh doanh. Nhìn từ góc độ tài chính nhà nước, dùng sản xuất và kinh doanh thuốc men làm biện pháp trực tiếp tăng thêm tiền của thì không bằng dùng nó làm một khoản đầu tư sức khoẻ.

Thông qua lợi ích xã hội trực tiếp bảo đảm sức khoẻ của sức lao động để giành được lợi ích kinh tế lớn hơn, gián tiếp làm tăng thu nhập tài chính. Như vậy có lợi cho việc dùng thuốc chữa trị, mở rộng diện phúc lợi được phục vụ chữa trị, giảm bớt hoặc xoá bỏ được hành vi đầu cơ làm rối loạn thị trường thuốc.

MỤC LỤC

PHẦN I. LÝ LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP LUẬN VỀ KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM	1
CHƯƠNG I. KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG.	2
A. NHẬP MÔN KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN	2
I. NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN LIÊN QUAN ĐẾN KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN	2
1. Quản lý và những chức năng liên quan đến quản lý	2
2. Kế hoạch	3
3. Kế hoạch hóa nền kinh tế quốc dân	4
II. ĐỐI TƯỢNG, PHẠM VI, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU MÔN HỌC.	6
1. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	6
2. Nội dung nghiên cứu.....	7
3. Phương pháp nghiên cứu môn học.....	7
B. KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	8
I. CƠ SỞ LÝ LUẬN CỦA KẾ HOẠCH HÓA TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	8
1. Kế hoạch là một công cụ can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế thị trường.....	8
1.1. Vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.....	8
1.2. Những công cụ thực hiện sự can thiệp.....	11
2. Kế hoạch là công cụ huy động và phân bổ nguồn lực khan hiếm nhằm thực hiện các mục tiêu ưu tiên	13
3. Kế hoạch là một công cụ để thu hút được các nguồn tài trợ từ nước ngoài	13
4. Kế hoạch 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 mục tiêu.....	13
II. BẢN CHẤT CỦA KẾ HOẠCH HÓA VÀ SỰ THỂ HIỆN TRONG CÁC PHƯƠNG THỨC KẾ HOẠCH HÓA	13
1. Bản chất chung	13
2. Bản chất của kế hoạch hóa tập trung mệnh lệnh	14
3. Bản chất của kế hoạch hóa trong nền kinh tế thị trường.....	14
4. Quá trình đổi mới kế hoạch hóa ở Việt Nam	15
III. CHỨC NĂNG VÀ NHỮNG NGUYÊN TẮC CHỦ YẾU CỦA KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN	16
1. Các chức năng của kế hoạch phát triển.....	16
1.1. Chức năng điều tiết, phối hợp, ổn định kinh tế vĩ mô.....	16
1.2. Chức năng định hướng phát triển.....	17

1.3. Chức năng kiểm tra, giám sát :	18
2. Các nguyên tắc kế hoạch hoá phát triển	18
2.1. Nguyên tắc tập trung dân chủ :	18
2.2. Nguyên tắc thị trường:	20
2.3. Nguyên tắc linh hoạt, mềm dẻo và nhẹ nhàng:	21
2.4. Nguyên tắc bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội của các hoạt động kinh doanh.	22
CHƯƠNG II. HỆ THỐNG KẾ HOẠCH HÓA PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI.....	24
I. HỆ THỐNG KHH THEO NỘI DUNG	24
1. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội	24
1.1. Khái niệm và đặc trưng	24
1.2. Sự cần thiết của chiến lược phát triển.....	25
1.3. Nội dung của chiến lược phát triển.....	27
2. Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội.....	28
2.1. Khái niệm và đặc trưng của quy hoạch	28
2.2. Vai trò, chức năng và yêu cầu đặt ra cho quy hoạch.....	29
2.3. Nội dung tổng quát của quy hoạch	30
3. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch phát triển).....	31
3.1. Tổng quan về kế hoạch phát triển.....	31
3.1.1 Khái niệm và đặc trưng.....	31
3.1.2. Hệ thống chỉ tiêu trong kế hoạch phát triển.....	33
3.1.3. Các bộ phận cấu thành hệ thống kế hoạch phát triển.....	35
3.2. Kế hoạch 5 năm phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch 5 năm)	35
3.2.1 Khái niệm và vị trí.....	35
3.2.2 Nội dung chủ yếu của KH 5 năm.....	36
3.2.3. Phương pháp xây dựng và quản lý kế hoạch 5 năm.....	37
3.3. Kế hoạch hàng năm phát triển kinh tế - xã hội (kế hoạch hàng năm)	38
3.3.1. Khái niệm và vị trí.....	38
3.3.2 Nội dung của kế hoạch hàng năm	38
4. Các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội (các chương trình, dự án).....	39
4.1. Khái niệm và vị trí.....	39
4.2. Nội dung quá trình xây dựng chương trình dự án.....	40
II. TỔ CHỨC BỘ MÁY KẾ HOẠCH HÓA Ở VIỆT NAM.....	41
1. Các cấp kế hoạch:	41
2. Tổ chức bộ máy kế hoạch hóa ở Việt Nam	42

2.1. Sơ đồ tổ chức chung	42
2.2. Cơ quan kế hoạch hoá quốc gia (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) :	43
2.3. Các cơ quan kế hoạch ngành (Bộ quản lý ngành).	45
2.4. Cơ quan kế hoạch các cấp địa phương	46
CHƯƠNG III	48
QUI TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI	48
I. QUI TRÌNH LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI THEO NỘI DUNG.....	48
1. Phân tích tiềm năng và thực trạng phát triển kinh tế xã hội	48
1.1. Khái niệm và các yêu cầu cơ bản.....	48
1.2. Nội dung đánh giá tiềm năng và thực trạng phát triển kinh tế - xã hội	49
1.2.1. Phân tích tiềm năng phát triển KTXH.....	49
1.2.2. Phân tích thực trạng phát triển kinh tế - xã hội	50
1.2.3. Tổng hợp các vấn đề then chốt.....	51
1.3. Các phương pháp sử dụng trong đánh giá tiềm năng và thực trạng.	52
1.3.1. Thu thập hệ thống thông tin	52
1.3.2. Phương pháp thống kê, mô tả.....	53
1.3.3. Phương pháp phân tích theo chuỗi	54
1.3.4. Phương pháp phân tích, đánh giá thông qua so sánh chéo	54
1.3.5. So sánh với mục tiêu đặt ra.....	55
1.4. Các công cụ phục vụ phân tích tiềm năng và thực trạng.....	55
1.4.1. Phương pháp bình phương nhỏ nhất	55
1.4.2. Ma trận SWOT	56
2. Xác định mục tiêu và chỉ tiêu.....	58
2.1. Khái niệm và nội dung:	58
2.1.1. Mục tiêu.....	58
2.1.2. Chỉ tiêu kế hoạch	60
2.2. Phương pháp xác định mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch	62
2.2.1. Xác định các vấn đề then chốt	62
2.2.2. Đánh giá các vấn đề then chốt và hình thành cây vấn đề.....	63
2.2.3. Xây dựng " Cây mục tiêu "	64
2.2.4. Hình thành các cấp mục tiêu và xác định mục tiêu ưu tiên	66
2.2.5. Xây dựng các chỉ tiêu.....	66
3. Xác định các cân đối đối vĩ mô chủ yếu.....	66
4. Các giải pháp thực hiện	68

II. QUY TRÌNH TIẾN ĐỘ LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI Ở VIỆT NAM.....	69
1. Trong quy trình chung xây dựng kế hoạch ở nước ta.....	69
2. Qui trình thời gian trong xây dựng Kế hoạch 5 năm	70
3. Qui trình thời gian trong xây dựng hàng năm.....	70
CHƯƠNG IV. THEO DÕI VÀ ĐÁNH GIÁ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI	72
I. THEO DÕI VÀ ĐÁNH GIÁ TRONG QUY TRÌNH KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI.....	72
1. Khái niệm theo dõi và đánh giá.....	72
1.1. Theo dõi (TD).....	72
1.2. Đánh giá (ĐG).....	72
1.3. Mối quan hệ giữa TD&ĐG	73
1.3.1. Phân biệt TD&ĐG.....	73
1.3.2. Mối quan hệ giữa TD&ĐG.....	75
1.4. Vai trò của TD&ĐG trong qui trình kế hoạch hóa phát triển KTXH.....	76
2. Các phương pháp theo dõi và đánh giá	76
2.1. TD&ĐG thực hiện	76
2.2. TD&ĐG dựa trên kết quả.....	77
2.3. So sánh TD&ĐG thực hiện và TD&ĐG dựa trên kết t quả.....	78
2.4. Chuyển đổi từ phương pháp TD&ĐG thực hiện sang TD&ĐG dựa trên kết quả ở Việt Nam.....	79
2.4.1. Sự cần thiết chuyển đổi sang TD&ĐG theo kết quả.....	79
2.4.2. Cơ hội và điều kiện chuyển đổi sang TD& ĐG theo kết quả ở Việt Nam.....	80
3. Các phương thức thực hiện.....	81
3.1. TD&ĐG nội bộ	81
3.2. TD&ĐG bên ngoài (có sự tham gia)	81
II. QUI TRÌNH THỰC HIỆN THEO DÕI VÀ ĐÁNH GIÁ KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI.....	81
1. Lập kế hoạch theo dõi và đánh giá	81
1.1. Xây dựng các chỉ số TD&ĐG và hình thành những TD&ĐG	81
1.1.1. Khái niệm.....	81
1.1.2. Phân loại.....	82
1.1.3. Lựa chọn chỉ số TD&ĐG	82
1.1.4. Hình thành khung TD&ĐG.....	83

1.2. Xác định các thành phần tham gia TD&ĐG.....	84
1.3. Xác định thời gian hoạt động	84
2. Tổ chức theo dõi và đánh giá.....	84
2.1. Thu thập thông tin.....	84
2.2. Phân tích thông tin.....	85
2.3. Sử dụng các phát hiện trong TD&ĐG.....	86
PHẦN 2. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP CÁC KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ	89
CHƯƠNG V. KẾ HOẠCH TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ.....	89
I. TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ Ý NGHĨA CỦA KẾ HOẠCH TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ	89
1. Bản chất và các chỉ tiêu biểu hiện của tăng trưởng kinh tế.....	89
2. Kế hoạch tăng trưởng kinh tế.....	90
2.1. Khái niệm và nhiệm vụ:.....	90
2.2. Vai trò của kế hoạch tăng trưởng kinh tế:	90
II. PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH THEO MÔ HÌNH TĂNG TRƯỞNG - ĐẦU TƯ.....	92
1. Kế hoạch tăng trưởng phù hợp và tối ưu.....	92
2. Phương pháp tập KH tăng trưởng theo mô hình tăng trưởng - đầu tư (Mô hình Harrod - Domar)	95
2.1. Xác định chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng hợp lý.....	95
2.2. Xác định chỉ tiêu kế hoạch tăng trưởng tối ưu.....	99
CHƯƠNG VI. KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ.....	108
I. KHÁI NIỆM VÀ Ý NGHĨA CỦA KẾ HOẠCH VỐN ĐẦU TƯ.....	108
1. Vốn đầu tư và phân loại vốn đầu tư.....	108
2. Kế hoạch khối lượng vốn đầu tư.....	109
II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH KHỐI LƯỢNG VỐN ĐẦU TƯ.....	110
1. Nhu cầu tích lũy, đầu tư và cơ cấu nhu cầu theo nguồn tích lũy.....	110
1.1 Xác định nhu cầu tích lũy và đầu tư kỳ gốc để thực hiện mục tiêu tăng trưởng GDP kỳ kế hoạch.....	110
1.2. Xác định cơ cấu nhu cầu tích lũy kỳ gốc theo nguồn tạo thu nhập	112
1.3. Xác định khả năng tích lũy (tiết kiệm) hay đầu tư tối đa kỳ kế hoạch.....	113
1.4. Xác định nhu cầu đầu tư kỳ kế hoạch.....	114
2. Cân đối các nguồn hình thành vốn đầu tư thời kỳ kế hoạch.....	114
2.1. Cân đối nguồn vốn trong nước và nước ngoài:.....	115

2.2. Bảo đảm cân đối vốn đầu tư từ các nguồn trong nước.....	115
2.3. Khai thác triệt để các nguồn đầu tư nước ngoài.....	117
3. Các chính sách vĩ mô nhằm tăng cường thu hút các nguồn tiết kiệm trong nước vào đầu tư.....	118
CHƯƠNG VII. KẾ HOẠCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM.....	121
I. TỔNG QUAN VỀ KẾ HOẠCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM.....	121
1. Khái niệm lao động và việc làm	121
1.1. Lực lượng lao động.....	121
1.2. Việc làm.....	121
2. Kế hoạch lao động và việc làm	122
2.1. Khái niệm, nhiệm vụ và ý nghĩa.....	122
2.2 Các cơ quan tham gia vào tập KH lao động - việc làm.....	122
II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH LAO ĐỘNG VÀ VIỆC LÀM.....	124
1. Xác định khả năng cung cấp lực lượng lao động kỳ kế hoạch.....	124
3. Tổng hợp các chỉ tiêu về lao động và việc làm.	134
4. Các chính sách vĩ mô nhằm khai thác, huy động và sử dụng có hiệu quả lực lượng lao động.	135
PHẦN 3. NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN MỘT SỐ LĨNH VỰC XÃ HỘI CHỦ YẾU	139
CHƯƠNG VIII. TỔNG QUAN VỀ KẾ HOẠCH HOÁ PHÁT TRIỂN XÃ HỘI ...	139
I. KHÁI LUẬN CHUNG VỀ HOẠT ĐỘNG XÃ HỘI:	139
1. Hoạt động kinh tế và hoạt động xã hội:.....	139
2. Các bộ phận cấu thành hoạt động xã hội:.....	139
2.1 Đứng trên góc độ phát triển con người:.....	139
2.2 Đứng trên góc độ tính chất đặc thù của hoạt động.	140
3. Quan hệ giữa phát triển kinh tế và phát triển xã hội:	141
3.1. Khái niệm:	142
3.2. Các biểu hiện của sự vượt lên trước, tụt lại sau và cùng tiến bước của hoạt động xã hội đối với kinh tế.....	143
II. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN XÃ HỘI:	144
1. Khái niệm và đối tượng kế hoạch phát triển xã hội:	144
2. Hệ thống kế hoạch phát triển xã hội	145
3. Vai trò của hệ thống kế hoạch phát triển xã hội:	146
4. Các chỉ tiêu chủ yếu của kế hoạch phát triển xã hội và phương pháp tính.	147

4.1 Các chỉ tiêu phản ánh nhu cầu cơ bản của con người.....	148
4. 1. 1 Các chỉ tiêu phản ánh mức sống.....	148
4.1.2 Các chỉ tiêu phản ánh tuổi thọ trung bình và chăm sóc sức khoẻ:	148
4.1.3 Các chỉ tiêu phản ánh trình độ văn hóa, giáo dục, bao gồm:.....	149
4. 1.4. Các chỉ tiêu phản ánh tình trạng tăng dân số, lao động và việc làm bao gồm:.....	149
4.1.5 Các chỉ tiêu về môi trường sống xã hội là chỉ số chất lượng của môi trường.	149
4.1.6. Chỉ tiêu đánh giá tổng hợp việc bảo đảm nhu cầu cơ bản của con người	150
4.2. Các chỉ tiêu về nghèo đói	151
4. 2. 1 Các chỉ tiêu đánh giá nghèo khổ vật chất.....	151
4. 2. 2 Đo lường nghèo khổ tổng hợp.....	153
4.3. Chỉ tiêu phản ánh bất bình đẳng trong phân phối thu nhập.....	154
4.3.1. Đường cong Lorenz.....	155
4.3.2. Hệ số GINI.....	156
4.3.3 Tỷ số Kuznets.	157
4.3.4 Tỷ trọng thu nhập của x% dân số nghèo nhất.....	157
4.4. Chỉ tiêu phản ánh bất bình đẳng giới.....	158
4.4.1. Chỉ số phát triển giới (GDI - Gender Development Index).....	158
4.4.2 Thước đo quyền lực theo giới tính (the Gender Empowerment Measure).....	159
CHƯƠNG IX: KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN CÁC LĨNH VỰC XÃ HỘI CHỦ YẾU.....	161
A. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN DÂN SỐ.....	161
I. Ý NGHĨA, ĐẶC ĐIỂM VÀ NHIỆM VỤ CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN DÂN SỐ ...	161
1. Ý nghĩa của kế hoạch phát triển dân số.....	161
2. Đặc điểm của kế hoạch phát triển dân số.....	162
3. Nhiệm vụ, mục tiêu của kế hoạch phát triển dân số	163
4. Hệ thống kế hoạch phát triển dân số.....	163
4.1. Căn cứ vào yếu tố thời gian.....	163
4. 2. Căn cứ vào yếu tố không gian, phạm vi kế hoạch hoá :.....	164
II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP LẬP KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN DÂN SỐ	164
1. Các chỉ tiêu cơ bản của kế hoạch dân số và phương pháp xác định	164
1.1 Tổng dân số kỳ kế hoạch.....	164
1.2. Tỷ lệ trẻ ra đời của dân số (tỷ suất sinh):.....	166
1.3. Tỷ lệ tăng trưởng dân số tự nhiên:	166
2. Những giải pháp, chính sách cơ bản trong kế hoạch phát triển dân số.....	169
2. 1. Biện pháp giáo dục tư tưởng.	169

2. 2. Biện pháp hành chính tổ chức.....	170
2. 3. Biện pháp kinh tế.....	170
2. 4. Biện pháp kỹ thuật.....	171
2. 5. Chính sách nâng cao địa vị về mặt kinh tế và xã hội của người phụ nữ.....	171
B. KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC.....	171
I. ĐẶC ĐIỂM VÀ VAI TRÒ CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC.....	171
1. Giáo dục và kế hoạch phát triển giáo dục.....	171
2. Đặc điểm của kế hoạch giáo dục.....	172
3. Vai trò của kế hoạch phát triển giáo dục trong hệ thống kế hoạch phát triển xã hội.....	173
3. 1. Giáo dục có quan hệ chặt chẽ với tái sản xuất dân số và công ăn việc làm.....	173
3.2. Giáo dục gắn bó chặt chẽ với thu nhập và tiêu dùng của mọi người.....	174
3.3. Trình độ giáo dục nâng cao không ngừng cũng có tác dụng tích cực đối với sự phát triển của sự nghiệp y tế, sự nghiệp thể dục thể thao.....	175
II. CÁC CHỈ TIÊU CHỦ YẾU CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN GIÁO DỤC VÀ PHƯƠNG PHÁP TÍNH.....	175
1. Chỉ tiêu kế hoạch giáo dục phổ thông.....	175
1.1. Các chỉ tiêu mục tiêu.....	175
1.2. Các chỉ tiêu kết quả.....	176
1.3. Chỉ tiêu nguồn lực.....	177
1.3.1. Nhu cầu lớp học.....	177
1.3.2. Nhu cầu phòng học.....	178
1.3.3. Nhu cầu giáo viên.....	178
1.3.4. Nhu cầu về trường học:.....	179
1.3.5. Nhu cầu tài chính.....	179
1.4. Chỉ tiêu kế hoạch đào tạo chuyên môn.....	179
2. Bảo đảm các cân đối chủ yếu cho phát triển giáo dục.....	181
2.1. Cân đối giữa mục tiêu giáo dục và các yếu tố nguồn lực chủ yếu cho giáo dục.....	181
2.2. Cân bằng trình độ giáo dục ở thành phố và nông thôn.....	182
2.3. Bảo đảm những cân đối trong cơ cấu và loại hình đào tạo, trong đó bao gồm.....	182
2.4. Bảo đảm cân đối giữa giáo dục quốc lập với giáo dục dân lập và các hình thức giáo dục khác.....	183
C KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN SỰ NGHIỆP Y TẾ - CHỮA BỆNH.....	183
I. VỊ TRÍ VÀ ĐẶC ĐIỂM, NHIỆM VỤ CỦA KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN Y TẾ.....	183

1. Khái niệm và vị trí của kế hoạch phát triển y tế	183
1.1. Hoạt động y tế chữa trị bệnh làm cho dân số và sức lao động xã hội được bảo vệ và tiếp tục kéo dài.....	184
1.2. Hoạt động y tế chữa trị là bảo vệ sức khoẻ của sức lao động thúc đẩy phát triển kinh tế.....	184
1.3. Hoạt động y tế chữa trị có thể thúc đẩy tiến bộ xã hội và văn minh xã hội.....	184
1.4. Sự nghiệp y tế chữa trị là một ngành xã hội, tiến bộ của bản thân nó là sự phát triển kinh tế - xã hội.....	185
2. Những đặc trưng cơ bản của kế hoạch phát triển y tế	185
2.1. Kế hoạch hoá y tế chữa trị lấy kế hoạch gián tiếp làm chính.....	185
2.2. Kế hoạch hoá y tế chữa trị lấy việc sắp xếp quy mô và điểm, mạng lưới y tế chữa trị làm trọng điểm của việc điều khiển.....	185
3. Nhiệm vụ của kế hoạch y tế chữa bệnh	186
II. CÁC CHỈ TIÊU KẾ HOẠCH Y TẾ - CHỮA TRỊ BỆNH VÀ PHƯƠNG PHÁP TÍNH TOÁN	187
1. Các chỉ tiêu mục tiêu phát triển y tế	187
2. Các chỉ tiêu phản ánh kết quả hoạt động của ngành y tế, chăm sóc sức khỏe	188
3. Các chỉ tiêu phản ánh điều kiện cho phát triển y tế và chăm sóc sức khỏe (nguồn lực cho y tế)	188
III. BẢO ĐẢM DUY TRÌ CÁC MỐI QUAN HỆ TỶ LỆ THÍCH ÚNG CỦA HOẠT ĐỘNG Y TẾ CHỮA TRỊ BỆNH	190
1. Lợi ích kinh tế và lợi ích xã hội	191
2. Tính phúc lợi và tính phục vụ	192
3. Y tế chữa trị và thuốc men	193

Tài liệu tham khảo

1. Đặng Đức Đạm (2000), *Kế hoạch hóa vĩ mô*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. UN-Habitat, Phát triển kinh tế địa phương thông qua lập kế hoạch chiến lược, sách dịch của dự án Tăng cường năng lực địa phương (SLGP).
3. Diana Conyers, Peter Hills, Giới thiệu về Kế hoạch phát triển trong thế giới thứ ba, trường Đại học Nottingham và Đại học Hồng Kong, tài liệu dịch.
4. Bộ KH&ĐT, Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2006-2010, Hà Nội 2006
5. Ngô Thắng Lợi, Vũ Cương, Đổi mới công tác kế hoạch hóa trong tiến trình hội nhập, NXB Lao động – xã hội, 2007.
6. Bộ KH&ĐT, Bàn về công tác Kế hoạch hóa ở nước ta thời kỳ mới, 2008
7. Viện chiến lược phát triển, Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, NXB Chính trị quốc gia, 2004.