

ĐỔI MỚI CƠ CHẾ PHỐI HỢP GIỮA CÁC TỈNH, THÀNH PHỐ TRONG VIỆC LẬP, THỰC HIỆN VÀ GIÁM SÁT THỰC HIỆN KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI

NGUYỄN BỬU QUYÊN*

1. Một số khái niệm cơ bản

Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội là văn bản xác định một cách có hệ thống mọi mặt hoạt động của đất nước, của từng ngành kinh tế, xã hội, từng vùng lãnh thổ, nhằm phát triển kinh tế và xã hội theo những mục tiêu, chỉ tiêu mà Chiến lược đã đề ra trong một thời gian nhất định.

Những quan điểm, mục tiêu, bước đi và các giải pháp của Chiến lược là căn cứ trong việc xây dựng quy hoạch và được thể hiện một cách toàn diện, cụ thể trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội là cầu nối thể hiện đầy đủ nhất những ý tưởng của Chiến lược và Quy hoạch bằng mục tiêu tổng quát, các nhiệm vụ cụ thể, các cân đối nguồn lực, các chương trình phát triển, các dự án đầu tư và các giải pháp tổ chức thực hiện.

Muốn xác lập một cơ chế phối hợp tối ưu trong việc lập, thực hiện và giám sát thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh, thành phố; trước hết, cần nhận biết và xác định rõ các cấp kế hoạch sau đây:

Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội cấp quốc gia là văn bản hoạch định các hoạt động về kinh tế, xã hội của cả nước thể hiện bằng mục tiêu tổng quát, các nhiệm vụ cụ thể, các cân đối nguồn lực, các chương trình phát triển, các dự án đầu tư và các giải pháp nhằm phát triển kinh tế và xã hội theo những mục tiêu, chỉ tiêu mà Chiến lược đã đề ra trong một thời gian nhất định.

Kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực là văn bản hoạch định các hoạt động của ngành và lĩnh vực, bao gồm cả mục tiêu và định hướng phát triển các ngành, lĩnh vực;

các cân đối nguồn lực, các chương trình phát triển, các dự án đầu tư và các giải pháp tổ chức thực hiện.

Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là văn bản hoạch định các hoạt động về kinh tế, xã hội của tỉnh, thành phố; bao gồm các mục tiêu phát triển của các ngành kinh tế, các ngành văn hoá, xã hội trong tỉnh, thành phố và được thể hiện bằng các mục tiêu, các nhiệm vụ cụ thể, các chương trình phát triển, các dự án đầu tư và các giải pháp nhằm phát triển kinh tế và xã hội trong tỉnh, thành phố.

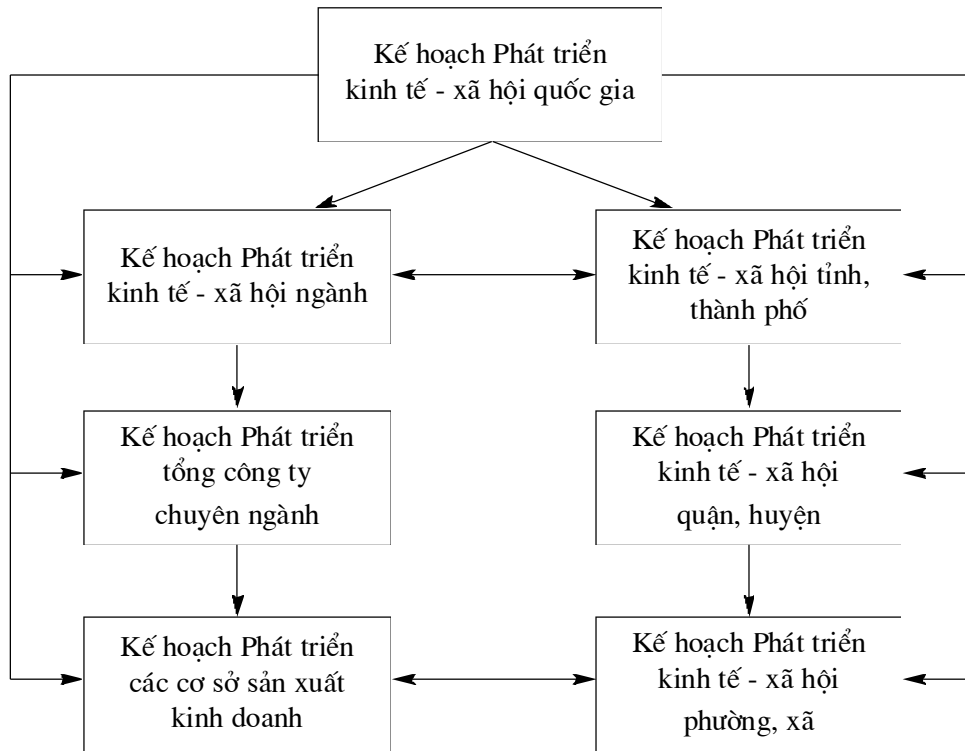
Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội cấp quận huyện trực thuộc tỉnh thành phố là văn bản hoạch định các hoạt động về kinh tế, xã hội của quận, huyện; thể hiện một cách đầy đủ nhất kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của tỉnh, thành phố trên địa bàn quận, huyện; đặc biệt là khai thác và sử dụng các nguồn lực phát triển cho các chương trình phát triển và các dự án đầu tư.

Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội cấp xã, phường trực thuộc các quận huyện là văn bản hoạch định các hoạt động về kinh tế, xã hội của xã, phường; thể hiện một cách đầy đủ nhất kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của quận, huyện trên địa bàn xã, phường; đặc biệt là khai thác và sử dụng các nguồn lực phát triển cho các chương trình phát triển và các dự án đầu tư trong xã, phường.

Mối liên quan tác động lẫn nhau trong các loại hình và các cấp kế hoạch được thể hiện ở Hình 1.

* Nguyễn Bửu Quyên, Chuyên gia cao cấp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hình 1. Mối liên quan tác động lẫn nhau trong các loại hình và các cấp kế hoạch



Mối quan hệ theo Hình 1 được thể hiện như sau:

- Những mục tiêu, bước đi và các giải pháp của kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước là căn cứ để xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các ngành, các lĩnh vực và của từng vùng, từng tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của từng tỉnh, thành phố là căn cứ để xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quận, huyện; kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quận, huyện là căn cứ để xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của phường, xã...

- Mối quan hệ có tính tùy thuộc và thúc đẩy đó theo ngành dọc (từ trung ương đến vùng, đến tỉnh, thành phố) mang tính đồng bộ trong khung khổ một kế hoạch thống nhất của quốc gia; được biểu hiện bằng những mục tiêu, các nhiệm vụ cụ thể, các cân đối nguồn lực, các chương trình phát triển, các dự án đầu tư và các giải pháp tổ chức thực hiện.

Hơn thế nữa, trên cơ sở phân cấp kế hoạch như hiện nay, các tỉnh thành phố sẽ chủ động

phát huy các nguồn lực từ việc khai thác các thế mạnh của mình, nhằm bổ sung thêm khả năng phát triển, đẩy nhanh thực hiện các mục tiêu kế hoạch của cả nước nói chung và của các địa phương trong cả nước nói riêng.

- Mặt khác, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố và các đơn vị trực thuộc tỉnh thành phố cũng có sự tác động ngang của kế hoạch phát triển ngành và lĩnh vực trên từng vùng lãnh thổ. Mỗi tác động tương hỗ đó sẽ tăng thêm nguồn lực thực hiện các mục tiêu trên địa bàn và làm đa dạng thêm các giải pháp thực hiện kế hoạch của ngành, lĩnh vực và của vùng, lãnh thổ.

2. Một số đổi mới cơ bản trong công tác kế hoạch ở các cấp địa phương

Trên cơ sở đổi mới phương pháp kế hoạch hoá, nội dung công tác nghiên cứu xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước nói chung và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố nói riêng đã có những bước đổi mới quan trọng, theo hướng:

- Tập trung vào việc xây dựng chiến lược, quy hoạch và kế hoạch dài hạn. Nội dung kế

hoạch đã thể hiện được mục tiêu phát triển bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường; coi đây là 3 trục chủ yếu để phát triển đất nước.

- Đẩy mạnh vào công tác xây dựng cơ chế chính sách, các luật kinh tế, các giải pháp có tính đòn bẩy, khuyến khích và thúc đẩy phát triển bền vững. Đưa ra và thực thi những chính sách đảm bảo các cân đối kinh tế nhằm sử dụng tổng hợp các nguồn lực, phát huy hiệu quả tổng thể kinh tế - xã hội, thúc đẩy tăng trưởng nhanh theo phương thức thực hiện thống nhất, đảm bảo tính chất xã hội của kinh tế. Bảo đảm môi trường kinh tế ổn định để thúc đẩy đầu tư phát triển; khuyến khích phát triển lành mạnh các loại thị trường ...

- Dân chủ hoá trong nghiên cứu xây dựng kế hoạch với dự tham gia rộng rãi các cộng đồng dân cư. Điều này thể hiện ở các mặt: huy động sự tham gia của cộng đồng dân cư vào việc xây dựng và thực thi kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; phát huy năng lực và sự tham gia của khu vực tư nhân, khu vực doanh nghiệp trong công tác kế hoạch hoá, biến kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trở thành một cam kết đồng thuận giữa tất cả những bên hữu quan: chính phủ, các tổ chức

xã hội, đoàn thể, doanh nghiệp và người dân; tăng cường phân cấp cho các địa phương trong lập kế hoạch và sử dụng ngân sách; mở rộng tính dân chủ tác động qua lại trong quá trình xây dựng và thực hiện kế hoạch.

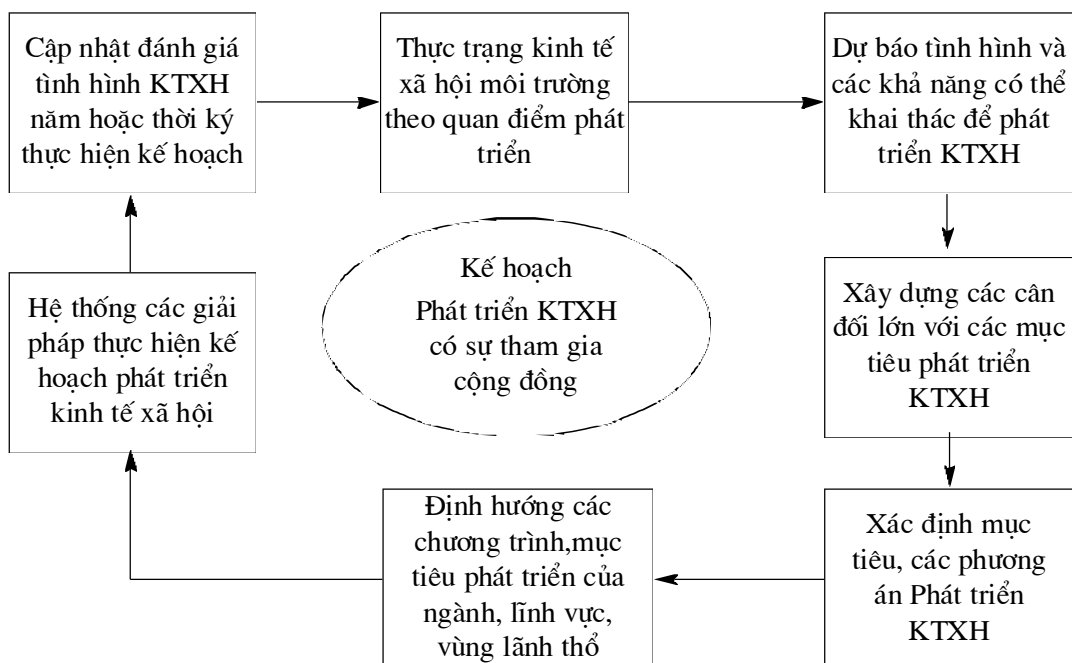
- Xây dựng kế hoạch hành động thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Theo hướng đó, quy trình tổ chức nghiên cứu xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của cả nước, của các ngành và lĩnh vực nói chung và của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nói riêng được tiến hành theo các bước được thể hiện qua Hình 2.

Thực hiện quy trình này, trong quá trình triển khai nghiên cứu xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội ở các địa phương, tùy theo điều kiện cụ thể và yêu cầu của từng nơi, từng nội dung, mà tổ chức triển khai nghiên cứu cho phù hợp.

3. Định hướng đổi mới cơ chế phối hợp giữa các địa phương trong công tác kế hoạch

Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội nói chung và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội tỉnh thành phố nói riêng mang tính liên ngành và liên vùng rất cao.

Hình 2. Quy trình tổ chức nghiên cứu xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước



Cùng với việc đổi mới cơ chế kế hoạch hoá, đổi mới quy trình nghiên cứu xây dựng kế hoạch; yêu cầu đặt ra trong quá trình lập, thực hiện và giám sát thực hiện kế hoạch trong từng tỉnh thành phố nhất thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ với nhau để thúc đẩy nhau cùng phát triển.

3.1. Mục tiêu đổi mới cơ chế phối hợp

- Tạo sự thống nhất trên cùng một mặt bằng cơ chế chính sách thực hiện cùng đồng thời giữa các tỉnh trong vùng.

- Tạo khả năng nâng cao tính hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn vốn đầu tư trên địa bàn trong quá trình triển khai thực hiện các mục tiêu của từng tỉnh trong vùng, nhất là việc thực hiện các dự án đầu tư được xây dựng trong kỳ kế hoạch.

- Tạo sự thống nhất trong mối liên kết các mục tiêu của từng tỉnh trong vùng nhằm hài hoà và thúc đẩy việc thực hiện quy hoạch phát triển kinh tế xã hội chung của vùng. Bảo đảm tính liên ngành, liên vùng của từng mục tiêu theo hướng cùng phát triển và bền vững.

- Tạo sự đồng thuận của cộng đồng dân cư trong việc thực hiện các mục tiêu đã được phối hợp trong vùng trên cơ sở phát huy tính dân chủ, của người dân không những trong tỉnh mà con lan toả ra toàn vùng hoặc liên vùng, sẽ tạo ra sự nhất quán và khí thế tham gia tích cực trong sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội của tỉnh và của vùng.

3.2. Nội dung và phạm vi phối hợp

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của từng tỉnh, thành phố và việc phối hợp hài hoà các mục tiêu phát triển của các tỉnh trong vùng hoặc liên vùng là cầu nối cuối cùng thể hiện đầy đủ nhất khả năng thực hiện các mục tiêu đề ra. Vì kế hoạch này đã phát huy những tác động tương hỗ tích cực, góp phần tăng thêm các cân đối nguồn lực, các hình thái huy động và các giải pháp tổ chức thực hiện.

Theo quy trình và tiến độ chung, việc nghiên cứu xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội từng tỉnh trong vùng hoặc liên vùng và ở các ngành, các cấp được đồng thời tiến hành cùng một lúc. Điều đó sẽ tạo

điều kiện khá thuận lợi trong việc kết hợp nghiên cứu, tạo ra sự nhất quán ngay từ đầu trong tất cả các nội dung qua các bước nghiên cứu. Việc phối hợp được tiến hành một cách toàn diện trong tất cả các khâu như:

(1) Phối hợp trong quá trình tổ chức nghiên cứu xây dựng kế hoạch.

- Đánh giá tình hình: nội dung phối hợp trong bước này bao gồm việc bàn bạc thảo luận đánh giá những việc làm được trong vùng, hiệu quả phát triển của toàn vùng, trên cơ sở các bản đánh giá của các tỉnh trong vùng.

- Dự báo: bàn bạc thống nhất phương pháp dự báo và nội dung dự báo. Dự báo về những mặt thuận và chưa thuận, những khó khăn thách thức. Phân công điều tra cơ bản, xây dựng hệ thống các số liệu, các dự báo về khả năng khai thác các nguồn tiềm năng; dự báo về khả năng thị trường; dự báo về môi trường... trong vùng. Rà soát các dự báo trong từng tỉnh trên cơ sở thống nhất chung phương pháp dự báo và nội dung dự báo của cả vùng.

- Xây dựng quan điểm phát triển: tập trung thảo luận hệ thống các quan điểm phát triển kinh tế - xã hội của từng tỉnh trong vùng, trên cơ sở đó phối hợp xây dựng quan điểm phát triển chung của cả vùng. Phân tích từng quan điểm để có tiếng nói chung về phát triển kinh tế, phát triển xã hội, phát triển môi trường...

- Xây dựng phương án phát triển: phối hợp, bàn bạc, thảo luận, phân tích xây dựng từng phương án phát triển của từng tỉnh, trên cơ sở đó xây dựng các phương án phát triển chung của cả vùng. Đi sâu vào các phương án phát triển về kinh tế, xã hội, môi trường phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và các mục tiêu phát triển bền vững

(2) Phối hợp trong việc xây dựng các dự án đầu tư

Phối hợp trong việc xây dựng mục tiêu chương trình đầu tư trong vùng, xác định những công trình ưu tiên của cả vùng nhằm phát huy những lợi thế so sánh của vùng. Trên cơ sở đó, từng tỉnh trong vùng sẽ phối hợp với nhau xây dựng danh mục các dự án, các công trình xây dựng cơ bản của từng tỉnh chọn lựa, danh mục ưu tiên để bảo đảm

chương trình đầu tư chung trong toàn vùng.

(3) Phối hợp trong việc soạn thảo các cơ chế chính sách ngành, vùng theo hướng phát triển bền vững.

Phối hợp trong việc tạo lập mặt bằng khung khổ cơ chế chính sách thu hút nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước vào các tỉnh trong vùng.

Các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội được xác định trong kế hoạch hàng năm, 5 năm và hệ thống các chỉ tiêu phát triển kinh tế xã hội của mỗi tỉnh, mỗi thành phố cũng như trong các kế hoạch tương ứng ở các ngành, lĩnh vực trên địa bàn phải được thực hiện trên cùng một mặt bằng về cơ chế chính sách, về các giải pháp thực hiện trong một chương trình hành động chung nhằm bảo đảm tính nhất quán và hỗ trợ nhau trong việc chỉ đạo thực hiện các mục tiêu kế hoạch của từng tỉnh, thành phố trong vùng.

Thực tế thời gian qua cho thấy, một số địa phương trong vùng, có điều kiện kinh tế, điều kiện cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội như nhau; nếu liên kết phối hợp tốt việc xây dựng chính sách thu hút đầu tư thì sẽ tạo ra sức hấp dẫn lớn hơn đối với các nhà đầu tư.

(4) Phối hợp trong việc triển khai thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội.

Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của mỗi tỉnh trong vùng đều mang tính liên ngành và liên vùng rất cao. Những tác động liên ngành và liên vùng trong quá trình phối hợp sẽ là những nhân tố thúc đẩy trong việc hoàn thành các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong toàn vùng.

Nếu một tỉnh nào đó trong vùng có khó khăn trong quá trình triển khai thực hiện, làm cho một vài chỉ tiêu và chỉ số không đạt kế hoạch thì sẽ ảnh hưởng đến các tỉnh khác trong vùng. Do vậy, việc hỗ trợ thực hiện các mục tiêu của các tỉnh trong vùng là hết sức cần thiết.

Việc phối hợp thực hiện các mục tiêu phải được tiến hành trên góc độ ngành với ngành; vùng với vùng; vùng với tỉnh, thành phố; giữa tỉnh và tỉnh trong vùng hoặc liên vùng và sau nữa là giữa ngành và vùng. Trên cơ sở đó, chúng ta sẽ kích động các nhân tố tác động cộng hưởng cho việc thực hiện mục tiêu.

(5) Phối hợp trong việc tổ chức giám sát việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.

Theo dõi, giám sát việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế xã hội được thực hiện ở cấp quốc gia, cấp bộ, ngành, địa phương.

Do vậy, để công tác thẩm tra, thanh tra, giám sát NSNN trong lĩnh vực đầu tư XD CB được tiến hành một cách thường xuyên, rộng khắp; ngăn ngừa những tiêu cực có thể xảy ra; bảo đảm đồng vốn ngân sách nhà nước sử dụng một cách hiệu quả nhất...; điều cần thiết phải thiết lập được cơ chế phối hợp từ khâu tổ chức giám sát đánh giá đến khâu triển khai thực hiện giữa các cơ quan của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp với các Bộ ngành của cơ quan Chính phủ từ Trung ương đến địa phương.

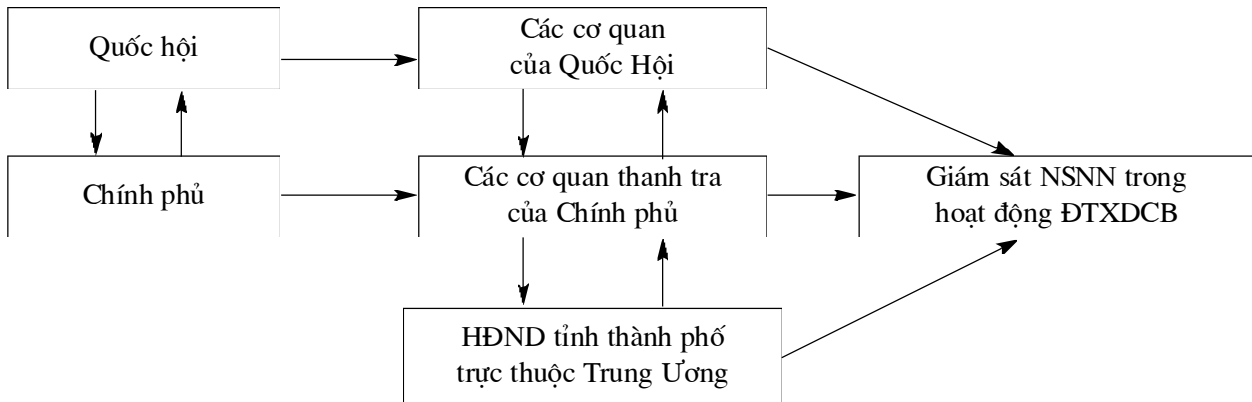
Đồng thời cần pháp chế hoá các cơ chế phối hợp giám sát, đánh giá, có chế độ trách nhiệm ràng buộc trong việc thẩm tra, thanh tra, giám sát ngân sách nhà nước (NSNN) trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản. Mối quan hệ đó được mô tả tại Hình 3.

Mạng lưới các cơ quan thanh tra quản lý đầu tư và xây dựng của Chính phủ, bao gồm hệ thống các tổ chức thanh tra từ Trung ương đến địa phương như: thanh tra Chính phủ; thanh tra các bộ, ngành; thanh tra các tỉnh, thành phố, thanh tra các sở ban ngành trực thuộc tỉnh, thành phố... đã được hình thành và có trách nhiệm cung cấp thông tin và những yêu cầu cần thiết phục vụ công tác giám sát của Quốc hội và của Hội đồng nhân dân (HĐND).

Đồng thời, lĩnh vực giám sát cộng đồng đã được triển khai; các chủ đầu tư có trách nhiệm báo cáo về các nội dung cơ bản của dự án để HĐND và nhân dân địa phương giám sát. Dự án của các ngành, cơ quan Trung ương phải thông báo cho HĐND cấp tỉnh nơi có dự án; dự án của các ngành và cơ quan cấp tỉnh phải thông báo cho HĐND cấp huyện nơi có dự án; dự án của các ngành và cơ quan cấp huyện phải thông báo cho HĐND cấp xã nơi có dự án để HĐND các cấp tổ chức giám sát; dự án do xã làm chủ đầu tư phải công khai trong cộng đồng nhân dân xã đó.

Ở địa phương, để việc giám sát ngân sách thông qua đầu tư xây dựng cơ bản có thể

Hình 3. Mối quan hệ giữa các cơ chế phối hợp giám sát, đánh giá



triển khai một cách thông suốt, điều cần thiết lập được cơ chế phối hợp trong công tác giám sát từ khâu tổ chức nghiên cứu và triển khai thực hiện giữa các ban trong HĐND và các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân (UBND), nhằm bảo đảm sự nhất quán trong việc thực hiện có hiệu quả nguồn NSNN trong các mục tiêu phát triển được đề ra.

Cơ chế phối hợp đó phải được thể chế hoá trong trình tự tiến hành những công việc cụ thể như: bàn bạc về nội dung, xác định những mục tiêu, tính toán phân bổ nguồn ngân sách cho các dự án đầu tư; xây dựng các cơ chế chính sách

HĐND phối hợp với UBND xây dựng tiến độ làm việc và tiến độ phối hợp theo các nội dung:

- Thông báo, phối hợp và trao đổi với nhau về tiến độ thực hiện các bước nghiên cứu trong quy trình xây dựng kế hoạch ngân sách và kế hoạch đầu tư xây dựng cơ bản.
- Thông báo, phối hợp và trao đổi với nhau những nội dung nghiên cứu và kết quả đã đạt được qua từng bước triển khai.
- Tổ chức những cuộc trao đổi các ban trong HĐND và các cơ quan chuyên môn của UBND trong một số vấn đề cần thiết.

4. Kết luận

Để thiết lập được cơ chế phối hợp từ khâu tổ chức nghiên cứu và triển khai thực hiện giữa các ngành, giữa ngành và vùng, giữa các tỉnh trong vùng và liên vùng trong việc lập, thực hiện kế hoạch phát triển kinh

tế xã hội, trước hết là cần pháp chế hoá các cơ chế phối hợp và kiến nghị với các cấp chính quyền xây dựng các quy trình phối hợp để bảo đảm hoàn thành thắng lợi các mục tiêu phát triển được đề ra.

Từng bước hướng dẫn và triển khai thực hiện các cơ chế phối hợp trong quá trình tổ chức nghiên cứu ở các ngành, các địa phương.

Ở mỗi bước nghiên cứu, việc phối hợp phải được thể hiện trong cách tiến hành những công việc cụ thể, bàn bạc những nội dung, xác định những mục tiêu, tính toán, định hướng phân bổ những nguồn lực cho các dự án đầu tư; xây dựng các cơ chế chính sách

Muốn vậy, các tỉnh trong vùng cần xây dựng tiến độ làm việc và tiến độ phối hợp theo các nội dung:

- Thông báo cho nhau về tiến độ thực hiện các bước nghiên cứu trong quy trình xây dựng kế hoạch đã được thống nhất.
- Thông báo cho nhau những nội dung nghiên cứu và kết quả đã đạt được qua từng bước nghiên cứu.
- Tổ chức những cuộc trao đổi bán chính thức giữa tỉnh với tỉnh, giữa các tỉnh trong vùng với nhau; giữa các tỉnh trong vùng với các ngành trong một số vấn đề cần thiết.
- Tổ chức các cuộc hội thảo trong vùng.

Chỉ có thực hiện tốt cơ chế phối hợp trong quá trình lập, thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trong vùng thì mới thúc đẩy được tăng trưởng kinh tế nhanh, có chất lượng và hiệu quả trong từng tỉnh và trong cả vùng. □