

Phân biệt mục tiêu, chỉ tiêu, chỉ số trong lập kế hoạch phát triển

PGS, TS Ngô Thăng Lợi

ThS. Vũ Cương

Khoa Kế hoạch và phát triển,

Đại học Kinh tế Quốc dân

Quá trình đổi mới công tác lập kế hoạch hiện nay đang diễn ra sôi động ở tất cả các cấp ngành và địa phương. Trọng tâm của sự đổi mới đó là chuyển từ cách lập kế hoạch theo kiểu truyền thống, chú trọng vào hoạt động và các đầu ra (kết quả ngắn hạn) của việc thực hiện kế hoạch sang lập kế hoạch theo kết quả, và kèm theo đó là triển khai công tác theo dõi và đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch theo kết quả. Trong quá trình đó, một vấn đề nổi lên là phải xây dựng các chỉ tiêu kế hoạch và chỉ số theo dõi, đánh giá mức độ thực hiện kế hoạch. Hiện nay, có rất nhiều quan điểm khác nhau xung quanh việc phân biệt những khái niệm này. Bài viết này đóng góp một quan điểm vào cuộc tranh luận nói trên.

Lập kế hoạch theo kết quả

Lập kế hoạch nói chung là một quá trình trả lời cho bốn câu hỏi chiến lược: Chúng ta đang ở đâu? Chúng ta muốn đi đến đâu? Làm thế nào để đến được đích? Và làm thế nào để biết chúng ta đang đi đúng hướng? Câu hỏi thứ nhất được trả lời trong phần “Đánh giá tình hình thực hiện kế hoạch kỳ báo cáo”, trong khi đó câu hỏi thứ hai được làm rõ trong phần “Xác định phương hướng, mục tiêu phát triển kỳ kế hoạch”, câu hỏi thứ ba ở phần “Các giải pháp thực hiện kế hoạch” và câu hỏi thứ 4 ở phần “Theo dõi,

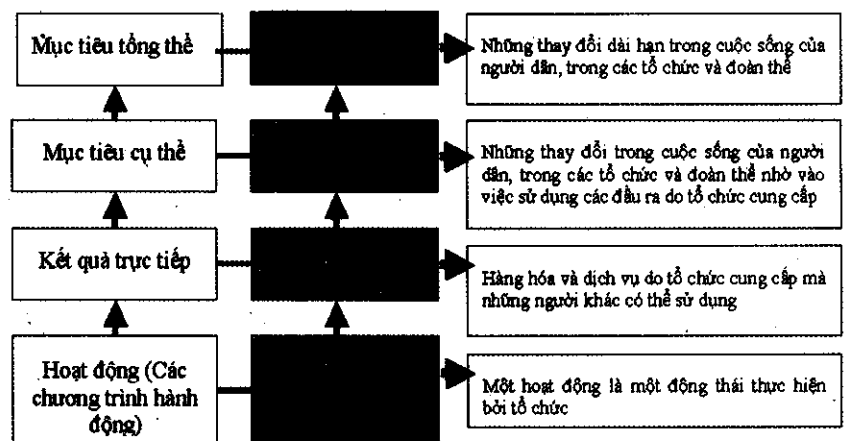
đánh giá thực hiện kế hoạch”. Như vậy, có thể nói đây cũng chính là bốn nội dung cơ bản mà một bản kế hoạch phát triển ngành hoặc địa phương cần phải trả lời.

Những nhược điểm đó đã đặt ra yêu cầu cấp bách phải đổi mới cách lập kế hoạch để phù hợp với sự vận hành của cơ chế thị trường. Những hướng đổi mới chính là việc lập kế hoạch mang tính chiến lược và định hướng theo kết quả, trong đó có sự gắn kết chặt chẽ với nguồn lực sẵn có, có sự tham gia của các thành phần kinh tế và cộng đồng dân cư, đồng thời phải có kế hoạch theo dõi và đánh giá theo kết quả. *Lập kế hoạch theo kết quả là phương thức lập kế hoạch chú trọng vào việc đạt được các cấp khác nhau trong chuỗi kết quả (result chain), bao gồm từ đầu ra (hay các kết quả trực*

tiếp của việc thực hiện kế hoạch) đến các mục tiêu cụ thể (trung hạn) và mục tiêu tổng thể (dài hạn). Trong hệ thống lập kế hoạch theo kết quả, kế hoạch ở cấp càng cao càng hướng vào việc thực hiện các mục tiêu ở cấp cao của chuỗi kết quả. Còn kế hoạch ở cấp tác nghiệp tập trung vào việc thực hiện các chương trình, dự án, hoạt động cụ thể với nguồn lực, nhất là nguồn lực từ ngân sách nhà nước, được xác định và cam kết rõ ràng.

Để xây dựng được một hệ thống lập, theo dõi và đánh giá kế hoạch theo kết quả, trước hết các mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch phải được xây dựng theo định hướng kết quả. Đồng thời, các chỉ số theo dõi và đánh giá quá trình thực hiện các cấp mục tiêu trong chuỗi kết quả cũng cần được xác lập, bởi lẽ nếu không

Mối quan hệ giữa các cấp mục tiêu trong kế hoạch theo kết quả



có những chỉ số này thì không thể biết được kết quả thực hiện kế hoạch thực tế là như thế nào, cũng có nghĩa là không có các giải pháp điều chỉnh kịp thời, không gắn được trách nhiệm giải trình và không rút được các bài học cần thiết cho việc lập kế hoạch ở kỳ kế hoạch tiếp theo.

Phân biệt mục tiêu, chỉ tiêu, chỉ số trong lập kế hoạch

Chúng tôi cho rằng, cách tốt nhất là nên coi ba khái niệm mục tiêu, chỉ tiêu và chỉ số có sự khác biệt nhất định. Trước hết, khái niệm **mục tiêu** nên được hiểu là một phát biểu định tính về hướng đích mà kế hoạch nhằm đạt tới. 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.

Mục tiêu kế hoạch trong bản kế hoạch theo kết quả sẽ phải thể hiện theo các cấp độ khác 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 “sản xuất” ra được một số đầu ra nhất định. Đồng thời, việc thực hiện các mục tiêu cụ thể của bản kế hoạch sẽ góp phần thực hiện mục tiêu tổng thể/dài hạn. Tuy nhiên, mục tiêu dài hạn không nhất thiết phải thực hiện được trong kỳ kế hoạch, mà nó là hướng đích cho một số kỳ kế hoạch cùng góp phần từng bước đạt đến. Sau khi mục tiêu dài hạn thực hiện được, các nhà kế hoạch sẽ tiếp tục xác định mục tiêu dài hạn mới cho một số kỳ kế hoạch tiếp theo.

Việc phân biệt giữa các cấp mục tiêu này còn có ý nghĩa quan trọng trong việc gắn kết kế hoạch giữa các cấp trong kế hoạch ngành và kế hoạch của địa phương. Đối với kế hoạch của một ngành hoặc một địa phương, kế hoạch cấp dưới có thể coi mục tiêu cụ thể của kế hoạch cấp trên như một gợi ý để xác định mục tiêu dài hạn của mình, đồng thời cụ thể hoá các chương trình hành động đã nêu trong kế hoạch cấp trên thành các kế hoạch hoạt động hoặc dự án chi tiết của mình. Nói cách khác, càng xuống cấp thấp hơn thì kế hoạch hành động càng chi tiết, cụ thể hơn, và việc lồng ghép với nguồn lực, cụ thể hoá thành các khung thời gian thực hiện kế hoạch cũng sẽ càng rõ ràng hơn. Kế hoạch cấp dưới không nhất thiết chỉ thực hiện các nhiệm vụ mà kế hoạch cấp trên đã hướng dẫn, ngược lại, với quyền chủ động đã được phân cấp, cấp dưới hoàn toàn có thể tự xây dựng kế hoạch của mình chi tiết và bao hàm nhiều vấn đề cần giải quyết hơn so với những gì cấp trên định hướng, nhưng bắt buộc trong đó phải thể hiện được việc triển khai các nhiệm vụ kế hoạch đã được hướng dẫn như thế nào. Bằng cách này, kế hoạch cấp trên sẽ tập trung vào việc chỉ đạo, theo dõi việc thực hiện các mục tiêu ở cấp cao, tránh được việc can thiệp quá sâu vào các hoạt động điều hành của cấp dưới, hoặc cấp trên phải tiếp nhận quá nhiều thông tin báo cáo từ cấp dưới dẫn đến sa đà vào quản lý sự vụ, vừa làm suy yếu tính tự chủ của cấp dưới, vừa mất đi tính chất chỉ đạo chiến lược của cấp trên.

Tóm lại, mối quan hệ giữa các cấp mục tiêu và ý nghĩa của chúng có thể tóm tắt như trong hình dưới đây.

Tuy nhiên, nếu chỉ có mục tiêu thôi thì chưa đủ đóng vai trò định hướng cho kế hoạch, vì kế hoạch cần chỉ rõ như thế nào là đạt/vượt hay chưa đạt mục tiêu đề ra. Muốn

vậy, mục tiêu cần đi kèm với chỉ tiêu kế hoạch. Đó là sự lượng hoá ý đồ kế hoạch thành một con số cần phấn đấu đạt đến tại một thời điểm nhất định trong kỳ kế hoạch. Do đó, cấu trúc của một chỉ tiêu phải bao gồm (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. Ví dụ: trong chỉ tiêu “tỉ lệ lao động trong độ tuổi chưa có việc làm ở thành thị đạt trên 5% vào năm 2004”, nội dung chỉ tiêu là “tỉ lệ chưa có việc làm”, con số định lượng là “trên 5%”, không gian phản ánh là “ở thành thị”, đối tượng phản ánh là “lao động trong độ tuổi” và thời gian đo lường là “năm 2004”.

Chỉ tiêu có thể được phản ánh bằng 2 cách: cách thứ nhất là thể hiện sự thay đổi so với kỳ gốc hoặc kỳ báo cáo (ví dụ, tăng gấp đôi so với năm X) hoặc giá trị tuyệt đối cần đạt được tại một thời điểm nào đó trong kỳ kế hoạch. Con số định lượng có thể được biểu đạt bằng số tuyệt đối hoặc tỷ lệ. Như vậy, chỉ tiêu luôn gắn liền với một con số nhất định và một khung thời gian nhất định. Con số này được nhà kế hoạch xác định ngay từ khi lập kế hoạch, dựa trên kết quả phân tích thực trạng, dự báo tương lai và cân nhắc hợp lý các yếu tố tác động đến việc thực hiện kế hoạch. Cần lưu ý rằng, để có thể quản lý theo kết quả thì số lượng chỉ tiêu không nên quá nhiều, và cần chú trọng hơn đến các chỉ tiêu ở cấp mục tiêu trung gian/mục tiêu cụ thể (nhất là đối với các kế hoạch ở cấp cao). Việc xác định quá nhiều chỉ tiêu, mà chủ yếu là các chỉ tiêu hiện vật ở cấp đầu ra và hoạt động, như hiện nay là không phù hợp với nguyên lý lập kế hoạch theo kết quả.

Để giải quyết được yêu cầu này, nên chuyển dần từ các chỉ tiêu đơn lẻ sang các chỉ tiêu mang tính lồng ghép, tức là các chỉ tiêu gắn nhiều biến số với nhau, do đó có thể phản ánh tác động tổng hợp của nhiều biến số. Ví dụ, thay vì xác định chỉ tiêu về số lao động trong độ tuổi và ngoài độ tuổi lao động, chúng ta có thể sử dụng chỉ tiêu về hệ số ăn theo, được tính bằng tỉ lệ giữa số dân ngoài độ tuổi với trong độ tuổi lao động. Chỉ tiêu này càng lớn chứng tỏ “gánh nặng” của nền kinh tế càng cao, và muốn giảm bớt tỉ lệ này thì cần tăng khả năng “gánh chịu” của nền kinh tế, tức là tăng năng suất lao động. Hơn nữa, vì mục tiêu đã được nêu theo nhiều cấp nên các chỉ tiêu cũng cần được phân cấp tương ứng, phản ánh được những hướng đích phấn đấu chủ yếu để hướng tới các mục tiêu tổng quát.

Còn chỉ số là một thước đo không mang giá trị tự thân, như “tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng” hay “tỷ lệ che phủ rừng”. Các chỉ số này chỉ có giá trị thực tế sau mỗi định kỳ được cơ quan thống kê thu thập số liệu và đo lường. Do đó, giá trị của chỉ số sẽ thay đổi sau mỗi thời kỳ được đo lường (chẳng hạn, tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi suy dinh dưỡng thực tế năm 2004 đo được là 5%, năm 2008 đo được là 4,5%...), trong khi giá trị của chỉ tiêu được cố định từ đầu (và chỉ thay đổi khi nhà kế hoạch quyết định điều chỉnh mục tiêu).

Một khác biệt nữa giữa chỉ tiêu và chỉ số là một chỉ tiêu/mục tiêu có thể được đo lường bằng nhiều chỉ số, tùy thuộc vào yêu cầu của người theo dõi, đánh giá. Các chỉ số đều được xác định tương ứng với các cấp mục tiêu, trong đó chia làm 2 loại chỉ số chính là chỉ số thực hiện và chỉ số

kết quả. Chỉ số thực hiện quan tâm đến việc liệu các đầu vào (nhân, tài, vật lực) và các hoạt động (các nhiệm vụ, qui trình) có tuân theo đúng ngân sách đã dự trù hay kế hoạch và lịch trình các hoạt động đã xây dựng hay không. Chỉ số kết quả tập trung vào đo lường mức độ đạt được các cấp mục tiêu (đầu ra, kết quả trung hạn và tác động) có đúng như chỉ tiêu dự kiến hay không. Ngoài ra, còn có các chỉ số để đánh giá như chỉ số đo lường hiệu quả, hiệu lực của kế hoạch hay chỉ số đo lường mức độ rủi ro trong thực hiện kế hoạch. Ở đây không loại trừ trường hợp một chỉ tiêu được đo đúng bằng một chỉ số. Trong trường hợp này, chỉ số sử dụng sẽ chính là nội dung của chỉ tiêu (nhưng không có phân định lượng và mốc thời gian). Ví dụ, chỉ tiêu “tỷ lệ che phủ rừng đến năm 2010 đạt 45%” có thể được theo dõi bằng chỉ số “tỷ lệ che phủ rừng qua các năm”.

Bảng 1 dưới đây là một thí dụ thể hiện cách quan niệm như trên về mục tiêu, chỉ tiêu, chỉ số.

Một số ngoại lệ. Bên cạnh quy tắc phân biệt chung như đã nêu, có thể có ngoại lệ trong một số trường hợp. Thứ nhất, việc kết hợp giữa mục tiêu và chỉ tiêu trong cùng một câu tuyên bố có thể chấp nhận được, nhất là ở cấp đầu ra, nhằm đơn giản hoá các phát biểu này. Chẳng hạn, nếu đầu ra của một kế hoạch là “thu hút khách du lịch” thì có thể kết hợp với chỉ tiêu thành “đến năm 2010, lượng khách thu hút được tăng gấp đôi năm 2005”.

Thứ hai, đôi khi có những mục tiêu không thể cụ thể hoá thành chỉ tiêu định lượng được, nhất là các mục tiêu liên quan đến sự thay đổi nhận thức, thái độ hoặc hành vi của đối tượng can thiệp. Trong trường hợp này, người ta chỉ nêu mục tiêu và sử dụng chỉ số đo lường, còn không nêu chỉ tiêu cụ thể. Ví dụ, tuy mục tiêu “nâng cao hiểu biết về luật lệ giao thông của thanh niên” không thể lượng hoá thành chỉ tiêu, nhưng có thể đo lường mức độ tiến triển bằng các chỉ số như “số thanh niên nêu đúng ý nghĩa các biển báo giao thông khi được hỏi”.

Tóm lại, xu hướng đổi mới công tác lập kế hoạch hiện nay đang được triển khai rầm rộ không chỉ ở cấp quốc gia, mà cả các ngành và địa phương, ngành. Trong đó, đổi mới quan niệm về mục tiêu – chỉ tiêu – chỉ số theo hướng lập kế hoạch dựa vào kết quả là một trong những vấn đề trọng tâm. Hiện nay, từ nhiều nguồn tài liệu cả trong và ngoài nước đã định hình nhiều cách tiếp cận khác nhau, phản ánh nhiều góc nhìn khác nhau về vấn đề này. Điều quan trọng là phải hệ thống hoá và hiểu rõ tất cả các nguồn thông tin ấy để tìm ra một quan điểm thống nhất cho Việt Nam. Quan điểm mới đó không được mâu thuẫn với những gì mà khoa học về kế hoạch hoá trên thế giới đã nghiên cứu và tổng kết, nhưng phải phù hợp với những điều mang tính thông lệ ở Việt Nam. Đó cũng chính là mong muốn mà bài viết này muốn đóng góp. □

Bảng 1: Thí dụ về mục tiêu, chỉ tiêu và chỉ số

Mục tiêu	Chỉ tiêu	Chỉ số
Phổ cập giáo dục	Đến 2005, đạt 97% đi học tiểu học (80% THCS) và đến 2010 đạt 99% đi học tiểu học (90% THCS).	- Tỷ lệ học sinh đi học tiểu học đúng tuổi - Tỷ lệ học sinh đi học THCS đúng tuổi - Tỷ lệ trẻ em đi học mẫu giáo trong độ tuổi từ 3-5. - Tỷ lệ học sinh tốt nghiệp tiểu học. - Tỷ lệ phổ cập THCS. - Tỷ lệ người biết chữ trong độ tuổi 15-24. - Tỷ lệ học sinh lưu ban và bỏ học (Các chỉ số này có phân theo giới và nhóm dân tộc)

Nguồn: Chiến lược toàn diện về tăng trưởng và giảm nghèo, tr. 158, năm 2004