

Ngân sách nhà nước với chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở nước ta

TÀO HỮU PHÙNG*

1 - Tác động của ngân sách nhà nước với chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Sau gần 20 năm đổi mới, chúng ta đã đạt được những thành tựu quan trọng về kinh tế - xã hội, mở ra khả năng mới trong phát triển và hội nhập kinh tế quốc tế. Trong tiến trình đổi mới, Đảng ta xác định chuyển dịch cơ cấu kinh tế với những bước đi thích hợp, phù hợp với điều kiện của Việt Nam, được coi là nội dung cơ bản của công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Ngân sách nhà nước với vai trò là công cụ tài chính để thực hiện điều chỉnh vĩ mô kinh tế - xã hội sẽ tác động vào các yếu tố cấu thành của chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong các ngành và vùng lãnh thổ trên các nội dung lớn sau:

- *Đối với chuyển dịch cơ cấu ngành nông nghiệp:* Ngân sách nhà nước tác động vào việc khai thác tiềm năng thúc đẩy phát triển một nền nông nghiệp hàng hóa có hiệu quả. Thông qua các chính sách thu và chi ngân sách, Nhà nước sẽ tạo điều kiện để sản phẩm nông nghiệp trở thành hàng hóa và được tiêu thụ mạnh. Từ đó, kích thích khai thác các tiềm năng trong nông nghiệp, tăng năng suất lao động qua việc áp dụng các thành tựu khoa học - kỹ thuật trong nông nghiệp, cơ giới hóa nông nghiệp, từng bước chuyển dịch lao động

nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Nó góp phần thúc đẩy mối quan hệ giữa các sản phẩm nông nghiệp với ngành công nghiệp chế biến, công nghiệp cơ khí, thương mại, dịch vụ nhằm hỗ trợ cho quá trình chuyển dịch cơ cấu trong ngành nông nghiệp nhanh chóng và hiệu quả.

- *Đối với chuyển dịch cơ cấu ngành công nghiệp:* Ngân sách nhà nước thúc đẩy quá trình sắp xếp lại và hiện đại hóa lực lượng sản xuất công nghiệp hiện có, phát triển những ngành công nghiệp mới theo những quy mô hợp lý, công nghệ hiện đại, đủ sức đáp ứng yêu cầu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Với chức năng phân bổ vốn, ngân sách nhà nước sẽ không đầu tư vào những doanh nghiệp yếu kém về khả năng sản xuất kinh doanh và không nhất thiết phải thuộc sở hữu Nhà nước. Từ đó, ngân sách nhà nước góp phần thực hiện chủ trương giải thể hoặc cho phá sản những doanh nghiệp làm ăn không có hiệu quả, thua lỗ kéo dài,... Ngược lại, những doanh nghiệp đã chuyển hướng sản xuất kinh doanh, với phương án kinh doanh có tính khả thi và hiệu quả cao, thuộc những lĩnh vực và địa bàn trọng yếu cần có sự đầu tư của Nhà nước thì được ngân sách nhà nước tài trợ vốn cần thiết để đổi mới trang thiết bị và bổ sung vốn lưu động cho phát triển sản xuất kinh doanh. Như vậy, ngân sách nhà nước góp phần thúc đẩy chuyển đổi cơ cấu các ngành công nghiệp theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa với nhiều

* GS, TSKH, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế và Ngân sách của Quốc hội

mặt hàng, nhiều chủng loại có chất lượng và sức cạnh tranh cao; đồng thời, cũng góp phần sắp xếp lại doanh nghiệp và nâng cao hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp công nghiệp.

- *Đối với chuyển dịch cơ cấu ngành dịch vụ:* Thông qua chi hỗ trợ các chương trình mục tiêu quốc gia, ngân sách nhà nước tác động để thúc đẩy ngành dịch vụ phát triển nhanh (nhất là những ngành dịch vụ có liên quan tới thu hút vốn đầu tư nước ngoài), góp phần khắc phục tình trạng cơ cấu bất hợp lý, thiếu đồng bộ trong ngành dịch vụ, bảo đảm tốc độ tăng các ngành dịch vụ cao hơn ngành công nghiệp và nông nghiệp, từng bước giảm tỷ trọng ngành nông nghiệp trong GDP và tăng nhanh tỷ trọng công nghiệp, đặc biệt chú trọng phát triển kinh tế dịch vụ. Kinh nghiệm của nhiều nước trong khu vực như Xin-ga-po, Thái Lan... đã rất thành công trong việc chú trọng phát triển ngành dịch vụ. Trong các ngành dịch vụ thì ngân sách nhà nước ưu tiên đầu tư cho phát triển dịch vụ du lịch, hàng không, thương mại và các dịch vụ khác phục vụ yêu cầu phát triển các ngành kinh tế quốc dân. Các dịch vụ không khuyến khích như Ca-si-nô... sẽ không được ngân sách nhà nước đầu tư hoặc đầu tư rất hạn chế.

- *Đối với chuyển dịch cơ cấu giữa các vùng lãnh thổ:* Ngân sách nhà nước tác động qua việc bố trí vốn đầu tư để hạn chế sự phát triển không đồng đều, giảm thiểu sự phân hóa giàu nghèo giữa các địa phương. Thông qua biện pháp quản lý thu, chi ngân sách các địa phương, sử dụng cơ chế hỗ trợ, bổ sung, điều hòa và điều tiết ngân sách, Nhà nước có thể kiểm soát và định hướng phân phối ngân sách các địa phương, tránh tình trạng phân phối dàn trải, cào bằng, dựa trên cơ sở những yếu tố đầu vào, chi phí bỏ ra của các chủ thể kinh tế, tiềm năng tại địa phương như nguồn tài nguyên thiên nhiên, sức lao động, tiền vốn, chất xám... Thông qua ngân sách, Chính phủ phải quan tâm đến quá trình phân phối và phân phối lại

thu nhập dưới hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp nhằm hạn chế bớt sự phân hóa xã hội, sự bất bình đẳng về thu nhập, bảo đảm sự công bằng hợp lý, đồng đều giữa các vùng trong cả nước, trong khi vẫn bảo đảm ưu tiên phát triển các vùng động lực, địa phương có đóng góp lớn cho ngân sách trung ương.

2 - Thực trạng sử dụng ngân sách nhà nước với chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Quản lý và sử dụng ngân sách nhà nước giai đoạn vừa qua, tuy có nhiều yếu tố thuận lợi, song ngân sách nhà nước vẫn còn mất cân đối. Tiềm lực tài chính nhà nước mỏng so với yêu cầu điều chỉnh và thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Tốc độ tăng thu ngân sách nhà nước có xu hướng chậm hơn so với tốc độ tăng chi; hiệu quả sản xuất kinh doanh, quy mô tích lũy của nền kinh tế còn thấp, năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp kém nên nộp ngân sách khó khăn hơn.

Hiện nay, cơ cấu nguồn thu ngân sách nhà nước chưa vững chắc. Quá trình hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế đòi hỏi phải cắt giảm thuế xuất nhập khẩu (hiện chiếm gần 20% tổng thu ngân sách nhà nước), cơ cấu nguồn thu nội địa có nhiều biến động, nhiều doanh nghiệp nhà nước làm ăn kém hiệu quả, khu vực ngoài quốc doanh thất thu lớn, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài đang thực hiện ưu đãi miễn giảm thuế cho nhiều dự án... là những khó khăn rất lớn trong quản lý và điều hành ngân sách nhà nước nhằm tạo tiềm lực tài chính dồi dào phục vụ cho quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Chi đầu tư phát triển còn dàn trải, không đồng bộ và chủ trương đầu tư chưa sát với định hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thiếu sự tập trung ưu tiên cho việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế gắn liền với chuyển dịch cơ cấu lao động. Trong nông nghiệp chưa được đầu tư đúng mức, đầu tư vào thủy lợi chiếm hơn 70% vốn đầu tư của ngành, đầu tư nâng cao chất lượng

phát triển nông nghiệp như khoa học - công nghệ, giống cây, con và công nghệ chế biến nông sản chưa được quan tâm đúng mức, nên quá trình chuyển dịch cơ cấu trong nông nghiệp, nông thôn còn chậm và kém hiệu quả.

Đầu tư từ ngân sách nhà nước cho ngành công nghiệp chưa đáp ứng được nhu cầu. Nhà nước chưa chi phối được cơ cấu đầu tư để tạo ra cơ cấu kinh tế hợp lý, nhất là chưa phát triển được một số ngành mũi nhọn. Trong lĩnh vực giao thông và kết cấu hạ tầng nói chung, tình trạng phổ biến là đầu tư không đồng bộ. Đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các vùng kinh tế cũng chưa có sự điều chỉnh kịp thời. Hiện tại, những vùng được ưu tiên là vùng có điều kiện tăng trưởng, đầu tàu của nền kinh tế, trong khi các vùng kinh tế khác thiếu vốn và ngày càng bị tụt hậu hơn. Điều đó làm tăng thêm sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng, miền trong cả nước. Chủ trương đầu tư của Nhà nước chưa gắn với chủ trương chuyển dịch cơ cấu kinh tế trung và dài hạn, thiếu sự liên kết và lập thứ tự ưu tiên giữa các khoản chi ngân sách nhà nước để phục vụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Trong thực tế, việc đầu tư cho các công trình hạ tầng kinh tế - xã hội và các chương trình mục tiêu phục vụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế còn rất mờ nhạt, có những công trình được đầu tư nhưng không bố trí nguồn vốn để vận hành, bảo dưỡng, duy tu, dẫn đến hiệu quả sử dụng không cao.

Thực trạng trên do nhiều nguyên nhân, theo tôi cần lưu ý mấy nguyên nhân chính sau:

Thứ nhất: Nền kinh tế phát triển chưa vững chắc; hiệu quả, sức cạnh tranh thấp; nhịp độ tăng trưởng kinh tế chưa đạt mức tăng trưởng như mong muốn. GDP bình quân đầu người còn ở mức thấp, các nguồn lực tài chính và ngân sách có hạn, trong khi nhu cầu về vốn đầu tư cho các ngành kinh tế và vùng kinh tế lại rất lớn. Việc quản lý và điều hành ngân sách nhà nước bị động, lúng túng, dẫn đến việc bố trí vốn thiếu tập trung, thiếu đồng bộ, đầu

tu còn dàn trải. Vốn đầu tư phát triển toàn xã hội còn hạn hẹp, chưa đủ sức cơ cấu lại nền kinh tế, làm cho việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế chậm hoặc chưa đúng mục tiêu.

Thứ hai: Trong những năm qua, công tác quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và chuyển dịch cơ cấu kinh tế đã được triển khai, song việc định hình cơ cấu kinh tế mới, cơ cấu ngành sản xuất, cơ cấu vùng còn lúng túng. Việc dự báo, đánh giá về tiềm năng phát triển của các ngành và vùng chưa chính xác, thiếu tầm nhìn chiến lược. Một số quan điểm, chủ trương chưa có sự thống nhất và chưa thông suốt ở các cấp, các ngành làm cho việc xác định chuyển dịch cơ cấu kinh tế chưa hợp lý. Từ đó, không khai thác được khả năng, thế mạnh của từng vùng. Mặt khác, trình độ công nghệ và khả năng ứng dụng tiến bộ khoa học - công nghệ trong nền kinh tế còn hạn chế. Nguồn lực về lao động xã hội dồi dào, nhưng trình độ và số lượng lao động đã qua đào tạo còn thấp. Việc tuyển chọn, đào tạo, sắp xếp, sử dụng cán bộ chưa có quy hoạch mang tính dài hạn. Đội ngũ cán bộ, nhất là cán bộ có chuyên môn cao vẫn chưa được phát huy hết khả năng để đáp ứng yêu cầu về chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Thứ ba: Trong nhiều năm, chúng ta đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách nhằm phát triển kinh tế, nhưng một số chính sách còn thiếu đồng bộ hoặc còn hạn chế, chưa sát với cuộc sống, thiếu tính khả thi; chưa tạo động lực mạnh mẽ để thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Nhiều cấp, nhiều ngành chưa sửa đổi kịp thời những quy định quản lý nhà nước không còn phù hợp, chưa bổ sung những cơ chế, chính sách mới có tác dụng mạnh mẽ nhằm khai thác nhiều hơn các nguồn lực của các thành phần kinh tế, còn có sự phân biệt đối xử không công bằng giữa các thành phần kinh tế. Chưa có chính sách thúc đẩy phát triển các ngành kinh tế mũi nhọn, các ngành có khả năng cạnh tranh cao trên cơ sở khai thác thế mạnh của các vùng.

3 - Giải pháp đổi mới ngân sách nhà nước để thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Cơ cấu kinh tế của nước ta hiện nay còn lạc hậu so với của nhiều nước trong khu vực. Để đến năm 2020 có một cơ cấu hợp lý bảo đảm Việt Nam cơ bản trở thành một nước công nghiệp, chính sách ngân sách nhà nước cần được đổi mới trên các hướng cơ bản sau:

Một là, vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước hàng năm chiếm khoảng trên 30% tổng chi ngân sách nhà nước và 25% - 26% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Đầu tư trực tiếp từ ngân sách nhà nước có ý nghĩa quan trọng và tác động trực tiếp đến chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Vì vậy, cần chọn những giải pháp sau:

- Rà soát, điều chỉnh, bổ sung hoặc xây dựng mới các quy hoạch, kế hoạch đầu tư. Gắn quy hoạch với mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm tính liên ngành, liên vùng. Phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm của từng bộ đối với từng ngành và trách nhiệm của chủ đầu tư. Khắc phục tình trạng khép kín trong đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ngân sách nhà nước gây tình trạng lãng phí, thất thoát.

- Ban hành các nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ vốn đầu tư xây dựng cơ bản có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; định mức lập dự toán đầu tư và tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư cho từng dự án và từng ngành. Thực hiện công khai, minh bạch các quy định.

- Cần đổi mới cơ chế cấp vốn đầu tư xây dựng cơ bản thuộc ngân sách nhà nước, xóa bỏ tình trạng xin - cho, xóa tình trạng cơ quan duyệt dự án, cấp phát vốn không gắn với cơ quan chủ đầu tư, chủ công trình dự án; công khai và minh bạch hóa các dự án công trình từ khâu thẩm định, duyệt dự án đầu tư đến nghiệm thu, thanh quyết toán...

- Nâng cao chất lượng công tác tư vấn: chi phí cho công tác tư vấn nên tính theo tỷ lệ

phần trăm giá trị dự án, công trình sau khi quyết toán (hoặc theo giá trúng thầu) và thưởng, phạt theo hiệu quả công trình sử dụng sau đầu tư để gắn trách nhiệm và quyền lợi với dự án đầu tư. Tổ chức lại các nhà thầu đủ năng lực cạnh tranh với nhà thầu nước ngoài (cả vốn và năng lực thi công), giảm tối đa các nhà thầu phụ, tránh tình trạng bán lại thầu cho nhau. Có chế tài nghiêm khắc xử lý tình trạng cạnh tranh không lành mạnh trong đấu thầu, khắc phục tình trạng bỏ giá thầu thấp.

- Siết chặt kỷ cương trong bộ máy nhà nước, nâng cao trách nhiệm và thẩm quyền của chủ đầu tư. Tăng cường giám sát, thanh tra đối với các hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản thuộc vốn ngân sách nhà nước phục vụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Trước hết, tập trung giám sát, thanh tra, kiểm tra những khâu yếu kém trong quá trình đầu tư: từ khâu chuẩn bị đầu tư, thực hiện đầu tư, thanh quyết toán vốn đầu tư, bàn giao công trình đưa vào sử dụng. Công tác thanh tra, kiểm tra, phải thực hiện toàn diện, triệt để; xử lý nghiêm minh các hiện tượng tiêu cực trong đầu tư xây dựng cơ bản. Tăng cường vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân, giám sát cộng đồng trong việc quyết định các dự án đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước trên địa bàn.

Hai là, bên cạnh hình thức đầu tư trực tiếp từ ngân sách nhà nước, cần tính đến hình thức đầu tư gián tiếp. Đó là việc Nhà nước sử dụng ngân sách nhà nước cho vay các dự án, công trình trực tiếp phục vụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế (như đánh bắt xa bờ, xóa đói giảm nghèo...) với các ưu đãi về lãi suất, về thời gian ân hạn, bảo lãnh đầu tư và những điều kiện thuận lợi khác. Các chủ đầu tư sử dụng vốn đầu tư của ngân sách nhà nước dưới hình thức này phải có trách nhiệm hoàn trả vốn và lãi theo quy định của Nhà nước. Đối tượng xin vay vốn là các dự án thuộc ngành phù hợp với sự phát triển của vùng trong quá trình

chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Trên cơ sở xác định chính sách đầu tư từ ngân sách nhà nước theo hướng trên, cần điều chỉnh cơ cấu, tỷ trọng và mức độ đầu tư vào các ngành mũi nhọn và vùng kinh tế trọng điểm, bảo đảm kinh phí thỏa đáng để tạo ra sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế hợp lý giữa các ngành và vùng, cũng như trong nội bộ mỗi ngành và mỗi vùng.

Ba là, cần cơ cấu lại nguồn thu ngân sách nhà nước để bảo đảm vững chắc, giảm sự lệ thuộc vào các nhân tố bên ngoài; tăng cường khả năng thu ngân sách nhà nước từ sản xuất kinh doanh, từ nội lực của nền kinh tế. Trong những năm tới, khi nhu cầu chi tiêu của ngân sách nhà nước cho các lĩnh vực và cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế lớn đòi hỏi phải nhanh chóng cải thiện nguồn thu ngân sách nhà nước, bao quát nguồn thu, mở rộng đối tượng nộp thuế, chống thất thu, chống gian lận thương mại, trốn thuế, nợ đọng thuế. Nguồn thu ngân sách nhà nước chủ yếu theo hướng tăng dần tỷ trọng thuế trực thu, giảm dần thuế gián thu. Do vậy, cần tăng cường kiểm soát thu nhập, hoàn thiện hệ thống chính sách thuế, đồng thời nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Để phát huy vai trò điều tiết vĩ mô của ngân sách nhà nước đối với các doanh nghiệp, khuyến khích các doanh nghiệp tham gia sâu và rộng hơn vào quá trình thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cần đổi mới cơ chế sử dụng vốn ngân sách hỗ trợ các doanh nghiệp, theo quan điểm không bao cấp và không hỗ trợ bằng mọi giá. Nếu để thả nổi các doanh nghiệp thì sẽ rơi vào bất lợi không đạt được mục tiêu trong quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế. Vì vậy, cần thiết lập cơ chế bảo hộ một cách có chọn lọc và nới lỏng từng bước, vừa tạo điều kiện thuận lợi để doanh nghiệp tham gia tích cực trong tiêu thụ sản phẩm, gia tăng xuất khẩu hàng hóa do quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế mang lại, vừa tạo áp lực cần thiết để cộng đồng doanh nghiệp hướng vào mục tiêu thúc đẩy nhanh các yêu cầu

chuyển dịch cơ cấu trong từng ngành, từng vùng và từng sản phẩm.

Bốn là, cần quy định về chi ngân sách nhà nước phục vụ chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo những định hướng cơ bản sau:

- Xây dựng kết cấu hạ tầng, phát triển khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo và các dự án trọng điểm, Nhà nước chỉ đầu tư vào các lĩnh vực then chốt nhằm tạo đà và khuyến khích các khu vực khác đầu tư theo định hướng chiến lược của cả nước.

- Ưu tiên chi ngân sách nhà nước cho quá trình công nghiệp hóa nông nghiệp, nông thôn; nâng cấp hệ thống hạ tầng giao thông nông thôn; thúc đẩy nghiên cứu và ứng dụng khoa học, kỹ thuật trong sản xuất nông nghiệp, phát triển các làng nghề truyền thống, công nghệ chế biến sau thu hoạch nhằm thị trường hóa và tăng giá trị sản phẩm nông - lâm - ngư nghiệp.

- Ưu tiên chi ngân sách nhà nước vào vùng trọng điểm có thế mạnh xuất khẩu, có tốc độ tăng trưởng nhanh, cao hơn mức bình quân chung, làm động lực hỗ trợ cả nước cùng phát triển. Đầu tư ở mức cần thiết cho các vùng kinh tế trọng điểm tạo bước đột phá về tăng trưởng kinh tế trong vùng.

- Ưu tiên chi ngân sách nhà nước để nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, phát triển khoa học và công nghệ. Trước hết, tập trung vào việc nghiên cứu triển khai công nghệ phục vụ cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản phẩm, nâng cao chất lượng và hạ giá thành, tăng nhanh các sản phẩm có hàm lượng công nghệ cao. Tập trung đầu tư cho một số lĩnh vực công nghệ trọng điểm như công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, đặc biệt là công nghệ phục vụ nông nghiệp và công nghệ chế biến; đẩy nhanh tốc độ phát triển và khai thác các khu công nghệ cao, xây dựng các phòng thí nghiệm trọng điểm quốc gia, tiến tới tự chủ về khoa học và công nghệ trong một số ngành và lĩnh vực có lợi thế nhất định. □