

ĐỂ LÀM TỐT VAI TRÒ CHỦ ĐẠO CỦA KINH TẾ NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

NGUYỄN HUY OÁNH*

Trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Đảng ta đã chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần có sự quản lý của Nhà nước. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Và cũng chính nó là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế, tạo môi trường và điều kiện để thúc đẩy các thành phần kinh tế khác cùng phát triển.

TỪ Hội nghị giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994) Đảng ta đã xác định thành phần kinh tế nhà nước với nội hàm rộng lớn hơn doanh nghiệp nhà nước trước đây và khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế nhiều thành phần ở Việt Nam. Từ đó đến nay, khái niệm thành phần kinh tế nhà nước được tiếp tục hoàn thiện dần, cơ bản gồm hai bộ phận: doanh nghiệp nhà nước và bộ phận kinh tế của Nhà nước nằm ngoài doanh nghiệp nhà nước. Khi bàn về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, chúng ta phải nói đến cả hai bộ phận của thành phần kinh tế này. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng tiếp tục khẳng định: “Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, tạo môi trường và điều kiện thúc đẩy các thành phần kinh tế cùng phát triển”⁽¹⁾.

1 - Đối với các doanh nghiệp nhà nước:

Văn kiện Đại hội X của Đảng nhấn mạnh: “Đẩy mạnh và mở rộng diện cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, kể cả các tổng công ty, nhằm tạo động lực mạnh mẽ và cơ chế quản lý năng động, để vốn nhà nước được sử dụng có hiệu quả và ngày càng tăng lên, đồng thời thu hút mạnh các nguồn lực trong, ngoài nước cho phát triển. Thực hiện nguyên tắc thị trường trong việc cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước”⁽²⁾. Vấn đề đặt ra là, doanh nghiệp nhà nước nên có mặt ở khu vực nào và ở quy mô nào để vừa có hiệu quả kinh tế, vừa làm tốt vai trò là một bộ phận quan

* PGS, TS Kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

(1) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr 83

(2) Văn kiện đã dẫn, tr 232

trọng của kinh tế nhà nước như Đảng ta đã xác định. Trên phương diện đó, có mấy điều cần lưu ý khi bàn về vấn đề doanh nghiệp nhà nước:

- Sự phức tạp trong việc minh bạch hóa hoạt động của doanh nghiệp nhà nước: Là những loại hình doanh nghiệp hoạt động dựa trên sở hữu nhà nước nên doanh nghiệp nhà nước cùng một lúc phải giải quyết nhiều mối quan hệ phức tạp: quan hệ giữa chủ thể sở hữu (ở đây là Nhà nước) với chủ thể sử dụng (ở đây là lãnh đạo doanh nghiệp) và người lao động, trên các mặt trách nhiệm cũng như lợi ích kinh tế, nhất là lợi ích kinh tế. Thực tiễn chỉ ra rằng, xử lý mối quan hệ này rất khó khăn, phức tạp và đây là vấn đề vẫn làm đau đầu các nhà hoạch định chiến lược.

- Hệ thống doanh nghiệp nhà nước ở nước ta được ra đời chủ yếu trong thời kỳ duy trì cơ chế kế hoạch hóa tập trung, bao cấp, là một hệ thống rộng khắp từ trung ương xuống địa phương, quản lý một lượng lao động rất lớn, một nguồn vốn lớn và được hưởng những điều kiện thuận lợi. Đến nay đã trải qua nhiều đợt cải cách, sắp xếp lại nhưng hiệu quả đạt được còn thấp, thậm chí nhiều doanh nghiệp nhà nước còn bị lỗ.

Theo ông Hồ Xuân Hùng (Phó Trưởng ban, Ban chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp nhà nước Trung ương), tính đến tháng 7-2006, có 2.300 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, nếu tính cả những doanh nghiệp nhà nước có cổ phần không chế thì con số này có thêm 1.000 doanh nghiệp nữa. Việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước theo hướng vừa hiệu quả, vừa bảo đảm vai trò then chốt, nhưng không gây ra những hậu quả tiêu cực về mặt xã hội đòi hỏi chúng ta phải có quyết tâm cao, đồng thời có sự tính toán khoa học với một lộ trình hợp lý.

Từ khi Thủ tướng Chính phủ phê duyệt 104 đề án sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, đến nay vấn đề phân loại doanh nghiệp, xác định những lĩnh vực Nhà nước cần nắm giữ doanh nghiệp nhà nước 100% vốn, nắm cổ phần không chế; giao, bán, khoán

kinh doanh hoặc cho thuê coi như về cơ bản đã hoàn tất. Vấn đề còn lại là tiếp tục hoàn thành và xác định các bước cải cách tiếp theo để không ngừng nâng cao hiệu quả, nhất là năng lực cạnh tranh khi nước ta hội nhập sâu hơn vào kinh tế quốc tế.

Những giải pháp để doanh nghiệp nhà nước phát triển mạnh mẽ và hiệu quả:

Một là, tập trung hoàn thiện về cơ chế, chính sách: Hoàn thiện những quy định về trách nhiệm, quyền lợi của doanh nghiệp trong việc bảo toàn vốn và nộp thuế, đặc biệt là thuế thu nhập doanh nghiệp; chú ý cả trách nhiệm và quyền lợi cá nhân những người được giao quản lý doanh nghiệp. Quản lý tốt được khâu này sẽ giảm thiểu được những tiêu cực trong doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, những quy định về chế độ hạch toán, kiểm toán cần được hoàn thiện để nâng cao hơn nữa mức độ minh bạch trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Hai là, có thể tham khảo kinh nghiệm của các nước tư bản chủ nghĩa phát triển trong việc áp dụng hình thức ký hợp đồng giữa nhà nước với cán bộ được giao quản lý doanh nghiệp nhà nước, mà nội dung chính của hợp đồng là xác định trách nhiệm và quyền lợi giữa hai bên Nhà nước mà đại diện là Hội đồng quản trị và cá nhân giám đốc.

Ba là, phải quán triệt tư tưởng chỉ đạo sâu sắc của Đảng như tinh thần Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng đề ra: “Đặt các doanh nghiệp có vốn nhà nước vào môi trường hợp tác và cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh. Thu hẹp tối đa diện Nhà nước độc quyền kinh doanh, xóa bỏ đặc quyền kinh doanh của doanh nghiệp”⁽³⁾. Có như vậy, đất nước mới sớm hình thành một môi trường kinh doanh lành mạnh, không phân biệt đối xử, kẻ mạnh phải xứng đáng được tôn vinh trong cạnh tranh thị trường.

(3) Văn kiện đã dẫn, tr 233 - 234

Bốn là, hoàn chỉnh cơ chế tự chủ của doanh nghiệp nhà nước theo hướng tăng tự chủ đi liền với tăng trách nhiệm và quyền lợi, tách doanh nghiệp ra khỏi sự ràng buộc của cơ chế chủ quản.

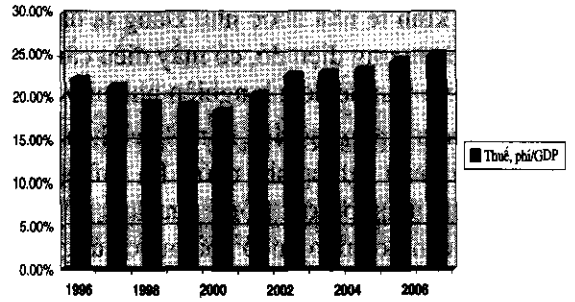
Năm là, đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Với những doanh nghiệp mũi nhọn nên chuyển sang mô hình công ty mẹ - công ty con, trong đó công ty mẹ do Nhà nước nắm 100% vốn hoặc Nhà nước nắm cổ phần chi phối.

2 - Đối với những bộ phận kinh tế của Nhà nước nằm ngoài doanh nghiệp nhà nước:

Khi nói kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo mà bỏ quên hoặc coi nhẹ bộ phận kinh tế của Nhà nước nằm ngoài doanh nghiệp nhà nước là thiếu sót lớn. Cần khẳng định một điều: huy động được tối đa và sử dụng hợp lý, có hiệu quả nguồn lực từ bộ phận này sẽ góp phần rất quan trọng để kinh tế nhà nước nắm được vai trò chủ đạo. Bởi vì, xử lý việc thu và chi từ nguồn lực này đúng hướng sẽ có tác động mạnh mẽ vào thị trường, vào định hướng sản xuất kinh doanh theo yêu cầu mà chúng ta mong muốn.

Trong tài chính nhà nước, ngân sách nhà nước là bộ phận quan trọng nhất, là khâu chủ đạo để thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước do Hiến pháp quy định và Luật Ngân sách nhà nước điều tiết. Ngân sách nhà nước còn là công cụ quan trọng của Nhà nước để điều tiết vĩ mô nền kinh tế và bảo đảm an ninh quốc gia. Do đó, nâng cao hiệu lực quản lý ngân sách nhà nước thể hiện ở việc mở rộng, tăng cường nguồn thu vào ngân sách và thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Trong rất nhiều nguồn thu vào ngân sách nhà nước, thu từ thuế và phí có vị trí quan trọng nhất. Những năm qua, chỉ riêng giá trị thu được từ thuế và phí chiếm khoảng 20% GDP, giai đoạn suy giảm là 1998 - 2000, song lại có xu hướng tăng dần trong GDP những năm gần đây (xem bảng).



Nguồn: Số liệu của Tổng cục Thống kê qua các năm (riêng năm 2006 là mức kế hoạch)

Có thể thấy, tăng thu ngân sách nhà nước phụ thuộc vào các điều sau đây:

- Phải có nhiều giải pháp nuôi dưỡng nguồn thu, làm cho giá trị thu được vào ngân sách từ các nguồn ngày càng tăng về giá trị tuyệt đối, tuy tỷ trọng có giảm đi do sự phát triển của các ngành nghề, lĩnh vực mới hay cơ cấu nguồn thu thay đổi...

- Phải tổ chức bộ máy và quy trình thu ngân sách hoàn thiện để vừa có thể tăng thu, đấu tranh có hiệu quả với các hiện tượng gian lận thương mại (làm hàng giả, trốn thuế, lậu thuế).

- Xác định đúng tỷ lệ cần thu để vừa thu được nhiều cho ngân sách, vừa động viên khuyến khích được cơ sở mở rộng, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh.

Toàn bộ những biện pháp trên đây được thực hiện trước hết ở tầm vĩ mô mà cơ quan cao nhất là Quốc hội và Chính phủ.

Để nâng cao hiệu quả chi ngân sách, nên quan tâm đến một số giải pháp cơ bản sau đây:

Một là, phải tăng cường vai trò của Quốc hội trên các mặt:

- Xác định phương hướng chi tiêu ngân sách nhà nước hằng năm; tuân thủ Luật Ngân sách nhà nước và giám sát việc cụ thể hóa Luật này thành hệ thống chính sách phản ánh đúng tinh thần của Luật.

- Kiểm tra, kiểm soát mọi hoạt động chi tiêu ngân sách nhà nước của chính quyền. Để tư vấn cho Quốc hội một cách đầy đủ và khoa học, ngoài Ủy ban Ngân sách của Quốc hội (gồm những cán bộ có chuyên môn thành thạo) phải có một bộ phận kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ

các quy định của Luật về chi tiêu ngân sách của chính quyền. Bộ phận này bao gồm một số cán bộ có chuyên môn sâu, có phẩm chất đạo đức và bản lĩnh chính trị vững vàng, hoạt động độc lập với cơ cấu chính quyền để bảo đảm tính khách quan. Trong mấy năm vừa qua, vai trò của Quốc hội về vấn đề này đã có bước tiến bộ, nhưng chưa được như mong muốn, nhất là khâu kiểm tra, giám sát.

Hai là, phải hình thành một loạt chính sách về tài chính nói chung, về chi tiêu ngân sách nhà nước nói riêng. Chiến lược phát triển kinh tế phải được thể hiện rõ trong chính sách tài khóa trên các góc độ ngắn hạn, trung và dài hạn. Trong chính sách tài khóa đó phải bằng các định chế khoa học để loại bỏ nạn "xin - cho", cơ chế bao cấp qua ngân sách nhà nước (sẽ phải xây dựng một cơ chế riêng khi cần hỗ trợ cho vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, hải đảo để vừa đáp ứng yêu cầu hỗ trợ, lại tránh được hiện tượng tiêu cực).

Ba là, phải sử dụng việc chi tiêu ngân sách nhà nước như một công cụ điều tiết vĩ mô nhằm đối phó kịp thời, hiệu quả đối với những biến động xấu của nền kinh tế. Để làm việc này, Chính phủ phải có bộ phận theo dõi sát sao mọi biến động của nền kinh tế trong nước, có cơ chế kịp thời sử dụng ngân sách dự phòng, hoặc vay nợ nước ngoài để đầu tư phát triển, hoặc để thu gom hàng hóa dôi dư trên thị trường, tạo nên sự cân đối giữa tổng cung và tổng cầu, ngăn chặn kịp thời những "cơn sốt kinh tế", xác lập sự ổn định một cách tương đối nền kinh tế trong nước.

Bốn là, quản lý chi đầu tư phát triển một cách hiệu quả nhất với một loạt giải pháp như:

- Dành một tỷ lệ thỏa đáng cho đầu tư phát triển. Năm 2005 tỷ lệ này là 31,9%. Trong thời gian tới, ít nhất cũng phải duy trì tỷ trọng này.

Nước ta kết cấu hạ tầng còn lạc hậu, trình độ khoa học - kỹ thuật còn rất yếu kém, vì vậy phải dành thỏa đáng vốn đầu tư phát triển cho khu vực xây dựng kết cấu hạ tầng và phát triển khoa học - công nghệ. Trong những năm vừa qua, tỷ trọng dành cho kết cấu hạ tầng chiếm khoảng 90%, sắp tới có thể và cần phải tiếp tục duy trì tỷ trọng này.

Bên cạnh đó, phải tăng cường các biện pháp nâng cao hiệu quả trong chi đầu tư phát triển như:

- Có hệ thống thẩm định dự án một cách khoa học. Hạn chế tối đa việc đầu tư phân tán dẫn đến vốn xây dựng cơ bản bị xé lẻ, các công trình xây dựng đều dở dang.

- Xây dựng quy chế đấu thầu hợp lý, khoa học, khắc phục những tiêu cực do lợi dụng sơ hở của quy chế đấu thầu cũ giữa bên A và bên B.

- Ưu tiên đầu tư xây dựng những cơ sở sản xuất đạt yêu cầu cao về kỹ thuật và có hiệu quả, tránh sự dàn trải và nạn "xin - cho".

- Nâng cao năng lực giám sát của hệ thống kho bạc nhà nước khi thanh quyết toán các công trình...

- Dành một tỷ lệ đầu tư phát triển thỏa đáng cho khu vực nông nghiệp, nông thôn, vì đây là khu vực đòi hỏi tập trung đầu tư nhiều hơn để khai thác các tiềm năng sẵn có, đồng thời bảo đảm ổn định nền kinh tế - xã hội.

Ngoài ra, cần phải xác định tốt mối quan hệ giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính với các bộ chuyên ngành để xử lý các dự án đầu tư phát triển hợp lý, giúp cho Chính phủ có thể tập trung vào những dự án mũi nhọn, tránh phân tán, đồng thời vẫn đáp ứng được những nhu cầu phát triển chung của nền kinh tế. Có thể hình thành một tổ chức tương đối ổn định để làm việc này.

Năm là, phải có những bước cải cách thật căn bản về chế độ tiền lương và dành một tỷ lệ hợp lý cho chi thường xuyên. Trong giai đoạn hiện nay, không nên thực hiện chính sách thắt chặt tài chính trong chi thường xuyên, vì khi chúng ta chưa khống chế được các khoản chi lương và có tính chất lương (khoản này có chiều hướng ngày càng gia tăng), thì việc thắt chặt tài chính trong chi thường xuyên sẽ dẫn đến các tác hại sau đây:

- Giảm khả năng bảo dưỡng cơ sở vật chất kỹ thuật đang sử dụng do thiếu tiền, dẫn đến hư hỏng lớn các cơ sở (kinh phí bảo dưỡng tốn ít hơn nhiều so với phải xây dựng hoặc mua sắm mới nếu bị hư hỏng). Theo Ngân hàng thế giới,

chi phí cho cải tạo đường bộ cao gấp vài lần so với việc được bảo trì và vận hành đúng đắn;

- Giảm bớt khả năng chi tiêu cho các ngành như y tế, giáo dục... khiến cho hiệu quả phục vụ dân sinh của các ngành này không có hiệu quả dù đã có cơ sở khang trang (do thiếu cán bộ, nhân viên vì không có tiền chi trả lương tương xứng cho họ);

- Giảm khả năng hoạt động của bộ máy nhà nước do thiếu các điều kiện cần thiết như kinh phí đi cơ sở, kinh phí mua sắm các vật liệu đồ dùng cần thiết cho cán bộ hoạt động...;

- Cần nhanh chóng xử lý mối quan hệ giữa tăng lương cho cán bộ, công nhân viên với việc giảm bớt biên chế trong bộ máy. Giải quyết tốt quan hệ này sẽ làm cho những cán bộ được sử dụng có thu nhập hợp lý, tái sản xuất được sức lao động, họ sẽ phấn khởi hăng hái sản xuất, nâng cao năng lực sáng tạo, hạn chế được những tiêu cực do mức thu nhập quá thấp gây ra, mà lại không làm cho tổng quỹ lương tăng quá cao so với sự phát triển của nền kinh tế. Như vậy, việc *cải cách tiền lương đi đôi với tinh giản biên chế* (có kèm với một chiến dịch đào tạo lại nguồn nhân lực do tinh giản biên chế gây ra) là *rất cần thiết*;

- Kết hợp cải cách mạnh mẽ chính sách tiền lương với việc xử lý thật công khai, minh bạch các khoản thu nhập ngoài lương.

Sáu là, phải giải quyết tốt mối quan hệ giữa chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên. Xử lý quan hệ giữa hai khoản chi này một cách đúng đắn sẽ góp phần quan trọng vào sự phát triển kinh tế, văn hóa và bảo đảm mọi hoạt động bình thường trong xã hội. Trên thực tế, nhiều quốc gia cũng đã gặp khó khăn trong vấn đề này. Kinh nghiệm của một số nước đang phát triển (Gha-na và Nam Phi) và các nước phát triển (Ôt-xtrây-li-a và Niu Di-lân) là xây dựng một quy trình lập kế hoạch ngân sách "cuốn chiếu" cho nhiều năm, nhờ vậy sẽ thống nhất chi đầu tư và chi thường xuyên vào một ngân sách duy nhất. Với nước ta, nhóm công tác chung giữa Chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ đã gọi ý một số giải pháp tương tự:

- Có một ủy ban liên bộ Bộ Tài chính - Bộ Kế hoạch và Đầu tư để xem xét các dự án lớn, trong đó chi đầu tư và chi thường xuyên được đánh giá cùng một lúc;

- Xây dựng một khuôn khổ ngân sách trung hạn, cả ở cấp tổng hợp và cấp ngành, nhờ đó mới có thể phối hợp giữa hai khoản chi lớn này của ngân sách;

- Đẩy mạnh sự phối hợp giữa sở tài chính với sở kế hoạch và đầu tư ở cấp tỉnh, thành trong việc giải quyết mối quan hệ này (hiện đang là điểm yếu khiến cho quan hệ giữa chi đầu tư và chi thường xuyên ở cấp tỉnh chưa tốt);

- Chú ý nâng cao hiệu quả quản lý các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách nhà nước.

Ngoài ngân sách nhà nước, tài chính nhà nước còn bao gồm các quỹ khác như: nhóm các quỹ dự trữ, dự phòng; nhóm các quỹ chuyên dùng của các doanh nghiệp nhà nước; nhóm các quỹ có tính chất hỗ trợ các hoạt động kinh tế - xã hội như quỹ hỗ trợ phát triển, quỹ đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, quỹ đầu tư phát triển nông thôn...; nhóm các quỹ phục vụ cho các chương trình mục tiêu quốc gia như quỹ quốc gia hỗ trợ việc làm, quỹ phủ xanh đất trống, đồi núi trọc...

Đặc điểm của các loại quỹ này là có tính chất sử dụng riêng biệt, chịu sự điều chỉnh, kiểm tra của các tổ chức chính quyền các cấp ít hơn so với ngân sách nhà nước. Mục đích chi tiêu của các quỹ này thường nhằm khắc phục các biến cố xảy ra bất thường (mang tính chất xã hội, hoặc tính chất kinh tế), nhưng mục đích tạo ra hiệu quả lâu dài. Do vậy, để có quan niệm là nơi nào, khu vực nào được sử dụng quỹ này coi như được Nhà nước hỗ trợ, được của "trời cho". Các cơ quan thay mặt nhà nước quản lý các quỹ này xem như mình có quyền "ban phát bổng lộc" cho địa phương, cơ sở. Tệ tham nhũng, gây thất thoát vốn lớn, nạn "xin - cho"... thường xuất hiện trong những tình huống như vậy. Vì thế, nếu không quản lý chặt chẽ, việc chi tiêu các loại quỹ của Nhà nước sẽ rất dễ bị sử dụng sai, kém hiệu quả do thất thoát, tham nhũng.

(Xem tiếp trang 34)