

TÀI CHÍNH CÔNG VÀ MÔ HÌNH PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI CỦA ĐỊA PHƯƠNG¹

TÓM TẮT

Tình huống chính sách này xem xét (1) sự tương thích giữa mô hình tài chính công và mô hình phát triển kinh tế của hai địa phương là Bình Dương và Đà Nẵng; tài chính công phản ánh chiến lược phát triển KT-XH, góp phần vào tổng thể chính sách, phục vụ cho mục tiêu và chiến lược phát triển của địa phương như thế nào, đem lại hệ quả gì cho địa phương; (2) sự giống nhau và khác nhau về cấu trúc thu – chi ngân sách của Đà Nẵng và Bình Dương dưới góc độ tính bền vững; (3) những điều kiện cần để có thể xây dựng mô hình tài chính công như Bình Dương và Đà Nẵng, từ đó rút ra bài học cho các địa phương khác về huy động và phân bổ nguồn lực tài chính công một cách bền vững.

¹ Tình huống này do Đặng Thị Mạnh biên soạn dưới sự hướng dẫn của Vũ Thành Tự Anh dựa trên những nghiên cứu và nguồn thông tin đã được công bố. Các nghiên cứu tình huống của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright được sử dụng làm tài liệu thảo luận trên lớp học, chứ không nhằm mục đích ủng hộ hay phê bình đối với các chính sách cụ thể. © copyright 2012 FETP.

1. Giới thiệu

Hiện nay, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia có hạ tầng cũng như hệ thống dịch vụ công kém phát triển. Về hạ tầng “cứng”, theo Tổ chức Sáng kiến Cạnh tranh Việt Nam (VNCI, 2010) thì “Cơ sở hạ tầng vẫn được các doanh nghiệp (DN) và các nhà hoạch định chính sách nhìn nhận là một trong những rào cản lớn nhất đối với đầu tư và tăng trưởng của cả nước”. Chỉ 40% doanh nghiệp tham gia khảo sát Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2010 đánh giá chất lượng đường giao thông là tốt, 25% doanh nghiệp phàn nàn về trách nhiệm và tiến độ duy tu bảo dưỡng đường sá của các cơ quan chức năng (VNCI, 2011).

Về hạ tầng “mềm”, hệ thống pháp lý và hành chính còn gây khó khăn và tốn thời gian cho doanh nghiệp, dẫn đến việc trong nhiều trường hợp, doanh nghiệp phải trả các chi phí không chính thức để “bôi trơn” cho hoạt động kinh doanh của mình. Theo báo cáo PCI 2010, có đến 21% doanh nghiệp trong nước và 18% doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) phải trả các chi phí không chính thức trong đăng ký kinh doanh (VNCI, 2011).

Nguồn nhân lực cũng là một rào cản lớn với sự phát triển của các hoạt động kinh tế. Với 65% lực lượng lao động không qua đào tạo, Việt Nam được xếp trong số các quốc gia yếu trong khu vực ASEAN về nhân lực (Eurocham, 2010). Nguyên nhân của thực trạng này chính là sự hạn chế của hệ thống giáo dục.

Để nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế, việc cải thiện cơ sở hạ tầng, tiếp tục cải cách hành chính, pháp lý và nâng cao chất lượng của lực lượng lao động cả về trình độ và thể lực là những nhiệm vụ trọng tâm chiến lược. Do đó, nhu cầu chi tiêu cho đầu tư phát triển hạ tầng và dịch vụ công ở Việt Nam hiện nay là rất lớn. Chỉ tính riêng hạ tầng giao thông, cả nước cần huy động ít nhất 70 đến 80 tỷ USD trong thời gian tới. Trong khi đó, vì các tiện ích này đem lại ngoại tác tích cực cho sự phát triển kinh tế, xã hội cho nên trong hầu hết các trường hợp, dù có huy động hình thức hợp tác công tư (PPP) thì khu vực công vẫn phải chịu trách nhiệm chính trong việc tài trợ.

Trong bối cảnh quá trình phân cấp ngân sách đang diễn ra mạnh mẽ, các trách nhiệm thu và chi tiêu nói trên được phân bổ cho cả chính phủ trung ương và chính quyền các địa phương. Trong giai đoạn 1997-2002, tỷ trọng huy động số thu ngân sách của chính quyền

địa phương trong tổng ngân sách nhà nước hợp nhất là 25%, năm 2004 là khoảng 30%. Về phân chia gánh nặng chi tiêu, từ tỷ lệ 35% năm 1992, ngân sách các tỉnh đã chiếm 43,3% tổng ngân sách năm 1998 và 47,7% năm 2002. Việt Nam đã ở “vào vị trí những nước phân cấp cao, chính quyền địa phương đã có thể đạt được một số kết quả cung ứng dịch vụ công đáng mong đợi, nếu họ có khả năng quản lý ngân sách hiệu quả” (Phạm Lan Hương, 2004).

Theo quy định của Luật Ngân sách 2002, trong các khoản chi thuộc trách nhiệm của chính quyền địa phương, bên cạnh chi thường xuyên còn có các khoản chi đầu tư phát triển, gồm chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội (KT-XH) do địa phương quản lý và chi đầu tư, hỗ trợ cho các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế, các tổ chức tài chính của Nhà nước theo quy định của pháp luật. Cũng theo quy định của luật này, để huy động nguồn lực tài trợ cho chi tiêu, chính quyền địa phương được sử dụng nhiều nguồn thu khác nhau, trong đó có những nguồn địa phương thu và hưởng 100%, nguồn địa phương thu và phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) với ngân sách trung ương, nguồn thu bổ sung từ ngân sách trung ương cho địa phương, cùng các nguồn khác như trái phiếu địa phương, quỹ phát triển đô thị,...

Từ những quy định về trách nhiệm thu – chi ngân sách nói trên, nhu cầu huy động đủ nguồn lực và phân chia nguồn lực một cách hợp lý, đảm bảo tài trợ cho hạ tầng và các dịch vụ công của địa phương là một thách thức đối với tất cả các tỉnh thành.

Quá trình phân cấp đang diễn ra mạnh mẽ ở Việt Nam đã giúp chính quyền các địa phương tự chủ nhiều hơn không những về chính trị, hành chính mà còn trong việc thu – chi ngân sách. Tại mỗi địa phương, chất lượng dịch vụ công và chất lượng hạ tầng trong việc đảm bảo các mục tiêu phát triển KT-XH phản ánh hiệu quả của các chương trình huy động nguồn lực và chi tiêu công.

Mấy năm gần đây, Đà Nẵng và Bình Dương là hai địa phương luôn được nhắc đến đầu tiên như những hình mẫu về phát triển kinh tế địa phương. Báo cáo Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh 2010 khẳng định Đà Nẵng và Bình Dương tiếp tục duy trì thứ hạng dẫn đầu, trong đó Bình Dương là địa phương 5 năm liên tiếp “đi tiên phong về sự năng động sáng tạo, cải thiện tính minh bạch và giảm chi phí không chính thức” (VNCI, 2010). Trong thành quả

KT-XH của Đà Nẵng và Bình Dương chắc chắn không thể không kể đến vai trò của tài chính công.

Là một bộ phận của hệ thống chính sách, chính sách tài chính công một mặt chịu tác động của chiến lược phát triển KT-XH, mặt khác là động lực hỗ trợ cho quá trình phát triển đó. Từ sự khác nhau của mô hình KT-XH, mô hình tài chính công của hai địa phương này bên cạnh những điểm tương đồng chắc hẳn có những điểm khác biệt. Và những bài học kinh nghiệm từ hai mô hình tài chính công của Đà Nẵng và Bình Dương mà các địa phương khác có thể tham khảo có lẽ cũng sẽ không giống nhau.

2. Mô hình phát triển kinh tế - xã hội của Bình Dương và Đà Nẵng

2.1. Định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Đà Nẵng và Bình Dương

Xét về vị thế, năm 1997 Đà Nẵng được tách ra từ tỉnh Quảng Nam – Đà Nẵng và trở thành thành phố trực thuộc trung ương với mức độ đô thị hóa đạt hơn 80%, còn Bình Dương chỉ là một tỉnh tương tự như gần 60 tỉnh còn lại, với tỷ lệ đô thị hóa chỉ đạt 30%.

Về hạ tầng, Đà Nẵng có cảng Tiên Sa, sân bay Đà Nẵng - những hạ tầng quan trọng mà thành phố được thừa hưởng từ trước. Cách đây 15 năm, cảng Tiên Sa đã là cảng biển quan trọng và sầm uất nhất miền Trung. Ngày nay, khoảng 3-4 triệu tấn hàng hóa có thể được chuyên chở qua cảng Tiên Sa mỗi năm². Sân bay Đà Nẵng hiện đã trở thành một cảng hàng không quốc tế, có khả năng phục vụ 4-6 triệu lượt hành khách và 1 triệu tấn hàng hóa/năm³, kết nối trực tiếp với hàng chục điểm đến trong và ngoài nước. Ngược lại, Bình Dương từ khi tách tỉnh không có cảng, không có sân bay, không có hạ tầng đô thị quy củ, không có đất đai màu mỡ để tận dụng. Tuy nhiên về địa lý, Bình Dương là vùng phụ cận của Thành phố Hồ Chí Minh, đô thị lớn nhất của Việt Nam. Quốc lộ 13, Đại lộ Xuyên Á là những con đường huyết mạch nối trung tâm Bình Dương với thành phố Hồ Chí Minh và các vùng phụ cận. Vì vậy, sẽ không quá khó khăn để Bình Dương có thể tận dụng được sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất – sân bay lớn nhất ở Việt Nam và các cảng biển lớn của thành phố Hồ Chí Minh như Cát Lái, Sài Gòn, Hiệp Phước...

² Theo UBND TP Đà Nẵng.

³ Theo Tổng Công ty hàng không Miền Trung – Bộ Giao thông Vận tải.

Về đường hướng phát triển, là một thành phố trực thuộc trung ương, Đà Nẵng được Bộ Chính trị xác định:

“Xây dựng thành phố Đà Nẵng trở thành một trong những đô thị lớn của cả nước, là trung tâm kinh tế- xã hội lớn của miền Trung với vai trò là trung tâm công nghiệp, thương mại du lịch và dịch vụ; là thành phố cảng biển, đầu mối giao thông quan trọng về trung chuyển vận tải trong nước và quốc tế; trung tâm bưu chính - viễn thông và tài chính - ngân hàng; một trong những trung tâm văn hoá - thể thao, giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ của miền Trung; là địa bàn giữ vị trí chiến lược quan trọng về quốc phòng, an ninh của khu vực miền Trung và cả nước. Đà Nẵng phải phấn đấu để trở thành một trong những địa phương đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá và cơ bản trở thành thành phố công nghiệp trước năm 2020” (Bộ Chính trị, 2005).

Định hướng trên được cụ thể hóa bằng các nhiệm vụ “Làm tốt công tác quy hoạch đô thị, đầu tư xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng một cách đồng bộ, theo hướng thành phố công nghiệp văn minh, hiện đại” và “sau năm 2010 chuyển sang cơ cấu dịch vụ - công nghiệp - nông nghiệp, trong đó chú trọng phát triển công nghiệp có công nghệ cao, dịch vụ có chất lượng cao, xây dựng trung tâm công nghệ cao” (UBND TP Đà Nẵng, 2004). Định hướng này đã và đang được chính quyền thành phố tuân theo để xây dựng các chiến lược cũng như chương trình hành động của mình⁴. Thêm vào đó, việc xác định phát triển theo hướng công nghệ cao đồng nghĩa với việc Đà Nẵng mong muốn thu hút những doanh nghiệp, những ngành công nghiệp “sạch” với vốn đầu tư lớn, ít thâm dụng lao động, và tạo ra giá trị gia tăng cao.

Mục tiêu mà Đà Nẵng đặt ra trong giai đoạn 2006-2010 là tỷ trọng ngành công nghiệp và dịch vụ xấp xỉ nhau trong tổng đóng góp cho GDP thành phố, còn nông nghiệp sẽ chiếm một tỷ phần rất nhỏ (khoảng 3%). Giai đoạn tiếp theo, từ 2010-2020, Đà Nẵng đặt mục tiêu đưa dịch vụ lên thành khu vực chủ đạo của nền kinh tế, tạo ra 56% tổng GDP, còn khu vực nông nghiệp sẽ được giảm tới mức tối thiểu, chỉ tạo ra 1,6% GDP cho địa phương (Bảng 1).

⁴ TS. Hồ Kỳ Minh, Thành ủy viên, Viện trưởng Viện Nghiên cứu phát triển KT-XH Đà Nẵng nhận định trong buổi phỏng vấn ngày 27/4/2011.

Đối với Bình Dương, định hướng phát triển của tỉnh sau khi được tách ra từ tỉnh Sông Bé là:

“Tập trung khai thác các lợi thế về vị trí địa lý; chủ động hội nhập quốc tế; nâng cao hiệu quả kinh tế gắn với phát triển xã hội trên cơ sở đầu tư có trọng điểm; xây dựng mạng lưới kết cấu hạ tầng đồng bộ; phát triển công nghiệp gắn với phát triển đô thị và dịch vụ; ...Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng phát triển công nghiệp, dịch vụ. ... chú trọng phát triển dịch vụ nhà ở, đào tạo phát triển nguồn nhân lực và chăm sóc sức khoẻ. Hoàn thành sự nghiệp công nghiệp hoá và tạo ra sự phát triển cân đối, bền vững”

Bình Dương phát triển kinh tế từ xuất phát điểm là nông nghiệp, nông thôn, tài nguyên thiên nhiên hạn chế, đất đai kém màu mỡ, do đó, chiến lược của tỉnh là xây dựng một nền kinh tế tập trung vào công nghiệp. Mục tiêu của Bình Dương đến năm 2010 là khu vực công nghiệp sẽ chiếm 65,5%, dịch vụ chiếm 30% còn nông nghiệp chỉ chiếm 4,5% tổng sản phẩm quốc nội trên địa bàn. Đến năm 2015, tỉnh đặt ra mục tiêu tiếp tục giảm tỷ trọng đóng góp của nông nghiệp vào GDP, tăng tỷ trọng khu vực dịch vụ lên thêm 4% so với năm 2010 (Bảng 2).

Trong chiến lược của mình, Bình Dương không bó hẹp phạm vi thu hút đầu tư ở một lĩnh vực nào, tất cả các ngành công nghiệp đều được chào đón ở các khu công nghiệp của tỉnh này.

2.2. Cơ cấu kinh tế theo khu vực

Xét theo tỷ phần đóng góp của các ngành vào GDP thành phố, cơ cấu kinh tế hiện nay của Đà Nẵng khá hiện đại với tỷ phần đóng góp cao của khu vực công nghiệp và dịch vụ. Các ngành công nghiệp vẫn chiếm một tỷ phần đáng kể trong GDP với mức độ đóng góp vào GDP trung bình giai đoạn 2003-2010 là 46%. Bám sát mục tiêu phát triển KT-XH, tỷ phần đóng góp của khu vực nông lâm ngư nghiệp giảm đều qua các năm, đến 2010 chỉ còn 3,51%. Tỷ trọng ngành dịch vụ có xu hướng tăng, từ 48% vào năm 2003 lên 55% vào năm 2010. Từ năm 2007, các ngành dịch vụ đã trở thành khu vực đóng góp lớn nhất cho GDP, đúng như định hướng phát triển Đà Nẵng thành một trung tâm dịch vụ (Bảng 3).

Còn ở Bình Dương, công nghiệp đóng vai trò chủ đạo trong toàn bộ nền kinh tế của tỉnh. Chiến lược tạo môi trường đầu tư thuận lợi để thu hút đầu tư tư nhân trong nước và nước

ngoài tỏ ra hiệu quả. Tỷ phần đóng góp của công nghiệp vào GDP lớn hơn cả tỷ phần của nông nghiệp và dịch vụ cộng lại. Từ 2003 đến 2010, khu vực nông lâm ngư nghiệp từ chỗ chiếm 11,6% GDP đã giảm xuống chỉ còn 5,3%. Các ngành dịch vụ tăng mức độ đóng góp cho kinh tế của tỉnh từ 26% năm 2003 lên hơn 32% năm 2010. Công nghiệp giữ vị trí chủ đạo trong GDP Bình Dương xuyên suốt thời kỳ này và luôn ở mức trên 60%, trong đó phần lớn nhất là đến từ các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và doanh nghiệp FDI (Bảng 4).

2.3. Cơ cấu GDP theo thành phần kinh tế

Sự khác nhau về cơ cấu kinh tế của hai địa phương này không chỉ thể hiện ở tỷ trọng đóng góp theo khu vực nông nghiệp – công nghiệp – dịch vụ mà còn theo thành phần kinh tế nhà nước – dân doanh – đầu tư nước ngoài.

Ở Đà Nẵng, trung bình giai đoạn 2003-2010, khu vực nhà nước đóng góp nhiều nhất cho GDP của thành phố với 50,06% (Bảng 9). Điều này cho thấy nền kinh tế của thành phố còn phụ thuộc nhiều vào khu vực nhà nước, một khu vực kinh tế kém năng động. Tuy nhiên, dấu hiệu đáng mừng là tỷ phần này đang dần giảm xuống. Từ chỗ phụ thuộc đến hơn 60% vào thành phần kinh tế quốc doanh vào năm 2003, sang năm 2010, GDP của Đà Nẵng chỉ còn khoảng 40% là đến từ thành phần này. Thành phần kinh tế tư nhân có sự trở dậy mạnh mẽ, tăng tỷ phần đóng góp vào GDP từ dưới 30% vào năm 2003 lên trên 50% vào năm 2010. Nói cách khác, kinh tế tư nhân đã trở thành thành phần kinh tế chủ đạo của Đà Nẵng trong vài năm trở lại đây.

Trong khi kinh tế tư nhân phát triển mạnh mẽ thì khối đầu tư nước ngoài (FDI) tại Đà Nẵng lại không phát triển được như mong đợi. Tỷ lệ đóng góp vào GDP không những không mấy cải thiện mà còn có những năm sụt giảm như 2007, 2008. Trải qua thời kỳ 2003-2010, khu vực này vẫn chiếm chưa tới 10% GDP trên địa bàn. Kết quả này là không mấy đáng khích lệ trong bối cảnh tất cả các tỉnh thành ở Việt Nam đều đang nỗ lực và đạt được nhiều kết quả tốt về thu hút FDI.

Bức tranh cơ cấu GDP theo thành phần kinh tế ở Bình Dương lại hoàn toàn đối lập với Đà Nẵng. Phần đóng góp gần như tuyệt đối thuộc về khu vực dân doanh và khu vực FDI (Bảng 10). Tính trung bình giai đoạn 2003-2010, các doanh nghiệp nhà nước chỉ đóng góp khoảng 20% vào tổng sản phẩm quốc dân trên địa bàn, hơn 80% còn lại đến từ khu vực phi quốc doanh, trong đó đáng kể nhất là khu vực FDI luôn chiếm trên dưới 40%. Kết quả thu hút FDI của Bình Dương có thể nói là một kết quả đáng mong đợi đối với bất cứ địa phương nào khác ở Việt Nam.

Xu hướng thay đổi tỷ phần đóng góp vào GDP từ 2003 đến 2010 cũng ngược chiều với Đà Nẵng, khi khu vực nhà nước có xu hướng tăng và khu vực tư nhân có xu hướng giảm về tỷ trọng.

2.4. Cơ cấu vốn đầu tư theo thành phần kinh tế

Xét về vốn đầu tư, lượng vốn đổ vào doanh nghiệp nhà nước ở Đà Nẵng chiếm tỷ phần lớn nhất (Bảng 5). Cơ cấu này một lần nữa khẳng định sự vượt trội của các doanh nghiệp nhà nước tại Đà Nẵng. Thêm vào đó, tỷ lệ cho vay trung bình cho DNNN của tất cả các ngân hàng tại Đà Nẵng vào năm 2005 là 84%, thuộc hàng cao nhất trong cả nước. Xét về xu hướng, từ 2003 đến 2008, tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội đổ vào Đà Nẵng các doanh nghiệp nhà nước giảm từ 71% xuống còn 46%, trong khi tỷ lệ vốn từ các doanh nghiệp tư nhân trong nước tăng từ 18% lên 45%. Sự thay đổi mạnh mẽ này cho thấy tầm quan trọng ngày càng tăng của thành phần kinh tế tư nhân đối với kinh tế của địa phương này.

Khác với Đà Nẵng, Bình Dương chứng kiến sự vượt trội của các doanh nghiệp FDI trong tỷ phần vốn đầu tư xã hội (Bảng 7). Hơn một nửa tổng vốn trên địa bàn Bình Dương đến từ các doanh nghiệp nước ngoài. Vốn của các doanh nghiệp tư nhân trong nước không chỉ liên tục tăng về số tuyệt đối mà cả về tỷ phần đóng góp trong tổng vốn đầu tư của khối doanh nghiệp. Vốn tín dụng từ các ngân hàng trên địa bàn tỉnh được ưu tiên cho các khu vực ngoài quốc doanh, các doanh nghiệp nhà nước ở Bình Dương chỉ được vay 17% trong tổng dư nợ tín dụng năm 2005, thuộc hàng thấp nhất trong cả nước. Về xu hướng biến động, trong khi tỷ phần đóng góp của vốn tư nhân ngày càng tăng thì tỷ phần đóng góp của vốn đầu tư nước ngoài có chiều hướng giảm, còn tỷ lệ vốn đầu tư từ khu vực quốc doanh gần như không đổi qua suốt thời kỳ 2003-2008.

2.5. Cơ cấu lao động theo thành phần kinh tế

Mặc dù chiếm lượng vốn đầu tư lớn nhất nhưng các doanh nghiệp nhà nước ở Đà Nẵng lại không tạo ra được nhiều việc làm mới như khu vực tư nhân. Từ năm 2006 đến nay, dù vẫn nhận được phần vốn đầu tư lớn nhất, các doanh nghiệp nhà nước tại Đà Nẵng lại xếp hạng phía sau các doanh nghiệp tư nhân trong việc thu hút lao động và tạo việc làm (Bảng 6). Từ 2004 đến 2008, tỷ lệ lao động trong các doanh nghiệp nhà nước tại Đà Nẵng giảm từ 54% xuống còn 26%, ngược lại tỷ lệ lao động trong khu vực tư nhân tăng từ 31% lên đến 56%. Một điểm đáng lưu ý nữa là khi nhìn vào cơ cấu lao động tại Đà Nẵng, cũng giống như cơ cấu vốn và cơ cấu GDP, tỷ lệ đóng góp của khu vực đầu tư nước ngoài là khá khiêm tốn. Khu vực này chiếm khoảng 9% tổng vốn đầu tư, tạo ra khoảng 15% số việc làm và chỉ đóng góp được khoảng 7,5% vào GDP thành phố.

Ở Bình Dương, cơ cấu lao động theo các thành phần kinh tế cũng có tương quan với cơ cấu vốn. Khu vực nhà nước thu hút lực lượng lao động ít nhất, trung bình hàng năm chưa tới 10%. Bình Dương chứng kiến sự vượt trội của doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp tư nhân trong việc tạo việc làm. Hai khu vực này tạo ra hơn 80% tổng số việc làm mỗi năm trên địa bàn tỉnh. Khu vực tư nhân thu hút khoảng 35% lực lượng lao động, tương ứng với tỷ phần vốn đầu tư toàn xã hội vào khu vực này cũng xấp xỉ 35%, và tạo ra khoảng 34% GDP. Thành tích tạo việc làm tốt nhất ở Bình Dương thuộc về các doanh nghiệp FDI, với gần 60% lao động tập trung ở thành phần kinh tế này (Bảng 8). Tuy nhiên, tỷ lệ đóng góp của khu vực này vào GDP không tương ứng với tỷ lệ thu hút vốn vào lao động.

2.6. Chất lượng của cơ sở hạ tầng

Chiến lược KT-XH của hai địa phương còn được phản ánh qua chất lượng của cơ sở hạ tầng. Về hạ tầng “cứng”, đến năm 2008 và 2009, trong khi Đà Nẵng chỉ có 4 khu công nghiệp với chất lượng chỉ được 52% doanh nghiệp đánh giá là tốt hoặc rất tốt thì Bình Dương có tới 15 khu công nghiệp, với chất lượng được 80% doanh nghiệp đánh giá là tốt hoặc rất tốt (VNCI, 2010). Tuy nhiên, nếu xét đến các hạ tầng giao thông như đường sá, cảng, sân bay thì cơ sở hạ tầng của Đà Nẵng lại có thứ hạng cao hơn Bình Dương trong bảng xếp hạng PCI 2008 và 2009. Điều này phản ánh sự khác nhau trong ưu tiên đầu tư hạ tầng ở hai địa phương: ưu tiên của Bình Dương là xây dựng hạ tầng khu công nghiệp, còn Đà Nẵng tập trung vào phát triển hạ tầng giao thông.

Về diện mạo đô thị, hiện nay Đà Nẵng đã có hệ thống giao thông nội đô quy củ, cảnh quan đô thị đẹp với những khu phố gọn gàng, những khu đô thị mới vuông vức. Chiến lược phát triển đặt trọng tâm vào du lịch thể hiện rõ nét ở tốc độ ra đời của các khu nghỉ dưỡng và khách sạn dọc bờ biển, kéo dài từ Ngũ Hành Sơn đến bán đảo Sơn Trà. Bình Dương, ngoài các tuyến quốc lộ và đường nội khu công nghiệp thì hệ thống giao thông trong tỉnh vẫn còn cần được cải thiện nhiều. Các khu đô thị mới, thành phố mới Bình Dương... là các dự án phát triển đô thị mới được hình thành một vài năm trở lại đây và vẫn còn cần có thời gian để có thể trở thành các khu phố đẹp.

Bình Dương cũng vượt trội hơn so với Đà Nẵng xét về tính tiên phong, năng động của lãnh đạo tỉnh và khả năng tiếp cận đất đai của doanh nghiệp. Chỉ số PCI 2009 cho thấy Bình Dương đạt 9,39 điểm trong khi Đà Nẵng chỉ đạt 7,7 điểm về tính tiên phong của lãnh đạo, chỉ tiêu tiếp cận đất đai của Bình Dương đạt 7,48 điểm trong khi Đà Nẵng chỉ đạt 6,61 (VNCI, 2010). Đây là những tiêu chí quan trọng làm nên sức hấp dẫn thực sự của địa phương đối với doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp FDI.

Nhờ sự năng động của nền kinh tế địa phương, đặc biệt là sự năng động của khu vực tư nhân, Bình Dương trở thành một điểm đến cho người lao động từ nhiều tỉnh thành khác. Trong thời kỳ 2003-2009, tốc độ tăng dân số trung bình của Bình Dương luôn trên dưới 7%, cá biệt những năm 2006, 2007, dân số Bình Dương tăng 8,5% mỗi năm. Phần lớn lượng dân nhập cư vào Bình Dương là lực lượng lao động trẻ tham gia vào các nhà máy, xí nghiệp mới được xây dựng và phát triển trên địa bàn.

Đà Nẵng không có được sự hấp dẫn lớn như vậy. Dân số của thành phố tăng trung bình chỉ 2,7% trong giai đoạn 2003-2009 (Tổng cục thống kê, 2009). Hạ tầng tốt, chính sách tốt nhưng không thu hút được doanh nghiệp, không thu hút được FDI và tạo ra nhiều việc làm mới như mong đợi. Bài toán hiệu quả của việc đầu tư vào hạ tầng ở Đà Nẵng dường như vẫn chưa tìm được lời giải tốt.

Câu hỏi hướng dẫn phân tích tình huống

Từ các dữ liệu trong tình huống này, anh/chị hãy cho biết:

1. Mô hình tài chính công của Đà Nẵng và Bình Dương giống nhau và khác nhau như thế nào?
 - a. Cơ cấu thu ngân sách của Đà Nẵng và Bình Dương phản ánh mô hình phát triển KT-XH địa phương như thế nào?
 - b. Chính sách tài khóa của Đà Nẵng và Bình Dương phù hợp như thế nào với chiến lược phát triển KT-XH địa phương?
2. Mức độ bền vững của cấu trúc thu và chi ngân sách của Đà Nẵng và Bình Dương ra sao?
3. Đà Nẵng và Bình Dương cần làm gì để cải thiện tính bền vững cho mô hình tài chính công của mình?
4. Các địa phương khác có thể học tập được gì từ mô hình tài chính công của Đà Nẵng và Bình Dương?

CÁC BẢNG BIỂU

Bảng 1: Mục tiêu cơ cấu kinh tế của Đà Nẵng theo tỷ phần đóng góp vào GDP

Khu vực kinh tế	Giai đoạn 2006-2010	Giai đoạn 2010-2020
Khu vực 1	3,4%	1,6%
Khu vực 2	47,5%	42,7%
Khu vực 3	49,1%	55,7%

Nguồn: UBND thành phố Đà Nẵng

Bảng 2: Mục tiêu cơ cấu kinh tế của Bình Dương theo tỷ phần đóng góp vào GDP

Khu vực kinh tế	Năm 2010	Năm 2015
Khu vực 1	4,5%	3,4%
Khu vực 2	65,5%	62,9%
Khu vực 3	30%	33,7%

Nguồn: UBND tỉnh Bình Dương

Bảng 3: Cơ cấu GDP theo khu vực kinh tế của Đà Nẵng

Đơn vị tính: %

Khu vực	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Trung bình
Khu vực 1	6,40	5,96	5,13	4,28	4,03	4,15	3,5	3,51	4,62
Khu vực 2	45,60	49,07	50,19	46,09	47,16	45,76	46,2	41,49	46,45
Khu vực 3	48,00	44,97	44,68	49,63	48,81	50,09	50,3	55	48,94

Nguồn: Cục Thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê TP Đà Nẵng 2005, 2007, 2008, 2009; Số liệu thống kê KT-XH TP Đà Nẵng 2005-2010.

Bảng 4: Cơ cấu GDP theo khu vực kinh tế của Bình Dương*Đơn vị tính: %*

Khu vực	2003	2005	2006	2007	2008	2009	Trung bình
Khu vực 1	11,60	8,40	7,00	6,40	5,70	5,30	7,40
Khu vực 2	62,20	63,50	64,10	64,40	64,80	62,30	63,55
Khu vực 3	26,20	28,10	28,90	29,20	29,50	32,40	29,05

*Nguồn: Cục Thống kê tỉnh Bình Dương, Niên giám thống kê 2006, 2008, 2009.***Bảng 5: Cơ cấu vốn đầu tư theo thành phần kinh tế ở Đà Nẵng***Đơn vị tính: %*

	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
DN nhà nước	70,76	72,81	66,90	55,12	45,71	62,26
DN tư nhân	18,40	20,16	24,81	37,43	45,18	29,20
DN FDI	10,84	7,03	8,29	7,45	9,11	8,54

*Nguồn: Cục Thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê TP Đà Nẵng 2005, 2007, 2008, 2009.***Bảng 6: Cơ cấu lao động theo thành phần kinh tế ở Đà Nẵng***Đơn vị tính: %*

	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
DN nhà nước	53,69	48,27	41,12	34,07	26,37	40,70
DN tư nhân	30,76	37,18	43,76	50,48	56,10	43,66
DN có vốn FDI	15,55	14,55	15,12	15,45	17,54	15,64

Nguồn: Cục thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê TP Đà Nẵng 2005, 2007, 2008, 2009.

Bảng 7: Cơ cấu vốn đầu tư theo thành phần kinh tế ở Bình Dương*Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
DN nhà nước	12,10	11,30	10,50	12,40	12,50	13,71	12,09
DN tư nhân	26,50	30,60	37,30	39,70	35,90	35,36	34,23
DN FDI	61,40	58,10	52,20	47,90	51,60	50,93	53,69

*Nguồn: Cục thống kê tỉnh Bình Dương, Niên giám thống kê 2006, 2008, 2009.***Bảng 8: Cơ cấu lao động theo thành phần kinh tế ở Bình Dương***Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
DN nhà nước	11,94	9,92	8,66	7,40	6,50	5,51	8,32
DN tư nhân	34,90	33,20	34,20	34,80	34,60	35,88	34,60
DN FDI	53,16	56,88	57,14	57,80	58,90	58,61	57,08

*Nguồn: Cục thống kê tỉnh Bình Dương, Niên giám thống kê 2006, 2008, 2009.***Bảng 9: Tỷ trọng đóng góp của các thành phần kinh tế vào GDP Đà Nẵng***Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Trung bình
Khu vực nhà nước	63,30	57,17	56,16	50,44	51,81	42,66	39,64	39,30	50,06
Khu vực tư nhân	29,25	36,07	36,77	44,03	42,88	51,89	53,59	53,25	43,47
Khu vực FDI	7,43	6,76	7,07	5,53	5,31	5,45	6,77	7,45	6,47

Nguồn: Cục Thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê 2005, 2007, 2008, 2009; Số liệu thống kê KT-XH TP Đà Nẵng 2005-2010.

Bảng 10: Tỷ trọng đóng góp của các thành phần kinh tế vào GDP Bình Dương*Đơn vị tính: %*

Khu vực kinh tế	2003	2005	2006	2007	2008	2009	Trung bình
Khu vực nhà nước	16,08	14,37	13,43	25,50	24,45	28,32	20,36
Khu vực tư nhân	43,25	44,06	44,34	32,80	34,06	33,87	38,73
Khu vực FDI	40,68	41,58	42,23	41,70	41,49	37,81	40,91

Nguồn: Cục Thống kê tỉnh Bình Dương, Niên giám thống kê 2006, 2008, 2009; UBND tỉnh Bình Dương, Báo cáo tình hình KT-XH, QP-AN năm 2009.

Bảng 11: Mức độ đóng góp của các doanh nghiệp vào ngân sách Đà Nẵng*Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Thu từ DNNN	13,81	10,22	14,79	12,90	9,08	8,54
Thu từ DN FDI	5,09	4,99	5,79	6,17	2,94	5,08
Thu từ khu vực Ngoài quốc doanh	6,63	5,22	7,28	6,74	5,69	6,61
Tổng	25,53	20,43	27,87	25,81	17,71	20,23

Nguồn: Cục Thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê TP Đà Nẵng 2005, 2007, 2008, 2009; Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

Bảng 12: Mức độ đóng góp của các doanh nghiệp vào ngân sách Bình Dương*Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Thu từ DNNN	25,82	22,86	19,82	19,36	14,71	11,59
Thu từ DN FDI	23,13	28,48	32,17	27,58	25,37	20,38
Thu từ khu vực Ngoài quốc doanh	17,29	15,99	17,65	19,63	23,01	24,69
Tổng	66,23	67,33	69,64	66,57	63,09	56,66

Nguồn: Cục thống kê tỉnh Bình Dương, Niên giám thống kê 2006, 2008, 2009; Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008.

Bảng 13: Tổng quan chi ngân sách của Đà Nẵng*Đvt: triệu đồng*

Chỉ tiêu	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tổng chi	2.507.741	3.926.530	4.198.589	4.364.604	4.214.367	8.159.575
Tổng thu ngân sách địa phương	2.686.299	4.124.973	3.885.159	5.064.443	8.010.846	9.693.246
Thu ngân sách Nhà Nước trên địa bàn	3.558.278	5.121.625	5.515.510	6.489.759	9.569.306	11.886.279
Chi đầu tư phát triển	1.717.310	2.904.936	2.635.817	1.897.068	2.060.981	2.580.464
- Chi xây dựng cơ bản	1.694.465	2.856.008	2.612.130	1.893.740	1.891.082	2.480.464
- Chi đầu tư phát triển khác	22.845	48.928	23.687	3.328	169.899	100.000
Chi thường xuyên	463.583	410.278	576.260	696.078	717.305	816.503
Chi chuyển nguồn sang ngân sách năm sau	49.668	166.700	250.204	660.133	850.313	4.037.879
Trả nợ	4.250	200.378	452.837	663.703	N/A	N/A

Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

Bảng 14: Tổng quan chi ngân sách của Bình Dương*Đvt: triệu đồng*

Chỉ tiêu	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tổng chi	843,371	1,146,483	2,120,880	2,171,354	2,580,394	4,548,151
Tổng thu ngân sách địa phương	1,819,114	2,818,606	3,506,253	4,071,158	5,768,381	9,681,474
Thu ngân sách Nhà Nước trên địa bàn	2,927,184	4,393,612	5,399,197	5,983,973	8,709,459	13,096,488
Chi đầu tư phát triển	440,081	574,649	653,838	1,059,233	1,679,112	1,174,294
- Chi xây dựng cơ bản	417,736	547,964	621,890	1,017,866	1,679,112	1,111,064
- Chi đầu tư phát triển khác	22,345	26,685	31,948	41,367	N/A	63,230
Chi thường xuyên	195,916	301,246	1,008,886	529,366	443,470	1,932,553
Chi chuyển nguồn sang ngân sách năm sau	N/A	N/A	185,039	261,724	N/A	460,414
Trả nợ	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

*Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008***Bảng 15: Tổng quan chi ngân sách của Đà Nẵng***Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
Tổng chi/tổng thu ngân sách địa phương	93,35	95,19	108,1	86,18	52,61	84,18	86,60
Tổng chi/tổng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn	70,48	76,67	76,12	67,25	44,04	68,65	67,20
Tỉ lệ chi đầu tư phát triển/tổng chi	68,48	73,98	62,78	43,46	48,90	31,62	54,87
Tốc độ tăng chi	58,80	56,58	6,93	3,95	-3,44	93,61	36,07
Tỉ lệ chi xây dựng cơ bản/chi đầu tư phát triển	98,67	98,32	99,10	99,82	91,76	96,12	97,30

*Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008***Bảng 16: Tổng quan chi ngân sách của Bình Dương***Đơn vị tính: %*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
Tổng chi/tổng thu ngân sách địa phương	46,36	40,68	60,49	53,34	44,73	46,98	48,76
Tổng chi/tổng thu ngân sách nhà nước trên địa bàn	28,81	26,09	39,28	36,29	29,63	34,73	32,47
Tỉ lệ chi đầu tư phát triển/tổng chi	52,18	50,12	30,83	48,78	65,07	25,82	45,47
Tốc độ tăng chi	13,30	35,94	84,99	2,38	18,84	76,26	38,62
Tỉ lệ chi xây dựng cơ bản/chi đầu tư phát triển	94,92	95,36	95,11	96,09	100	94,62	96,02

Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

Bảng 17: Cơ cấu chi thường xuyên của Đà Nẵng

Đơn vị tính: %

Chỉ tiêu	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
Chi giáo dục, đào tạo và dạy nghề	36,80	25,65	24,04	18,78	17,25	19,07	23,60
Chi y tế	13,40	9,59	10,81	22,19	13,78	15,95	14,29
Chi khoa học công nghệ	1,30	1,24	1,28	0,95	1,41	1,63	1,30
Chi đảm bảo xã hội	4,49	8,22	11,85	13,45	11,49	10,71	10,04
Chi sự nghiệp kinh tế	10,34	20,30	17,07	15,25	13,52	16,64	15,52
Chi quản lý hành chính	18,04	16,75	15,67	15,85	16,50	17,26	16,68
Chi thường xuyên khác	15,63	18,24	19,29	13,53	26,04	18,74	18,58

Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008; Cục Thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê TP Đà Nẵng 2005, 2007, 2008, 2009

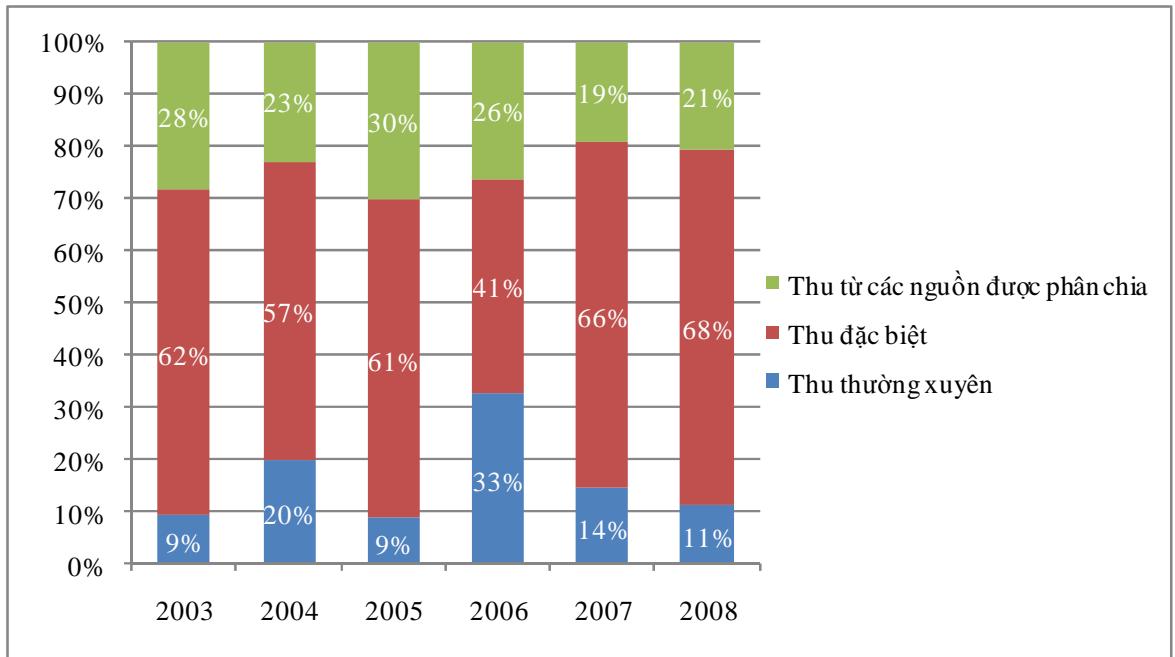
Bảng 18: Cơ cấu chi thường xuyên của Bình Dương

Đơn vị tính: %

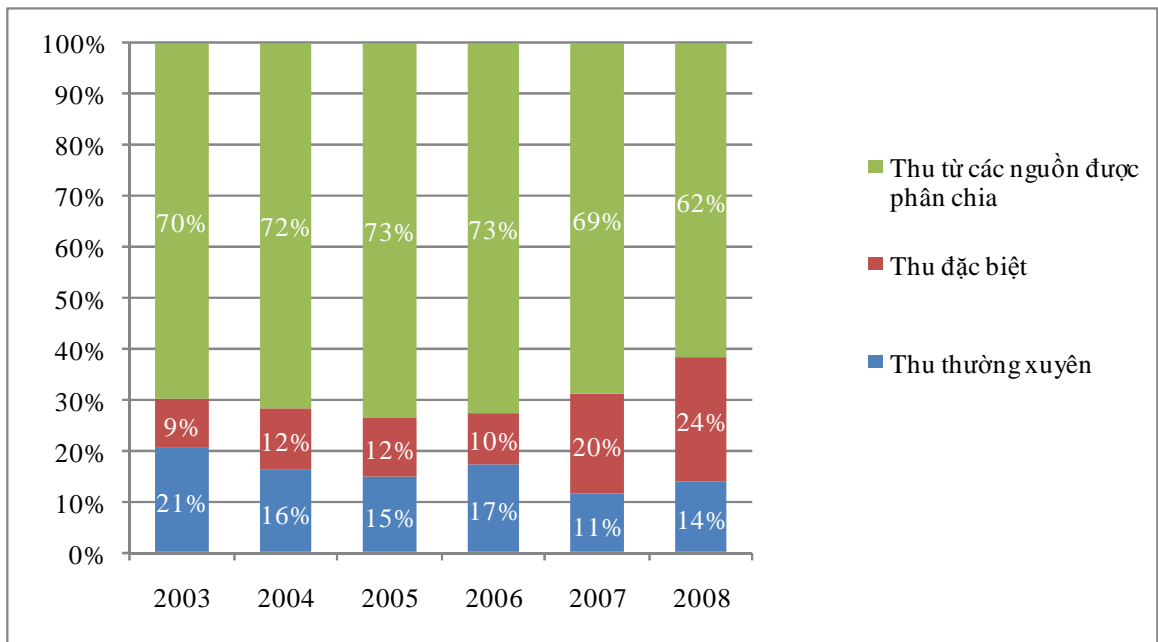
Chỉ tiêu	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Trung bình
Chi giáo dục, đào tạo và dạy nghề	17,96	13,93	29,12	9,84	17,16	30,69	19,78
Chi y tế	12,53	27,52	15,92	10,62	15,97	16,82	16,56
Chi khoa học công nghệ	1,99	1,32	0,61	0,67	15,97	1,11	3,61
Chi đảm bảo xã hội	6,04	4,63	2,86	5,16	6,60	7,42	5,45
Chi sự nghiệp kinh tế	9,77	8,29	10,80	8,59	8,72	8,22	9,07
Chi quản lý hành chính	33,05	25,51	15,81	16,37	22,11	11,14	20,66
Chi thường xuyên khác	18,67	18,79	24,88	48,75	13,47	24,60	24,86

Nguồn: Bộ Tài chính, Cục Thống kê Tỉnh Bình Dương

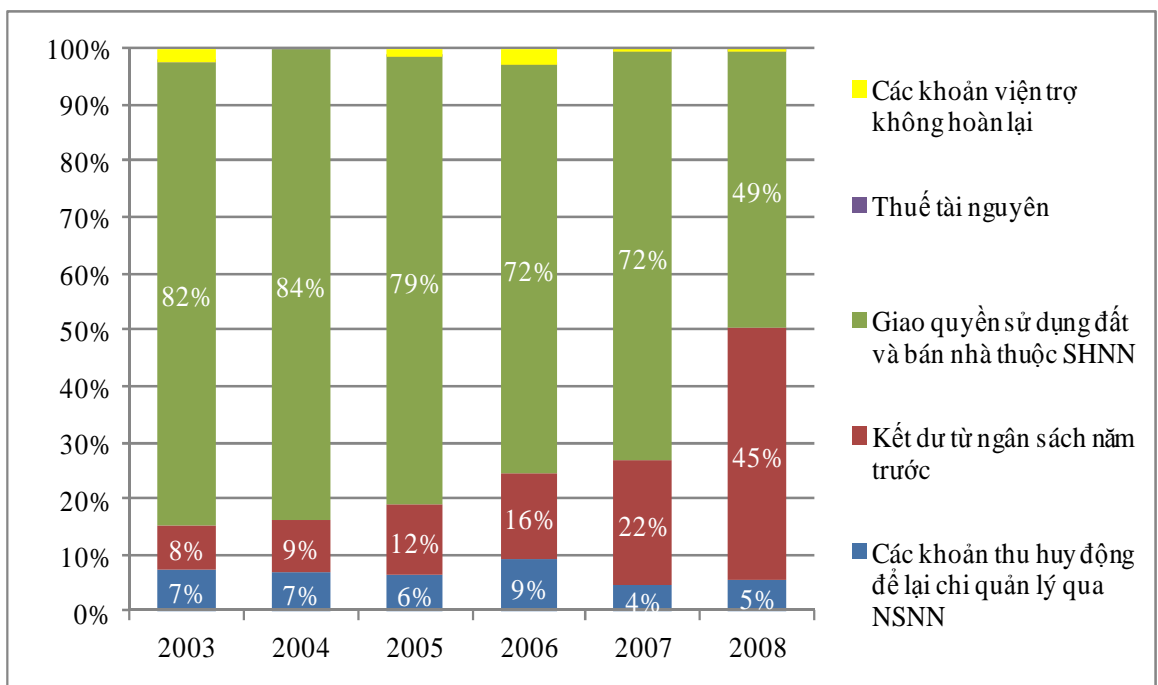
Hình 1: Cơ cấu thu ngân sách của Đà Nẵng



Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

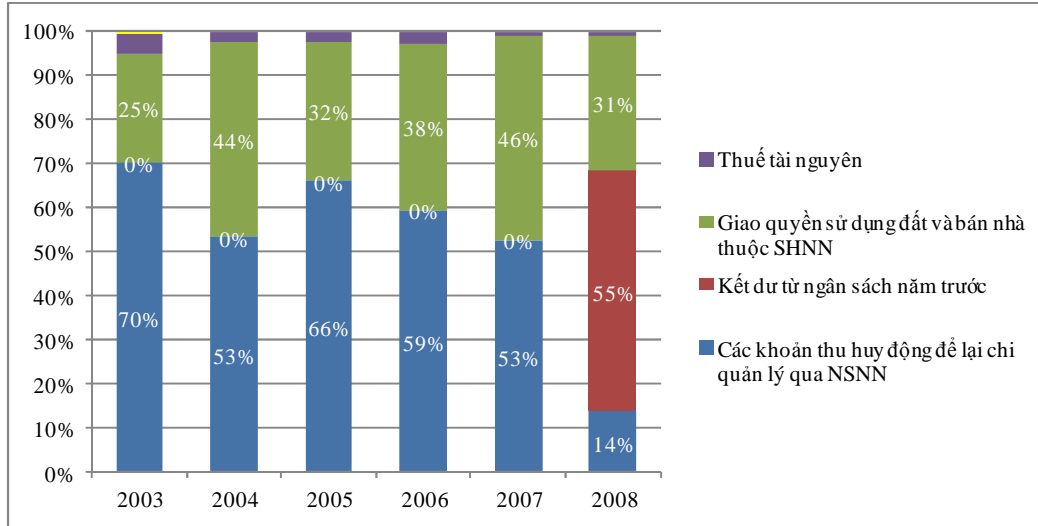
Hình 2: Cơ cấu thu ngân sách của Bình Dương

Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

Hình 3: Cơ cấu các khoản thu đặc biệt của Đà Nẵng

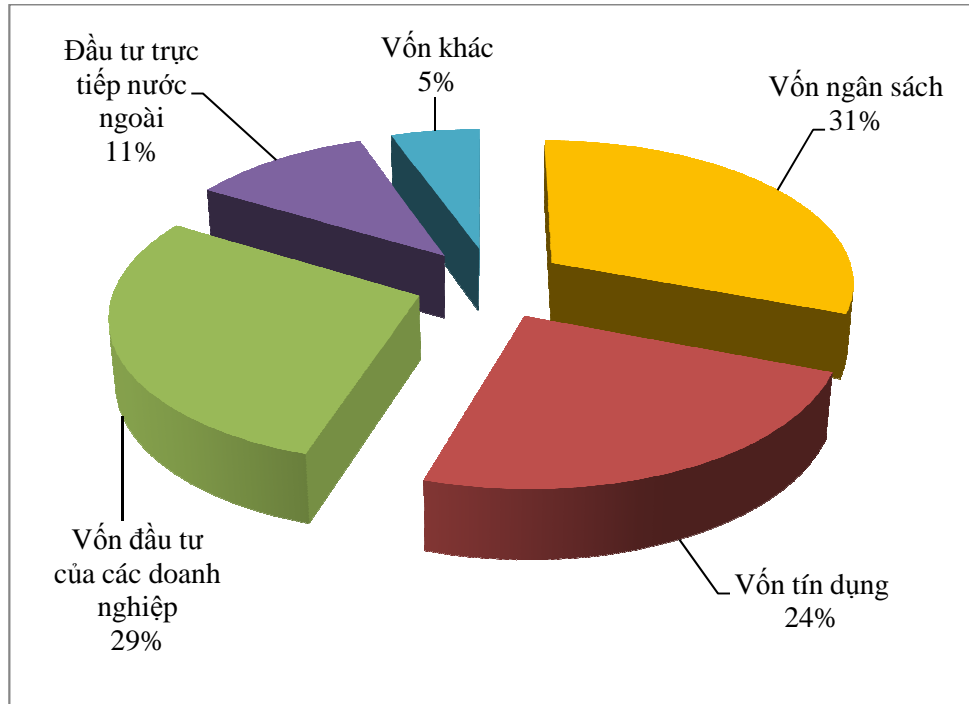
Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

Hình 4: Cơ cấu các khoản thu đặc biệt của Bình Dương



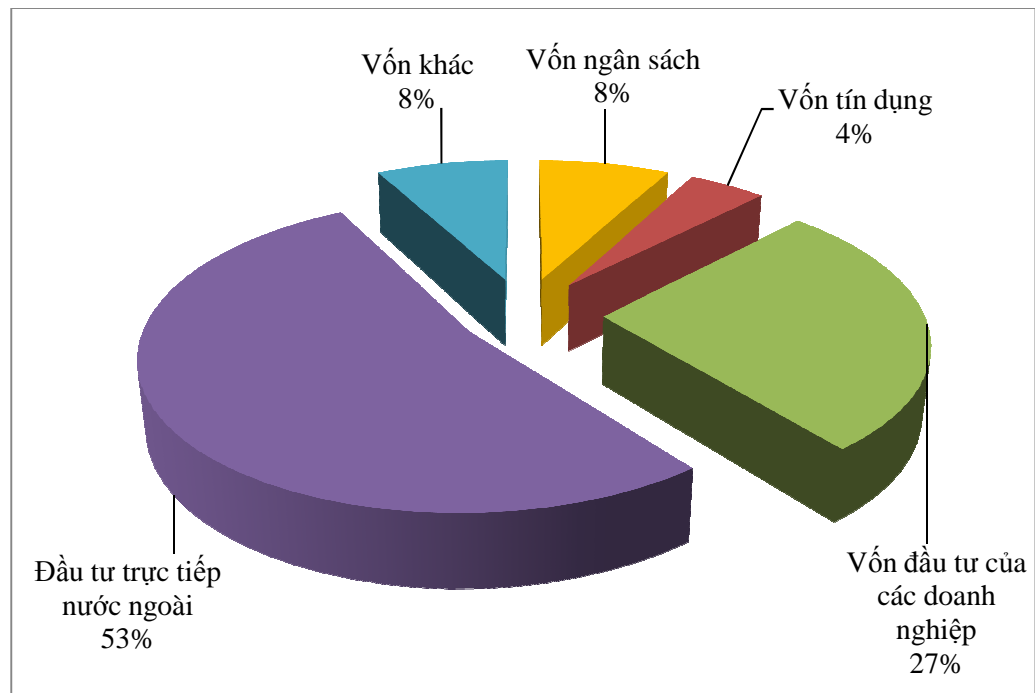
Nguồn: Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008

Hình 5: Cơ cấu vốn đầu tư phát triển tại Đà Nẵng, giai đoạn 2003-2009



Nguồn: Cục Thống kê TP Đà Nẵng, Niên giám thống kê TP Đà Nẵng 2005, 2007, 2008, 2009; Bộ Tài chính, Quyết toán thu chi NSNN năm 2003-2008.

Hình 6: Cơ cấu vốn đầu tư phát triển tại Bình Dương, giai đoạn 2003-2009



Nguồn: Cục Thống kê tỉnh Bình Dương, Bộ Tài chính