

CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ ĐẦU TƯ CÔNG CHO XÓA ĐÓI GIÀM NGHÈO

Lê Thị Phương¹, Nguyễn Hữu Thu¹

¹Trường Cao đẳng Kinh tế Kỹ thuật - ĐH Thái Nguyên

²Trường Đại học Kinh tế & Quản trị Kinh doanh - ĐH Thái Nguyên

TÓM TẮT

Trong quá trình phát triển Việt Nam đã ban hành và thực thi một hệ thống các chính sách khá toàn diện cho mục tiêu xóa đói, giảm nghèo, trong đó có các chính sách về đầu tư công. Thành tựu đạt được là rất ấn tượng. Tuy vậy, cũng có nhiều mối quan ngại liên quan đến hiệu quả, chất lượng các dự án đầu tư công trong lĩnh vực này. Trên cơ sở tổng quan các tài liệu đã công bố, bài viết luận bàn một số vấn đề lý luận và thực tiễn về đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo. Qua đó, chỉ rõ 05 nhóm nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo. Từ tổng kết kinh nghiệm thực tiễn ở trong và ngoài nước bài viết đã hệ thống hóa 07 bài học kinh nghiệm nâng cao hiệu quả đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo góp phần thực hiện thành công công cuộc giảm nghèo nhanh và bền vững ở Việt Nam.

Từ khóa: Chính sách, đầu tư công, xóa đói, giảm nghèo.

ĐẶT VẤN ĐỀ

Đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo là một chuỗi các hoạt động được thực hiện với sự hỗ trợ các nguồn lực của công (Chính phủ, cộng đồng và xã hội) trong và ngoài nước để đầu tư cho xóa đói, giảm nghèo. Đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo là điều kiện cơ bản và chủ yếu tạo môi trường thuận lợi cho người nghèo, cộng đồng nghèo vươn lên. Nhờ đó, trong những năm qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng trong xoá đói giảm nghèo, tỷ lệ hộ nghèo giảm dần qua các năm, năm 2010 là 14,2%, đến năm 2014 giảm còn 5,97%, năm 2015, ước tỷ lệ hộ nghèo cả nước còn dưới 5% (Ban Chỉ đạo Trung ương về giảm nghèo bền vững, 2015). Mặc dù vậy, cũng có nhiều mối quan ngại liên quan đến hiệu quả, chất lượng các dự án đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo đó là tình trạng đầu tư dàn trải, kéo dài, hiệu quả sử dụng vốn chưa cao.... Trong khi rất nhiều chính sách hỗ trợ giảm nghèo đã được ban hành và thực hiện thì việc tiếp tục nghiên cứu tìm ra giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo nhanh và bền vững cho những địa phương có tỷ lệ nghèo cao đang là vấn đề quan tâm hàng đầu của Chính phủ Việt Nam (Phạm Bảo Dương, 2012).

PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Đây là nghiên cứu tổng quan, hệ thống hóa các tài liệu nghiên cứu về các vấn đề lý luận và thực tiễn để nâng cao hiệu quả đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo. Thông tin được sử dụng trong bài viết bao gồm các số liệu đã được công bố; các báo cáo của các Bộ, Ngành, địa phương; các văn bản chính sách liên quan đến chủ đề nghiên cứu. Phương pháp phân tích chủ yếu được sử dụng là tổng quan tài liệu học thuật thông qua việc diễn giải các khái niệm, nội dung, các nhân tố ảnh hưởng và mô tả thực tiễn đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam.

KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

Một số khái niệm liên quan

Nghèo: Nghèo là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn các nhu cầu cơ bản của con người mà những nhu cầu này đã được xã hội thừa nhận tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phong tục tập quán của địa phương (Hội nghị bàn về đói nghèo khu vực Châu Á - Thái Bình Dương do ESCAP tổ chức tại Băng Cốc - Thái Lan tháng, 9/1993). Ngày nay, vấn đề nghèo cần phải được xem xét và nhìn nhận theo nhiều góc độ khác nhau. Khái niệm "nghèo đa chiều" đã ra đời trong đó xác định rõ nghèo đói không hẳn chỉ là đói ăn, thiếu uống, hoặc

* Tel: 0915 972772, Email: lephuong.cdtktt@gmail.com

thiếu các điều-kiện sống, sinh hoạt khác mà nghèo đói còn được gây ra bởi các rào cản về xã hội và các tác nhân khác ngăn chặn những cá nhân hoặc cộng đồng tiếp cận với các nguồn lực, thông tin và dịch vụ.

Đầu tư công: Đầu tư công là hoạt động đầu tư của Nhà nước vào các chương trình, dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội (Luật đầu tư công, 2014). Khái niệm “đầu tư công” còn được hiểu là việc sử dụng nguồn vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không nhằm mục đích kinh doanh như: Chương trình mục tiêu, dự án phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế, xã hội; các dự án đầu tư không có điều kiện xã hội hoá thuộc các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, y tế, giáo dục...

Đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo: Theo nghĩa chung nhất, đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo là quá trình sử dụng nguồn lực của công (Chính phủ, cộng đồng và xã hội) trong và ngoài nước để hỗ trợ quá trình xóa đói giảm nghèo nhanh và bền vững và là một lĩnh vực chủ yếu của hỗ trợ giảm nghèo. Đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo là nội dung quan trọng khi thực hiện các chủ trương và chính sách hỗ trợ giảm nghèo. Mặt khác, đầu tư công được hiểu là không chỉ nguồn lực của Chính phủ, của các cấp chính quyền địa phương mà còn của xã hội và cộng đồng (Đỗ Kim Chung, 2010).

Nội dung đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo

Trong điều kiện hiện nay, đầu tư công là một giải pháp hỗ trợ xóa đói, giảm nghèo hữu hiệu. Nội dung đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo tập trung vào các lĩnh vực chính sau:

Thứ nhất, đầu tư công nhằm hỗ trợ người nghèo những điều kiện thiết yếu cơ bản của cuộc sống như hỗ trợ lương thực thực phẩm, nhà ở, quần áo, thuốc men... Đây là những hỗ trợ ban đầu đối với người nghèo.

Thứ hai, đầu tư công nhằm xây dựng hệ thống an sinh xã hội, tạo điều kiện cho người nghèo được tiếp cận với các dịch vụ y tế, giáo dục, nước sạch, văn hóa... điều kiện để người nghèo được khám chữa bệnh, phổ cập giáo dục, trợ cấp thất nghiệp.

Thứ ba, đầu tư công nhằm hỗ trợ đào tạo nghề cho người lao động, đặc biệt là người nghèo, bởi người nghèo thường là những người có trình độ học vấn thấp, năng lực lao động hạn chế. Những hạn chế đó ảnh hưởng lớn đến cơ hội tìm kiếm việc làm của họ.

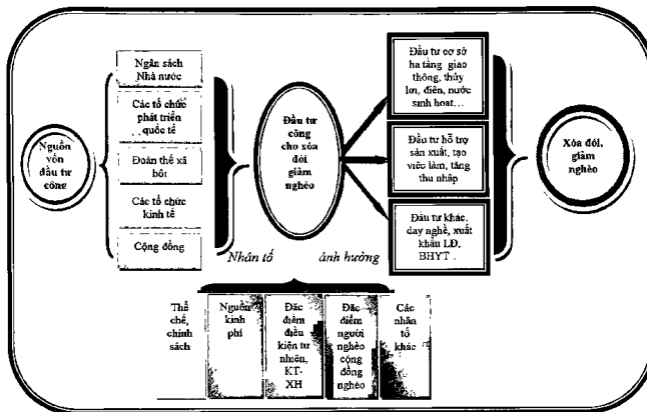
Thứ tư, đầu tư cơ sở hạ tầng cho các vùng nghèo, xã nghèo. Việc đầu tư cơ sở hạ tầng như điện, đường, trường, trạm, thủy lợi, chợ, các cơ sở cho hoạt động cộng đồng một mặt nhằm cải thiện điều kiện sống cho người nghèo nhưng mặt khác cũng để nhằm cải thiện môi trường đầu tư, thu hút các nhà đầu tư đến những vùng đó.

Thứ năm, hỗ trợ phát triển kinh tế thông qua các chính sách tín dụng ưu đãi, đất sản xuất, khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, phát triển ngành nghề.

Thứ sáu, phát triển tổ chức và thể chế của cộng đồng trong xóa đói, giảm nghèo như tăng cường năng lực cộng đồng, sự tham gia của người dân vào xóa đói giảm nghèo.

Nguồn đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo

Nguồn hỗ trợ đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo hiện nay tập trung chủ yếu từ ngân sách Nhà nước (bao gồm ngân sách trung ương cấp thông qua ngân sách đầu tư và ngân sách địa phương), các tổ chức phát triển (ngân sách của các tổ chức phát triển quốc tế, các tổ chức phi chính phủ quốc tế), đoàn thể xã hội (nguồn lực của các đoàn thể xã hội tập trung trong nông nghiệp cho xóa đói, giảm nghèo), các tổ chức kinh tế (nguồn lực của các tổ chức xã hội và nghề nghiệp phục vụ xóa đói, giảm nghèo), cộng đồng (những khoản đóng góp của dân vì mục đích xóa đói, giảm nghèo).



Hình 01: Khung phân tích đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo
 Nguồn: Mô phỏng của tác giả

Các nhân tố ảnh hưởng tới đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo

(i) **Thể chế và chính sách:** là nhân tố quan trọng chi phối hoạt động đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo, khi có sự thống nhất cao từ Trung ương đến địa phương thì nguồn đầu tư công sẽ được đầu tư đúng mục đích, đúng đối tượng với quy mô phù hợp, không chồng chéo, dàn trải, vì thế hiệu quả đầu tư công sẽ được nâng cao.

(ii) **Kinh phí:** khả năng tài chính, quy mô về ngân sách ảnh hưởng lớn đến phương thức và quy mô đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo. Nếu ngân sách dồi dào, các giải pháp xóa đói, giảm nghèo sẽ mang tính trực tiếp. Ngược lại, nếu ngân sách hạn hẹp, cơ chế đầu tư công chủ yếu thực hiện qua hỗ trợ gián tiếp.

(iii) **Đặc điểm tự nhiên, kinh tế - xã hội ở các vùng nghèo:** các đặc điểm về tự nhiên, kinh tế - xã hội tạo nên những lợi thế cũng như những khó khăn riêng cho các vùng. Các vùng khác nhau thì chính sách đầu tư khác

nhau. Nếu như trình độ của người dân thấp thì thái độ ứng xử và khả năng sử dụng vốn đầu tư đúng mục đích sẽ bị hạn chế, bên cạnh đó thu nhập của người dân thấp thì tích lũy nội bộ không lớn, dẫn tới nguồn đầu tư thấp, và đó là một trong những nguyên nhân tác động tiêu cực đến huy động vốn đầu tư và công tác đầu tư cho xóa đói, giảm nghèo.

(iv) **Đặc điểm người nghèo, cộng đồng người nghèo và sự tham gia của cộng đồng người nghèo vào các chương trình đầu tư công:** người nghèo là những người thiếu vốn để sản xuất, trình độ thấp, phong tục sản xuất còn mạnh mún, nhờ lễ ảnh hưởng không nhỏ tới kết quả đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo. Các giải pháp đầu tư công xóa đói, giảm nghèo cần phù hợp với đặc điểm của người nghèo và hộ nghèo. Cấu trúc thiết chế làng xã, tục lệ, văn hóa của các dân tộc, các hương ước cũng ảnh hưởng lớn đến cơ chế triển khai và hiệu quả đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo.

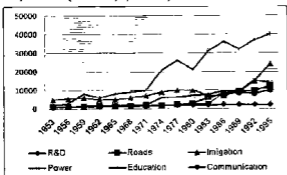
(v) **Năng lực và khả năng triển khai các chương trình, dự án của cơ quan thực thi các**

cấp: đây là yếu tố mang tính quyết định đến kết quả đạt được của các chương trình, dự án. Năng lực triển khai của các cơ quan chính quyền, cơ quan quản lý của các ngành, các cấp ảnh hưởng rất lớn đến công tác đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo. Kết quả và hiệu quả đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo cao hay thấp còn phụ thuộc vào kinh nghiệm triển khai các hoạt động xóa đói giảm nghèo.

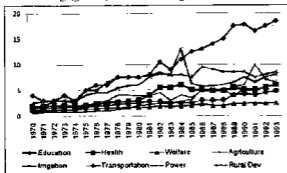
Cơ sở thực tiễn về đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo

Tình hình đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo của các nước trên thế giới và ở Việt Nam

Trong nhiều thập kỷ qua, các nước trên thế giới đều tập trung đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo, đặc biệt ở châu Á, châu Mỹ La tinh và châu Phi (UNDP, 2009). Điển hình một số nước ở khu vực Châu Á như Trung Quốc, Ấn độ, Thái Lan Đây là những quốc gia có đặc điểm, hoàn cảnh tương đồng với Việt Nam (Hình 2,3,4 và 5).



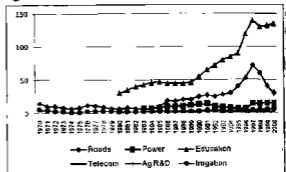
Hình 02: Đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo ở Trung Quốc (triệu ND tệ, giá năm 1990)



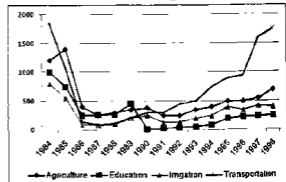
Hình 03: Đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo ở Ấn Độ (tỷ rupi, giá cố định năm 1960)

Từ 2005 đến 2012 hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước để thực hiện chính sách giảm nghèo là

khoảng 734.000 tỷ đồng (bình quân trên 90.000 tỷ đồng/năm), chiếm trên 12% tổng chi ngân sách Nhà nước (Bộ Tài chính, 2014). Cũng trong giai đoạn 2005-2012, tổng giá trị hiệp định về ODA đã được ký kết lên đến hơn 26,897 tỷ USD, với hơn 94% là nguồn vốn vay ưu đãi, trong đó vốn đầu tư dành cho nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp và thủy sản kết hợp phát triển nông nghiệp nông thôn, xóa đói, giảm nghèo là 3,833 tỷ USD. Vốn ODA cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn trong giai đoạn 2005-2012 tập trung cho nhu cầu xóa đói giảm nghèo và xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn, tập trung vào hỗ trợ ngân sách nhà nước để thực hiện các Chương trình mục tiêu quốc gia góp phần đáng kể về giảm nghèo của Việt Nam (Bộ Tài chính, 2012).



Hình 04: Đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo ở Thái Lan (triệu bath, giá năm 1990)



Hình 05: Đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam (tỷ đồng, giá năm 1990)

Nguồn: Shengen Fan, 2002, *Public Investment for Poverty Reduction in Asian*, IFPRI, USA

Bài học kinh nghiệm đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo ở Việt Nam

Qua nghiên cứu tổng quan tài liệu các nước có tình hình đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo khá tương đồng với Việt Nam, đặc biệt, từ nghiên cứu các trường hợp ở Trung

Quốc, Thái Lan, Ấn Độ (Shenggen Fan, 2000), bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm để nâng cao hiệu quả đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo ở Việt Nam như sau:

Một là, cần tiếp tục hoàn thiện hệ thống các chính sách pháp luật về đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo, những cơ chế chính sách đầu tư phải thực sự hợp lý, hiệu quả nhất là đầu tư cho kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. Tiếp tục đổi mới phân cấp quản lý đầu tư công gắn việc quyết định đầu tư với việc phân bổ nguồn lực và cân đối vốn.

Hai là, tăng cường đầu tư cho các vùng, địa phương có điều kiện kinh tế xuất phát điểm thấp, cho vùng khó khăn, cho người nghèo để vực nền kinh tế các địa phương này lên, tạo tiền đề để địa phương có thể vững vàng tự mình bước tiếp trên con đường phát triển. Chú trọng mở rộng phân cấp, phân quyền quản lý đầu tư công, phân định rõ trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước, của từng cấp, ngành trung ương đến địa phương và chủ đầu tư trong việc sử dụng nguồn vốn đầu tư công.

Ba là, tiếp tục đánh nguồn vốn tín dụng ưu đãi đầu tư cho xóa đói giảm nghèo thông qua chương trình kiên cố hoá kênh mương, đường giao thông nông thôn, cơ sở hạ tầng. Đẩy mạnh phát triển mạng lưới tín dụng nông thôn, tăng thêm các điểm giao dịch của các ngân hàng trên địa bàn nông thôn.

Bốn là, việc xây dựng các chương trình, dự án đầu tư từ vốn ngân sách Nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ phải bám sát mục tiêu và định hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và của các ngành, các địa phương. Từng bước điều chỉnh cơ cấu đầu tư theo hướng giảm dần đầu tư công, tăng cường các biện pháp nhằm huy động nguồn vốn của các thành phần kinh tế trong và ngoài nước.

Năm là, cần phát triển mô hình các doanh nghiệp xã hội, chỉ nên coi ngân sách Nhà nước là bước đệm, là chất xúc tác để các doanh nghiệp xã hội triển khai xã hội hóa nguồn vốn này, người nghèo sẽ thoát nghèo thông qua các mô hình liên kết với doanh

nh nghiệp, đây chính là mô hình gắn kết xây dựng nông thôn mới và giảm nghèo bền vững hiệu quả.

Sáu là, tiếp tục có chính sách ưu đãi, khuyến khích, tạo cơ chế thu hút các thành phần kinh tế đầu tư cho nông nghiệp, nông dân, nông thôn. Nhân rộng, phổ biến các mô hình xã hội hóa đầu tư, mô hình quản lý các công trình hạ tầng có hiệu quả, bền vững cho các vùng nông thôn. Tạo điều kiện để các địa phương chủ động kêu gọi các hình thức đầu tư BT, BOT, PPP cho công cuộc xóa đói giảm nghèo.

Bảy là, tăng cường sự tham gia của chính người dân vào quá trình đầu tư nông nghiệp, thực hiện các chính sách hỗ trợ theo hướng dễ tiếp cận, đáp ứng nhu cầu, hỗ trợ người dân tham gia vào chuỗi cung ứng nông nghiệp, tăng cường thông tin, phổ biến chính sách và khả năng tiếp cận của người dân để người dân thực sự được hưởng lợi.

KẾT LUẬN

Đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo là một chuỗi các hoạt động được thực hiện với sự hỗ trợ từ nguồn lực của Chính phủ, các tổ chức kinh tế - xã hội trong và ngoài nước để hỗ trợ cho xóa đói giảm nghèo thông qua thực hiện các cơ chế, chính sách nhằm tăng cường năng lực vật chất và nhân lực tạo điều kiện cho người nghèo, vùng nghèo có cơ hội phát triển nhanh và bền. Đây là bài viết nghiên cứu tổng quan lý luận, sử dụng các tư liệu thứ cấp để xây dựng cơ sở lý luận cho việc đánh giá hiệu quả đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo. Bài viết đã tập trung làm rõ một số khái niệm có liên quan để từ đó đưa ra được khái niệm đầu tư công và nội dung của đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo. Bên cạnh đó, bài viết cũng đã chỉ rõ các nhân tố ảnh hưởng đến đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo. Từ thực tiễn triển khai thực hiện, bài viết cũng đã hệ thống hóa 07 bài học kinh nghiệm góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công cho xóa đói giảm nghèo. Đầu tư công cho xóa đói, giảm nghèo, rất cần sự nỗ lực từ nhiều phía như chính quyền các cấp, các tổ chức xã hội hay bản bản

thân hộ nghèo. Những bất cập chính sách cũng cần được tháo gỡ nhằm phát huy tối đa sự tham gia của cộng đồng trong giảm nghèo. Có như vậy hiệu quả đầu tư công để giảm nghèo mới thực sự bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Lao động - Thương binh và XH (2015), *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện các Chương trình MTQG giai đoạn 2011-2015 và định hướng xây dựng các chương trình MTQG giai đoạn 2016 - 2020*.

2. Đỗ Kim Chung (2010), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn hỗ trợ giảm nghèo và đầu tư công cho giảm nghèo*, Tạp chí Khoa học và Phát triển, tập 8, số 4, trang 708-718.

3. Phạm Bảo Dương (2012), *Đổi mới cơ chế thực hiện các chương trình đầu tư công cho giảm nghèo: Trường hợp nghiên cứu tại Hà Giang*, Tạp chí Khoa học và Phát triển, tập 10, số 2, trang 380-387.

4. Quốc hội (2014), *Luật số 49/2014/QH13, Luật đầu tư công ngày 18/6/2014*.

5. UNDP (2009), *Báo cáo nghèo đói*, Hà Nội, trang 56.

6. Shengen Fan (2002), *Public Investment for Poverty Reduction in Asian*, IFPRI, USA

SUMMARY

SCIENTIFIC BASIS FOR PUBLIC INVESTMENT

FOR HUNGER ERADICATION AND POVERTY REDUCTION

Le Thi Phuong¹, Nguyen Huu Thu²

¹College of Economics and Technology - TNU

²University of Economics and Business Administration - TNU

In the development process, Vietnam has promulgated and implemented a system of comprehensive policies for hunger eradication and poverty reduction, including policies on public investment and the achievements are very impressive. However, there were also many concerns related to the efficiency and quality of public investment projects in this field. Based on a review of the published documents, this paper discussed some theoretical and practical issues on public investment for hunger eradication and poverty reduction. From that, 5 factor groups were affected on public investment of poverty reduction. Based on reviewed articles, 7 lessons were learnt in order to improve efficiency of public investment for hunger eradication and poverty alleviation contributing to the successful implementation of poverty reduction in Vietnam.

Key words: scientific basic, policy, public investment, poverty reduction, hunger eradication

Ngày nhận bài: 24/8/2016; Ngày phản biện: 10/9/2016; Ngày duyệt đăng: 31/3/2017

^{*} Tel. 0915 972772, Email: lephuong.cdktk@gmail.com