

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TÀI CHÍNH

HỌC VIỆN TÀI CHÍNH

**Sử dụng công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo
ở các tỉnh miền núi phía Bắc**

Võ Thị Phương Lan

Chuyên ngành: **Kinh tế tài chính - ngân hàng**

Mã số: **62.31.12.01**

Họ và tên cán bộ hướng dẫn khoa học:

1/ PGS., TS. Dương Đăng Chinh

2/ TS. Phạm Văn Khoan

2011

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của Luận án

Trong hơn 20 năm qua, quá trình đổi mới đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc tăng thu nhập và giảm đói nghèo ở Việt Nam. Tuy nhiên người nghèo vẫn còn rất nhiều và giúp họ thoát nghèo là một trong những ưu tiên hàng đầu của Chính phủ.

Xóa đói giảm nghèo (XDGN) là một trong những chính sách xã hội cơ bản của quốc gia hướng vào phát triển con người, nhất là người nghèo, tạo cơ hội để họ tham gia vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, góp phần thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

XDGN được ưu tiên hàng đầu trong hoạch định và thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ. Phát triển kinh tế phải đồng thời với XDGN, nếu XDGN không được giải quyết một cách vững chắc thì không một mục tiêu nào về phát triển kinh tế, cải thiện đời sống, ổn định xã hội, bảo đảm quyền con người... được thực hiện. Giảm nghèo là góp phần giảm khoảng cách chênh lệch về mức sống giữa nông thôn và thành thị, giữa các tầng lớp dân cư, giảm nghèo chính là góp phần vào thúc đẩy quá trình hội nhập trong xu thế toàn cầu hoá; giảm nghèo còn góp phần giữ vững và phát huy bản sắc, truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc và góp phần bảo vệ môi trường sinh thái.

Trên bước đường phát triển và hội nhập với kinh tế thế giới, Việt Nam đang đứng trước những thách thức lớn về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo. Trong việc thực hiện những mục tiêu và nhiệm vụ tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo có nhiều công cụ chính sách khác nhau được sử dụng, trong đó công cụ tài chính công (TCC) được xem là công cụ tác động có hiệu quả nhất tới tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo.

Những công trình đã nghiên cứu về xóa đói giảm nghèo không nhiều, tính từ năm 1993 đến nay có 13 luận án nghiên cứu và phạm vi, mức độ nghiên cứu cũng rất khác nhau. Một số công trình tiêu biểu, đó là: Luận án Tiến sĩ của TS.

Trần Đình Đán(2001), “*Những giải pháp kinh tế - xã hội chủ yếu nhằm xoá đói, giảm nghèo ở Hà Tĩnh*”; Luận án Tiến sĩ của TS. Nguyễn Trung Tăng (2002), “*Tín dụng cho người nghèo và các quỹ xoá đói, giảm nghèo*”; Luận án Tiến sĩ của TS. Lê Văn Bình (2009), “*Quản lý Nhà nước về xoá đói, giảm nghèo vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải trung Bộ trong giai đoạn hiện nay*”; Luận án Tiến sĩ của TS. Nguyễn thị Hoa (2009), “*Hoàn thiện chính sách xoá đói, giảm nghèo của Việt Nam đến 2015*”

Các công trình trên đây, ở góc độ và mức độ khác nhau đã tiếp cận, nghiên cứu về các chính sách xoá đói, giảm nghèo của Việt Nam; tuy nhiên, chưa có công trình nào nghiên cứu sâu cả về lý luận, thực tiễn, và đưa ra giải pháp cụ thể đối với việc sử dụng các công cụ tài chính mà cụ thể là các công cụ tài chính công đối với việc thực hiện mục tiêu giảm nghèo. Xuất phát từ lý do trên, tác giả đã chọn đề tài: “***Sử dụng công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc***” để nghiên cứu, thực hiện luận án tiến sĩ kinh tế.

2. Mục đích nghiên cứu của luận án

Luận án tập trung vào khai thác 3 khía cạnh cơ bản sau đây

- Trình bày lý luận cơ bản, tổng quan về công cụ tài chính công, làm sáng tỏ sự tồn tại tất yếu khách quan, vai trò của công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo. Tham khảo kinh nghiệm giảm nghèo của một số nước phát triển trên thế giới, qua đó rút ra những bài học kinh nghiệm trong quá trình sử dụng các công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam

- Đánh giá thực trạng sử dụng công cụ tài chính công để giảm nghèo của Việt Nam trong giai đoạn từ năm 1990 đến nay; qua đó làm rõ những mặt đã làm được, những mặt còn hạn chế, tồn tại và nguyên nhân dẫn đến những hạn chế để làm căn cứ, cơ sở cho việc đưa ra các giải pháp sử dụng công cụ tài chính công để giảm nghèo ở Việt Nam.

- Đề xuất các quan điểm, mục tiêu giảm nghèo ở Việt Nam, trên cơ sở đó đưa ra các giải pháp, lộ trình giảm nghèo bằng việc sử dụng các công cụ tài chính công ở Việt Nam trong thời gian tới.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài tập trung vào công cụ tài chính công và việc sử dụng các công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc. Tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới; từ đó đưa ra những giải pháp hoàn thiện việc sử dụng công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc Việt Nam trong thời gian tới.

Sử dụng các công cụ tài chính công (chính sách thuế, phí; đầu tư ngân sách; tín dụng ưu đãi; trợ cấp, trợ giá;..) là một nội dung quan trọng thể hiện vai trò to lớn và nhiều mặt của Nhà nước đối với quá trình giảm nghèo trong bối cảnh của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đã có nhiều phân tích về nguyên nhân của thành công và không thành công xuất phát từ khía cạnh chủ quan cũng như khách quan. Chẳng hạn, sự thiếu đồng bộ trong tài trợ; sự đáp ứng không đầy đủ nguồn vốn; các hiện tượng tiêu cực; sự phối kết hợp giữa các ngành, các bộ phận chưa tốt; quản lý bất tài và yếu kém... Luận án đi vào xem xét vấn đề theo một cách tiếp cận khác, đó là xem xét tác động trực tiếp của các công cụ tài chính đến quá trình giảm nghèo, các công cụ tài chính cũng chỉ là một phương tiện tác động nhằm đạt đến một mục tiêu cụ thể là mục tiêu giảm nghèo. Do đó, nó chỉ có nghĩa là tổng thể những phương thức và những yếu tố (khách quan và chủ quan) vận hành những phương thức này nhằm phát huy những tác động tích cực của tài chính đối với quá trình giảm nghèo.

Xét đến cùng, những tác động của tài chính đối với quá trình giảm nghèo chính là hệ quả của những chức năng tài chính. Cơ chế tác động của tài chính phải xuất phát từ việc nhận thức những tác động khách quan vốn có của tài chính để hoạch định và triển khai những phương thức thích hợp nhằm đạt được hiệu quả tác động tối ưu.

Mỗi một công cụ tài chính công có tác động nhất định đến giảm nghèo. Ví dụ như công cụ thuế, khác với những công cụ khác, chính sách thuế, phí là những công cụ chủ yếu trong chính sách thu của Nhà nước. Thông qua chính sách thu có

phân biệt theo hướng ưu đãi cho những ngành nghề, sản phẩm nằm trong định hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế mà nhằm tới 2 tác động:

- Tạo một lực kéo bổ (cho lực tác động của thị trường) đối với việc phân bổ nguồn lực cho các ngành nghề sản xuất - kinh doanh nhằm kiến tạo một cơ cấu kinh tế theo định hướng. Lực kéo này có thể tác động trực tiếp về phía cung bằng những ưu đãi cho nhà đầu tư và cũng có thể tác động gián tiếp thông qua những ưu đãi cho người tiêu dùng để tạo nên lực kéo của cầu.

- Nâng đỡ khả năng tự tích lũy của người nghèo.

Do đó, cơ chế tác động của chính sách thuế, phí nói một cách khái quát là thông qua các quyết định về đối tượng chịu thuế, phí; về phạm vi đánh thuế, thu phí; các mức thuế suất (hoặc mức phí) phân biệt đối với từng đối tượng, quy định miễn giảm và các ưu đãi khác nhằm tạo động lực thúc đẩy và định hướng quá trình chuyển dịch cơ cấu tính tế (CCKT) nhằm mục tiêu giảm nghèo.

Trong phạm vi nghiên cứu của luận án tác giả đi vào phân tích tác động trực tiếp của một số công cụ chủ yếu có thể định lượng tác động tới kết quả giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc, công cụ chi ngân sách, tín dụng nhà nước và Bảo hiểm cho người nghèo.

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án đã áp dụng tổng hợp các phương pháp: Phương pháp thống kê, tổng hợp, phân tích, lịch sử, phát triển, so sánh, đối chiếu trong quá trình nghiên cứu. Các phương pháp này dựa trên nền tảng của phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử.

5. Những đóng góp của luận án

- Trên phương diện lý luận: Hệ thống hoá, tổng quan những lý luận cơ bản về công cụ tài chính công và việc sử dụng công cụ tài chính công để giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía bắc. Phân tích và đánh giá có căn cứ khoa học về thực trạng sử dụng các công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía bắc Việt Nam.

- Trên phương diện thực tiễn: Đề xuất những giải pháp nhằm sử dụng có hiệu quả các công cụ tài chính công nhằm mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc Việt Nam thời gian tới.

6. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu, danh mục các bảng và đồ thị, Luận án gồm 3 chương:

Chương 1: Lý luận chung về sử dụng công cụ tài chính công trong giảm nghèo và kinh nghiệm quốc tế.

Chương 2: Thực trạng sử dụng các công cụ tài chính công nhằm thực hiện mục tiêu giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc giai đoạn từ năm 1990 đến nay.

Chương 3: Các giải pháp sử dụng công cụ tài chính công thúc đẩy công cuộc giảm nghèo ở các tỉnh miền núi phía Bắc.

CHƯƠNG 1 : LÝ LUẬN CHUNG VỀ VIỆC SỬ DỤNG CÔNG CỤ TÀI CHÍNH CÔNG TRONG GIẢM NGHÈO VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

1.1. Nghèo và vai trò của Nhà nước trong cuộc đấu tranh giảm nghèo

1.1.1. Nhận thức chung về nghèo

Trên thế giới, vấn đề nghèo đói được xem xét ở nhiều khía cạnh khác nhau với các nghĩa rộng, hẹp khác nhau. Tại Hội nghị về chống đói nghèo do Ủy ban kinh tế - xã hội khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (ESCAP) tổ chức tại Băng Cốc (Thái Lan) tháng 9 năm 2003, các quốc gia trong khu vực đó thống nhất cho rằng: "*Nghèo đói là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn những nhu cầu cơ bản của con người đã được xã hội thừa nhận, tùy theo trình độ phát triển kinh tế - xã hội và phong tục tập quán của từng địa phương*". Đây là khái niệm tương đối đầy đủ về nghèo đói.

1.1.1.1. Các khái niệm và thước đo về nghèo

Có ba khía cạnh liên quan mật thiết với nhau để mô tả tình trạng sống của con người, bao gồm : nghèo ; bất bình đẳng trong phân phối thu nhập tiêu dùng và trong các lĩnh vực khác ; tình trạng dễ bị tổn thương. Tập trung vào nghiên cứu nghèo, phần này của luận án chỉ đề cập tới sự liên quan giữa hai khía cạnh đầu.

Khái niệm và thước đo nghèo: Nghèo bao gồm nhiều mặt, thay đổi tùy theo địa điểm, thời gian. Tuy nhiên, có những khái niệm chung dựa trên những thước đo về tình trạng nghèo khác nhau.

Nghèo theo thước đo thu nhập: Một người được coi là nghèo khi mức tiêu dùng hay thu nhập của người đó thấp hơn ngưỡng tối thiểu thiết yếu để đáp ứng nhu cầu cơ bản, ngưỡng tối thiểu đó được gọi là “chuẩn nghèo”. Tuy nhiên, mức độ thiết yếu để thoả mãn nhu cầu cơ bản lại thay đổi theo thời gian và không gian. Vì vậy, chuẩn nghèo cũng thay đổi theo thời gian, địa điểm và mỗi nước sử dụng chuẩn nghèo riêng phù hợp với trình độ phát triển, các chuẩn mực và giá trị của xã hội mình. Vì vậy, có thể đưa ra hai khái niệm chung về nghèo dưới đây:

Nghèo tuyệt đối : Đo lường số người có thu nhập dưới một ngưỡng nhất định hoặc một số hộ gia đình không có đủ tiền để chu cấp cho những hàng hoá và dịch

vụ thiết yếu nhất định là tình trạng một bộ phận dân cư không được hưởng và thoả mãn những nhu cầu cơ bản, tối thiểu để duy trì cuộc sống (ăn, mặc, nhà ở thích hợp, nước sinh hoạt, vệ sinh môi trường, chăm sóc y tế, giáo dục).

Chuẩn nghèo tuyệt đối của thế giới do Ngân hàng thế giới (WB) xác định là 1 USD và 2USD mỗi ngày mỗi người tính theo ngang giá sức mua (PPP) năm 1993. Ngưỡng 1USD/ngày/người thường được sử dụng cho các nước kém phát triển, chủ yếu là châu Phi; ngưỡng 2USD/ngày/người được dùng cho các nền kinh tế có mức thu nhập trung bình như Đông Á, Mỹ Latinh¹.

Nghèo tương đối: Là tình trạng một bộ phận dân cư có mức sống dưới mức trung bình của cộng đồng tại địa phương, ở một thời kỳ nhất định. Đo lường quy mô, theo đó một hộ gia đình được coi là nghèo nếu nguồn tài chính của họ thấp hơn một ngưỡng thu nhập được xác định là chuẩn nghèo của bình quân đầu người trong một nền kinh tế. Chẳng hạn, năm 2001, ở EU, những người được coi là nghèo khi có thu nhập ít hơn 60% mức thu nhập trung bình đầu người. Tuy nhiên, chuẩn nghèo tương đối theo cách đo như vậy trên thực tế phản ánh rất ít mức sống của con người do khi thu nhập đồng loạt tăng hoặc giảm thì tỷ lệ người nghèo vẫn không đổi mặc dù thu nhập của họ có thay đổi. Vì vậy, trong ngưỡng nghèo tương đối có pha trộn cả vấn đề phân phối thu nhập. Vì vậy trên thực tế, không có sự phân định rõ ràng giữa nghèo và giàu nên ngưỡng nguy cơ nghèo cũng hay được dùng thay cho ngưỡng nghèo tương đối.

Chỉ số nghèo con người: Trong một vài thập kỷ gần đây đã xuất hiện cách tiếp cận rộng và nhiều hơn so với thước đo thu nhập đối với tình trạng nghèo của thế giới (1USD hay 2 USD mỗi ngày/người), trong đó bên cạnh chỉ tiêu thu nhập các chỉ tiêu xã hội cũng được tính đến - như cơ hội được đào tạo, mức sống, quyền tự quyết định, ổn định về luật, khả năng ảnh hưởng tới những quyết định chính trị; gần đây trong “Báo cáo phát triển thế giới 2004” WB còn đưa thêm bên cạnh các yếu tố

¹ Nguồn tài liệu : báo cáo World Bank 1995

quyết định khách quan cho sự nghèo là những yếu tố chủ quan như phẩm chất và lòng tự trọng.

Chỉ số nghèo con người (Human Poverty Index - HPI) của Liên Hợp Quốc (UN) là một chỉ tiêu đo lường mức sống của một thước đo UN xây dựng, ngoài nhân tố thu nhập còn đưa thêm các nhân tố về mù chữ, suy dinh dưỡng của trẻ em, chết sớm, dịch vụ y tế nghèo nàn, thiếu khả năng tiếp cận với nước sạch. Đối với các nước phát triển, UN cho rằng HPI phản ánh tốt hơn so với chỉ số phát triển con người (HDI) về mức độ nghèo cùng cực. các công thức tính HPI như sau²:

+ *HPI cho các nước đang phát triển (HPI-1)*: Đó là chỉ số tổng hợp đo lường tình trạng nghèo cùng cực theo ba khía cạnh của HDI - sống thọ và sống khoẻ mạnh, kiến thức và sống khá. Công thức tính HPI như sau:

$$HPI - 1 = \left[\frac{1}{3} (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha) \right]^{\frac{1}{\alpha}}$$

Trong đó, P_1 là xác suất của việc không sống sót qua tối 40 (nhân với 100) kể từ khi sinh; P_2 là tỷ lệ người lớn mù chữ; P_3 : trung bình không tính trọng số của dân số không có khả năng tiếp cận ổn định tới nguồn nước tốt hơn và trẻ em thiếu cân tính theo lứa tuổi; và $\alpha = 3$.

+ *HPI cho một số nước OECD chọn lọc (HPI-2)*: Đó là một chỉ số tổng hợp đo lường tình trạng nghèo cùng cực theo ba khía cạnh của HDI - sống thọ và sống khoẻ mạnh, kiến thức và sức sống khá - và cũng đo lường cả tình trạng bị loại trừ v khía cạnh xã hội. Công thức tính như sau:

$$HPI - 2 = \left[\frac{1}{4} (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha) \right]^{\frac{1}{\alpha}}$$

Trong đó, P_1 là xác suất của việc không sống sót qua tuổi 60 (nhân với 100) kể từ khi sinh; P_2 là tỷ lệ người lớn thiếu các kỹ năng đọc theo chức năng; P_3 : dân số sống dưới chuẩn nghèo tính theo thu nhập (50% mức thu nhập khả dụng đã

² Nguồn : Tài Liệu Xuất bản Liên Hợp Quốc

điều chỉnh trung bình của hộ gia đình); P_4 : tỷ lệ thất nghiệp dài hạn (12 tháng trở lên); và $\alpha = 3$.

Các thước đo về sự bất bình đẳng: Đo lường sự bất bình đẳng trong phân phối thu nhập giữ vai trò quan trọng trong phân tích và đánh giá tình trạng nghèo. Các thước đo chủ yếu như sau:

(1) *Hệ số Gini*: đo mức độ bất bình đẳng trong phân phối. Hệ số này được xác định như một tỷ số với giá trị nằm trong khoảng từ 0 tới 1, trong đó tử số là diện tích nằm giữa đường cong phân phối Lorenz và đường bình đẳng tuyệt đối (đường phân giác); mẫu số là tổng diện tích mà dưới đường bình đẳng tuyệt đối.

Chỉ số Gini là hệ số Gini được thể hiện ở dạng phần trăm và bằng hệ số Gini nhân với 100. Một hệ số bất lợi của hệ số Gini là không phân rã được; do đó, hệ số Gini tổng thể, ví dụ của toàn xã hội, không bằng tổng Gini của các nhóm tổng thể đó.

Một cách ước lượng hệ số Gini khi chúng ta có thông tin tỷ lệ dân số chia theo mức khác nhau của chi tiêu trung bình đầu người như sau:

$$\text{Gini} = 2 \sum_{i=1}^{i=N} \left[\left(\frac{1}{2} (P_i + P_{i+1}) - \frac{1}{2} (X_i + X_{i+1}) \right) (P_{i+1} - P_i) \right]$$

Trong đó P_i là tỷ lệ tích lũy của dân số trong khoảng Y và X_i là tỷ lệ tích lũy của chi tiêu trong khoảng i . Giá trị đầu tiên trong ngoặc đơn lớn là độ cao của mỗi phần chia, từ đường chéo tới đường Lorenz, trong đó có giá trị cuối cùng trong ngoặc đơn là nhỏ là “độ rộng” của mỗi phần chia.

(2) *Chỉ số Theil*: là số thống kê đo lường của sự bất bình đẳng kinh tế do nhà toán thống kê Henri Theil xây dựng công thức sau:

$$T = \frac{1}{N} \left(\frac{X_i}{\bar{X}} \ln \frac{X_i}{\bar{X}} \right)$$

Trong đó X_i là thu nhập của người thứ i , $\bar{X} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^{i=N} X_i$ là thu nhập trung bình, và N là số người. Số hạng đầu bên trong dấu ngoặc là tỷ trọng thu nhập cá