

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN HỖ TRỢ GIẢM NGHÈO VÀ ĐẦU TƯ CÔNG CHO GIẢM NGHÈO

Some Theoretical and Practical Issues on Supporting and Public Investment for Poverty Reduction

Đỗ Kim Chung

Khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội
Địa chỉ email tác giả liên hệ: *dokimchung.hua@gmail.com*

TÓM TẮT

Ở Việt Nam, Chính phủ đã và đang tập trung nhiều nguồn lực trong hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo. Để nâng cao hơn nữa hiệu quả của hoạt động này, cần phải nắm vững vấn đề lý luận, thực tiễn và bài học kinh nghiệm của hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo. Bài viết này phân biệt rõ giữa hỗ trợ, bao cấp và đầu tư công cho giảm nghèo, chỉ ra bản chất, đối tượng tham gia, nhóm mục tiêu và nội dung cơ bản của các công cụ hỗ trợ giảm nghèo. Mặt khác, bài viết cũng chỉ ra các lĩnh vực, nhân tố cần quan tâm khi đầu tư công cho giảm nghèo. Cuối cùng, bài viết đã chỉ ra 10 bài học kinh nghiệm cho xây dựng chính sách và giải pháp hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo là chuyển từ hỗ trợ trực tiếp sang gián tiếp, từ bao cấp, cho không sang trợ cấp và tăng mức chi trả, từ hỗ trợ người nghèo tiếp cận được lương thực là chính sang hỗ trợ người nghèo tiếp cận tới các nhu cầu phi lương thực, từ hỗ trợ phát triển nguồn lực vật chất sang nguồn lực con người, từ hỗ trợ phần cứng sang phần mềm, thực hiện phân cấp và trao quyền cho cộng đồng và người nghèo, chuyển từ sự can thiệp từ trên xuống sang cách tiếp cận có sự tham gia. Tập trung xây dựng tính bền vững về vật chất, tài chính, nhân lực; lồng ghép các chương trình hỗ trợ giảm nghèo của các tổ chức, các cấp và các ngành.

Từ khóa: Bao cấp, đầu tư công, giảm nghèo, hỗ trợ.

SUMMARY

Vietnamese government has been allocating many resources in supporting and increasing public investment for poverty reduction. For the sake of better efficiency of public investment for poverty reduction, there is a need to examine theories, practical issues and lessons learned on supports and public investment for poverty reduction. The paper points out some concepts on support and subsidies, public investment for poverty reduction, nature and involved stakeholders, target groups and tools for supporting and investing public funds for poverty reduction. On other hand, the paper identifies support areas, factors affecting public investment for poverty reduction. Finally, the paper draws ten lessons learned on public investment and policy formulation for poverty reduction including a movement from direct to indirect support, from subsidies to payment mechanism, from food aid to non-food need supports, from physical to human development, from hardware to software development, strong decentralization and empowerment of community and the poor, from top-down to participatory approach and building physical, human and financial sustainability and the integration of poverty reduction programs provided by different stakeholders.

Key words: Public investment and poverty reduction, supports subsidies.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Tính đến 2009, toàn thế giới vẫn còn gần 1 tỷ người thiếu đói, khoảng 15% số người suy dinh dưỡng kinh niên. Ở Việt Nam, tỷ lệ

nghèo theo chuẩn mới vẫn chiếm tới 22% (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, 2006). Theo thống kê của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (Bộ LĐTB&XH), đến cuối

năm 2007, toàn Việt Nam còn 61 huyện (thuộc 20 tỉnh) có tỷ lệ hộ nghèo trên 50% trong tổng số hộ của huyện, trong đó có 43 huyện ở vùng Tây Bắc. Chính phủ ở các nước đang tập trung nhiều nỗ lực cho xóa đói giảm nghèo thông qua các chương trình xóa đói, giảm nghèo và các chương trình phát triển. Ở Việt Nam, Chính phủ đã thực hiện nhiều chương trình quốc gia nhằm giảm nghèo như Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010, Chương trình 135 giai đoạn II hỗ trợ giảm nghèo ở các xã đặc biệt khó khăn, Chương trình 134 hỗ trợ đất ở cho các hộ thuộc dân tộc thiểu số. Từ tháng 12 năm 2007, Chính phủ triển khai Nghị quyết 30a về hỗ trợ các huyện nghèo với hàng chục nghìn tỷ được đầu tư vào các huyện để hỗ trợ giảm nghèo (Bộ LĐTB & XH, 2009). Vấn đề đặt ra là làm thế nào để đầu tư có hiệu quả các nguồn tài chính của xã hội vào công cuộc xóa đói, giảm nghèo, tạo sự phát triển bền vững về kinh tế và xã hội ở các vùng nghèo, huyện nghèo. Để nâng cao hiệu quả của công tác giảm nghèo, cần thiết phải nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của hỗ trợ giảm nghèo và đầu tư công cho giảm nghèo. Chỉ trên cơ sở nắm vững cơ sở lý luận và thực tiễn của hỗ trợ giảm nghèo và đầu tư công cho giảm nghèo thì các bộ, ngành, địa phương và cộng đồng mới có các giải pháp giảm nghèo phù hợp, nâng cao hiệu quả của các nguồn lực cho giảm nghèo.

Mục tiêu cơ bản của bài viết này nhằm hệ thống hóa các vấn đề lý luận - thực tiễn về hỗ trợ giảm nghèo, đầu tư công cho giảm nghèo và tổng kết các bài học kinh nghiệm cho chính sách, giải pháp hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Đây là nghiên cứu tổng quan, các thông tin trình bày trong chuyên đề này chủ yếu thu thập trên các tài liệu đã công bố, các ấn phẩm, các trang WEB của các tổ chức liên

quan như Bộ LĐTB & XH, Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên Hiệp Quốc. Phương pháp tiếp cận của Kinh tế phát triển được dùng trong chuyên đề này. Phương pháp tiếp cận kinh tế phát triển chia nền kinh tế thành hai khu vực: khu vực kinh tế công và khu vực kinh tế tư. Khu vực kinh tế công có vai trò hỗ trợ cho khu vực kinh tế tư phát triển.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Một số vấn đề lý luận và thực tiễn của hỗ trợ giảm nghèo

3.1.1. Sự cần thiết của hỗ trợ giảm nghèo

Hỗ trợ giảm nghèo là chủ trương phổ biến của các quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển và chậm phát triển vì những lý do cơ bản sau: *Thứ nhất*, nghèo đói và suy dinh dưỡng vẫn tồn tại ở hầu hết các nước, nhất là các nước đang phát triển. Số người có mức thu nhập dưới 1,3 USD/ngày trên thế giới vẫn chiếm tới gần 1 tỷ người (Pinstrup và Rosegrant, 2002). Ở Việt Nam, tỷ lệ hộ nghèo của cả nước là 22% vào năm 2005. Cả nước có khoảng 3,9 triệu hộ nghèo (Bộ LĐTB & XH, 2006). *Thứ hai*, người nghèo không thể tự vươn lên nếu thiếu sự hỗ trợ của từ chính phủ, xã hội và cộng đồng. Người nghèo thường khó tự thoát nghèo nếu không có sự hỗ trợ. Họ thường bị rơi vào vòng luẩn quẩn: thiếu kiến thức, thiếu vốn, năng suất thấp, đói ăn, tàn phá tài nguyên thiên nhiên, suy thoái môi trường, sản xuất khó khăn dẫn đến làm tăng nghèo đói. *Thứ ba*, thực hiện hỗ trợ giảm nghèo là phát huy các tác động của ngoại ứng tích cực, hạn chế ngoại ứng tiêu cực, khắc phục tính không hoàn hảo của thị trường. Các hoạt động như trồng và bảo vệ rừng, công tác y tế, giáo dục... luôn tạo ra tác động ngoại ứng tích cực. Do đó, cần tập trung cao độ vào hỗ trợ người nghèo trong việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, đầu tư vào giáo

dục, y tế để phát huy các tác động của ngoại ứng tích cực. Thị trường thường thất bại ở các vùng nghèo. Do đó, hỗ trợ cho các hộ nghèo tiếp cận được thị trường, tiếp cận được thông tin là một trong những nội dung cơ bản mà các chính phủ, các quốc gia đều phải làm, nhằm khắc phục những khiếm khuyết của cơ chế thị trường. *Thứ tư*, hỗ trợ giảm nghèo sẽ đảm bảo thực hiện các mục tiêu an sinh xã hội, ổn định chính trị và xã hội.

3.1.2. Khái niệm hỗ trợ giảm nghèo

3.1.2.1. Bao cấp và hỗ trợ

Cần phân biệt các khái niệm hỗ trợ và bao cấp. Hai khái niệm hỗ trợ và bao cấp có những điểm chung và điểm khác biệt cơ bản. Điểm chung của hỗ trợ và bao cấp là những hành động, biện pháp hay chủ trương giúp đỡ người khác, tạo điều kiện để họ có lợi hơn. Sự khác nhau của hai khái niệm này là phương thức thực hiện. *Bao cấp (subsidy)* có hàm ý làm thay một công việc nào đó, ví dụ chi trả thay các khoản chi phí lẽ ra người hưởng lợi phải trả, sự can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh tế - xã hội nào đó thông qua trợ giá hay cho không. Bao cấp được thực hiện chủ yếu thông qua hệ thống giá cả. Trong cơ chế thị trường, bao cấp thường làm nhiễu loạn hệ thống giá cả. Giá thị trường không phản ánh đúng giá trị của hàng hóa, quan hệ cầu - cung, gây khó khăn trong việc điều tiết nền sản xuất xã hội. Người được bao cấp thường chỉ phải trả chi phí thấp hơn so với giá thị trường. Nét đặc trưng phổ biến chủ yếu của bao cấp là trợ giá đầu vào và trợ giá đầu ra. Bao cấp ít tính đến nhóm mục tiêu và hệ lụy của các hoạt động cho không, làm thay. Bao cấp thông qua trợ giá đầu vào và đầu ra sẽ làm giảm an sinh xã hội, giảm dịch chuyển tài nguyên (Frank Ellis, 1993), tạo ra sự nhiễu loạn về giá cả, tạo ra cầu thừa, lạm dụng nguồn lực, không tiết kiệm và kém hiệu quả, tăng gánh nặng tài chính cho quốc gia. Do đó, hầu hết các nước trên thế giới đều loại bỏ bao cấp thông qua hình

thức trợ giá (Đỗ Kim Chung, 2000). *Hỗ trợ (support)* là những hành động, chủ trương thực hiện sự giúp đỡ một nhóm mục tiêu nhất định, nhằm khắc phục thất bại thị trường thông qua hỗ trợ vật chất, phát triển nhân lực, thể chế và tổ chức. Hỗ trợ được thực hiện chủ yếu không thông qua hệ thống giá cả như phát triển nguồn lực vật chất, phát triển nhân lực (giáo dục phổ thông, giáo dục hướng nghiệp, tăng năng lực và thể chế cộng đồng...). Hỗ trợ ít làm nhiễu loạn các hệ thống giá, khắc phục tốt hơn những nhược điểm của thị trường. Hỗ trợ nhằm phát huy những tác động ngoại ứng tích cực (như đầu tư vào giáo dục, y tế, chăm sóc sức khỏe, phát triển và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên...), khắc phục những tác động của ngoại ứng tiêu cực như các hoạt động đầu tư kinh doanh làm suy thoái môi trường. Vì thế, hầu hết các chính phủ trên thế giới đều chuyển từ chính sách và chiến lược bao cấp sang hỗ trợ.

3.1.2.2. Hỗ trợ giảm nghèo

Hỗ trợ giảm nghèo là quá trình sử dụng cơ chế chính sách, nguồn lực của chính phủ, của các tổ chức kinh tế - xã hội trong và ngoài nước để hỗ trợ cho quá trình xóa đói giảm nghèo thông qua thực hiện các cơ chế chính sách, các giải pháp đầu tư công để tăng cường năng lực vật chất và nhân lực tạo điều kiện cho người nghèo và vùng nghèo có cơ hội phát triển nhanh và bền vững. Hỗ trợ giảm nghèo nhằm đảm bảo xóa đói, giảm nghèo nhanh và bền vững, giải quyết các vấn đề nghèo đói có tính vùng, từng nhóm mục tiêu, xây dựng tính bền vững và tự lập cho cộng đồng.

3.1.3. Tổ chức tham gia hỗ trợ giảm nghèo

Hỗ trợ giảm nghèo là công việc không chỉ của các chính phủ mà là các hoạt động tổng hợp, lồng ghép của nhiều dạng tổ chức.

- Trước hết là các chính phủ của các quốc gia. Chính phủ phải xây dựng các chương trình phát triển để giảm nghèo. Ở

Việt Nam, Chính phủ đã xây dựng nhiều chương trình giảm nghèo như Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo 2006 - 2010, Chương trình lao động việc làm theo Quyết định 120, Chương trình phát triển các xã đặc biệt khó khăn theo Quyết định 135, Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững cho các huyện nghèo theo Nghị quyết 30a.

- Các tổ chức phát triển quốc tế như Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP) thực hiện các hỗ trợ phát triển cho giảm nghèo ở hầu hết các nước, nhất là các nước đang phát triển.

- Các tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế và trong nước đều tham gia triển khai các chương trình dự án giảm nghèo.

- Các tổ chức kinh tế - xã hội như các hội nghề nghiệp, các doanh nghiệp, hợp tác, các đoàn thể xã hội đều có hoạt động hỗ trợ giảm nghèo, các chương trình vì người nghèo.

- Cộng đồng nơi người nghèo sinh sống. Cộng đồng bao gồm mối quan hệ tộc họ, láng giềng phát huy cao độ tinh thần tự quản, tự lập. Sự giúp đỡ của cộng đồng trực tiếp và kịp thời là nhân tố để tạo nên sự bền vững.

Đối tượng tham gia hỗ trợ giảm nghèo rất rộng, do đó cần lồng ghép có hiệu quả các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo trên một địa bàn để đảm bảo nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, giảm nghèo một cách bền vững.

3.1.4. Đối tượng được hỗ trợ để giảm nghèo

Nhiều người cho rằng, đối tượng hỗ trợ giảm nghèo chỉ là người nghèo. Hiểu như thế vẫn chưa đầy đủ. Để giảm nghèo nhanh và bền vững, hỗ trợ giảm nghèo cần bao gồm các đối tượng chủ yếu sau:

Người nghèo: Là nhóm mục tiêu cuối cùng mà sự hỗ trợ giảm nghèo cần hướng tới. Chính vì thế, các giải pháp hỗ trợ giảm nghèo cần hướng tới tạo điều kiện cho người nghèo tiếp cận được các nhu cầu cơ bản như khám chữa bệnh, học hành, đi lại...

Hộ nghèo: Là các hộ có mức thu nhập bình quân dưới ngưỡng nghèo đói theo chuẩn.

Đây là đơn vị cơ bản để tính mức độ nghèo đói trong cộng đồng dân cư ở Việt Nam. Việc hỗ trợ giảm nghèo thông qua hộ có nhiều ưu điểm: *Thứ nhất*, hộ là đơn vị cơ bản cuối cùng của cộng đồng; *thứ hai*, hộ là tế bào kinh tế kết gắn các thành viên trong gia đình để thực hiện các hoạt động sản xuất và tài sản xuất kinh doanh; *thứ ba*, đơn vị hộ tiện lợi cho quản lý hành chính khi thực hiện các biện pháp hỗ trợ.

Thôn bản nghèo: Ở nhiều vùng sâu và xa, biên giới, hải đảo, bãi ngang... có nhiều thôn bản có tỷ lệ hộ nghèo rất cao. Nguyên nhân cơ bản của sự nghèo ở các thôn bản này là các hộ nghèo thiếu các điều kiện cơ bản như hạ tầng cơ sở, tài nguyên nghèo. Do đó, để giảm được nghèo, cần phải có sự hỗ trợ các công trình có tính cộng đồng ở cấp thôn bản. Ở Việt Nam, Chương trình 135 đã chú ý đến các thôn bản nghèo, sự hỗ trợ chủ yếu thông qua phát triển ở cấp thôn bản.

Xã nghèo: Ở nhiều địa phương có các xã có tỷ lệ nghèo rất cao, sự hỗ trợ giảm nghèo ở cấp thôn bản chưa đủ điều kiện để giúp cho cả xã xóa đói giảm nghèo. Có nhiều nhân tố liên quan đến giảm nghèo phát huy tác dụng ở cấp xã. Do đó, đối tượng hỗ trợ giảm nghèo cũng bao gồm các xã nghèo. Việc triển khai Chương trình 135 là thực hiện sự hỗ trợ giảm nghèo ở cấp xã.

Huyện nghèo: Trong nhiều nỗ lực giảm nghèo, nếu chỉ tập trung vào giải quyết vấn đề nghèo đói ở cấp hộ, thôn bản và xã, vẫn chưa đảm bảo cho giảm nghèo bền vững. Có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến giảm nghèo ở cấp huyện như giao thông, thủy lợi, giáo dục phổ thông trung học, bệnh viện, khuyến nông, đào tạo hướng nghiệp, phát triển thương mại, thông tin... chỉ được giải quyết tốt trên phạm vi huyện. Do đó, đối tượng hỗ trợ giảm nghèo còn bao gồm ở cấp huyện. Ở Việt Nam, Nghị quyết 30a của Chính phủ được triển khai để thực hiện hỗ trợ tới 62 huyện nghèo.

Vùng nghèo: trong nhiều trường hợp, các vấn đề nghèo đói có tính chất vùng do có sự khác nhau về mức độ sẵn có về tài nguyên. Ở Việt Nam, tỷ lệ nghèo ở các vùng Tây Bắc, Đông Bắc, Tây Nguyên còn cao. Do đó, cần có các chương trình giảm nghèo có tính chất vùng. Chính phủ đã có các chương trình giảm nghèo đối với miền núi Tây Bắc, Đông Bắc, Tây Nguyên và Tây Nam Bộ... để giải quyết vấn đề có tính chất vùng.

3.1.5. Phương thức và công cụ chủ yếu hỗ trợ cho giảm nghèo hiện nay

Việc thực hiện hỗ trợ giảm nghèo được thực hiện chủ yếu bằng 2 phương thức sau: 1) *Hỗ trợ gián tiếp* thông qua ban hành và thực thi các chính sách tạo điều kiện cho người nghèo tiếp cận được dịch vụ y tế, giáo dục, an sinh xã hội, nhà ở, nước sạch, đất sản xuất... 2) *Hỗ trợ trực tiếp* thông qua đầu tư công cho giảm nghèo (thực hiện các dự án tín dụng, khuyến nông, mô hình xóa đói giảm nghèo ở các vùng nghèo, phát triển hạ tầng cơ sở cho cộng đồng nghèo). Sự hỗ trợ giảm nghèo được thực hiện chủ yếu thông qua các công cụ sau:

- Phát triển nhân lực: giáo dục phổ thông, giáo dục chuyên nghiệp, nâng cao kỹ năng trình độ văn hóa.

- Tạo điều kiện để người nghèo tiếp cận được các dịch vụ cơ bản: giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch.

- Hỗ trợ người nghèo phát triển kinh tế: tín dụng ưu đãi, đất sản xuất, khuyến nông - lâm - ngư, phát triển ngành nghề.

- Đầu tư phát triển hạ tầng ở các vùng nghèo, xã nghèo như điện, đường, trường, trạm, thủy lợi, chợ và các cơ sở cho hoạt động cộng đồng.

- Đầu tư công cho kinh tế trọng yếu (trường học, bệnh viện, trung tâm dịch vụ tổng hợp nông nghiệp, công trình thủy lợi)...

- Phát triển tổ chức và thể chế của cộng đồng trong giảm nghèo (tăng cường năng lực cộng đồng, sự tham gia của người dân vào giảm nghèo).

3.2. Đầu tư công cho giảm nghèo

3.2.1. Khái niệm và bản chất của đầu tư công cho giảm nghèo

Theo nghĩa chung nhất, *đầu tư công cho 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 cho 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 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.

Bản chất của đầu tư công cho giảm nghèo thể hiện tăng cường năng lực của người nghèo, cộng đồng nghèo vươn lên; tạo điều kiện để thúc đẩy cho đầu tư tư nhân phát triển đúng hướng, góp phần giảm nghèo nhanh và bền vững, là "bàn tay hữu hình" của Nhà nước điều tiết và khắc phục các khuyết tật của cơ chế thị trường, hỗ trợ người nghèo, tập trung vào các lĩnh vực không hấp dẫn kinh tế tư nhân nhưng là điều kiện cho kinh tế tư nhân và người nghèo vươn lên.

3.2.2. Nội dung đầu tư công cho giảm nghèo

Trong điều kiện hội nhập quốc tế, đầu tư công là một giải pháp hỗ trợ giảm nghèo. Nội dung đầu tư công cho giảm nghèo tập trung vào các lĩnh vực chính sau (Đỗ Kim Chung, 2009): Phát triển giáo dục, y tế, nước sạch; Hỗ trợ phát triển kinh tế: tín dụng ưu đãi, đất sản xuất, khuyến nông lâm ngư, phát triển ngành nghề; Phát triển hạ tầng ở các vùng nghèo, xã nghèo như điện, đường, trường, trạm, thủy lợi, chợ, các cơ sở cho hoạt động cộng đồng; Đầu tư công cho phát triển kinh tế trọng yếu (trường học, bệnh viện, trung tâm dịch vụ tổng hợp nông nghiệp, công trình thủy lợi); Phát triển tổ chức và thể chế của cộng đồng trong giảm nghèo (tăng cường năng lực cộng đồng, sự tham gia của người dân vào giảm nghèo); Các lĩnh vực

hộp xanh khi tham gia WTO: nghiên cứu, đào tạo, khuyến nông, bảo vệ thực vật, thú y, phát triển cơ sở hạ tầng ngành nông nghiệp; trợ cấp lương thực thực phẩm; trợ cấp chuyển dịch cơ cấu do chuyển đất sang mục đích khác; Chương trình môi trường; trợ giúp vùng khó khăn.

3.2.3. Cơ chế và nguồn đầu tư

Đầu tư công cho giảm nghèo được thực hiện qua các cơ chế như: *cấp phát* (thực hiện trong một số trường hợp khẩn cấp như thiên tai, thiếu đói, chưa có khả năng tạo ra thu nhập...); *Giảm các phí và lệ phí* (người nghèo được giảm một phần chi phí và lệ phí khám chữa bệnh, học phí, thủy lợi phí, nước sạch...) khi tiếp cận tới các dịch vụ xã hội cơ bản; *Miễn phí* (người nghèo được miễn trừ không phải chi trả một số loại phí khi tiếp cận tới các dịch vụ xã hội cơ bản).

Nguồn hỗ trợ đầu tư công hiện nay tập trung chủ yếu ở ngân sách nhà nước, ngân sách của các tổ chức phát triển quốc tế, của các tổ chức phi chính phủ quốc tế, nguồn lực của các đoàn thể xã hội tập trung cho xóa đói giảm nghèo, nguồn lực của các tổ chức xã hội và nghề nghiệp phục vụ giảm nghèo, những khoản đóng góp của cộng đồng vì mục đích giảm nghèo.

3.2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến đầu tư công cho giảm nghèo

Đầu tư công cho giảm nghèo phụ thuộc vào các yếu tố chủ yếu sau: 1) Khả năng tài chính của Chính phủ, của cộng đồng; 2) Đặc điểm kinh tế - tự nhiên xã hội ở các vùng nghèo; 3) Đặc điểm người nghèo; 4) Đặc điểm cộng đồng nghèo; 5) Kinh nghiệm triển khai các hoạt động giảm nghèo trên địa bàn; 6) Khả năng triển khai chương trình của cơ quan thực thi các cấp xã, huyện, tỉnh; 7) Sự tham gia của người nghèo và cộng đồng trong giảm nghèo; 8) Cơ chế phân cấp đầu tư công cho giảm nghèo cũng ảnh hưởng lớn tới kết quả và hiệu quả của đầu tư công cho giảm nghèo; 9) Sự lồng ghép và mức độ lồng

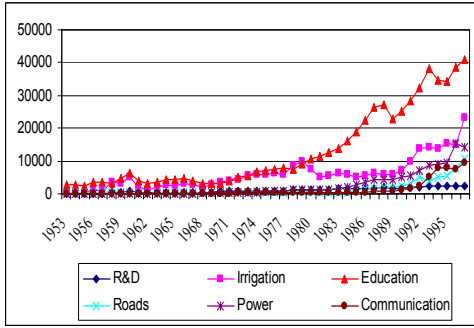
ghép các chương trình giảm nghèo ảnh hưởng lớn đến quy mô và hiệu quả của đầu tư công cho giảm nghèo.

3.2.5. Thực tiễn và tác động của đầu tư công cho giảm nghèo ở một số nước trên thế giới và ở Việt Nam

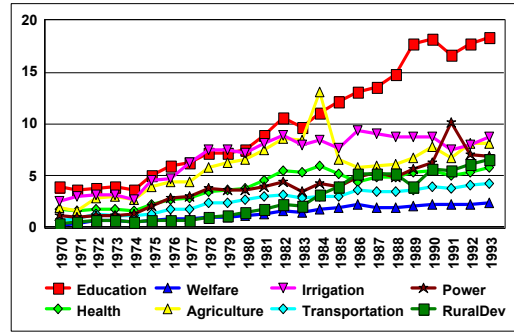
3.2.5.1. Tình hình và kết quả đầu tư công cho giảm nghèo

Trong nhiều thập kỷ qua, các nước ở châu Á, châu Mỹ La tinh và châu Phi đều tập trung đầu tư công cho giảm nghèo (UNDP, 2009). Tuy nhiên, điển hình là các nước Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan. Đây là những quốc gia có hoàn cảnh tương tự và có ý nghĩa quan trọng cho Việt Nam. Theo Shenggen Fan (2002), từ những năm 1970 đến nay, Trung Quốc tập trung đầu tư công theo thứ tự ưu tiên vào giáo dục, thủy lợi, năng lượng và giao thông. Trong khi đó, Ấn Độ tập trung nhiều vào giáo dục, thủy lợi, phát triển nông thôn, năng lượng và giao thông. Thái Lan tập trung nguồn lực chủ yếu cho giáo dục và giao thông. Việt Nam từ năm 1986 đến năm 2000 đẩy mạnh đầu tư công vào giao thông, nông nghiệp (Hình 1, 2, 3 và 4).

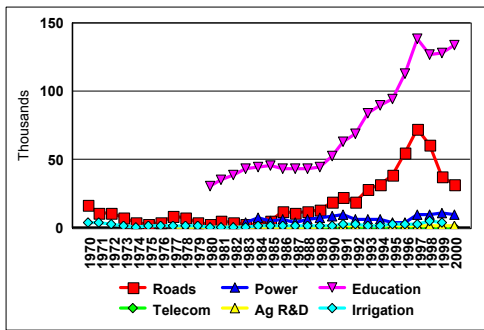
Việt Nam thực hiện các chương trình xóa đói giảm nghèo trong thập kỷ qua như Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo 2006 - 2010, Chương trình 134 tạo đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số, Chương trình 135 phát triển các xã đặc biệt khó khăn và Nghị quyết 30a của Chính phủ về Hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững ở 61 huyện nghèo. Trong giai đoạn 2000 - 2005, tổng nguồn lực để thực hiện mục tiêu giảm nghèo trong 5 năm đạt khoảng 41 nghìn tỷ đồng, riêng nguồn lực đầu tư cho chương trình mục tiêu xóa đói giảm nghèo đạt khoảng 21.000 tỷ đồng. Trong đó, ngân sách trung ương chiếm 10,9%, ngân sách địa phương 11,9%, từ cộng đồng 9,52%, từ lồng ghép các chương trình và dự án 12,38%, từ tín dụng 57,14% (Bộ LĐTB & XH, 2006).



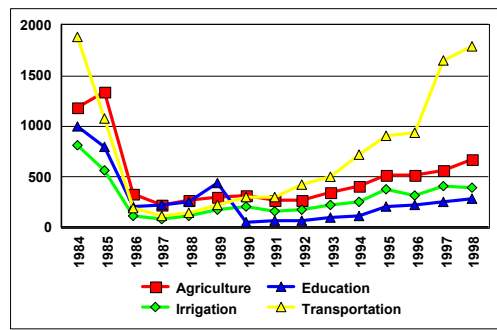
Hình 1. Đầu tư công cho giảm nghèo ở nông thôn Trung Quốc (triệu ND tệ, giá năm 1990)



Hình 2. Đầu tư công cho giảm nghèo ở nông thôn Ấn Độ (tỷ rupi, giá cố định năm 1960)



Hình 3. Đầu tư công cho giảm nghèo ở Thái Lan (triệu Bath, giá cố định năm 1990)



Hình 4. Đầu tư công cho giảm nghèo ở Việt Nam (tỷ đồng, giá cố định năm 1989)

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

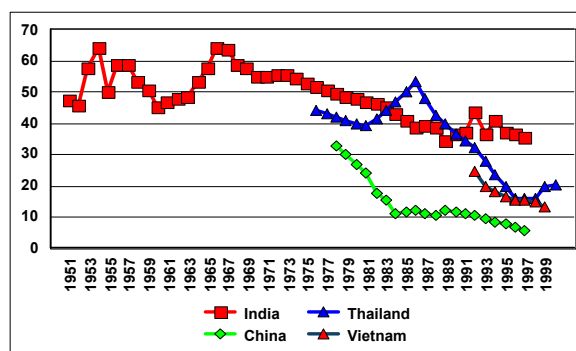
3.2.5.2. Tác động của đầu tư công cho giảm nghèo

Các quốc gia đều đạt được tiến bộ đáng kể trong đầu tư công cho giảm nghèo. Tỷ lệ nghèo của Trung Quốc, Thái Lan, Ấn Độ và Việt Nam được giảm đáng kể (Hình 5).

Riêng ở Việt Nam, trong giai đoạn 2001 - 2005, tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn cũ giảm xuống dưới 10%, bình quân mỗi năm giảm 1,5 - 2% (khoảng 28 vạn đến 30 vạn hộ/năm) không để tái đói kinh niên (Bộ LĐTĐ & XH, 2006). Nếu so sánh với các nước, hiệu quả các khoản đầu tư công cho giảm nghèo của

các nước tương đối đồng nhất. Đứng đầu về hiệu quả giảm nghèo ở cả 4 nước nêu trên là các khoản đầu tư công cho nghiên cứu và phát triển nông nghiệp, giáo dục và đầu tư vào giao thông (Bảng 1).

Số liệu đầu tư công cho giảm nghèo ở Việt Nam cho phép tính toán kỹ hơn hiệu quả của đầu tư công cho giảm nghèo trong vòng một thập kỷ qua. Số liệu ở bảng 2 và 3 cho thấy, hiệu quả đầu tư công cho giảm nghèo cao nhất là đầu tư vào giao thông, giáo dục, nghiên cứu và thủy lợi. Các tỉnh Bắc Trung Bộ, miền núi phía Bắc và miền Trung có hiệu quả cao nhất.



Hình 5. Tỷ lệ nghèo của Trung Quốc, Thái Lan, Ấn Độ và Việt Nam

Bảng 1. Xếp hạng về hiệu quả đầu tư công cho giảm nghèo của các nước

Chỉ tiêu	Trung Quốc	Ấn Độ	Thái Lan	Việt Nam
Nghiên cứu và phát triển nông nghiệp	2	2	1	3
Thủy lợi	6	7	5	4
Giáo dục	1	3	4	1
Giao thông	3	1	3	2
Viễn thông	5			
Điện	4	8	2	
Y tế		6		
Bảo tồn tài nguyên đất và nước		5		
Chương trình giảm nghèo	7	4		

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

Bảng 2. Số người thoát nghèo theo vùng ở Việt Nam (tính trên 10 tỷ đồng đầu tư công)

Vùng	Lĩnh vực đầu tư			
	Nghiên cứu nông nghiệp	Tưới tiêu	Giao thông	Giáo dục
Miền núi phía Bắc	-	118	3116	546
Đồng bằng sông Hồng	-	70	2788	348
Bắc Trung Bộ	-	134	6867	695
Duyên hải miền Trung	-	117	3022	544
Tây Nguyên	-	177	3621	663
Đông Nam Bộ	-	85	731	165
Đồng bằng sông Cửu Long	-	101	2486	541
Cả nước	270	106	2706	468

Nguồn: Hội nghị những nhà tài trợ cho Việt Nam, 2003, *Nghèo, Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004*

Bảng 3. Giá trị sản phẩm tăng thêm do một đồng vốn đầu tư vào các lĩnh vực khác nhau ở Việt Nam

Đơn vị: Đồng

Vùng	Lĩnh vực đầu tư			
	Nghiên cứu nông nghiệp	Tươi tiêu	Giao thông	Giáo dục
Miền núi phía Bắc	-	0,43	3,19	1,79
Đồng bằng sông Hồng	-	0,55	6,17	2,46
Bắc Trung Bộ	-	0,43	6,17	2,00
Duyên hải miền Trung	-	0,39	2,83	1,63
Tây Nguyên	-	0,17	6,71	3,94
Đông Nam Bộ	-	0,97	2,34	1,68
Đồng bằng sông Cửu Long	-	1,13	7,86	6,47
Cả nước	7,91	0,67	4,82	2,66

Nguồn: Hội nghị những nhà tài trợ cho Việt Nam, 2003, Nghèo, Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004

3.3. Các bài học kinh nghiệm về hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo

Công cuộc xóa đói giảm nghèo được nhiều quốc gia tiến hành trong nhiều thập kỷ qua. Kinh nghiệm xóa đói giảm nghèo ở các nước như Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan, Việt Nam (Shenggen, 2002) và một số nước châu Phi (UNDP, 2009) đã chỉ ra 10 bài học quý báu và xu hướng quan trọng trong đổi mới chính sách hỗ trợ giảm nghèo như sau:

1. Lĩnh vực hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo trong gần 2 thập kỷ qua tập trung chủ yếu vào giáo dục, giao thông, thủy lợi, nông nghiệp, thông tin, điện, nghiên cứu và chuyển giao. Tuy nhiên, trọng tâm ở mỗi nước có khác nhau như: tập trung vào giáo dục, thủy lợi (Trung Quốc, Ấn Độ); giáo dục và giao thông (Thái Lan); giao thông và nông nghiệp (Việt Nam).

2. Các chính phủ đều chuyển từ hỗ trợ trực tiếp sang gián tiếp. Kinh nghiệm của các nước châu Á, Mỹ Latinh và châu Phi cho thấy, nếu sự hỗ trợ giảm nghèo mang tính trực tiếp, nặng về bao cấp, trợ cấp thì công cuộc xóa đói giảm nghèo không bền vững.

3. Các chính phủ đều chuyển từ bao cấp, cho không, sang trợ cấp và tăng mức chi trả. Các quốc gia đều thừa nhận rằng việc bao cấp, trợ giá đầu vào, cho không, không giúp

cho người nghèo vươn lên bền vững, mà còn tạo ra sự ỷ lại trông chờ, tăng gánh nặng tài chính của quốc gia.

4. Các chính phủ chuyển từ hỗ trợ người nghèo tiếp cận được lương thực là chính, sang hỗ trợ người nghèo tiếp cận tới các nhu cầu phi lương thực. Khi nói đến nghèo, thông thường nghĩ đến đói, nghèo về lương thực. Tuy nhiên, nếu chỉ quan tâm đến nghèo về lương thực là chưa đủ. Trước đây sự hỗ trợ chủ yếu tập trung cho đối tượng nghèo về lương thực thực phẩm - nghèo tuyệt đối (nhu cầu ăn no mặc ấm). Nay do mức sống được nâng lên, nhu cầu phi lương thực, thực phẩm (nhà ở, chăm sóc sức khỏe khi ốm đau, giáo dục, văn hoá, di lại và giao tiếp xã hội) cũng tăng thêm và nhiệm vụ của hỗ trợ giảm nghèo là hỗ trợ để giảm đối tượng nghèo phi lương thực, thực phẩm. Tăng cơ hội của người nghèo tiếp cận và thụ hưởng được các thành quả của sự phát triển.

5. Các chính phủ chuyển từ hỗ trợ phát triển nguồn lực vật chất sang nguồn lực con người. Trước đây các đầu tư cho giảm nghèo chủ yếu là phát triển nguồn lực vật chất cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế... để đảm bảo bền vững hơn, các chính sách và giải pháp hỗ trợ giảm nghèo tập trung vào hỗ trợ phát triển nhân lực, tập trung vào giáo dục, đào

tạo, khuyến nông và kỹ năng giải quyết vấn đề và ra các quyết định phù hợp với các hoàn cảnh đang thay đổi.

6. Các hỗ trợ giảm nghèo được chuyển từ hỗ trợ phân cứng sang phân mềm cho giảm nghèo. Bên cạnh phát triển nhân lực, các hỗ trợ giảm nghèo cần hướng vào nâng cao năng lực thể chế của cộng đồng, nâng cao năng lực tự quản và đảm bảo có sự tham gia của người dân. Sự hỗ trợ phát triển nhân lực và thể chế cộng đồng chỉ có được thông qua nền tảng của sự hỗ trợ phát triển cơ sở vật chất cho giảm nghèo

7. Thực hiện phân cấp và trao quyền cho cộng đồng và người nghèo để triển khai các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo. Các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo phần lớn dùng ngân sách của Chính phủ. Do đó, tùy theo mức độ, quy mô và tính chất của các hoạt động hỗ trợ, các chính phủ đang thực hiện phân cấp và trao quyền nhiều hơn cho cấp dưới, cho người nghèo và cộng đồng để quyết định các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo.

8. Chuyển từ sự can thiệp từ trên xuống sang cách tiếp cận có sự tham gia. Các giải pháp và chính sách giảm nghèo không thuần túy xuất phát từ sự can thiệp ở bên ngoài. Sự phát huy cao độ để người dân tham gia vào quá trình giảm nghèo, đảm bảo cho giảm nghèo trở nên bền vững. Các giải pháp giảm nghèo phải xuất phát từ nhu cầu của người nghèo, tạo điều kiện cho người nghèo được biết, được bàn, được đóng góp, được làm, được giám sát, được quản lý và hưởng lợi thành quả. Việc giảm nghèo phải thỏa mãn nhu cầu của các bên liên quan từ chính phủ, địa phương, các tổ chức phát triển, cộng đồng và người nghèo.

9. Tập trung xây dựng tính bền vững về vật chất, tài chính, nhân lực. Các chính phủ tập trung chủ yếu vào xây dựng tính bền vững trong giảm nghèo: bền vững về vật chất, bền vững về nhân lực và tài chính. Bền vững về vật chất có nghĩa là các công trình cơ sở hạ tầng cho giảm nghèo phải bền lâu. Bền vững về nhân lực, vấn đề nghèo đói phải

do chính người trong cộng đồng giải quyết, điều chỉnh phù hợp với môi trường đang thay đổi. Bền vững về tài chính có nghĩa là người nghèo có thể được hỗ trợ vốn xây dựng cơ bản ban đầu, nhưng phải chi trả cho chi phí vận hành và duy tu các công trình phục vụ cho giảm nghèo.

10. Lồng ghép các chương trình hỗ trợ giảm nghèo của các tổ chức, các cấp và các ngành. Hoạt động giảm nghèo mang tính xã hội cao. Do đó, có nhiều tổ chức, nhiều cấp, nhiều ngành và các tổ chức xã hội tham gia hỗ trợ giảm nghèo. Xu hướng chung là các địa phương và cộng đồng tiến hành lồng ghép các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo.

4. KẾT LUẬN

Hỗ trợ giảm nghèo là quá trình sử dụng cơ chế chính sách, nguồn lực của chính phủ, của các tổ chức kinh tế-xã hội trong và ngoài nước để hỗ trợ cho quá trình xóa đói giảm nghèo thông qua thực hiện các cơ chế chính sách, các giải pháp đầu tư công để tăng cường năng lực vật chất và nhân lực tạo điều kiện cho người nghèo, thôn bản nghèo, xã nghèo, huyện nghèo và vùng nghèo có cơ hội phát triển nhanh và bền vững. Nhiều cấp, nhiều ngành và tổ chức kinh tế xã hội tham gia vào hỗ trợ giảm nghèo. Do đối tượng tham gia hỗ trợ giảm nghèo rất rộng, cần lồng ghép có hiệu quả các hoạt động hỗ trợ giảm nghèo trên một địa bàn, đảm bảo nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực, giảm nghèo một cách bền vững. Sự hỗ trợ giảm nghèo được thực hiện chủ yếu thông qua các công cụ sau: Hỗ trợ phát triển nhân lực: giáo dục phổ thông, giáo dục chuyên nghiệp, nâng cao kỹ năng trình độ văn hóa, Hỗ trợ tạo điều kiện để người nghèo tiếp cận được các dịch vụ cơ bản: giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, Hỗ trợ người nghèo phát triển kinh tế: tín dụng ưu đãi, đất sản xuất, khuyến nông lâm, ngư, phát triển ngành nghề; phát triển hạ tầng ở các vùng nghèo, phát triển tổ chức và thể chế của cộng đồng trong giảm nghèo.

Đầu tư công cho 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 cho quá trình xóa đói giảm nghèo nhanh và bền vững. Lĩnh vực can thiệp của đầu tư công cho giảm nghèo của Chính phủ, nên tập trung vào các lĩnh vực không hấp dẫn đầu tư của tư nhân. Đầu tư công cho giảm nghèo cần phải tính đến khả năng tài chính của chính phủ, của cộng đồng, đặc điểm tự nhiên kinh tế - tự nhiên, xã hội ở các vùng nghèo; đặc điểm người nghèo và cộng đồng nghèo, kinh nghiệm triển khai các hoạt động giảm nghèo trên địa bàn, sự tham gia của người nghèo và cộng đồng trong giảm nghèo; cơ chế phân cấp đầu tư công cho giảm nghèo cũng ảnh hưởng lớn tới kết quả và hiệu quả của đầu tư công cho giảm nghèo; sự lồng ghép và mức độ lồng ghép các chương trình giảm nghèo. Cần coi trọng và vận dụng 10 bài học kinh nghiệm cho xây dựng chính sách và giải pháp hỗ trợ và đầu tư công cho giảm nghèo đã đề cập ở trên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Hội nghị những nhà tài trợ cho Việt Nam (2003).

- Nghèo, Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004.
- Hội nghị những nhà tài trợ cho Việt Nam (2003). Nghèo, Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2004.
- Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2006). Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo giai đoạn 2006 - 2010.
- Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (2010). Báo cáo Hội nghị triển khai Nghị quyết 30a của Chính phủ.
- Đỗ Kim Chung (2009). Bài giảng Chính sách phát triển, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
- UNDP (2009). Báo cáo nghèo đói, Hà Nội, trang 56.
- Đỗ Kim Chung (2000). Bài giảng Chính sách nông nghiệp, Trường Đại học Nông nghiệp Hà Nội.
- Frank Ellis (1993). Agricultural Policies in Developing Country, Cambridge.
- Pinstrup A, Rosegrant (2002). World Food Prospects: Critical Issues for the 21 century, Washington DC.
- FAO, 2004, World Food Situation, Rome
- Shenggen Fan, 2002, Public Investment for Poverty Reduction in Asian, IFPRI, USA.