ĐẦU TƯ CÔNG VÀ GIẢM ĐÓI NGHÈO Ở VIỆT NAM THỜI KỲ 2001-2010: MỘT SỐ GIẢI PHÁP TRONG THỜI GIAN TỚI

Nguyễn Đăng Bình*

Nước ta đã đạt được những thành tựu quan trọng về giảm đói nghèo trong thời kỳ 2001-2010 và đang bắt đầu triển khai thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020. Vì vậy, việc đánh giá về vai trò, tác động của đầu tư công đối với giảm đói nghèo trong thời gian qua, đề ra những giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả giảm đói nghèo của đầu tư công trong thời kỳ mới là hết sức cần thiết.

1. Hiện trạng đầu tư công thời kỳ 2001-2010

Đầu tư công nói chung là đầu tư của Nhà nước vào cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, cải thiện môi trường sinh thái, tài nguyên thiên nhiên và bảo đảm an ninh - quốc phòng. Vốn đầu tư công tại Việt Nam bao gồm nguồn vốn từ ngân sách nhà nước (NSNN), nguồn vốn trái phiếu Chính phủ, nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của nhà nước, nguồn vốn của các doanh nghiệp nhà nước, nguồn vốn ODA và các nguồn vốn khác.

Trong thời kỳ 2001-2010, tổng vốn đầu tư công tăng bình quân 10,2%/năm (theo giá so sánh 1994), thấp hơn so với tổng vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước (15,1%/năm) và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (18,5%/năm). Trong đó, giai đoạn 2001-2005 tăng 11,1%, giai đoạn 2006-2010 tăng 9,3%.

Đầu tư công chiếm khoảng 46,1% tổng vốn đầu tư toàn xã hội (ĐTTXH) trong thời kỳ 2001-2010, trong đó giai đoạn 2001-2005 chiếm 53,0%, giai đoạn 2006-2010 chiếm 39,1%, giảm đáng kể so với giai đoạn 2001-2005. Tỷ trọng vốn đầu tư công nhìn chung có xu hướng giảm qua các năm, tuy nhiên, đã tăng lên vào năm 2009 khi Nhà nước bổ sung thêm các nguồn vốn đầu tư để kích thích kinh tế, bảo đảm an sinh xã hội do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới.

Trong thời kỳ 2001-2010, đầu tư từ nguồn NSNN (bao gồm vốn trái phiếu Chính phủ) tăng bình quân 10,5%/năm (theo giá 1994), chiếm khoảng 51,7% tổng vốn đầu tư công. Vốn vay của Nhà nước, trong đó chủ yếu là vốn tín dụng đầu tư nhà nước đạt mức tăng trưởng bình quân 12,0%/năm, chiếm khoảng 23,1% tổng vốn đầu tư công. Vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước và các nguồn vốn khác đạt mức tăng trưởng bình quân 6,8%/năm trong thời kỳ 2001-2010, thấp nhất trong các nguồn vốn của Nhà nước, chiếm khoảng 25,2% tổng vốn đầu tư công.

Cơ cấu đầu tư công theo ngành, lĩnh vực đã có sự chuyển dịch theo chủ trương, đường lối

---

* Nguyễn Đăng Bình, Thạc sỹ, Phó Vụ trưởng Vụ Tổng hợp Kinh tế Quốc dân, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

của Đảng và Nhà nước, cũng như phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế, xã hội của từng thời kỳ. Vốn đầu tư công cho ngành nông, lâm và thuỷ sản thời kỳ 2001-2009 tăng trưởng bình quân 3,7% (theo giá so sánh 1994) và chiếm 7,2% tổng vốn đầu tư của nhà nước. Đây là ngành có mức tăng trưởng đầu tư công thấp nhất trong tất cả các ngành. Tỷ trọng vốn đầu tư công cho nông, lâm nghiệp và thuỷ sản có xu hướng giảm, từ 12,3% thời kỳ 1996-2010 xuống 7,9% thời kỳ 2001-2005 và 6,6% vào thời kỳ 2006-2009.

Vốn đầu tư công cho ngành công nghiệp và xây dựng thời kỳ 2001-2009 tăng trưởng bình quân 10,9%, chiếm 41,3% tổng vốn đầu tư công. Tỷ trọng vốn đầu tư cho ngành công nghiệp và xây dựng trong tổng vốn đầu tư công từ mức 43,1% thời kỳ 2001-2005 đã giảm xuống 39,9% thời kỳ 2006-2009.

Vốn đầu tư công ngành dịch vụ thời kỳ 2001 2009 tăng trưởng bình quân 11,9%, là mức tăng trưởng cao nhất trong các ngành, chiếm 51,6% tổng vốn đầu tư công. Trong tổng vốn đầu tư công ngành dịch vụ thời kỳ 2001-2009, ngành vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc chiếm 43,4%, quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, đảm bảo xã hội bắt buộc chiếm 11,5%, các hoạt động phục vụ cá nhân, cộng đồng chiếm 10,8%, ngành giáo dục đào tạo chiếm 9,3%, y tế, [illegible] trợ xã hội chiếm 5,9%, văn hóa, thể thao chiếm 5,2%, thương nghiệp, sửa chữa xe có động cơ, mô tô, xe máy, đồ dùng cá nhân và gia đình chiếm 4,6% và các dịch vụ khác chiếm 9,2%.

Nhà nước đã đưa ra các chương trình, chính sách hỗ trợ đầu tư hướng tới người nghèo và địa bàn khó khăn như. Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo, Chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn vùng đồng bào dân tộc và miền núi (Chương trình 135), Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với các huyện nghèo (Nghị quyết 30a),... Bên cạnh việc thực hiện các chương trình nêu trên, Nhà nước đã có những chủ trương, chính sách hỗ trợ phát triển vùng khó khăn như ban hành các Nghị quyết, Quyết định nhằm mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng cho vùng miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, Tây Nguyên và đồng bằng Sông Cửu Long; tăng tỷ trọng vốn đầu tư của nhà nước do địa phương quản lý; ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư phát triển bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước giai đoạn 2007-2010, trong đó ưu tiên vốn đầu tư cho vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa, vùng còn nhiều khó khăn, thực hiện các chương trình phát triển kinh tế - xã hội trong từng vùng... Đồng thời, Nhà nước vẫn quan tâm đầu tư vào các vùng kinh tế trọng điểm để phát huy những lợi thế so sánh, tạo động lực và sức lan tỏa, lôi kéo và tạo điều kiện cho các vùng cùng phát triển.

2. Vai trò, tác động của đầu tư công đối với giảm đói nghèo thời kỳ 2001-2010

Đầu tư công theo các nguồn vốn nêu trên vào phát triển các yếu tố nền tảng đối với nền kinh tế như kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội, nhân lực, cơ chế chính sách, khoa học công nghệ,... hay sản xuất, kinh doanh đã tạo ra việc làm và thu nhập cho nhiều người lao động trên cả nước. Mặc dù tỷ trọng đầu tư công trong tổng ĐTTXH có xu hướng giảm nhưng số lao động từ 15 tuổi trở lên đang làm việc trong khu vực kinh tế Nhà nước vẫn tăng trưởng bình quân 2,9%/năm trong thời kỳ 2001-2010. Bên cạnh đó, đầu tư công cũng tạo cơ hội và điều kiện thuận lợi cho người nghèo vươn lên trong công việc và cuộc sống, nhờ đó đã tích cực góp phần giảm đói nghèo trong thời gian qua.

Với mức tăng trưởng bình quân 10,7% trong thời kỳ 2001-2010, đầu tư công đã góp

phần giảm tỷ lệ hộ nghèo từ khoảng 26% năm 2000 xuống khoảng 10,6% vào năm 2010 theo số liệu của Tổng cục Thống kê, với mức giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân năm là 1,6 điểm %. Hệ số co dãn giảm nghèo và tăng trưởng đầu tư công tương ứng là 0,15 (xem Bảng 1), cho thấy 1% tăng trưởng đầu tư công trong thời kỳ 2001-2010 đã góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo 0,15 điểm %/năm trong thời kỳ 2001-2010.

Trong thời kỳ 2001-2004, tương ứng với tăng trưởng đầu tư công là 11,5%, mức giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân năm là 2 điểm % và hệ số co dãn đạt 0,18%. Trong thời kỳ 2005-2008, cùng với xu hướng giảm tăng trưởng đầu tư công, mức giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân năm cũng thấp dần, với mức giảm tỷ lệ hộ nghèo trong giai đoạn 2005-2006 là 1,3%/năm và giai đoạn 2007-2008 (sau khi gia nhập WTO) là 1,1%/năm. Đáng chú ý là đầu tư công năm 2008 tăng trưởng âm so với năm 2007, nhưng tỷ lệ hộ nghèo vẫn giảm trên 1%, một phần do tác động theo độ trễ về thời gian của đầu tư công các năm trước đối với giảm đói nghèo.

Bảng 1: Tăng trưởng đầu tư công và giảm nghèo

Năm	2001-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2001-2010
Tăng trưởng đầu tư công bình quân năm (%) - A	11,5	9,8	0,8	18,2	10,2
Mức giảm nghèo bình quân năm (điểm %) - B	2,0	1,3	1,1	1,4	1,6
Hệ số co dãn giảm nghèo và tăng trưởng đầu tư công (B/A)	0,18	0,13	1,31	0,08	0,15

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

Trong giai đoạn 2009-2010, đầu tư công tăng trưởng nhanh, với tốc độ bình quân 18,2%, trong đó năm 2009 tăng trưởng 34,6% nhờ chính sách kích cầu đầu tư của Chính phủ, đã góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo khoảng 1,4%/năm, với hệ số co dãn tương ứng là 0,08, giảm mạnh so với các năm trước.

Việc thực hiện chính sách đầu tư theo các chương trình nhằm giảm đói nghèo nêu trên đã giúp giảm nghèo nhanh trên từng địabàn. Tỷ lệ hộ nghèo của các xã thuộc Chương trình 135 giai đoạn II đã giảm bình quân khoảng 2-3%/năm trong thời kỳ 2006-2010. Việc thực hiện Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với các huyện nghèo theo Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ cũng góp phần giảm tỷ lệ hộ nghèo bình quân 5%/năm tại 62 huyện nghèo trong năm 2009 và 2010, đóng góp tích cực để giảm nghèo trên cả nước.

Đầu tư công tại tất cả các vùng kinh tế đều tăng khá nhanh đã góp phần giảm đói nghèo tại các vùng (xem Bảng 2). Tỷ trọng đầu tư công cho các vùng khó khăn như vùng Trung du và miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung, Tây Nguyên và đồng bằng Sông Cửu Long tăng lên trong thời kỳ 2001-2010 đã giúp cho các vùng này đạt được mức giảm nghèo nhanh hơn các vùng có điều kiện phát triển thuận lợi.

Bảng 2: Mức giảm nghèo theo thu nhập của thành thị, nông thôn và các vùng (điểm %)

Đơn vị: Điểm %

Thời kỳ	1995-1996	1997-1999	2000-2004	2005-2006	2007-2009
CẢ NƯỚC	**7,1**	**3,1**	**10,1**	**2,6**	**3,2**
Thành thị	6,7	5,5	8,2	0,9	1,7
Nông thôn	7,2	4,3	8,4	3,2	3,2
Vùng					
Đồng bằng sông Hồng	5,7	5,0	8,9	2,7	2,3
Trung du và miền núi phía Bắc	4,5	4,6	11,2	1,9	4,0
Bắc Trung Bộ	3,6	4,8	10,9	2,8	3,5
Duyên hải Nam Trung Bộ	2,7	3,9	7,5	4,1	2,5
Tây Nguyên	6,7	5,3	10,9	5,2	4,5
Đông Nam Bộ	1,6	6,7	15,5	1,5	1,0
Đồng bằng sông Cửu Long	5,0	5,4	8,4	2,3	2,6

Nguồn: Tính toán của tác giả từ số liệu của Tổng cục Thống kê.

Tuy đầu tư công có vai trò quan trọng trong giảm đói nghèo thời gian qua nhưng hiệu quả, tác động của đầu tư công đối với giảm đói nghèo còn hạn chế, thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, hệ số co dãn giữa giảm nghèo và tăng trưởng đầu tư công giảm trong các năm gần đây. Thậm chí, hệ số co dãn còn âm vào năm 2008, cho thấy sự vai trò, tác động của đầu tư công đối với giảm đói nghèo không rõ rệt.

Thứ hai, hiệu suất đồng vốn so với kết quả giảm nghèo còn thấp. Mặc dù tổng vốn đầu tư của nhà nước trong thời gian qua tương đối lớn, với tổng vốn đầu tư của nhà nước trong thời kỳ 2001-2010 đạt trên 1,8 triệu tỷ đồng, tương đương với khoảng 17,7% GDP, trong đó vốn cho các chương trình mục tiêu, chương trình 135 và các khoản hỗ trợ có mục tiêu chiếm tỷ trọng khá lớn, nhưng tỷ lệ hộ nghèo cả nước nói chung và ở nhiều vùng, nhiều địa phương nói riêng vẫn còn cao.

Thứ ba, một số địa bàn nghèo có số lượng công trình, dự án đầu tư của nhà nước khá lớn nhưng tốc độ giảm nghèo vẫn còn chậm. Điều này phần nào cho thấy chất lượng của nhiều công trình đầu tư của nhà nước còn thấp, khả năng khai thác, sử dụng của các công trình, dự án này chưa cao, dự án đầu tư chưa thực sự phù hợp với nhu cầu của người dân và nhu cầu thị trường, vì thế chưa có tác động thiết thực đối với giảm đói nghèo.

Hiệu quả, tác động đối với giảm đói nghèo của đầu tư công còn hạn chế như trên do nhiều nguyên nhân như việc triển khai thực hiện các chương trình, dự án phục vụ xóa đói,

giảm nghèo còn nhiều bất cập; tình trạng thất thoát, lãng phí, chậm tiến độ trong đầu tư xây dựng; tình trạng đầu tư phân tán, dàn trải và nợ đọng vốn đầu tư; việc thực hiện các quy định về quản lý đầu tư và xây dựng còn nhiều tồn tại; việc đẩy mạnh phân cấp chưa đi kèm với nâng cao trách nhiệm và năng lực của cấp cơ sở; chất lượng xây dựng và thực hiện quy hoạch chưa cao; công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn... Bên cạnh đó, vốn đầu tư công tại một số thời điểm khá lớn đã phần nào làm tăng bội chi NSNN, nợ công, tăng trưởng tiền tệ, tín dụng, lạm phát, nhập siêu,.., gây ảnh hưởng nhất định trở lại đến thu nhập và đời sống dân cư cũng như kết quả xóa đói giảm nghèo thời kỳ 2001-2010.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công nhằm góp phần giảm nghèo nhanh và bền vững trong thời gian tới

Nước ta đang bắt đầu thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2010 trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước còn nhiều khó khăn, với nhiệm vụ trọng tâm trước mắt là bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, duy trì tăng trưởng kinh tế ở mức hợp lý và bảo đảm an sinh xã hội. Mặc dù nước ta đã ra khỏi nhóm nước kém phát triển nhưng tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo còn cao, nguy cơ tái nghèo của một bộ phận dân cư khá lớn, mức sống của người dân nhìn chung còn thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực.

Vì vậy, trong thời gian tới, cần thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp để nâng cao hiệu quả đầu tư công, góp phần giảm nghèo nhanh, bền vững và thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2010. Sau đây là một số giải pháp chủ yếu nhằm phát huy vai trò, tác động của đầu tư công đối với giảm đói nghèo:

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách, sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý và sử dụng các nguồn vốn đầu tư công nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn vốn này. Sớm hoàn chỉnh, xem xét và ban hành Luật đầu tư công. Đồng thời, tạo môi trường pháp lý thuận lợi để huy động mạnh mẽ vốn đầu tư của các thành phần kinh tế khác kết hợp với vốn đầu tư công để phát triển kinh tế - xã hội, giảm đói nghèo.

Thứ hai, bảo đảm cân đối vốn đầu tư công hàng năm và trong trung hạn gắn với việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội. Đồng thời, thực hiện các giải pháp để hạn chế ảnh hưởng của đầu tư công đến lạm phát, nhập siêu, cân đối tiền hàng và những yếu tố ổn định kinh tế vĩ mô khác.

Thứ ba, huy động vốn của Nhà nước trong thời gian tới cần hướng tới tăng khả năng tự bảo đảm nguồn vốn thông qua các biện pháp tăng thu NSNN một cách có hiệu quả, bền vững và tăng lợi nhuận của các doanh nghiệp; đồng thời hạn chế sự gia tăng các nguồn vốn có tính chất vốn vay (trái phiếu Chính phủ, công trái, tín dụng nhà nước,...) để bảo đảm khả năng trả nợ, cân đối ngoại tệ và các cân đối vĩ mô khác.

Thứ tư, xác định cơ cấu đầu tư công theo ngành, lĩnh vực, theo vùng và theo địa phương một cách có hiệu quả nhất, gắn với quá trình tái cấu trúc nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng của Việt Nam; bảo đảm phát huy tối đa lợi thế so sánh, tiềm năng, thế mạnh của từng ngành, lĩnh vực, từng vùng, từng địa phương. Tập trung vốn đầu tư công vào những ngành, lĩnh vực đem lại lợi ích cho xã hội mà khu vực tư nhân trong nước và khu vực FDI không tham gia hoặc tham gia có hiệu quả thấp. Ưu tiên vốn đầu tư công cho các vùng nghèo, vùng khó khăn, đồng thời bố trí vốn đầu tư công các vùng có điều kiện thuận lợi để tiếp tục duy trì và phát huy các thế mạnh, tạo sự phát triển lan tỏa đến các vùng khó khăn.

Thứ năm, đổi mới, hoàn thiện công tác xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các ngành, các vùng, các tỉnh nhằm định hướng và nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tổ

chức quản lý thực hiện tốt công tác quy hoạch; chấp hành nghiêm quản lý đầu tư theo quy hoạch.

Thứ sáu, nâng cao trách nhiệm của các cơ quan đã được phân cấp trong quản lý, phân bổ vốn đầu tư. Ban hành các quy định cụ thể, có chế tài ràng buộc trách nhiệm bảo đảm vốn và phê duyệt dự án đầu tư. Nâng cao trình độ xây dựng, phân tích, thẩm định và quản lý dự án của cán bộ các cấp. Xây dựng các tiêu chí lựa chọn dự án đầu tư để hạn chế việc can thiệp, chi phối, đưa ra quá nhiều dự án, không phù hợp với khả năng nguồn vốn.

Thứ bảy, tăng cường công tác theo dõi, đánh giá và kiểm tra, thanh tra đầu tư công. Thực hiện theo dõi, đánh giá dựa trên kết quả đối với các dự án đầu tư. Thực hiện giám sát ngay từ khâu lập dự án, thẩm định, bố trí vốn đầu tư, đảm bảo tuân thủ theo các quy định pháp luật và quy hoạch, kế hoạch được duyệt. Triển khai thực hiện tốt công tác giám sát của cộng đồng đối với đầu tư công. Nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra để phòng, chống thất thoát, lãng phí, tham nhũng, kịp thời phát hiện, xử lý các sai phạm phát sinh và nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn đầu tư công./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Chính phủ Nước cộng hòa xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2003), *Chương trình đầu tư công cộng thời kỳ 2001-2005*, Hà Nội.
- Nguyễn Đăng Bình (Chủ nhiệm đề tài) (2009), *Đề tài khoa học cấp Bộ "Phát huy vai trò của đầu tư công trong xóa đói giảm nghèo tại Việt Nam thời kỳ sau khi gia nhập WTO"*, Hà Nội.