



TỔNG QUAN

Tấn công đói nghèo: cơ hội, sự trao quyền và vấn đề an sinh

Người nghèo sống mà không có được những quyền tự do cơ bản được lựa chọn và hành động như những người khá giả hơn nghiêm nhiên được hưởng¹. Họ thường không có đủ cái ăn, chỗ ở, không được đi học và chăm sóc sức khỏe. Sự khốn cùng đã đẩy họ ra xa khỏi một cuộc sống mà ai cũng muốn có. Họ cũng luôn phải đứng trước nguy cơ tổn thương do bệnh tật, những trục trặc kinh tế và thiên tai. Họ còn phải chịu sự đối xử tồi tệ bởi những thể chế nhà nước và xã hội và không có quyền lực để tác động đến những quyết định then chốt có ảnh hưởng đến cuộc sống của họ. Đó là tất cả các khía cạnh của sự đói nghèo.

Thực tế của sự bị tước đoạt trên nhiều phương diện thật nặng nề và đau đớn. Cái mà người nghèo quan niệm về một cuộc sống bản hàn là một bằng chứng hùng hồn về nỗi tủi nhục của họ (khung 1). Với những ai đang sống trong đói nghèo, việc thoát khỏi cảnh khốn cùng dường như vô vọng. Nhưng thực ra không phải đã mất

hết hy vọng. Câu chuyện của Basrabai - chủ tịch một hội đồng địa phương tại một làng ở Ấn Độ - sẽ minh họa cho rất nhiều mặt của sự đói nghèo và gợi mở khả năng thực hiện các hành động.

Câu chuyện của Basrabai là cơ sở để khám phá ra bản chất và nguyên nhân đói nghèo và cho thấy những vấn đề gì có thể làm được. Đói nghèo là kết quả của các quá trình kinh tế, chính trị và xã hội tương tác với nhau, và thường bổ sung cho nhau theo những cách làm trầm trọng thêm sự khốn cùng mà người nghèo đang phải chịu. Tài sản nhỏ bé, không xâm nhập được vào thị trường, cơ hội việc làm hiếm hoi đã khóa chặt con người trong cảnh đói nghèo vật chất. Điều đó giải thích vì sao mở rộng cơ hội - bằng cách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, khiến thị trường phục vụ tốt hơn cho người nghèo, gây dựng tài sản cho họ - là những vấn đề then chốt để giảm đói nghèo.

Nhưng đó mới chỉ là một phần của câu chuyện. Trong một thế giới mà quyền lực chính

Câu chuyện của Basrabai

Basrabai sống tại Mohadi, một làng cách Ahmedabad 500 km, thuộc bang Gujarat của Ấn Độ, bên bờ biển Arập.* Cô là người phụ nữ đầu tiên làm sarpanch của panchayat - chủ tịch một hội đồng địa phương - nhờ lần sửa đổi hiến pháp đã cho phép một phần ba số ghế trong hội đồng địa phương và một phần ba số vị trí lãnh đạo được dành cho phụ nữ.

Sau một chuyến đi dài, chúng tôi đã đến được làng của cô. Chúng tôi ngang qua một vịnh biển nhỏ theo một con đường không thể vượt qua nổi mỗi khi triều dâng. Toà nhà đầu tiên mà chúng tôi nhìn thấy là một công trình bằng gạch mới được xây dựng gần đây - một ngôi trường tiểu học. Trong cơn lốc năm ngoài, kỷ ức buồn thảm nhất trong cuộc đời, khi những ngôi nhà lợp rơm của dân làng bị thổi tung và họ đã phải trú ẩn trong ngôi nhà kiên cố duy nhất trong làng - đó là trường học. Khi những đoàn cứu trợ đến sau cơn lốc, dân làng yêu cầu có thêm những toà nhà gạch, và đến nay làng đã có khoảng một tá những ngôi nhà như vậy.

Chúng tôi tới ngôi nhà gạch một gian của Basrabai bên cạnh một túp lều rơm. Sau những lời chào hỏi xã giao, câu chuyện của chúng tôi xoay sang chủ đề ngôi trường. Vì đang là một ngày làm việc trong tuần nên chúng tôi tự hỏi không biết có thể đến dự một giờ học được không. Basrabai thông báo cho chúng tôi biết rằng thầy giáo hiện không có ở đó và đã vắng mặt lâu rồi. Thực ra, ông ta chỉ đến đây mỗi tháng một lần, nếu có. Được một cán bộ giáo dục của huyện bao che, ông ta tha hồ làm những gì mà mình muốn.

Ngày hôm sau, người thầy mới đến. Được biết là làng có khách tới thăm, ông ta đã đến thẳng nhà Basrabai, và chúng tôi bắt đầu nói chuyện về trường lớp và học sinh. Cho rằng các vị khách có học vấn đều có suy nghĩ giống nhau, ông ta liến thoạo bắt tuyệt về những phiền toái của mình và khó khăn trong việc dạy dỗ lũ trẻ. Ông ta gọi chúng là bọn hoang dã.

Điều này vượt quá sức chịu đựng của Meeraiben, thành viên của Hiệp hội Tự tạo việc làm của phụ nữ (SEWA), người đã tổ chức chuyến tham quan cho chúng tôi. Cô đã chỉ rõ rằng ông ta có mức lương 6.000 rupi một tháng (cao hơn sáu lần so với mức nghèo khổ ở Ấn Độ) với một công việc ổn định, và ông ta phải có trách nhiệm tối thiểu là có mặt tại nhiệm sở. Các bậc phụ huynh muốn con em mình biết đọc biết viết, ngay cả khi để bọn trẻ đi học đồng nghĩa với việc bọn con trai không

thể giúp cha đánh cá và lũ con gái không thể giúp mẹ kiếm củi, gánh nước hay làm việc đồng áng.

Buổi tối hôm đó, Basrabai đã triệu tập một cuộc họp làng. Có hai nội dung chính. Thứ nhất là việc đến bù sau cơn lốc: tuy đã có một chiến dịch rầm rộ thông báo về kế hoạch cứu trợ tại thủ phủ của bang, nhưng việc phân phát ở địa phương vẫn còn chưa được như mong muốn và quan chức địa phương thì thiếu trách nhiệm. Những người tổ chức của SEWA đã nêu tên những cá nhân chưa được nhận tiền đến bù, tuy họ đủ tiêu chuẩn. Và dân làng đã nhất trí rằng họ sẽ cùng Basrabai đi gặp các quan chức địa phương vào tuần tới.

Vấn đề thứ hai là lệnh cấm đánh bắt cá tại vùng biển duyên hải mà chính phủ đã ban hành nhằm bảo vệ nguồn cá. Nguyên nhân gây cạn kiệt nguồn cá là do các tàu đánh bắt cá bằng lưới rá đã đánh bắt quá mức, nhưng xem ra những ngư dân nhỏ lại là người phải trả giá. Các tàu đánh bắt bằng lưới rá vẫn có thể tiếp tục hoạt động, nếu họ sẵn sàng hối lộ các quan chức.

Vào khoảng giữa cuộc họp thì ở bên ngoài có sự nào động. Người anh của Basrabai bị húc vào mặt khi đang cố gắng can hai con bò đang húc nhau. Nếu không được cứu chữa kịp thời thì vết thương đó có nguy cơ bị nhiễm trùng. Nhưng lúc đó đã khá khuya, và vị bác sĩ gần nhất cũng sống ở một khu dân cư lớn cách đó tận 10 km. Thông thường, điều đó có nghĩa là không thể cứu chữa ngay được. Nhưng khi sự việc xảy ra, chiếc xe Jeep của chúng tôi còn ở đó và vì thế, có thể đưa anh của Basrabai đến bác sĩ.

Trong thời gian ở lại làng, chúng tôi cũng đã được chứng kiến các sản phẩm thủ công mà phụ nữ của làng đã làm qua nhiều thế hệ. Nhu cầu về các sản phẩm thêu ren và vải nhuộm truyền thống do họ sản xuất rất cao, do người nước ngoài rất thích các sản phẩm của Ấn Độ và nhờ sự tìm lại nguồn cội của tầng lớp trung lưu đang ngầy một đồng đảo ở Ấn Độ. Nhưng tư thương lại tỏ ra không mặn mà bằng cách trả giá rất thấp vì họ biết phụ nữ ở đây đang bị cô lập.

Chính quyền trung ương và bang đã có vô số những kế hoạch để hỗ trợ nghề thủ công truyền thống, nhưng chẳng có kế hoạch nào thực thi cả. Vì thế, SEWA đã vào cuộc để tổ chức những người công nhân làm nghề tại nhà và giúp họ tiếp cận trực tiếp với thị trường quốc tế. Một tấm vải thêu mà chúng tôi nhìn thấy có thể bán được với giá 150 rupi trên thị trường

quốc tế, 60 rupi tại các cửa hiệu của chính phủ và 20 rupi nếu bán cho tư thương.

Vào ngày cuối cùng của cuộc hành trình, chúng tôi đã ra thăm cảnh đồng của Basrabai, cách nhà của cô khoảng một giờ đi bộ. Rủi ro của nghề nông thật rõ ràng. Không có mưa đã khiến cảnh đồng khô cứng. Nếu vài ngày nữa vẫn không có mưa thì cảnh đồng kè của cô sẽ mất trắng, và với nó, cô phải bỏ tiền ra để thuê máy cày về cày xới cảnh đồng của mình, một khoản đầu tư mà cô có thể làm được nếu bán các sản phẩm thủ công. Khi chúng tôi gặp cô ở Ahmedabad mấy ngày sau, trời vẫn chưa mưa.

Việc gặp gỡ Basrabai và hàng nghìn người nghèo mà chúng tôi đã trò chuyện khi chuẩn bị báo cáo này đã làm nổi bật lên những chủ đề quen thuộc và trở đi trở lại. Người nghèo than phiền về sự thiếu vắng những cơ hội tạo thu nhập, ít có mối liên hệ với thị trường và các thể chế nhà nước đã không đáp ứng được nhu cầu của

họ. Họ nói đến sự bất an, như nguy cơ bị đau ốm, mất việc làm, mất mùa khiến bất kỳ một thành quả nào cũng đều rất mỏng manh. Tại bất cứ đâu, từ những ngôi làng của Ấn Độ đến những favela ở Rio de Janeiro, hay những khu ổ chuột ở ngoại vi Johannesburg và những nông trại ở Udobekixtan - câu chuyện đều đi đến các vấn đề tương tự.

Nhưng nói chuyện với Basrabai và những người nghèo khác đã cho thấy cô thể làm được điều gì. Tuy các quan chức địa phương và cơ cấu nhà nước vẫn vô trách nhiệm với Basrabai và ngôi làng của cô, nhưng một chính sách hành động kiên quyết đã cho phép Basrabai được bầu làm sarpanch, và cho thấy thống qua hành động của nhà nước thì cô thể thực hiện được điều gì. Và SEWA cũng chứng tỏ người nghèo có thể làm nên chuyện nếu họ biết tự tổ chức nhau lại để bảo vệ quyền lợi của mình, tranh thủ các cơ hội thị trường và bảo vệ mình trước các rủi ro.

Khung 1

Tiếng nói của người nghèo

Công trình nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo*, dựa trên thực tế của hơn 60.000 người nghèo ở 60 nước, đã được thực hiện như một cơ sở cho *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới 2000-2001*. Công trình này gồm hai phần: đánh giá các nghiên cứu gần đây về đói nghèo theo phương pháp có sự tham gia của người dân với khoảng 40.000 người nghèo, và một nghiên cứu so sánh mỗi năm 1999 ở 23 nước đã thu hút khoảng 20.000 người nghèo tham gia. Nghiên cứu này cho thấy người nghèo là những tác nhân tích cực trong cuộc sống, nhưng thường không có quyền lực để tác động đến các yếu tố kinh tế và xã hội quyết định phúc lợi của họ.

Đoạn trích dưới đây là một minh chứng cho cái mà người nghèo nhận thức về cuộc sống trong cảnh đói nghèo.

Đừng hỏi tôi đói nghèo là gì vì ông đã thấy nó ngay từ bên ngoài nhà tôi. Hãy quan sát ngôi nhà và đếm xem có bao nhiêu lỗ thủng trên đó. Hãy nhìn những đồ đạc trong nhà và quần áo mà tôi đang mang trên người. Hãy quan sát tất cả và ghi lại những gì ông thấy. Cái mà ông thấy chính là đói nghèo đó.

- Một người nghèo ở Kenya

Rõ ràng công việc đồng áng của chúng tôi rất ít, những thứ

mua từ cửa hàng về thì rất đắt; cuộc sống thật nhọc nhằn, chúng tôi lao động và kiếm được rất ít tiền, mua được rất ít hàng; hàng hoá thật khan hiếm; không có tiền và chúng tôi thấy mình nghèo túng. Già mà có tiền thì...

- Trích từ nhóm thảo luận của những người nghèo, Ecuador

Chúng tôi gặp thảm họa khi chồng tôi ốm. Chúng tôi mất kế sinh nhai cho đến khi ông ấy khỏi và đi làm.

- Một phụ nữ nghèo, Zawet Sultan, Ai Cập

Nghèo đói là sự hổ thẹn, cảm giác phải phụ thuộc vào họ và buộc phải chấp nhận sự bạo hành, sỉ nhục và thái độ thờ ơ khi tìm kiếm sự giúp đỡ.

Một người nghèo ở Latvia

Thoạt tiên, tôi sợ tất cả mọi người và mọi thứ: chống lại các chức sắc trong làng và cảnh sát. Bây giờ thì tôi chẳng sợ ai hết. Tôi đã có tài khoản ngân và là trưởng nhóm tiết kiệm trong làng... Tôi nói với các chị em về phong trào của chúng tôi. Và chúng tôi đã có 40.000 hội viên - một hiệp hội mạnh trong huyện này.

- Trích từ nhóm thảo luận của những người nghèo, Ấn Độ

trị, và kéo theo đó là quyền lực kinh tế, được phân phối rất bất công thì cách thức vận hành của các thể chế nhà nước có thể sẽ hết sức bất lợi cho người nghèo. Thí dụ, người nghèo thường không được hưởng thụ lợi ích từ các chương trình đầu tư công cộng cho giáo dục và y tế. Và họ thường xuyên là nạn nhân của tình trạng tham nhũng và tùy tiện về phía nhà nước. Kết cục đối người nghèo cũng chịu ảnh hưởng nặng nề bởi các giá trị, chuẩn mực và các thông lệ xã hội trong phạm vi gia đình, cộng đồng hay ngoài thị trường. Những điều này đã khiến người phụ nữ, các nhóm dân tộc hay sắc tộc thiểu số, và các nhóm yếu thế xã hội bị gạt ra lề. Đó là lý do vì sao việc tạo điều kiện thuận lợi cho sự trao quyền cho người nghèo - bằng cách khiến các thể chế nhà nước và xã hội nhạy bén hơn đối với người nghèo - cũng là vấn đề then chốt để giảm đói nghèo.

Nguy cơ dễ bị tổn thương trước những sự kiện ngoại cảnh không kiểm soát được - ốm đau, bạo lực, các cú sốc kinh tế, thời tiết xấu, thiên tai - khiến người nghèo cảm nhận thấm thía hơn cảnh bần hàn, làm tình cảnh đói nghèo của họ thêm trầm trọng và khả năng thương lượng của họ thêm yếu kém. Đó là lý do vì sao tăng cường an sinh - bằng cách giảm bớt độ rủi ro do các sự kiện như chiến tranh, dịch bệnh, khủng hoảng kinh tế và thiên tai gây ra - là vấn đề then chốt để giảm đói nghèo. Đó cũng là cách để giảm nguy cơ tổn thương của người nghèo trước những rủi ro và xây dựng một cơ chế giúp họ khắc phục những cú sốc bất lợi.

Đói nghèo trong một thế giới bất bình đẳng

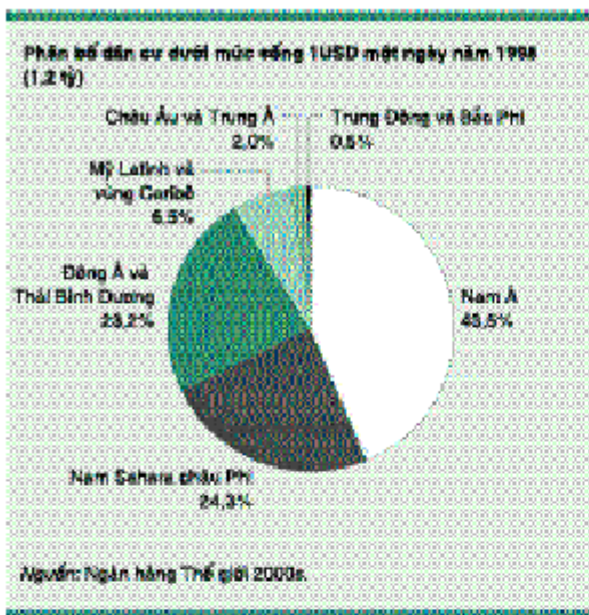
Thế giới có một sự đói nghèo sâu sắc xen giữa sự giàu có. Trong số 6 tỷ người của thế giới, 2,8 tỷ - gần một nửa - sống dưới mức 2 USD một ngày và 1,2 tỷ người - tức là một phần năm - sống dưới mức 1 USD một ngày, trong đó 44% là sống ở Nam Á (hình 1). Trong các nước giàu, trung bình trong 100 đứa trẻ có chưa đến một trẻ không sống được đến tuổi thứ 5, trong khi ở những nước nghèo nhất, tỷ lệ này là một phần năm. Và trong khi ở các nước giàu, chưa đến 5% số trẻ em dưới 5 tuổi bị suy dinh dưỡng thì ở các nước nghèo, con số này lại lên tới 50%.

Cảnh khốn cùng này vẫn tồn tại cho dù tình trạng của loài người đã được cải thiện đáng kể trong thế kỷ vừa qua so với những thời gian trước - mức của cải toàn cầu, các mối liên kết toàn cầu và năng lực công nghệ chưa bao giờ to lớn đến thế. Nhưng sự phân chia những thành quả toàn cầu này lại hết sức bất công. Thu nhập trung bình trong 20 nước giàu nhất gấp 37 lần mức trung bình của 20 nước nghèo nhất - và khoảng cách này đã tăng gấp đôi trong vòng 40 năm qua. Và thực tế diễn ra ở các phần khác nhau của thế giới cũng khác nhau rất xa (hình 2; xem thêm bảng 1.1 trong chương 1). Ở Đông Á, số dân sống dưới mức 1 USD một ngày đã giảm từ khoảng 420 triệu người xuống còn khoảng 280 triệu từ năm 1987 đến 1998 - ngay cả sau khi đã có sự thụt lùi do khủng hoảng tài chính.⁶ Nhưng ở Mỹ Latinh, Nam Á và Nam Sahara châu Phi, số người nghèo đang tăng lên. Tại các nước châu Âu và Trung Á đang chuyển sang nền kinh tế thị trường, số người sống dưới mức 1 USD một ngày đã tăng hơn 20 lần.⁴

Đã có những bước tiến to lớn cũng như sự thụt lùi nghiêm trọng khi đo lường đói nghèo theo thước đo phi thu nhập cơ bản. Ấn Độ đã có tiến bộ đáng kể trong tỷ lệ đi học ở bé gái, và ở bang Kerala, một bang phát triển nhất, tuổi thọ trung bình đã cao hơn ở nhiều nơi khác vốn có mức thu nhập cao hơn nơi này nhiều lần (như Washington D.C., chẳng hạn). Nhưng ở những nước là trung tâm của nạn dịch HIV/AIDS tại châu Phi, như Bốtswana và Dimbabue, một phần tư số người lớn bị nhiễm bệnh. Số trẻ mồ côi do AIDS đã trở thành một gánh nặng quá tải đối với cơ chế hỗ trợ cả truyền thống lẫn chính thức, và tất cả những thành tựu đạt được về tuổi thọ bình quân vào giữa thế kỷ XX này sẽ nhanh chóng bị thủ tiêu. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em khác nhau nhiều giữa các nước trên thế giới - của Nam Sahara châu Phi cao gấp 15 lần của các nước thu nhập cao - cho ta một cảm nhận về sự khác biệt quá lớn này (hình 3).

Thực tế diễn ra cũng hết sức khác nhau khi xem xét ở cấp dưới cấp quốc gia, giữa các nhóm chủng tộc cũng như đối với phụ nữ. Các vùng khác nhau trong một nước cũng được hưởng lợi ích tăng trưởng ở những mức độ rất chênh lệch. Thí dụ, ở Mêhicô, tổng số người nghèo đã giảm - tuy mới chỉ rất khiêm tốn - vào đầu thập niên

Hình 1
Người nghèo của các nước đang phát triển sống ở đâu

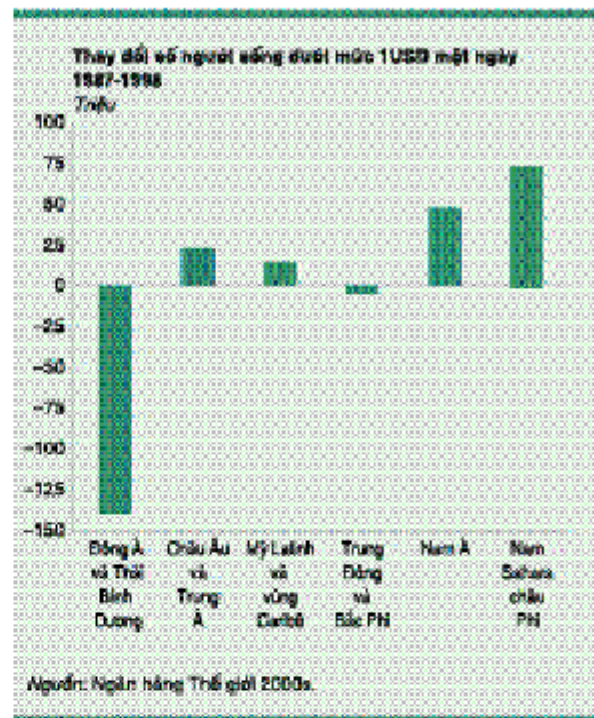


1990, nhưng lại tăng lên ở miền Đông Nam vốn nghèo hơn. Ở nhiều nước vẫn tồn tại sự bất bình đẳng giữa các chủng tộc. Tại một số nước châu Phi, tỷ lệ tử vong ở trẻ em trong các nhóm sắc tộc nắm quyền lực chính trị thường thấp hơn, và ở các nước Mỹ Latinh, các nhóm thiểu số có số người được đi học trung bình bằng chưa tới ba phần tư số người được đi học của các nhóm đa số. Phụ nữ vẫn tiếp tục chịu nhiều thua thiệt hơn nam giới. Ở Nam Á, phụ nữ có số năm đi học bằng khoảng một nửa số năm của nam giới, và tỷ lệ theo học trung học của phụ nữ chỉ bằng một phần ba của nam.

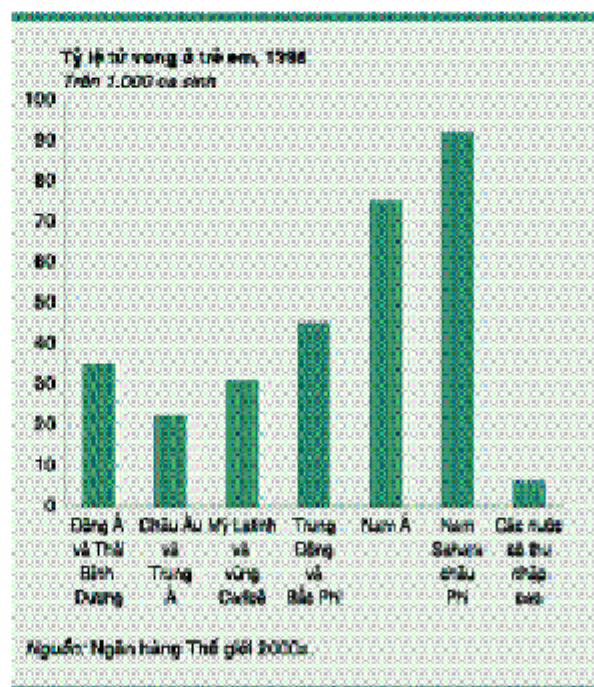
Đứng trước thực trạng đói nghèo và bất bình đẳng toàn cầu này, cộng đồng quốc tế đã tự vạch ra cho mình một số mục tiêu cho những năm đầu của thế kỷ mới, dựa trên những lần thảo luận tại nhiều hội nghị của Liên hợp quốc trong suốt thập niên 1990 (khung 2). Những mục tiêu phát triển quốc tế này hầu hết đều lấy mốc đến là năm 2015, kể cả vấn đề giảm bớt đói nghèo theo thước đo thu nhập và sự khốn cùng của con người trên nhiều phương diện khác nhau (mốc so sánh là các số liệu của năm 1990):

- Giảm số người sống trong cảnh nghèo khổ cùng cực (dưới mức sống 1 USD một ngày).

Hình 2
Nơi nào đói nghèo có giảm và nơi nào không?



Hình 3
Tỷ lệ tử vong ở trẻ em khác nhau rất xa giữa các nước

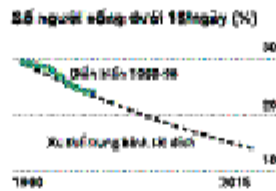


Khung 2

Một thế giới tốt đẹp hơn cho tất cả mọi người: mục tiêu phát triển quốc tế

1

Giảm số người sống trong nghèo khổ cũng cực xuống một nửa từ năm 1990 đến năm 2015



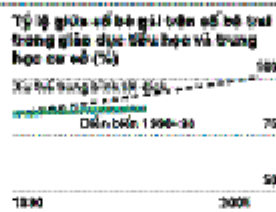
2

Đến năm 2015, tất cả trẻ em đều được đi học tiểu học



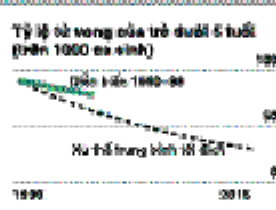
3

Đến năm 2006, đạt được tiến bộ theo hướng bình đẳng giới và tăng cường quyền lực cho phụ nữ, bằng cách xoá bỏ sự phân biệt giới trong giáo dục tiểu học và trung học



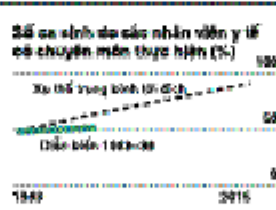
4

Từ năm 1990 đến năm 2015, giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em sơ sinh và nhi đồng được hai phần ba



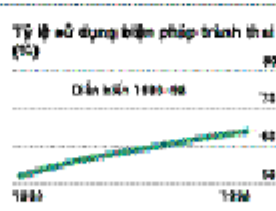
5

Từ năm 1990 đến năm 2015, giảm tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh ở ba phần tư



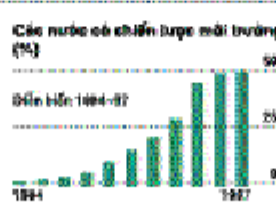
6

Đến năm 2015, tất cả mọi người đều được chiêm sác vực khoẻ sinh sản



7

Thực hiện chiến lược phát triển bền vững quốc gia đến năm 2005, sau cho đến năm 2015, có thể phục hồi lại những tổn thất về nguồn lợi môi trường



Mục tiêu phát triển quốc tế chú trọng đến những nhu cầu thiết yếu nhất của loài người - một thế giới không còn đói nghèo và sự khổ đau do đói nghèo tạo ra.

Mỗi trong số bảy mục tiêu bên đều phản ánh một khía cạnh của đời nghèo. Chúng cần được xem xét kết hợp với nhau, vì chúng hỗ trợ cho nhau. Tỷ lệ đi học tăng, nhất là đối với bé gái, sẽ làm giảm đói nghèo và tỷ lệ tử vong. Chăm sóc tốt hơn sức khoẻ ban đầu sẽ làm tăng tỷ lệ đi học và giảm đói nghèo. Nhiều người nghèo kiếm thu nhập nhờ môi trường. Ví thế, cần đạt được sự tiến bộ trong tất cả bảy mục tiêu này.

Trong thập niên vừa qua, nói chung thế giới chưa hưởng được tới việc đạt những mục tiêu này. Nhưng thành tựu ở một số nước và khu vực đã cho thấy có thể làm được những gì. Trung Quốc đã giảm được số người nghèo từ 360 triệu năm 1990 xuống còn khoảng 210 triệu năm 1998. Môrôcô đã cắt giảm ngân sách quân sự và đầu tư mạnh vào giáo dục và y tế. Ngày nay, tất cả người dân Môrôcô đều được tiếp cận dịch vụ vệ sinh, 98% có nước sạch và 97% ca sinh được các nhân viên y tế có chuyên môn thực hiện. Nhiều nước Mỹ Latinh đã tiến gần hơn đến sự bình đẳng giới trong giáo dục.

Thông điệp ở đây là: nếu một số nước đạt được những bước tiến lớn trong việc giảm đói nghèo dưới nhiều hình thức thì các nước khác cũng có thể làm được như vậy. Nhưng xung đột là "thành tựu ngược" trong sự phát triển xã hội ở nhiều nước Nam Sahara châu Phi. Sự lan tràn của HIV/AIDS đã làm kiệt quệ từng cá nhân, gia đình và cộng đồng trên tất cả các châu lục. Tăng trưởng kinh tế bền vững - một điều kiện sống còn để giảm đói nghèo trong dài hạn - vẫn còn xa với đối với một nửa số nước trên thế giới. Hơn 30 nước trong số này đã có thu nhập thực tế bình quân đầu người giảm trong 35 năm qua. Và nơi nào có tăng trưởng thì sự tăng trưởng ấy cần được chia sẻ bình đẳng hơn.

Có thể vượt tới được các mục tiêu bằng cách phối hợp hành động trong nước và quốc tế.

Ghi chú: Số liệu của các nước có thu nhập trung bình và thấp, trừ những nước có chiến lược môi trường, còn nếu không thì đại diện cho tất cả các nước.

Nguồn: IMF, OECD, Liên hợp quốc và Ngân hàng Thế giới 2000 (www.Paris21.org/betterworld).

- Bảo đảm phổ cập giáo dục tiểu học.
- Xoá bỏ sự phân biệt giới trong giáo dục tiểu học và trung học (đến năm 2005).
- Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em và nhi đồng được hai phần ba.
- Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh được ba phần tư.
- Bảo đảm tất cả mọi người đều được chăm sóc sức khoẻ sinh sản.
- Thực hiện chiến lược phát triển bền vững quốc gia ở tất cả các nước đến năm 2005, sao cho đến năm 2015 có thể phục hồi được những tổn thất về nguồn lợi môi trường.

Tất cả những mục tiêu này phải đạt được trong một thế giới có dân số sẽ tăng thêm khoảng 2 tỷ người nữa trong vòng 25 năm tới, trong đó 97% con số này là ở các nước đang phát triển. Nghiên cứu về những việc cần làm để đạt được mục tiêu này cho thấy mức độ to lớn của thách thức đó. Thí dụ, để giảm bớt đói nghèo theo thước đo thu nhập đi một nửa từ năm 1990 đến 2015 đòi hỏi mỗi năm phải giảm được 2,7% diện đói nghèo so với năm trước, trong suốt 25 năm. Tính toán mới nhất của Ngân hàng Thế giới đã ước tính rằng, từ năm 1990 đến năm 1998, mỗi năm chỉ giảm được khoảng 1,7%. Phần lớn sự tiến bộ chậm chạp này là ở những vùng tăng trưởng chậm hoặc thoái triển. Trong một số trường hợp, đan xen với tác động này là mức độ bất bình đẳng cao hơn; điển hình là ở một số nước thuộc Liên Xô cũ. Với tỷ lệ đến trường như hiện nay, khó lòng có thể thực hiện được phổ cập giáo dục tiểu học, nhất là ở Nam Sahara châu Phi. Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em đi hai phần ba từ năm 1990 đến năm 2015 đòi hỏi trong giai đoạn 1990-1998 phải giảm được 30%, chỉ tiêu này còn cách rất xa mức giảm 10% mà các nước đang phát triển đã phấn đấu được. Tại một số vùng thuộc Nam Sahara châu Phi, tỷ lệ tử vong ở trẻ em thực tế còn tăng lên, một phần là do nạn dịch AIDS. Và tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh đang giảm rất chậm so với mục tiêu đề ra.

Để đạt được mục tiêu phát triển quốc tế, đòi hỏi phải có những hành động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và giảm bất bình đẳng thu nhập, nhưng ngay cả một sự tăng trưởng bình đẳng cũng chưa đủ để đạt mục tiêu về giáo dục và y tế. Giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh và nhi đồng

đi hai phần ba phụ thuộc vào khả năng ngăn chặn sự lây lan của HIV/AIDS, tăng cường năng lực cho hệ thống y tế ở các nước đang phát triển để chúng có thể phục vụ tốt hơn, và bảo đảm rằng các tiến bộ công nghệ trong lĩnh vực y học sẽ được phổ biến rộng khắp để làm lợi cho các nước đang phát triển.⁶ Muốn đạt được mục tiêu về bình đẳng giới trong giáo dục đòi hỏi phải có những giải pháp chính sách cụ thể để khắc phục những rào cản văn hoá, xã hội và kinh tế đang gây trở ngại cho việc học tập của các bé gái.⁶ Hơn nữa, những hành động nhằm bảo vệ tính bền vững môi trường đóng vai trò quan trọng, góp phần gây dựng thêm vốn tài sản cho người nghèo và thu hẹp phạm vi ảnh hưởng của đói nghèo trong dài hạn.⁷ Tất cả những hành động đó sẽ tương tác với nhau để đẩy mạnh thêm những thành tựu đã đạt được. Vì thế, cần phải có một chiến lược bao quát hơn, toàn diện hơn để đấu tranh chống đói nghèo.

Chiến lược giảm đói nghèo

Phương thức giảm đói nghèo đã hoàn thiện dần trong 50 năm qua, nhờ sự hiểu biết sâu sắc hơn về tính chất phức tạp của quá trình phát triển. Trong thập niên 1950 và 1960, nhiều người cho rằng đầu tư mạnh vào cơ sở hạ tầng và vốn vật chất là phương tiện chính để đạt được phát triển.

Bước sang thập niên 1970, con người ngày càng nhận thức rõ nét hơn rằng chỉ có vốn vật chất không thôi thì chưa đủ, giáo dục và y tế cũng quan trọng không kém. *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1980* đã nêu rõ quan điểm này và lập luận rằng cải thiện tình trạng giáo dục và y tế là hết sức quan trọng, không chỉ vì bản thân nó mà còn vì nó sẽ góp phần làm tăng thu nhập cho người nghèo.

Thập niên 1980 đã chứng kiến một sự chuyển hướng trọng tâm nữa, sau khi diễn ra cuộc khủng hoảng nợ, suy thoái toàn cầu và thất chệt kinh tế ở Đông Á, Mỹ Latinh, Nam Á và Nam Sahara châu Phi. Trọng tâm bây giờ được đặt vào việc cải tiến quản lý kinh tế và cho phép các lực lượng thị trường được hoạt động mạnh mẽ hơn. *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1990: Đói nghèo* đã đề xuất một chiến lược hai phần: đẩy mạnh sự tăng trưởng các ngành sử dụng nhiều lao động

thông qua việc mở cửa kinh tế và đầu tư vào cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ giáo dục và y tế cơ sở cho người nghèo.

Bước sang thập niên 1990, vấn đề quản lý nhà nước và thể chế đã trở thành tâm điểm - cũng như các vấn đề về nguy cơ tổn thương ở cấp trung ương và địa phương. Báo cáo này được xây dựng dựa trên những chiến lược ban đầu, được soi sáng bởi vô số bằng chứng và kinh nghiệm tích lũy được trong thập kỷ vừa qua - đồng thời được đặt trong bối cảnh thay đổi toàn cầu. Nó đề xuất một chiến lược tấn công đối nghèo theo ba cách: mở rộng cơ hội, tạo điều kiện để trao quyền và tăng cường an sinh.

- *Mở rộng cơ hội.* Người nghèo luôn quan tâm đến những cơ hội vật chất. Điều đó có nghĩa là việc làm, tín dụng, đường sá, điện nước, thị trường cho sản phẩm của họ, trường học, dịch vụ vệ sinh và y tế - những dịch vụ tăng cường thêm sức khỏe và kỹ năng cần thiết cho công việc của họ. Tăng trưởng kinh tế chung là yếu tố thiết yếu để tạo ra những cơ hội đó. Ngoài ra, hình thái hay chất lượng của sự tăng trưởng cũng rất quan trọng. Cái cách thị trường có thể là trọng tâm để mở rộng cơ hội cho người nghèo, nhưng cái cách cần phản ánh thực trạng cơ cấu và thể chế địa phương. Đồng thời, cũng cần có những cơ chế để tạo thêm các cơ hội mới và đền bù cho những người có khả năng bị thua thiệt trong quá trình chuyển đổi. Trong những xã hội có sự bất bình đẳng cao, nâng cao sự bình đẳng là yếu tố đặc biệt quan trọng để có được những tiến bộ nhanh chóng trong việc giảm đói nghèo. Điều này đòi hỏi phải có những hành động của nhà nước để hỗ trợ việc xây dựng các tài sản về con người, đất đai và cơ sở hạ tầng mà người nghèo được quyền sở hữu hoặc có khả năng tiếp cận.
- *Tạo điều kiện để trao quyền.* Việc lựa chọn và thực hiện các hành động chung nhằm đáp ứng tốt nhu cầu của người nghèo phụ thuộc vào sự tương tác giữa các quá trình chính trị, xã hội và thể chế khác. Tiếp cận các cơ hội thị trường và dịch vụ của khu vực công cộng thường chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi các thể chế nhà nước và xã hội, mà các thể chế này phải rất nhạy bén và có trách nhiệm với

người nghèo. Bảo đảm khả năng tiếp cận, tính nhạy bén và có trách nhiệm của các thể chế thực chất là các vấn đề chính trị, nó đòi hỏi một sự hợp tác tích cực giữa tất cả người nghèo, tầng lớp trung lưu và các nhóm người khác trong xã hội. Sự hợp tác tích cực này có thể được xúc tiến mạnh mẽ nhờ thay đổi phương thức quản lý nhà nước, khiến các cơ quan hành chính nhà nước, các tổ chức pháp lý và cung ứng dịch vụ công cộng hoạt động hiệu quả hơn và có trách nhiệm hơn với mọi công dân - và nhờ tăng cường sự tham gia của người nghèo trong các quá trình chính trị và ra quyết định ở địa phương. Một vấn đề không kém phần quan trọng là phải dỡ bỏ các rào cản xã hội và thể chế vốn là sản phẩm của sự phân biệt giới, chủng tộc, sắc tộc và địa vị xã hội. Các thể chế hợp lý và nhạy bén không chỉ quan trọng để mang lại lợi ích cho người nghèo, mà chúng còn là yêu cầu cơ bản đối với quá trình tăng trưởng nói chung.

- *Tăng cường an sinh.* Giảm bớt nguy cơ bị tổn thương - trước những cú sốc kinh tế, thiên tai, ốm đau, tàn tật và bị ngược đãi - là một phần thiết yếu trong việc nâng cao phúc lợi và khuyến khích đầu tư vào vốn con người và vào các hoạt động tuy rủi ro cao nhưng lợi suất lớn. Điều này yêu cầu phải có những hành động hữu hiệu ở cấp quốc gia để chế ngự rủi ro của những cú sốc trong toàn bộ nền kinh tế và có cơ chế hữu hiệu để giảm bớt mức độ rủi ro mà người nghèo gặp phải, trong đó có những rủi ro liên quan đến sức khỏe và thời tiết. Nó cũng đòi hỏi phải xây dựng tài sản cho người nghèo, đa dạng hoá các hoạt động của hộ gia đình và cung cấp nhiều cơ chế bảo hiểm để hạn chế những cú sốc bất lợi - từ những chương trình việc làm công cộng đến các chương trình khuyến học và bảo hiểm y tế.

Các vấn đề trên đều quan trọng như nhau, và chúng bổ sung lẫn cho nhau. Mỗi phần của chiến lược đều tác động đến các nguyên nhân sâu xa của đói nghèo mà hai phần kia đã chú trọng đến. Thí dụ, tạo thêm cơ hội thông qua tài sản và khả năng tiếp cận thị trường sẽ góp phần làm tăng thêm tính độc lập của người nghèo, và nhờ đó tiếp thêm sức mạnh cho họ bằng cách

củng cố thêm vị thế thương lượng của họ trước nhà nước và xã hội. Nó cũng tăng thêm mức độ an sinh, vì khi tài sản đã được tích lũy đến một mức độ thoả đáng thì nó có vai trò như một kho dự phòng để chống đỡ những cú sốc bất lợi. Tương tự, tăng cường các thể chế dân chủ và trao quyền cho phụ nữ và các nhóm dân tộc ít người yếu thế - chẳng hạn, bằng cách xoá bỏ sự phân biệt đối xử về mặt pháp luật đối với họ - sẽ mở rộng thêm cơ hội cho họ và những người vốn đang bị gạt ra ngoài lề xã hội. Tăng cường các tổ chức của người nghèo có thể giúp bảo đảm việc cung ứng dịch vụ và lựa chọn chính sách sẽ đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người nghèo, và có thể giảm bớt tình trạng tham nhũng, tùy tiện trong hoạt động của nhà nước. Nếu người nghèo được tham gia rộng rãi hơn vào giám sát và kiểm soát việc cung cấp các dịch vụ xã hội ở địa phương thì các khoản chi tiêu công cộng sẽ có nhiều khả năng giúp đỡ họ hơn trong những lúc khủng hoảng. Cuối cùng, giúp người nghèo khắc phục các cú sốc và che ngụy rủi ro là cách cải thiện vị thế của họ, để họ tranh thủ được các cơ hội thị trường đang xuất hiện. Đó là lý do vì sao báo cáo này ủng hộ một phương thức toàn diện để tấn công đói nghèo.

Từ chiến lược đến hành động

Không đâu có một khuôn mẫu giản đơn và thông nhất để thực hiện chiến lược này. Các nước đang phát triển cần soạn thảo một tập hợp chính sách của riêng mình để giảm đói nghèo, và tập hợp chính sách đó phải phản ánh được mục tiêu ưu tiên quốc gia và thực tiễn của địa phương. Sự lựa chọn sẽ phụ thuộc vào bối cảnh kinh tế, chính trị xã hội, cơ cấu và văn hoá của từng nước - thậm chí từng cộng đồng.

Mặc dù báo cáo này sẽ đề xuất một cách đi toàn diện nhưng thứ tự ưu tiên cần được xác định cho từng trường hợp cụ thể, tùy theo nguồn lực sẵn có và những điều gì là khả thi về mặt thể chế. Hoàn toàn có thể đạt được tiến bộ trong việc giảm bớt một vài khía cạnh của sự đói nghèo nếu các khía cạnh khác chưa thay đổi. Thí dụ, một chiến lược tuyên truyền rẻ tiền bằng lời về việc chống mất nước có thể làm giảm đáng kể tỷ lệ tử vong ở trẻ em, ngay cả khi thu

nhập của người nghèo chưa được cải thiện.⁸ Nhưng nói chung, vẫn cần có những hành động trên cả ba phương diện trên - cơ hội, trao quyền và an sinh - vì giữa chúng có tính chất bổ sung lẫn nhau.

Hành động của các nước phát triển và các tổ chức đa phương đóng vai trò thiết yếu. Nhiều lực lượng có tác động đến cuộc sống của người nghèo - cuộc sống mà chính họ không thể tác động hoặc kiểm soát được. Các nước đang phát triển không thể tự mình tạo ra được những thứ như ổn định tài chính quốc tế, đạt được những thành tựu lớn trong nghiên cứu y học và nông nghiệp, mở rộng những cơ hội buôn bán quốc tế. Hành động của cộng đồng quốc tế và sự hợp tác phát triển vì thế vẫn sẽ rất cần thiết.

Dưới đây là gọi mô một số lĩnh vực hành động, trước hết là ở tầm quốc gia, sau đó là ở tầm quốc tế.

Cơ hội

Các chính sách và thể chế chính yếu để tạo thêm nhiều cơ hội là những hành động hỗ trợ nhằm đẩy mạnh tăng trưởng nói chung, khiến thị trường phục vụ người nghèo và gây dựng tài sản cho họ - gồm cả việc giải quyết sự bất bình đẳng sâu sắc trong cách phân phối những nguồn lực như giáo dục.

Khuyến khích tư nhân đầu tư hiệu quả. Đầu tư và sáng tạo công nghệ là những động lực chính làm tăng lượng công ăn việc làm và thu nhập cho người lao động. Muốn khuyến khích đầu tư tư nhân thì phải giảm bớt rủi ro đối với các nhà đầu tư tư nhân - thông qua các chính sách tài khoá và tiền tệ ổn định, chế độ đầu tư ổn định, hệ thống tài chính lành mạnh và một môi trường kinh doanh rõ ràng, minh bạch. Nhưng nó cũng bao hàm cả việc đảm bảo hiệu lực pháp quyền và có những biện pháp đấu tranh chống tham nhũng - chống một môi trường kinh doanh dựa trên các khoản quà biếu, bao cấp cho các nhà đầu tư lớn, các thỏa thuận đặc biệt và ưu đãi một số tổ chức độc quyền.

Thông thường, việc có những giải pháp đặc biệt là rất cần thiết để đảm bảo các doanh nghiệp vi mô và doanh nghiệp nhỏ, vốn thường đặc biệt dễ bị tổn thương trước sự lạm dụng chức quyền và mua bán đặc lợi dựa trên sự quen

biết, có thể tham gia hữu hiệu vào thị trường. Những giải pháp đó bao gồm việc bảo đảm khả năng tiếp cận nguồn tín dụng, bằng cách khuyến khích quá trình đầu tư tài chính theo chiều sâu và giảm bớt những nguyên nhân gây ra khuyết tật thị trường; giảm bớt chi phí giao dịch để tiếp cận thị trường xuất khẩu bằng cách mở rộng khả năng tiếp cận công nghệ Internet, tổ chức các hội chợ xuất khẩu và đào tạo phương thức kinh doanh hiện đại; xây dựng hệ thống đường sá để giảm bớt những trở ngại vật chất. Tạo dựng một môi trường kinh doanh lành mạnh cho các hộ gia đình nghèo và các doanh nghiệp nhỏ cũng có thể cần giảm bớt điều tiết, kết hợp với cải cách thể chế, chẳng hạn như giảm bớt các hạn chế đối với khu vực phi chính thức, nhất là những hạn chế có ảnh hưởng đến phụ nữ, ngăn chặn việc cấp hoặc đăng ký đất đai bất hợp lý vốn đang không khuyến khích đầu tư nhỏ.

Đầu tư tư nhân cần được đầu tư công cộng hỗ trợ để nâng cao tính cạnh tranh và tạo ra những cơ hội thị trường mới. Đặc biệt quan trọng là các khoản đầu tư công cộng bổ sung vào việc phát triển cơ sở hạ tầng và thông tin liên lạc, và nâng cao kỹ năng cho lực lượng lao động.

Mở rộng sang thị trường quốc tế. Các thị trường quốc tế mang lại cơ hội to lớn để tạo công ăn việc làm và tăng thu nhập - trong các ngành nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ. Tất cả các nước có thành tích trong việc giảm mạnh đói nghèo theo thước đo thu nhập đều đã tận dụng thương mại quốc tế. Mở cửa thương mại có thể làm cho người được kê mất, và nó chỉ mang lại lợi ích đáng kể khi nào các nước có được một cơ sở hạ tầng và thể chế có thể làm cơ sở vững chắc cho một phản ứng mạnh mẽ về phía cung. Vì thế, việc mở cửa cần được chuẩn bị kỹ càng, đặc biệt lưu ý đến tính đặc thù quốc gia, các trở ngại về mặt thể chế và các mặt khác. Trình tự thực hiện chính sách phải khuyến khích tạo công ăn việc làm và quản lý tình trạng mất việc làm. Quá trình tự do hoá có lợi hơn cho người nghèo không nhất thiết phải là một quá trình diễn ra từ từ; tiến nhanh cũng có thể tạo nhiều cơ hội hơn cho người nghèo. Các chính sách công khai cần bù đắp những chi phí chuyển đổi cho người nghèo, giống như chương trình trợ cấp cho những người trồng ngô nhỏ ở Mêhicô đã từng

làm khi đứng trước Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA).

Việc mở cửa tài khoản vốn cần được quản lý thận trọng - nhịp nhàng với sự phát triển khu vực tài chính trong nước - để giảm bớt rủi ro do tính biến động lớn của các luồng vốn. Đầu tư trực tiếp dài hạn có thể tạo ra ngoại ứng tích cực, chẳng hạn như việc chuyển giao tri thức, nhưng các luồng ngắn hạn lại có thể gây ra ngoại ứng tiêu cực, đặc biệt là tính bất ổn định. Vì thế, chính sách cần đề cập đến chúng một cách tách bạch.

Gây dựng tài sản cho người nghèo. Gây dựng các tài sản con người, vật chất, tự nhiên và tài chính mà người nghèo được sở hữu hoặc sử dụng đòi hỏi phải có hành động trên ba mặt trận. Thứ nhất, khiến đầu tư công cộng đặt trọng tâm nhiều hơn đến người nghèo, mở rộng nguồn cung ứng các dịch vụ kinh tế xã hội cơ bản và nói lòng các quy định ràng buộc về phía cầu (thí dụ, thông qua việc cấp học bổng cho con em nghèo). Thứ hai, bảo đảm việc cung ứng dịch vụ đạt chất lượng cao thông qua các hành động thể chế, bao gồm một cơ chế quản lý nhà nước hợp lý, tận dụng thị trường và các loại tác nhân khác. Điều này có thể bao hàm cả việc phải cải tổ cách cung ứng công cộng, như trong giáo dục chẳng hạn, tư nhân hoá theo hướng bảo đảm dịch vụ được mở rộng đến người nghèo, như thường thấy trong việc cung ứng nước sạch và dịch vụ vệ sinh cho khu vực thành thị. Thứ ba, bảo đảm các cộng đồng và hộ gia đình nghèo được tham gia vào việc lựa chọn và thực hiện các dịch vụ, cũng như giám sát chúng để buộc người cung ứng phải có trách nhiệm. Điều này đã được thử nghiệm trong các dự án ở En Xanvađo, Tuynidi và Uganda. Các chương trình gây dựng tài sản cho người nghèo bao gồm việc phát triển dịch vụ giáo dục trên diện rộng, trong đó các bậc phụ huynh và cộng đồng cũng tham gia, các chương trình khuyến học (như ở Băngladét, Braxin, Mêhicô và Ba Lan), các chương trình dinh dưỡng, bảo vệ sức khoẻ bà mẹ và trẻ em, tiêm chủng và phòng bệnh, các kế hoạch dựa vào cộng đồng để bảo vệ nguồn nước và các bộ phận cấu thành khác của môi trường tự nhiên.

Hành động trong các lĩnh vực khác nhau lại có sự bổ sung cho nhau rất lớn. Chẳng hạn, vì

giữa vốn con người và vốn vật chất có mối quan hệ chặt chẽ nên tăng cường khả năng tiếp cận của người nghèo đến các nguồn năng lượng và giao thông có thể giúp họ tiếp cận dễ dàng hơn tới giáo dục và tăng lợi suất của giáo dục đối với họ. Cải tạo môi trường có thể có tác động đáng kể đến đời sống người nghèo. Đã có nhiều tài liệu cho biết những lợi ích to lớn cho sức khỏe nhờ giảm được sự ô nhiễm không khí và nguồn nước - chúng có ảnh hưởng mạnh mẽ đến một số bệnh tật phổ biến nhất đối với người nghèo, như ỉa chảy ở trẻ em hay lây nhiễm đường hô hấp.

Chú trọng đến sự bất bình đẳng về tài sản theo giới, chủng tộc, sắc tộc và địa vị xã hội. Ở nhiều nước, cần có những hành động đặc biệt để khắc phục sự bất bình đẳng về tài sản do xã hội gây ra. Tuy những khó khăn chính trị và xã hội thường cản trở sự thay đổi nhưng có nhiều thí dụ minh họa cho những cơ chế đã hoạt động tốt, kết hợp nhuần nhuyễn giữa chi tiêu công cộng, thay đổi thể chế và sự tham gia của quần chúng. Một thí dụ là cải cách ruộng đất theo phương thức thỏa thuận, được các hành động của nhà nước ủng hộ, nhằm hỗ trợ cho các nông hộ nhỏ, như ở Đông Bắc Braxin và Philippin. Một thí dụ khác là động viên các bé gái đến trường, như trợ cấp tiền mặt hoặc thực phẩm khi chúng đi học, như ở Bănglăđét, Braxin và Mêhicô, hoặc thuê thêm cô giáo như ở Pakixtan. Một thí dụ thứ ba là hỗ trợ cho các chương trình tín dụng nhỏ dành cho phụ nữ nghèo.

Đưa cơ sở hạ tầng và kiến thức đến những vùng nghèo - thành thị và nông thôn. Cứng cần đặc biệt quan tâm đến các vùng nghèo, nơi mà cùng với sự bần cùng về tài sản - kể cả ở cấp cộng đồng hay cấp vùng - có thể làm triển vọng cuộc sống vật chất của người nghèo thêm âm ảm. Giải quyết vấn đề này đòi hỏi phải có sự hỗ trợ của nhà nước và một loạt các phương thức tiếp cận về mặt thể chế và bằng sự tham gia của người dân. Nó yêu cầu phải cung cấp các cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội cho người nghèo, các vùng sâu vùng xa, bao gồm giao thông, viễn thông, trường học, trạm xá và điện, như chương trình dành cho vùng nghèo của Trung Quốc. Nó cũng đòi hỏi phải có sự cung cấp trên diện rộng các dịch vụ đô thị cơ bản cho các khu nhà ổ chuột, đặt nó trong khuôn khổ một chiến lược đô

thị tổng thể. Một việc cũng không kém phần quan trọng là phải mở rộng khả năng tiếp cận thông tin cho các làng nghèo, để cho phép họ được tham gia vào thị trường và giám sát hoạt động của chính quyền địa phương.

Sự trao quyền

Tiềm năng tăng trưởng kinh tế và giảm đời sống người nghèo chịu ảnh hưởng rất lớn của các thể chế nhà nước và xã hội. Hành động để hoàn thiện sự vận hành của các thể chế nhà nước và xã hội sẽ góp phần đẩy mạnh tăng trưởng và nâng cao bình đẳng, bằng cách giảm bớt các rào cản hành chính và xã hội đối với các hành động kinh tế và tạo ra sự co động lớn hơn. Tuy nhiên, lập kế hoạch và thực hiện những thay đổi đó đòi hỏi phải có một quyết tâm chính trị rất lớn, nhất là khi những thay đổi đó chắc chắn sẽ phải đối mặt với những giá trị xã hội hoặc lợi ích thâm căn cố đế. Chính phủ có thể làm được nhiều việc để tác động đến các cuộc tranh luận rộng rãi nhằm nâng cao nhận thức về lợi ích xã hội của các hành động cộng đồng nhằm giúp đỡ người nghèo, và tạo nên sự hậu thuẫn chính trị xung quanh hành động đó.

Xây dựng nền tảng chính trị và pháp lý cho quá trình phát triển có sự tham gia của quần chúng. Các thể chế nhà nước cần cởi mở và chịu trách nhiệm về mọi thứ. Điều đó có nghĩa là phải có các thể chế minh bạch, với những cơ chế dân chủ và thu hút sự tham gia của mọi người vào quá trình ra quyết định và giám sát việc thực hiện chúng. Điều đó phải được hậu thuẫn bằng một hệ thống pháp luật thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và nâng cao sự bình đẳng về pháp luật. Vì người nghèo thiếu các nguồn lực và thông tin để tiếp cận hệ thống pháp luật nên các biện pháp như hỗ trợ pháp luật và truyền bá thông tin về các thủ tục pháp lý - chẳng hạn như qua tổ chức Ain-O-Salish Kendra (ASK) ở Bănglăđét - sẽ là những công cụ hết sức mạnh mẽ để xây dựng một hệ thống pháp luật có trách nhiệm và thu hút sự tham gia đông đảo hơn.

Xây dựng bộ máy hành chính nhà nước có tác dụng đẩy mạnh tăng trưởng và công bằng. Bộ máy hành chính nhà nước có trách nhiệm thực thi các chính sách một cách hiệu quả và không có tham nhũng hay lạm dụng chức quyền sẽ cải

thiện được việc cung ứng dịch vụ của khu vực công cộng và tạo điều kiện thuận lợi cho sự tăng trưởng của khu vực tư nhân. Cần phải có các hình thức khuyến khích thích hợp để nâng cao chất lượng hoạt động nhằm giúp bộ máy hành chính nhà nước có trách nhiệm và phản ứng mau lẹ hơn với người sử dụng. Tiếp cận thông tin như thông tin về ngân sách, cơ chế ngân sách có sự tham gia của quần chúng và cho điểm đối với chất lượng của các dịch vụ công cộng, tất cả những điều đó sẽ tăng cường được năng lực của người dân trong việc định hình và giám sát hoạt động của khu vực công cộng, đồng thời giảm bớt cơ hội và mức độ tham nhũng. Cải cách bộ máy hành chính nhà nước và các cơ quan khác như cảnh sát nhằm nâng cao thêm tính trách nhiệm và mức độ nhạy bén của các cơ quan này trước người nghèo có thể sẽ có ảnh hưởng to lớn đến đời sống hàng ngày của những người này.

Thức đẩy quá trình phân cấp có sự tham gia của quần chúng và sự phát triển cộng đồng. Phân cấp có thể giúp các cơ quan cung ứng dịch vụ gần gũi hơn với cộng đồng nghèo và người nghèo, có nhiều khả năng nâng cao được sự kiểm soát của người dân đối với các dịch vụ mà họ có quyền được hưởng. Điều này đòi hỏi phải tăng cường năng lực địa phương và phân cấp nguồn tài chính. Đồng thời, cũng cần phải có những biện pháp để tránh nguy cơ bị những người có thể lực ở địa phương chiếm đoạt. Quá trình phân cấp cần được kết hợp với những cơ chế hữu hiệu để quần chúng tham gia và các công dân giám sát hoạt động của các cơ quan chính phủ. Minh họa cho điều này là quá trình phân cấp giúp đa dạng thêm các lựa chọn dựa vào cộng đồng trong việc sử dụng nguồn lực và thực hiện dự án. Cũng còn rất nhiều phương án khác nhau để thu hút cộng đồng và các hộ gia đình tham gia vào hoạt động của các ngành - như việc phụ huynh học sinh tham gia vào hoạt động giáo dục hay các hiệp hội người sử dụng tham gia vào việc cung cấp nước và tưới tiêu.

Thức đẩy bình đẳng giới. Mỗi quan hệ bất bình đẳng giới là một phần của một vấn đề bao quát hơn về sự bất bình đẳng xã hội dựa trên các giá trị và chuẩn mực của xã hội. Nhưng bình đẳng giới còn có một ý nghĩa rộng lớn, xứng

đáng được chú trọng đặc biệt. Tuy hình thái bất bình đẳng giới trong các xã hội khác nhau rất xa, nhưng trong hầu hết các nước, đa số phụ nữ và các bé gái chịu sự thiệt thòi tương đối về quyền lực và về việc kiểm soát các nguồn lực vật chất (trong phần đông các nước, chỉ có nam giới mới được đứng tên chủ đất), và phụ nữ thường phải chịu sự bất an lớn hơn (thí dụ như sau khi chồng họ qua đời). Phụ nữ nghèo, vì thế, chịu thiệt thòi gấp đôi. Hơn nữa, do phụ nữ không có quyền tự chủ nên đã có hậu quả tiêu cực nặng nề đến việc học hành và sức khỏe của con cái.

Bản thân việc nâng cao bình đẳng giới là điều mong muốn. Nó còn là một công cụ mang lại những lợi ích kinh tế xã hội để giảm đói nghèo. Đã có những tiến bộ - chẳng hạn trong giáo dục và y tế - nhưng vẫn còn cần làm nhiều hơn thế nữa. Kinh nghiệm đã cho thấy, cần phải có một sự kết hợp giữa chính trị, luật pháp và các hành động trực tiếp của cộng đồng. Ba mươi hai quốc gia, từ Áchentina đến Ấn Độ, đều đã có nhiều biện pháp để tăng cường sự hiện diện của phụ nữ trong các hội đồng trung ương và địa phương, và điều này đã nhanh chóng chuyển thành khả năng để người phụ nữ có thể tham gia vào đời sống xã hội và quá trình ra quyết định. Một số nước đang thay đổi những định kiến về giới trong luật pháp, như Luật Đất đai của Colombia năm 1994. Sử dụng các nguồn lực công cộng để trợ cấp cho giáo dục của các bé gái cho thấy đã mang lại nhiều lợi ích ở Bangladesh và Pakixtan. Hàng loạt các biện pháp trong hoạt động sản xuất, đáng lưu ý là cung cấp tín dụng nhỏ và đầu vào cho nghề nông, đã tạo ra những lợi ích trông thấy làm tăng năng suất (như ở Kenya chẳng hạn) và tăng quyền tự chủ cho phụ nữ, cải thiện tình trạng dinh dưỡng cho trẻ em (ở Bangladesh và gần như ở tất cả mọi nơi khi khảo sát về vấn đề này).

Khắc phục những rào cản xã hội. Cấu trúc và thể chế xã hội hình thành nên một khuôn khổ cho các mối quan hệ kinh tế và chính trị, định dạng cho nhiều động thái mà chúng có thể gây ra và duy trì hoặc xoá bỏ đói nghèo. Cấu trúc xã hội mang nặng tính loại trừ và bất bình đẳng, chẳng hạn phân hoá giai cấp hay phân biệt giới, là những trở ngại lớn đối với việc nâng cao tính cơ động của người nghèo. Chính phủ có thể giúp

đỡ bằng cách tăng cường đả phá những thông lệ mang tính kỳ thị hoặc những lĩnh vực bị coi là điều hổ thẹn, và bằng cách hỗ trợ cho sự tham gia của các nhóm đại diện cho đối tượng bị loại trừ xã hội. Các nhóm người phải chịu sự phân biệt đối xử nặng nề có thể được giúp đỡ bằng những hành động chính sách cương quyết có chọn lọc. Sự phân hoá xã hội có thể được giảm thiểu bằng cách đưa các nhóm ngồi lại với nhau trong các diễn đàn chính thức hoặc không chính thức, và hướng nhiệt huyết của họ vào các quá trình chính trị, chứ không phải là gọi ra các mâu thuẫn xung đột. Các hành động khác có thể là xoá bỏ các định kiến về chủng tộc, sắc tộc và giới trong hoạt động lập pháp và vận hành của hệ thống pháp luật; khuyến khích sự hiện diện và tiếng nói của phụ nữ và các nhóm sắc tộc hay thiểu số yếm thế trong các tổ chức cộng đồng và quốc gia.

Hỗ trợ vốn xã hội cho người nghèo. Chuẩn mực và các mối quan hệ xã hội là hình thức chủ yếu của thứ vốn mà con người có thể sử dụng để thoát khỏi đói nghèo. Vì thế, điều quan trọng là phải làm việc cùng và hỗ trợ cho mạng lưới của người nghèo, nâng cao tiềm năng của họ bằng cách liên kết họ lại trong các tổ chức trung gian, bằng những thị trường rộng lớn hơn và bằng các thể chế công cộng. Để làm được điều này cũng đòi hỏi phải cải thiện môi trường pháp lý, quy định và thể chế dành cho các nhóm đại diện cho người nghèo. Vì người nghèo thường tổ chức nhau lại ở cấp địa phương nên cần phải có những hành động để tăng cường năng lực cho họ, nhằm tác động đến chính sách ở cấp bang và quốc gia, chẳng hạn bằng cách kết hợp các tổ chức địa phương trong một tổ chức rộng lớn hơn.

Về vấn đề an sinh

Muốn có được mức độ an sinh lớn hơn cần phải chú trọng hơn nữa đến việc sự bất an có ảnh hưởng như thế nào đến đời sống và triển vọng của người nghèo. Nó cũng phải kết hợp nhiều biện pháp để xử lý những nguy cơ rủi ro trên toàn bộ nền kinh tế hoặc trong vùng, và giúp người nghèo chống chọi từng cú sốc bất lợi.

Xây dựng một phương thức mẫu mực để giúp người nghèo quản lý rủi ro. Cần phải có nhiều cách can thiệp khác nhau - ở cấp cộng đồng, thị

trường và cấp nhà nước - để nhấn mạnh đến các loại rủi ro khác nhau và các nhóm dân cư khác nhau. Có thể cần phải có một tập hợp nhiều giải pháp can thiệp để hỗ trợ việc quản lý rủi ro đối với cộng đồng và hộ gia đình, tùy thuộc vào loại rủi ro và năng lực thể chế của đất nước. Các chương trình bảo hiểm nhỏ có thể bổ sung cho các chương trình tín dụng nhỏ dành cho phụ nữ nghèo, được xây dựng xung quanh các tổ chức của họ, như chương trình SEWA hoạt động ở Ấn Độ dành cho phụ nữ trong khu vực phi chính thức. Các chương trình việc làm công cộng có thể mở rộng để đối phó với các cú sốc ở cấp địa phương và trung ương. Chương trình trợ cấp lương thực và các quỹ xã hội tài trợ cho các dự án do cộng đồng đề xướng cũng có thể giúp khắc phục các thảm họa một cách hữu hiệu.

Triển khai các chương trình quốc gia để phòng ngừa, chuẩn bị ứng phó và ứng phó với các cú sốc vĩ mô - cả cú sốc về tài chính và cú sốc tự nhiên. Các cú sốc trên quy mô toàn nền kinh tế thường khiến các cộng đồng và hộ gia đình nghèo vất vả nhất khi phải đối phó, nhất là khi các cú sốc đó lặp đi lặp lại, sâu sắc hoặc dai dẳng. Để quản lý rủi ro do các cú sốc tài chính và sự biến động của tỷ lệ trao đổi thương mại gây ra, các chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn và một hệ thống tài chính vững mạnh là các yếu tố cơ bản. Nhưng chúng phải được hỗ trợ bằng việc quản lý thận trọng quá trình mở cửa tài khoản vốn, nhằm giảm bớt nguy cơ của các luồng vốn ngắn hạn đầy biến động. Cũng cần có các biện pháp đặc biệt để bảo đảm những khoản chi tiêu cho các chương trình quan trọng đối với người nghèo - như chương trình xã hội và trợ cấp có mục tiêu - không bị cắt giảm trong giai đoạn suy thoái, nhất là khi nhu cầu lại đang tăng cao. Một vấn đề khác cũng quan trọng không kém là việc duy trì thường xuyên một mạng lưới an sinh chống chu kỳ kinh tế, sẵn sàng để sử dụng khi đất nước bị các cú sốc tấn công. Những hành động này cùng với nhiều hành động khác có thể giúp khắc phục các cú sốc tự nhiên. "Quý thiên tai" có thể tài trợ cho những nỗ lực giảm nhẹ tác hại của thiên tai, hỗ trợ cho các công nghệ mới và đào tạo nâng cao năng lực đánh giá rủi ro. Tiềm hành đầu tư và bảo hiểm trong giai đoạn bình thường cũng có thể giúp giảm các chi phí cá nhân khi tai họa diễn ra.

Xây dựng một hệ thống quốc gia quản lý rủi ro xã hội hỗ trợ cho tăng trưởng. Khắp nơi trên thế giới đều có nhu cầu xây dựng một hệ thống quốc gia để quản lý rủi ro xã hội. Thách thức ở đây là phải thiết kế chúng ra sao để chúng không gây phương hại cho tính cạnh tranh và để người nghèo có thể thụ hưởng. Một số thí dụ như: những hệ thống vừa bảo hiểm cho những người không nghèo vừa bảo đảm lương hưu xã hội cho người nghèo như ở Chile; bảo hiểm y tế để phòng trường hợp ốm đau nặng có thể lấy đi toàn bộ cơ nghiệp của gia đình như ở Costa Rica; bảo hiểm và trợ giúp thất nghiệp mà không làm tổn thương đến động cơ làm việc. Tuy nhiên, để tận dụng được đầy đủ lợi ích của các chương trình này, các nền kinh tế cần có năng lực thể chế để quản lý chúng một cách hữu hiệu.

Giải quyết các xung đột nội bộ. Xung đột nội bộ gây tổn thất lớn cho người nghèo; phần lớn xung đột đều diễn ra ở các nước nghèo và đa số là các cuộc nội chiến - hơn 85% số các xung đột đều là sự tranh giành bên trong biên giới quốc gia từ năm 1987 đến 1997. Ngoài những tổn thất trực tiếp về người, nó còn gây ra sự tàn phá nặng nề về kinh tế và xã hội, để lại một di sản khủng khiếp về các chấn thương tâm lý và xã hội. Bất trẻ em dìm và huấn luyện chúng bắn giết - như ở Sierra Leone - và vô số trẻ em đã phải chịu cảnh mất gia đình, không được đến trường, với những vết thương tâm lý đã vĩnh viễn khép lại tương lai của chúng.

Mặc dù điều hết sức quan trọng là phải tập trung tái thiết xã hội sau xung đột, như ở Campuchia hay Ruanda, nhưng một việc khẩn cấp không kém là phải có các biện pháp để ngăn chặn xung đột. Có một số bằng chứng cho thấy, tăng cường các thể chế đa nguyên - hỗ trợ cho quyền của người thiểu số và tạo cơ sở thể chế cho việc giải quyết xung đột bằng hoà bình - sẽ có tác động mạnh mẽ. Các nỗ lực nhằm hóa giải mâu thuẫn để tạo điều kiện cho các nhóm khác nhau được đối thoại với nhau, thông qua các thể chế chính trị cởi mở và thu hút nhiều người tham gia hơn, cùng với các thể chế dân sự là những yếu tố quan trọng. Như sẽ thấy dưới đây, các hành động quốc tế nhằm giảm bớt mâu thuẫn trong việc tiếp cận các nguồn lực và nguồn tài chính, hạn chế việc buôn bán vũ khí

quốc tế cũng rất cần thiết. Nếu các nước có thể bước vào con đường phát triển kinh tế có sự tham gia của đông đảo người dân thì họ sẽ có nhiều điều kiện thoát khỏi cái vòng luẩn quẩn đề hướng tới một tương lai xán lạn. Xung đột vũ trang là một trong những vấn đề khẩn cấp và ngao cổ nhất, có ảnh hưởng đến những người dân nghèo nhất trên thế giới.

Đấu tranh với nạn dịch HIV/AIDS. HIV/AIDS đang là một trong những nguyên nhân quan trọng nhất gây ra sự bất an trong nhiều quốc gia đau khổ ở châu Phi. Tuy những tác động trước mắt và khủng khiếp là đối với các cá nhân và hộ gia đình, nhưng hậu quả của nó lại rộng lớn hơn nhiều, từ những căng thẳng quá mức đối với hệ thống nuôi dạy trẻ em truyền thống đến những áp lực nặng nề lên hệ thống y tế và sự mất mát nguồn lao động có năng suất đang ảnh hưởng đến toàn bộ cộng đồng và quốc gia. Hơn 34 triệu người bị nhiễm HIV (90% là ở các nước đang phát triển), mỗi năm con số này tăng thêm 5 triệu người. Hơn 18 triệu người đã chết vì các căn bệnh có liên quan đến AIDS. Trong tương lai, hành động quốc tế để tìm ra loại vắc xin chống AIDS là điều then chốt, nhưng các kinh nghiệm phong phú cho thấy, điều có thể tạo ra sự chuyển biến ngay ngày hôm nay là một giới lãnh đạo hữu hiệu và những thay đổi xã hội để chặn đứng sự lan tràn của HIV và chăm sóc những người đã nhiễm bệnh. Điều này có thể cần phải đề cập đến những điều cấm kỵ liên quan đến tình dục, định hướng thông tin, hỗ trợ cho những nhóm người có độ rủi ro cao như gái mại dâm, và thông cảm với những người bị AIDS. Braxin, Xênegan, Thái Lan và Uganda là những ví dụ minh chứng cho những điều có thể làm được khi đã có quyết tâm hành động một cách không khoan nhượng.

Các hành động quốc tế

Hành động ở cấp trung ương và địa phương thường chưa đủ để nhanh chóng giảm đói nghèo. Có rất nhiều lĩnh vực đòi hỏi phải có hành động quốc tế - nhất là từ các nước công nghiệp - để bảo đảm lợi ích cho các nước nghèo và người nghèo ở các nước đang phát triển. Trong những vấn đề đó, người ta ngày càng chú trọng hơn đến việc giảm nợ và tiếp theo đó là

tiến đến việc phát triển quan hệ hợp tác thông qua các khoản viện trợ hiệu quả hơn. Hành động ở các lĩnh vực khác cũng không kém phần quan trọng - thương mại, vắc xin, thu hẹp sự chênh lệch về kỹ thuật số và kiến thức - tất cả đều có thể mở rộng cơ hội, tăng thêm quyền lực và an sinh cho người nghèo.

Cơ hội. Trong một hệ thống thương mại dựa trên các quy tắc đã định, các nước công nghiệp có thể mở rộng thêm cơ hội bằng cách mở cửa thị trường rộng rãi hơn cho hàng nhập khẩu từ các nước nghèo, đặc biệt là nông sản, sản phẩm chế tạo có hàm lượng lao động cao và dịch vụ. Người ta ước tính rằng, thuế quan và trợ cấp của các nước OECD đã gây ra tổn thất phúc lợi cho các nước đang phát triển gần 20 tỷ USD mỗi năm, tương đương với khoảng 40% viện trợ năm 1998. Nhiều nước đang phát triển thấy rằng, trong lúc họ đang tự do hoá chế độ thương mại của họ thì những khía cạnh chủ chốt trong chế độ thương mại của các nước giàu lại đẩy họ vào thế bất lợi. Hơn nữa, các nước tài trợ có thể tăng cường khả năng thực thi công cuộc giảm đói nghèo ở các nước đang phát triển bằng cách tăng viện trợ cho các nước hiện có môi trường chính sách lành mạnh đang hỗ trợ cho việc xoá đói giảm nghèo và bằng cách tài trợ cho Sáng kiến Đẩy mạnh xoá nợ cho các nước nghèo nợ nần chồng chất thông qua việc bổ sung thêm cho ngân sách viện trợ.

Trao quyền. Hành động toàn cầu có thể tăng cường sức mạnh cho người nghèo và các nước nghèo trên các diễn đàn quốc gia và thế giới. Viện trợ cần được phân bổ theo cách bảo đảm cho các nước nhận viện trợ được quyền chủ động hơn. Chúng cần được rót vào các chương trình giảm đói nghèo do quốc gia đề xướng và hướng vào việc đạt các kết quả cụ thể. Các chương trình đó được triển khai với sự tham gia hữu hiệu của các tổ chức quần chúng và đại diện của khu vực tư nhân. Người nghèo và các nước nghèo phải có tiếng nói lớn hơn trên các diễn đàn quốc tế, nhằm bảo đảm các mục tiêu ưu tiên, các thoả thuận và tiêu chuẩn quốc tế - như trong thương mại và quyền sở hữu trí tuệ - đều phản ánh được mong muốn và quyền lợi của họ.

Các thể chế tài chính quốc tế và các tổ chức quốc tế khác cần tiếp tục những nỗ lực của họ để bảo đảm tính minh bạch hoàn toàn trong các

chiến lược và hành động của mình - và phải đối thoại thường xuyên, cởi mở với các tổ chức đoàn thể quần chúng, nhất là những tổ chức đại diện cho người nghèo. Các tổ chức quốc tế cần giúp đỡ cho các liên minh toàn cầu đang hình thành của người nghèo, sao cho họ có thể tham gia vào các cuộc tranh luận toàn cầu. Hành động của các công ty đa quốc gia, như tham gia tài trợ cho những hoạt động từ thiện hay áp dụng các đạo luật về lao động, cũng có thể tăng thêm sức mạnh cho người nghèo.

An sinh. Cũng cần những hành động để giảm bớt rủi ro từ những lực lượng quốc tế bất lợi. Phối hợp với các chính phủ và khu vực tư nhân, các tổ chức tài chính quốc tế phải tăng cường kiến thiết tài chính quốc tế và hoàn thiện công tác quản lý của mình để giảm bớt tính biến động kinh tế, điều vốn gây tác hại to lớn cho người nghèo. Chính phủ các nước công nghiệp, thường phối hợp với khu vực tư nhân, cần hỗ trợ thêm cho các hàng hoá công cộng quốc tế - tìm ra và phân phối vắc xin chống HIV/AIDS, bệnh lao, sốt rét, sản xuất và truyền bá các tiến bộ trong nông nghiệp phù hợp với điều kiện nhiệt đới và bán sa mạc. Hành động quốc tế để bảo vệ môi trường có thể giảm bớt ảnh hưởng có hại của sự suy thoái môi trường, một điều có thể hết sức nghiêm trọng ở các nước đang phát triển. Và cộng đồng quốc tế cũng cần tìm cách hoá giải các xung đột vũ trang - vốn tác động nặng nề nhất đến người nghèo - bằng cách tiên hành các biện pháp giảm bớt tình trạng mua bán vũ khí quốc tế, thúc đẩy hoà bình, hỗ trợ cho việc tái thiết về vật chất và xã hội sau xung đột.

Chung sức đấu tranh chống đói nghèo

Chiến lược trình bày trong báo cáo này ghi nhận rằng, đói nghèo không chỉ là mức thu nhập hay sự phát triển con người không thoả đáng - nó còn là nguy cơ dễ bị tổn thương và không có tiếng nói, quyền lực và sự đại diện. Với một cách nhìn đa diện như vậy về đói nghèo, chiến lược giảm đói nghèo sẽ trở nên phức tạp hơn, vì phải tính đến nhiều nhân tố hơn - cả các lực lượng xã hội và văn hoá nữa.

Con đường giải quyết sự phức tạp đó là tăng cường quyền lực và sự tham gia - ở cả phạm vi địa phương, quốc gia và quốc tế. Các chính phủ quốc gia phải chịu trách nhiệm đầy đủ trước công dân của mình về con đường phát triển mà họ theo đuổi. Cơ chế khuyến khích sự tham gia của người dân có thể mang lại tiếng nói cho phụ nữ và nam giới, nhất là những người nghèo và thuộc những nhóm bị loại trừ trong xã hội. Việc xây dựng các cơ quan và các dịch vụ phi tập trung hoá cần phản ánh đúng thực trạng địa phương, cơ cấu xã hội, các chuẩn mực và di sản văn hoá. Và các thể chế quốc tế phải biết lắng nghe - và thúc đẩy - mối quan tâm của người nghèo. Người nghèo là đối tượng chính trong công cuộc đấu tranh chống đói nghèo. Và họ phải được đặt vào khâu trung tâm của quá trình xây dựng, thực hiện và giám sát các chiến lược chống đói nghèo.

Các nước giàu và các tổ chức quốc tế cũng có thể đóng một vai trò quan trọng. Nếu các nước đang phát triển có một chương trình giảm đói nghèo chặt chẽ và hữu hiệu, xuất phát từ hoàn cảnh mỗi nước thì họ cần nhận được sự hỗ trợ mạnh mẽ - để đưa giáo dục và y tế đến cho mọi người, xoá dần sự thiếu thốn và nguy cơ tổn

thương. Đồng thời, các lực lượng toàn cầu cần được khai thác để giúp đỡ người nghèo và các nước nghèo, sao cho họ không bị tụt hậu do những tiến bộ khoa học và công nghệ. Tăng cường tính ổn định về tài chính và môi trường toàn cầu - hạ thấp các rào cản thị trường đối với các sản phẩm và dịch vụ từ các nước nghèo - sẽ là phần cốt lõi của chiến lược này.

Một thế giới phân hoá chăng? Hay một thế giới hoà đồng? Một thế giới đầy cảnh cơ cực hay vĩnh viễn không còn đói nghèo? Các hành động đồng thời nhằm mở rộng cơ hội, trao thêm quyền lực và tăng cường an sinh sẽ tạo ra một động lực mới để thay đổi, mà điều này sẽ cho phép khắc phục được sự khốn cùng của con người và kiến tạo những xã hội công bằng, trong khi vẫn duy trì được tính cạnh tranh và năng suất. Nếu các nước đang phát triển và cộng đồng quốc tế cùng chung sức với nhau để kết hợp giữa sự thấu hiểu này với những nguồn lực thực sự, cả nguồn lực tài chính lẫn những nguồn lực ẩn chứa trong từng con người và các thể chế - đó là kinh nghiệm, kiến thức và khả năng sáng tạo - thì thế kỷ XXI sẽ được chứng kiến một sự tiến bộ vượt bậc của công cuộc đấu tranh chống đói nghèo.

PHẦN I

Khung mẫu chung



CHƯƠNG 1

Bản chất và diễn biến của đói nghèo

Xét về mặt phúc lợi, đói nghèo đồng nghĩa với sự khốn cùng. Nhưng chính xác thì sự khốn cùng là gì? *Tiếng nói của người nghèo* là một bằng chứng hùng hồn về ý nghĩa của khái niệm này (khung 1.1). Nghèo có nghĩa là đói, không có nhà cửa, quần áo, ốm đau và không ai chăm sóc, mù chữ và không được đến trường. Nhưng đối với người nghèo, sống trong cảnh bần hàn còn mang nhiều ý nghĩa hơn thế. Người nghèo đặc biệt dễ bị tổn thương trước những sự kiện bất lợi nằm ngoài khả năng kiểm soát của họ. Họ thường bị các thể chế của anh à nước và xã hội đối xử tàn tệ, bị gạt ra rìa nên không có tiếng nói và quyền lực trong các thể chế đó.

Các khía cạnh khác nhau của đói nghèo

Báo cáo này chấp nhận một quan điểm truyền thống hiện nay về đói nghèo (thí dụ, quan điểm phản ánh trong *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1990*), nó không chỉ bao hàm sự khốn cùng về vật chất (được đo lường theo một

khái niệm thích hợp về thu nhập hoặc tiêu dùng), mà còn là sự thụ hưởng thiếu thốn về giáo dục và y tế. Trình độ thụ hưởng giáo dục và y tế thấp là những vấn đề thuộc về bản thân từng người, nhưng nó đáng được quan tâm đặc biệt khi đi kèm với sự khốn cùng vật chất. Báo cáo này cũng mở rộng quan niệm về đói nghèo để tính đến cả nguy cơ dễ bị tổn thương và dễ gặp rủi ro - không có tiếng nói và quyền lực. Tất cả những tiêu chí đói nghèo này đều hoàn toàn ăn khớp với cái mà Amartya Sen gọi là "khả năng mà một con người có được, đó là quyền tự do đáng kể mà họ được hưởng để vươn tới một cuộc sống mà họ mong muốn".

Cách tiếp cận sự khốn cùng khái quát hơn, bằng cách xác định rõ ràng hơn đặc trưng của hiện tượng đói nghèo, đã nâng cao sự hiểu biết của chúng ta về các nguyên nhân gây ra nó. Sự hiểu biết sâu sắc hơn này sẽ nêu bật thêm nhiều lĩnh vực hành động và chính sách trong tiến trình giảm đói nghèo (chương 2).

Một nguyên nhân quan trọng khác nữa khiến chúng ta phải xem xét nhiều phương diện hơn - và do đó cần nhiều loại chính sách hơn - là

Khung 1.1

Đói nghèo từ tiếng nói của chính người nghèo

Người nghèo từ 60 nước đã được hỏi để phân tích và chia sẻ quan niệm của họ về phúc lợi (một cuộc sống tươi đẹp) và "phúc hại" (một cuộc sống cực nhọc).

Phúc lợi được mô tả theo nhiều cách khác nhau là hạnh phúc, hoà thuận, hoà bình, không phải nơm nớp lo sợ và đấu óc thur thái. Người dân Nga cho rằng "phúc lợi là một cuộc sống không phải lo thiếu tiền hàng ngày". Còn ở Bangladesh, thì đó là "cuộc sống không phải lo lắng". Ở Braxin, đó là "không phải trải qua nhiều sóng gió".

Người dân mô tả "phúc hại" là thiếu thốn vật chất và có cảm giác tội tệ về bản thân mình. Một nhóm thanh niên ở Jamaica xếp việc thiếu tự tin là tác động lớn thứ hai của đói nghèo. "Đói nghèo có nghĩa là chúng tôi không dám tin vào bản thân mình, chúng tôi không dám ra khỏi làng - rất thất vọng, suốt ngày tự giam mình trong nhà".

Mặc dù bản chất của phúc hại và đói nghèo giữa các địa phương và người dân có khác nhau - một điều mà các đối sách nên tính đến - nhưng lại có sự tương đồng rất lớn giữa các nước. Không có gì lạ là phúc lợi vật chất hoà ra rất quan trọng. Thiếu cái ăn, cái mặc, chỗ ở được coi là cơ bản ở tất cả mọi nơi. Một người dân ở Kenya đã nói: "Đừng hỏi tôi đói nghèo là gì, bởi lẽ anh đã thấy nó ngay trước cửa nhà tôi. Hãy quan sát ngôi nhà và đếm xem có bao nhiêu lỗ thủng trên đó. Hãy nhìn đồ đạc trong nhà và quần áo tôi đang mặc. Hãy quan sát tất cả và ghi lại những gì anh thấy. Cái mà anh thấy đó chính là đói nghèo".

Bên cạnh vật chất, phúc lợi thể chất cũng là một đặc trưng của đói nghèo. Hai yếu tố này đan xen vào nhau, thể hiện ở chỗ thiếu ăn sẽ dẫn đến ốm đau - hoặc đau yếu sẽ

không còn khả năng tạo thu nhập. Người ta nói nhiều về tầm quan trọng của việc có được đảng về no đủ. Tại Ethiopia, một phụ nữ nói, "chúng tôi chỉ còn da bọc xương", "chúng tôi bị bóc lột tận xương tủy", và nói về cuộc sống "nó làm bạn già trước tuổi".

Sự bảo đảm thu nhập cũng gắn chặt với sức khoẻ. Nhưng sự bất an không chỉ liên quan đến đau ốm. Người nghèo thường hay nói đến tội ác và bạo lực. Một phụ nữ ở Ethiopia nói: "Cuộc sống của chúng tôi phấp phồng từng giờ, lo lắng xem liệu có mưa hay không". Một người Argentina thì nói: "Nếu bạn có việc làm thì không sao. Nếu không thì bạn đói. Đói, đói nghèo là thế đó".

Ở đây nổi lên hai khía cạnh xã hội của "phúc hại" và đói nghèo. Đối với nhiều người nghèo, phúc lợi có nghĩa là được quyền tự do lựa chọn và hành động, là có quyền kiểm soát cuộc sống của mình. Một phụ nữ trẻ ở Jamaica đã định nghĩa đói nghèo "như sống trong tù, sống trong kim kẹp, chỉ mong ngày tự do".

Kết nối tất cả những cảm nghĩ này lại với nhau sẽ có được những định nghĩa về phúc lợi với nghĩa là phúc lợi xã hội và những cảm nhận về nỗi hổ thẹn của sự đói nghèo. Như một bà già ở Bungari đã nói: "Sung túc có nghĩa là được nhìn thấy cháu chắt mình hạnh phúc, ăn mặc tươm tất và được biết con mình đã phương trưởng; có tiền của, thức ăn để cho chúng mỗi khi chúng đến thăm, chứ không phải để ngửa tay xin tiền chúng". Một câu ngạn ngữ Xómali lại đề cập đến một mặt khác: "Đau ốm quanh năm và đói nghèo triển miên sẽ khiến người khác căm ghét bạn".

Nguồn: Narayan, Chambers, Shah và Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher và Koch-Schulte 2000.

các khía cạnh khác nhau này của sự đói nghèo lại tác động qua lại và hỗ trợ cho nhau theo những hướng quan trọng (chương 2). Điều đó có nghĩa là các chính sách không chỉ là một phép cộng đơn giản. Nâng cao những thành quả về y tế không chỉ cải thiện phúc lợi mà còn làm tăng khả năng tạo thu nhập. Tăng cường giáo dục không chỉ làm tăng phúc lợi - mà nó còn đưa tới những thành quả y tế tốt đẹp hơn và mức thu nhập cao hơn. Bảo vệ người nghèo (giảm bớt nguy cơ tổn thương khi phải đối mặt với rủi ro) không chỉ làm họ cảm thấy vững vàng hơn - mà nó còn cho phép họ tận dụng những cơ hội tuy rủi ro hơn nhưng lợi suất cũng cao hơn. Tăng

thêm tiếng nói và khả năng tham gia của người nghèo không chỉ giải quyết tâm lý bị xã hội gạt bỏ của họ - mà nó còn giúp định hướng giáo dục và y tế vào đáp ứng tốt hơn nhu cầu của họ. Nắm được tính chất bổ sung lẫn cho nhau này là điều thiết yếu để thiết kế và thực hiện các chương trình và dự án nhằm giúp con người thoát khỏi cảnh đói nghèo.

Đo lường đói nghèo qua các khía cạnh đa chiều của nó

Đo lường đói nghèo cho phép có được một cái

Khung 1.2

Đo lường đói nghèo theo thu nhập: năm 1899 và 1998

Trong một nghiên cứu kinh điển xuất bản lần đầu vào năm 1901, Seebohm Rowntree đã tính toán rằng, 10% dân số thành phố York nước Anh vào năm 1899 sống trong cảnh đói nghèo (dưới mức chi tiêu tối thiểu cần thiết). Khi chúng ta đang đứng bên thềm thế kỷ mới, Ngân hàng Thế giới đã tính toán rằng, một phần tư dân số các nước đang phát triển - khoảng 1,2 triệu người - đang sống trong đói nghèo (dưới 1 USD một ngày). Hai tính toán về đói nghèo theo thu nhập này cách nhau một thế kỷ và có diện bao quát rất khác nhau. Tuy nhiên, khái niệm cơ bản và phương pháp sử dụng lại rất giống nhau.

Phương pháp của Rowntree

Phương pháp của Rowntree là tiến hành một cuộc điều tra bao hàm gần hết các gia đình lao động ở York để thu thập thông tin về thu nhập và chi tiêu của họ. Sau đó, ông định nghĩa đói nghèo là mức tổng thu nhập không đủ trang trải các nhu cầu thiết yếu tối thiểu để duy trì "sức lực cơ bắp thuần túy". Nhu cầu thiết yếu đó bao gồm thực phẩm, tiền thuê nhà và một số thứ khác. Ông đã tính rằng, một gia đình năm người - cha, mẹ và ba đứa con - cần một mức chi tiêu tối thiểu hàng tuần để duy trì sức lực cơ bắp là 21 shilling và 8 pence; ông còn đưa ra các con số khác tùy theo quy mô và cấu thành của gia đình. So sánh các ngưỡng nghèo này với mức thu nhập của gia đình, ông đã đi đến ước tính về đói nghèo của mình.

Phương pháp của Ngân hàng Thế giới

Ngân hàng Thế giới đã ước tính số liệu đói nghèo theo thu nhập toàn cầu từ năm 1990. Lần ước tính mới nhất, tháng Mười 1999, đã sử dụng số liệu điều tra chọn mẫu và thông tin giá cả mới để đưa ra các con số tương thích cho các năm 1987, 1990, 1993, 1996 và 1998 (số liệu năm 1998 mới chỉ là ước tính sơ bộ). Phương pháp thì giống như các tính toán trước đây (Ngân hàng Thế giới 1990, 1996d).

Từ vựng. Ước tính đói nghèo được dựa trên số liệu về tiêu dùng và thu nhập thu thập từ các cuộc điều tra hộ gia đình. Hiện nay đã có số liệu của 96 nước trong tổng số 265 cuộc điều tra đại diện ở quy mô quốc gia, tương ứng với 88% dân số các nước đang phát triển, so với năm 1990 chỉ có 22 nước. Đáng lưu ý là tỷ lệ diện được điều tra ở châu Phi đã tăng từ 66 lên đến 73%. Đây là kết quả của những nỗ lực rất lớn nhằm hoàn thiện số liệu về hộ gia đình trong khu vực.

Tiêu dùng thường được xem là một chỉ số về phúc lợi được ưa chuộng, vì lý do thực tế là chúng đáng tin cậy và vì tiêu dùng được coi là thước đo phản ánh mức phúc lợi dài hạn tốt hơn so với thu nhập hiện tại. Ở những nơi có số liệu về thu nhập nhưng không có số liệu về tiêu dùng, thì tiêu dùng được ước tính bằng cách nhân tất cả thu nhập với tỷ trọng của tổng tiêu dùng tư nhân trong thu nhập quốc dân, dựa vào các số liệu tài khoản quốc gia. Quy trình này, không thay đổi so với

trước, đã điều chỉnh thu nhập để tính ra tiêu dùng mà không thay đổi hình thức phân phối.

Giá cả. Để so sánh được mức tiêu dùng giữa các nước, cần phải có tính toán về mức giá, và Ngân hàng Thế giới đã sử dụng ước tính về ngang giá sức mua (PPP) năm 1993 của mình. Những tính toán này dựa trên số liệu mới về giá cả do Chương trình So sánh quốc tế (ICP) đưa ra, trong đó bao hàm 110 nước, so với chỉ có 64 nước năm 1985, và với một rổ hàng hoá toàn diện hơn.

Ngưỡng nghèo. Tính toán về ngưỡng nghèo quốc tế năm 1990 đã được cập nhật bằng cách sử dụng số liệu giá cả năm 1993 và ước tính PPP năm 1993. Ngưỡng nghèo quốc gia năm 1990 của 33 nước được chuyển đổi theo giá PPP năm 1985, và chọn ra ngưỡng điển hình nhất cho các nước có thu nhập thấp trong số các ngưỡng nghèo hiện có. Năm 1999, các ngưỡng nghèo tương tự được chuyển đổi theo giá PPP năm 1993 và tìm ra một ngưỡng nghèo mới là trung vị của 10 ngưỡng nghèo thấp nhất. Ngưỡng này tương đương với mức 1,06 USD một ngày theo PPP năm 1993 (trong bài được gọi là mức 1 USD một ngày). Ngưỡng này có sức mua tương tự như ngưỡng 1 USD một ngày tính theo PPP năm 1985, nếu xét về yếu cầu đối với hàng hoá nội địa. Ngưỡng nghèo trên (hay còn gọi là mức 2 USD một ngày) được tính bằng cách nhân đôi mức thu nhập của ngưỡng nghèo dưới, như đã làm vào năm 1990, để phản ánh ngưỡng nghèo thông dụng hơn đối với các nước có thu nhập trung bình thấp.

Ước tính cho năm 1998. Để tính ra mức tiêu dùng cho năm 1998, năm không có các số liệu điều tra, người ta sử dụng tốc độ tăng tiêu dùng tư nhân trên đầu người ước tính từ thống kê tài khoản quốc gia để cập nhật số liệu tiêu dùng có được từ cuộc điều tra gần năm 1998 nhất. Điều đó có nghĩa là phải giả định phân phối tiêu dùng không thay đổi từ thời điểm điều tra đó đến năm 1998. Tốc độ tăng tiêu dùng tư nhân trên đầu người rút ra từ các tính toán dựa trên một mô hình sử dụng cho các dự báo khác của Ngân hàng Thế giới (Ngân hàng Thế giới 1999). Điều tra năm 1997 hoặc 1998 chỉ có ở các nước Bêlarút, Trung Quốc, Ấn Độ, Giócđani, Látvia, Nigêria, Pakixtan, Panama, Nga, Thái Lan, và Yêmen. Ví thế, số liệu năm 1998 chỉ có thể coi là số ước định, và xu hướng trong năm đó cần được giải thích thận trọng, nhất là khi có nhiều tranh cãi xung quanh số liệu của Ấn Độ (xem khung 1.8 ở phần sau của chương).

Ngưỡng nghèo đặc thù cho mỗi nước. Ước tính mức đói nghèo 1 USD hay 2 USD một ngày trình bày ở đây chỉ có tác dụng là những chỉ báo về diễn biến toàn cầu, chứ không đánh giá được những diễn biến ở phạm vi quốc gia hay để hướng dẫn cho việc hoạch định chính sách hay chương trình của từng nước. Phải sử dụng các ngưỡng nghèo đặc thù cho từng nước, phản ánh cái được coi là đói nghèo trong hoàn cảnh nước đó, và không chịu ảnh hưởng của sự so sánh giá cả quốc tế, cho các phân tích ở tầm quốc gia.

nhìn tổng thể về đói nghèo, chứ không chỉ dừng lại ở những trường hợp cá biệt. Nó cũng cố thêm cho khung mẫu chung và kiểm chứng các giả thuyết về nguyên nhân gây ra đói nghèo. Nó thể hiện một cái nhìn tổng thể về đói nghèo qua thời gian. Và nó còn cho phép chính phủ, hay cộng đồng quốc tế, đề ra những mục tiêu định lượng được để đánh giá các hành động. Trong phần tiếp theo, chương này sẽ bàn đến các thước đo đói nghèo theo thu nhập và các chỉ số về giáo dục và y tế - sau đó chuyển sang vấn đề về nguy cơ tổn thương và không có tiếng nói.

Đói nghèo theo thu nhập

Sử dụng thu nhập hay tiêu dùng bằng tiền để xác định và đo lường đói nghèo đã được áp dụng từ lâu. Tuy đã cách xa cả thế kỷ, nhưng nghiên cứu cổ điển của Seebom Rowntree về đói nghèo ở thành phố York, nước Anh năm 1899 và ước tính gần đây về đói nghèo toàn cầu theo thu nhập của Ngân hàng Thế giới vẫn có chung một cách tiếp cận và một phương pháp (khung 1.2). Dựa trên điều tra thu nhập và chi tiêu của hộ gia đình, cách làm này đã trở thành một phương pháp được nhiều người trông đợi để phân tích định lượng về đói nghèo và thảo luận chính sách. Nó có nhiều ưu điểm. Vì dựa vào mẫu đại diện quốc gia nên nó cho phép suy rộng ra về tình trạng và diễn biến của đói nghèo trên phạm vi quốc gia. Hơn nữa, vì điều tra hộ gia đình thu thập được nhiều thông tin hơn, chứ không chỉ là thu nhập hay tiêu dùng bằng tiền, nên cách làm này đã cho phép có được một bức tranh khá quát hơn về phúc lợi và đói nghèo, khảo sát được mối quan hệ giữa các khía cạnh khác nhau của đói nghèo và kiểm định được các giả thuyết về tác động có thể có của các can thiệp chính sách.

Thước đo đói nghèo dựa trên thu nhập và tiêu dùng không phải không có vấn đề. Cách thiết kế điều tra khác nhau giữa các nước và các thời kỳ đã làm cho việc so sánh gặp nhiều khó khăn. Thí dụ, một số nước hỏi người được phỏng vấn về chi tiêu lương thực của họ trong tháng trước, trong khi các nước khác lại hỏi trong tuần trước. Số liệu nhớ lại từ tháng trước thường khiến ước tính về đói nghèo cao hơn số liệu nhớ lại từ tuần trước. Chuyển từ các thông tin về thu nhập và tiêu dùng thu thập được từ điều tra

hộ gia đình sang các thước đo mức phúc lợi đòi hỏi phải đưa ra nhiều giả định, chẳng hạn như quyết định xem nên xử lý các sai số đo lường ra sao và cho phép quy mô và cấu thành hộ gia đình như thế nào để chuyển từ số liệu hộ sang thước đo cho cá nhân. Ước tính đói nghèo thường rất nhạy cảm với những giả định như vậy (thí dụ, xem phần trình bày trong khung 1.8 ở phần sau của chương).²

Hơn nữa, số liệu về thu nhập và tiêu dùng thu thập được ở cấp hộ gia đình có những nhược điểm cơ bản: chúng không thể hiện được sự bất bình đẳng ngay bên trong hộ, vì thế có thể chưa phản ánh hết tình trạng bất bình đẳng và đói nghèo chung. Một nghiên cứu nhằm tách tiêu dùng của hộ thành tiêu dùng của các thành viên trong hộ đã cho thấy rằng chỉ dựa vào thông tin về hộ không thôi có thể dẫn đến xem nhẹ tình trạng bất bình đẳng và đói nghèo đi hơn 25%.³ Cụ thể, cách điều tra hộ gia đình thông thường không cho phép trực tiếp đo lường đói nghèo theo thu nhập và chi tiêu giữa những người phụ nữ. Đó là một lý do vì sao số liệu về giáo dục và y tế, vốn có thể thu thập ở phạm vi cá nhân, lại có giá trị hơn - vì chúng phản ánh được tình trạng phân hoá theo giới trên những khía cạnh chủ yếu của đói nghèo.

Một thước đo cơ bản khi xây dựng các thước đo đói nghèo theo thu nhập và tiêu dùng là xác định ngưỡng nghèo - ranh giới quan trọng về thu nhập hay tiêu dùng mà dưới đó, các cá nhân và hộ gia đình bị coi là nghèo. Các ngưỡng nghèo có thể so sánh về mặt quốc tế rất hữu ích cho việc đưa ra con số tổng hợp về đói nghèo toàn cầu (xem khung 1.2). Về nguyên tắc, nó kiểm chứng khả năng mua một rổ hàng hoá mà nói chung là như nhau trên toàn thế giới. Nhưng ngưỡng nghèo chung này thường không phù hợp khi phân tích đói nghèo trong phạm vi một nước. Để làm điều này đòi hỏi phải xây dựng một ngưỡng nghèo riêng cho từng nước, phản ánh đúng thực trạng kinh tế xã hội của quốc gia đó. Tương tự, ngưỡng nghèo có thể cần phải điều chỉnh cho các vùng khác nhau (như giữa thành thị và nông thôn) trong một nước, nếu giá cả hoặc khả năng tiếp cận hàng hoá và dịch vụ không giống nhau.⁴ Việc xây dựng dữ liệu của từng nước dựa trên ngưỡng nghèo đặc thù của

nước đó ngày nay đã trở thành phổ biến.

Một khi ngưỡng nghèo đã được xác định thì vẫn còn cần phải quyết định xem nên đánh giá mức độ đói nghèo ra sao trong từng hoàn cảnh cụ thể. Cách làm trực diện nhất để đo lường đói nghèo là tính tỷ lệ phần trăm dân số có mức thu nhập và tiêu dùng nằm bên dưới ngưỡng nghèo. Cho đến nay, thước đo “đếm đầu” này vẫn là cách đo đói nghèo thông dụng nhất. Nhưng nó cũng có nhiều nhược điểm. Nó không phản ánh được một thực tế rằng, người nghèo có thể khác biệt nhau rất lớn về mức thu nhập, với một số người nằm kề ngay bên dưới ngưỡng nghèo, trong khi những người khác lại còn cách rất xa. Các nhà hoạch định chính sách nào muốn có tác động lớn nhất có thể được đến thước đo “đếm đầu” này có thể chỉ cố gắng hướng các nguồn lực giảm đói nghèo của quốc gia vào việc trợ giúp cho những người gần ngưỡng nghèo nhất mà thôi (và như vậy là sẽ có số người nghèo ít nhất).

Một thước đo đói nghèo khác, có xem xét khoảng cách đến ngưỡng nghèo của những người nghèo (khoảng nghèo) và mức độ bất bình đẳng thu nhập giữa họ (khoảng nghèo bình phương), cũng đã được tính toán. Khi so sánh số liệu về đói nghèo giữa các quốc gia và các thời kỳ, điều quan trọng là phải kiểm tra mức độ nhạy cảm của các kết luận với việc lựa chọn các thước đo đói nghèo khác nhau.⁶

Y tế và giáo dục

Đo lường sự khốn cùng về khía cạnh y tế và giáo dục đã có truyền thống từ lâu, ngay từ thời các nhà kinh tế cổ điển như Malthus, Ricardo và Marx. Ngoài việc đưa ra cách tiếp cận chủ yếu dựa vào thu nhập để đo lường đói nghèo, Rowntree còn dành cả một chương trong công trình nghiên cứu của mình để liên hệ đói nghèo với sức khoẻ, rồi đi đến lập luận rằng, tỷ suất chết có thể là công cụ tốt nhất để đo lường sự thay đổi trong phúc lợi thể chất của người dân.⁶ Chia mẫu nghiên cứu của mình thành ba nhóm, từ nhóm nghèo nhất đến nhóm giàu nhất, ông đã nhận thấy rằng tỷ lệ tử vong của nhóm rất nghèo cao gấp đôi so với nhóm giàu nhất trong cùng tầng lớp lao động. Khi tính toán tỷ lệ tử vong của trẻ em, ông cũng thấy rằng, trong những vùng nghèo nhất, cứ bốn đứa trẻ sinh ra thì có một đứa không sống được đến lúc đầy

năm. Theo lập luận này, tỷ lệ tử vong có thể được dùng làm chỉ số phản ánh đói nghèo theo tiêu dùng và phúc hại theo nghĩa rộng.

Cách làm truyền thống để đo lường sự khốn cùng trong giáo dục và y tế đã được phản ánh rõ nét trong mục tiêu phát triển quốc tế (xem khung 2 trong phần Tổng quan). Nhưng số liệu về các chỉ số phi thu nhập lại chưa đựng những vấn đề riêng. Thí dụ, tỷ lệ tử vong của trẻ sơ sinh và trẻ dưới năm tuổi chủ yếu được lấy ra từ kết quả điều tra dân số và các cuộc điều tra khác mà ở hầu hết các nước chúng chỉ có thể có được định kỳ sau mỗi khoảng thời gian nhất định.⁷ Một hệ thống khai sinh, khai tử hoàn chỉnh sẽ là nguồn số liệu tốt nhất về tình trạng tử vong, nhưng một hệ thống như thế chỉ có được hãn hữu ở một vài nước đang phát triển. Trong thời kỳ giữa các cuộc điều tra dân số hay các cuộc điều tra, ước tính về số sinh, số chết được suy ra nhờ phép nội suy hoặc ngoại suy, dựa trên các xu thế và mô hình quan sát được, chẳng hạn như các bảng sinh dùng để ước tính số dân còn sống từ năm này chuyển sang năm khác. Số liệu về tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh có sẵn đối với phần lớn các nước đang phát triển, chỉ trong phạm vi một năm kể từ năm 1990 và năm đó lại rất khác nhau bởi vì các cuộc khảo sát được tiến hành vào những thời điểm khác nhau. Tình trạng số liệu về tuổi thọ bình quân thậm chí còn nghèo nàn hơn nữa, vì nó thường không được đo lường trực tiếp.

Các số liệu về giáo dục cũng đáng thất vọng không kém. Chỉ số hiện có thông dụng nhất là tỷ lệ tổng số học sinh học tiểu học cũng chưa đựng rất nhiều khiếm khuyết về mặt nhận thức. Khiếm khuyết lớn nhất là tỷ lệ đến trường chỉ là con số ước lệ thay cho số đến trường thực tế. Hơn nữa, tỷ lệ tổng số học sinh học tiểu học có thể sẽ tăng nếu số học sinh lưu ban tăng. Một chỉ số thích hợp hơn là tỷ lệ học sinh học tiểu học rỗng (cho biết tỷ lệ giữa số trẻ em học tiểu học trong độ tuổi với toàn bộ số trẻ em đến tuổi học tiểu học) chỉ có được ở 50 nước đang phát triển trong giai đoạn 1990-1997 - không đủ để có thể xây dựng hàm hồi quy đáng tin cậy theo vùng. Tuy nhiên, nhiều sáng kiến điều tra hiện có đang hoàn thiện thêm số lượng và chất lượng của số liệu về y tế và giáo dục.

Nguy cơ tổn thương

Về khía cạnh thu nhập và sức khoẻ, khả năng dễ bị tổn thương là nguy cơ mà một hộ gia đình hoặc một cá nhân phải trải qua những thời kỳ đói nghèo về thu nhập và sức khoẻ. Nhưng nguy cơ tổn thương còn có nghĩa là xác suất phải đối mặt với nhiều loại rủi ro khác nữa (bị ngược đãi, đánh đập, thiên tai, phải nghỉ học).

Đo lường nguy cơ tổn thương đặc biệt khó khăn vì đây là khái niệm động. Nó không thể đo lường chỉ đơn giản bằng việc quan sát ngay tức thì các hộ gia đình. Chỉ với các số liệu liên tục về hộ - đó là các cuộc điều tra hộ gia đình theo dõi các hộ như cũ trong nhiều năm - mới có được những thông tin cơ bản để nắm bắt và lượng hoá tính biến động và nguy cơ tổn thương mà người nghèo cho là rất quan trọng. Ngoài ra, sự chuyển biến của người nghèo vào hoặc ra khỏi diện đói nghèo cũng chưa đựng nhiều thông tin, nhưng chỉ là những thông tin về sau. Thách thức ở đây là phải tìm được những chỉ số về nguy cơ tổn thương mà có thể nhận diện được trước khi các hộ gia đình hoặc dân cư gặp rủi ro.

Nhiều chỉ số về nguy cơ tổn thương đã được đề nghị trong những năm qua, nhưng ngày càng có nhiều người đồng ý rằng sẽ là không khả thi cũng như không cần thiết nếu phản ánh nguy cơ tổn thương chỉ bằng một chỉ số duy nhất. Thí dụ, nếu chính phủ có được một chương trình phúc lợi việc làm hữu hiệu thì các hộ gia đình có thể ít phải cố gắng để đa dạng hoá thu nhập hoặc gây dựng tài sản cho mình hơn là trường hợp ngược lại. Tương tự, một hộ gia đình là thành viên của mạng lưới tương trợ lẫn nhau đáng tin cậy sẽ ít cần phải dự trữ nhiều sức vật hoặc thực phẩm hơn. Vì thế, thước đo nguy cơ tổn thương chỉ dựa vào tài sản của hộ gia đình - hoặc vào thu nhập và nguồn tạo ra thu nhập đó - có thể không phản ánh được sự cò xát thực sự của hộ gia đình với rủi ro (khung 1.3).

Không có tiếng nói và quyền lực

Không có tiếng nói và quyền lực có thể được đo lường bằng cách sử dụng kết hợp các biện pháp có sự tham gia của người dân (khung 1.4), phỏng vấn và điều tra quốc gia về các biến định tính như mức độ tự do dân sự và tự do chính trị (khung 1.5). Tuy nhiên, muốn đo lường các khía

cạnh này của đói nghèo một cách chính xác, trực tiếp và nhất quán để có thể so sánh được giữa các quốc gia và các thời kỳ thì cần phải tốn nhiều công sức nữa, cả về một phương pháp luận lẫn thu thập số liệu.

Tính đa diện và việc đo lường các tiến triển

Định nghĩa đói nghèo như là một vấn đề đa diện đã làm nảy sinh một câu hỏi về việc làm thế nào để đo lường sự đói nghèo nói chung và so sánh thành tựu đạt được trên các khía cạnh khác nhau. Khía cạnh này có thể vận động khác hướng với những khía cạnh khác. Y tế có thể được cải thiện trong khi thu nhập lại giảm sút. Hoặc một cá nhân có thể nghèo về thu nhập nhưng lại không "nghèo" về sức khoẻ. Và một quốc gia cũng có thể đạt được tiến bộ trong y tế nhiều hơn là trong giảm bớt nguy cơ tổn thương - trong khi một nước khác lại thể hiện động thái ngược lại.

Điều này làm nổi bật giá trị tương đối của các khía cạnh khác nhau: người dân có thể sẵn sàng từ bỏ bao nhiêu thu nhập, chẳng hạn để cải thiện thêm được một "đơn vị" sức khoẻ hoặc tiếng nói? Nói cách khác, mỗi khía cạnh khác nhau nên được gán cho những trọng số nào để có thể so sánh được giữa các nước, các hộ gia đình, các cá nhân và các thời kỳ? Trả lời những câu hỏi này thật chẳng đơn giản chút nào.

Một cách để tạo ra khả năng so sánh được là xác định một hàm phúc lợi đa chiều hoặc một chỉ số tổng hợp. Một cách khác là coi một cá nhân là người nghèo nếu anh ta nghèo trên bất kỳ một khía cạnh nào - mà không cần phải có ước tính sự đánh đổi giữa chúng - hoặc định nghĩa một cá nhân là người nghèo nếu anh ta nghèo trên tất cả mọi khía cạnh, và xác định mức độ trầm trọng của đói nghèo một cách phù hợp (khung 1.6). Báo cáo này không cố tìm ra một chỉ số tổng hợp hay đo lường sự đánh đổi giữa các khía cạnh. Trái lại, nó tập trung vào sự khốn cùng trên tất cả các mặt, và đặc biệt là sự khốn cùng đa diện mà người nghèo về thu nhập gặp phải. Đây là bước cần thiết đầu tiên để phát triển một khung mẫu đa chiều toàn diện.

Nên chọn những chỉ số nào để theo dõi diễn biến đói nghèo? Mục tiêu phát triển quốc tế là một xuất phát điểm tốt. Nhưng trên thực tế, những mục tiêu này phải được thích ứng (chẳng

Khung 1.3

Đo lường nguy cơ dễ bị tổn thương

Ví tính dễ bị tổn thương là một khái niệm đồng nên việc đo lường nó tập trung vào sự biến động của thu nhập và tiêu dùng hoặc vào sự biến động trong các khía cạnh phúc lợi khác, như sức khoẻ và nhà cửa. Trong hầu hết các nghiên cứu về rủi ro, sự biến động này được đo lường thông qua độ lệch chuẩn hoặc hệ số biến thiên của thu nhập và tiêu dùng. Đứng trên giác độ của người nghèo, thước đo này còn nhiều thiếu sót, thể hiện ở các mặt:

- Nó coi những biến động đi lên hoặc đi xuống có tầm quan trọng như nhau, trong khi người nghèo lại chủ yếu lo lắng trước những biến động đi xuống.
- Nó không tính đến yếu tố thời gian. Giả sử có 10 biến động, có hệ số biến thiên như nhau, bất kể là năm năm tốt đan xen với năm năm xấu hay năm năm xấu diễn ra trước, rồi đến năm năm tốt. Nhưng người nghèo lại thấy khó khăn hơn khi phải đối phó với những biến động lên xuống kế tiếp nhau.
- Một kịch bản với nhiều biến động nhỏ đi kèm với một biến động lớn có thể có hệ số biến thiên giống như kịch bản khác với những biến động vừa phải. Vậy nhưng người nghèo lại dễ bị tổn thương hơn trong kịch bản đầu tiên. Hơn nữa, các hệ số biến thiên này lại là thước đo sau khi sự kiện đã xảy ra. Chúng ta cần những chỉ số cho phép đánh giá được trước khả năng đối mặt với rủi ro của hộ gia đình - đó là những thông tin về hộ gia đình và mối liên hệ giữa hộ với mạng lưới an sinh xã hội chính thức và phi chính thức:
 - *Tài sản vật chất*. Tài sản vật chất của hộ gia đình - những tài sản mà hộ có thể bán đi để bù đắp những mất mát tạm thời về thu nhập - sẽ là thước đo về khả năng tự bảo hiểm của họ. Điều quan trọng không phải chỉ ở tổng giá trị của những tài sản này, mà là khả năng hoá giá chúng. Nhưng cần phải có những hiểu biết về sự vận hành của thị trường tài sản mới có thể xác định được tính hữu ích của những tài sản này khi dùng làm vật bảo hiểm.
 - *Vốn con người*. Các hộ gia đình có trình độ học vấn hạn chế thường dễ phải chịu sự bất ổn định về thu nhập và ít có khả năng quản lý rủi ro hơn - thí dụ, bằng cách tiếp cận nguồn tín dụng hoặc các nguồn thu nhập đa dạng khác.
 - *Đa dạng hoá thu nhập*. Mức độ đa dạng hoá nguồn thu nhập thường được sử dụng để đo lường nguy cơ dễ bị tổn thương. Trong bối cảnh nông thôn, các nhà phân tích thường hay xem xét thu nhập phi nông nghiệp, vốn ít xu hướng biến động hơn thu nhập từ nông nghiệp, ví thế cho ta một thước đo về khả năng chống chọi với các rủi ro liên quan đến thời tiết. Nhưng đa dạng hoá thu nhập vẫn có thể là một chỉ số lạc hướng về khả năng chịu rủi ro. Một hoạt động rủi ro thấp có thể tốt hơn nhiều hoạt động rủi ro cao hay cũng biến động lớn. Ví thế, đa dạng hoá nhiều không nhất thiết là ít rủi ro hơn. Sự đa dạng hoá cần được đánh giá trong khung cảnh chiến lược đối phó rủi ro chung của hộ gia đình.
 - *Mối liên hệ với mạng lưới an sinh*. Mạng lưới an sinh dựa vào gia đình, nhóm tương trợ theo nghề nghiệp, các nhóm tiết kiệm và tín dụng luân phiên và các nhóm hay hiệp hội khác mà hộ gia đình là thành viên - tất cả đều là một phần của vốn xã hội của hộ gia đình - là nguồn trợ

cấp tiền mặt hoặc hiện vật khi tai họa ập đến. Đánh giá nguy cơ tổn thương không chỉ dựa vào các khoản trợ cấp trông thấy mà còn cả vào kỳ vọng của hộ gia đình về sự hỗ trợ mà hộ sẽ nhận được khi có khủng hoảng. Chính sự kỳ vọng này sẽ chi phối các quyết định của hộ gia đình về việc tham gia vào các hoạt động quản lý rủi ro khác. Đáng tiếc là các cuộc điều tra hộ gia đình hiếm khi có được thông tin trực tiếp về mạng lưới hay kỳ vọng về sự trợ giúp này.

- *Tham gia vào mạng lưới an sinh chính thức*. Nguy cơ tổn thương của hộ gia đình sẽ giảm bớt nếu hộ đủ tiêu chuẩn được nhận sự trợ giúp xã hội, bảo hiểm thất nghiệp, lương hưu và các khoản trợ cấp khác do nhà nước cung cấp - và hộ cũng có thể được hưởng lợi từ các chương trình phúc lợi việc làm, quỹ xã hội và các cơ chế tương tự. Ví thế, thông tin về những chương trình này và các quy định về tiêu chuẩn thụ hưởng chương trình cũng rất quan trọng để đánh giá nguy cơ tổn thương và khả năng chịu rủi ro của hộ.
- *Tiếp cận được thị trường tín dụng*. Tương tự, nguy cơ tổn thương của hộ gia đình sẽ giảm nếu hộ tiếp cận được nguồn tín dụng một cách nhẹ nhàng.

Rõ ràng, đánh giá nguy cơ tổn thương phức tạp hơn việc đo lường đói nghèo tại một thời điểm nhất định. Thời gian cần thiết để đánh giá nguy cơ tổn thương này là rất quan trọng và có thể khác nhau nhiều giữa các nước và các trường hợp. Thước đo hàng năm thông thường về thu nhập hoặc tiêu dùng có thể quá dài. Hơn nữa, đo lường nguy cơ tổn thương đòi hỏi phải có số liệu về tài sản của hộ gia đình (vốn vật chất, vốn con người và vốn xã hội), kết hợp với số liệu về mạng lưới an sinh chính thức, sự vận hành của các thị trường và các chính sách kinh tế chi phối tập hợp các cơ hội và hoạt động mà hộ có thể theo đuổi để quản lý rủi ro. Rất nhiều cuộc điều tra hiện nay không cung cấp được những thông tin cần thiết.

Điều tra liên ngành cần mở rộng phần chỉ tiêu chuẩn của mình bằng cách đưa thêm vào những câu hỏi về tài sản, mối liên hệ với mạng lưới xã hội, nhận thức về nguồn trợ giúp khẩn cấp và sự tham gia vào mạng lưới an sinh chính thức. Một cuộc điều tra của Ngân hàng Thế giới đã đi theo hướng này: cuộc điều tra các thể chế cấp địa phương gần đây đã kết hợp số liệu về tài sản với những câu hỏi chi tiết về mối liên hệ của hộ gia đình với các hiệp hội địa phương. Một số cuộc điều tra về thước đo mức sống cũng đã bắt đầu lồng ghép các phần nói về vốn xã hội. Cuối cùng, những cuộc điều tra liên ngành phong phú này cần được kết hợp với điều tra riêng, theo dõi những hộ gia đình như nhau qua thời gian, và trực tiếp quan sát cách mà hộ gia đình đối phó với các cú sốc.

Nguy cơ tổn thương trước những rủi ro phi thu nhập có thể đo lường thông qua sự bộc lộ của người dân về những rủi ro này (tội phạm, thiên tai, v.v.) trong những phần đặc biệt của điều tra hộ gia đình. Một chương trình được Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, Ngân hàng Thế giới và Ủy ban Kinh tế Mỹ Latinh và Caribê đồng tài trợ có tên Chương trình Hoàn thiện điều tra và thước đo hoàn cảnh sống (tiếng Tây Ban Nha là *Meccovi*) đã lồng ghép các phần như thế trong khi điều tra ở nhiều nước Mỹ Latinh (phiếu điều tra có thể tìm ở IDB 2000).

Khung 1.4

Đo lường tiếng nói và quyền lực bằng phương pháp có sự tham gia của người dân

Trong nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo*, trong các cuộc thảo luận theo nhóm nhỏ, người nghèo đã bàn đến hàng loạt các thể chế quan trọng trong cuộc sống hàng ngày của họ, rồi sau đó xác định các tiêu chuẩn quan trọng để cho điểm các thể chế đó. Một khi các tiêu chuẩn này đã được đưa ra và nhất trí, các nhóm sẽ tiến hành cho điểm các thể chế theo các tiêu chuẩn này bằng cách dùng các viên sỏi, hạt đậu hoặc các vật phẩm địa phương khác. Các tiêu chuẩn đặt ra là sự chân thật, cởi mở, tinh thần trách nhiệm, khả năng đạt được sự thống nhất, nhạy bén, tôn trọng, công bằng và quan tâm, tiếp thu và yêu mến. Người nghèo định nghĩa những tiêu chuẩn này một cách rõ ràng và đơn giản trước khi tiến hành cho điểm.

hạn, bằng cách kéo dài hay rút ngắn mốc thời gian) hoặc sửa đổi (tăng số khía cạnh xem xét), tùy thuộc vào từng bối cảnh. Mục tiêu cụ thể sẽ được hình thành từ quá trình tham gia của người dân mà trong đó, chính phủ và các tổ chức đoàn thể cùng nhất trí về các mục tiêu ưu tiên. Quá trình này đang diễn ra ở nhiều nước, và các tổ chức đa phương đang tích cực giúp đỡ về nguồn lực và kỹ thuật (khung 1.7).³

Đầu tư vào việc đo lường và giám sát

Đo lường đói nghèo phải bao hàm được nhiều khía cạnh. Cho đến nay, các khía cạnh thu nhập và tiêu dùng được chú ý nhiều nhất. Nhờ những nỗ lực trong suốt 20 năm qua của các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc, Ngân hàng Thế giới và các ngân hàng phát triển khu vực mà 85% các nước đang phát triển đều đã tiến hành ít nhất hai cuộc điều tra về thu nhập và chi tiêu của hộ gia đình. Những cuộc điều tra này cần được hoàn thiện hơn và để cho quần chúng dễ tiếp cận hơn nữa. Các hoạt động như Điều tra thước đo mức sống tại Ngân hàng Thế giới và Mecovi³ ở Mỹ Latinh (xem khung 1.3) cần được hỗ trợ. Nhưng phải cố gắng làm được nhiều điều hơn thế nữa. Điều tra Nhân khẩu và Sức khỏe cần được tiếp tục và mở rộng. Quan trọng không kém là phải mở rộng và hoàn thiện các cơ sở dữ liệu rất nhỏ về các chỉ số phản ánh nguy cơ tổn thương, tình trạng không có tiếng nói và quyền lực.

Khung 1.5

Đo lường thực trạng quản lý nhà nước: các phương pháp có sự tham gia của người dân và điều tra liên quốc gia

Có thể có được một cách hệ thống những thông tin trên phạm vi quốc gia về tiếng nói và sự tham gia của người nghèo để đánh giá vai trò của họ trong sự phát triển và so sánh giữa các nước hay không? Một nghiên cứu gần đây đã kết hợp cơ sở dữ liệu từ 178 nước để đánh giá một vấn đề khái quát về quản lý nhà nước, trong đó tiếng nói và tinh thần trách nhiệm được đo bằng các chỉ số về mức độ tự do dân sự, quyền chính trị, sự minh bạch của hệ thống pháp luật và sự hiện diện của các phương tiện thông tin đại chúng độc lập.

Số liệu có được từ hai loại nguồn: một nhóm các chuyên gia về từng nước hoặc về khu vực (kể cả những tổ chức chuyên về cho điểm mức độ rủi ro, trung cấu ý kiến và phân tích chính trị) và điều tra công dân liên quốc gia do các tổ chức quốc tế và tổ chức phi chính phủ tiến hành. Các chỉ số rút ra từ hai nguồn này dường như có mức độ tương quan rất chặt chẽ, làm tăng niềm tin vào kết quả nghiên cứu. Nghiên cứu này cũng cho thấy mối quan hệ thuận chiều chặt chẽ giữa tiếng nói và tinh thần trách nhiệm với năm nhóm chỉ số về quản lý nhà nước khác và ba chỉ số về kết quả phát triển: thu nhập bình quân đầu người, tỷ lệ tử vong ở trẻ em và tỷ lệ biết đọc biết viết ở người lớn (Kaufman, Kraay và Zoido-Lobaton 1999).

Nghiên cứu cũng làm rõ những điểm yếu cơ bản trong cơ sở dữ liệu hiện có về tiếng nói, sự trao quyền và quản lý nhà nước. Biên độ sai số trong các kết quả khá rộng. Cần đầu tư nhiều hơn vào việc triển khai và tiến hành các cuộc điều tra, với những phương pháp tương thích giữa các nước, để thu thập số liệu về khía cạnh quan trọng này của đời sống và phúc lợi. Các cuộc điều tra quốc gia về tiếng nói và sự trao quyền cần bổ sung cho sự đánh giá có người dân tham gia. Khi thiết kế điều tra, cần chú trọng đến việc đảm bảo rằng chúng đã phản ánh được sự khác biệt theo vùng, giới, sắc tộc, v.v.. Những khác biệt như vậy rất quan trọng, không chỉ trong sự đói nghèo vật chất mà cả trong tiếng nói và quyền lực nữa.

Diễn biến của đói nghèo

Cường độ và hình thái đói nghèo trong các nước đang phát triển như thế nào? Sự đói nghèo đã tiến triển ra sao trong thập kỷ vừa qua? Những câu trả lời cho những câu hỏi này rất quan trọng để thấy rõ những thách thức đối với công cuộc tấn công đói nghèo.

Phần còn lại của chương sẽ mô tả những xu thế toàn cầu về các khía cạnh thu nhập (tiêu dùng), giáo dục và y tế của đói nghèo và cho thấy các kết cục có sự khác biệt rất lớn - giữa các khía cạnh, các vùng, các nước, cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân. Kết cục khác nhau này phản ánh sự khác biệt về tăng trưởng, phân phối tài sản, chất lượng và sự nhạy bén của các thể chế nhà nước, mức độ tham gia của người dân trong xã hội (các rào cản xã hội thấp hơn đối với phụ nữ, các dân tộc thiểu số và các nhóm yếu thế xã hội nói chung) và cách thức các nước và người dân quản lý rủi ro.

Đề cập sự khác biệt về kết cục là điều rất

quan trọng, ít nhất vì hai lý do. Nó cho phép nhận diện được các trường hợp thành công và thất bại trong việc giảm đói nghèo và từ đó nâng cao sự hiểu biết về những nguyên nhân nào gây ra đói nghèo và đâu là cách tốt nhất để giảm bớt nó. Nó cũng làm nổi bật lên một điều rằng các xu thế tổng hợp có thể che giấu những khác biệt nghiêm trọng trong kết cục về đói nghèo - chẳng hạn, giữa các chủng tộc, các vùng và các ngành khác nhau trong cùng một nước. Cảnh giác trước những khác biệt này sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách xác định được mục tiêu ưu tiên, tập trung hành động vào những nơi cần nhất.

Khung 1.6

Tính đa diện: xử lý vấn đề tổng hợp

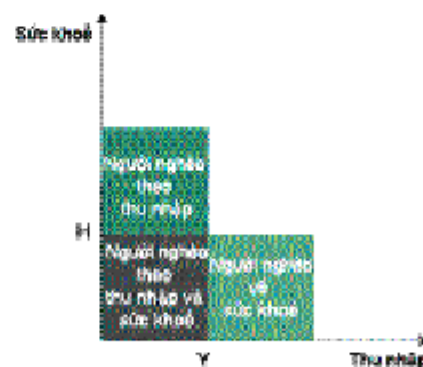
Có nhiều cách để tổng hợp thước đo về các khía cạnh khác nhau của đói nghèo và phúc lợi.

Hàm phúc lợi Phương pháp hàm phúc lợi đưa vào rất nhiều khía cạnh của phúc lợi và định nghĩa người nghèo là những người sống dưới một mức tổng phúc lợi tối thiểu nào đó (Tsui 1995, 1997; Bourguignon và Chakravarty 1998). Phương pháp hàm phúc lợi cho phép có sự đánh đổi, dùng sự lựa chọn của cá nhân để so sánh các tính huống và đánh giá xem cần cải thiện các khía cạnh khác bao nhiêu để duy trì mức phúc lợi như cũ, khi một khía cạnh nào đó bị xấu đi. Khó khăn là làm sao tìm ra được một hàm phúc lợi thích hợp để so sánh giữa các yếu tố phi thị trường trong phúc lợi của cá nhân. Trong khi việc sử dụng thước đo bằng tiền và tổng chi tiêu để đánh giá xem một người cần tiêu dùng thêm bao nhiêu trứng hoặc táo nếu buộc phải tiêu dùng ít gạo hơn là cách làm thích hợp thì nó lại rất kém tin cậy khi áp dụng cho những khía cạnh rất quan trọng của phúc lợi như bị xã hội gạt bỏ hay không có tiếng nói chính trị. Hơn nữa, việc chọn ra "trọng số" thích hợp để xây dựng nên một chỉ số tổng hợp duy nhất đại diện cho tất cả các yếu tố phi thị trường trong phúc lợi của cá nhân từ các số liệu hiện có cho đến nay vẫn còn là một thách thức chưa vượt qua được.

Chỉ số tổng hợp Một cách khác thay cho việc sử dụng trọng số ước tính từ sự lựa chọn quan sát được của cá nhân chỉ đơn giản là áp đặt những trọng số khác nhau, để áp dụng phương pháp hàm phúc lợi cho từng trường hợp cụ thể và cực kỳ đơn giản. Đã có nhiều công trình nổi tiếng, như chất lượng về mặt thể chất của chỉ số mức sống (kết hợp giữa tỷ lệ biết chữ, tỷ lệ tử vong ở trẻ em và tuổi thọ bình quân; Morris 1979) và chỉ số phát triển con người (UNDP 1999a). Tuy dễ sử dụng, những chỉ số này lại thực sự không giải quyết được vấn đề trọng số vì chúng cho phép đưa ra những trọng số tùy tiện (thường là bằng nhau) cho mỗi bộ phận cấu thành (Ravallion 1997b).

Các quy tắc tổng hợp khác nhau. Nếu mục tiêu là xác định số người nghèo thì một khả năng khác là đếm số người nghèo, được định nghĩa là bất cứ ai nghèo về bất cứ khía cạnh nào (xem phần tô bóng trong hình vẽ). Phương pháp này rất có giá trị vì nó không chỉ căn cứ vào thu nhập. Nhưng nó có thể bị phê phán, chẳng hạn, vì nó ngụ ý rằng một người dù có thu nhập rất cao nhưng không biết chữ cũng sẽ là người nghèo. Một cách nữa là đếm số người nghèo về mọi khía cạnh (xem phần tô sẫm trong hình vẽ). Trong cả hai trường hợp, vẫn còn sự phức tạp khi tiến hành so sánh, nếu chúng ta không chỉ muốn đo lường mức độ mà còn cả cường độ đói nghèo của các cá nhân với sự khốn cùng về mọi mặt hoặc sự khốn cùng về những mặt khác nhau.

Các quy tắc tổng hợp khác nhau để đo lường các khía cạnh đa chiều của thu nhập



Nguồn: H là ngưỡng, được xác định là người khỏe mạnh, và Y là thu nhập của người nghèo theo thu nhập.

Khung 1.7

Mục tiêu giảm đói nghèo của Uganda

Chiến lược giảm đói nghèo gần đây của Uganda thể hiện một tuyên bố rõ ràng về mục tiêu giảm đói nghèo mà chính phủ đã đề ra. Mục tiêu là đến năm 2017, giảm đói nghèo tuyệt đối theo thu nhập còn 10% và thực hiện xong phổ cập giáo dục tiểu học (cùng với việc tăng tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học và nâng cao các thành quả giáo dục) đến năm 2004-2005. Chính phủ cũng đã đề ra hàng loạt các mục tiêu phát triển con người khác nữa cho năm 2004-2005.

- Giảm tỷ lệ tử vong của trẻ dưới năm tuổi xuống ít hơn 109 trẻ trên 1.000 ca sinh.

Nguồn: IDA 2000.

- Giảm tỷ lệ lây nhiễm HIV đi 95%.
- Giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng còn 28%.
- Giảm tỷ lệ sinh còn 5,4 ca sinh trên một bà mẹ.

Chiến lược giảm đói nghèo đã vạch ra hướng đi cho chính phủ để đạt được những mục tiêu này, bằng các chính sách can thiệp được cân nhắc kỹ vào bốn lĩnh vực lớn: tạo một khuôn khổ tăng trưởng và chuyển đổi kinh tế, đảm bảo chất lượng quản lý nhà nước và an ninh, trực tiếp nâng cao khả năng tăng thu nhập cho người nghèo và trực tiếp cải thiện chất lượng cuộc sống của người nghèo.

Các hình thái toàn cầu và khu vực đói nghèo theo thu nhập và các chỉ số xã hội

Từ năm 1987 đến năm 1998, tỷ lệ dân số của các nền kinh tế đang phát triển và đang chuyển đổi sống dưới mức 1 USD một ngày đã giảm từ 28% xuống còn 24% (bảng 1.1). Mức giảm này thấp hơn mục tiêu phát triển quốc tế đề ra là đến năm 2015 giảm được một nửa số người nghèo cùng cực theo thu nhập (xem khung 2 trong phần Tổng quan).

Do tăng trưởng dân số nên rất khó thay đổi số người sống trong cảnh đói nghèo. Nhưng kết quả đạt được cũng khác nhau xa giữa các khu vực. Đông Á, Trung Đông và Bắc Phi đều đã giảm được số người nghèo - Đông Á còn giảm rất mạnh. Nhưng trong các khu vực khác thì số người sống dưới mức 1 USD một ngày lại tăng. Thí dụ, ở Nam Á, số người nghèo trong thập kỷ vừa qua đã tăng từ 474 triệu người lên 522 triệu, mặc dù tỷ lệ người nghèo đã giảm từ 45% xuống còn 40%. Ở Mỹ Latinh và Caribê, số người nghèo đã tăng khoảng 20%.

Có hai khu vực đặc biệt yếu kém. Tại châu Âu và Trung Á, số người trong diện đói nghèo đã tăng mạnh từ 1,1 triệu lên đến 24 triệu. Tại Nam Sahara châu Phi, số người nghèo tăng từ mức vốn đã cao là 217 triệu lên đến 291 triệu trong cùng thời gian đó, khiến gần một nửa số dân của châu lục này là người nghèo.

Những khác biệt đó về thành tích của các khu vực đã dẫn đến sự chuyển dịch hình thái

phân bố đói nghèo theo khu vực địa lý. Năm 1998, Nam Á và Nam Sahara châu Phi chiếm khoảng 70% số dân sống dưới mức 1 USD một ngày, tăng 10 điểm phần trăm so với năm 1987 (hình 1.1).

Tuy những con số này cho ta cảm nhận về những xu thế khái quát, nhưng cũng cần sử dụng chúng một cách thận trọng, có tính đến những khiếm khuyết về số liệu đã nói ở trên và việc các số liệu của năm 1998 chỉ có tính dự kiến, vì số lượng các cuộc điều tra được thực hiện trong năm đó chỉ có hạn (xem khung 1.2).

Đói nghèo tương đối. Tình trạng đói nghèo ước tính trong bảng 1.1 dựa trên ngưỡng nghèo phản ánh khái niệm về đói nghèo của các nước nghèo nhất trên thế giới (xem khung 1.2). Định nghĩa này xem xét đói nghèo theo tiêu chuẩn chung của Nam Á và phần lớn các nước Nam Sahara châu Phi, mà không quan tâm đến địa bàn đo lường đói nghèo. Một cách định nghĩa đói nghèo khác - được nhà xã hội học người Anh Peter Townsend và những người khác giải thích - là tình trạng thiếu những nguồn lực cần thiết để tham gia vào các hoạt động và thụ hưởng một mức sống thông thường hay mức sống được chấp nhận bởi đồng đảo người dân trong xã hội mà sự đói nghèo đó được xem xét.¹⁰

Bảng 1.2 trình bày những ước tính đói nghèo dựa trên sự kết hợp giữa đói nghèo tuyệt đối và đói nghèo tương đối. Ước tính đói nghèo này dựa trên cùng một số liệu và quy trình như những ước tính trong bảng 1.1, nhưng sử dụng ngưỡng

Bảng 1.1

Đói nghèo theo thu nhập, phân theo vùng trong một số năm, giai đoạn 1987-1998

Vùng	Số dân được điều tra trong ít nhất một lần điều tra (%)	Số người sống dưới mức 1USD/ngày (triệu)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Đông Á và Thái Bình Dương	90,8	417,5	452,4	431,9	265,1	278,9
Trừ Trung Quốc	71,1	114,1	92,0	83,5	55,1	65,1
Châu Âu và Trung Á	81,7	1,1	7,1	18,9	23,8	24,0
Mỹ Latinh và Caribê	88,0	69,7	79,8	70,8	76,0	78,2
Trung Đông và Bắc Phi	52,5	9,9	5,7	5,0	5,0	5,5
Nam Á	97,9	474,4	495,1	506,1	631,7	522,0
Nam Sahara châu Phi	72,9	217,2	242,9	273,9	289,0	290,0
Tổng	88,1	1.189,2	1.276,4	1.304,9	1.190,6	1.198,9
Trừ Trung Quốc	84,2	879,8	915,9	955,9	980,5	985,7

Vùng	Số người sống dưới mức 1USD/ngày (triệu)				
	1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Đông Á và Thái Bình Dương	26,6	27,6	25,2	14,9	15,9
Trừ Trung Quốc	23,9	18,5	15,9	10,0	11,9
Châu Âu và Trung Á	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
Mỹ Latinh và Caribê	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Trung Đông và Bắc Phi	4,3	2,4	1,9	1,8	1,9
Nam Á	44,9	44,0	42,4	42,9	40,0
Nam Sahara châu Phi	46,6	47,7	49,7	48,5	46,9
Tổng	28,9	29,0	28,1	24,5	24,0
Trừ Trung Quốc	28,5	28,1	27,7	27,0	26,2

Ghi chú: Ngưỡng nghèo 1,08 USD/ngày theo PPP 1993. Ước tính đói nghèo dựa trên số liệu thu nhập và tiêu dùng ở các nước trong mỗi vùng có ít nhất 1 cuộc điều tra từ năm 1985 đến năm 1998. Ở những nơi năm điều tra không trùng với năm trong bảng thì ước tính được điều chỉnh bằng cách sử dụng cuộc điều tra gần nhất có thể có và áp dụng tốc độ tăng tiêu dùng lấy từ tài khoản quốc gia. Với giả định mẫu các nước được điều tra đại diện cho cả vùng, số người nghèo sẽ được tính cho cả vùng. Giả định này ít rõ ràng hơn trong những vùng có diện điều tra hẹp nhất. Chi tiết hơn về các số liệu và phương pháp tính, xin xem Chen và Ravallion (2000).

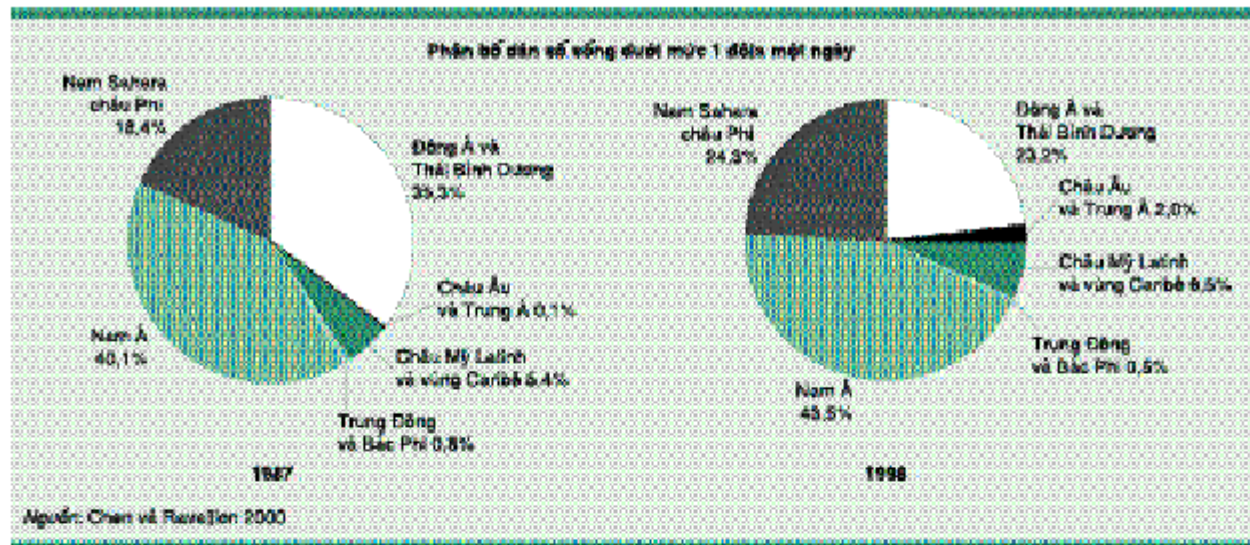
a. Sơ bộ.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2000s.

nghèo khác. Ngưỡng nghèo đặc thù cho từng quốc gia được sử dụng, nó bằng một phần ba mức tiêu dùng trung bình của cả nước trong năm 1993, tính theo ngang giá sức mua năm 1993, nếu con số đó cao hơn mức 1 USD một ngày. Còn nếu không thì sẽ dùng mức 1 USD một ngày. Tác động của việc sử dụng ngưỡng nghèo tương đối - thay cho ngưỡng nghèo 1 USD một ngày - là đói nghèo giờ đây lại cao hơn ở những khu vực có mức tiêu dùng trung bình cao. Nó cũng cao hơn ở những nơi có sự bất bình đẳng lớn. Thí dụ, ở Mỹ Latinh, nơi khoảng 15%

dân số sống dưới mức 1 USD một ngày, hơn 50% dân số sống dưới ngưỡng nghèo tương đối. Tương tự, ở Trung Đông và Bắc Phi, ở châu Âu và Trung Á, ước tính đói nghèo cao hơn nhiều khi sử dụng tiêu chuẩn đói nghèo tương đối. Nhưng những xu thế theo thời gian thì không thay đổi.¹¹

Các chỉ số xã hội. Các chỉ số xã hội ở các nước đang phát triển nói chung đều đã được cải thiện trong ba thập kỷ qua. Thí dụ, tỷ lệ tử vong ở trẻ em đã giảm từ 107 trẻ trên 1.000 ca sinh năm 1970 xuống còn 59 năm 1998. Nhưng mức giảm

Hình 1.1**Đói nghèo ở các nước đang phát triển đang chuyển dần sang Nam Á và Nam Sahara châu Phi**

từ năm 1990 đến năm 1998 chỉ còn 10%, trong khi muốn đạt được mục tiêu phát triển quốc tế thì con số này phải là 30%.

Những con số tổng hợp này cho thấy có sự chênh lệch lớn giữa các vùng. Tuổi thọ bình quân ở Nam Sahara châu Phi năm 1997 vẫn chỉ ở mức 52 năm - ít hơn 13 năm so với mức trung bình của các nước đang phát triển - và 25 năm -

đúng một thế hệ - so với mức trung bình của OECD. Một trong những nguyên nhân chính vẫn là tỷ lệ tử vong cao đến mức không chấp nhận được ở Nam Sahara châu Phi, 90 trên 1.000 dân. Tỷ lệ này ở Nam Á cũng rất cao (77). Các con số này đều cách quá xa mức trung bình của OECD là 6 trên 1.000 dân. Đại dịch AIDS càng làm vấn đề trầm trọng hơn, khiến tỷ lệ tử

Đói nghèo tương đối theo thu nhập, phân theo vùng trong một số năm, giai đoạn 1987-1998

Vùng	Ngưỡng nghèo trung bình của khu vực (Giá PPP năm 1993 cho một ngày)	Tỷ lệ dân số sống dưới 1/3 mức tiêu dùng trung bình của quốc gia, năm 1993 (%)				
		1987	1990	1993	1996	1998 ^a
Đông Á và Thái Bình Dương Trừ Trung Quốc	1,3	39,0	39,7	29,8	19,0	19,6
Châu Âu và Trung Á	1,9	45,1	38,7	30,8	23,2	24,6
Mỹ Latinh và Caribe	2,7	7,5	16,2	25,3	26,1	25,6
Trung Đông và Bắc Phi	3,3	50,2	51,5	51,1	52,0	51,4
Nam Á	1,8	18,9	14,5	13,6	11,4	10,8
Nam Sahara châu Phi	1,1	45,2	44,2	42,5	42,5	40,2
Tổng	1,3	51,1	52,1	54,0	52,8	50,5
Tổng Trừ Trung Quốc	1,6	36,3	37,4	36,7	32,8	32,1
	1,8	39,3	39,5	39,3	38,1	37,0

Ghi chú: Xem trong bài về khái niệm ngưỡng nghèo.

a. So bộ.

Nguồn: Chen và Ravallion 2000.

vong ở trẻ em tăng mạnh ở nhiều nước châu Phi. Từ năm 1990 đến năm 1997, tỷ lệ tử vong ở trẻ em đã tăng từ 62 lên đến 74 ở Kênia, và từ 52 đến 69 ở Đimbabuê. Tỷ lệ tử vong ở trẻ sơ sinh trong khu vực cũng ở mức cao bất thường: trong số 12 nước trên thế giới có tỷ lệ này vượt quá 1.000 ca trên 100.000 ca sinh thì 10 nước là ở Nam Sahara châu Phi.

Sự chênh lệch theo vùng này cũng diễn ra tương tự trong các chỉ số về giáo dục. Nam Á đã tăng được tỷ lệ tổng số học sinh học tiểu học từ 77% lên trên 100% trong giai đoạn 1982-1996. Nhưng tỷ lệ này của Nam Sahara châu Phi vẫn dừng ở mức 74% (từ năm 1982 đến năm 1993 thậm chí còn giảm). Các chỉ số khác về giáo dục đã khẳng định mức độ nghiêm trọng của sự chênh lệch theo vùng. Gần như toàn bộ thành tích giảm được tỷ lệ mù chữ trong các nước đang phát triển đều tập trung ở Đông Á. Trái lại, số người mù chữ đã tăng thêm 17 triệu người ở Nam Á và 3 triệu người ở Nam Sahara châu Phi.¹² Nam Sahara châu Phi cũng là vùng có tỷ lệ học sinh học tiểu học ròng thấp nhất.

Sự khác biệt về mức độ đói nghèo giữa các nước

Các nghiên cứu chi tiết sử dụng ngưỡng nghèo quốc gia theo thu nhập và các chỉ số xã hội cấp quốc gia đã cho thấy sự khác biệt tương tự trong tình trạng đói nghèo giữa các nước trong cùng một khu vực.

Ở châu Âu và Trung Á, tỷ lệ dân sống dưới mức 2 USD một ngày (theo giá PPP năm 1996) biến động từ dưới 5% ở Bélarút, Bungari, Extônia, Hunggari, Litva, Ba Lan và Ucraina, tới 19% ở Nga, 49% ở Cộng hoà Curoguxtan và 68% ở Tátgikixtan.¹³ Trong số bảy nước châu Phi có chuỗi số liệu đầy đủ cho những năm 1990, bốn nước (Buốckina Phaxô, Nigiêria, Dâmbia và Đimbabuê) đã có tình trạng đói nghèo tăng thêm, theo sát hình thái chung của vùng trong thập kỷ đó, trong khi ba nước khác (Gana, Môritani và Ugânđa) lại giảm (bảng 1.3).¹⁴ Ngưỡng nghèo quốc gia hiện có của các nước Mỹ Latinh cho thấy, từ năm 1989 đến 1996, phạm vi đói nghèo đã thu hẹp ở Braxin, Chilê, Cộng hoà Đominica và Ôndurát - và mở rộng ở Mêhicô và Vênezuela.¹⁵ Trong các nhóm quốc gia khác chỉ

tiến hành điều tra ở khu vực thành thị, đói nghèo đã tăng ở Êcuado, gần như không thay đổi ở Urugoay và giảm ở Áchentina, Bôlivia, Côlômbia¹⁶ và Paragoay.

Xu thế đói nghèo ở Đông Á trong thập kỷ 1990 chịu ảnh hưởng rất lớn của cuộc khủng hoảng kinh tế vừa qua. Ấnônêxia, Hàn Quốc và Thái Lan đều có tình trạng đói nghèo tăng lên, tuy ở những mức độ khác nhau (xem chương 9).¹⁷ Ở Ấnônêxia, một nghiên cứu gần đây đã ước tính rằng, đói nghèo đã tăng từ khoảng 11% vào tháng Hai 1996 lên đến 18-20% vào tháng Hai 1999. Kể từ đó, đói nghèo có vẻ như đã giảm mạnh, tuy vẫn còn ở mức khá cao so với trước

Bảng 1.3
Đói nghèo theo thu nhập ở bảy nước châu Phi, số liệu nhiều năm

Nước và thời kỳ ^a	Khu vực	Tỷ lệ dân số dưới ngưỡng nghèo quốc gia ^b	
		(%)	
		Năm 1	Năm 2
Buốckina Phaxô 1994, 1998	Nông thôn	51,1	50,7
	Thành thị	10,4	15,8
	Tổng số	44,5	45,3
Gana 1991/92 1998/99	Nông thôn	54,8	36,2
	Thành thị	15,3	14,5
	Tổng số	35,7	29,4
Môritani 1987, 1996	Nông thôn	72,1	58,9
	Thành thị	43,5	19,0
	Tổng số	59,5	41,3
Nigiêria 1992, 1996	Nông thôn	45,1	67,8
	Thành thị	29,6	57,5
	Tổng số	42,8	65,6
Ugânđa 1992, 1997	Nông thôn	59,4	48,2
	Thành thị	29,4	16,3
	Tổng số	55,6	44,0
Dâmbia 1991, 1996	Nông thôn	79,6	74,9
	Thành thị	31,0	34,0
	Tổng số	57,0	60,0
Đimbabuê 1991, 1996	Nông thôn	51,5	62,8
	Thành thị	6,2	14,9
	Tổng số	37,5	47,2

a. Số liệu trong cột này tương ứng với năm 1 và năm 2.
b. Ngưỡng nghèo dựa vào dinh dưỡng. So sánh giữa các nước không có ý nghĩa.
Nguồn: Demery 1999; Tổng cục Thống kê Gana 1998.

khủng hoảng.¹⁸ Các xu thế ở Trung Quốc trong giai đoạn 1996-1998 khá nhạy cảm với việc lựa chọn các thước đo phúc lợi. Đói nghèo theo thu nhập tiếp tục giảm. Nhưng thước đo đói nghèo theo tiêu dùng lại thể hiện sự chững lại trong kết quả giảm đói nghèo từ năm 1996 đến 1998, cho thấy các hộ gia đình nghèo, nhất là ở nông thôn, đang dành một tỷ trọng ngày càng lớn trong thu nhập để tiết kiệm.¹⁹ Những số liệu mới đây nhất của Việt Nam cho thấy, từ năm 1993 đến năm 1998, diện đói nghèo, dựa trên ngưỡng nghèo quốc gia, đã giảm từ 58% xuống còn 37%.²⁰

Mức độ giảm đói nghèo cũng rất khác nhau ở Nam Á trong những năm 1990. Bangladesh đã trở

thành nước có thành tựu cao, cho dù nước này đã phải gánh chịu những trận lụt tồi tệ nhất trong lịch sử, với GDP tăng 4,5% trong những năm 1998-1999 nhờ những vụ mùa bội thu sau khi lụt. Những nỗ lực chung nhằm khắc phục hậu quả của chính phủ, các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ - cùng với các chương trình lương-thực-cho-việc-làm đang tiến hành - đã hạn chế được tổn thất về người và tác động của lụt lội đến đói nghèo. Pakistan và Sri Lanka có rất ít hoặc không có tiến bộ nào trong việc giảm đói nghèo suốt trong thập niên 1990.²¹ Còn với Ấn Độ, hiện người ta vẫn còn tranh cãi về độ chính xác của các con số thống kê. Đó là một

Khung 1.8

Theo dõi diễn biến đói nghèo ở Ấn Độ trong thập kỷ 1990

Các số liệu mới đây trong cuộc Điều tra chọn mẫu quốc gia (NSS) đã cho thấy, nhịp độ giảm đói nghèo trong những năm 1990 đã chậm lại, nhất là ở các vùng nông thôn. Điều này tương phản với tốc độ tăng trưởng kinh tế cao (tốc độ tăng GDP đạt 6,1% một năm trong giai đoạn 1990-1998), theo số liệu tài khoản quốc gia (NAS). Trong số liệu NSS có dấu hiệu cho thấy sự bất bình đẳng đang gia tăng trong phạm vi cả nước, chủ yếu là do mức tiêu dùng trung bình ở thành thị tăng nhanh hơn ở nông thôn. Tuy nhiên, một yếu tố quan trọng khiến tốc độ giảm đói nghèo diễn ra chậm chạp là do tốc độ tăng mức tiêu dùng trung bình rất chậm, như NSS đã thể hiện.

Khảo sát kỹ hơn thì thấy tiêu dùng trong NSS tương đương với một tỷ lệ ngày càng nhỏ hơn trong tiêu dùng tư nhân mà NAS tính toán. Tiêu dùng trong NSS giảm so với tiêu dùng trong NAS trong suốt ba thập kỷ qua, còn trong những thập kỷ 1950 và 1960 thì hai con số này sát nhau hơn nhiều (Mukherjee và Chatterjee 1974). Nếu thay số liệu về mức tiêu dùng trung bình trong NSS bằng số liệu về mức tiêu dùng trung bình trong NAS, và tiêu dùng của tất cả mọi người đều được điều chỉnh theo một tỷ lệ như nhau, thì đói nghèo lại có xu hướng giảm trong thập kỷ 1990 (như nhận xét của Bhalla 2000).

Nhưng so sánh số liệu NSS và NAS rất phức tạp, do chúng khác nhau về đối tượng điều tra, NSS có xu hướng dùng các con số nhớ lại, cách tính giá khác nhau (thí dụ, đối với khoản tiêu dùng tự túc và trả lương bằng hiện vật trong NSS và các đầu ra phi thị trường trong NAS), và do các sai số chọn mẫu và sai số không do chọn mẫu trong cả NSS và NAS. Ví thế, nếu không biết vì sao sự khác biệt giữa hai cuộc điều tra này ngày càng mở rộng thì việc điều chỉnh số liệu NSS lên để ngang bằng với số liệu NAS sẽ là một việc làm còn gây tranh cãi. Có một điều là tuy chưa rõ tại sao số liệu tiêu dùng trung bình từ NSS lại có thể sai, nhưng số liệu về

bình đẳng lại đúng, vì thế cần có những giả định khi muốn điều chỉnh tiêu dùng của tất cả mọi người đều theo cùng một tỷ lệ. Thí dụ, không thể loại trừ khả năng là sai số do những tương hợp không trả lời hoặc sai số không do chọn mẫu giữa các nhóm thu nhập có sự khác nhau. Ngoài ra, Visaria (2000) còn phát hiện thấy, sự sai lệch giữa NSS và NAS sẽ ít hơn nhiều nếu trong NSS, người ta dùng khoảng thời gian một tuần chứ không phải một tháng làm thời gian để đo lường tiêu dùng. Srinivasan (2000) đã có bài trình bày chi tiết về những vấn đề này (Srinivasan và Bardhan 1974 đã đề cập những vấn đề này từ trước).

Cũng còn những bằng chứng cho thấy một phần dẫn đến xu hướng quan sát được về đói nghèo ở nông thôn đầu thập niên 1990 có thể là kết quả của việc sử dụng chỉ số giảm phát không đúng cho vùng nông thôn. Ví thế, "dễ có khả năng là tốc độ giảm đói nghèo ở nông thôn đã bị các số liệu chính thức về đói nghèo phản ánh chưa đầy đủ. Quả thực, chúng tôi đã muốn đưa ra một giả thuyết rằng, từ giai đoạn 1987-1988 đến 1993-1994, không có sự khác biệt lớn về tốc độ giảm đói nghèo ở thành thị và nông thôn, ít nhất là theo thước đo "đếm đầu" (Deaton và Tarozzi 1999, tr. 34-35).

Việc các con số về đói nghèo theo NSS đánh giá thấp tốc độ giảm đói nghèo ở Ấn Độ là sự thực. Những vấn đề bên trong hiện tượng này rất quan trọng, không chỉ vì số liệu về đói nghèo ở Ấn Độ giữ một trọng số rất lớn trong xu thế đói nghèo chung của toàn cầu, mà còn vì những vấn đề như vậy cũng có thể nảy sinh ở bất cứ nơi nào khác. Ấn Độ là nước có truyền thống thống kê tốt hơn phần lớn các nước nghèo khác. Và nó không chỉ đơn giản là việc đưa ra được những ước tính chính xác về đói nghèo. Điều tra là nguồn chủ yếu để nhận diện được các đặc tính của người nghèo, và vì thế, nó là đầu vào thiết yếu để định hướng chính sách. Nghiên cứu trong lĩnh vực này cần được ưu tiên hàng đầu.

bằng chứng hùng hồn cho thấy, việc theo dõi tình hình đói nghèo qua thời gian khó khăn như thế nào, ngay cả khi chỉ xét trong phạm vi một nước (khung 1.8).

Sự khác biệt về đói nghèo trong khuôn khổ mỗi nước

Con số tổng hợp theo từng quốc gia về các khía cạnh khác nhau của đói nghèo cho ta một bức tranh tổng quan hữu ích về tình hình này. Nhưng nó cũng còn che giấu nhiều điều. Ngay trong một nước cũng có những hình thái đói nghèo rất khác nhau, và các nhóm khác nhau trong một nước cũng có thể khấm khá lên hoặc tụt quẩn đi.

Đói nghèo trong các vùng khác nhau của một nước có thể - và thực tế đang - diễn biến theo những chiều hướng khác nhau. Ở Buôckina Phaxô và Dămbia, đói nghèo ở nông thôn giảm nhưng ở thành thị lại tăng, và sự gia tăng ở thành thị lại là chủ yếu khiến tình trạng đói nghèo chung tăng (xem bảng 1.3).²⁸ Ở Mêhicô, tuy tình hình đói nghèo chung có giảm - mặc dù chỉ rất khiêm tốn - từ năm 1989 đến 1994, nhưng giữa các vùng trong quốc gia này lại có sự khác biệt rất lớn.²⁹ Ở Trung Quốc, tăng trưởng thu nhập lại đi kèm với sự bất bình đẳng ngày càng mở rộng giữa thành thị và nông thôn và giữa các tỉnh.³⁰

Đói nghèo thường gắn liền với khoảng cách đến các thành phố hoặc vùng duyên hải, như ở Trung Quốc, Việt Nam và Mỹ Latinh.³¹ Ở Trung Quốc, rất nhiều người nghèo sống ở các thành phố và thị trấn miền núi. Ở Péru, hai phần ba số hộ nghèo nông thôn của số một phần năm người nghèo nhất sống ở các vùng cao, trong khi chưa đầy một phần mười sống ở vùng ven biển.³² Ở Thái Lan, phạm vi đói nghèo ở vùng Đông Bắc gần gấp đôi so với mức trung bình của quốc gia năm 1992, và mặc dù chỉ có một phần ba dân số sống ở những vùng này nhưng nó lại góp đến 56% số người nghèo cho cả nước.

Sự chênh lệch về giáo dục và y tế giữa các hộ gia đình có thu nhập thấp và có thu nhập cao

Ở nhiều nước, các chỉ số xã hội của người nghèo về thu nhập đáng thất vọng hơn nhiều so với

những người không nghèo về thu nhập, thường với sự chênh lệch rất lớn. Ở Mali, chênh lệch về tỷ lệ tử vong của trẻ em giữa các hộ gia đình giàu nhất và nghèo nhất tương đương với thành tựu trung bình đã đạt được về giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em trong suốt 30 năm qua.³³ Ở Nam Phi, tỷ lệ tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi của nhóm 20% những người nghèo nhất cao gấp đôi nhóm 20% những người giàu nhất, còn ở Đông Bắc và Đông Nam Braxin, con số này là ba lần.

Tình hình suy dinh dưỡng cũng diễn ra tương tự. Một nghiên cứu ở 19 nước cho thấy hiện tượng còi xương (chiều cao theo độ tuổi thấp - một chỉ số phản ánh tình trạng suy dinh dưỡng kéo dài), gầy (trọng lượng theo chiều cao thấp - một chỉ số phản ánh tình trạng suy dinh dưỡng ngắn hạn) và thiếu cân (trọng lượng theo độ tuổi thấp) trong nhóm người nghèo đều diễn ra phổ biến hơn, ở hầu hết các nước.³⁴ Nhưng sự khác biệt giữa người nghèo và không nghèo ở các nước có tỷ lệ suy dinh dưỡng cao lại thường ít hơn.³⁵

Tình trạng ốm đau, nhất là do các bệnh về đường giao tiếp, của người nghèo cao hơn, trong khi khả năng được hưởng các dịch vụ chăm sóc sức khỏe của họ lại thấp hơn. Ở Ấn Độ, tỷ lệ mắc bệnh lao phổi trong một phần năm dân số thuộc nhóm nghèo nhất cao gấp bốn lần nhóm giàu nhất, và tỷ lệ mắc bệnh sốt rét cao gấp ba lần.³⁶ Từ năm 1992 đến 1997, trong 10 nước đang phát triển thì chỉ có 41% người nghèo bị lây nhiễm qua đường hô hấp là được chữa trị trong các cơ sở y tế, so với tỷ lệ này là 59% ở những người không nghèo. Cũng trong thời kỳ này, chỉ có 22% số ca sinh thuộc nhóm 20% những người nghèo nhất được các nhân viên y tế có chuyên môn thực hiện, so với 76% của nhóm 20% những người giàu nhất.³⁷ Mặc dù HIV/AIDS ban đầu ảnh hưởng đến người nghèo và người giàu như nhau, nhưng những bằng chứng gần đây lại cho thấy rằng những trường hợp lây nhiễm mới trong nhóm người nghèo chiếm tỷ lệ cao hơn.

Tình hình học tập và thành quả giáo dục cũng thể hiện sự khác biệt tương tự. Ở nhiều nước nghèo, phần lớn con em các hộ gia đình nghèo không được đến trường. Một nghiên cứu Số liệu Điều tra nhân khẩu và sức khỏe đã chỉ ra 12 nước có hơn một nửa số trẻ em trong độ

tuổi từ 15-19 thuộc nhóm 40% những hộ gia đình nghèo nhất chưa bao giờ được đến trường: đó là Bangladesh, Ấn Độ, Maroc, Pakixtan và tám nước Nam Sahara châu Phi. Trái lại, số năm đi học trung bình của trẻ em trong độ tuổi 15-19 ở nhóm 20% những người giàu nhất là 10 năm ở Ấn Độ và 8 năm ở Maroc. Ở các nước khác, khoảng cách về mức độ giáo dục có hẹp hơn: một năm ở Kênia, hai năm ở Gana và Tandia, ba năm ở Indônêxia và Uganda.³⁸ Ở Mêhicô, số năm đi học trung bình của nhóm 20% những người nghèo nhất ở nông thôn chưa đầy 3 năm, còn ở nhóm 20% những người giàu nhất ở thành thị là 12 năm.

Tỷ lệ học sinh tiểu học cũng có một khoảng cách như vậy. Tỷ lệ học sinh tiểu học trong độ tuổi 6-14 ở các hộ gia đình nghèo nhất so với các hộ gia đình giàu nhất chưa đến 52% ở Xênegan, 36% ở Dambia và 19% ở Gana. Khoảng cách này cũng còn cách rất xa ở Bắc Phi (63% ở Maroc) và Nam Á (49% ở Pakixtan).³⁹

Sự chênh lệch trong một nước về các chỉ số xã hội cũng tồn tại giữa thành thị và nông thôn, giữa các vùng và các tầng lớp kinh tế xã hội. Ở Trung Quốc, khoảng cách nông thôn -thành thị về tình trạng sức khỏe và chăm sóc sức khỏe khá lớn. Tỷ lệ dân cư nông thôn được sử dụng các dịch vụ của bệnh viện đã giảm 10% từ năm 1985 đến 1993, trong khi con số này ở thành thị tăng 13%.⁴⁰ Ở Nga, tỷ suất chết tăng trong thời kỳ chuyển đổi chủ yếu tập trung ở đối tượng nam thanh niên. Tình trạng trẻ em còi xương, đạt mức tương đối cao đối với một nước đã công nghiệp hoá, diễn ra phổ biến nhất ở nông thôn và nhóm người nghèo.⁴¹

Phân hoá theo giới

Một trong những khác biệt chính trong một nước là những thành quả khác nhau giữa nam giới và phụ nữ. Sự phân bổ nguồn lực trong hộ gia đình diễn ra rất khác biệt, tùy theo độ tuổi và giới tính của các thành viên trong hộ. Nhưng ước tính riêng rẽ số nam giới nghèo và phụ nữ nghèo là điều khó khăn, nếu không muốn nói là không thể được, vì các số liệu tiêu dùng đều được thu thập ở cấp hộ gia đình.⁴² Ngay cả trong tình hình đó thì các số liệu về giáo dục và y tế vẫn cho thấy là phụ nữ chịu nhiều thiệt thòi.

Một nghiên cứu mới đây ở 41 nước đã chỉ ra rằng bất lợi thế của phụ nữ, được định nghĩa là sự chênh lệch giữa tỷ lệ đi học tiểu học giữa nam và nữ, chênh lệch nhau rất nhiều. Ở Bénanh, Nêpan và Pakixtan, chênh lệch nam-nữ trong tỷ lệ đi học tiểu học là hơn 20%, còn ở Maroc là 18%. Nhưng ở Braxin, Indônêxia, Kênia, Madagaxca, Philippin và Dambia, tỷ lệ đi học ở bé trai và bé gái gần như nhau.⁴³ Khoảng cách về giới trong giáo dục ở các hộ gia đình giàu nhất thường thấp và cao nhất là trong các hộ gia đình nghèo nhất. Ở Ấn Độ, khoảng cách về giới trong tỷ lệ đi học là 4,7% đối với trẻ em trong nhóm 20% các hộ gia đình giàu có nhất, so với 11% đối với trẻ em trong nhóm 20% các hộ gia đình nghèo nhất.⁴⁴

Phân hoá theo đẳng cấp, chủng tộc và nguồn gốc bản xứ

Còn có những nhóm người khác phải đối mặt với những rào cản xã hội nhất định. Các nhóm yêm thế ở nhiều nước phát triển và đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, đồng bào các dân tộc thiểu số và các nhóm sắc tộc thường phải chịu tỷ lệ đói nghèo cao nhất.⁴⁵ Các dân tộc bản xứ có diện đói nghèo theo thu nhập cao hơn nhiều trong nhóm các nước Mỹ Latinh và có đầy đủ số liệu về điều này.⁴⁶ Tỷ lệ đến trường trong các nhóm yêm thế này thường thấp hơn so với các nhóm khác. Các dân tộc bản xứ ở Goatêmala chỉ có 1,8 năm đi học, còn các nhóm không phải người bản xứ thì là 4,9 năm.⁴⁷ Ở Pêru, nguy cơ trở thành người nghèo của dân bản xứ cao hơn 40% năm 1994 so với các nhóm không phải người bản xứ, và 50% năm 1997.⁴⁸ Ở nông thôn Goatêmala, con em của các bà mẹ bản xứ thường có nhiều nguy cơ bị còi xương hơn là con em của những người không phải bản xứ.⁴⁹ Trong các thành phố ở sâu trong nội địa của nước Mỹ, tỷ lệ đói nghèo trong nhóm các cặp vợ chồng da trắng là 5,3%, còn trong nhóm các cặp vợ chồng có một người da đen, người kia da trắng hoặc các hộ gia đình chỉ có người mẹ và gốc Tây Ban Nha thì tỷ lệ này là hơn 45%.⁵⁰

Thực tế ở Ấn Độ cho thấy rằng một số đẳng cấp và dân tộc thiểu số chịu nguy cơ đói nghèo cao hơn.⁵¹ Họ thuộc về nhóm nghèo cơ cấu, tức là những người không chỉ thiếu các nguồn lực kinh

tế, mà tình trạng đói nghèo của họ còn có quan hệ chặt chẽ với địa vị xã hội, chủ yếu được xác định bởi đẳng cấp của họ.⁴⁶ Họ cũng có các chỉ số xã hội kém hơn. Trong nhóm phụ nữ thuộc đẳng cấp thấp ở nông thôn Ấn Độ, tỷ lệ biết đọc biết viết là 19% năm 1991, bằng một nửa mức trung bình cả nước, và ở nam giới đẳng cấp thấp là 46%, so với mức trung bình của cả nước là 64%.⁴⁷ Khi kết hợp tất cả các nhóm yếm thế này lại - trở thành những người thuộc nhóm bị xã hội ruồng bỏ - thì tình hình còn tồi tệ hơn. Ở Uttar Pradesh, một trong những bang nghèo nhất Ấn Độ, chỉ có 8% phụ nữ thuộc đẳng cấp thấp ở nông thôn là biết đọc biết viết. Nhưng một nghiên cứu mới đã nhận xét rằng tỷ lệ biết đọc biết viết ở phụ nữ nông thôn thuộc đẳng cấp thấp đang tăng lên trên toàn Ấn Độ. Trong khi năm 1986-1987, chỉ có 31% số bé gái trong độ tuổi học tiểu học thuộc các đẳng cấp thấp hay dân tộc thiểu số ở nông thôn được đi học thì đến năm 1995-1996, con số này là 53%.⁴⁸

Tính biến động ở cấp hộ gia đình

Nghiên cứu về diễn biến đói nghèo theo thu nhập trong cùng một hộ gia đình cho thấy một sự chuyển dịch đáng kể vào hoặc ra khỏi diện đói nghèo. Trong khi có một số nhóm kinh niên sống dưới ngưỡng nghèo thì lại có những nhóm khác chỉ có nguy cơ rơi vào diện đói nghèo tại những thời điểm nhất định. Các nghiên cứu ở Trung Quốc, Êtiôpia, Nga và Đimbabue cho thấy rằng nhóm "thường xuyên nghèo" ít hơn nhóm "đôi khi nghèo".⁴⁹ Tuy nhiên, những kết quả này cần được xem xét thận trọng vì có nhiều thay đổi trông thấy, phản ánh những sai số của thước đo cũng như những thay đổi thực sự.⁵⁰

Một câu hỏi tức thời là liệu có những loại hộ gia đình nào dễ có nguy cơ rơi vào cảnh đói nghèo kinh niên (chứ không phải tạm thời) hay không. Câu trả lời khác nhau giữa các nước, nhưng quy mô hộ và trình độ học vấn của chủ hộ quyết định khả năng hộ rơi vào cảnh đói nghèo kinh niên hay tạm thời.⁵¹

Trong các nền kinh tế chuyển đổi ở châu Âu và Trung Á, tính cơ động kinh tế đang tăng lên, nhưng đói nghèo kinh niên trở thành một vấn đề nghiêm trọng.⁵² Liệu một hộ gia đình sẽ được xếp vào diện nghèo mới hay giàu mới phụ thuộc

rất nhiều vào đặc điểm của hộ, nhất là mối liên hệ của hộ với thị trường lao động. Quá trình chuyển đổi làm tăng bất lợi thế cho "người nghèo cũ" (người về hưu, các gia đình đông con và các gia đình chỉ có vợ hoặc chồng) và làm xuất hiện những "người nghèo mới" (thất nghiệp kéo dài, công nhân nông nghiệp, thanh niên đang tìm việc lần đầu tiên, người di tản do nội chiến)⁵³. Ở Ba Lan, người nghèo kinh niên đã hình thành nên một nhóm đặc thù trong dân số. Các hộ gia đình lớn, những người làm nghề nông và các hộ gia đình sống nhờ vào phúc lợi xã hội là những đối tượng có nhiều nguy cơ nhất vĩnh viễn sống trong cảnh đói nghèo.⁵⁴ Ở nước Nga trong giai đoạn chuyển đổi, những người nghèo mới đã xuất hiện. Đầu những năm 1990, các nhóm nghèo mới được hình thành do sự xuống dốc của tiền lương thực tế và lương hưu, ảnh hưởng của nạn thất nghiệp,⁵⁵ và đói nghèo trở nên dai dẳng hơn về thời gian và là trở lực lớn hơn đối với quá trình phục hồi kinh tế.⁵⁶

• • •

Chương này đã cho thấy rằng diễn biến trong quá trình giảm đói nghèo theo thu nhập và phát triển con người có sự khác biệt rất lớn giữa các khu vực, các quốc gia và các vùng trong một nước. Nó cũng cho thấy sự tồn tại của một khoảng cách lớn về thực trạng đói nghèo xét theo giới, chủng tộc, sắc tộc và địa vị xã hội.

Phần lớn sự khác biệt này giữa các khu vực và các nước là do sự khác nhau về tăng trưởng kinh tế (chương 3). Sự mất đi đã tăng trưởng ở nhiều nước châu Phi và Liên Xô cũ đã làm trầm trọng thêm tác động của đói nghèo. Các cuộc khủng hoảng kinh tế trên bình diện quốc gia và thiên tai ở Đông Á, Mỹ Latinh, Nam Sahara châu Phi, châu Âu và Trung Á cũng dẫn đến những bước thụt lùi nghiêm trọng trong công cuộc giảm đói nghèo (chương 9). Trái lại, thành tựu tăng trưởng ngoạn mục của Trung Quốc đã giúp giảm mạnh tình trạng đói nghèo theo thu nhập. Trong các nước Đông Á còn lại, tuy có chịu khủng hoảng tài chính nhưng tốc độ tăng trưởng cao cũng đã góp phần đáng kể vào việc giảm đói nghèo trong thập kỷ 1990.

Nhưng những bất bình đẳng ban đầu và hình

thái tăng trưởng cũng đã gây ra sự chênh lệch trong thành tựu giảm đói nghèo trên tất cả các khía cạnh của nó, với một số vùng địa lý và nhóm xã hội bị tụt hậu phía sau. Trong một số trường hợp, những khác biệt ban đầu bao gồm sự tiếp cận bất bình đẳng đối với tài sản, thị trường, cơ sở hạ tầng và sự phân bổ kỹ năng không đồng đều (chương 3, 4 và 5). Chẳng hạn, những khác biệt về giáo dục và y tế giữa các nước và trong một nước cũng phản ánh mức độ nhạy bén và tính trách nhiệm của các thể chế nhà nước trước người nghèo (chương 6). Trong các trường hợp khác, các rào cản xã hội liên quan đến giới, chủng tộc, sắc tộc và địa vị xã hội đã làm dai dẳng thêm sự đói nghèo theo thu nhập và hạ thấp thành quả y tế và giáo dục của các nhóm yếu thế về mặt xã hội (chương 7). Sự thiên lệch chính sách gây bất lợi cho các ngành sử dụng nhiều lao động như nông nghiệp và công nghiệp nhẹ ở cấp quốc gia (chương 4) hay quốc tế (chương 10) và sự thay đổi công nghệ theo hướng đòi hỏi nhiều kỹ năng (chương 4) có thể hạn chế thành tựu giảm đói nghèo theo thu nhập, cho dù tốc độ tăng trưởng không thay đổi. Chương này

cũng đã lưu ý rằng có thể có sự biến động rất lớn trong thu nhập của hộ gia đình. Điều đó làm nổi bật tầm quan trọng của việc cần hiểu rõ nguyên nhân của những rủi ro mà hộ gia đình gặp phải và những cơ chế thích hợp nhất để quản lý các rủi ro đó (chương 8 và 9).

Cuối cùng, chương này cũng đã lập luận rằng thực tế đói nghèo không chỉ dừng lại ở sự khốn cùng về vật chất và trình độ giáo dục và y tế thấp. Sự bất lực không tác động được vào các quyết định đang có ảnh hưởng đến cuộc sống của chính mình, cách xử lý yếu kém của các thể chế nhà nước và những trở ngại do các rào cản và chuẩn mực xã hội gây nên cũng là các khía cạnh khác của phúc hại. Một điểm nữa là nguy cơ dễ bị tổn thương trước các cú sốc bất lợi, thiên tai, bệnh tật và sự ngược đãi cá nhân. Khái niệm đói nghèo theo nghĩa rộng này đã giúp chúng ta hiểu sâu hơn về các nguyên nhân của đói nghèo và một tập hợp toàn diện hơn các hành động để tấn công nó. Những vấn đề này sẽ được trình bày khái quát trong chương 2 và phát triển chi tiết hơn trong các chương tiếp theo.



CHƯƠNG 2

Nguyên nhân của đói nghèo và khuôn khổ hành động

Từ Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1990

- Tăng trưởng các ngành sử dụng nhiều lao động
- Mở rộng cung ứng các dịch vụ xã hội

Đến Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 2000/2001

- Cơ hội
- Trao quyền
- An sinh

Một thập kỷ trước đây, Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1990 đã trình bày một chiến lược hai phần nhằm giảm đói nghèo:

Các nước thành công nhất trong tấn công đói nghèo đã cố vũ cho một hình thái tăng trưởng nhằm sử dụng hiệu quả lao động và đầu tư vào vốn con người cho người nghèo. Cả hai yếu tố này đều cần thiết. Yếu tố thứ nhất giúp người nghèo có cơ hội sử dụng thứ tài sản họ có sẵn

nhất - đó là sức lao động. Yếu tố thứ hai nâng cao phúc lợi trực tiếp cho họ và giúp họ có thêm khả năng để tận dụng các cơ hội mới hình thành. Kết hợp lại, chúng có thể cải thiện cuộc sống cho hầu hết người nghèo trên thế giới.

Ngân hàng Thế giới 1990 (tr. 51)

Báo cáo này cũng đã lưu ý rằng các nỗ lực nêu trên phải được bổ sung bằng một mạng lưới an sinh cho những người dân đang phải đương đầu với các cú sốc và không được hưởng lợi ích từ chiến lược này. Nhưng mạng lưới an sinh rõ ràng chỉ đóng vai trò hỗ trợ cho hai phần chính của chiến lược.

Khuôn khổ hành động của báo cáo năm 1990 được rút ra từ khái niệm đói nghèo của thời kỳ này, việc phân tích các nguyên nhân của nó, thực tiễn của những năm 1970 và 1980, và thực trạng nền kinh tế thế giới vào cuối những năm 1980. Nó coi đói nghèo là mức tiêu dùng thấp và mức thụ hưởng giáo dục và y tế thấp. Phát triển kinh tế - chủ yếu nhờ quá trình tự do hoá thương mại và thị trường, đầu tư vào cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản cho

người dân để họ tăng cường nguồn vốn con người của mình - được xem là các nhân tố then chốt để giảm đói nghèo.

Với những thành tựu trong năm 1989, thực tiễn làm căn cứ cho báo cáo năm 1990 là một bức tranh tương phản giữa một mặt là những gì đã diễn ra trong thập niên 1970 và 1980 ở Đông Á, nơi đói nghèo đã được giảm mạnh, và mặt khác là ở châu Phi, Mỹ Latinh và Nam Á, nơi đói nghèo giảm không đáng kể, thậm chí còn tăng. Tại sao Ấn Độ lại có thành tựu về giảm đói nghèo theo thu nhập và phi thu nhập (giáo dục và y tế) vượt trội so với Braxin trong những năm 1970 và 1980? Câu trả lời là nhờ tăng trưởng của các ngành sử dụng nhiều lao động và mở rộng việc cung ứng các dịch vụ xã hội - chiến lược hai phần mà báo cáo đã nêu.

Báo cáo này sử dụng các bằng chứng mới và hướng tư duy đa ngành mới mà sự kết hợp giữa chúng sẽ mở rộng thêm các khả năng lựa chọn chính sách phát triển nhằm giảm đói nghèo trên

các khía cạnh đa chiều của nó. Thực tế đã khẳng định rằng tăng trưởng trên phạm vi cả nước sẽ cải thiện được thu nhập cho người nghèo - và về lâu dài, sẽ giảm được đói nghèo phi thu nhập. Mở rộng năng lực con người của người nghèo vẫn là vấn đề trọng tâm của bất kỳ chiến lược giảm đói nghèo nào, không chỉ do những giá trị nội thân của những năng lực về giáo dục và y tế này, mà còn vì chúng là những công cụ bổ sung thêm cho khía cạnh phúc lợi khác, trong đó có thu nhập.

Nhưng kinh nghiệm của thập kỷ 1990 cho thấy:

- Tăng trưởng không thể khởi động hoặc chấm dứt theo ý muốn. Cải cách thị trường thực sự có thể thúc đẩy tăng trưởng và giúp đỡ người nghèo, nhưng chúng cũng có thể là một nguyên nhân gây ra sự phân bổ sai. Tác động của cải cách thị trường rất phức tạp, có quan hệ sâu xa với các thể chế và cấu trúc chính trị xã hội. Kinh nghiệm chuyên đổi, nhất là của

BRAXIN

Braxin đã có những cải thiện đáng kể trong các chỉ số xã hội. Tỷ lệ học sinh tiểu học rớt đã tăng từ 88,2% năm 1992 lên đến 97,1% năm 1997. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em đã giảm từ 62 trên 1.000 ca sinh vào giữa những năm 1980 xuống còn 38 vào giữa những năm 1990. Phần lớn cơ sở hạ tầng thành thị đều hỗ trợ cho người nghèo. Các chương trình mới đã bảo đảm mức chi tiêu tối thiểu trên đầu người cho y tế cơ sở và mức chi tiêu tối thiểu trên một học sinh cho giáo dục tiểu học. Các sáng kiến khuyến khích trẻ em đến trường gồm có chương trình Bolsa Escola, trong đó các gia đình nghèo được trợ cấp nếu họ cho con em đến trường.

Mặc dù có nhiều tiến bộ nhưng sự bất bình đẳng về y tế và giáo dục vẫn còn rất lớn, với nhóm một phần năm nghèo nhất trong dân số chỉ được hưởng ba năm đi học, trong khi nhóm một phần năm giàu nhất được hưởng trên chín năm. Người nghèo theo thước đo thu nhập vẫn rơi ghế nhà trường với những kỹ năng không tương xứng với

một nước có mức thu nhập trung bình đang hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu. Và vấn đề giảm đói nghèo theo thu nhập xem chừng vẫn còn rất khó khăn. Quả thực, trong một môi trường kinh tế vĩ mô bất ổn định của thập niên 1980 và đầu thập niên 1990, đói nghèo đã tăng lên. Hai sự kiện gần đây đã khẳng định rằng các nhóm dễ bị tổn thương nhất trước sự bất an về kinh tế là những nhóm có diện đói nghèo cao nhất. Hạn hán ở Đông Bắc đã gây thiệt hại nghiêm trọng cho nông dân nghèo ở nông thôn, và tác động lan truyền của cuộc khủng hoảng Đông Á, tuy nhẹ hơn người ta tưởng, đã làm giảm thu nhập của những người lao động có trình độ học vấn thấp nhất.

Một số mục tiêu hành động ưu tiên có thể dẫn chứng ra đây là: tạo thêm công ăn việc làm bằng cách đầu tư có hiệu quả và quản lý kinh tế vĩ mô thận trọng rõ ràng là vấn đề trung tâm để tăng thêm cơ hội tạo thu nhập. Nhưng trừ phi sự bất bình đẳng cơ cấu được giải quyết hữu hiệu, bằng không thì lợi

ích đối với người nghèo sẽ rất nhỏ nhoi. Để giảm bớt sự bất bình đẳng cơ cấu, một chương trình cải cách ruộng đất lớn đang được triển khai và đã có những kết quả thi điểm khả quan trong cuộc cải cách ruộng đất theo phương thức thỏa thuận ở miền Đông Bắc. Trong những chương trình về giáo dục đang tiến hành, bước tiếp theo có thể sẽ cần những cuộc cải cách thậm chí sâu rộng hơn, thu hút đồng đảo hơn sự tham gia của quần chúng - rất nhiều để xuất trong số này hiện đang được thảo luận. Chính phủ cũng đang tiếp tục giảm dần tiêu chuẩn về đối tượng được quyền hưởng thụ theo quy định của hiến pháp, điều vốn đang bỏ buộc khả năng thực hành chi tiêu công cộng. Cuối cùng, các phương thức phát triển thành công xuất phát từ cộng đồng - trong việc nâng cấp đô thị, đầu tư vào nông trại nhỏ và phát triển các cơ sở y tế cộng đồng - hứa hẹn có thể làm được nhiều điều, một khi huy động được sức mạnh của người dân.

các nước thuộc Liên Xô cũ, đã minh chứng một cách sống động rằng cải cách thị trường mà không có các thể chế có hiệu lực trong nước thì có thể sẽ không tạo ra tăng trưởng và giảm đói nghèo. Hơn nữa, rõ ràng thay đổi công nghệ trong thập kỷ vừa qua ngày càng có xu hướng đòi hỏi nhiều kỹ năng. Vì thế, trái với những gì mà người ta mong muốn hoặc chờ đợi, hình thái tăng trưởng ở các nước đang phát triển không nhất thiết là mang tính chất sử dụng nhiều lao động giản đơn.

- Việc chú trọng vào các dịch vụ xã hội nhằm gây dựng nguồn vốn con người xem ra đã đánh giá quá lạc quan về điều kiện thể chế, xã hội và chính trị của các hành động chung. Đầu tư công cộng vào giáo dục và y tế cơ sở ở các nước đang phát triển đang tăng lên - tuy ở một số nước có tăng chậm hơn GDP, một điều có thể phản ánh sự thiếu quyết tâm trong việc mở rộng dịch vụ xã hội. Tại nhiều nước, chi tiêu xã hội còn có xu hướng giảm dần. Ngoài ra, các khoản đầu tư đó không hữu hiệu như dự kiến, phần nào là do những vấn đề nghiêm trọng liên quan đến chất lượng và tính nhạy bén trước nhu cầu của người nghèo - những thất bại về thể chế đã

được nhấn mạnh trong nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo* và các nghiên cứu khác. Nhưng cũng đã có những thành công, ngay cả khi các điều kiện về nguồn lực dường như rất khó khăn. Thực tiễn và nghiên cứu đã cho thấy tính hữu hiệu trong việc cung ứng dịch vụ phụ thuộc rất nhiều vào năng lực thể chế địa phương, cơ cấu thị trường và các hình thái gây ảnh hưởng chính trị.

- Có một trường hợp điển hình về việc đưa vấn đề về nguy cơ tổn thương và cách quản lý nó vào vị trí trung tâm. Công tác giảm đói nghèo có sự tham gia của người dân đã làm nổi bật vai trò của nguy cơ dễ bị tổn thương trước các cú sốc về kinh tế, sức khỏe và cú sốc cá nhân. Đó chính là những cuộc khủng hoảng tài chính trong thập kỷ 1990 - không chỉ riêng Đông Á, một thí dụ điển hình về thành công trong phát triển và giảm đói nghèo - và hàng loạt các vụ thiên tai khủng khiếp.
- Bất bình đẳng chỉ là vấn đề đứng đằng sau các chương trình nghị sự - thuộc về lĩnh vực của những tư tưởng và kinh nghiệm, và trong các bài thuyết trình chính trị ở nhiều nước đang phát triển (và phát triển). Nhưng những công trình nghiên cứu mới đã cho

TRUNG QUỐC

Trung Quốc nổi bật với thành tựu phi thường trong việc giảm đói nghèo theo thu nhập và trình độ giáo dục và y tế cao của mình. Nhưng nước này cũng đang có sự gia tăng bất bình đẳng đáng kể - giữa thị trấn và nông thôn, giữa các vùng duyên hải và sâu trong nội địa Trung Quốc. Người nghèo ở các vùng bán sơn địa và sâu trong nội địa tham gia rất ít vào sự tăng trưởng.

Cơ cấu hệ thống an sinh chính thức đang trong thời kỳ chuyển đổi, và người ta ngày càng lo ngại về những phần kém năng động của khu vực thành thị Trung Quốc, nơi đang diễn ra sự khởi đầu của một cuộc cải cách cơ bản về doanh nghiệp nhà nước và công chức nhà nước. Việc bảo đảm an sinh chính thức ở vùng nông thôn luôn kém cỏi hơn, nhưng những bằng chứng nhỏ lẻ

đã cho thấy rằng các cơ chế làng xã tiếp tục tạo ra nguồn an ninh lương thực ở mức độ cao thông qua quá trình phân chia ruộng đất - một hiện tượng phổ biến về mặt chính trị trong các làng xã, được khẳng định qua các lá phiếu dân chủ.

Ba lĩnh vực hành động được dẫn chứng ra đây. Thứ nhất, việc duy trì tốc độ tăng trưởng cao bằng hoạt động đầu tư ngoài quốc doanh ở mức cao là điều cốt yếu nếu muốn có một quá trình giảm biên chế nhẹ nhàng trong các hoạt động thiếu hiệu quả của khu vực nhà nước và một cuộc cải cách thuận lợi các quy định bảo đảm xã hội cho cán bộ nhà nước. Nếu sự đình trệ kéo dài thì mức độ bất an trong các lĩnh vực phụ thuộc vào nền sản xuất quốc doanh hiện đang không có hiệu quả có

thể sẽ rất gay gắt. Thứ hai, quá trình hội nhập sườn số của Trung Quốc vào hệ thống thương mại quốc tế sẽ là nhân tố then chốt để tiếp tục tiến hành cải cách mà vẫn bảo đảm được ổn định kinh tế và tạo thêm công ăn việc làm đều đặn. Nhưng nếu muốn cho những cơ hội mới này không làm sự bất bình đẳng mở rộng thì chúng phải được đi kèm bằng sự chú trọng hơn nữa đến việc gây dựng tài sản cho những người sống ở các vùng nghèo hơn. Thứ ba, duy trì các hoạt động phát triển nông thôn kết hợp theo vùng tại các vùng nghèo và ở sâu trong nội địa Trung Quốc, và khai quật hơn, cân đối đầu tư giữa các vùng địa lý phải là một phần quan trọng trong bất kỳ chiến lược tổng thể nào.

thấy tầm quan trọng của sự bất bình đẳng theo giới, chủng tộc và sắc tộc - coi đó là một khía cạnh và cũng là một nguyên nhân dẫn đến đói nghèo. Sự chia rẽ xã hội, kinh tế và sắc tộc thường là những nguyên nhân dẫn đến phát triển kém hoặc không phát triển. Trong trường hợp cực đoan, cái vòng luẩn quẩn của sự chia rẽ xã hội và thoái triển sẽ làm bùng nổ những xung đột nội bộ, như ở Bosnia và Herzegovina và Sierra Leone, để lại những hậu quả khủng khiếp cho nhân dân.

- Các sức mạnh hội nhập, thông tin và tiến bộ công nghệ toàn cầu đang tiến triển nhanh chóng, mang lại lợi thế to lớn cho một số người. Nhưng nó lại bỏ qua nhiều đối tượng khác. Các luồng vốn tư nhân hiện nay đang lấn át các luồng chính thức trên thế giới, và tuy có tiếp thêm sức cho sự phát triển kinh tế tích cực nhưng chúng lại bỏ qua hay gây bất lợi cho những quốc gia có điều kiện kinh tế yếu kém.

Các bằng chứng và hướng tư duy mới không phủ định những chiến lược trước đây - thí dụ như chiến lược trong *Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1990*. Nhưng chúng cũng chỉ rõ sự cần thiết phải mở rộng thêm nội dung thảo luận. Tấn công đói nghèo đòi hỏi phải có những hành động không chỉ bó hẹp trong lĩnh vực kinh tế. Và hành động chung cần tiến xa hơn việc chỉ đơn thuần đầu tư vào các dịch vụ xã hội và dỡ bỏ những xu hướng bất lợi cho lao động trong các chính sách can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế.

Nhận rõ sự cần thiết phải có một chương trình nghị sự bao quát hơn, báo cáo này đề xuất một khuôn khổ chung cho các hành động trong ba lĩnh vực không kém phần quan trọng:

- *Mở rộng cơ hội*: tạo thêm cơ hội kinh tế cho người nghèo bằng cách thúc đẩy tăng trưởng chung, gây dựng tài sản cho họ và tăng cường lợi suất trên những tài sản đó, thông qua việc kết hợp các hành động thị trường và phi thị trường (phần II).
- *Thúc đẩy sự trao quyền*: khiến các thể chế nhà nước có trách nhiệm hơn và nhạy bén hơn trước người nghèo, tăng cường sự tham gia của người nghèo vào các quá trình chính trị và ra quyết định ở địa phương, dỡ bỏ các

rào cản xã hội vốn là nguồn gốc gây ra sự phân biệt giới, chủng tộc, sắc tộc và địa vị xã hội (phần III).

- *Tăng cường an sinh*: giảm bớt nguy cơ tổn thương của người nghèo do ốm đau, các cú sốc kinh tế, sự phân bổ sai do chính sách gây ra, thiên tai và nạn bạo lực, cũng như giúp họ chống chọi với những cú sốc bất lợi khi chúng xảy ra (phần IV).

Cơ hội, sự trao quyền và an sinh là những giá trị nội thân của người nghèo. Do giữa chúng có tác động bổ sung quan trọng cho nhau nên một chiến lược giảm đói nghèo hữu hiệu phải có những hành động trên cả ba mặt trận này, với sự góp sức của tất cả các đối tượng trong xã hội - chính phủ, các tổ chức đoàn thể, khu vực tư nhân và bản thân người nghèo.

Các hành động không chỉ bó hẹp trong phạm vi từng nước riêng lẻ trong thế giới thứ ba. Khai thác các lực lượng toàn cầu theo hướng ưu tiên cho các nước nghèo và người nghèo sẽ là điều cần thiết. Cần có những hành động để thúc đẩy sự ổn định tài chính toàn cầu - và để bảo đảm rằng các nước nghèo không bị tụt lại đằng sau bởi các tiến bộ trong công nghệ, khoa học và nghiên cứu y học. Thị trường của các nước giàu phải mở cửa cho sản phẩm từ các nước nghèo, và cần tăng cường viện trợ cũng như những nỗ lực giảm nợ để giúp người nghèo tự cứu lấy mình. Các nước nghèo và người nghèo cần có tiếng nói và ảnh hưởng trên các diễn đàn quốc tế (phần V).

Nguyên nhân của đói nghèo

Một hướng để tìm ra nguyên nhân của đói nghèo là khảo sát các khía cạnh khác nhau đã được người nghèo nhắc đến:

- Thiếu thu nhập và tài sản để đáp ứng các nhu cầu thiết yếu cơ bản - lương thực, nhà ở, quần áo, và một trình độ giáo dục và y tế chấp nhận được.
- Cảm nhận về sự thiếu tiếng nói và quyền lực trong các thể chế của nhà nước và xã hội.
- Nguy cơ dễ bị tổn thương trước các cú sốc bất lợi, gắn liền với sự thiếu khả năng chống chọi nổi với chúng.

Để hiểu rõ các yếu tố quyết định đến đói nghèo trên tất cả các phương diện, cần nghĩ đến vấn đề tài sản của người dân, lợi suất (hay năng suất) của những tài sản đó và tính bất ổn định của mức lợi suất đó. Những tài sản này tồn tại dưới các dạng:

- Tài sản *con người*, như khả năng có được sức lao động cơ bản, kỹ năng và sức khoẻ tốt.
- Tài sản *tự nhiên*, như đất đai.
- Tài sản *vật chất*, như tiếp cận được đến cơ sở hạ tầng.
- Tài sản *tài chính*, như tiết kiệm và được vay vốn.
- Tài sản *xã hội*, như các mối quan hệ và trách nhiệm đối với nhau để khi cần có thể nhờ cậy và ảnh hưởng chính trị đối với các nguồn lực.

Lợi suất trên các tài sản này phụ thuộc vào khả năng tiếp cận thị trường và tất cả các tác động của địa phương, quốc gia và quốc tế đến lợi suất trên các thị trường này. Nhưng lợi suất không chỉ phụ thuộc vào hành vi của thị trường, mà nó còn tùy thuộc vào kết quả tác động của các thể chế nhà nước và xã hội. Quyền sở hữu tài sản chủ yếu và lợi suất trên các tài sản đó không chỉ là một lực lượng kinh

tế, mà còn là lực lượng chính trị xã hội nền tảng. Khả năng tiếp cận tài sản phụ thuộc vào cấu trúc pháp lý, là cái xác lập và bảo đảm quyền sở hữu tư nhân hoặc các chuẩn mực thông thường, là cái quyết định các nguồn tài sản chung. Khả năng tiếp cận này cũng có thể chịu ảnh hưởng bởi sự phân biệt đối xử công khai hoặc ngầm ngấm theo giới, chủng tộc, sắc tộc hoặc địa vị xã hội. Cả khả năng tiếp cận tài sản lẫn lợi suất trên các tài sản đó đều chịu ảnh hưởng bởi các chính sách công và sự can thiệp của nhà nước, mà điều này lại do ảnh hưởng chính trị của các nhóm người khác nhau quyết định.

Một điều quan trọng khác nữa là tính bất ổn định của mức lợi suất. Sự bất ổn định này là do những biến động thất thường của thị trường, điều kiện thời tiết, và trong một số xã hội còn có cả các điều kiện chính trị rối ren. Tính bất ổn định này không chỉ ảnh hưởng đến mức lợi suất, mà còn đến cả giá trị của tài sản, chẳng hạn như các cú sốc làm tổn hao sức khoẻ, phá huỷ các tài sản tự nhiên và vật chất, hoặc làm kiệt quệ nguồn tiết kiệm.

ẤN ĐỘ

Ấn Độ đã phải chịu sự suy thoái nghiêm trọng trong giáo dục và y tế - nhất là ở miền Bắc, nơi mà sự bất công theo đẳng cấp, giai cấp và theo giới còn hết sức nặng nề. Trong các nghiên cứu ở bang Bihar và Uttar Pradesh, phụ nữ và nam giới nghèo đều nhận mạnh đến nguy cơ bị tổn thương vô cùng lớn của họ và sự bất lực của các thể chế nhà nước, từ trường học đến cảnh sát.

Trước đây, công cuộc giảm đói nghèo ở Ấn Độ tụt xa so với các nước Đông Á, do tăng trưởng chậm và rất ít tiến bộ trong việc đẩy mạnh giáo dục phổ cập và y tế cơ sở. Tuy nhiên, gần đây hơn, tăng trưởng đã được đẩy mạnh và đói nghèo đã giảm, cho dù tác động thực sự của tăng trưởng đến giảm đói nghèo vẫn còn là vấn đề cần bàn cãi vì những vướng mắc trong việc

đo lường (xem khung 1.8).

Ngay trong bản thân nước Ấn Độ cũng có nhiều sự chênh lệch rõ rệt - với miền Nam, nhất là bang Kerala, có trình độ giáo dục và y tế tốt hơn rất nhiều. Kerala có tuổi thọ bình quân cao hơn cả Washington D.C., cho dù mức thu nhập thì thấp hơn rất xa. Sở dĩ các hành động của nhà nước ở Kerala có hiệu lực là do bang này có truyền thống về sự huy động quần chúng về mặt chính trị và xã hội từ lâu đời.

Mục tiêu ưu tiên để hành động của Ấn Độ là gì? Đẩy mạnh công cuộc xoá đói giảm nghèo đòi hỏi tăng trưởng nhanh hơn, mà điều này lại yêu cầu phải tự do hoá, nhất là trong nông nghiệp, trang bị tốt hơn cơ sở hạ tầng, thứ mà hiện nay còn thiếu trầm trọng ở hầu hết các vùng của Ấn Độ. Trong

các lĩnh vực còn rất nghèo nàn như giáo dục và y tế, sự phát triển cơ sở hạ tầng xã hội là điều cốt yếu. Mở rộng dịch vụ giáo dục và y tế cơ sở sẽ đòi hỏi chính quyền bang phải xoay chuyển được tình trạng thâm hụt ngân sách của mình do việc trợ cấp cho ngành năng lượng thua lỗ đã bòn rút hết chi tiêu cho các lĩnh vực xã hội. Chi tiêu nhiều hơn sẽ có nghĩa là phải cải tổ sâu sắc cách quản lý nhà nước, vốn thương là khâu yếu nhất trong các vùng nghèo nhất của Ấn Độ, và đấu tranh chống hiện tượng giáo viên bỏ giờ. Đồng thời cũng cần bình đẳng hơn trong việc cung cấp dịch vụ, và điều này đòi hỏi phải tăng cường quyền lực cho phụ nữ và những người thuộc các đẳng cấp thấp.

Thiếu thu nhập và tài sản

Nếu lúc này anh chưa có việc làm thì anh sẽ phải làm nhiều mà được trả công ít.

- Một phụ nữ trẻ từ Dimitrovgrad, Bungari

Một số người có đất, nhưng họ không thể mua nổi phân bón; nếu người nào làm việc cần cù, họ cũng không được trả hậu; còn nếu họ làm việc công nhật thì họ cũng chẳng được trả xứng đáng.

- Cackchiquel Indian, Goatemala

Người nghèo luôn luôn nhắc đến việc phải lao động cật lực để cải thiện cuộc sống. Mức độ giàu có chung của một nước có ảnh hưởng quan trọng đến điều này: khi quốc gia trở nên giàu có hơn, thì nói chung, người nghèo của những nước này cũng khấm khá lên, nhờ cơ chế chủ yếu là được trả công cao hơn. Cùng với sự tăng trưởng kinh tế, đói nghèo theo thu nhập sẽ giảm xuống; còn khi kinh tế đi xuống thì đói nghèo tăng (hình 2.1). Một số nước ở Đông Á đã duy trì được tốc độ tăng GDP trên đầu người 4-

5% trong suốt bốn thập kỷ, nhờ đó đã cải thiện nhanh chóng mức sống và trình độ giáo dục, y tế cho người nghèo và cho mọi người dân. Tại các nước khác, mà chủ yếu là ở châu Phi, đã có hiện tượng thoái triển hoặc không tăng trưởng trong cùng thời gian đó, vì thế không có chút cải thiện nào ngay cả trong mức sống trung bình.

Tuy tăng trưởng kinh tế có liên quan chặt chẽ đến giảm đói nghèo, nhưng liệu mức độ tăng trưởng được chuyển thành mức đói nghèo thấp hơn hay không còn phụ thuộc vào tình trạng bất bình đẳng ban đầu trong phân phối thu nhập và cách thức thay đổi của hình thái phân phối này qua thời gian. Tăng trưởng và tác dụng của nó đến giảm đói nghèo cũng còn tùy thuộc vào một cơ chế quản lý nhà nước ổn định, hợp lý. Vì thế, đương đầu với sự bất bình đẳng kinh tế xã hội và xây dựng các thể chế lành mạnh có thể rất quan trọng đối với việc tạo ra một nền móng xã hội bền vững cho sự tăng trưởng chung, cũng như để bảo đảm rằng người nghèo sẽ được hưởng đáng kể những thành quả của sự tăng trưởng đó.

GIÓCĐANI

Vào cuối thập niên 1980, đói nghèo và bất bình đẳng ở Giócđani đã tăng lên do hậu quả của cú sốc kinh tế vĩ mô. Nhưng từ năm 1992 đến 1997, Giócđani đã giảm được tình trạng đói nghèo theo thu nhập, tuy tốc độ giảm GDP trên đầu người còn chậm chạp - thậm chí có những lúc còn thụt lùi. Giải thích cho sự giảm bớt mức độ bất bình đẳng một phần là do việc bãi bỏ chương trình trợ cấp lương thực không tiến bộ, kèm theo với việc mở rộng mạng lưới an sinh của chính phủ (Ngân hàng Thế giới 1999q). Để duy trì những thành quả này, điều quan trọng là phải đẩy mạnh được tăng trưởng - để có đủ tiền hơn cho các khoản chi tiêu xã hội và trực tiếp tạo thêm cơ hội cho người nghèo.

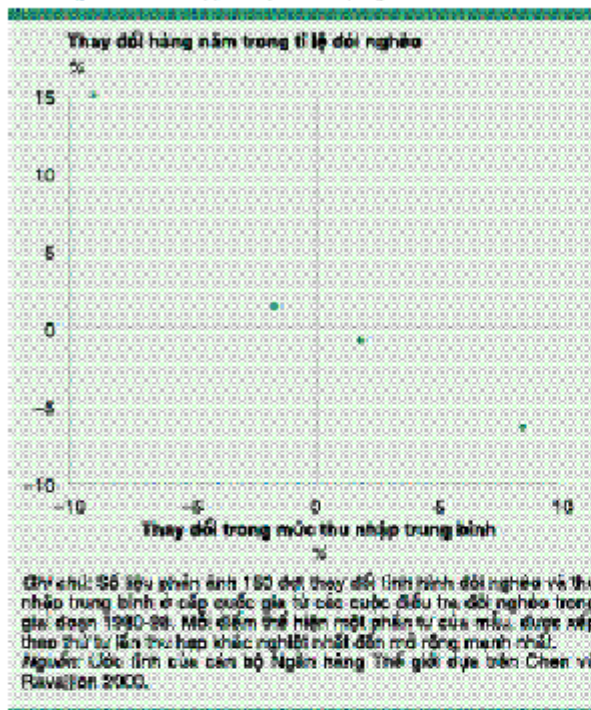
Trợ giúp của chính phủ rất có ấn tượng - trợ cấp tiền mặt có mục tiêu và ưu tiên cho phụ nữ, chủ hộ cao tuổi và những người tàn tật; chương trình tín

dụng nhỏ và các lợi ích của bảo hiểm y tế. Nhưng do chú trọng đến đối tượng nghèo thường xuyên chứ không phải nghèo tạm thời nên các chương trình của chính phủ đã không giải quyết được tình bế tắc của tình hình đói nghèo ở Giócđani. Do đó, nguy cơ tổn thương của người nghèo và gần nghèo trước những cú sốc bên ngoài còn cao, tuy phần nào đã được giảm dịu bớt nhờ các hoạt động từ thiện tích cực của các tổ chức phi chính phủ và tôn giáo, những lực lượng hỗ trợ cho một mạng lưới gia đình và cộng đồng mạnh. Nguy cơ dễ bị tổn thương này có thể được giải quyết nhờ các chương trình việc làm công cộng dựa vào cộng đồng - các chương trình sẽ tạo thêm việc làm lương thấp và nhờ bảo hiểm và trợ giúp thất nghiệp. Quỹ Viện trợ quốc gia (quản lý mạng lưới an sinh của chính phủ) có thể tìm ra các phương tiện trợ giúp khác bằng cách

tập hợp ý kiến từ các đối tượng thụ hưởng. Cuộc điều tra về cung ứng dịch vụ năm 1998 đã phản ánh sự thất vọng của các đối tượng thụ hưởng. Những người này đã phàn nàn về những thủ tục khó khăn và phiền phức, việc tùy tiện hủy bỏ các khoản trợ cấp và sự trợ giúp không thoả đáng. Quỹ này đã có chuyển biến trước một số ý kiến tiên, nhờ đó đã đáp ứng tốt hơn yêu cầu về một tinh thần trách nhiệm thực thụ và tăng cường thêm được quyền lực cho người nghèo.

Người Giócđani sẽ được lợi nhiều từ thoả thuận hoà bình Ả-rập- Ixraen đã chờ đợi từ lâu. Nhưng để những lợi ích này chuyển thành lợi ích vật chất thì người Giócđani cần phải có những công cụ mà nền giáo dục tạo ra. Ví thế, không ngừng chú trọng vào việc bảo đảm khả năng tiếp cận các dịch vụ giáo dục cơ sở là điều kiện thiết yếu cả trong ngắn hạn và dài hạn.

Hình 2.1
Đói nghèo thể hiện mối quan hệ chặt chẽ với những lần thu hẹp hay mở rộng kinh tế



Không có tiếng nói và không có quyền lực - cơ sở thể chế của đói nghèo

Những người nghèo về vật chất cảm nhận sâu sắc việc họ không có tiếng nói và chịu phụ thuộc (xem khung 1.1 ở chương 1). Do không tự bảo vệ được mình, họ phải chịu sự thô bạo, nhục mạ, đối xử tàn bạo và bóc lột trong tay các thể chế của nhà nước và xã hội (khung 2.1). Thiếu vắng các quy định luật pháp, không được bảo vệ trước bạo lực, sự bóc lột và hăm dọa, thiếu phép lịch sự và không lường trước được khi tiếp xúc với các công chức nhà nước - tất cả đều đã gây ra một gánh nặng lớn cho người nghèo. Họ đã bị cản trở, không tận dụng được những cơ hội kinh tế mới hoặc tham gia vào các hoạt động bên ngoài phạm vi an toàn bao quanh họ. Mối đe dọa từ các thể lực con người và quyền lực hành chính quan liêu tùy tiện đã khiến họ rất khó tham gia vào những công việc chung để được biểu đạt lợi ích của mình và được người khác quan tâm đến mình. Các thể chế nhà nước vô trách nhiệm và xơ cứng là một trong những nguyên nhân gây ra sự tiến bộ tương đối chậm chạp trong việc mở rộng các tài sản con người cho người nghèo.

Khung 2.1

Tác động qua lại với các thể chế nhà nước: tiếng nói của người nghèo

Mặc dù có nhiều trường hợp rất tuyệt vời, nhưng người nghèo trong công trình nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo* nói chung vẫn xếp các thể chế nhà nước là ít có các tính chất: công bằng, trung thực, phù hợp, hiệu lực và có trách nhiệm. Tuy vậy, họ vẫn xem các tổ chức nhà nước là có vai trò quan trọng trong cuộc sống của họ, và họ có một khái niệm rõ ràng về chất lượng họ muốn được thấy ở các thể chế mà họ sẽ phải tiếp xúc.

Ở Ấn Độ, đặc điểm của các tổ chức tín dụng có thể ngăn cản không cho người nghèo vay vốn ngân hàng. Người nghèo ở nhiều nơi cũng cho biết có sự tham nhũng tràn lan trong hệ thống chăm sóc y tế. Nhưng khi đứng trước tình trạng sức khỏe bị đe dọa, họ cảm thấy không có lựa chọn nào khác là phải chấp nhận đưa hối lộ. Ở Maxêđonia, người dân đã kết luận: "Không ai muốn bạn đến với hai bàn tay trắng".

Hành vi của những người cung cấp dịch vụ y tế đã trở thành một trở lực nữa đối với những ai đang cần dịch vụ y tế. Trong nhiều vùng ở Tanzania, phụ nữ, nam giới và thanh niên đã nhiều lần nhắc đi nhắc lại là họ bị đối xử như súc vật, tồi tệ hơn cả con chó. Họ còn cho biết rằng, thậm chí ngay cả

trước khi có cơ hội để kể bệnh, họ đã bị quát nạt, bị gọi là có mùi kinh tởm, lưới biếng và không đáng một xu.

Người nghèo ở nhiều nước đã nói rằng họ phải chờ đợi rất lâu trong khi người giàu chen lên đầu hàng.

Ở châu Âu và Trung Á, những người về hưu đang cố nhặt nhạnh những đồng lương hưu ít ỏi đã phải chịu đựng những thủ tục hành chính rườm rà vô tận, các nhân viên thô lỗ và vô trách nhiệm và giấu diếm thông tin. Người nghèo ở nhiều vùng còn chỉ trích thị trường và các cơ quan địa phương là tùy tiện, không hiệu quả và thường tham nhũng (tuy cũng có nhiều trường hợp ngoại lệ).

Người nghèo mong mỗi cô được những thể chế công bằng, tôn trọng, trung thực, biết tiếp thu, đáng tin cậy và không tham nhũng. Một phụ nữ nghèo ở Vila Junqueira, Braxin đã tổng kết:

Một thể chế không được kỳ thị người dân chỉ vì họ ăn mặc xoàng xĩnh hay vì họ là người da đen. Nếu anh mặc áo vét, anh sẽ được đối xử như một quý ông; còn nếu anh đi dép lê thì sẽ bị tổng cổ ra ngoài.

Nguồn: Narayan, Chambers, Shah và Petesch 2000; Narayan, Patel, Schaff, Rademacher và Koch-Schulte 2000.

Trong xã hội nông nghiệp, việc người nghèo thiếu tài sản và cơ hội kiếm thu nhập đã cột chặt họ vào các ông chủ đất giàu có trong mối quan hệ chủ tớ. Còn đối với phụ nữ, không có tiết kiệm và tài sản đã loại trừ họ khỏi khả năng có được một vai trò độc lập hơn trong việc ra quyết định trong hộ gia đình và trong cộng đồng.

Các chuẩn mực và rào cản xã hội cũng góp phần làm người nghèo không có tiếng nói và quyền lực. Tuy văn hoá địa phương có những giá trị nội thân nhất định, nhưng đôi khi chúng cũng trở thành lực cản đối với việc giảm bớt sự khốn cùng của con người. Sự bất bình đẳng giữa nam và nữ là điều phổ biến hầu như trong tất cả các xã hội. Phụ nữ nghèo bị phân biệt đối xử trong gia đình và trên thị trường đất đai, lao động và tín dụng. Điều này vừa gây ra đói nghèo vừa kìm hãm phát triển - vì tổ chức của phụ nữ là một nguồn mạnh mẽ mang lại những lợi ích cho con người, nhất là cho trẻ em. Phân biệt đối xử theo chủng tộc, tôn giáo tín ngưỡng, địa vị xã hội và sắc tộc cũng có tác động tương tự.

Nguy cơ dễ bị tổn thương

Ba năm trước đây là một thời kỳ rất tồi tệ. Nạn lụt đã cướp đi tất cả mùa màng của chúng tôi, và quanh đây, nạn đói đã hoành hành, cho đến khi rất nhiều người chết đói. Phải có đến

hàng tá người chết, chủ yếu là người già và trẻ nhỏ. Không ai có thể giúp đỡ họ. Người thân của họ trong làng cũng chẳng có cái mà ăn; không ai có đủ lương thực cho con cái mình, nói gì đến con cái của anh em, chứ bác. Chỉ có một số người có người thân giàu có ở nơi khác là có thể giúp đỡ được họ.

- Một dân làng nghèo ở Bánanah

Trong hoàn cảnh của những người nghèo và gần nghèo, nguy cơ tổn thương luôn là một yếu tố đồng hành không tách rời của sự khốn cùng về vật chất và con người. Họ phải sống và trồng trọt trên những mảnh đất nhỏ bé, mưa nắng thất thường. Họ sống trong những khu dân cư đô thị chen chúc mà chỉ cần một trận mưa lớn cũng có thể cuốn trôi nhà cửa của họ. Họ chỉ có việc làm tạm bợ trong khu vực chính thức hoặc phi chính thức. Họ có nguy cơ mắc các bệnh như sốt rét hay ho lao rất lớn. Họ cũng bị đe dọa bởi sự bất bố tùy tiện hay đối xử tàn tệ của các nhà chức trách địa phương. Và họ, nhất là những người phụ nữ, có nguy cơ bị xã hội gạt ra rìa và trở thành nạn nhân của nạn bạo hành và tội ác.

Những rủi ro mà người nghèo phải đối mặt do tình trạng nghèo hèn của họ chính là nguyên nhân khiến họ rất dễ bị tổn thương. Nhưng

LIÊN BANG NGA

Giống như các nước khác thuộc Liên Xô cũ, nước Nga đã phải chứng kiến một sự tăng mạnh cả về đói nghèo, bất bình đẳng và tỷ lệ tử vong ở người lớn. Người dân Nga đã phải chịu một sự bất an ngày càng gay gắt - do sự bất ổn định kinh tế vĩ mô, mất đi những hình thức an sinh gắn liền với nghề nghiệp cũ và tình trạng bạo lực lan tràn khắp nơi - và tâm lý nặng nề, căng thẳng do sự gia tăng tình trạng đói nghèo. Mặc dù quả tính bầu cử đóng vai trò quan trọng trong việc tăng cường sức mạnh cho người dân, nhưng điều này đã bị triệt tiêu bởi sự cảm nhận sâu sắc về sự mất quyền lực, bắt nguồn từ những nguyên nhân mới gây ra sự bất an và từ những vấn đề nảy sinh do những kẻ có thể lực đã

lũng đoạn nhà nước. Khi những kẻ đầu sỏ chính trị cũng tham gia chiếm đoạt các tài sản đã tư nhân hoá và các đặc lợi thì sự gia tăng bất bình đẳng không còn là sản phẩm của bản thân quá trình cải cách định hướng thị trường mà là của sự tương tác giữa cải cách với cơ cấu chính trị và thể chế trong quá trình chuyển đổi.

Mục tiêu ưu tiên cho các hành động giảm đói nghèo là gì? Vấn đề cần bản để cải thiện môi trường chung là phải hạn chế sự lũng đoạn nhà nước ở cấp quốc gia của những kẻ có thể lực, trong đó có việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách thị trường để phân chia bớt quyền lực kinh tế. Sự bất bình đẳng cơ cấu hiện nay, có quan hệ mật thiết với

cấu trúc chính trị, đã làm nảy sinh nguy cơ ngày càng bị lún sâu, nếu đến nay điều đó chưa xảy ra. Giải quyết các vấn đề liên quan trong cơ chế quản lý nhà nước dường như là điều kiện tiên quyết để giảm bớt sự bất ổn định kinh tế vĩ mô và cần phải có một môi trường kinh doanh thuận lợi cho đầu tư để bù đắp sự mất mát to lớn về việc làm trong khu vực chính thức. Đó cũng là điều kiện tiên quyết đối với việc phân bổ ngân sách có lợi cho người nghèo, được hậu thuẫn bởi quá trình phi tập trung hoá và sự tham gia của đồng đảo người dân, nhằm nâng cao tính trách nhiệm và nhạy bén trong việc cung ứng dịch vụ.

nguyên nhân sâu xa hơn là việc không thể giảm nhẹ hay hạn chế tối đa các rủi ro hoặc chống chọi được với các cú sốc - đây vừa là nguyên nhân vừa là kết quả của các khía cạnh khác của đói nghèo. Nghèo nàn về các tài sản vật chất, tự nhiên và tài chính đã khiến người nghèo đặc biệt dễ bị tổn thương trước những cú sốc có hại - những người có nhiều tài sản hơn có thể vượt qua được những cú sốc này nếu chúng chỉ mang tính tạm thời. Thiếu thốn những tài sản cần thiết sẽ tạo nên một vực xoáy ác nghiệt, khiến cho những hành động chống chọi trong ngắn hạn có thể làm trầm trọng thêm sự khốn cùng trong dài hạn: buộc con cái phải bỏ học để kiếm thêm thu nhập trong những giai đoạn khủng hoảng kinh tế, khai thác kiệt quệ tài nguyên thiên nhiên vượt quá mức bền vững, bán vội vàng đất đai và gia súc khi giá xuống thấp khủng khiếp, giảm mức hấp thu dinh dưỡng xuống dưới mức thiết yếu để duy trì sức khoẻ (chương 8 và 9).

Một nguyên nhân căn bản nữa gây ra nguy cơ dễ bị tổn thương là sự bất lực của nhà nước và cộng đồng trong việc triển khai những cơ chế nhằm giảm bớt hoặc hạn chế tối đa những rủi ro mà người nghèo gặp phải. Thủy lợi, cơ sở hạ tầng, các chương trình y tế công cộng, đội ngũ cảnh sát trung thực và hệ thống pháp luật công bằng, các chương trình việc làm công cộng vào những lúc khó khăn, tín dụng nhỏ để giúp người dân khắc phục hậu quả của một cú sốc bất lợi, mạng lưới trợ giúp và bảo hiểm của xã hội, cứu đói trong những trường hợp khẩn cấp - tất cả đều giúp giảm bớt nguy cơ tổn thương của người nghèo. Kinh nghiệm phong phú của các nước trong việc áp dụng những cơ chế này có thể giúp triển khai các hành động để khắc phục nguy cơ tổn thương trong từng trường hợp cụ thể.

Người nghèo cũng phải đối mặt với những rủi ro vượt ra ngoài khuôn khổ cộng đồng của họ - đó là những rủi ro tác động đến nền kinh tế, môi trường và xã hội mà họ đang sống. Xung đột nội bộ và nội chiến, khủng hoảng kinh tế và thiên tai đều không chỉ tác động đến cuộc sống hiện tại, mà còn cả đến khả năng thoát khỏi cảnh đói nghèo của họ. Và trong những trường hợp mà các lực lượng toàn cầu - như các luồng vốn đầy biến động, sự thay đổi khí hậu toàn cầu

và mua bán vũ khí - là nguyên nhân gây ra các cú sốc và tình trạng tranh giành ở các nước đang phát triển thì việc cộng đồng quốc tế không muốn hoặc bất lực không giải quyết được sẽ làm tăng thêm nguy cơ tổn thương của người nghèo (chương 10).

Khuôn khổ hành động

Cần có một khuôn khổ hành động như thế nào để giảm đói nghèo trên tất cả các phương diện? Phát triển kinh tế quốc dân là vấn đề trọng tâm để giúp công cuộc giảm đói nghèo thành công. Nhưng đói nghèo không phải chỉ là kết quả của một mình các quá trình kinh tế. Nó là hậu quả của các quá trình kinh tế, xã hội và chính trị tác động qua lại và bổ sung lẫn cho nhau. Điều này có thể làm gay gắt thêm hoặc dịu bớt đi tình trạng thiết tha mà người nghèo hàng ngày phải đương đầu. Để tấn công đói nghèo, cần tạo thêm các cơ hội, đẩy mạnh sự trao quyền và tăng cường an sinh - với những hành động ở tất cả các cấp địa phương, quốc gia và quốc tế. Thành tựu đạt được trên cả ba mặt trận này có thể tạo ra những động lực để giảm đói nghèo bền vững.

Các lĩnh vực hành động thể hiện tính phức tạp của sự phát triển. Làm thế nào để xác định thứ tự ưu tiên trong thực tế? Liệu có phải thực hiện tất cả các hành động trên cả ba lĩnh vực này hay không? Có những cách tiếp cận chiến lược lẫn các lĩnh vực hành động được đề xuất đều chỉ mang tính định hướng. Thứ tự ưu tiên và các hành động thực sự cần được xác định trong bối cảnh kinh tế, chính trị xã hội, cơ cấu và văn hoá của từng nước - thậm chí từng cộng đồng. Tuy vậy, mặc dù sự lựa chọn là tùy thuộc vào hoàn cảnh từng địa phương nhưng nói chung cần cần nhắc khả năng thực hiện các hành động trên cả ba lĩnh vực - cơ hội, trao quyền và an sinh - bởi vì chúng có tính chất tương hỗ quan trọng cho nhau. Thí dụ về các nước được dẫn ra trong chương này đã minh hoạ cho việc làm thế nào để xác định thứ tự ưu tiên và các lĩnh vực hành động trong chiến lược giảm đói nghèo đặc thù của từng quốc gia.

Cơ hội

Tăng trưởng là điều kiện thiết yếu để mở rộng

co hội kinh tế cho người nghèo - mặc dù đây mới chỉ là màn mở đầu cho hàng loạt các hành động chung (chương 3). Câu hỏi đặt ra là làm thế nào để có được một sự tăng trưởng nhanh, bền vững và có lợi cho người nghèo? Một môi trường kinh doanh thuận lợi cho đầu tư tư nhân và đổi mới công nghệ là những yếu tố cần thiết - cũng như sự ổn định chính trị xã hội - để củng cố thêm cho đầu tư công cộng và tư nhân. Sự bất bình đẳng về tài sản và xã hội trực tiếp ảnh hưởng đến cả nhịp độ tăng trưởng lẫn việc phân phối lợi ích của nó. Phân phối lợi ích tăng trưởng là điều quan trọng, ít ra là vì mâu thuẫn về phân phối có thể phá hoại sự ổn định, vốn rất cần cho sự tăng trưởng chung.

Thị trường là yếu tố trung tâm đối với cuộc sống của người nghèo (chương 4). Thực tế đã chứng tỏ rằng nhìn chung những nước mở cửa cho thương mại quốc tế, có chính sách tiền tệ và tài khoá đúng đắn và có các thị trường tài chính phát triển mạnh là những nước đạt tốc độ tăng trưởng cao. Nhìn chung, nước nào thực hiện thành công các cuộc cải cách, tạo điều kiện thuận lợi cho thị trường thì nước đó sẽ chấm dứt được sự đình trệ và khôi phục được tăng trưởng. Nhưng cũng đã có nơi hoàn toàn thất bại trong việc cải cách để xây dựng thị trường. Tác động của cải cách thị trường đến kết quả hoạt động kinh tế và sự bất bình đẳng phụ thuộc vào các

điều kiện thể chế và cơ cấu, bao gồm cả lợi thế so sánh của quốc gia và hình thức sở hữu tài sản. Tác động của cải cách thị trường đối với các nhóm khác nhau trong cùng một nền kinh tế cũng không giống nhau - có người được kẻ mất, và kẻ mất thường là người nghèo. Vì thế, nội dung và trình tự tiến hành cải cách cần tính đến các điều kiện địa phương và những tác động có thể có đến người nghèo. Điều đó không nhất thiết có nghĩa là phải tiến hành chậm chạp: cải cách nhanh có thể rất quan trọng để đưa những thành quả của cải cách đến với người nghèo và xoá bỏ những đặc quyền đặc lợi của người giàu. Tác động bất lợi của cải cách đến người nghèo có thể được bù đắp bằng hành động trong các lĩnh vực khác như mạng lưới an sinh để giảm bớt cái giá phải trả cho sự chuyển đổi.

Cải cách thị trường nhằm vào người nghèo tương đối ít được quan tâm. Những cuộc cải cách như vậy có thể có trọng tâm khác với các cuộc cải cách khác - bãi bỏ hoặc đơn giản hoá những quy định ảnh hưởng đến các doanh nghiệp vi mô, doanh nghiệp vừa và nhỏ, củng cố các thủ tục đăng ký cho phép người sản xuất nhỏ được sử dụng đất đai làm vật thế chấp, hoặc phát triển các khung chính sách cho việc bảo hiểm quy mô nhỏ.

Vấn đề then chốt trong việc mở rộng cơ hội kinh tế cho người nghèo là giúp họ gây dựng tài

XIÊRA LÊÔN

Theo những thước đo đã điều chỉnh giá mới đây nhất thì Xiêra Lêôn là nước nghèo nhất trên thế giới. Nhưng nhận định này còn chưa phản ánh hết mức độ nghiêm trọng thực sự của tình trạng khốn cùng về mặt con người ở đây. Người dân Xiêra Lêôn vẫn còn đang bị cuốn vào một cuộc xung đột bi thảm - một cuộc xung đột đã phải trả một cái giá khủng khiếp bằng sinh mạng con người, nạn cưỡng hiếp, đánh đập và chấn thương tâm lý đối với những bé trai bị lừa gạt tham gia vào lực lượng quân đội và dân phòng.

Nghiên cứu về nguyên nhân gây ra xung đột ở các nước đang phát triển cho thấy đói nghèo vật chất và cấu trúc

dân chủ yếu kém, kết hợp với sự chia rẽ dân tộc và phân hoá xã hội, đã gây ra các cuộc xung đột nội bộ. Hậu quả của những cuộc xung đột này - sự phá hủy các thể chế quản lý nhà nước còn rất mỏng manh, sự ra đi của lao động lành nghề, tổn thất sinh mạng và những vết thương xã hội mà phải mất nhiều thế hệ mới hàn gắn được - là một cái vòng luẩn quẩn của đói nghèo và xung đột triền miên.

Xiêra Lêôn đang rất cần các loại tài sản - con người, vật chất và xã hội - và cơ hội thị trường. Sự bất an đối với cả nhân thật ngoài sức tưởng tượng. Nhưng có thể sẽ chẳng có tiến bộ nào nếu không có một cơ chế để hoà giải

xung đột xã hội, giải quyết tình trạng người dân mất quyền lực vào tay những kẻ có vũ trang, và thiết lập lại các thể chế cảm thông và quản lý những tổn thất tâm lý.

Hành động quốc tế ở đây rất quan trọng. Một khi đã có cơ sở cho một sự phát triển nhất định thì phối hợp sự trợ giúp quốc tế sẽ đóng vai trò thiết yếu. Sáng kiến Đẩy mạnh xoá nợ cho các nước nghèo nợ nần chống chất đã hỗ trợ tạm thời cho những nước sau xung đột để họ tái thiết kinh tế. Nhiệm vụ tế nhị của công cuộc tái thiết xã hội và thể chế sẽ còn nhiều thử thách.

sản (chương 5). Năng lực con người như giáo dục và y tế là những giá trị nội thân, nhưng chúng còn là công cụ mạnh mẽ tác động đến phúc lợi vật chất của con người. Một vấn đề quan trọng khác đối với tiền đồ vật chất của người nghèo là quyền sở hữu - hoặc khả năng tiếp cận - đối với đất đai, cơ sở hạ tầng và dịch vụ tài chính. Các tài sản xã hội, kể cả các mối quan hệ xã hội - thường cũng là công cụ quan trọng.

Có rất nhiều hành động có thể hỗ trợ người nghèo để họ phát triển tài sản của mình. Do có quyền tạo nguồn thu và sử dụng chúng như một công cụ để phân phối lại, nhà nước có vai trò trung tâm, đặc biệt là trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội cơ bản và cơ sở hạ tầng. Ở những nơi mà khả năng tiếp cận đất đai được phân chia cực kỳ bất công thì có nhiều điều kiện kinh tế và xã hội để tiến hành cải cách ruộng đất theo phương thức thoả thuận. Đối với nhiều loại dịch vụ, vai trò của nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ có thể được bổ sung bằng các cơ chế thị trường, các tổ chức đoàn thể và khu vực tư nhân để tăng cường lợi ích cho người nghèo. Còn đối với việc cung ứng dịch vụ địa phương thì việc thu hút sự tham gia của người nghèo và cộng đồng sẽ có tác động to lớn để giúp chúng phát huy tác dụng.

Sự trao quyền

Trao quyền có nghĩa là tăng cường năng lực cho người nghèo để họ có thể tác động đến các thể

chế nhà nước đang ảnh hưởng đến đời sống của họ, bằng cách đẩy mạnh sự tham gia của họ vào các quá trình chính trị và ra quyết định ở địa phương. Nó cũng có nghĩa là phải dỡ bỏ các rào cản - chính trị, pháp luật và xã hội - vốn đang gây bất lợi cho những nhóm người nhất định và gây dựng tài sản cho người nghèo để cho phép họ tham gia hữu hiệu vào thị trường.

Mở rộng cơ hội kinh tế cho người nghèo thực sự góp phần tăng cường quyền lực cho họ. Nhưng cần nỗ lực để các thể chế nhà nước và xã hội phải hoạt động vì lợi ích của người nghèo - tức là khiến chúng có lợi cho người nghèo (chương 6). Quá trình dân chủ chính thức là một phần của sự trao quyền. Và những cơ chế mà thông qua đó sự can thiệp hàng ngày của nhà nước sẽ có tác dụng giúp đỡ hoặc làm tổn thương đến người nghèo cũng rất quan trọng. Đến đây, những quá trình cụ thể hơn để nâng cao tính trách nhiệm của các thể chế sẽ vào cuộc - huy động người nghèo trong các tổ chức của chính họ để buộc các thể chế nhà nước phải có trách nhiệm và bảo đảm hiệu lực của các quy định pháp luật trong cuộc sống hàng ngày của họ.

Trao quyền cho người nghèo là một phần của nội dung khái quát hơn về một cơ chế quản lý nhà nước lành mạnh và tính trách nhiệm của các thể chế nhà nước trước công dân của mình. Sự trao quyền ở phạm vi quốc gia cho người dân có tác động gián tiếp quan trọng đến người nghèo, vì nó có ảnh hưởng đến nhịp độ và chất

UGANDA

Bước ra từ một thời kỳ xung đột tàn hại mới chỉ hơn một thập kỷ trước đây, Uganda đã phải gánh chịu một tình trạng đói nghèo sâu sắc trên nhiều phương diện. Nhưng nước này cũng đã chứng tỏ một quốc gia Nam Sahara châu Phi vô cùng nghèo nàn có thể làm được những gì.

Là nước đầu tiên được giảm nợ nhanh, căn cứ vào chiến lược xoá đói giảm nghèo của nước này, Uganda đã có được mức tăng trưởng đều đặn trong những năm 1990. Nước này cũng nổi bật nhờ đã giảm đáng kể đói nghèo

theo thu nhập, có nỗ lực rất lớn nhằm phổ cập giáo dục tiểu học, cố gắng bảo đảm tính minh bạch và chú trọng đến đói nghèo trong ngân sách, cả ở cấp trung ương lẫn địa phương. Một trong những nguy cơ tổn thương lớn của nước này là vấn đề y tế. HIV/AIDS đã tấn công Uganda từ rất sớm: một phần mười số người trưởng thành của nước này hiện nay đã lây nhiễm, và số trẻ em mồ côi do AIDS đã trở thành gánh nặng cho hệ thống nuôi dạy trẻ truyền thống.

Ba lĩnh vực được ưu tiên cho các hành động trong tương lai. Củng cố và

nâng cao tinh thần trách nhiệm và sự tham gia của người dân vào việc phân bổ nguồn lực, tăng cường các thể chế chính quyền trung ương và địa phương, xây dựng cơ sở cho các chương trình đầu tư địa phương hợp lý vào nguồn vốn vật chất và xã hội. Hạn chế những rủi ro đã được biết đến trong môi trường kinh doanh, sao cho một sự tăng trưởng tạo thêm công ăn việc làm có thể cất cánh. Đẩy mạnh những nỗ lực hiện nay nhằm ngăn chặn sự lây lan của HIV/AIDS và những căn bệnh như lao phổi.

lượng phát triển kinh tế xã hội. Nhưng kết cục đối với người nghèo còn phụ thuộc vào cấu trúc chính trị xã hội trong nội bộ xã hội đó. Chính phủ thường nhạy cảm với các vấn đề của những người có thể lực hơn là với nhu cầu của người nghèo. Vì thế, mức độ trùng khớp giữa các vấn đề mà người nghèo và người không nghèo quan tâm thường sẽ quyết định xem cơ chế quản lý nhà nước có lợi cho người nghèo hay không.

Hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước cũng đòi hỏi phải xây dựng năng lực hành chính và lập pháp và giám tham nhũng. Người nghèo, những người thường có chung động cơ đối với các chương trình nghị sự chống tham nhũng, sẽ phải gánh chịu hậu quả của nạn tham nhũng bản thân một cách không công bằng.

Sự tương tác xã hội giữa cá nhân và cộng đồng cũng có ảnh hưởng quan trọng đến các kết cục đối nghèo. Yếu tố văn hoá trong quá trình phát triển rất phức tạp. Tín ngưỡng và thông lệ, vốn là một phần trong văn hoá địa phương, có thể là một nguồn phát triển bền vững. Nhưng những thông lệ và sự phân biệt đối xử theo giới, chủng tộc, sắc tộc và tôn giáo hay địa vị xã hội cũng có thể là một nguồn gây bất bình đẳng ở nhiều nước. Xoá bỏ sự phân biệt đối xử này và quản lý sự phân hoá có thể giúp giảm đói nghèo. Đối mặt với sự bất bình đẳng giới là một phần của nhiệm vụ này, với những lợi ích trực tiếp mang lại cho phụ nữ (và nam giới), đồng thời có tác động thúc đẩy tăng trưởng và phát triển. Những bằng chứng gần đây cho thấy rằng nâng cao bình đẳng giới có mối quan hệ với tăng trưởng nhanh (chương 7).

An sinh

Tăng cường an sinh cho người nghèo có nghĩa là giảm bớt nguy cơ tổn thương của họ trước những rủi ro như ốm đau, các cú sốc kinh tế và thiên tai, đồng thời giúp họ chống chọi với những cú sốc bất lợi khi chúng xảy ra (chương 8 và 9).

Chiến lược giảm đói nghèo có thể giảm bớt nguy cơ tổn thương của các hộ gia đình nghèo thông qua một loạt các phương thức nhằm giảm bớt tính biến động, cung cấp phương tiện cho người nghèo để họ tự chế ngự rủi ro, và tăng cường các thể chế thị trường và cộng đồng để chế ngự rủi ro. Nhiệm vụ ở đây bao gồm việc ngăn

chặn hay kiềm chế các cú sốc ở cấp quốc gia và khu vực - chẳng hạn như sự suy thoái kinh tế hay thiên tai - và giảm thiểu tác động của chúng đến người nghèo khi chúng xảy ra.

Trợ giúp nhiều loại tài sản của người nghèo - con người, tự nhiên, vật chất, tài chính và xã hội - có thể giúp họ quản lý những loại rủi ro mà họ gặp phải. Hỗ trợ các thể chế giúp người nghèo quản lý rủi ro có thể cho phép họ theo đuổi những hoạt động tuy rủi ro cao nhưng lợi suất cao - những hoạt động có thể giúp họ thoát cảnh đói nghèo. Hoàn thiện các thể chế quản lý rủi ro phải là một tính chất xuyên suốt của các chiến lược giảm đói nghèo. Cần phải có một cách đi mẫu mực, với những chương trình khác nhau nhằm vào các loại rủi ro khác nhau và các nhóm người khác nhau trong số dân. Công cụ là bảo hiểm y tế, trợ giúp và lương hưu tuổi già, bảo hiểm thất nghiệp, chương trình phúc lợi việc làm, các quỹ xã hội, các chương trình tín dụng nhỏ và trợ cấp tiền mặt. Mạng lưới an sinh phải được thiết kế sao cho nó hỗ trợ được nhu cầu tiêu dùng trước mắt - và bảo vệ được quá trình tích lũy các tài sản con người, vật chất và xã hội của người nghèo.

Trong lĩnh vực giải quyết rủi ro và nguy cơ bị tổn thương, một lần nữa vấn đề lại quay trở lại là liệu sự can thiệp của nhà nước và các thể chế có vận hành tốt hay không - và có phù hợp với lợi ích của người nghèo không. Nạn đói vẫn là mối đe dọa thường xuyên ở nhiều nơi trên thế giới, nhưng một số nước đã có thể tránh được những cái chết hàng loạt. Trong thế kỷ XX này, không một quốc gia dân chủ nào có tự do báo chí và tự do đối lập chính trị lại phải gánh chịu nạn đói cả (khung 2.2). Tiếp cận thông tin và sự tham gia của người dân có thể giảm bớt nguy cơ tổn thương.

Mối quan hệ qua lại ở cấp địa phương và cấp quốc gia

Cũng như mối quan hệ giữa các khía cạnh đói nghèo và nguyên nhân gây ra đói nghèo, giữa các lĩnh vực hành động cũng có quan hệ qua lại với nhau. Bản thân hành động nhằm mở rộng cơ hội đã là một nguồn tiềm tàng nhằm tăng cường quyền lực cho người nghèo, xét theo một nghĩa nội tại sâu xa liên quan đến năng lực cơ bản của

Khung 2.2

Ngăn chặn nạn đói: báo chí địa phương đóng vai trò quan trọng

Nạn đói thường là kết quả của các cuộc khủng hoảng có ảnh hưởng đến sản xuất nông nghiệp - lũ lụt hoặc hạn hán. Chính phủ phản ứng nhanh nhạy như thế nào trước những cuộc khủng hoảng đó còn tùy thuộc vào nhiều yếu tố. Một yếu tố cơ bản là trình độ dân chủ và mức độ giới chức chính trị quan tâm đến hiệu quả của các chương trình khắc phục hậu quả. Một nghiên cứu mới đây ở Ấn Độ đã chỉ ra rằng, việc quảng bá báo chí có thể góp một vai trò lớn.

Ấn Độ là nước tương đối tự do báo chí, chỉ có 2% số tờ báo là do chính quyền trung ương hoặc chính quyền bang kiểm soát. Nghiên cứu này đã chú trọng vào sự tương tác giữa tính nhạy bén của chính phủ trước nạn lụt lội và hạn hán (được đánh giá qua các quỹ công cộng giảm nhẹ hậu quả thiên tai) với sự quảng bá báo chí giữa các bang của Ấn Độ. Giả thuyết nêu ra là: người dân được thông tin đầy đủ sẽ biết gần tình trạng phi hiệu quả với một chính khách nào đó và do đó sẽ kéo đến những phản ứng tích cực hơn trước khủng hoảng.

Kết quả đã khẳng định giả thuyết này: trước một cú sốc nhất định (hạn hán hoặc lụt lội), mức độ quảng bá báo chí càng cao thì việc phân phát thực phẩm công cộng hay các khoản chi tiêu giảm nhẹ hậu quả thiên tai sẽ càng hào phóng. Sản xuất lương thực mà giảm 10% do khủng hoảng thì phân phát thực phẩm công cộng sẽ tăng 1% ở những bang có trình độ quảng bá báo chí trung bình, nhưng sẽ tăng 2% ở những bang xếp trong nhóm thứ 75 về mức độ quảng bá báo chí.

Tách biệt báo chí theo ngôn ngữ sử dụng sẽ cho ta kết luận thú vị. Trong ba loại báo - viết bằng tiếng Hindu, tiếng Anh và tiếng địa phương - chỉ có những tờ báo viết bằng tiếng địa phương mới có tác dụng củng cố tính chất nhạy bén của chính phủ trước các cuộc khủng hoảng. Phản ứng của chính quyền bang trước các cuộc khủng hoảng địa phương là rất nhạy cảm với sự phân phát báo chí địa phương mà độc giả chính là các cử tri địa phương.

Nguồn: Basley và Burgess 2000.

con người, nhưng đồng thời cũng là một công cụ mà nhờ đó, khi cơ sở tài sản, thu nhập, và cơ hội dành cho người nghèo tăng lên thì ảnh hưởng chính trị xã hội tiềm năng của họ cũng tăng theo. Cải thiện các điều kiện vật chất cũng là một cách để tăng cường an sinh; chi phí cho các cú sốc bất lợi sẽ thấp hơn nếu cá nhân đã vượt lên trên ngưỡng tồn tại đơn thuần, và tài sản

đóng vai trò trung tâm trong các chiến lược quản lý rủi ro của người dân. Trao quyền là vấn đề nền tảng quyết định hành động trong các cuộc cải cách thị trường và mở rộng tài sản, mà điều này lại có ảnh hưởng đến các hình thái cơ hội vật chất. Nó cũng là yếu tố căn bản để định hình các thiết kế chính sách và thể chế nhằm giúp người nghèo quản lý các loại rủi ro mà họ gặp phải. Cuối cùng, giảm bớt nguy cơ tổn thương, cùng với tất cả những hậu quả vật kiệt của nó, là điều trọng tâm để cải thiện phúc lợi vật chất (hoặc ngăn chặn chiều hướng ngược lại) và tăng cường quyền lực cho cộng đồng và người nghèo.

Hành động quốc tế

Trong lúc các lực lượng toàn cầu đang có vai trò quan trọng - và dường như ngày càng quan trọng hơn - thì hành động ở cấp địa phương và quốc gia vẫn còn chưa đủ. Tiền bộ kinh tế toàn cầu, tiếp cận thị trường quốc tế, sự ổn định tài chính quốc tế, tiền bộ công nghệ trong các lĩnh vực y tế, nông nghiệp và thông tin liên lạc là những yếu tố quyết định quan trọng đối với việc giảm đói nghèo (chương 10). Do đó, cần có sự hợp tác quốc tế để giảm dần chế độ bảo hộ của các nước công nghiệp và ngăn chặn sự bất ổn định tài chính toàn cầu. Vai trò ngày càng tăng của những hàng hoá công cộng quốc tế như nghiên cứu nông nghiệp và y học đòi hỏi phải có sự chuyển trọng tâm trong hợp tác quốc tế. Hơn nữa, do hành động quốc tế rất quan trọng đối với việc giảm đói nghèo nên tiếng nói của các nước nghèo và người nghèo cần được tăng cường trên các diễn đàn quốc tế.

Các chương trình viện trợ định hướng vào từng nước cụ thể vẫn rất cần thiết để giúp các nước thực hiện chiến lược giảm đói nghèo, trong đó tăng cường thêm quyền lực cho người nghèo, củng cố an sinh và mở rộng các cơ hội cho họ (chương 11). Viện trợ nên được hướng vào các nước có tình trạng đói nghèo gay gắt. Nhưng đó chỉ là một phần trong các tiêu chuẩn để phân bổ viện trợ. Tiêu chuẩn quan trọng khác là phải có khung chính sách và thể chế đúng đắn để giúp công cuộc giảm đói nghèo được thành công.

Giảm nợ cho các quốc gia nghèo nhất thế giới, những nước nghèo nợ nần chồng chất đang

Khung 2.3

Tấn công đói nghèo ở Việt Nam

Việt Nam đã có những tiến bộ vượt bậc trong việc tấn công đói nghèo, đã giảm được tỷ lệ dân trong diện đói nghèo theo thu nhập từ 58% xuống còn 37% trong giai đoạn 1993-1998. Phân tích gần đây của Nhóm Công tác về đói nghèo, với các thành viên từ chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ đã phát hiện ra rằng:

- *Động lực chính để giảm đói nghèo nhanh chóng là cải cách.* Đặc biệt quan trọng là chính sách cải cách ruộng đất mà Việt Nam đã phát động từ giữa những năm 1980, một chính sách đã mở ra những cơ hội to lớn cho người dân để họ cải thiện cuộc sống và nguồn sống của mình.
- *Mặc dù gặt hái được thành quả nhưng người nghèo vẫn độc ỷ cảm nhận không có tiếng nói và quyền lực.* Đành già đói nghèo theo phương pháp cũ sự tham gia của người dân (cùng tiến hành với Oxfam, ActionAid, và Save the Children) cho thấy người nghèo khát khao có được các luồng thông tin hai chiều - từ chính phủ đến họ, cho biết bản chất và thời điểm thực hiện các chính sách và chương trình công cộng có ảnh hưởng đến cuộc sống của họ, và từ họ đến chính phủ để tác động đến các chính sách và chương trình này.
- *Đói nghèo vẫn diễn ra sâu rộng - và thành tựu còn rất mong manh.* Hàng triệu người vẫn rất dễ bị tổn thương trước đói nghèo. Ốm đau, người thân trong gia đình qua

đời và thiên tai (lụt lội, hạn hán) vẫn là những mối đe dọa thường trực. Phụ nữ, đồng bào thiểu số và dân di cư tự do ra thành phố vẫn là những nhóm người đặc biệt bất lợi thế.

Sự phân tích - trong đó thu hút rất nhiều đối tượng có liên quan - đã để ra ba lĩnh vực cho các hành động chính sách:

- *Phát động một đợt cải cách mới* để giải phóng năng lực của khu vực tư nhân và tạo ra những cơ hội việc làm và tăng năng suất, sao cho thu nhập tăng và người nghèo có thể thoát ra khỏi cảnh đói nghèo.
- *Thực hiện Chủ trương dân chủ từ cấp cơ sở* với mục tiêu tăng cường quyền lực cho người dân bằng cách cho phép họ được tham gia trực tiếp vào quá trình ra quyết định ở địa phương và hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước ở địa phương.
- *Tăng cường mạng lưới an sinh* và các chương trình trọng điểm, như Chương trình Quốc gia xóa đói giảm nghèo, giảm bớt nguy cơ tổn thương của người nghèo trước rủi ro (ốm đau, mất mùa).

Báo cáo về kết quả nghiên cứu này đã được phổ biến rộng rãi ở Việt Nam, trong đó có đầy đủ 450 đại biểu Quốc hội của 61 tỉnh thành. Thủ tướng đã đề nghị Nhóm Công tác về đói nghèo đưa những kết luận đó vào chiến lược xóa đói giảm nghèo toàn diện của Việt Nam trước khi kết thúc năm 2000.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1998b.

là vấn đề nổi cộm nhất trong sự hợp tác phát triển những năm gần đây. Báo cáo này ghi nhận rằng giảm nợ cần phải đóng vai trò trung tâm trong chiến lược tổng thể tấn công đói nghèo.

Các chương tiếp theo sẽ vạch ra phương hướng để xem xét các tập hợp chính sách khác nhau, khi muốn phác thảo một chiến lược giảm đói nghèo. Không thể xác định các mục tiêu ưu tiên chỉ trên lý thuyết. Chúng cần phù hợp với bối cảnh - và phản ánh một sự đồng thuận rộng lớn trong cả nước. Kinh nghiệm mới đây của Việt Nam đã chỉ rõ quá trình này có thể được xây dựng linh hoạt như thế nào (khung 2.3).

• • •

Chương này đã trình bày một khuôn khổ hành động chung trong ba lĩnh vực - cơ hội, trao quyền và an sinh - để giảm đói nghèo trên nhiều phương diện khác nhau của nó. Cần có những

hành động từ tất cả các đối tượng trong xã hội - người nghèo, chính phủ, khu vực tư nhân và các tổ chức đoàn thể quần chúng - và ở cấp địa phương, trung ương cũng như toàn cầu. Thí dụ về các nước trong chương này minh họa ba điểm cần bản sau:

- Các hành động tác động đến cơ hội, sự trao quyền và vấn đề an sinh có mối quan hệ qua lại với nhau - không có cái nào được ưu tiên hơn cái nào, và tiến bộ trong lĩnh vực này thường phụ thuộc vào thành công trong lĩnh vực khác.
- Trong tất cả các trường hợp, nền tảng xã hội, chính trị và thể chế của các hành động đóng vai trò quan trọng căn bản.
- Bối cảnh là điều quan trọng. Tuy nói chung ai cũng muốn có hoặc duy trì được các hành động trong cả ba lĩnh vực, nhưng việc phác thảo hành động và các tác nhân quan trọng phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế, xã hội và chính trị trong nước.

PHẦN II

Cơ hội



CHƯƠNG 3

Tăng trưởng, bất bình đẳng và đói nghèo

Khi một nước trở nên giàu có hơn thì nhìn chung diện đói nghèo của nước đó sẽ giảm. Các chỉ số phúc lợi khác, thí dụ như trình độ giáo dục và y tế, cũng có xu hướng được cải thiện. Nhận xét này chưa phải là hết, mà nó còn làm nảy sinh ra một câu hỏi là điều gì tạo nên sự tăng trưởng kinh tế và tại sao các quốc gia có tốc độ tăng trưởng tương tự như nhau lại có thể có tốc độ giảm đói nghèo rất khác nhau.

Cho đến tận giữa thế kỷ XVIII, việc nâng cao mức sống trên toàn thế giới vẫn ít được nhắc đến. Hầu như mọi xã hội đều coi đói nghèo như một thực tế không thể tránh khỏi của cuộc sống.¹ Cho mãi tận đến năm 1820, thu nhập bình quân đầu người khắp thế giới đều vẫn tương tự như nhau - rất thấp, chỉ từ khoảng 500 USD ở Trung Quốc và Nam Á đến 1.000-1.500 USD ở những nước giàu nhất châu Âu.² Gần ba phần tư số dân thế giới sống dưới mức 1 USD một ngày.³

Sự khởi đầu mạnh mẽ của phát triển kinh tế hiện đại đã mở ra khả năng để tăng trưởng góp phần nâng cao đáng kể mức sống cho người

nghèo và tất cả mọi người dân. Trong hơn hai thập kỷ vừa qua, thu nhập bình quân đầu người của các nước giàu nhất châu Âu đã tăng hơn 10 lần về giá trị thực tế, ở Trung Quốc hơn bốn lần và ở Nam Á là hơn ba lần. Kết quả về phương diện đói nghèo cũng thật rõ rệt. Ở các nước giàu châu Âu, tỷ lệ dân số sống dưới 1 USD một ngày đã giảm xuống bằng không. Ở Trung Quốc, do tăng trưởng chậm hơn nên đến nay còn chưa đến 20% dân số sống dưới mức 1 USD một ngày. Ở Nam Á, nơi mà tăng trưởng vẫn còn rất chậm, thì khoảng 40% sống dưới mức này. Ngày nay, gần một phần năm số dân thế giới đã rơi xuống dưới ngưỡng đói nghèo theo thu nhập.

Nhưng sự khác biệt về tốc độ tăng trưởng, và về mức độ mà sự tăng trưởng được chuyển thành các thành quả giảm đói nghèo, không phải là hậu quả của những lựa chọn giản đơn. Chẳng có nước nào lại chọn cho mình mức tăng trưởng thấp hay trải qua những cuộc khủng hoảng nặng nề. Họ cũng không lựa chọn giản đơn xem sẽ tăng trưởng công bằng ra sao. Thay vì thế, hình thái tăng trưởng, sự thay đổi trong

phân phối thu nhập và cơ hội, tốc độ giảm đói nghèo phản ánh một chuỗi phức tạp các tác động qual lại giữa chính sách, thể chế, lịch sử và địa lý của đất nước. Hiểu rõ những lực lượng đứng đằng sau thực tiễn tăng trưởng đa dạng của các nước, và những cơ hội mà qua đó, sự tăng trưởng vươn được tới người nghèo, là điều thiết yếu để xây dựng chiến lược giảm đói nghèo.

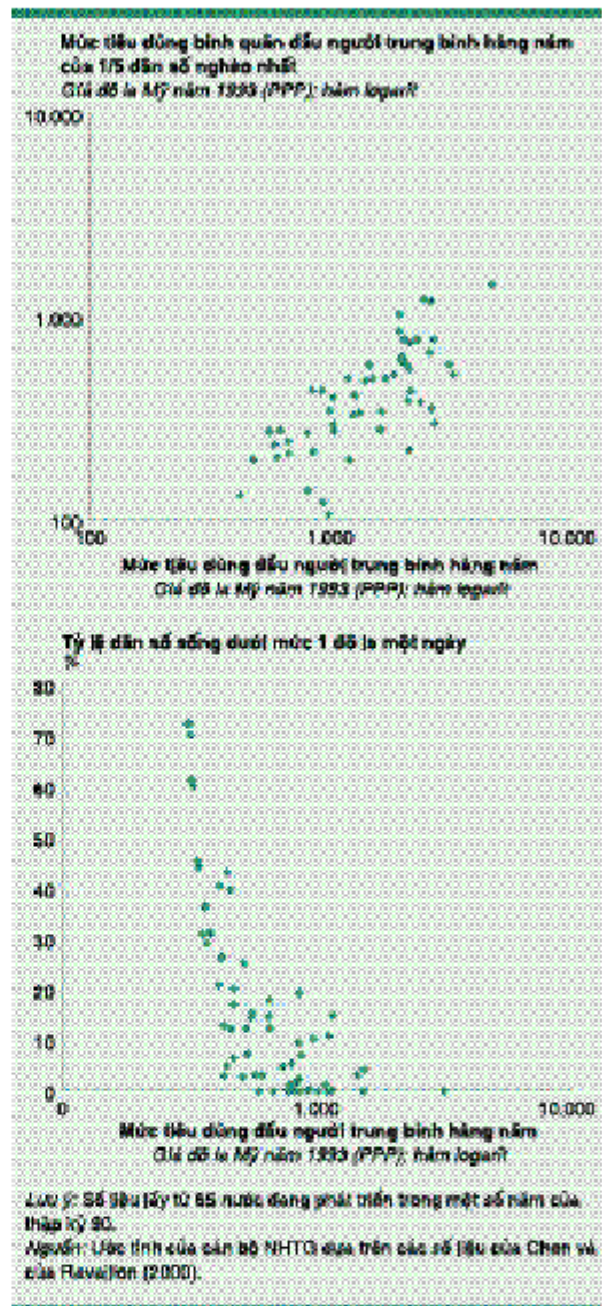
Chương này lần lượt sẽ bàn đến từng vấn đề. Trước tiên, nó ghil lại mối liên hệ chặt chẽ giữa tăng trưởng kinh tế và các khía cạnh thu nhập và phi thu nhập của đói nghèo. Sau đó, nó sẽ chuyển sang các chính sách và thể chế làm nền móng cho sự tăng trưởng và là cơ sở để giảm đói nghèo. Nó ghi nhận có một độ lệch khá lớn xung quanh những mối quan hệ khái quát này, phản ánh thực tế đa dạng, phong phú của các nước - và những độ lệch đó tiếp tục thể hiện một tập hợp các mối tương quan khác giữa kết cục về phân phối, chính sách và thể chế. Vì thế, chương này sẽ đề cập xem sự khác biệt giữa các nước trong mối liên hệ tăng trưởng - đói nghèo là hậu quả như thế nào của những bất bình đẳng ban đầu trong phân phối thu nhập và cơ hội - và của sự thay đổi trong phân phối thu nhập do tăng trưởng tạo ra. Bản thân những bất bình đẳng này cũng phản ánh một chuỗi các yếu tố. Cuối cùng, chương này sẽ khảo sát sự tương tác giữa tăng trưởng và hai khía cạnh phi thu nhập của đói nghèo - y tế và giáo dục.

Tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo

Ngày nay, gần một phần năm số dân thế giới đang tồn tại dưới mức 1 USD một ngày. Phạm vi tác động của sự khốn cùng này khác biệt rất lớn giữa các nước. Không có gì lạ rằng quốc gia càng giàu thì mức tiêu dùng trung bình của nhóm một phần năm dân số nghèo nhất sẽ càng cao - và nói chung, tỷ lệ dân số sống dưới mức 1 USD một ngày sẽ càng thấp (hình 3.1). Cũng có sự biến động lớn xung quanh mối quan hệ này. Các nước có cùng một mức tiêu dùng trung bình lại có tỷ lệ dân số sống dưới mức 1 USD một ngày rất khác nhau, phản ánh sự khác biệt lớn về mức độ bất bình đẳng giữa các nước.

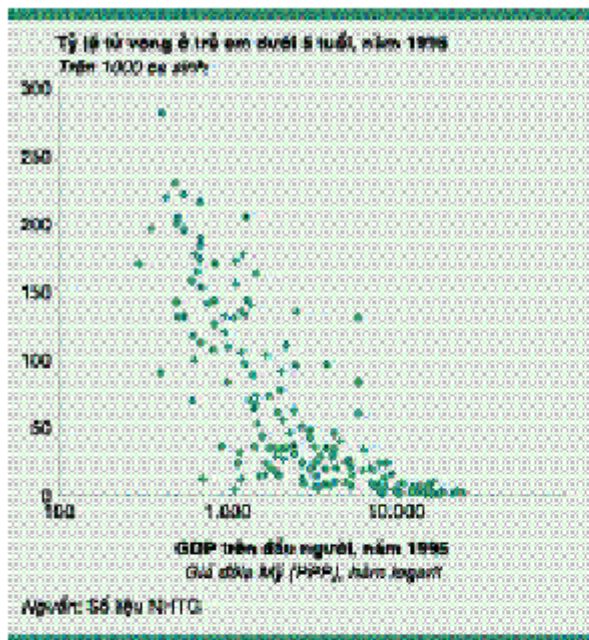
Hình 3.1

Nhìn chung, một nước càng giàu thì diện đói nghèo càng thu hẹp



Nhìn chung, các chỉ số giáo dục và y tế của các nước giàu cũng khá quan trọng. Ở các nước giàu, chỉ có chưa đến 1 trên 100 trẻ không sống được đến 5 tuổi, trong khi ở những nước nghèo nhất, con số này là một phần năm (hình 3.2). Tương tự, ở các nước nghèo nhất, khoảng một nửa số trẻ em dưới năm tuổi bị suy dinh dưỡng-

Hình 3.2
Chỉ số về y tế được cải thiện khi thu nhập tăng



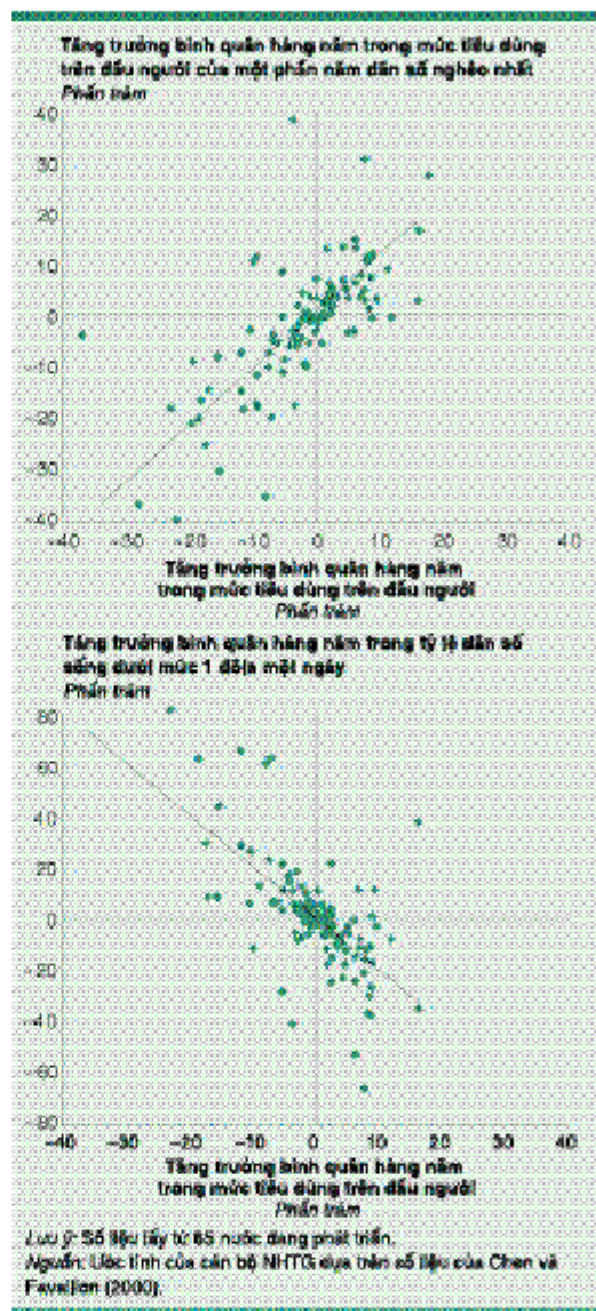
còn ở các nước giàu, chưa đến 5%. Tuy vậy, một lần nữa, có thể có một độ lệch lớn xung quanh giá trị trung bình. Thí dụ, Mỹ giàu hơn Trung Quốc và Ấn Độ nhiều lần, nhưng tuổi thọ bình quân của người Mỹ gốc Phi lại cũng chỉ tương tự như của Trung Quốc và một số bang của Ấn Độ.⁴

[Đói nghèo là]... tiền lương thấp và thiếu việc làm. Và cũng có nghĩa là không được hưởng thụ về y tế, không có thức ăn và quần áo.

- Trích từ một nhóm thảo luận, Brazil

Tuy nhiên, sự khác biệt rõ ràng về tình hình đói nghèo giữa nước giàu và nước nghèo đã cho thấy vai trò trung tâm của phát triển kinh tế trong công cuộc giảm đói nghèo. Những khác biệt này thường phản ánh sự chênh lệch về tăng trưởng kinh tế giữa các nước trong một thời gian rất dài. Nhưng lợi ích của tăng trưởng trong việc giảm đói nghèo theo thu nhập cũng có thể nhận thấy trong một giai đoạn ngắn hơn. Chương 1 đã bàn đến diễn biến rất thất thường của đói nghèo theo thu nhập giữa các nước trong hai thập kỷ qua. Sự chênh lệch về tăng trưởng kinh tế giữa các nước góp một phần lớn vào sự khác biệt này: trong một thời gian rất dài, tăng trưởng từ những

Hình 3.3
Xu hướng đói nghèo theo sát xu thế tăng trưởng trong thập kỷ 80 và 90



năm 1980 đến những năm 1990 là một lực lượng to lớn giúp giảm đói nghèo theo thu nhập. Nhìn chung, mức tăng tiêu dùng của một phần năm dân số nghèo nhất đã theo sát như hình với bóng với mức tăng trưởng trong thời kỳ này (hình 3.3). Trong đại đa số các trường hợp, tăng trưởng đã làm tăng tiêu dùng của một phần năm số dân

nghèo nhất, trong khi suy thoái kinh tế lại làm giảm tiêu dùng.

Tỷ lệ dân sống dưới mức 1 USD một ngày cũng diễn ra theo hình thái tương tự. Nhìn chung, nếu mức tiêu dùng của một hộ gia đình trung bình tăng thêm được 1% thì sẽ làm tỷ lệ

này giảm đi khoảng 2%. Tuy những sai lệch xung quanh mỗi quan hệ trung bình này cho thấy tăng trưởng ở một số nước đã dẫn đến đói nghèo giảm với tốc độ nhanh hơn các nước khác nhưng mối quan hệ đó vẫn làm nổi bật vai trò quan trọng của tăng trưởng kinh tế đối với việc nâng cao thu

Hình 3.4

Tăng trưởng kinh tế là một nguồn xóa đói giảm nghèo trong những năm 80 và 90...



nhập cho người nghèo và đưa họ ra khỏi cảnh đói nghèo. Trái lại, tăng trưởng thấp hoặc âm do sự sụp đổ của một nhà nước, do thiên tai địch họa hay khủng hoảng kinh tế gây ra đều có thể có tác động nguy hại đến người nghèo.

Như chương 1 đã cho thấy, số liệu về đói nghèo quốc gia đã che giấu sự khác biệt lớn về tình hình trong cùng một nước. Nhưng cũng như sự chênh lệch về tăng trưởng kinh tế giữa các nước đã giải thích được rất nhiều cho sự khác biệt giữa các nước về tình hình đói nghèo, tăng trưởng theo vùng hay tiểu vùng cũng giúp

lý giải rất nhiều cho tình hình đói nghèo ở cấp dưới cấp quốc gia. Các khu vực của thế giới, các nước và các tỉnh trong cùng một nước tăng trưởng với tốc độ rất khác nhau (hình 3.4). Khi tăng trưởng diễn ra thì nó trở thành một nguồn quan trọng để giảm đói nghèo. Còn khi không có tăng trưởng thì tiến bộ trong giảm đói nghèo cũng diễn ra rất trì trệ. Hiểu được vì sao các nước và các vùng có tốc độ tăng trưởng khác nhau và sự tăng trưởng đó đã vươn đến được với người nghèo như thế nào là điều cốt yếu để có thể xây dựng các chiến lược giảm đói nghèo.

Khung 3.1

Dân số, tăng trưởng và đói nghèo

Nhiều nghiên cứu đã ghi lại rằng khi một nước trở nên giàu có hơn thì nói chung cả tỷ lệ sinh và tỷ lệ chết đều giảm, trong đó tỷ lệ chết thường giảm nhanh hơn tỷ lệ sinh.¹ Tác động qua lại giữa sự chuyển dịch nhân khẩu này và phát triển kinh tế diễn ra phức tạp. Chúng đã làm nổ ra những cuộc tranh luận sôi nổi, ít ra là từ năm 1789, khi Thomas Malthus lập luận rằng, vì "thực phẩm là điều cốt yếu đối với sự tồn tại của con người" và "nỗi đam mê luyện ái là điều cần thiết và vẫn tiếp tục giữ nguyên như vậy" (1985, tr. 70) nên tăng dân số sẽ chắc chắn dẫn đến sự mất cân đối giữa con người và nguồn lực sẵn có.

Dự báo tàn nhẫn của Malthus về ảnh hưởng của tăng dân số đến phát triển kinh tế đã không thành hiện thực - vì tính từ đầu thế kỷ XIX, dân số thế giới đã tăng gấp hơn năm lần, nhưng nhờ tiến bộ công nghệ trên mọi mặt mà thu nhập trên đầu người đã tăng, thậm chí với tốc độ còn nhanh hơn. Mối quan hệ giữa thay đổi nhân khẩu và phát triển còn tinh vi hơn thế. Hai vấn đề đáng lưu ý là: tác động của thay đổi trong cơ cấu dân số theo độ tuổi do sự chuyển dịch nhân khẩu mang lại và mối quan hệ giữa đầu tư vào giáo dục và y tế với tăng trưởng và tình hình nhân khẩu.

Thứ nhất, ở nhiều nước, tỷ lệ sinh giảm mạnh đã kéo theo sự tăng quá nhanh của tỷ trọng số dân trong độ tuổi lao động. Trong một vài nước, nhất là Đông Á, số lao động trên đầu người tăng đã gắn liền với mức tăng nhanh hơn của GDP trên đầu người.² Thành công của các nước này trong việc khai thác tiềm năng của lực lượng lao động đang lớn dần là do nhiều yếu tố, trong đó có tỷ lệ tham gia học hành cao và một

môi trường thể chế và chính sách thuận lợi. Ở các vùng khác trên thế giới, nhất là Mỹ Latinh, đã diễn ra sự thay đổi tương tự trong cơ cấu dân số mà lại không có được những lợi ích tăng trưởng tương đương. Thất bại này thật đáng nản lòng vì "phần thưởng" về mặt nhân khẩu do có một lực lượng lao động dồi dào hơn chỉ là tạm thời, và nó sẽ kéo theo một giai đoạn mà trong đó tỷ lệ người già sống phụ thuộc rất cao. Điều này sẽ tạo ra một mức cầu lớn hơn đối với các thể chế an sinh xã hội có nhiệm vụ giúp đỡ người già.

Thứ hai, có những bằng chứng cho thấy giáo dục tốt hơn có quan hệ với việc sử dụng rộng rãi hơn các biện pháp phòng tránh thai, do đó giảm tỷ lệ sinh.³ Thực tế này có thể phần ảnh hưởng khác nhau. Trình độ giáo dục cao hơn sẽ mở rộng cơ hội kinh tế cho phụ nữ, do đó làm tăng chi phí cơ hội của việc đẻ nhiều con (Becker 1960). Tỷ lệ tử vong ở trẻ em trong những gia đình mà người mẹ có trình độ học vấn cao hơn thường thấp hơn, và vì vậy cũng cần hạn chế số lần mang thai để có được số con như ý muốn. Trình độ học vấn cao hơn cũng giúp làm tăng thêm tác dụng của các biện pháp tránh thai. Do đó, đầu tư vào nâng cao khả năng tiếp cận giáo dục và y tế có thể có tác dụng kép. Những khoản đầu tư này giúp nâng cao tốc độ tăng trưởng và trực tiếp giảm đói nghèo. Do gắn liền với việc giảm tỷ lệ sinh và tốc độ tăng dân số nên chúng cũng có thể góp phần mở rộng khả năng cải thiện sức khỏe cho người mẹ và đầu tư tốt hơn cho sức khỏe và giáo dục của trẻ em, mà những điều này lại củng cố thêm những thành quả đạt được.

1. Xem Livi-Bacci (1997) về một cuộc điều tra lịch sử và Birdsall (sắp xuất bản) về đánh giá hiện đại các công trình nghiên cứu về nhân khẩu học và kinh tế học.

2. Thí dụ, Young (1995) đã đánh giá hạn trọng về đóng góp của lực lượng lao động đang lớn mạnh và tỷ lệ tham gia lực lượng lao động ngày càng lớn của dân cư đến tốc độ tăng trưởng nhanh của GDP trên đầu người ở một số nền kinh tế châu Á.

3. Schultz (1994) đã đưa ra những bằng chứng liên quốc gia về mối quan hệ giữa trình độ học vấn của phụ nữ và tỷ suất sinh. Xem Feyiselen và Ainsworth (1998) về những bằng chứng kinh tế vi mô cho việc sử dụng các biện pháp tránh thai và giáo dục; xem Ainsworth, Beegle và Nyamete (1998) về giáo dục và tỷ suất sinh. Pritchett và Summers (1994) đánh giá thận trọng hơn về cường độ tác động của mức độ phổ biến các biện pháp tránh thai đến tỷ suất sinh.

Đâu là động lực của tăng trưởng?

Hiểu rõ các chính sách và thể chế dẫn đến tăng trưởng kinh tế đã và đang bền vững là bước đầu tiên để triển khai các chiến lược nhằm cải thiện đời sống cho đông đảo người nghèo. Sự phân hoá mạnh trong tăng trưởng phản ánh kết quả của sự tương tác giữa thực trạng ban đầu của đất nước, các thể chế và lựa chọn chính sách với các cú sốc từ bên ngoài mà nước đó chịu ảnh hưởng, chứ không phải là sự tình cờ may mắn.

Có những bằng chứng cho thấy rằng tăng

trưởng phụ thuộc vào giáo dục và tuổi thọ bình quân, nhất là khi thu nhập còn thấp.⁵ Thí dụ, người ta thấy rằng tình hình biết đọc biết viết của phụ nữ và học hành của các bé gái là các yếu tố tích cực đối với tăng trưởng kinh tế nói chung.⁶ Cũng có nhiều bằng chứng cho thấy, tốc độ tăng dân số nhanh có quan hệ ngược chiều với tăng trưởng GDP trên đầu người và sự thay đổi trong cơ cấu dân số theo độ tuổi cũng có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng (khung 3.1).⁷

Một số chính sách kinh tế - như mở cửa thương mại quốc tế, các chính sách tài khoá và

Khung 3.2

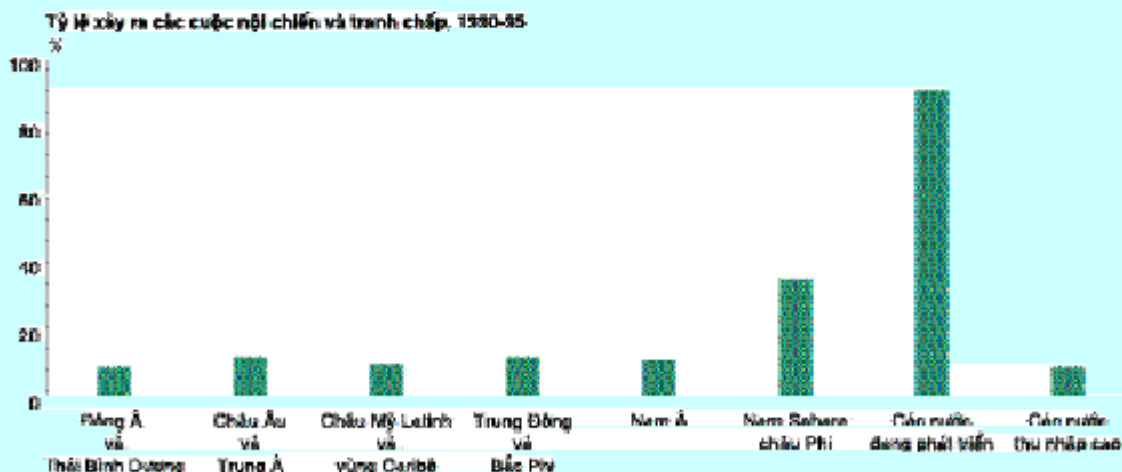
Chiến tranh nguy hại cho người nghèo như thế nào?

Chiến tranh thật nguy hại nếu nó nổ ra. Ví chúng chủ yếu xảy ra ở các nước nghèo nên sự tàn phá của nó cũng chủ yếu rơi vào người nghèo của thế giới (xem hình). Phần lớn các cuộc chiến tranh đều là nội chiến. Trong giai đoạn 1987-1997, hơn 85% các cuộc xung đột đều diễn ra trong phạm vi biên giới quốc gia (14 cuộc chiến tranh ở châu Phi, 14 ở châu Á và 1 ở châu Âu). Đáng buồn là 95% số người thiệt mạng do chiến tranh lại không phải binh lính (Pottebaum 1999). Tại Campuchia, trong 20 năm bản giết và diệt chủng vì lý do chính trị, đã có 1,7 triệu người chết - trong đó một phần lớn là số bác sĩ, luật sư và giáo viên của đất nước. Dân thường cũng là nạn nhân trong vòng ngảm vì chủng tộc của họ: 800.000 người Tutsi và một số người Hutu đã bị chết dưới bàn tay những kẻ quá khích người Hutu ở Rwanda năm 1994.

Trẻ em cũng không được loại trừ, vì chúng thường bị huấn luyện để bản giết. Những đứa trẻ nào may mắn thoát chết trong những cuộc xung đột thì cũng bị chấn thương tâm lý nặng nề. Chúng cũng phải trả giá đắt cho việc không được đến trường bằng sự mất đi vĩnh viễn các cơ hội kinh tế.

Chiến tranh làm kiệt quệ các nền kinh tế do chúng phá hủy các nguồn vốn vật chất, con người và xã hội - giảm đầu tư, hướng chi tiêu công cộng ra khỏi những hoạt động hiệu suất cao, buộc những công nhân có tay nghề cao phải ra đi. Trong nội chiến, sản lượng trên đầu người của một nước thấp hơn trung bình hơn 2% một năm so với mức có thể đạt được khi không có xung đột. Trong những cuộc chiến tranh càng khốc liệt và kéo dài thì cái giá về kinh tế và sinh mạng con người càng lớn (Collier 1999b).

Xung đột đặc biệt hay xảy ra ở các nước nghèo



Nguồn: USAID, OFDA 1999.

tiền tệ đúng đắn (phản ánh ở mức độ thâm hụt ngân sách vừa phải và không có lạm phát cao), một hệ thống tài chính phát triển mạnh và một chính phủ có quy mô phải chăng - tất cả đều có đóng góp to lớn vào tăng trưởng kinh tế.⁸ Viện trợ cũng có thể thúc đẩy tăng trưởng, nhưng chỉ khi nào có mặt các chính sách đó, còn nếu không thì sẽ vô tác dụng.⁹ Cả những cú sốc trong nước và ngoài nước đều quan trọng. Không có gì đáng ngạc nhiên rằng thiên tai, dịch hoả, bất ổn định nội bộ đều làm giảm tốc độ tăng trưởng (khung 3.2). Ít nghiêm trọng hơn, nhưng sự bất ổn kinh tế vĩ mô, những cú sốc bất lợi về tỷ lệ trao đổi thương mại và sự tăng trưởng chậm của các bạn hàng thương mại cũng có những ảnh hưởng nhất định.¹⁰ Những cuộc cải cách không rõ trình tự hoặc thực hiện kém đều dẫn đến sự xoay chiều đột ngột của các luồng vốn hoặc những gián đoạn kinh tế vĩ mô khác, mà tất cả đều kìm hãm tăng trưởng (chương 4). Những thất bại về tăng trưởng này đặc biệt nguy hại đối với người nghèo, những người có cơ chế tương trợ yếu kém hơn và thường có một cuộc sống bấp bênh hơn người giàu (chương 9).

Các yếu tố thể chế cũng rất quan trọng đối với tăng trưởng. Chẳng hạn, có bằng chứng cho thấy nền pháp quyền vững mạnh và không có tham nhũng sẽ góp phần cho tăng trưởng - vì nó tạo lập một môi trường pháp trị, công bằng, trong đó các doanh nghiệp và hộ gia đình có thể đầu tư và tăng trưởng.¹¹ Các thể chế mạnh cũng có thể tạo ra những lợi ích gián tiếp to lớn. Thí dụ, việc điều chỉnh trước những cú sốc bất lợi thường đòi hỏi những thay đổi, tuy đau đớn nhưng cần thiết, trong các chính sách kinh tế trong nước. Tại những nước có sự mâu thuẫn giữa những lợi ích cạnh tranh nhau, và các thể chế giúp giải quyết những mâu thuẫn đó yếu kém, thì quá trình phục hồi sau các cú sốc thường chậm hơn so với những nước có các thể chế mạnh.¹²

Trong tự, ngày càng thấy rõ rằng, sự chia rẽ chủng tộc có ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng. Những nước hay những vùng trong cùng một nước mà có sự chia rẽ về chủng tộc thường cung ứng được ít hơn, với chất lượng nghèo nàn hơn, các hàng hoá công cộng, đặc biệt là giáo dục. Những vùng này cũng có nhiều nguy cơ xảy ra xung đột bằng bạo lực

giữa các chủng tộc hơn. Các thể chế bảo đảm quyền lợi cho các dân tộc ít người và tạo ra những cơ hội để giải quyết xung đột có thể triệt tiêu được các hiệu ứng phụ của một xã hội phân cực (chương 7).¹³

Các biến ngoại sinh khác, như vị trí địa lý và mức thu nhập ban đầu, cũng có vai trò quan trọng. Có một số bằng chứng cho thấy rằng đặc điểm địa lý có ảnh hưởng đến tăng trưởng - thí dụ, các vùng sâu vùng xa hoặc không có đường biển thường là những trở lực cho sự tăng trưởng.¹⁴ Nhìn chung, các nước nghèo ngay từ đầu thường tăng trưởng chậm hơn các nước giàu, vì thế khoảng cách giữa nước giàu và nước nghèo ngày càng mở rộng (khung 3.3). Tuy nhiên, có những bằng chứng thuyết phục rằng, nếu kiểm soát được một số những yếu tố như đã nêu trên thì tăng trưởng ở những nước lúc đầu còn nghèo sẽ nhanh hơn. Mỗi quan hệ này có thể không phải là quan hệ tuyến tính, vì tăng trưởng cao hơn chỉ tăng tốc chừng nào quốc gia đã đạt được tới một ngưỡng thu nhập nào đó. Điều này có thể dẫn đến khả năng xuất hiện các "bẫy đói nghèo" khi trình độ phát triển còn rất thấp.¹⁵ Cuối cùng, bất bình đẳng lúc đầu có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng về sau, với những ý nghĩa về việc sự tăng trưởng có thể chuyển thành các thành tựu giảm đói nghèo như thế nào.

Điều gì quyết định tính bền vững của tăng trưởng? Ngoài các yếu tố về chính sách, thể chế và địa lý đã nêu trên, một điều quan trọng nữa cần lưu tâm là liệu tăng trưởng có đi kèm với sự suy thoái về môi trường hay không, vì điều này có thể quay lại kìm hãm sự tăng trưởng.¹⁶ Môi trường xuống cấp có thể gây ra cái giá rất đắt cho nền kinh tế vì nó sẽ ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ và làm giảm năng suất trong nông nghiệp. Thí dụ, phụ thuộc nặng nề vào khai thác than mà không có sự kiểm soát hữu hiệu các hoạt chất, lưu huỳnh hay các loại chất thải khác có thể dẫn đến tỷ lệ mắc bệnh phổi cao, và chất thải lưu huỳnh sẽ kéo theo các trận mưa axit khiến năng suất nông nghiệp bị suy giảm.¹⁷ Đặc biệt, trong dài hạn, phần đầu vì chất lượng môi trường và hiệu quả sử dụng các nguồn lực sẽ có xu hướng thúc đẩy đầu tư, tích lũy và tăng trưởng. Tăng trưởng nhanh và bảo vệ môi trường có thể

Khung 3.3

Sự phân hoá và bất bình đẳng thu nhập trên toàn thế giới

Với vai trò quan trọng của tăng trưởng đối với việc giảm đói nghèo, việc không làm cho tăng trưởng bền vững ở những nước nghèo nhất, có diện đói nghèo lớn nhất, là điều đặc biệt đáng thất vọng. Một triệu chứng của sự thất bại này là khoảng cách ngày càng mở rộng về thu nhập trung bình giữa các nước giàu nhất và nghèo nhất. Năm 1960, GDP trên đầu người của 20 quốc gia giàu nhất gấp 18 lần GDP trên đầu người của 20 nước nghèo nhất. Đến năm 1995, khoảng cách này đã mở rộng đến 37 lần, một hiện tượng thường được gọi là sự phân hoá. (Xem phần bên trái của hình).

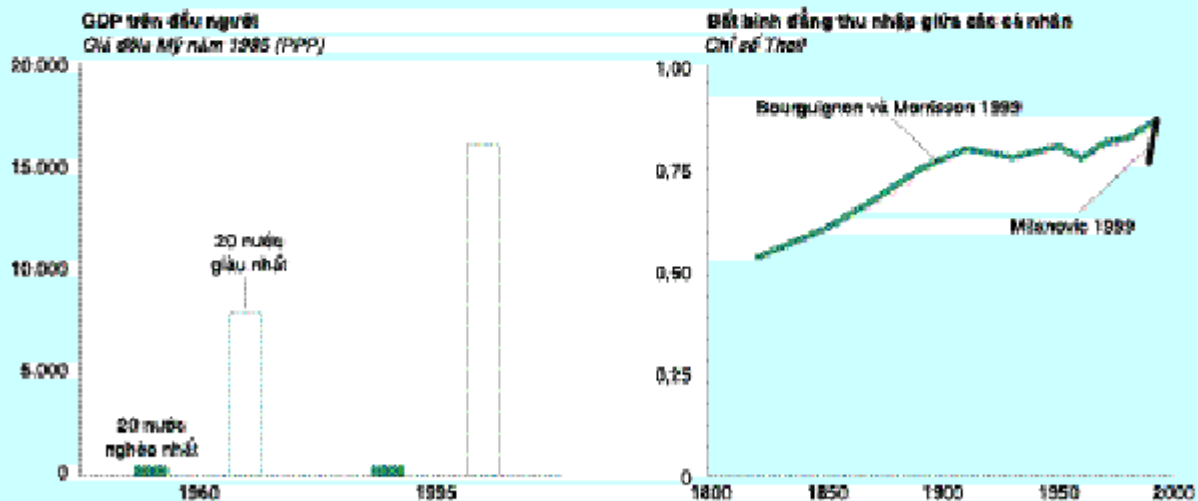
Những con số này thể hiện rằng, bất bình đẳng thu nhập giữa các nước đang tăng nhanh trong 40 năm qua. Thế còn điều gì đã xảy ra đối với bất bình đẳng giữa các cá nhân trên toàn thế giới? Xu hướng bất bình đẳng toàn cầu giữa các cá nhân phản ánh cả xu hướng bất bình đẳng giữa các nước lẫn giữa các cá nhân trong cùng một nước. Mức độ góp phần vào sự bất bình đẳng giữa các nước còn phụ thuộc vào sự chênh lệch về thành tựu tăng trưởng và quy mô mỗi nước: tăng trưởng nhanh trong một vài nước lớn ban đầu nghèo có thể bù lại những tác động không đồng đều do tăng trưởng chậm ở các nước nghèo khác. Chẳng hạn, ở Trung Quốc, tăng trưởng nhanh từ một điểm ban đầu rất thấp đã giúp một phần năm dân số thế giới thu hẹp được một nửa khoảng cách trong mức thu nhập bình quân trên đầu người so với toàn thế giới, nhờ đó đã giảm đáng kể sự bất bình đẳng toàn cầu giữa các cá nhân. Trái lại, 20 nước nghèo nhất thế giới trong năm 1960 chỉ chiếm khoảng 5% dân số thế giới, vì thế thất bại trong

tăng trưởng của họ, tuy thật đáng buồn, nhưng cũng chỉ góp ít vào sự bất bình đẳng toàn cầu giữa các cá nhân.

Bất bình đẳng thu nhập trong cùng một nước thể hiện một xu thế khó nhận dạng hơn: ở một số nước, sự bất bình đẳng này tăng, trong khi ở những nước khác lại giảm. Những nghiên cứu gần đây đã phát hiện thấy rằng sự tăng giảm trong mức độ bất bình đẳng ở các nước có xác suất xảy ra như nhau (Deininger và Squire 1996b). Tuy nhiên, một lần nữa, quy mô của một nước lại là vấn đề: thay đổi trong tình trạng bất bình đẳng ở một nước đông dân như Trung Quốc, Ấn Độ hay Indônêxia sẽ góp phần vào sự thay đổi tình trạng bất bình đẳng toàn cầu giữa các cá nhân lớn hơn nhiều so với sự thay đổi diễn ra ở các nước nhỏ.

Xu hướng bất bình đẳng thu nhập toàn cầu giữa các cá nhân phản ánh cả hai yếu tố này, nhưng thành phần "giữa các nước" thực sự quan trọng hơn thành phần "trong một nước". Đứng trước những khó khăn trong việc đo lường thu nhập như đã trình bày trong chương 1, không lấy gì làm lạ rằng các ước tính về bất bình đẳng toàn cầu giữa các cá nhân có thể chứa đựng những sai lệch lớn. Nhưng những ước tính hiện có đã cho thấy rằng sự bất bình đẳng toàn cầu giữa các cá nhân đang lớn dần trong những thập kỷ qua (xem phần bên phải hình). Tuy mức độ lớn dần này còn tùy thuộc phương pháp tính toán được sử dụng và thời điểm nghiên cứu, nhưng các bằng chứng đã cho thấy rằng bất bình đẳng toàn cầu tăng lên trong những năm gần đây tương đối nhỏ so với những gì đã xảy ra trong thế kỷ XIX.

Khoảng cách lớn dần giữa các nước giàu và nước nghèo đã góp một phần lớn vào sự gia tăng bất bình đẳng thu nhập toàn cầu giữa các cá nhân trong vùng 40 năm qua



Lưu ý: Phần bên trái là các giá trị bình quân gia quyền (với dân số là trọng số) của GDP trên đầu người trong các nhóm đã nêu, dựa trên một mẫu gồm 128 nước có số liệu hoàn chỉnh về GDP trên đầu người trong giai đoạn 1960-95. Trung Quốc không được tính đến trong 20 nước nghèo nhất năm 1960. Chỉ số Theil là 1 thước đo bất bình đẳng thu nhập; giá trị của chỉ số này càng cao thì bất bình đẳng càng lớn. Nguồn: Summers và Heston 1991; số liệu của NHTG; Bourguignon và Morrisson 1998; Milanovic 1999.

cùng sánh bước - vì khi năng lực công nghiệp được bổ sung mới thì có thể tận dụng được các công nghệ sạch hơn và đẩy mạnh việc thay thế dần các loại công nghệ gây ô nhiễm.¹²

Nước là cuộc sống, và vì không có nước nên cuộc sống của chúng tôi thật khổ sở.

- Trích từ một nhóm thảo luận ở Kâniya

Tại sao tốc độ tăng trưởng như nhau mà tốc độ giảm đói nghèo lại khác nhau?

Mối quan hệ tổng quát giữa tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo thật hiển nhiên. Nhưng vẫn có sự khác biệt đáng kể giữa các nước và các thời kỳ về mức độ đói nghèo giảm được tương ứng với một tốc độ tăng trưởng kinh tế nhất định. Như hàng dưới trong hình 3.3 đã thể hiện, có thể có một sự chênh lệch rất lớn trong kết quả giảm đói nghèo khi tốc độ tăng trưởng tiêu dùng trên đầu người như nhau (mặc dù những giá trị thái quá cần được coi là trường hợp ngoại lệ). Điều gì giải thích cho sự khác biệt lớn đó? Với một tốc độ tăng trưởng cho trước, mức độ giảm đói nghèo còn phụ thuộc vào việc phân phối thu nhập thay đổi ra sao khi nền kinh tế tăng trưởng, và vào sự bất bình đẳng ban đầu về thu nhập, tài sản, khả năng tận dụng những cơ hội cho phép người nghèo được chia sẻ thành quả tăng trưởng.

Thay đổi trong phân phối thu nhập

Tăng trưởng có thể tác động đến đói nghèo ra sao phụ thuộc vào việc thu nhập mà tăng trưởng tạo ra thêm được phân phối như thế nào trong một nước. Nếu tăng trưởng kinh tế được đi cùng với việc tỷ trọng thu nhập mà những người nghèo nhất kiếm được tăng lên thì thu nhập của người nghèo sẽ tăng nhanh hơn mức thu nhập trung bình. Ngược lại, nếu tăng trưởng kinh tế lại đi kèm với sự giảm sút trong tỷ trọng này thì mức tăng thu nhập của người nghèo sẽ tụt lại so với mức tăng thu nhập trung bình.

Điều này cũng diễn ra tương tự với tỷ lệ đói nghèo. Với một tốc độ tăng trưởng kinh tế cho trước, đói nghèo sẽ giảm mạnh hơn ở những nước có phân phối thu nhập công bằng hơn so với

những nước mà sự phân phối đó tương đối bất công. Thí dụ, ở Uganda, tăng trưởng đi cùng với việc nâng cao bình đẳng đã góp phần giảm mạnh đói nghèo, còn ở Bangladesh, bất bình đẳng cao hơn đã hạn chế tốc độ giảm đói nghèo nhờ tăng trưởng (khung 3.4). Một thí dụ khác là ở Ma rốc, nơi mà số người nghèo đã tăng hơn 50% trong thời gian từ năm 1990 đến năm 1998, chủ yếu là do mức tiêu dùng tư nhân thực tế trên đầu người đã giảm (-1,4% một năm). Trong các vùng thành thị, giảm bớt sự bất bình đẳng đã giúp hạn chế sự gia tăng của đói nghèo, trong khi ở các vùng nông thôn, bất bình đẳng tăng lên đã làm cho sự gia tăng đói nghèo thêm nghiêm trọng.¹³

Liệu bản thân sự tăng trưởng có làm tăng hoặc giảm một cách hệ thống sự bất bình đẳng trong thu nhập hay không? Liệu các chính sách và thể chế đang góp phần vào sự tăng trưởng cao có làm tăng hoặc giảm bất bình đẳng không? Liệu những bộ phận cấu thành theo vùng và theo ngành của sự tăng trưởng có ảnh hưởng đến thay đổi trong bất bình đẳng thu nhập hay không? Để trả lời những câu hỏi đó, chương này đã mở đầu bằng việc xem xét lại các bằng chứng hiện có ở các nước - sau đó, chuyển qua xem xét chi tiết hơn thực tiễn của từng nước, mà thực tiễn này làm nổi bật một điều là thay đổi trong bất bình đẳng thu nhập thường bị chi phối bởi một chuỗi phức tạp các yếu tố vận hành trái ngược nhau.

Nhiều nghiên cứu đã cho thấy rằng nhìn chung trong các nước, không có một sự tương quan có tính hệ thống giữa tăng trưởng và các chỉ số thống kê tổng hợp về tình trạng bất bình đẳng thu nhập, như hệ số Gini chẳng hạn (hình 3.5).²⁰ Mặc dù hệ số bình quân này rất đáng lưu ý, nhưng độ sai lệch xung quanh hệ số đó cũng không hề nhỏ.

Sự khác biệt về mức độ bất bình đẳng tương ứng với mỗi tốc độ tăng trưởng nhất định có thể phản ánh một điều là, sự kết hợp giữa chính sách và thể chế nhằm đưa tới sự tăng trưởng đó giữa các nước là khác nhau - và những khác biệt về chính sách có ý nghĩa quan trọng đối với phân phối thu nhập. Nhưng xét ở cấp độ toàn quốc gia thì lại không có nhiều bằng chứng khẳng định điều này. Một nghiên cứu mới đây về tăng trưởng và giảm đói nghèo với một mẫu

Khung 3.4

Xu hướng bất bình đẳng và giảm đói nghèo

Ở Uganda, tăng trưởng cùng với bình đẳng đã góp phần giảm mạnh đói nghèo...

Sau nhiều thập kỷ chiến tranh và tàn phá kinh tế, tăng trưởng đã quay trở lại ở Uganda trong thập kỷ 1990 với mức trung bình hơn 6% một năm. Chỉ trong vòng sáu năm (1992-1998), tỷ lệ đói nghèo ở Uganda đã giảm từ 56% xuống còn 44%. Lợi ích của tăng trưởng đã được chia sẻ giữa tất cả các nhóm thu nhập, các hộ gia đình nông thôn và thành thị, và gần như tất cả các ngành kinh tế. Mức tiêu dùng thực tế trên đầu người đã tăng trong tất cả các nhóm dân cư, có nghĩa là đói nghèo đã giảm, cho dù có sử dụng tiêu chuẩn ngưỡng nghèo nào đi chăng nữa.

Bất bình đẳng thu nhập giảm được chút ít đã khiến tăng trưởng đặc biệt có tác dụng trong việc giảm đói nghèo, với hệ số Gini giảm từ 0,36 xuống 0,34 trong vòng năm năm. Mức sống của tất cả các hộ gia đình nghèo đều được cải thiện. Tiêu dùng (tính tương đương cho một người lớn) đã tăng 27% trong nhóm một phần mười dân số nghèo nhất, còn các hộ gia đình trong nhóm một phần mười dân số giàu nhất thì tăng được 15%. Trong nhóm những người sản xuất nông sản thương phẩm - nhất là người trồng cà phê, vốn trước đây cũng nghèo như số đông những người Uganda - đói nghèo đã giảm nhanh hơn hai lần so với mức chung của cả nước.

...trong khi ở Bangladesh, bất bình đẳng tăng lên lại hạn chế thành quả giảm đói nghèo nhờ tăng trưởng

Ở Bangladesh, GDP trên đầu người tăng khoảng 2% một năm trong thập kỷ 1990, và đói nghèo giảm rất chậm. Từ năm 1983 đến năm 1996, tỷ lệ người nghèo cực đã giảm từ 40,9% xuống còn 35,6% - còn tỷ lệ người khá nghèo giảm từ 58,5% xuống 53,1%. Đói nghèo ở nông thôn đặc biệt vẫn còn cao.

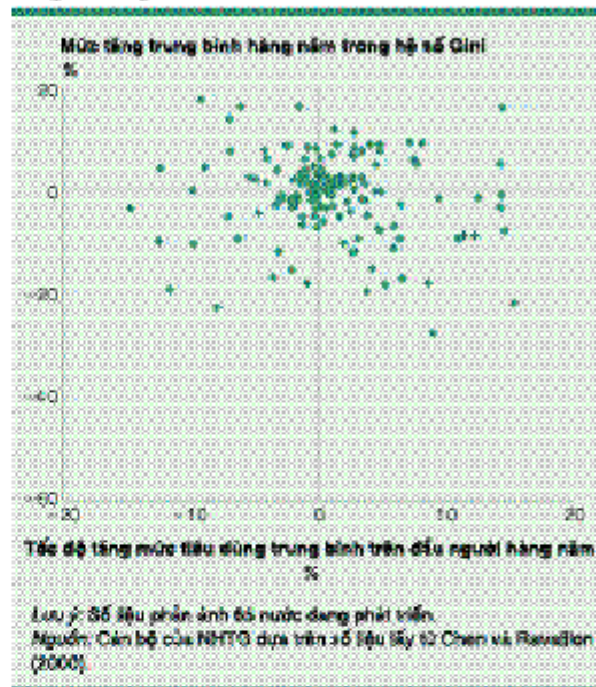
Tại sao lại giảm chậm như vậy? Một phần câu trả lời là do bất bình đẳng tăng, cả ở nông thôn và thành thị, nhất là từ năm 1992 đến 1996, với hệ số Gini tăng từ 0,26 lên đến 0,31. Tuy theo thước đo đói nghèo nào được sử dụng mà một phần năm đến một phần ba mức giảm đói nghèo tiềm năng nhờ tăng trưởng đã không thực hiện được do bất bình đẳng lớn. Nếu bất bình đẳng không tăng thì tỷ lệ đói nghèo trong năm 1995-1996 sẽ thấp hơn khoảng 7-10% so với mức thực tế đã xảy ra.

Bất bình đẳng ở Bangladesh tăng lên không có nghĩa là không nên tiếp tục theo đuổi tăng trưởng. Trái lại, cần phải tăng trưởng nhanh hơn vì hiệu ứng ròng của tăng trưởng đến giảm đói nghèo là mang dấu dương. Đồng thời cũng cần có những nỗ lực để hạn chế sự gia tăng bất bình đẳng và bảo đảm để tăng trưởng vượt trội được các vùng nông thôn, nơi đa số người nghèo của đất nước này đang sống.

Nguồn: Appleton và các tác giả khác 1999; Wodon 1997, 1999, 2000.

Hình 3.5

Bất bình đẳng biến động mạnh trong những năm 80 và 90, nhưng không có quan hệ chặt chẽ với tăng trưởng



gồm 80 nước công nghiệp và đang phát triển đã phát hiện ra rằng các chính sách kinh tế vi mô như chính sách tiền tệ ổn định, mở cửa cho thương mại quốc tế, và một quy mô chính phủ phải chăng sẽ làm tăng thu nhập của người nghèo tương đương với mức thu nhập trung bình.²¹ Nói cách khác, các chính sách này không tác động một cách có hệ thống đến phân phối thu nhập.

Các chính sách khác, như ổn định hoá từ tình trạng lạm phát cao, có thể mang lại thuận lợi không đồng đều cho người nghèo (chương 9). Sự phát triển tài chính mạnh mẽ hơn sẽ có lợi cho tăng trưởng và có thể giảm bớt bất bình đẳng thu nhập nhờ cải thiện được khả năng tiếp cận vốn vay.²²

Khi tôi về hưu, tôi có 20.000 rúp trong tài khoản tiết kiệm.. Nhưng chính phủ đã làm gì với số tiền đó - cái chính phủ mà chúng tôi đã tin tưởng gửi gắm tiền bạc của mình! Họ đã điều chỉnh chỉ số đối với các khoản tiết kiệm và lạm phát đã cuốn sạch nó! Số tiền đó giờ đây không

Đủ để tôi mua bánh mì và nước.*- Trích từ một nhóm thảo luận ở Ucraina*

Một cách giải thích khác cho việc không có mối liên hệ giữa tăng trưởng và bất bình đẳng là các nước có tốc độ tăng trưởng giống nhau lại trải qua những thay đổi rất khác nhau trong phân phối thu nhập do sự khác biệt trong cấu thành tăng trưởng theo vùng và theo ngành. Nếu tăng trưởng bỏ qua những vùng nghèo và người nghèo không thể dễ dàng di chuyển đến những vùng đang mở ra nhiều cơ hội, thì tăng trưởng có thể dẫn đến bất bình đẳng tăng. Nếu tăng trưởng tập trung trong những ngành mà người nghèo rất dễ tìm kiếm thu nhập, như nông nghiệp, thì tăng trưởng có thể kéo theo sự giảm dần bất bình đẳng thu nhập.

Ở Trung Quốc, phần lớn mức tăng mạnh bất bình đẳng thu nhập từ giữa thập kỷ 1980 đến giữa thập kỷ 1990 đã phản ánh sự tăng trưởng bứt phá hẳn lên của thành thị so với nông thôn.²⁸ Các bang của Ấn Độ cũng cho ta thấy một bức tranh tương tự về vai trò của tăng trưởng ở nông thôn trong việc giảm đói nghèo (khung 3.5). Ở Indônêxia cũng vậy. Một nghiên cứu ở 38 nước đang phát triển cho thấy rằng sự biến đổi trong mức độ bất bình đẳng phản ánh tình trạng phong phú của đất canh tác, sự vươn dậy của kinh tế hộ nông nghiệp và năng suất trong nông nghiệp.²⁴ Những phát hiện này đã nêu bật tầm quan trọng của việc phải xoá bỏ những chính sách có định kiến bất lợi đối với nông nghiệp để tạo ra một sự tăng trưởng công bằng hơn (chương 4).

Thực tiễn của nhiều nước cho đến nay cũng mới chỉ giúp chúng ta hiểu được những yếu tố quyết định sự thay đổi trong phân phối thu nhập, khiến sự tăng trưởng trở nên thuận lợi hay bất lợi hơn cho người nghèo. Phân tích chi tiết tình hình từng quốc gia sẽ cho ta một bức tranh muôn hình muôn vẻ, làm nổi bật một hệ thống phức tạp các lực lượng hỗ trợ hoặc đối chọi lẫn nhau. Chúng bao gồm sự thay đổi trong phân bổ giáo dục, trong lợi suất của giáo dục, lựa chọn trên thị trường lao động và những thay đổi nhân khẩu (khung 3.6). Những thay đổi đó là kết quả của:

- Các lực lượng thị trường, như sự thay đổi trong cầu về lao động.

Khung 3.5**Điều gì khiến tăng trưởng có lợi cho người nghèo ở Ấn Độ?**

Nhất quán với những bằng chứng liên quốc gia của các nước đang phát triển, đói nghèo theo tiêu dùng ở Ấn Độ đã giảm khi tiêu dùng trung bình của hộ gia đình tăng. Hơn nữa, cấu thành tăng trưởng theo vùng và theo ngành ảnh hưởng đến tốc độ giảm đói nghèo quốc gia, với mức độ phản ứng trước sự tăng trưởng kinh tế của khu vực nông thôn mạnh hơn nhiều so với sự tăng trưởng kinh tế của khu vực thành thị. Còn trong khu vực nông thôn thì tăng trưởng trong nông nghiệp và dịch vụ lại đặc biệt có tác dụng đối với việc giảm đói nghèo, trong khi tăng trưởng công nghiệp lại không như vậy.

Ở nông thôn Ấn Độ, năng suất trong nông nghiệp là yếu tố cốt yếu đối với tăng trưởng kinh tế phục vụ người nghèo. Số liệu trong giai đoạn 1958-1994 cho thấy rằng mức lương thực tế và sản lượng thu hoạch cao hơn sẽ nâng cao mức sống trung bình mà không ảnh hưởng đến phân phối thu nhập. Kết quả là đói nghèo tuyệt đối sẽ giảm.

Tác dụng của tăng trưởng phi nông nghiệp trong việc giảm đói nghèo có sự khác biệt lớn giữa các bang, phản ánh sự chênh lệch cơ chế thống theo những điều kiện ban đầu. Tại những bang có năng suất tổng hợp thấp, mức sống ở nông thôn thấp hơn tương đối so với thành thị, trình độ giáo dục cơ sở nghèo nàn hơn và người nghèo ít có khả năng tham gia vào sự tăng trưởng của khu vực phi nông nghiệp hơn. Vai trò của học vấn lúc đầu cũng rất đáng lưu tâm: hơn một nửa những khác biệt giữa độ cơ giãn của đói nghèo theo sản lượng phi nông nghiệp ở bang Bihar (bang có độ cơ giãn này thấp nhất Ấn Độ) với chỉ số này ở bang Kerala (bang có độ cơ giãn cao nhất) là do Kerala có tỷ lệ biết đọc biết viết ban đầu cao hơn đáng kể. Trình độ học vấn của phụ nữ là một chỉ báo cho những đóng góp của tăng trưởng vào thành quả giảm đói nghèo có ý nghĩa hơn một chút so với trình độ học vấn của nam giới.

Để người nghèo có thể tham gia đầy đủ vào tăng trưởng kinh tế của Ấn Độ thì những ngành nông nghiệp, cơ sở hạ tầng và chi tiêu xã hội của Ấn Độ (nhất là ở những vùng nông thôn lạc hậu) phải được ưu tiên trước.

Nguồn: Ravallion và Datt 1996, 1999.

- Các chính sách, như đầu tư công cộng cho giáo dục.
- Các lực lượng xã hội, như sự tham gia sâu rộng hơn của phụ nữ vào lực lượng lao động hay sự thay đổi những thói quen có tính phân biệt đối xử với phụ nữ và các nhóm dân tộc thiểu số.

Khung 3.6

Các hình thái phức tạp của sự thay đổi về mặt phân phối ở ba nền kinh tế

Những thay đổi dễ thấy trong sự phân phối thu nhập đã phản ánh một chuỗi phức tạp các yếu tố - trong đó có sự thay đổi trong phân phối tài sản, sự thay đổi lợi suất của những tài sản đó, lựa chọn trong thị trường lao động và nhân khẩu học. Braxin, Mêhicô và Đài Loan (Trung Quốc) đã chứng tỏ những yếu tố trên có thể bổ sung hoặc triệt thoái lẫn nhau như thế nào khiến cho tình trạng bất bình đẳng có thể giảm xuống, tăng lên hoặc không thay đổi.

Braxin - giảm bất bình đẳng

Bất bình đẳng thu nhập ở Braxin đã giảm từ năm 1976 đến 1996, với hệ số Gini giảm từ 0,62 xuống 0,59. Trong cùng thời gian này, lợi suất của giáo dục đã công bằng hơn: cả người lao động hưởng lương lẫn người tự trả lương có trình độ học vấn cao hơn đều được hưởng mức tăng thu nhập lớn hơn so với những đồng nghiệp có trình độ học vấn thấp, ngay cả sau khi đã tính đến yếu tố tuổi tác và giới tính. Không có gì thay đổi trong mức lợi suất của kinh nghiệm làm việc và chênh lệch thù lao giữa phụ nữ và nam giới mới chỉ giảm nhẹ, vì thế sự bất bình đẳng trong thu nhập nói chung đã tăng. Ba yếu tố sau đây đã thừa sức triệt tiêu được hiệu ứng không đều đó:

- Sự phân bố giáo dục công bằng hơn.
- Số năm đi học trung bình đã tăng từ 3,8 đến 5,9 năm, và tỷ lệ theo học cao hơn (nhất là của phụ nữ) đã góp phần làm giảm đáng kể quy mô gia đình, với quy mô một hộ gia đình trung bình đã giảm từ 4,3 xuống 3,5 thành viên. Nhờ quy mô gia đình trong các hộ gia đình nghèo giảm với tốc độ nhanh hơn nên bất bình đẳng cũng đã giảm.
- Bất bình đẳng trong lợi suất đối với các đặc điểm khác ngoài đặc điểm về giáo dục dường như cũng đã giảm, cho thấy tình trạng thị trường lao động bị phân đoạn đã giảm trong giai đoạn 1976-1996 và khả năng bất bình đẳng theo vùng cũng giảm.

Mêhicô - bất bình đẳng tăng

Hệ số Gini của Mêhicô đã tăng mạnh từ năm 1984 đến 1994, từ 0,43 lên 0,55. Giống như trong hai thí dụ trước đây, thay đổi trong lợi suất của giáo dục là một yếu tố rất mất cân đối. Nhưng những thay đổi trong sự phân bố giáo dục không đủ

để triệt tiêu được nó. Mặc dù số năm đi học của đối tượng học vấn thấp đã tăng nhanh hơn, nhưng lợi suất đối với trình độ học vấn cao vẫn đủ lớn khiến cho thu nhập tăng thêm nhờ tăng cường giáo dục vẫn thiên mạnh về phía những người học vấn cao. Đã thế, những tác động quan trọng theo vùng còn tiếp thêm sức cho điều này, với sự mở rộng khoảng chênh lệch về tiền lương thực tế giữa thành thị và nông thôn đã góp phần đáng kể làm tăng bất bình đẳng, mặc dù trong lợi suất của giáo dục và kinh nghiệm làm việc ở thành thị và nông thôn cũng có một sự phân hoá nhất định.

Đài Loan, Trung Quốc - bất bình đẳng không đổi

Cùng với mức bất bình đẳng thấp và ổn định, Đài Loan, Trung Quốc đã có hệ số Gini vào khoảng 0,30 trong 30 năm qua. Cũng như ở Braxin, kết quả này phản ánh vô số các yếu tố trái ngược nhau. Mặc dù cùng lao động tăng nhanh nhưng những người lao động có học vấn cao vẫn có mức lương tăng nhiều hơn so với người có học vấn thấp. Điều này đã bị triệt tiêu bởi sự bình đẳng cao hơn trong việc phân bố giáo dục và tỷ lệ tham gia thị trường lao động của phụ nữ lớn hơn. Hình thức đánh thuế và trợ cấp cũng đã được áp dụng đồng đều, do đó phân phối thu nhập cá nhân trở nên bình đẳng hơn. Tuy vậy, đáng lưu ý là bất bình đẳng thu nhập ở cấp hộ gia đình tăng, do rất nhiều trong số những phụ nữ mới tham gia vào lực lượng lao động lại xuất thân từ các hộ gia đình ban đầu khá giả.

• • •

Những thí dụ này chứng tỏ rằng những xu thế đơn giản trong thước đo tổng hợp về bình đẳng thu nhập có thể che giấu những yếu tố cơ cấu lớn. Một số yếu tố trong số đó, như thay đổi trong phân bố giáo dục, có thể chịu tác động của chính sách - tuy cần có thời gian. Các yếu tố khác, như sự thay đổi trong lợi suất của giáo dục, phản ánh các lực lượng thị trường chính và khó thích nghi hơn với những can thiệp trực tiếp của chính sách. Như trường hợp Đài Loan, Trung Quốc đã cho thấy, các chính sách thuế và trợ cấp có thể hạn chế sự mở rộng bất bình đẳng trong thu nhập ban đầu.

Nguồn: Đối với Braxin được trích từ Ferreira và Paes de Barros (1998b); đối với Mêhicô trích từ Legovini, Bouillon và Lustig (1999); còn với Đài Loan, Trung Quốc được trích từ Bouguignon, Fournier và Gurgand (1998).

- Các lực lượng thể chế, như sự thay đổi trong các hạn chế pháp lý đối với quyền sở hữu của phụ nữ hay nhóm dân tộc thiểu số.

Không phải cái gì tăng lên trong bất bình đẳng thu nhập cũng đều là một kết quả tiêu cực. Khi nền kinh tế phát triển, bất bình đẳng thu

nhập có thể tăng do lực lượng lao động đã chuyển từ lĩnh vực nông nghiệp sang các hoạt động khác có năng suất cao hơn. Thí dụ, nếu tiền lương trong nông nghiệp thấp hơn trong công nghiệp và dịch vụ và lực lượng lao động sẽ chuyển sang hai ngành này thì rất nhiều con số

thông kê tổng hợp, nhất là những số nào nhạy cảm với những thay đổi ở tầng đáy phân phối thu nhập, sẽ cho thấy bất bình đẳng tăng lên, bất chấp đói nghèo chung đang giảm. Những xu thế này không nên bị coi là tiêu cực nếu:

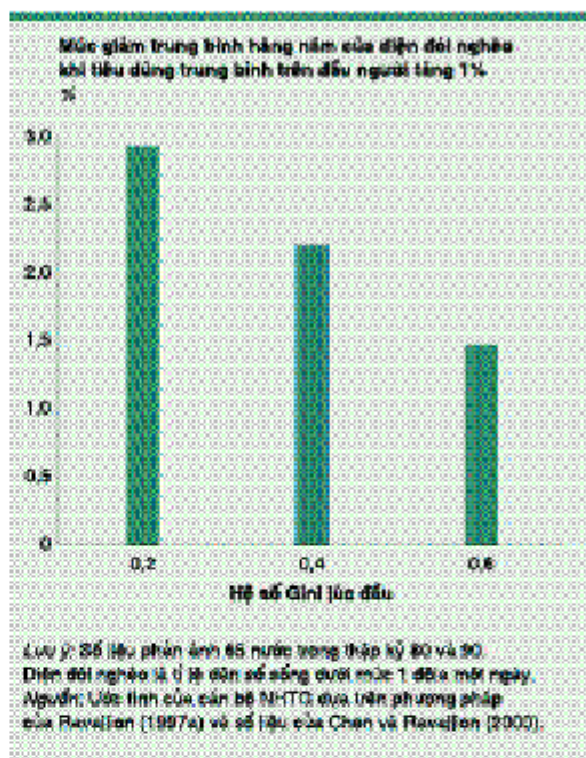
- Thu nhập ở tầng đáy tăng hoặc ít nhất là không bị giảm.
- Quá trình phát triển mở rộng cơ hội cho tất cả mọi người.
- Xu thế quan sát được không phải là kết quả của những yếu tố khác thường như sự phân biệt đối xử.
- Số người nghèo giảm.

Bất bình đẳng ban đầu và giảm đói nghèo

Ngay cả khi bản thân sự phân phối thu nhập không thay đổi cùng với tăng trưởng thì các nước có tốc độ tăng trưởng như nhau vẫn có thể có những thành tựu giảm đói nghèo rất khác nhau, tùy thuộc vào sự bất bình đẳng ban đầu của mỗi nước. Nếu mọi yếu tố khác như nhau, tăng trưởng sẽ dẫn đến giảm đói nghèo trong các xã hội bất công ít hơn so với trong các xã hội bình quân đồng đều. Nếu người nghèo chỉ được hưởng một phần nhỏ trong mức thu nhập hiện có và nếu sự bất bình đẳng này không thay đổi thì người nghèo sẽ nhận được một phần nhỏ hơn trong thu nhập mới do tăng trưởng tạo ra, do đó làm vô hiệu tác động của tăng trưởng đến đói nghèo. Thực tế đã khẳng định điều này: khi bất bình đẳng ban đầu còn thấp, tăng trưởng sẽ giảm được đói nghèo với mức độ gần gấp đôi so với khi bất bình đẳng còn cao (hình 3.6).

Bất bình đẳng ban đầu trong thu nhập không phải là toàn bộ vấn đề - vì bất bình đẳng trên các phương diện khác cũng rất quan trọng. Mức độ nhạy bén của đói nghèo với tăng trưởng phụ thuộc rất lớn vào bất bình đẳng ban đầu trong khả năng tiếp cận của người nghèo đến các cơ hội chia sẻ thành tựu của tăng trưởng. Nếu sự khác biệt trong mức độ đi học phản ánh sự khác biệt trong thu nhập thì người nghèo có thể không có được những kỹ năng cần thiết để tìm được việc làm trong các ngành năng động và đang tăng trưởng của nền kinh tế. Hiệu ứng này còn bị khuếch đại thêm do sự bất bình đẳng giới trong giáo dục (chương 7). Ngoài ra, nếu chỉ

Hình 3.6
Bất bình đẳng ban đầu có ảnh hưởng đến nhịp độ xóa đói giảm nghèo



phí cố định hoặc các rào cản chính sách công khai cản trở sự di chuyển từ các vùng sâu, vùng xa, vùng nông thôn và chịu suy thoái về kinh tế sang các trung tâm đô thị tràn trề sức sống hơn, thì người nghèo sẽ khó lòng tận dụng được các cơ hội di cư (khung 3.7).

Lạy Chúa, họ luôn luôn gạt chúng tôi ra rìa, họ phân biệt đối xử với chúng tôi. Họ đã đốn cây nhưng quên chặt rễ. Cái cây ấy bây giờ lại mọc lên.

- Trích từ một cuộc thảo luận nhóm ở Goatemala.

Nếu bất bình đẳng xã hội - như hệ thống đẳng cấp hay sự phân biệt đối xử gây bất lợi cho các nhóm người bản xứ - đã cột chặt các thành viên của nhóm yếm thế vào các công việc trong những ngành trì trệ thì người nghèo sẽ được hưởng lợi rất ít từ tăng trưởng (chương 7). Hoặc nếu sự phân biệt đối xử theo chủng tộc trên thương trường dẫn đến mức lợi suất khác nhau đối với cùng một trình độ giáo dục thì tăng

Khung 3.7

Đa dạng hoá và vấn đề di cư ở nông thôn Trung Quốc

Đối với các hộ gia đình nông nghiệp ở nông thôn Trung Quốc, cơ hội có việc làm phi nông nghiệp là một nguồn quan trọng để tăng thu nhập. Những cơ hội này có thể đồng đều hoặc không. Nếu sự đa dạng hoá sang các công việc phi nông nghiệp phản ánh một yếu tố "kéo" - lợi suất cao hơn cho công việc phi nông nghiệp - thì sự đa dạng hoá có thể không đồng đều do những người giàu và người có học vấn cao hơn đã tận dụng những cơ hội này. Nếu sự đa dạng hoá phản ánh một cơ chế tồn tại cho người nghèo thì nó có thể rất đồng đều.

Bằng chứng rút ra từ bốn tỉnh Trung Quốc cho thấy rằng yếu tố kéo quan trọng hơn so với cơ chế tồn tại, với khả năng có việc làm phi nông nghiệp đã chiếm một tỷ trọng ngày càng cao trong bất bình đẳng thu nhập ở nông thôn trong giai đoạn 1985-1990. Bằng chứng cũng cho thấy rằng ngay cả một khoảng cách nhỏ (theo tiêu chuẩn quốc tế) giữa số năm đi học của phụ nữ và nam giới cũng có thể khơi sâu thêm xu thế này, với việc phụ nữ học vấn kém rất ít khả năng tìm được việc làm phi nông nghiệp. Trái lại, di cư đã có tác động đồng đều đến thu nhập. Số liệu điều tra từ bốn tỉnh chứng tỏ rằng trợ cấp tư nhân (phần lớn phần lớn nguồn thu nhập của những người di cư) là một lực lượng tạo lập sự cân bằng.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1997b.

trường ít có tác dụng xoá đói giảm nghèo cho những nhóm bị kỳ thị. Một nghiên cứu ở Mỹ Latinh đã nhận thấy rằng ở nhiều nước, sự chênh lệch trong thu nhập giữa những nhóm người bản xứ và không phải bản xứ không thể giải thích được bằng sự khác nhau trong kỹ năng hay kinh nghiệm. Điều này cho thấy, sự phân biệt đối xử trên thị trường lao động thật đáng lên án.²⁶ Những kết quả này đã làm nổi bật vai trò quan trọng của việc xoá bỏ những rào cản xã hội đối với phụ nữ, các dân tộc ít người và các nhóm yếu thế xã hội để tăng trưởng được diễn ra trên diện rộng.

Bất bình đẳng ban đầu và tăng trưởng

Bất bình đẳng ban đầu cao sẽ làm giảm tác động của một tốc độ tăng trưởng kinh tế cho trước đến đói nghèo. Nó cũng có thể kìm hãm công cuộc giảm đói nghèo bằng cách hạ thấp tăng trưởng kinh tế chung. Cách tư duy trước đây về

tác động của bất bình đẳng đến tăng trưởng cho thấy rằng bất bình đẳng lớn hơn có thể tốt cho tăng trưởng - thí dụ, bằng cách phân phối lại thu nhập cho người giàu là những người có tiết kiệm, trong khi người nghèo thì không. Quan điểm này ngụ ý đến một sự đánh đổi - tăng trưởng nhanh hơn có thể có được với cái giá phải trả là bất bình đẳng lớn hơn, với tác động rất mờ mờ đến người nghèo.

Cách tư duy gần đây hơn - và có những bằng chứng thực tế - đã làm suy yếu lập luận về một sự đánh đổi như vậy: bất bình đẳng ít hơn có thể làm tăng hiệu quả và tăng trưởng kinh tế thông qua rất nhiều kênh. Các xã hội bất bình đẳng có xu hướng gặp nhiều khó khăn trong các hành động tập thể và có thể được phản ánh qua những thể chế hoạt động yếu kém, sự bất ổn định chính trị, một xu thế có nhiều chính sách phân phối lại mang tính chất dân túy, hoặc sự bất ổn định lớn của các chính sách - tất cả những điều này đều có thể hạ thấp tăng trưởng. Nếu bất bình đẳng về thu nhập và tài sản cùng tồn tại bên cạnh các thị trường tín dụng không hoàn hảo thì người nghèo có thể không có khả năng đầu tư vào vốn con người và vốn vật chất của mình, và điều này lại có hậu quả bất lợi đối với tăng trưởng dài hạn.

Tác động của bất bình đẳng đến tăng trưởng cần được xem xét rất thận trọng trong thực tế. Bằng chứng về ảnh hưởng của sự bất bình đẳng tài sản - và bất bình đẳng giới - nói chung là rõ ràng nhất. Một nghiên cứu gần đây về các hợp tác xã sản xuất đường ở Ấn Độ đã phát hiện thấy rằng những hợp tác xã bất công nhất (về quyền sở hữu đất đai giữa các xã viên) là những nơi năng suất thấp nhất.²⁷ Rất nhiều nghiên cứu cũng đã nhận thấy tác động bất lợi của bất bình đẳng về đất đai đến tăng trưởng.²⁸ Một nghiên cứu ở Trung Quốc đã cho thấy rằng sống trong vùng bất bình đẳng cao sẽ làm giảm tốc độ tăng trưởng ở cấp hộ gia đình nông nghiệp, kể cả sau khi đã tính đến vốn vật chất và con người của hộ gia đình.²⁹ Các nghiên cứu khác cũng đã tìm thấy bằng chứng cho mối liên hệ giữa giáo dục, bất bình đẳng giới và tăng trưởng.³⁰ Trái lại, bằng chứng về tác động của bất bình đẳng ban đầu về thu nhập đến sự tăng trưởng tiếp theo lại rất hỗn độn. Một số nghiên cứu thấy có tác động tiêu

Khung 3.8

Phân phối lại có thể nâng cao hiệu quả

Phân phối lại không nhất thiết phải đi kèm với hiệu quả và tăng trưởng. Trong nhiều trường hợp, chính sách phân phối lại có thể làm tăng mức độ tích lũy tài sản của người nghèo - đồng thời làm tăng tính hiệu quả và tăng trưởng. Một vài nghiên cứu gần đây đã minh họa cho khả năng có được những kết quả đôi bên cùng có lợi, và tiếp tục củng cố cho quá trình phân phối lại.

Cải cách ruộng đất là một thí dụ kinh điển cho chính sách phân phối lại. Chiến dịch Barga, một cuộc cải cách về thời gian thuê đất tại bang Tây Bengal của Ấn Độ vào cuối những năm 1970 và đầu những năm 1980, là một trong số ít các thí dụ về một sự chuyển giao đại trà quyền sở hữu tài sản mà không kéo theo những xáo trộn xã hội. Chiến dịch này đã làm sản lượng nông nghiệp của bang tăng thêm được 18% (Banerjee, Gertler và Ghatak 1998).

Phân phối lại cũng có thể là một nguồn nâng cao hiệu quả nếu trợ cấp cho người nghèo giúp được họ tăng cường nguồn vốn con người của mình. Nhà nước cung cấp cơ sở hạ tầng hướng vào người nghèo là một thí dụ quan trọng. Xây dựng hàng loạt các trường tiểu học (xây mới 61.000 trường học với đầy đủ đội ngũ cán bộ trong năm năm) nằm trong khuôn khổ chương trình INPRES của Indônêxia, cơ chế chủ yếu để phân phối lại lợi ích của cuộc bùng nổ đầu mổ ở Indônêxia, đã cải thiện đáng kể giáo dục và thu nhập. Tỷ lệ tốt nghiệp tiểu học tăng 12%, và tiền lương của nam giới tăng 5% (Duflo 2000b).

Các chính sách phổ biến (như ấn định giá đối với dịch vụ của chính phủ) cũng có tác động phân phối lại và tác động hiệu quả. Bãi bỏ lệ phí học đường ở cấp trung học tại Đài Loan, Trung Quốc năm 1968 và ban hành giáo dục phổ cập bắt buộc đã mang lại lợi ích cho trẻ em nghèo nhiều hơn là trẻ em giàu (Spohr 2000). Số năm đi học cũng tăng đáng kể (0,4 năm đối với nam giới), cũng như mức độ tham gia lực lượng lao động, đã dẫn đến thu nhập cao hơn (Clark và Hsieh 1999).

Phân phối thu nhập trực tiếp (thông qua trợ cấp bằng tiền) tương đối hiếm thấy ở các nước đang phát triển. Người ta lo ngại rằng tiền trợ cấp có thể không được sử dụng theo những cách tốt nhất để nâng cao hiệu quả. Tại Nam Phi vào lúc chấm dứt chế độ Apartheid, chương trình lương hưu nhỏ đã nhanh chóng mở rộng đối tượng sang cho những người da đen. Năm 1993, lương hưu đã tăng gấp đôi so với thu nhập trung bình của người da đen ở nông thôn (Case và Deaton 1998). Khi lương hưu được bà của những bé gái nhận thì nó có tác dụng rất lớn về dinh dưỡng - giảm một nửa mức chênh lệch chiều cao giữa những bé gái này và những bé gái đồng niên ở Mỹ (Duflo 2000a). Tuy nhiên, các nghiên cứu khác cũng cho thấy, lương hưu, khi được nhận bởi những phụ nữ cao tuổi, sẽ làm giảm cung lao động của đàn ông trong tuổi sung mãn (Bertrand, Miller và Mullainathan 1999). Kết quả này cho rằng rằng trợ cấp tiền mặt có thể mang lại những lợi ích về hiệu quả, nhưng cũng có thể không.

cực,⁸¹ trong khi một số khác lại thấy có tác động tích cực.⁸² Còn một số khác thì thấy có nhiều tác động khác nhau với những mức độ khác nhau.⁸³

Những kết quả này mở ra một khả năng là các chính sách cải thiện phân phối thu nhập và tài sản cũng có lợi ích kép - thông qua việc nâng cao tăng trưởng và tăng thêm tỷ trọng tăng trưởng được dồn tích cho người nghèo. Điều đó không có nghĩa là mọi chính sách hỗ trợ công bằng đều có được tác động đáng có như thế. Nếu giảm bất bình đẳng có được do phải trả giá bằng các yếu tố khác có lợi cho tăng trưởng (đã bàn đến trong phần trước của chương này), thì lợi ích thu được từ sự phân phối lại có thể biến mất. Tình trạng chiếm đoạt tài sản diễn ra tràn lan có thể dẫn đến những cuộc chính biến và xung đột bạo lực, làm kìm hãm tăng trưởng. Đôi khi những nỗ lực nhằm phân phối lại thu nhập có thể làm giảm động cơ tiết kiệm, đầu tư và làm việc. Nhưng vẫn có rất nhiều khả năng để các

bên đều có lợi (khung 3.8). Các chính sách cần tập trung vào việc xây dựng nguồn vốn con người và tài sản vật chất cho người nghèo bằng cách sử dụng khôn ngoan sức mạnh phân phối lại của chi tiêu chính phủ và, thí dụ, các hình thức cải cách ruộng đất dựa vào thị trường và các hình thức khác (chương 5; khung 5.12).

Tăng trưởng kinh tế và đói nghèo phi thu nhập

Cũng như đói nghèo theo thu nhập sẽ giảm khi thu nhập trung bình tăng, đói nghèo phi thu nhập - như trong y tế và giáo dục - cũng diễn ra như vậy. Cũng như với đói nghèo theo thu nhập, có sự thay đổi rất lớn xung quanh mối quan hệ khái quát này: các nước và các vùng có thu nhập trên đầu người như nhau có thể có những kết quả rất khác nhau về đói nghèo phi thu nhập. Và

cũng giống đối nghèo theo thu nhập, những sai lệch này phản ánh vô số các yếu tố - bao gồm sự bất bình đẳng ban đầu, tính hữu hiệu của những biện pháp can thiệp của chính phủ, và trình độ phát triển. Ngược lại, có những bằng chứng thuyết phục rằng kết cục tốt đẹp hơn trong y tế và giáo dục sẽ góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong nhiều nước và với nhiều cá nhân trong cùng một nước, có sự tương quan lớn giữa các kết cục y tế và giáo dục với thu nhập. Nước giàu và người giàu trong cùng một nước có tỷ lệ tử vong và suy dinh dưỡng thấp hơn.³⁴ Ngay trong một nước và giữa các nước, cả số lượng và chất lượng của giáo dục đều được cải thiện cùng với thu nhập - tuy chất lượng rất khó đo lường.³⁵ Sự phân hoá trong số năm được đi học cũng sẽ thu hẹp cùng với thu nhập.

Các mối tương quan chặt chẽ này phản ánh những tác động nhân quả tương hỗ lẫn nhau từ thu nhập cao hơn đến các kết cục khả quan hơn về y tế và giáo dục - và ngược lại. Đối với cá nhân, điều này không lấy gì làm ngạc nhiên. Ốm đau và suy dinh dưỡng sẽ làm giảm năng suất và thời gian làm việc, với những tác động thay đổi tùy theo trình độ giáo dục. Thí dụ, một nghiên cứu về nam giới Braxin đã cho thấy rằng chiều cao của người lớn có quan hệ chặt chẽ với mức lương - và tiền lương tăng nhanh hơn với chiều cao ở những người có trình độ (so với người không có trình độ).³⁶ Ngược lại, các cá nhân có mức thu nhập cao hơn có thể đầu tư tốt hơn vào sức khỏe và giáo dục.³⁷ Nhiều nghiên cứu đã ghi lại tác động tích cực của giáo dục của cha mẹ đến sức khỏe và giáo dục của con cái.

Đối với các nước, cũng có những hình thái tương tự, với tác động tích cực của mức thu nhập trên đầu người cao đến tỷ lệ tử vong ở trẻ em.³⁸ Các nghiên cứu khác đã ghi lại lợi ích của tỷ lệ tử vong thấp đến tốc độ tăng trưởng nhanh, với hầu hết thành quả của tăng trưởng được tập trung ở mức thu nhập thấp.³⁹ Chúng ta cũng đã từng chứng kiến thành tích giáo dục khả quan có thể đưa tới tăng trưởng nhanh như thế nào.

Ngoài ra, còn có bằng chứng cho thấy mối quan hệ này không phải là mối quan hệ tuyến tính, với mức cải thiện y tế mạnh hơn gắn với tăng trưởng ở những nước nghèo và vùng

nghèo. Những khác biệt tương đối nhỏ trong tốc độ tăng trưởng kinh tế có thể có ảnh hưởng lớn đến các thành tích phát triển con người ở những nước này. Một nghiên cứu đã ước tính rằng, tốc độ tăng trưởng ở các nước đang phát triển (không kể Trung Quốc và Ấn Độ) trong những năm 1980 cao không kém gì những năm 1960 và 1970 trước đây, với 656.000 cái chết của trẻ dưới năm tuổi đã được ngăn chặn trong những năm 1980.⁴⁰

Những tác động tương hỗ này từ sự phát triển con người đến sự phát triển kinh tế và ngược lại đã cho thấy khả năng xuất hiện những cái vòng luẩn quẩn cũng như những tiền đề tươi sáng. Nước nghèo và người nghèo có thể bị trói chặt trong một cái vòng luẩn quẩn nếu phát triển con người thấp đã hạn chế các cơ hội kinh tế, khiến cho đầu tư vào y tế và giáo dục trở nên khó khăn hơn. Trái lại, can thiệp có trọng tâm của nhà nước vào giáo dục và y tế có thể góp phần tạo ra một tiền đề tốt đẹp cho những cơ hội kinh tế to lớn hơn, có thể sản sinh ra những nguồn lực cho đầu tư trong tương lai (chương 5).

Sự khác biệt lớn trong kinh nghiệm của các nước xung quanh mối quan hệ khái quát này một lần nữa lại phản ánh sự kết hợp của nhiều yếu tố. Một trong số đó là bình đẳng thu nhập.⁴¹ Chúng ta đã thấy rằng tác động của thu nhập đến y tế là rõ rệt nhất khi mức thu nhập còn thấp. Điều này ngụ ý rằng, với một tốc độ tăng trưởng như nhau có thể có những thành tích rất khác nhau về giáo dục và y tế, tùy thuộc vào sự phân phối thu nhập ban đầu và cách thức thay đổi sự phân phối đó khi có tăng trưởng. Cụ thể, tăng trưởng đi kèm với sự giảm bớt bất bình đẳng dễ có khả năng mang lại những thành tích khả quan về y tế.

Nghiên cứu cũng đã tìm ra bằng chứng cho thấy rằng ở các nước, tương quan giữa các chỉ số y tế trung bình và thu nhập trung bình sẽ không còn nữa khi điều chỉnh theo sự khác biệt về diện đối nghèo thu nhập và chỉ tiêu công cộng.⁴² Nghiên cứu này cũng đã phát hiện thấy rằng những chênh lệch giữa các nước trong chỉ tiêu cho y tế công cộng có ý nghĩa quan trọng đối với sức khỏe của người nghèo thu nhập nhiều hơn là những người khác: người không nghèo có nhiều khả năng bảo vệ sức khỏe của mình hơn

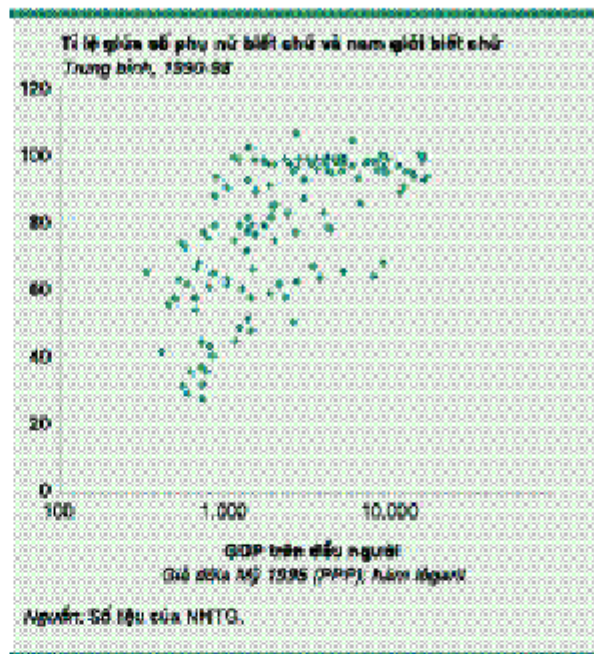
khi chi tiêu công cộng giảm. Những kết quả này chứng tỏ tăng trưởng làm tăng mức thụ hưởng y tế trung bình thông qua khả năng giảm bớt đói nghèo theo thu nhập và cho phép chi tiêu xã hội có lợi cho người nghèo nhiều hơn.

Bất bình đẳng phi thu nhập cũng rất quan trọng. Phân biệt đối xử theo giới và chủng tộc - trong việc phân bổ chi tiêu công cộng cho y tế và giáo dục hoặc trong quá trình vận hành các cơ sở y tế và giáo dục - có thể dẫn đến sự khác biệt trong thành tựu y tế và giáo dục. Sự phân hoá theo giới trong số năm đi học thường rất phổ biến ở các nước nghèo (hình 3.7). Ở bang Kerala của Ấn Độ - bang có truyền thống có mối quan hệ bình đẳng về giới - tình hình giáo dục và tỷ lệ tử vong giữa nam và nữ khác nhau chút ít. Nhưng ở những bang như Uttar Pradesh - nơi mà sự phân biệt đối xử theo giới rất nặng nề - thì tỷ lệ biết chữ ở phụ nữ chưa bằng một nửa của nam giới, và tỷ lệ nữ so với nam trong tổng số dân đang ở con số đáng lo ngại là 87,9 trên 100.⁴⁸ Nghiên cứu liên quốc gia cũng đã cho thấy rằng các yếu tố địa lý, sự chia cắt theo chủng tộc, và nhất là số năm đi học của phụ nữ đều rất quan trọng để giải thích cho sự khác nhau trong thành tích y tế tại mức thu nhập cho trước.⁴⁴ Cuối cùng, số lượng và chất lượng của chi tiêu công cộng cũng đóng vai trò nhất định, mặc dù quy mô tác động đến người nghèo phụ thuộc rất lớn vào các chính sách và thể chế hỗ trợ (chương 5).

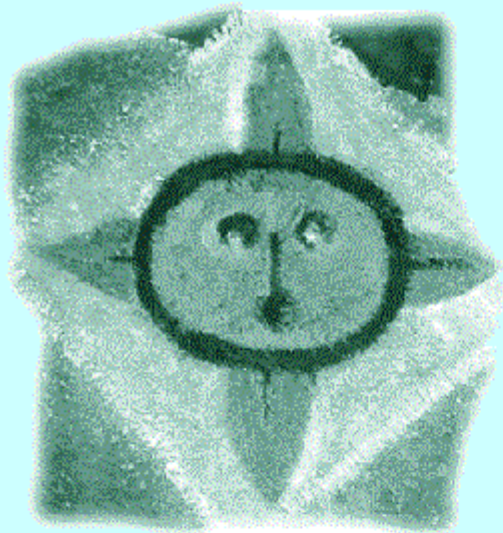
. . .

Chương này đã trình bày tầm quan trọng của tăng trưởng đối với giảm đói nghèo, nhất là đối với thu nhập và phát triển con người. Nó cũng

Hình 3.7
Trong nhiều nước, tỉ lệ biết chữ giữa nữ và nam tăng dần theo mức thu nhập trên đầu người



cho thấy bất bình đẳng thấp hoặc đang giảm dần có thể củng cố tác động của tăng trưởng đến đói nghèo ra sao. Tăng trưởng có thể được làm cho công bằng hơn bằng cách giảm bớt sự bất bình đẳng trong khả năng tiếp cận tài sản và cơ hội. Điều này đòi hỏi phải mở ra cơ hội thị trường cho người nghèo và gây dựng tài sản cho họ. Nó cũng đòi hỏi phải làm cho các thể chế nhà nước phục vụ tốt hơn cho người nghèo, dỡ bỏ các rào cản xã hội và hỗ trợ cho các tổ chức của người nghèo. Những vấn đề này sẽ được đề cập trong các chương tiếp theo.



CHƯƠNG 4

Để thị trường phục vụ tốt hơn cho người nghèo

Thị trường có vai trò rất quan trọng đối với người nghèo, vì người nghèo phải dựa vào thị trường chính thức và phi chính thức để bán sản phẩm và sức lao động của mình, để tìm nguồn tài trợ đầu tư và để bảo hiểm tránh những rủi ro. Thị trường vận hành tốt là một yếu tố rất quan trọng để tăng trưởng và mở rộng các cơ hội cho người nghèo. Điều này giải thích vì sao cải cách mang tính thị trường đã được các nhà tài trợ quốc tế và chính phủ các nước đang phát triển, đặc biệt là những chính phủ được bầu cử dân chủ, quan tâm thúc đẩy.¹

Tuy nhiên, phát triển thị trường và các thể chế hỗ trợ là việc làm rất khó khăn và tốn thời gian. Đôi lúc, các cải cách nhằm xây dựng thị trường bị thất bại hoàn toàn. Ngay cả khi thành công, chúng cũng thường bắt một số nhóm trong xã hội phải chịu thiệt thòi. Nếu trong số những người bị thiệt hại do cải cách có cả người nghèo, những người đặc biệt dễ bị tổn thương trước các cú sốc, thì các nước phải có trách nhiệm đặc biệt để làm giảm gánh nặng từ những cuộc cải cách này. Và khi thị trường hoạt

động tốt, thì xã hội cần phải giúp đỡ người nghèo để họ vượt qua những khó khăn đang ngăn cản họ tham gia một cách tự do và bình đẳng vào thị trường.

Trong những năm 1950 và 1960, nhiều nước trong quá trình định hình chính sách của mình, đã tin rằng phát triển kinh tế và giảm đói nghèo đòi hỏi sự tham gia tích cực của nhà nước và bảo hộ nền công nghiệp trong nước. Con đường phát triển hướng nội theo sự chỉ đạo của chính phủ như thế đã được rất nhiều nước trên thế giới áp dụng. Với những mức độ thành công khác nhau, nhiều nước đã áp dụng chính sách bảo hộ, chính phủ kiểm soát đầu tư và độc quyền nhà nước trong những lĩnh vực then chốt. Tại nhiều nước, như Ấn Độ, chiến lược này đã khiến tốc độ tăng trưởng bị chậm lại. Ở một số nước khác, đặc biệt ở Mỹ Latinh, chiến lược này lúc đầu đã mang lại tốc độ tăng trưởng cao trong khoảng những năm 1960, nhưng sau đó chững dần do chịu ảnh hưởng nặng nề bởi cú sốc giá dầu lửa những năm 1970 và khủng hoảng nợ những năm 1980. Vào cuối những năm 1970, ở Trung Quốc, người

ta bắt đầu nhận ra rằng, nền kinh tế, đặc biệt là lĩnh vực nông nghiệp, không thể phát huy được đầy đủ tiềm năng của mình dưới chế độ kiểm soát ngặt nghèo của nhà nước.

Nỗi thất vọng ngày càng tăng đối với chính sách phát triển hướng nội do nhà nước chỉ đạo đã khiến chính phủ các quốc gia phải thực hiện cải cách để thay thế sự can thiệp trực tiếp vào thị trường của nhà nước bằng các biện pháp khuyến khích tư nhân, thay sở hữu nhà nước bằng sở hữu tư nhân và thay bảo hộ các ngành công nghiệp trong nước bằng sự cạnh tranh với các nhà sản xuất và đầu tư nước ngoài.² Thông thường, khi những cải cách mang tính thị trường như vậy được thực hiện thành công thì sẽ chấm dứt được sự đình trệ kinh tế và lấy lại được tăng trưởng.

Tuy nhiên, trong một số trường hợp, cải cách thực hiện không thành công và thường để lại những hậu quả nặng nề cho người nghèo. Thực tế đa dạng của những cuộc cải cách thất bại không có nghĩa là có thể khái quát hóa được vấn đề này một cách dễ dàng.³ Một số cải cách được tiến hành quá nhanh và thất bại do thiếu các thể chế hỗ trợ. Một số cải cách lại tiến hành quá chậm và bị những nhóm lợi ích đặc biệt chi phối, lợi dụng. Và lại, nhiều cải cách lại do giới quan chức có thế lực và các nhà tài trợ nước ngoài áp đặt và bị sa lầy do thiếu sự lãnh đạo chặt chẽ trong nước và không khơi dậy được sự quyết tâm từ nhiều tầng lớp để thực hiện cải cách.⁴

Do đó, cuộc tranh luận về cải cách không phải là lựa chọn cải cách hay không cải cách: nếu không thực hiện cải cách để phát triển thị trường cạnh tranh lành mạnh và tạo ra những cơ chế vững chắc thì sẽ đẩy đất nước vào tình trạng đình trệ và suy giảm kinh tế. Đây cũng không phải là cuộc tranh luận về sự phân định đơn giản xem nên thực hiện từ từ hay theo liệu pháp sốc: cải cách được thực hiện quá nhanh hoặc quá chậm thì đều không đạt được kết quả. Hơn hết, cuộc tranh luận cần tập trung vào việc làm sao xây dựng và thực hiện được các cải cách thị trường phù hợp với hoàn cảnh chính trị, xã hội và kinh tế của đất nước.⁵

Một điều không thể tránh được là các cải cách theo hướng thị trường có những tác động

khác nhau đến các mặt khác nhau của một xã hội. Từng chương trình cải cách đều có kẻ được người mất, và người nghèo có mặt ở cả hai nhóm. Nguy cơ đặc biệt dễ bị tổn thương của người nghèo đòi hỏi phải đánh giá cẩn thận về các tác động liên quan tới đói nghèo và việc thực hiện các chính sách đền bù thích hợp.⁶ Điều này cũng đòi hỏi phải xem xét kỹ lưỡng tốc độ cải cách dưới góc độ các tác động có thể xảy ra đối với người nghèo. Kinh nghiệm cho thấy rằng, đối thoại trực tiếp với người nghèo có thể đặc biệt hiệu quả để cung cấp thêm tin tức cho quá trình này.

Thậm chí khi thị trường đã hoạt động tốt, không phải lúc nào chúng cũng phục vụ người nghèo tốt như chúng ta tưởng. Do các trở ngại về vật chất, khả năng thâm nhập thị trường của những người nghèo sống ở những vùng xa xôi rất hạn chế. Các rào cản luật pháp thường kiểm chế hoạt động kinh tế ở những lĩnh vực và khu vực mà người nghèo thường hay tìm kiếm việc làm. Và khả năng tham gia của người nghèo vào một số thị trường có thể sẽ khó khăn hơn, đặc biệt là dịch vụ tài chính, bởi họ thường chỉ tham gia vào các vụ mua bán nhỏ vốn bị những người tham gia thị trường truyền thống coi là không đem lại lợi nhuận hoặc lợi nhuận không đáng kể. Do đó, việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng, giảm bớt gánh nặng pháp chế cùng với những bước đi sáng tạo để tăng khả năng tham gia vào thị trường tài chính có thể giúp đỡ rất nhiều cho người nghèo trong việc chia sẻ lợi ích của thị trường.

Chương này sẽ lần lượt đề cập các vấn đề trên. Trước hết, nó sẽ xem xét những kinh nghiệm đa dạng của các nước thực hiện cải cách theo hướng thị trường trong 20 năm qua, nêu bật cả những thành công và hậu quả nghiêm trọng của những cuộc cải cách thất bại. Tiếp đó, nó sẽ miêu tả các tác động phức tạp mà cải cách thị trường có thể gây ra cho người nghèo với các ví dụ trong ba lĩnh vực: nông nghiệp, chính sách tài khoá và thương mại. Cuối cùng, chương này sẽ bàn đến việc giảm bớt gánh nặng pháp chế, khuyến khích áp dụng các tiêu chuẩn lao động cơ bản và mở rộng tài chính nhỏ có thể có lợi ra sao trong việc cải thiện điều kiện tham gia vào thị trường cho người nghèo.

Liệu cải cách thị trường có đóng góp vào việc tăng trưởng hay không?

Trong những năm 1980 và 1990, nhiều nước đang phát triển chuyển sang thực hiện cải cách mang tính thị trường. Động lực cũng như phạm vi và tốc độ của cải cách rất khác nhau. Chẳng hạn, ở Trung Quốc, “hệ thống khoán hộ” đã thay thế cho nền nông nghiệp công xã và đã tạo ra động cơ khuyến khích các nông hộ sản xuất, đầu tư và đổi mới sản xuất. Các cuộc cải cách này không phải do khủng hoảng kinh tế vĩ mô hay là sự xuất hiện của các yếu tố liên quan tới hệ tư tưởng gây ra; trái lại, các cuộc cải cách này đã thể hiện sự nhận thức ngày càng cao rằng tiềm năng nông nghiệp Trung Quốc đã không được phát huy hết. Tiếp sau các cuộc cải cách nông nghiệp bước đầu đó là việc du nhập cơ chế thị trường trong toàn bộ nền kinh tế. Tại các nước khác, khủng hoảng về kinh tế vĩ mô đã trở thành chất xúc tác cho cải cách; ví dụ ở México, sau cuộc khủng hoảng nợ năm 1980 các cuộc cải cách kinh tế đã được tiến hành rộng khắp. Tại các nước Tây Âu và Liên Xô cũ, sự chuyển đổi chính trị đã thôi thúc những tiên bộ vượt bậc theo hướng thị trường. Các cuộc cải cách như vậy đã rất thành công ở một số nước, nhưng lại vấp phải thất bại ở nhiều nước khác.⁷

Là kết quả của những bước đi theo hướng cải cách, bức tranh kinh tế của nhiều nước đang phát triển - mặc dù không phải là tất cả - đã thay đổi đáng kể. Sự tham gia của chính phủ vào hoạt động kinh tế đã dần thu hẹp. Thị trường trong nước trở nên rộng mở hơn cho thương mại quốc tế và các luồng đầu tư. Các bộ luật về thuế được sửa đổi. Và nhìn chung, thị trường, chứ không phải chính phủ, quyết định giá, sản lượng và phân bổ các nguồn lực. Nhiều cuộc cải cách - tuy không phải tất cả - đã phản ánh các nguyên tắc của cái gọi là thoả ước Washington với 10 ưu tiên chính sách đã được nhiều nước áp dụng theo những cách khác nhau (khung 4.1).

Do thực hiện ở các nước khác nhau, vào thời gian và hoàn cảnh khác nhau nên các cuộc cải cách rất đa dạng, khiến rất khó tổng kết các thành tích chung. Tuy nhiên, các số liệu cho

Khung 4.1 Thoả ước Washington

Thoả ước Washington về cải cách mang tính thị trường đưa ra 10 mục tiêu chính sách như sau:

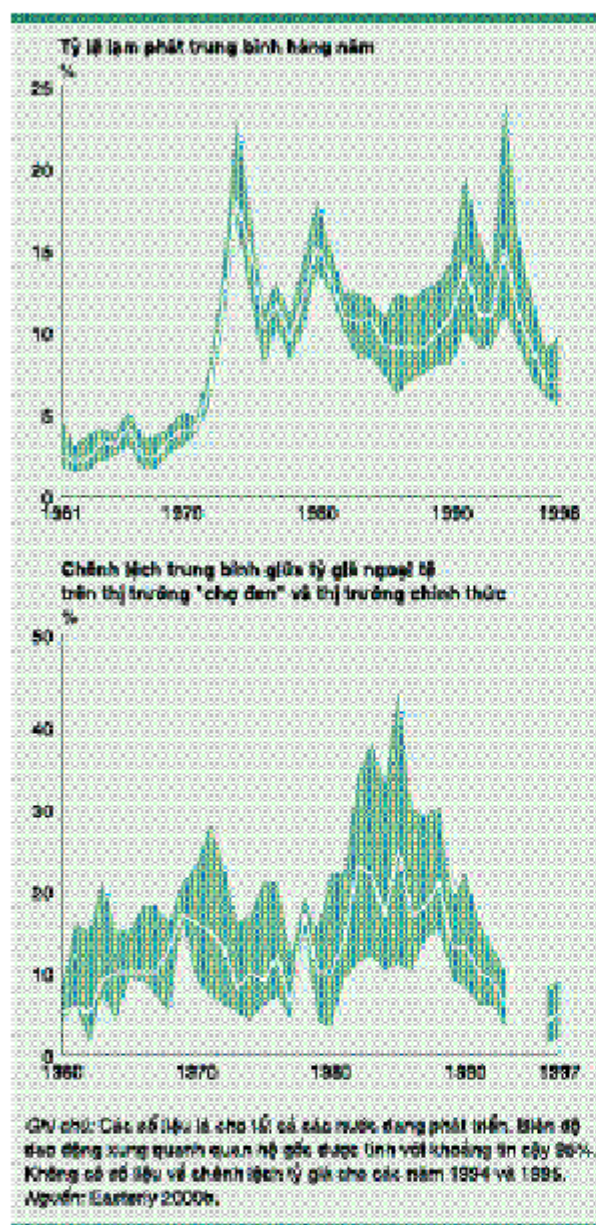
- Nguyên tắc về tài khoá.
- Tái định hướng các chi phí công cộng vào giáo dục, y tế và đầu tư cơ sở hạ tầng.
- Cải cách hệ thống thuế - mở rộng cơ sở tính thuế và giảm thuế suất biên.
- Lãi suất phải do thị trường quyết định và phải là lãi suất thực dương (nhưng lại phải chằng).
- Tỷ giá hối đoái cạnh tranh.
- Tự do hoá thương mại - thay thế những hạn chế định lượng bằng mức thuế quan thấp và thống nhất.
- Mở cửa cho đầu tư trực tiếp nước ngoài.
- Tự nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước.
- Nới lỏng chính sách - loại bỏ những quy định cản trở việc tiếp nhận hoặc ngăn cấm cạnh tranh, ngoại trừ những quy định đã được công nhận do yêu cầu bảo vệ an ninh, môi trường và bảo vệ tiêu dùng và giám sát thận trọng những cơ quan tài chính.
- Bảo vệ bằng luật pháp đối với vấn đề bản quyền.

Nguồn: Williamson 1993.

thấy rất khả quan (hình 4.1). Ví dụ, tỷ lệ lạm phát ở các nước đang phát triển đã giảm từ 15% trong những năm đầu 1980 tới 7% trong năm 1997, thể hiện một xu thế chung là tiến tới có các chính sách tiền tệ quy củ hơn. Quan trọng hơn, nhiều nước đã tránh được tai hoạ của các đợt lạm phát cao và siêu lạm phát liên tục. Chênh lệch giữa tỷ giá chính thức và tỷ giá thị trường chợ đen - một chỉ số đáng tin cậy cho việc ấn định tỷ giá phi thị trường và không hiện thực - đã giảm từ 25% đối với một nước đang phát triển điển hình giữa những năm 1980 xuống chỉ còn 5% cuối những năm 1990.

Việc giảm bớt các rào cản thương mại quốc tế và luân chuyển vốn đã trở thành vấn đề trung tâm của nhiều chương trình cải cách. Ở Mỹ Latinh, mức thuế quan trung bình đã giảm từ 50% năm 1995 xuống còn 10% năm 1996 và mức thuế quan cao nhất đã giảm từ mức trung bình là 84% xuống còn 41%.⁸ Cho đến năm 1996, các hàng rào phi thuế quan đã chỉ tác động được vào 6% kim ngạch nhập khẩu, giảm từ mức 38% trước cải cách.⁹ Cải cách cũng được tiến hành

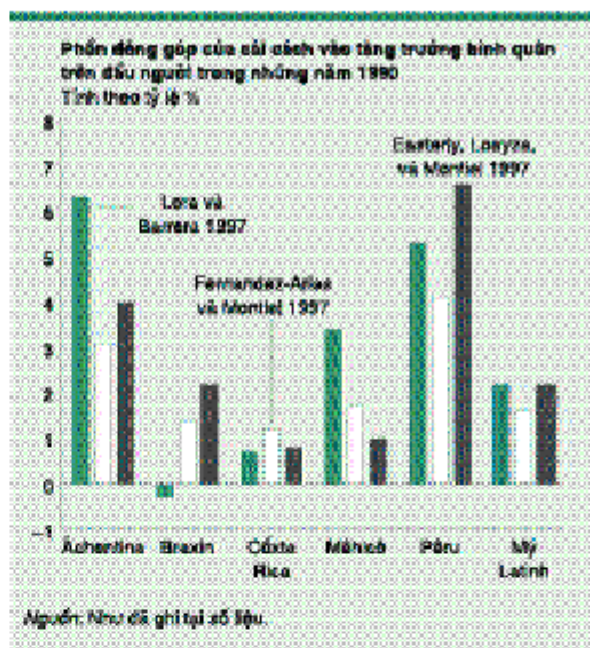
Hình 4.1
Các chỉ báo về cải cách chính sách thành công ở các nước đang phát triển



rộng rãi trên các lĩnh vực khác, như tự do hoá các quy định về đầu tư, giảm hoặc bãi bỏ nhiều loại trợ cấp để giảm bớt thâm hụt ngân sách và tư nhân hóa nhiều doanh nghiệp nhà nước. Chỉ có thị trường lao động là nơi mà các cuộc cải cách diễn ra một cách chậm chạp.¹⁰

Liệu các cuộc cải cách này có mang lại kết quả tăng trưởng như mong đợi hay không? Nhiều kinh nghiệm đã chứng minh rằng, nhìn

Hình 4.2
Cải cách đã giúp cho tăng trưởng ở Mỹ Latinh tuy rằng lợi ích thu được khác nhau



chung, các nước có chính sách mang tính thị trường, như mở cửa cho thương mại quốc tế, chính sách tài khoá và tiền tệ chặt chẽ và thị trường tài chính phát triển lành mạnh, sẽ được hưởng sự tăng trưởng dài hạn tốt hơn so với các nước không áp dụng các chính sách như vậy.

Một điều hiển nhiên là cải cách đưa các nước tiến gần hơn theo hướng áp dụng chính sách mang tính thị trường như vậy cũng đóng góp cho sự tăng trưởng trung hạn cao hơn. Nghiên cứu trên nhiều nước về tác động của cải cách thường so sánh kết quả đạt được của các nước trước và sau cải cách, hoặc nghiên cứu tác động của những thay đổi trong các biện pháp cải cách đến tốc độ tăng trưởng. Các cuộc cải cách được đánh giá một cách gián tiếp thông qua sự thay đổi của các biến số, như kim ngạch thương mại, mức thuế quan, tỷ lệ lạm phát hoặc thâm hụt ngân sách. Những nghiên cứu như vậy thường cho thấy cải cách có tác động to lớn đến tốc độ tăng trưởng. Hình 4.2 tổng kết lại kết quả của ba nghiên cứu trên ở Mỹ Latinh, khu vực mà cải cách có tác động đáng kể đến tăng trưởng. Những nghiên cứu tương tự về các nền kinh tế chuyển đổi của Đông Âu và Liên Xô cũ, nơi mà

thành công của cải cách thị trường rất khác nhau, cho thấy rằng những nước đã thực hiện cải cách sớm và mạnh mẽ (và có những điều kiện ban đầu thuận lợi) đã đạt được tăng trưởng mạnh hơn những nước tiến hành cải cách chậm.¹¹ Một nghiên cứu năm 1999 về Ấn Độ cho thấy rằng nước nào đã thực hiện cải cách thì sẽ có sự tăng trưởng mạnh hơn và đạt nhiều tiến bộ hơn trong giáo dục và y tế cơ sở so với các nước khác.¹²

Điều này không có nghĩa rằng toàn bộ các nước đang phát triển đều tăng trưởng mạnh mẽ nhờ cải cách trong những năm 1980 và 1990. Thực tế là tăng trưởng ở các nước đang phát triển đang làm nhiều người thất vọng, bởi phần lớn các nước tăng trưởng với tốc độ không đáng kể.

Một nghiên cứu gần đây cho rằng không nên coi thất bại trong cải cách là nguyên nhân gây ra tăng trưởng chậm¹³. Mặc dầu mức tăng trưởng chung chậm, nhưng nghiên cứu này cho rằng sự khác nhau trong các chỉ số về chính sách mang tính thị trường vẫn dự báo được cho sự khác nhau về thành tựu kinh tế của các quốc gia. Nhiều nước đang phát triển chịu ảnh hưởng mạnh của những cú sốc từ bên ngoài. Lãi suất tăng đột ngột trên toàn cầu làm tăng thêm gánh nặng của các khoản trả lãi. Tăng trưởng trong các nước công nghiệp giảm dần, làm giảm tốc độ tăng trưởng tại các nước đối tác, tức là những nước đang phát triển. Trong một số trường hợp, các cú sốc này làm giảm lợi ích của các cuộc cải cách đang được thực hiện.

Tuy nhiên, đôi khi chương trình cải cách không thể mang đến những kết quả nhiều như mong đợi - và thỉnh thoảng cải cách bị thất bại hoàn toàn. Hãy quan sát diễn biến đáng thất vọng ở Đông Á, các nước thuộc Liên Xô cũ và ở châu Phi (khung 4.2). Bài học khắc nghiệt của những thất bại này và gánh nặng mà chúng để lại cho người nghèo đã nhấn mạnh tầm quan trọng của việc có được những cách tiếp cận cải cách thực tiễn và có tính toán để bảo đảm đạt được các mục tiêu đề ra.¹⁴

Một lời cảnh báo đối với các cuộc cải cách trong tương lai. Trong nhiều trường hợp các cải cách đã nói ở trên là những cuộc cải cách “thế hệ đầu” như ổn định lại từ mức lạm phát cao, làm giảm thâm hụt ngân sách và dỡ bỏ những rào

cản thương mại vô lý nhất. Việc củng cố các kết quả đạt được từ các cuộc cải cách trên thường đòi hỏi phải thiết lập thể chế ở những lĩnh vực khó khăn hơn, như phát triển bộ máy tư pháp độc lập, tạo những cơ quan điều hành hiệu quả và độc lập, tăng cường tính chuyên nghiệp của lĩnh vực công cộng. Các cuộc cải cách “thế hệ hai” được nêu ở trên thường không chỉ phức tạp hơn mà còn cần nhiều thời gian hơn - chúng cũng thường vấp phải sự chống đối của những tầng lớp cổ hữu và có thế lực.¹⁵ Điều này không có nghĩa là phải trì hoãn các cuộc cải cách thế hệ hai này - hiển nhiên là vì cần có thời gian để chúng có thể mang lại thành quả, điều quan trọng là phải bắt tay thực hiện chúng càng sớm càng tốt.

Tóm lại, cải cách theo hướng thị trường đã lan rộng, tuy không đều, trong hệ thống các nước đang phát triển. Nói chung, chúng đã góp phần làm giảm lạm phát và thúc đẩy tăng trưởng, mà cả hai đều là những lực lượng tiềm tàng để làm giảm đói nghèo về thu nhập. Tuy nhiên, cải cách có thể không thành công và mang lại những hậu quả đau đớn cho người nghèo. Sự thiếu vắng các thể chế hỗ trợ, sai lầm trong trình tự thực hiện cải cách và sự lúng túng quá trình cải cách bởi những cá nhân hoặc nhóm người có thế lực chính là nguyên nhân sâu xa của phần lớn các trường hợp cải cách thất bại.

Cải cách thị trường có mang lại lợi ích cho người nghèo không?

Thậm chí cả khi cải cách mang tính thị trường đã thành công trong việc thúc đẩy tăng trưởng thì tác động của nó đến thu nhập của người nghèo cũng rất khác nhau. Điều này không những thể hiện những bất bình đẳng ban đầu trong cả cơ hội và thu nhập, mà còn cho thấy tác động của cải cách đến tăng trưởng và bất bình đẳng. Điều gì đã thực sự xảy ra? Và có thể rút ra bài học gì từ kinh nghiệm của những cải cách mang tính thị trường?

Bằng chứng của các nước cho thấy là các cuộc cải cách kinh tế vĩ mô nói chung ít tác động tới việc phân phối thu nhập. Chẳng hạn, những

Khung 4.2

Tại sao cải cách đôi khi lại thất bại?

Cải cách có thể thất bại khi không có các cơ chế hỗ trợ hoặc khi các cá nhân hay một nhóm người có thể lực thao túng các kết quả đạt được.

Cải cách tài chính nửa vời đã góp phần gây nên khủng hoảng Đông Á

Trong những năm 1990, một số nền kinh tế mới nổi ở Đông Á đã tự do hoá thị trường tài chính trong nước và xoá bỏ những hạn chế đối với các tài khoản vốn. Đặc biệt ở Hàn Quốc và Thái Lan, các luồng vốn vào tăng lên, thường thông qua các tổ chức tài chính phi ngân hàng mới thành lập, đã tạo nên sức ép tài chính nặng nề cho các ngân hàng. Các quy chế phòng ngừa của ngân hàng và các tổ chức tài chính phi ngân hàng không theo kịp tốc độ của các diễn biến trên. Ngoài ra, các khoản nợ ngắn hạn bằng ngoại tệ không có bảo lãnh cũng tăng rất nhanh. Những thay đổi tỷ giá bất thường trong mùa hè năm 1997 đã tàn phá những khoản vay ngoại tệ không được bảo lãnh này, góp phần làm trầm trọng thêm cuộc khủng hoảng diễn ra ngay sau đó (Ngân hàng Thế giới 1998f).

Kinh nghiệm này phù hợp với một hình thái khái quát hơn rút ra từ sự phân tích ở nhiều nước: các cuộc cải cách tài chính không được giám sát đầy đủ là yếu tố quyết định chính gây ra các cuộc khủng hoảng ngân hàng trên toàn thế giới (Demingüç - Kunt và Detragiache 1998). Nguyên nhân của cuộc khủng hoảng đồng peso của Mexico năm 1995 là sự bất hợp lý trong quá trình tự do hoá ngân hàng và tự do hoá tài chính (Lustig 1998). Những kinh nghiệm này không làm giảm tầm quan trọng của cải cách thị trường tài chính tại các nước đang phát triển. Trên thực tế, sự trung chuyển có hiệu quả của tiết kiệm với đầu tư sản xuất là một yếu tố đóng góp vào sự phát triển thành công rực rỡ ở Đông Á, một thành công lớn hơn rất nhiều so với tác hại của khủng hoảng vừa qua. Tuy nhiên, sự thiếu thận trọng và các cuộc cải cách với tốc độ quá nhanh có thể phát triển lên đến đỉnh điểm thành các cuộc khủng hoảng.

Tệ tham nhũng tràn lan đã phá hoại cải cách ở những nước thuộc Liên Xô cũ

Nhà nước luôn luôn lấy cắp của chúng tôi nên việc dành lừa nhà nước không phải là một tội lỗi

- Trích từ một nhóm thảo luận, Ucraina

Chúng ta đang có chính phủ kiểu gì vậy? Một tay cho còn tay kia lại tước mất!

- Trích từ một nhóm thảo luận, Ucraina

Ở những nước thuộc Liên Xô cũ, cải cách thị trường và nhận thức về tham nhũng gắn chặt vào nhau (thí dụ, xem Narayan, Patel, Schaff, Rademacher và Koch-Schulte 2000).

Điều này có thể hiểu được: phần lớn các nước này được xếp ở vị trí rất thấp khi so sánh giữa các nước về nạn tham nhũng. Sự chạm trán với tham nhũng diễn ra thường xuyên tới mức làm cho nhiều công ty và cá nhân phát nản. Tham nhũng xảy ra đồng thời với sự suy yếu tình hình kinh tế vĩ mô và sản lượng giảm mạnh, khi những nước này phải vật lộn với thời kỳ chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường.

Một dạng đặc biệt độc hại của tham nhũng là "sự lũng đoạn nhà nước", tức là khả năng của những công ty và những cá nhân có thể lực có thể ảnh hưởng tới việc đề ra luật lệ và quy định mới theo cách có lợi cho họ. Điều này có thể bao gồm cả việc vận dụng khéo léo các cơ quan lập pháp, hành pháp và toà án để giành đặc quyền đặc lợi, độc quyền và để trao các hợp đồng của nhà nước và định giá hợp đồng một cách thiên vị. Sự lũng đoạn nhà nước đã đi ngược với những tiến bộ của nền kinh tế thị trường cạnh tranh công bằng và tự do - và góp phần gia tăng sự bất bình đẳng. Hiện tượng lũng đoạn nhà nước xảy ra tràn lan. Ở một vài nước thuộc Liên Xô cũ, hơn 30% các công ty được hỏi ý kiến trong một cuộc điều tra về môi trường kinh doanh đã nói rằng họ phải chịu hậu quả nặng nề do sự lũng đoạn nhà nước của các đối thủ cạnh tranh (Helman và những người khác, 2000).

Các nền kinh tế thị trường không thể vận hành tốt nếu môi trường thể chế và các khuyến khích cho phép sự tham nhũng như vậy phát triển. Tối tệ hơn, các nước có thể bị rơi vào một vòng luẩn quẩn với việc cải cách nửa vời lại tạo ra những động lực mới cho tham nhũng. Đấu tranh chống lại tác hại của sự lũng đoạn nhà nước đòi hỏi phải có sự phát triển thể chế sâu hơn - trong cách tổ chức hệ thống chính trị, thanh kiểm tra và cân bằng quyền lực giữa những thể chế chủ chốt của nhà nước và mối quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp, cũng như giữa nhà nước và các tổ chức đoàn thể.

Đầu tư công cộng không thỏa đáng và bộ máy quan liêu cồng kềnh đã làm suy yếu tác dụng của các cuộc cải cách ở Nam Sahara châu Phi

Nhiều nước châu Phi đã ngừng tăng trưởng từ giữa những năm 1980, khi, với sự giúp đỡ của các tổ chức tài chính quốc tế, họ bắt đầu thực hiện cải cách thị trường, đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp. Kết quả đạt được không như mong muốn, một phần là do đầu tư công cộng không thỏa đáng và sự ngoan cố của lễ thời quan liêu (Ngân hàng Thế giới 2000b).

Nông dân châu Phi, giống như những người nông dân ở các nước khác, đã có sự hưởng ứng nhanh chóng trước những biện pháp khuyến khích giá và phi giá. Tuy nhiên, nếu cơ sở hạ tầng - như đường sá tới các khu vực nông thôn xa xôi - không phát triển hoặc kém phát triển thì tác động làm tăng sản lượng của các cải cách về mặt tiếp thị và giá cả sẽ mất tác dụng. Cơ sở hạ tầng nghèo nàn gây tác động xấu tới các lĩnh vực khác. Điều tra doanh nghiệp tại nhiều nước

(Xin xem tiếp trang bên)

Hình 11.1

Hình 11.2

Khung 4.2

Tại sao cải cách đôi khi lại thất bại? (tiếp theo)

châu Phi năm 1996-1997 cho thấy một cách nhất quán rằng chất lượng nghèo nàn của dịch vụ hạ tầng là rào cản lớn đối với việc mở rộng các sản phẩm xuất khẩu đòi hỏi nhiều lao động để đáp ứng với cải cách thương mại. Tại Uganda, chi phí giao thông cùng với các chi phí khác đã làm tăng chi phí sản xuất hàng hoá thêm gần một nửa. Và ở Zimbabwe, dịch vụ giao thông nghèo nàn làm cho việc cung cấp sản phẩm đầu vào trở nên không đáng tin cậy, khiến cho các doanh nghiệp phải giữ lượng hàng tồn kho lớn mặc dù vẫn phải chịu lãi suất cao.

Những khó khăn này đã được khuếch đại thêm bởi sự kém minh bạch và thiếu trách nhiệm. Tuy những thay đổi về quy định và luật pháp thường cũng là một phần không tách rời của toàn bộ chương trình cải cách, nhưng việc thực

hiện chúng thường nửa vời hoặc có nhiều sai sót. Kết quả là các rào cản luật định đối với cạnh tranh vẫn là những trở ngại nghiêm trọng và tệ tham nhũng, quan liêu và kém minh bạch vẫn cản trở thương mại và đầu tư do chúng làm tăng thêm chi phí. Điều tra doanh nghiệp thường cũng cho thấy tệ tham nhũng, quan liêu là những rào cản đối với việc mở rộng và đa dạng hoá kinh doanh ở nhiều nước châu Phi. Thí dụ, phải mất hơn một tuần làm các thủ tục hải quan cho các nguyên vật liệu đầu vào tại biên giới Uganda và sự chậm trễ hơn một ngày là chuyện rất bình thường ở các chốt hải quan ở miền nam châu Phi. Những cản trở này là triệu chứng của những thất bại thể chế trầm trọng hơn mà các nhà hoạch định chính sách phải lưu ý tới để thực hiện cải cách có hiệu quả.

nghiên cứu gần đây đã khảo sát các tác động của chính sách mang tính thị trường - như mở cửa cho thương mại quốc tế, lạm phát thấp, chính phủ với quy mô vừa phải và các quy định luật pháp mạnh - đến thu nhập của người nghèo trên một mẫu lớn gồm nhiều nước. Kết quả nghiên cứu là: những chính sách này nói chung đã mang lại lợi ích cho người nghèo như cho tất cả những người khác.¹⁶ Một số chính sách, như là ổn định từ mức lạm phát cao, cũng có thể mang lại lợi ích cho người nghèo cao hơn những người khác. Kết quả này phù hợp với bằng chứng điều tra cho thấy rằng, những người nghèo dường như coi lạm phát cao là mối quan tâm cấp thiết của mình.

Khi các cuộc cải cách mang lại tác động phân phối bất lợi thì nói chung các tác hại này là tương đối nhỏ so với lợi ích của tăng trưởng mà cải cách mang lại, đặc biệt khi xét trong một thời gian dài nhiều năm.¹⁷ Do vậy, các bằng chứng kinh tế vĩ mô không chứng tỏ rằng lợi ích của cải cách đã bỏ qua người nghèo - thậm chí cũng không phải là lợi ích chỉ dần dần "nhỏ giọt" đến họ. Thay vào đó, nó đã cho thấy một hình thái mà trong đó tất cả các nhóm thu nhập nói chung đều thu được lợi như nhau từ cải cách. Ngay cả ở những nước thuộc khối xã hội chủ nghĩa cũ, nơi mà các cuộc cải cách thường bị méo mó, sự bất bình đẳng cũng gia tăng chậm nhất ở những nước thực hiện thành công cải

cách. Sự bất bình đẳng tăng nhanh nhất ở những nước chỉ áp dụng cải cách từng phần hoặc không thực hiện cải cách chút nào.¹⁸

Bằng chứng liên quốc gia kiểu như vậy chỉ đưa ra được bức tranh cục bộ về tác động của cải cách đối với người nghèo. Cùng một loại cải cách có thể có các tác động rất khác nhau ở những nước khác nhau, và kết quả chung như vậy chỉ là một chỉ dẫn thô sơ về tác động có thể có của cải cách ở một nước cụ thể. Hơn nữa, cả khi cải cách nói chung không ảnh hưởng đến sự bất bình đẳng thu nhập chung thì cũng vẫn sẽ có kẻ được người mất trong cải cách. Và khi các tác động chính của cải cách là nhằm vào việc cung cấp những hàng hoá công cộng như y tế, giáo dục hoặc cơ sở hạ tầng thì cũng cần phải có thời gian để nhận biết được các tác động vào phân phối thu nhập và thành quả phát triển con người. Nghiên cứu tình huống chi tiết về cải cách ở từng nước cũng giúp giải thích một số vấn đề phức tạp của cải cách. Tuy khó có thể khái quát hoá từ kinh nghiệm cụ thể của từng nước cũng như từ mối tương quan chung giữa các nước, nhưng cả hai loại bằng chứng này đều cho ta những hiểu biết hữu ích nhất định về tác động của cải cách.

Không có gì đáng ngạc nhiên khi các nghiên cứu tình huống về từng giai đoạn cải cách cho thấy cải cách mang tính thị trường có chi phí và lợi ích không đều nhau - đặc biệt trong khoảng

thời gian ngắn - với những chi phí tập trung chủ yếu vào một số nhóm riêng biệt, còn lợi ích thì được trải rộng trên toàn bộ nền kinh tế. Chi phí và lợi ích còn có thể được phân bổ không đều theo thời gian. Thí dụ, tự do hoá thương mại có thể làm giảm mạnh việc làm ở những ngành trước kia được bảo hộ, nhưng nó lại đòi hỏi thời gian cho những người lao động bị ảnh hưởng có thể phát triển các kỹ năng cần thiết để có thể tận dụng được những cơ hội ngày càng tăng trong các ngành khác. Ở Hunggari, thời gian thất nghiệp trung bình của những công nhân bị mất việc trong các doanh nghiệp nhà nước trong những năm 1990-1992 là khoảng hơn bốn năm.¹⁹

Các nhà lãnh đạo của chúng tôi đã tuyên bố bất đầu thời kỳ chuyển đổi sang quan hệ thị trường mới và sau đó lại bỏ mặc chúng tôi cho số mệnh...

- Trích từ một nhóm thảo luận, Gruđia

Về tổng thể, những chi phí trên không phủ nhận lợi ích của cải cách như đã nêu ở trên. Tuy nhiên, chúng cũng chỉ cho ta thấy tầm quan trọng của các chính sách xã hội có thể làm giảm bớt gánh nặng mà cải cách gây ra (xem chương 8). Điều này càng đúng đối với người nghèo, những người mà tài sản của họ, nhất là vốn con người của con cái họ, sẽ chịu tác động không thể cứu vãn được ngay cả do những chi phí ngắn hạn. Các chi phí này cũng nhắc nhở chúng ta rằng thành công hoặc thất bại không thể chỉ được đo lường qua sự thay đổi mức thu nhập bình quân. Kết quả nghiên cứu ở Mỹ Latinh đã chỉ ra rằng, cải cách có thể không được phổ biến rộng khắp nếu chúng khiến người ta cảm thấy rủi ro và sự bất trắc lớn hơn - mà điều này lại thường thấy trong thực tế.²⁰

Ai được, ai mất? Người được là những người sống ở nông thôn và ở những nước có môi trường thuận lợi cho khu vực tư nhân và khu vực tư nhân có khả năng nắm bắt cơ hội mới; là những người có trình độ chuyên môn cao để có thể tham gia vào những hoạt động mới, những người dễ thay đổi chỗ ở và sẵn sàng tìm việc làm ở những nghề nghiệp và lĩnh vực mới. Người mất là những người sống ở thành thị (nơi các dịch vụ bị ảnh hưởng), có việc làm trong chính phủ hoặc trong những nghề nghiệp vốn thường

nhận được sự ủng hộ của những kẻ mà nhờ ngành được bảo hộ nên đã kiếm được thu nhập cao hơn mức lương thị trường. Kẻ mất cũng có thể là những người không có trình độ, khó di chuyển hoặc không thể tận dụng được các cơ hội thị trường mới - bởi họ thiếu nguồn vốn con người, thiếu khả năng tiếp cận đất đai hoặc tín dụng, thiếu cơ sở hạ tầng nối liền với những vùng sâu vùng xa. Kẻ mất còn là những công ty, bình thường có khả năng đứng vững nhưng nay thua lỗ do bị ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế chứ không phải do lỗi của họ.

Cơ hội việc làm và các hợp đồng làm việc trong khu vực nhà nước biến mất dần.

- Trích từ một nhóm thảo luận, Ucraina.

Do người nghèo có mặt trong cả diện được và mất như đã mô tả ở trên nên không thể kết luận được rằng cải cách là tốt hay xấu đối với tất cả người nghèo vào mọi thời điểm. Tuy nhiên, các thí dụ về cải cách ở ba lĩnh vực - nông nghiệp, chính sách tài khoá và thương mại - cho ta những hiểu biết sâu sắc về những gì quyết định sự thành bại của cải cách, cải cách tác động đến người nghèo như thế nào và liệu có thể giảm thiểu những tác động bất lợi đến những người mất hay không.

Nông nghiệp

Trong các mô hình phát triển hướng nội, cơ cấu hàng rào thuế quan và phi thuế quan và thông thường cả tỷ giá hối đoái đều gây bất lợi cho nông nghiệp. Cải cách theo hướng thị trường, làm giảm bớt xu hướng bất lợi đó với nông nghiệp - và dỡ bỏ những dạng can thiệp khác của nhà nước (như trợ giá, trợ cấp tín dụng và đầu vào, hỗ trợ việc tiếp thị các sản phẩm) - nói chung sẽ thúc đẩy tăng trưởng nông nghiệp. Cải cách chính sách, như tư nhân hoá, giảm bớt điều tiết, tự do hoá giá cả và thương mại đều mang lại những tác động tích cực ở nhiều nước.²¹ Sản lượng và năng suất nông nghiệp nói chung đã được tăng lên sau cải cách, nhiều khi rất đáng kể (bảng 4.1). Vì đa số người nghèo là những nông dân sản xuất nhỏ nên họ đã có lợi trực tiếp từ các cuộc cải cách này. Nghiên cứu về các trường hợp của Chile, Trung Quốc, Gana,²²

Bảng 4.1

Tác động của cải cách đến giá cả, sản lượng và năng suất nông nghiệp trong bảy nước

Phần trăm thay đổi, giai đoạn 5 năm sau cải cách so với giai đoạn 5 năm trước cải cách

	Giá nông sản thực	Tỷ giá thực ^a	Tốc độ tăng trưởng GDP thực tế (% thay đổi)	Sản lượng nông nghiệp	Tăng năng suất nông nghiệp (% thay đổi)
Chiê	120	106	2,8	40	8,2
Gana	5	230	3,9	50	12,2
Hunggar	-10	-23	..	-15	25,4
Indônêxia	20	75	-0,6	42	2,3
Madagaxca	11	94	2,0	15	2,9
Mêhicô	-24	22	-3,7	14	1,3
Niu Diân	-31	-2	0,4	5	0,8

... Không có số liệu.
 a. Mức lĩng biểu thị sự mất giá.
 Nguồn: Meeman 1997.

Khung 4.3

Cải cách nông nghiệp ở Chiê và Trung Quốc đã giúp đỡ các nông hộ nhỏ

Chiê đã cho thấy một bức tranh rất sinh động về trường hợp các cuộc cải cách nửa vời đã gây tác hại cho nông nghiệp ra sao - và làm thế nào mà các cuộc cải cách triệt để lại có thể mang lại lợi ích to lớn. Chính phủ quân sự, nắm quyền từ năm 1973, đã thực hiện một chương trình cải cách chính sách bĩn bĩ. Sản xuất nông nghiệp năm 1974 tăng 25% nhưng sau đó bị ngừng trệ tới hết năm 1983 do sự không chắc chắn về chính sách trong tương lai và do những cuộc cải cách bị bỏ dở. Năm 1978-1982, việc xoá bỏ trợ cấp tín dụng và trợ cấp đầu vào, cùng với việc nâng tỷ giá thực đã làm ảnh hưởng mạnh tới sản xuất nông nghiệp, trong khi sự chậm trễ trong việc thực hiện các cải cách về thị trường, quyền sử dụng nước, lao động và đất đai đã làm giảm hiệu quả của các chính sách (Valdes 1994).

Năm 1984, việc hạ giá mạnh đồng nội tệ lớn và việc hoàn thành cải cách đã mang đến cho đất nước sự phục hồi mạnh mẽ. Lĩnh vực nông nghiệp hưởng ứng mạnh. Sự tham gia của lực lượng lao động nông nghiệp tăng - từ mức thấp là 14% trong tổng lực lượng lao động tới hơn 19%, nhiều hơn đáng kể so với thập kỷ trước đó. Tốc độ tăng trưởng trong nông nghiệp từ mức 0,2%/năm trong những năm 1960-1974 tăng lên tới 4,9% trong những năm 1974-1990. Năng suất đất đai tăng lên rất nhiều cũng là một yếu tố quan trọng.

Tự do hoá nông nghiệp ở Trung Quốc đã được hưởng ứng một cách nhanh chóng. Trước cải cách, năm 1979, Trung Quốc có cơ sở hạ tầng thủy lợi và đường sà khá tốt, các chương trình kỹ thuật tiên tiến về cây lương thực và các loại cây trồng khác, đi đôi với áp dụng hiệu quả phân bón và các sản phẩm đầu vào khác. Từ cuộc cách mạng vào những năm

1940 đến những năm 1970, năng lực tưới tiêu đã được tăng hơn hai lần và sản xuất phân bón tăng đáng kể. Tuy nhiên, diện tích đất trồng trọt theo đầu người giảm từ mức khoảng 0,2 hecta xuống còn 0,1 hecta trong khoảng thời gian 30 năm đó. Cơ cấu cây trồng do nhà nước áp đặt đã buộc nông dân phải chuyển phần lớn đất canh tác sang trồng lúa và các loại ngũ cốc khác. Các nông trang tập thể phải hoàn thành định mức ngũ cốc để cung cấp cho các thành phố và thị trường ngũ cốc trong nước đã bị phân chia thành 30 khu vực tự cấp tự túc.

Bắt đầu từ năm 1979, việc canh tác theo gia đình thông qua "hệ thống khoán hộ" đã làm thay đổi bộ mặt đất nước, thay thế cho nông trang tập thể. Tuy các nông hộ ban đầu bị buộc bán ngũ cốc với giá thấp, nhưng sau đó họ được phép sản xuất theo ý mình với giá tương đối phù hợp với thị trường. Thương mại tại các khu vực nông thôn và giữa nông trang với thành phố, trước kia vẫn bị nhà nước kiểm chế, nay đã được phép bung ra. Thay cho việc duy trì các tỉnh tự túc tự cấp, chính phủ khuyến khích các thị trường vùng và toàn quốc. Nhu cầu đối với sản phẩm giá trị cao (rau hoa quả, thịt, cá, trứng) - các sản phẩm trước kia bị bỏ buộc bởi các chính sách chỉ đạo trực tiếp của nhà nước - đã tăng mạnh. Nông dân Trung Quốc - có tay nghề, chăm chỉ và rất nhiệt tâm - đã hưởng ứng các cơ hội mới với nhiệt tình mạnh mẽ. Tăng trưởng nông nghiệp đạt cao nhất suốt trong 5 năm và đây cũng là kỷ lục trên thế giới. Trong khoảng từ năm 1978 tới 1984, sản lượng nông nghiệp thực tăng 7,7% hàng năm và sản lượng ngũ cốc tăng 4,8% (Lin 1995). Với phần lớn dân nghèo Trung Quốc sống trong khu vực nông thôn, tình trạng đói nghèo đã giảm mạnh.

Nguồn: Meeman 1997.

Uganda và Việt Nam cho thấy rằng cải cách đã giúp tăng giá sản xuất đối với những nông hộ nhỏ nhờ chúng đã xoá bỏ các ban thị trường, thay đổi tỷ giá hối đoái thực tế thông qua các cải cách kinh tế sâu rộng hơn, giảm thuế quan và xoá bỏ hạn ngạch (khung 4.3).

Như sẽ bàn đến trong chương 5, khả năng tiếp cận đất đai đóng vai trò quan trọng trong việc giảm đói nghèo. Khả năng tiếp cận đất đai tốt hơn, cùng với việc tiếp cận những tài sản khác như tín dụng và cơ sở hạ tầng, có thể làm tăng năng suất đất đai và lao động của người nghèo. Như vậy, tự do hoá thị trường đất đai sẽ mang lại lợi ích tiềm tàng. Thí dụ, thực tiễn của Mêhicô đã cho thấy rằng cải cách thị trường đất đai đã mở rộng khả năng tiếp cận đất đai của những nông hộ nhỏ thông qua thị trường cho thuê (khung 4.4).

Ngoài những lợi ích trực tiếp trên, tăng trưởng thu nhập từ nông nghiệp dường như đặc biệt hiệu quả trong việc làm giảm đói nghèo ở nông thôn, nhờ tác động lan toả của cầu trên các thị trường địa phương, nơi gắn với nhiều người nghèo phi nông nghiệp ở nông thôn. Xây dựng nông thôn, các dịch vụ cá nhân, chế tác đơn giản và sửa chữa trở thành những kênh chính mà qua đó người nghèo có thể được hưởng lợi từ sự phát triển mạnh mẽ của nông nghiệp, thậm chí

cả khi họ không phải là những người thụ hưởng trực tiếp nhờ giá nông sản cao. Ở Ghana, đối tượng thụ hưởng lớn nhất của cải cách - những người trồng cacao - chiếm chỉ chưa đến 8% số người nghèo, nhưng sự đói nghèo ở nông thôn đã giảm rất nhanh.

Tất cả khó khăn của chúng tôi bắt nguồn từ việc thiếu đất. Nếu chúng tôi có đủ đất, chúng tôi có thể sản xuất đủ lương thực cho gia đình, có thể xây nhà ở và dạy dỗ con cái.

- Một người đàn ông nghèo, Nigêria

Một ví dụ khác về lợi ích gián tiếp của cải cách thị trường là trường hợp các nông hộ nhỏ trồng bông ở Dimbabuê.²⁸ Trước cải cách, Ban Thị trường về bông đã lợi dụng sức mạnh của mình là người mua duy nhất để áp đặt giá sản xuất thấp đối với các nông dân, nhờ đó trợ cấp cho ngành công nghiệp dệt. Những nông hộ lớn đã đa dạng hoá sản xuất sang các loại cây trồng không bị điều tiết, như trồng vườn và trồng thuốc lá. Sau cải cách, giá bông được tăng lên. Thu nhập tuyệt đối của các nông hộ lớn có thể cao hơn, đơn giản chỉ vì họ sản xuất nhiều bông hơn. Nhưng cũng có những lợi ích đặc biệt cho những nông hộ nhỏ, bởi những người mua bông tư nhân mới muốn cạnh tranh với nhau, nên đã

Khung 4.4

Thị trường đất đai và nông dân nghèo ở Mêhicô

Tự do hoá việc cho thuê đất và tổ chức lại hệ thống quyền sở hữu trong *ejido* (đất công xã) năm 1992 đã trở thành xương sống cho cải cách cơ cấu để chuyển đổi nền kinh tế Mêhicô. Việc tự do hoá thị trường đất đai, xác định rõ ràng và tôn trọng quyền sở hữu đất đai dự kiến sẽ làm giảm đáng kể chi phí giao dịch ở cả thị trường tín dụng và đất đai, tăng cường khả năng sử dụng đất đai và tín dụng cho người nghèo và những nhà sản xuất quy mô nhỏ (và có lẽ có hiệu quả cao hơn).

Các chính sách nhằm thúc đẩy thị trường cho thuê đất cũng có thể mang lại lợi ích cho những người không có hoặc có ít đất bằng việc tăng cường khả năng tiếp cận của họ tới đất đai thông qua các giao dịch thuê đất và phân chia sản phẩm. Tuy nhiên, khi cả thị trường tín dụng và đất đai đều được tự do hoá thì việc nới lỏng các hạn chế đối với thị

trường cho thuê đất có thể bị vô hiệu hoá bởi sự giảm bớt khả năng tiếp cận tín dụng của người nghèo thiếu đất, những người khó có khả năng dùng đất đai làm tài sản thế chấp. Việc này có thể sẽ chuyển một phần lợi ích từ những người ít đất sang những người có nhiều đất hơn.

Việc những nông hộ lớn tăng lượng cung về đất đai trên thị trường cho thuê đất đã cho phép tăng mạnh khả năng tiếp cận đất đai cho người nghèo ở nông thôn, tuy diện tích không lớn. Sau khi đã kiểm soát được nhiều hơn sự tiếp cận đến tín dụng, dường như các nông hộ lớn lại muốn thuê nhiều đất hơn. Nhưng các nông hộ nhỏ còn muốn tăng cầu về đất đai của mình hơn nữa, cho nên nếu khả năng tiếp cận tín dụng của họ không bị hạn chế hơn thì những nông hộ thiếu đất thậm chí sẽ được lợi hơn nữa từ việc tự do hoá thị trường đất đai.

Nguồn: Olinto, Davis và Deininger 1999.

mở rộng hoạt động khuyến nông và dịch vụ đầu vào cho các nông hộ nhỏ.

Chúng tôi nghĩ rằng trái đất thật hào phóng; nhưng làm sao có thể khuyến khích sản xuất nhiều hơn nhu cầu của gia đình khi mà không có đường sá để đưa các sản phẩm ra thị trường?

- Trích từ một nhóm thảo luận, Goatama

Các cải cách mang tính thị trường đôi khi cũng gây tác hại cho người nghèo nông thôn. Tại một số nước, cải cách tài chính đã thắt chặt hơn tín dụng và đóng cửa các chi nhánh ngân hàng tại nông thôn, giảm lượng cung cấp tín dụng.²⁴ Trong một số trường hợp, các hoạt động nghiên cứu, thu thập số liệu, báo cáo và quản lý chất lượng đã biến mất sau khi các doanh nghiệp nhà nước và ban thị trường bị giải thể. Tại Camêrun, ban thị trường chịu trách nhiệm bảo dưỡng đường sá nông thôn, nhưng trách nhiệm này không được phân công lại sau cải cách. Tại

Dămbia, nông dân ở những vùng sâu vùng xa được trợ cấp ngầm thông qua chính sách định giá thống nhất, trong đó không tính đến chi phí vận chuyển, còn các hộ nông dân nhỏ không có phương tiện cất trữ được trợ cấp ngầm thông qua việc bình ổn giá cả qua các mùa. Sau cải cách, các lực lượng thị trường đã xoá bỏ trợ cấp ngầm và cơ sở hạ tầng giao thông đã xuống cấp nhanh, khiến nhiều nông dân bị thiệt hại.

Sự không đồng nhất về lợi ích mà các nông hộ nhỏ thu được nhờ sự thay đổi giá tương đối lại là cái giá mà dân nghèo thành thị phải trả. Hãy lấy Gana làm thí dụ. Khu vực nông thôn được lợi nhờ giá xuất khẩu và nhu cầu ở nông thôn tăng lên khi các nông dân trồng ca cao tận dụng cơ may bất ngờ của mình, nhưng dân thành thị lại nghèo đi. Mức sống ở Accra giảm trong những năm 1988-1992, ngay cả khi tình hình ở một số vùng khác trong nước đã được cải thiện. Dân trung lưu và dân nghèo thành thị bị thiệt vì giá lương thực tăng cao hơn. Hơn nữa,

Khung 4.5

Lắng nghe nông dân ở Dămbia

Từ năm 1991, Dămbia đã có những thay đổi mạnh mẽ trong môi trường chính sách và pháp lý dành cho lĩnh vực nông nghiệp. Cùng với tự do hoá, tư nhân hoá, những nhà cung cấp tư nhân dần thay thế cho các cơ sở dịch vụ nông nghiệp của nhà nước để cấp tín dụng, cung cấp các yếu tố đầu vào và tiếp thị.

Sử dụng cách đánh giá nông thôn có sự tham gia của người dân và đánh giá người thụ hưởng, Chương trình Đầu tư cho nông nghiệp do Ngân hàng Thế giới trợ giúp đã thiết lập một kênh thông tin phản hồi có hệ thống và thường xuyên giữa các nhà hoạch định chính sách, nhà cung cấp dịch vụ và những người chịu sự tác động của các chương trình. Trao đổi với nông dân đã giúp cho các nhà hoạch định chính sách hiểu được những hạn chế về nguồn lực của nông dân, các vấn đề cung cấp dịch vụ và chiến lược đối phó với sự bất ổn trong thời kỳ quá độ.

Đánh giá có sự tham gia của người dân cũng đã khảo sát nhận thức của địa phương về hiệu quả của cơ sở hạ tầng và các dịch vụ nông nghiệp. Những nghiên cứu này cho thấy, tín dụng và tìm kiếm thị trường cho nông sản, nay đã do khu vực tư nhân đảm nhận, không đồng bộ và hay thay đổi - do cơ sở hạ tầng yếu kém, thiếu năng lực và cơ chế thực thi chưa thoả đáng. Dịch vụ khuyến nông công cộng và các dịch vụ thú y,

do thiếu nhân lực và vốn lưu động, phương tiện vận tải và thiết bị, nên cũng không thể đáp ứng tốt nhu cầu của nông dân.

Nông dân mong muốn có cơ sở hạ tầng tốt hơn (đặc biệt là đường sá và cầu cống) và các quy định hiệu quả hơn cho khu vực tư nhân. Họ cũng muốn có các thông tin đầy đủ hơn về thị trường nông sản và dễ dàng hơn trong việc tiếp cận các khoản tín dụng mềm dẻo và nhạy bén. Nông dân cũng muốn được tư vấn về những loại cây trồng ngắn ngày và các phương pháp bảo quản, đó là những điều mà họ chờ đợi ở dịch vụ khuyến nông theo nhóm.

Trao đổi với nông dân cũng chỉ ra cách thức giúp đỡ những người dễ bị tổn thương về kinh tế tham gia vào thị trường nông nghiệp - mở rộng mạng lưới tín dụng nhỏ, thúc đẩy hệ thống sản xuất giống địa phương và cung cấp các dịch vụ nghiên cứu, khuyến nông về các giống cây ngắn ngày cũng như các loại hình nông nghiệp ít cần đầu vào. Nhằm thiết lập một cơ sở về tổ chức ở địa phương cho hoạt động khuyến nông có thể thu hút người dân tham gia và các hoạt động tập thể khả thi về mặt kinh tế - như tìm kiếm thị trường, dịch vụ tái chính địa phương, vệ sinh vật nuôi - sự trợ giúp cần phải được đưa đến hiệp hội các nhà sản xuất, các tổ chức phi chính phủ cung cấp dịch vụ và các tổ chức khác hoạt động tích cực trong cộng đồng.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1999a.

việc bãi bỏ hệ thống thu mua xuất khẩu cũ đã chấm dứt một nguồn thu ngân sách quan trọng mà không thể nhanh chóng thay thế được. Điều này đã làm cho tỷ lệ lạm phát cao hơn và chi tiêu trong khu vực công cộng bị cắt giảm, mà tác động của cả hai điều này đều hết sức nặng nề đối với cư dân thành thị.

Những thí dụ trên nêu lên ít nhất là hai bài học. Bài học thứ nhất rất đơn giản: cải cách có thể mang lại lợi ích cho người nghèo, nhưng cũng có thể gây thiệt hại cho họ. Việc lắng nghe những người trong cuộc thông qua quá trình hoạch định chính sách có sự tham gia của người dân có thể sẽ giúp ích nhiều cho việc xác định và tránh những hậu quả ngoài ý muốn cho người nghèo (khung 4.5). Thứ hai, khi các cuộc cải cách để lại những khoảng trống thể chế, thì thành tựu kinh tế sẽ bị giảm sút. Cũng giống như những cuộc cải cách khác, tự do hoá nông nghiệp mà không có khung thể chế thích hợp có thể sẽ không đem lại các kết quả mong đợi - và có thể gây ra những hậu quả nghiêm trọng cho người nghèo.

Chính sách tài khoá

Đối với nhiều nước, cải cách tài khoá để tăng cường khả năng thu ngân sách và kiểm soát các khoản chi tiêu bất hợp lý là yếu tố trọng tâm của các chương trình cải cách rộng lớn hơn. Do tăng ngân sách cần có thời gian, cải cách tài chính thường đề ra trước tiên là cắt giảm chi tiêu. Khi sự cắt giảm diễn ra trong lĩnh vực xã hội và các khoản trợ cấp thì nó có thể gây thiệt hại cho người nghèo. Như chương 5 sẽ nói đến, có căn cứ cho thấy việc áp dụng các khoản phí sử dụng cho dịch vụ y tế đã gây thiệt hại cho người nghèo nhiều hơn là người giàu. Tại Madagascar, thu nhập thực tế của các hộ nghèo tại thủ đô giảm đáng kể khi giá lương thực được thả lỏng.²⁶ Nhưng việc xoá bỏ trợ cấp không phải lúc nào cũng làm tổn hại đến các hộ nghèo. Một nghiên cứu ở Ghinê và Môđambích cho thấy rằng bãi bỏ trợ cấp lương thực sẽ không gây tổn hại cho người nghèo vì ngay từ đầu, tiền trợ cấp đã không đến được tay họ.²⁷ Bài học thật rõ ràng: giảm trợ cấp toàn phần không nhất thiết mâu thuẫn với việc giúp đỡ người nghèo, nếu như các khoản trợ cấp đó được hướng vào đúng đối

tượng hơn hay được thay thế bởi các hình thức trợ giúp khác.

Trong thập niên 1990, chính phủ của các nước Đông Âu và Liên Xô cũ đã áp dụng việc bãi bỏ từng bước nhanh chóng việc bao cấp cho các ngành tiện ích công cộng một cách toàn diện. Việc bắt buộc phải thi hành các biện pháp khẩn cấp này là do sự cần thiết phải giảm thâm hụt tài chính đang ở mức báo động. Điều này đã có tác động mạnh mẽ đến phúc lợi của các gia đình, đặc biệt là các gia đình nghèo. Tại Ucraina, mức giá tiêu dùng năng lượng tăng từ 4 đến 12 lần (theo giá thực tế) trong thời kỳ 1992-1995, trong khi thu nhập bình quân của các hộ gia đình giảm xuống tới chưa đầy một nửa so với thời kỳ trước cải tổ. Để giúp giảm bớt tác động này, các hộ gia đình chỉ phải thanh toán tối đa là 20% thu nhập gia đình cho hoá đơn điện nước và thuê nhà. Ngân sách nhà nước dự kiến sẽ trả cho phần còn lại trong các hoá đơn vượt quá mức này (mặc dù khoản tiền nợ mà chính phủ chưa thanh toán được vẫn còn là một vấn đề). Tại Mônđôva, hoá đơn tiền sưởi ấm trong mùa đông sẽ chiếm tới hơn 60% thu nhập (dưới dạng tiền mặt và hiện vật) của một gia đình điển hình gồm bốn người trong nhóm một phần năm dân số có thu nhập thấp nhất và sống trong căn hộ nhỏ. Nhận thấy đây là điều cần báo động, chính phủ cuối cùng cũng ban hành một cơ chế trợ cấp cho các hộ gia đình, bao gồm các hình thức từ xoá bỏ các khoản không thanh toán đến áp dụng những mức giá khác nhau cho các hộ nghèo.²⁸

Kinh nghiệm tại các nước cộng hoà của Liên Xô cũ cho thấy rằng những điều chỉnh ngân sách có thể đã được thực hiện khác đi, và sẽ thuận lợi cho người nghèo hơn. Thí dụ, trước khi chuyển đổi chính trị, tỷ lệ số cán bộ y tế và giáo viên trên tổng dân số đạt trên mức chuẩn của OECD. Trong những năm 1990, thu nhập và chi tiêu công cộng đã giảm so với GDP. Và vì bản thân GDP cũng giảm nên chi tiêu của chính phủ theo trị giá thực cũng giảm mạnh. Thay vì giám biên chế, hợp lý hoá các cơ sở phương tiện, áp dụng các biện pháp hoàn phí, chính phủ lại để mặc cho tiền lương thực tế ở khu vực nhà nước bị giảm dần và chi tiêu cho việc duy tu bảo dưỡng và cho nguyên vật liệu đầu vào suy giảm

mạnh. Khu vực nhà nước vẫn thường xuyên nợ lương, viên chức nhà nước đối phó với những khó khăn tài chính của họ bằng việc đòi hỏi lộ cho các dịch vụ công cộng, điều mà người nghèo không thể trang trải được.²⁸

Các biện pháp tăng thu ngân sách, chẳng hạn dựa vào thuế giá trị gia tăng, có thể gây thiệt hại cho người nghèo nếu như không được thực hiện cẩn trọng. Những tranh luận gay gắt về tính hiệu quả của thuế giá trị gia tăng đang là vấn đề nóng hổi ở tất cả các nước đang phát triển. Tuy nhiên, việc áp dụng các loại thuế như vậy có thể có cả tác động lũy tiến và lũy thoái. Nếu thuế giá trị gia tăng thay thế cho thuế thu nhập lũy tiến hay nếu như người nghèo tránh được hoặc không thuộc diện phải đóng các loại thuế khác thì những cải cách trên là lũy thoái. Việc Pakixtan áp dụng thuế giá trị gia tăng đã chuyển gánh nặng thuế lên vai những người nghèo: số thuế do những người có thu nhập cao nhất phải trả đã giảm 4,3%, trong khi thuế mà người nghèo nhất phải trả đã tăng thêm 10,3%.²⁹ Ngược lại, do các cải cách về thuế làm giảm sự lệ thuộc vào cách tài trợ qua lạm phát, nên chúng lại mang tính lũy tiến, vì gánh nặng lớn do lạm phát cao thường đè lên vai những người nghèo. Hơn nữa, phần lớn năng lực phân phối lại của nền tài chính quốc gia phụ thuộc vào bên chi hơn là bên thu. Do vậy, ngay cả một cải cách thuế hơi có tính tiêu cực cũng có thể mang lại những kết quả tích cực, nếu như nguồn thu bổ sung được dành cho việc chi tiêu cho người nghèo.

Thương mại

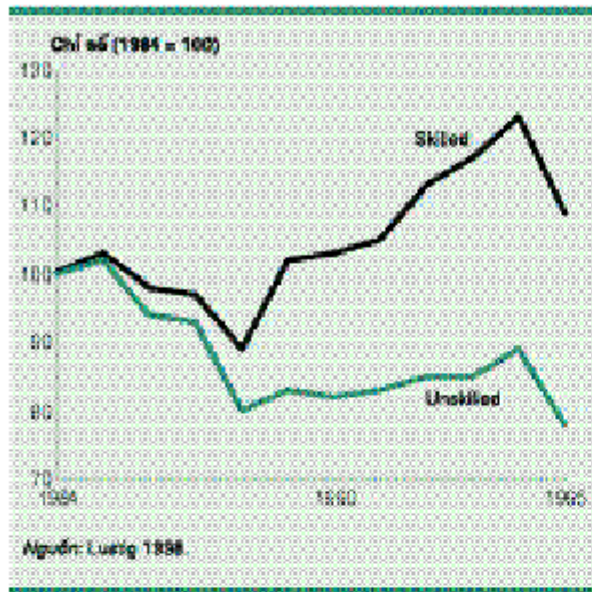
Cải cách thương mại - cắt giảm các hàng rào thuế quan và phi thuế quan - có ảnh hưởng lớn ở các nước đang phát triển. Như chương 3 đã nêu, có nhiều bằng chứng xác đáng cho thấy cơ chế thương mại cởi mở hỗ trợ cho sự tăng trưởng và phát triển, và việc tiến tới một chế độ mở với những lợi ích to lớn do việc tham gia vào chế độ này chính là lý do để thực hiện cải cách thương mại. Nhưng hậu quả tác động đến người nghèo lại phụ thuộc rất lớn vào việc tự do hoá thương mại ảnh hưởng như thế nào tới cầu về thứ tài sản lớn nhất của họ: sức lao động của họ (mà thông thường là không lành nghề). Hơn

nữa, cải cách thương mại ở các nước đang phát triển không phải lúc nào cũng tương thích với những cải cách hỗ trợ ở các nước giàu, nơi mà việc duy trì chế độ bảo hộ luôn gây ra gánh nặng lớn cho các nước đang phát triển (chương 10).

Động lực đầu tiên để tự do hoá thương mại trở thành một công cụ giảm đói nghèo chịu ảnh hưởng bởi cách luận giải hạn hẹp về các dự đoán trong lý thuyết thương mại: dỡ bỏ các hàng rào thương mại ở các nước đang phát triển có thể sẽ làm tăng cầu về nguồn lao động dồi dào ít chuyên môn của họ và mở rộng những cơ hội việc làm không chuyên môn và thu nhập. Tự do hoá thương mại không chỉ làm tăng thu nhập bình quân - nó cũng được xem là có chiều hướng ủng hộ người nghèo thông qua tác động của nó đến lao động không chuyên môn. Bằng chứng cho thấy là kết quả thực tế thu được trong 15 năm qua rất mơ hồ. Cải cách thương mại đã mang lại sự tăng trưởng và do đó làm giảm tình trạng đói nghèo - nhưng tác động phân phối lại của chúng thì lại rất phức tạp. Phân tích kỹ hơn cho thấy có ba yếu tố chính có ảnh hưởng.

Một là, ở một số nước, hạn chế thương mại đã mang lại lợi ích cho người nghèo nhờ việc giữ giá của những hàng hoá họ sản xuất ra cao ở mức giả tạo. Trong trường hợp này, không có gì là ngạc nhiên khi tự do hoá thương mại lại gây bất lợi cho người nghèo. Ví dụ, một nghiên cứu về Mêhicô cho thấy mức lương công nhân không có tay nghề so với lương công nhân lành nghề giảm trong giai đoạn 1986-1990 và khoảng một phần tư sự suy giảm đó là do việc cắt giảm thuế và bãi bỏ yêu cầu xin giấy phép nhập khẩu (hình 4.3).³⁰ Các tác giả giải thích điều bất thường dễ thấy này bằng cách chỉ ra rằng Mêhicô, trước khi thực hiện cải cách thương mại, mặc dù có lợi thế so sánh trong các ngành công nghiệp ít chuyên môn, nhưng đã bảo hộ các ngành có hàm lượng lao động cao - như ngành dệt may. Việc hỗ trợ thu nhập cho các lao động không chuyên môn bằng một hàng rào thương mại là rất không hiệu quả. Sự hỗ trợ thông thường có thể được thực hiện bằng cách khác, với chi phí xã hội thấp hơn, tuy rằng việc thiết kế và thực hiện những chương trình có định hướng tốt hơn cần phải có thời gian. Nhưng không có gì là ngạc nhiên khi trong

Hình 4.3
Khoảng cách giữa mức lương của lao động lành nghề và không lành nghề đang mở rộng ở Mêhicô



những hoàn cảnh như vậy tự do hoá thương mại - mà lại không đi kèm với các chương trình đền bù - sẽ gây thiệt hại cho người nghèo. Tuy nhiên, tại một số nước khác thì hình thái này lại thay đổi: công nhân trong ngành chế tạo ở thành thị được bảo hộ bởi các rào cản thương mại lại lành nghề hơn và ít khi là người nghèo.

Thứ hai, ở một số nước đã tiến hành tự do hoá thương mại lại không có quá nhiều lao động không chuyên môn. Châu Phi và Mỹ Latinh có đất đai rất dồi dào và tại Đông Á có rất nhiều lao động lành nghề. Mặc dù điều này không làm mất ý nghĩa của những lập luận về tăng trưởng và hiệu quả đối với cải cách thương mại, nhưng nó lại đặt dấu hỏi lên các giả thiết cho rằng cải cách thương mại có thể cũng mang lại những ảnh hưởng nhằm tạo ra sự bình đẳng bằng cách tăng cầu lao động không chuyên môn. Nhưng ở những nước có một lượng lớn lao động không chuyên môn như Bangladesh, Trung Quốc và Việt Nam, lợi ích thu được từ sự hội nhập với kinh tế thế giới có thể là hết sức to lớn đối với lao động không chuyên môn.

Thứ ba, cải cách thương mại thường đi kèm với những tiến triển khác mang tính bất bình

đẳng hơn là bình đẳng. Ở nhiều nước đang phát triển, cũng như nhiều nước công nghiệp phát triển, thực hiện mở cửa thương mại làm cho lương công nhân lành nghề tăng nhanh hơn lương công nhân không có tay nghề. Tại Mỹ, từ những năm 1970, lương công nhân không có tay nghề đã giảm 20% tính theo giá trị thực, cho dù toàn bộ nền kinh tế phát triển rất nhanh.⁸¹ Nghiên cứu về các nước rất khác nhau như Chile, Colombia, Mêhicô, Thổ Nhĩ Kỳ và Venêxuêla cho thấy một hiện tượng tương tự như nhau, chênh lệch mức lương dành cho lao động lành nghề tăng lên ở tất cả các nước này.⁸²

Phải chăng thương mại là thủ phạm gây ra sự gia tăng bất bình đẳng này? Các bằng chứng cho thấy không phải như vậy. Biến đổi quan trọng hơn cả là sự thay đổi công nghệ, khiến những công nhân có học vấn và có tay nghề được trọng dụng hơn, đôi khi dưới hình thức nhập khẩu công nghệ nước ngoài. Điều này có thể thấy được từ một vài trường hợp. Ngay cả khi mức lương tương đối của nhân công có tay nghề ở nhiều nước có tăng lên thì cầu tuyển dụng các công nhân lành nghề cũng vẫn gia tăng - điều này trái với những gì mà các lý thuyết thương mại giản đơn đã tiên đoán. Sự thay đổi này xảy ra trong tất cả các ngành - một lần nữa cũng lại không giống với những mô hình thương mại giản đơn, vì các mô hình này thường hay dự đoán rằng một số ngành sẽ tăng trưởng, còn những ngành khác sẽ suy giảm. Và cũng có những chứng cứ cho thấy rằng hình thái chuyển đổi theo hướng trọng dụng lao động có tay nghề cao trong các nước công nghiệp phát triển trong những năm 1970 và 1980 đã thích ứng với sự chuyển đổi tương tự, nhưng muộn hơn, ở các nước đang phát triển.⁸³

Điều này hiển nhiên không có nghĩa là nên tránh những thay đổi công nghệ vì như vậy sẽ làm hại đến người nghèo. Ngược lại, biến đổi công nghệ là yếu tố quyết định nhất đến tăng trưởng và nâng cao mức sống, là nguồn lực mạnh mẽ cho công cuộc giảm đói nghèo. Thay vào đó, tầm quan trọng của sự gia tăng tương đối cầu về lao động có kỹ năng thể hiện sự cần thiết phải đầu tư vào đào tạo tay nghề cho người nghèo, cho phép họ tận dụng những cơ hội mới mà sự biến đổi công nghệ đem lại.

Phản ứng của khu vực tư nhân

Những ví dụ về cải cách nông nghiệp, tài khoá, thương mại cho thấy cải cách có thể mang lại những kết cục phân phối lại khá phức tạp. Tuy nhiên, cần nhớ rằng mục tiêu của cải cách mang tính thị trường - tạo ra một khu vực tư nhân năng động và mạnh mẽ - có thể là một trong những phương thuốc hiệu nghiệm nhất để thanh toán chi phí của cải cách. Tạo nhiều công ăn việc làm mới, biến đổi công nghệ làm tăng lương và năng suất lao động, những thể chế nhằm bảo đảm những cơ hội bình đẳng để người dân tranh thủ được việc làm mới sẽ góp phần đáng kể vào việc bảo đảm rằng những lợi ích của cải cách sẽ được chia sẻ rộng rãi.

Máy thay, sự ủng hộ mạnh mẽ từ phía tư nhân có vẻ như trở thành một đặc điểm chung ở các nước đang phát triển sau cải cách, đặc biệt khi sự điều tiết thị trường lao động không gây phiền hà và không ngăn cản quá trình điều chỉnh.³⁴ Một nghiên cứu về quá trình tự do hoá thương mại cho thấy là 12 trong số 13 trường hợp có đầy đủ dữ liệu đã cho thấy công ăn việc làm trong ngành chế tạo ở khu vực chính thức đã tăng lên trong vòng một năm, sau khi hoàn thành quá trình tự do hoá.³⁵ Chile là một ngoại lệ, khi mà sự gia tăng việc làm trong lĩnh vực nông nghiệp đã bù đắp sự sụt giảm việc làm trong lĩnh vực chế tạo. Tại Extônia, thị trường lao động hết sức linh hoạt đã tạo ra nhiều việc làm mới, nhờ đó đã làm cho tình trạng thất nghiệp giảm thấp nhất, mặc dù việc sa thải và thay thế công nhân do cải cách tạo ra vẫn diễn ra với tốc độ cao.³⁶ Tại Panama, tỷ lệ thất nghiệp giảm mạnh sau khi tự do hóa. Tại Nam Á, tăng trưởng của ngành chế tạo trong khu vực chính thức đã tăng từ 3,8% một năm lên 9,4% sau khi tự do hoá, do nhiều công nhân rút khỏi các ngành phi chính thức.³⁷ Và ở châu Phi, các doanh nghiệp nhỏ và vi mô là thành phần năng động nhất trong năm nền kinh tế được xét tới trong một nghiên cứu gần đây. Tại những doanh nghiệp này, mức tăng trưởng việc làm hàng năm rất mạnh mẽ sau cải cách, và các doanh nghiệp mới xuất hiện với tốc độ cao.³⁸

Làm cho thị trường phục vụ tốt hơn cho người nghèo

Thậm chí ngay cả ở những nơi mà những cải cách mang tính thị trường bắt đầu phát huy tác dụng thì các nước này vẫn cần phải làm nhiều việc nữa để nâng cao những lợi ích mà thị trường đã mang lại cho người nghèo. Để vươn tới người nghèo, nhiều cải cách cần phải thực hiện đi đôi với sự hỗ trợ của các thể chế, đầu tư vào cơ sở hạ tầng và có những cải cách hỗ trợ ở tầm vi mô. Động cơ để các nhà hoạch định chính sách tiến hành những cải cách như vậy không mạnh, vì thị trường mà người nghèo tham gia thường rất nhỏ. Do vậy, các cải cách đó thu hút được ít sự quan tâm, cho dù chúng có thể là nguồn lực mạnh mẽ để giảm đói nghèo. Nhưng việc tăng khả năng tiếp cận các tư liệu sản xuất, tinh giản và hoàn thiện các quy định có thể góp phần lớn vào việc thu hút người nghèo tham gia trực tiếp vào thị trường.³⁹ Công nghệ mới cũng có thể giúp sức, đặc biệt là công nghệ thông tin mà nhờ đó đã dỡ bỏ các trở ngại về khoảng cách vật lý mà nhiều người nghèo đang phải chịu (khung 4.6).

Triển vọng mà các cuộc cải cách có thể tăng cường khả năng tiếp cận thị trường cho người nghèo có thể được thấy rõ qua các thí dụ trong ba lĩnh vực: dỡ bỏ sự điều tiết quá nghiêm ngặt, đặc biệt đối với các doanh nghiệp nhỏ thường mang lại việc làm cho người nghèo; thúc đẩy việc áp dụng tiêu chuẩn lao động cơ bản; nâng cao khả năng tiếp cận thị trường tài chính của người nghèo, đặc biệt qua tài chính nhỏ.

Làm giảm gánh nặng luật định

Tuân thủ theo những quy định đã áp đặt một khoản chi phí cố định gây khó khăn đặc biệt cho các doanh nghiệp nhỏ. Việc rà soát cẩn thận các quy định và tìm kiếm khả năng đề ra những yêu cầu mềm dẻo hơn có thể làm giảm các gánh nặng. Tại Chile, chính phủ hiện đang đơn giản hoá hệ thống hoàn thuế để làm giảm chi phí hành chính cho các doanh nghiệp nhỏ. Ở Bolivia, nhiều điểm trong hệ thống thuế đã được đơn giản hoá cho các doanh nghiệp nhỏ.⁴⁰ Ở Philippin, quy định về vốn tối thiểu cho các quỹ

Khung 4.6

Đấu tranh với đói nghèo bằng thông tin

Virtual Souk mở rộng khả năng thâm nhập thị trường cho thợ thủ công ở Trung Đông và Bắc Phi

Fadma Acoubaida, một thợ dệt người Maroc đến từ Taillouine và là mẹ của bảy đứa trẻ. Với số tiền kiếm được từ việc bán các sản phẩm của mình trên mạng Virtual Souk, cô đã sửa lại mái nhà và bắt đầu xây buồng vệ sinh trong nhà, điều mà ở làng cô ít người có được. Ljla Aittalblisen, một thợ thủ công người Maroc khác, dùng lợi nhuận thu được để mua xi măng và cửa sổ cho căn nhà của mình. Với lợi nhuận trong tương lai, cô muốn mua một chiếc xe tải để vận chuyển thảm từ làng cô ra chợ hoặc là mua những chiếc xe đạp nữ.

-Bản tin điện tử của BBC, 14 tháng Mười 1999

Thợ thủ công ở Trung Đông và Bắc Phi luôn tạo ra các sản phẩm thủ công chất lượng cao bằng kỹ thuật truyền thống và những bí quyết được truyền lại từ tổ tiên họ. Nhưng thị trường địa phương bị thu hẹp và những khó khăn trong việc thâm nhập vào các thị trường đầy lợi nhuận trong nước và quốc tế đã làm mất đi dần dần những nghề thủ công mang đậm nét văn hoá - và cũng với nó là nguồn thu nhập chính của dân nghèo.

Virtual Souk đang chống lại xu thế này. Từ năm 1997, thị trường trên mạng Internet này đã giúp cho hàng trăm thợ thủ công của Ai Cập, Libăng, Maroc và Tuynidi thâm nhập trực tiếp vào thị trường thế giới, trong số họ có rất nhiều phụ nữ. Mạng này hiện đang mở rộng hoạt động sang các nước khác trong khu vực và hiện có nhu cầu áp dụng phương thức này vào Đông Á và Mỹ Latinh.

Bản hàng trên mạng tăng lên 10 lần từ quý I đến quý IV của năm 1999, vươn tới các thị trường khắp thế giới, bao gồm cả các nước ở châu Âu và Bắc Mỹ cho tới tận Ostrâyli, Nhật Bản, Nam Phi. Thợ thủ công tham gia vào thị trường này thu được 65-80% lợi nhuận, lớn hơn nhiều so với mức lợi nhuận kiếm được qua các kênh phân phối truyền thống. Và lợi ích thu được không chỉ là lợi nhuận tài chính. Thông qua Virtual

Souk, thợ thủ công có cơ hội để tăng cường quyền lực, xây dựng năng lực và tạo thu nhập - nhờ tài năng của họ đã được trân trọng.

Công nghệ điện thoại di động mang lại sức mạnh thương lượng cho phụ nữ ở Bangladesh

Tôi thường bán trứng cho người trung gian. Trước đây, tôi chấp nhận bất kỳ giá nào họ trả bởi tôi không biết gì về giá cả hiện hành của trứng... Tuần trước, một người trung gian đến và trả 12 taka cho 1 hali (4 quả)... Tôi để ông ta đợi và vợ và tôi kiểm tra lại giá qua chiếc điện thoại công cộng của làng. Giá trứng ở một chợ gần đó là 14 taka một hali. Tôi quay trở lại và từ chối bán cho ông ta nếu mức giá thấp hơn... Sau một lúc mặc cả, tôi đồng ý bán cho ông ta với giá 13 taka một hali.

-Halima Khatun, một phụ nữ bán trứng nghèo, mù chữ ở Bangladesh

Là một chi nhánh của Ngân hàng Grameen, Grameen Telecom tiến hành một chương trình điện thoại trả tiền ở làng quê cho một nhóm các thành viên được tuyển chọn của ngân hàng thuê điện thoại di động, phần lớn là phụ nữ ở nông thôn, những người sử dụng điện thoại để cung cấp dịch vụ và kiếm tiền. Ngày nay, có khoảng 2.000 điện thoại công cộng làng quê đang hoạt động. Mục tiêu là đến năm 2002 sẽ lắp đặt được 40.000 điện thoại, đưa vào cả telefax và dịch vụ thư điện tử.

Những điện thoại này giúp làm giảm chi phí thu thập thông tin. Điều này có thể thấy rõ ở việc giảm giá thức ăn gia cầm, sự ổn định hơn của giá dầu diesel, thời gian sử dụng lâu hơn của các đồ dễ hỏng, dễ thối do đã biết chi tiết về thời gian của các chuyến hàng. Những phụ nữ cung cấp dịch vụ điện thoại rất tự tin và họ có một địa vị mới là "bà điện thoại". Người sử dụng điện thoại bao gồm cả những người giàu và người nghèo, nhưng người nghèo gọi điện vì mục đích kinh tế nhiều hơn.

Nguồn: Thông tin về Virtual Souk, xem: www.peoplink/vsouk/; thông tin về chương trình điện thoại di động, xem Burr (2000).

tiết kiệm nhỏ và ngân hàng nông thôn thấp hơn nhiều so với các ngân hàng thương mại.

Trái lại, tại Ấn Độ, các khoản thuế chính thức và phi chính thức ước tính đã làm tăng chi phí cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ khoảng 30%.⁴¹ Trong một số lĩnh vực, các doanh nghiệp nhỏ phải xin tới tám loại giấy phép - một số loại có chức năng tương tự nhau nhưng lại do các cơ quan khác nhau ban hành. Xin giấy phép mất

rất nhiều thời gian và thủ tục thì phức tạp đến mức một số chủ doanh nghiệp nhỏ thà hoạt động kinh doanh bất hợp pháp còn hơn.⁴² Tại bang Gujarat của Ấn Độ, yêu cầu về giấy phép cho việc thu nhặt kẹo cao su là một rào cản đối với các nhóm phụ nữ làm nghề thu gom.⁴³ Cải cách nhằm giảm thuế, đơn giản và giảm bớt thủ tục tiếp nhận và cấp giấy phép cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ có thể làm nhẹ bớt các gánh nặng.

Có được cơ hội, các doanh nghiệp vừa và nhỏ có thể hoạt động trong một số phân đoạn thị trường mà trước đây vẫn được coi là độc quyền tự nhiên. Tại nhiều vùng thành thị ở châu Phi và Mỹ Latinh, các công ty cung cấp nước độc lập với quy mô nhỏ đã phục vụ các cộng đồng rất nghèo với giá rẻ. Các doanh nghiệp cũng tỏ ra hết sức hiệu quả trong việc quản lý chất thải rắn.⁴⁴ Nhưng họ thường vấp phải những rào cản - như yêu cầu về kinh nghiệm, các thủ tục phức tạp, tốn kém để đăng ký và đấu thầu, và các hành vi phi cạnh tranh trên thị trường. Việc dỡ bỏ những bó buộc đó sẽ cho phép các doanh nghiệp vừa và nhỏ mở rộng hoạt động trong lĩnh vực này, tăng công ăn việc làm cho nhóm người có thu nhập thấp, đồng thời lại mở rộng khả năng tiếp cận dịch vụ cho các cộng đồng người nghèo.

Những quy định tốt hơn không phải lúc nào có nghĩa là điều tiết ít hơn. Hãy lấy thí dụ về quá trình tư nhân hoá ở các ngành tiện ích công cộng như khí đốt, nước, điện và viễn thông ở Argentina trong những năm đầu thập kỷ 1990. Tư nhân hoá làm tăng hiệu quả hoạt động và do đó những người nghèo, với tư cách là các khách hàng trực tiếp, cũng được lợi giống như những người khác - đặc biệt là với hai sản phẩm khí đốt và điện, hai cấu thành chủ yếu trong giỏ hàng hoá tiêu dùng của họ. Nhưng các tiện ích công cộng sau khi được tư nhân hoá lại thường là độc quyền nên cần phải có các thể chế luật định phù hợp để định giá công bằng. Các quy định mới, nếu bảo đảm được rằng giá cả tiện ích công cộng chỉ mang lại tỷ suất lợi nhuận thông thường, sẽ mang lại lợi ích quan trọng gián tiếp cho người nghèo, bằng cách khuyến khích đầu tư và tạo việc làm trong toàn bộ nền kinh tế. Một nghiên cứu cho thấy lợi ích gián tiếp mang lại cho người nghèo - phản ánh sức mạnh của các quy định đúng đắn - lớn gấp năm lần so với lợi ích trực tiếp thu được từ giá cả các tiện ích công cộng thấp hơn và dịch vụ tốt hơn.⁴⁵

Một khung luật pháp phù hợp và thông thoáng hơn về thị trường lao động cũng có thể có lợi cho người nghèo. Nhìn chung, những quy định quá công kênh về thị trường lao động có thể hạn chế việc tạo việc làm, và do đó làm giảm cơ hội tạo việc làm cho người nghèo để họ có thể

sử dụng một cách hữu hiệu một trong những tài sản quan trọng nhất của họ - sức lao động. Những ràng buộc này là đặc biệt quan trọng khi cải cách ở các lĩnh vực khác tạo nên sự mất việc tạm thời. Nhưng không nên phóng đại lợi ích của việc giảm bớt điều tiết trên thị trường lao động. Các quy định về thị trường lao động thường không có hiệu lực thi hành, đặc biệt trong khu vực phi chính thức, vì vậy việc dỡ bỏ chúng chỉ có tác động nhỏ đến cơ hội việc làm cho người nghèo.

Thúc đẩy việc áp dụng những tiêu chuẩn lao động cơ bản

Tiêu chuẩn lao động cơ bản được ban hành trong Tuyên bố về những Nguyên tắc và Quyền cơ bản khi làm việc, được các thành viên của Tổ chức Lao động quốc tế thông qua năm 1998. Chúng bao gồm quyền tự do thành lập công đoàn và thương lượng tập thể, bãi bỏ lao động cưỡng bức, thủ tiêu triệt để lao động trẻ em và xoá bỏ sự phân biệt đối xử trong công việc và nghề nghiệp.⁴⁶

Mục tiêu đằng sau việc ban hành những tiêu chuẩn lao động cơ bản rất quan trọng và nhiều người đã đồng ý rằng bản thân các tiêu chuẩn này chính là sự thể hiện các mục tiêu đáng quý của phát triển kinh tế. Sự đồng thuận thể hiện đặc biệt mạnh mẽ đối với các hình thức bóc lột lao động trẻ em và lao động cưỡng bức. Tuy nhiên, vấn đề về phương pháp tốt nhất để đạt được điều kiện làm việc mà các tiêu chuẩn cơ bản này đề ra thì không đạt được sự nhất trí. Việc làm thế nào để thực hiện tốt nhất những mục tiêu mà các tiêu chuẩn này đề ra là rất khó xác định và phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện của từng nước. Một số nước công nghiệp phát triển cho rằng các tiêu chuẩn này cần phải được áp chế thông qua các hiệp định thương mại hay qua hợp tác phát triển. Nhiều nước đang phát triển lại lập luận một cách hợp lý rằng việc áp dụng trừng phạt thương mại theo cách này có thể phục vụ cho mục tiêu bảo hộ của các nước công nghiệp và rằng việc đặt điều kiện cho sự hợp tác kinh tế sẽ ngăn trở một cách không công bằng tới sự phát triển.

Rõ ràng, nếu chỉ đơn thuần chấp nhận các tiêu chuẩn lao động cơ bản thì sẽ không bảo đảm

được rằng chúng sẽ được biến thành hiện thực. Tại các nước đang phát triển, khó khăn trong việc đáp ứng các tiêu chuẩn này có lẽ là hậu quả của sự đói nghèo.

Hãy xem xét vấn đề lao động trẻ em. Nói chung, trẻ em càng phải làm việc nhiều thì chúng lại càng có ít thời gian cho việc học hành chính quy - điều này sẽ mang lại hậu quả lâu dài bất lợi. Nhưng thu nhập của một đứa trẻ có thể rất quan trọng để giúp gia đình chúng có thể tồn tại mà không bị đói hay nó có thể giúp cho anh chị em chúng tiếp tục đi học.⁴⁷ Trong những hoàn cảnh như vậy, việc chỉ đơn thuần ngăn cấm sử dụng lao động trẻ em có thể dẫn tới những tác động xấu đến thu nhập của các gia đình nghèo và thậm chí có thể gây ra các tác động ngoài ý muốn là đẩy trẻ em đang làm việc trong các ngành chính thức sang làm các công việc bị bóc lột nặng nề hơn ở các công ty nằm ngoài tầm kiểm soát của các quy định chính thức. Với mục đích bổ sung cho các tiêu chuẩn chống lại những hình thức bóc lột lao động trẻ em tàn tệ nhất, các chương trình cung cấp những khuyến khích tài chính để trẻ em được tiếp tục đến trường có thể là một chiến lược hết sức hiệu quả.⁴⁸

Việc thi hành các tiêu chuẩn về tự do thành lập công đoàn và đàm phán tập thể cũng gây ra nhiều vấn đề phức tạp cho sự phát triển kinh tế. Bảo vệ những quyền này có thể giúp xoá bỏ tình trạng lạm dụng ở nơi làm việc và bảo đảm sự đền bù thoả đáng, đặc biệt cho những người nghèo, những người mà vì tuyệt vọng đã phải liều lĩnh chấp nhận làm việc cho những ông chủ bất công và bóc lột nhất. Công đoàn cũng là một khía cạnh quan trọng của xã hội dân sự, và việc tham khảo ý kiến của công đoàn có thể là một thông tin có giá trị cho việc xây dựng chính sách. Tuy nhiên, thực tế cho thấy rằng lợi ích kinh tế của việc thành lập công đoàn và thương lượng tập thể thường là trái ngược nhau, và cả chi phí và lợi ích của việc này đều phức tạp và tùy thuộc vào hoàn cảnh.⁴⁹ Đặc biệt quan trọng là các luật lệ điều chỉnh quá trình thương lượng tập thể và giải quyết các tranh chấp về lao động. Một số hình thức luật lệ về thương lượng tập thể tỏ ra hữu hiệu hơn so với các hình thức khác để mang lại những kết quả công bằng và hiệu quả.⁵⁰

Trong mọi trường hợp, việc thực thi các quyền này sẽ giúp thực hiện tốt hơn các mục tiêu phát triển khi các công đoàn và chủ doanh nghiệp có hiểu biết, độc lập và thương lượng một cách thiện chí.

Như vậy, những tiêu chuẩn lao động cơ bản đã đặt ra những mục tiêu quan trọng, nhưng một chiến lược đơn giản nhằm áp chế chúng bằng sự trừng phạt khó có thể mang lại những kết quả mong đợi cho công nhân.⁵¹ Thay vào đó, thúc đẩy chúng như một phần của chiến lược phát triển rộng rãi thông qua các sáng kiến về thông tin, trợ giúp kỹ thuật, xây dựng năng lực và các sáng kiến hỗ trợ khác có lẽ sẽ mang lại hiệu quả lớn nhất. Sử dụng các biện pháp khuyến khích - như chương trình giúp trẻ em tiếp tục đến trường - để giải quyết nguyên nhân của các tập quán lao động chưa hợp lý phải là phần chính yếu của chiến lược này. Cùng với những điều trên, cũng cần chú ý đến những ý tưởng mới, độc đáo về việc bổ sung cho các tiêu chuẩn chung bằng các tiêu chuẩn riêng (do thị trường quyết định) nhằm khuyến khích chủ doanh nghiệp thi hành các hình thức lao động đáng có.⁵²

Cải thiện khả năng tiếp cận thị trường tài chính cho người nghèo

Tiếp cận thị trường tài chính là rất quan trọng đối với người nghèo. Giống như mọi chủ thể kinh tế khác, các hộ gia đình có thu nhập thấp và các doanh nghiệp vi mô có thể được lợi từ các dịch vụ bảo hiểm, tiết kiệm và tín dụng. Những dịch vụ như vậy giúp quản lý rủi ro và điều tiết tiêu dùng trong những lúc phải đối mặt với những dao động mạnh trong sản lượng và giá cả nông sản, những cú sốc kinh tế và thậm chí cả thiên tai. Các cơ sở tín dụng và tiết kiệm có thể cấp kinh phí cho các khoản đầu tư lớn hơn và giúp người dân tận dụng những cơ hội kinh doanh sinh lợi và tăng tiềm năng thu nhập của họ. Đối với toàn bộ nền kinh tế, đã có rất nhiều nghiên cứu ghi lại tầm quan trọng của các thị trường tài chính hoạt động có hiệu quả đối với tăng trưởng.⁵³

Tuy nhiên, do tính chất đặc biệt của mình, thị trường tài chính thường không phục vụ tốt người nghèo. Thông tin không đối xứng giữa người cho vay và người đi vay đã tạo ra các vấn

đề về sự lựa chọn ngược và hành vi lợi dụng bảo lãnh cố ý làm liều. Giải pháp truyền thống cho vấn đề này là người cho vay yêu cầu người đi vay phải có thế chấp. Do người nghèo không có đủ các dạng thế chấp truyền thống (như tài sản vật chất), họ thường bị loại ra khỏi thị trường tài chính truyền thống. Hơn nữa, chi phí giao dịch thường tương đối cao cho các khoản vay nhỏ mà người nghèo muốn có. Ở các khu vực có mật độ dân số thấp, khoảng cách vật lý khiến việc đến được với các dịch vụ ngân hàng là rất khó khăn: ở vùng miền núi Nepal, người dân phải đi bộ sáu giờ để đến được ngân hàng gần nhất với chi phí cơ hội là một ngày công.⁸⁴ Đứng trước những khó khăn đó, người nghèo thường không hứng thú và đơn giản là không tìm kiếm các khoản vay, vì họ tin rằng họ sẽ bị từ chối vay vốn hay không thể đáp ứng các yêu cầu của ngân hàng. Đồng thời, các ngân hàng truyền thống nhận thấy rằng cung cấp dịch vụ cho người nghèo theo kiểu cho vay truyền thống sẽ không có lãi.

Những thất bại trên được sử dụng để biện minh cho sự can thiệp sâu của nhà nước dưới hình thức tín dụng có định hướng, với các thể chế tài chính của chính phủ thực hiện cho vay một số tiền lớn với lãi suất ưu đãi. Thông thường, chiến lược này cho rằng người nghèo chỉ quan tâm đến các khoản tín dụng rẻ tiền và bỏ qua nhu cầu tiết kiệm của họ.⁸⁵ Kết quả thật đáng thất vọng. Các tổ chức cho vay không đứng vững được về mặt tài chính, và ở các nước từ Ấn Độ đến Peru, chương trình tín dụng nông thôn do chính phủ tài trợ đều sụp đổ sau khi thua lỗ quá nhiều. Lãi suất ưu đãi đã bóp méo thị trường tài chính. Và các khoản vay không thể đến được tới nhóm khách hàng mục tiêu.⁸⁶

Có quá nhiều tổ chức cho vay được thành lập, nhưng hoạt động của các tổ chức này rất không minh bạch. Người dân không biết làm cách nào để tiếp cận được họ. Những người cố gắng tiếp cận thì lại rất thất vọng bởi đòi hỏi thế chấp quá cao.

- *Trích từ một nhóm thảo luận, Malauy*

Trong suốt hai thập kỷ qua, đã xuất hiện nhiều phương thức mới được đồng đảo công

chúng biết đến như tài chính nhỏ, áp dụng các nguyên tắc kinh tế đúng đắn về cung cấp dịch vụ tài chính cho các khách hàng có thu nhập thấp và cho vay theo tập thể cũng như cá nhân. Những nơi đi tiên phong như ngân hàng Grameen ở Bangladesh và các ngân hàng làng xã (*unit deoasas*) của Ngân hàng Rakyat của Indônêxia đã thu hút được sự chú ý trên khắp thế giới, thông qua việc cung cấp các sản phẩm tài chính phù hợp với nhu cầu của người có thu nhập thấp, sử dụng phương thức giám sát tập thể đầy sáng tạo, thông qua các khoản cho vay theo nhóm để củng cố hoạt động trả nợ và đặt ra mức lãi suất đủ để bù đắp hoàn toàn chi phí hoạt động.⁸⁷ Trong nhiều trường hợp, những sáng kiến này mang lại tỷ lệ hoàn trả vốn cao hơn các phương thức trước đây- và chúng đặc biệt hiệu quả trong việc vươn tới được người phụ nữ.⁸⁸

Tuy các chương trình như vậy trở nên phổ biến và thể hiện một bước tiến, thoát khỏi sự can thiệp của nhà nước trước đó, nhưng chúng cũng không phải là vị thuốc toàn năng cho căn bệnh đói nghèo. Không có gì là ngạc nhiên khi thấy rằng chỉ đơn thuần tạo khả năng tiếp cận tín dụng thì không tạo ra các cơ hội đầu tư: một nghiên cứu về các hộ gia đình nông thôn ở Nicaragua và Rumania cho thấy rằng dỡ bỏ các hạn chế về tín dụng chỉ có tác động vừa phải đến số lượng các hộ gia đình tiến hành đầu tư và giá trị vốn đầu tư.⁸⁹ Thêm vào đó, các tổ chức tài chính nhỏ có quy mô nhỏ ở địa phương có thể đặc biệt dễ bị thương tổn trước những cú sốc như thiên tai hay biến động về sản lượng nông nghiệp, những vấn đề tác động ngay lập tức đến đa phần khách hàng của họ. Điều này có thể làm tăng rủi ro của các khoản vốn cho vay và làm cho họ cảm thấy khó khăn hơn trong việc cấp các sản phẩm tài chính có tính chất phức tạp hơn. Chia sẻ rủi ro giữa các tổ chức tài chính nhỏ, khuyến khích một vai trò quan trọng hơn của các thể chế tài chính lớn hơn và đa dạng hơn về mặt địa lý có thể sẽ có tác dụng hỗ trợ về mặt này.

Do lường kỹ tác động kinh tế của các chương trình hay các thể chế tài chính nhỏ là một công việc đầy khó khăn về mặt phương pháp và kết quả của các nghiên cứu thường trái ngược nhau.⁹⁰ Tuy nhiên, các bằng chứng thì vẫn dần

xuất hiện. Thí dụ, một nghiên cứu gần đây về 13 định chế tài chính nhỏ thấy rằng những người đi vay là các hộ gia đình có mức sống trên hay ở ngay đúng ngưỡng nghèo chịu ảnh hưởng lớn hơn là các gia đình có mức sống dưới ngưỡng nghèo. Điều này gợi ý rằng, mặc dù hoạt động hiệu quả, nhưng các định chế tài chính này không nhất thiết đã nhằm chính xác vào những hộ gia đình nghèo nhất.⁶¹ Một nghiên cứu khác cho thấy rằng đại đa số các chương trình tài chính nhỏ được khảo sát đều phải có sự trợ cấp tài chính mới có thể đứng vững.⁶² Ngày càng thấy rõ là hoạt động của các định chế tài chính này cần được đánh giá qua hai tiêu chí cơ bản: sự vươn tới khách hàng mục tiêu và sự phụ thuộc của chúng vào trợ cấp.⁶³ Mặc dù những tiêu chí này không phải là một đánh giá đầy đủ về tác động kinh tế của các thể chế tài chính nhỏ, nhưng chúng nêu bật được các chi phí xã hội mà các thể chế tài chính này phải bỏ ra để có thể đạt được mục tiêu.

Các kết quả về định hướng mục tiêu và mức độ phụ thuộc vào trợ cấp đã chỉ ra những thách thức mà các chương trình tài chính nhỏ phải đối mặt: tiếp tục bảo đảm tính bền vững về tài chính, trong khi mở rộng tầm hoạt động đến các khách hàng mục tiêu. Những đặc điểm nổi bật của những mô hình hiệu quả nhất trong số các thể chế đó như các ngân hàng ở làng xã của Ngân hàng Rakyat Indônêxia là lãi suất đủ bù đắp hoàn toàn các chi phí, tính sẵn có của các khoản tiết kiệm tự nguyện được đền bù xứng đáng, mức thù lao cho nhân viên dựa trên hiệu quả làm việc, chương trình đào tạo sâu cho nhân viên, mạng lưới phân phối ít tốn kém và mang tính sáng tạo, thu gom vốn vay thường xuyên, sản phẩm đáp ứng nhu cầu của các nhóm thu nhập thấp, và hệ thống thông tin quản lý hiệu quả - tất cả đều gắn liền với hiệu quả hoạt động tài chính. Việc xây dựng năng lực tài chính vững mạnh hơn, hoạt động truyền bá tốt hơn những hình mẫu điển hình nhất đó có thể giúp cho các thể chế tài chính nhỏ dứt bỏ khỏi các khoản trợ cấp mà không làm mất đi khả năng cung cấp dịch vụ cho người nghèo.

Các chính phủ có thể cải thiện hoạt động trung gian tài chính cho người nghèo bằng cách

cung cấp hàng hoá công cộng hỗ trợ và hoàn thiện các quy định trong đó nhận thức được sự cần thiết đặc biệt của các chương trình tài chính nhỏ. Thí dụ, đầu tư tốt hơn vào cơ sở hạ tầng nông thôn và thúc đẩy hoạt động xoá mù chữ có thể giúp mở rộng phạm vi hoạt động của các tổ chức tài chính nhỏ, còn các cơ sở đăng ký thông tin về tín dụng có thể làm giảm chi phí thông tin và cho phép người đi vay bồi đắp khả năng tín chấp.

Trên mặt trận điều tiết và giám sát, cần phải loại bỏ các điều luật lạc hậu về cho vay nặng lãi, hiện đang ngăn cản các thể chế tài chính nhỏ ấn định một mức chênh lệch quá lớn giữa lãi suất tiết kiệm và lãi suất cho vay nhằm giúp họ bù đắp được chi phí giao dịch cao khi cấp các khoản vay nhỏ. Cải thiện khung pháp lý cho các giao dịch có bảo đảm, như đã được thực hiện ở Áchentina, Mêhicô và Rumani, có thể mở rộng khả năng cấp tín dụng cho người có thu nhập thấp.

. . .

Các thị trường hoạt động hiệu quả mang lại cơ hội để người nghèo thoát khỏi nghèo đói. Việc thiết lập các thị trường như vậy ở những nơi chưa có, làm cho chúng hoạt động tốt hơn, và bảo đảm rằng người nghèo sẽ có thể thâm nhập tự do và công bằng vào các thị trường đó là vấn đề hóc búa và cần có thời gian. Đôi khi các cải cách thị trường thất bại hoàn toàn - hay gây ra những hậu quả không ngờ cho người nghèo. Bài học từ những thất bại này chỉ ra tầm quan trọng của việc xây dựng và thực hiện cải cách theo cách phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị, xã hội cụ thể của một nước. Những cải cách mang tính thị trường sẽ khiến có người được, kẻ mất. Nếu kẻ mất bao gồm cả những người nghèo thì các xã hội phải có trách nhiệm giúp đỡ họ để họ quản lý được quá trình chuyển đổi.

Tuy nhiên, không có một giả thuyết nào cho rằng cải cách có lợi cho người nghèo đồng nghĩa với việc tiên hành cải cách chậm chạp. Trong một số trường hợp, người nghèo sẽ có lợi hơn nhờ vào các cải cách định hướng thị trường nhanh chóng hơn, đặc biệt ở những lĩnh vực trực tiếp ảnh

hưởng đến các cơ hội kinh tế của họ hay khi cái cách giúp xoá bỏ những đặc lợi độc quyền thâm căn cố đế. Với quan điểm là cần phải nhanh chóng đưa các nước đi theo con đường phát triển năng động và tạo nhiều công ăn việc làm thì vấn đề quan trọng là không để các khó khăn của cái cách và việc không có đủ các khoản đền bù cho tất cả những người bị thiệt hại dẫn đến tình trạng bế tắc về chính sách.

Hơn nữa, để làm cho các thị trường hoạt động hiệu quả hơn cho người nghèo, các cải cách

vĩ mô phải được hỗ trợ bởi các cải cách ở tầm vi mô và nâng cao khả năng tham gia vào thị trường và tiếp cận các nguồn thông tin của người nghèo - thông qua đầu tư vào cơ sở hạ tầng và công nghệ hiện đại - cũng như giúp họ tiếp cận được với các nguồn tín dụng. Giảm bớt các hạn chế đối với thị trường lao động vốn đang cản trở quá trình tạo công ăn việc làm và hạn chế cạnh tranh, đồng thời thúc đẩy việc áp dụng các tiêu chuẩn lao động cơ bản vẫn còn là những thử thách cam go.



CHƯƠNG 5

Khuếch trương tài sản cho người nghèo và khắc phục sự bất bình đẳng

Tài sản vừa là nguyên nhân vừa là kết quả của tình trạng đói nghèo. Sức khoẻ yếu, kỹ năng kém, thiếu khả năng tiếp cận các dịch vụ cơ bản và cảm giác tủi nhục vì bị xã hội bỏ rơi đã phản ánh sự khốn cùng về tài sản cá nhân, tài sản chung và tài sản xã hội. Tài sản tự nhiên, vật chất và con người là vấn đề cốt lõi của việc liệu một cá nhân, một hộ gia đình hay một nhóm người sẽ phải cam sống trong đói nghèo hay có thể thoát ra khỏi cảnh ngộ đó. Những tài sản này tác động qua lại với các cơ hội thị trường và xã hội để tạo thu nhập, nâng cao chất lượng cuộc sống và cho thấy ý nghĩa của đời sống tinh thần. Các tài sản này cũng đóng vai trò trung tâm trong việc chống chọi với các cơn sốc và giảm bớt nguy cơ tổn thương, vốn là nét đặc trưng bất biến của đói nghèo.

Tài sản và tác dụng của chúng

Nếu chúng tôi có được một con đường thì chúng tôi có thể có mọi thứ khác: một trung tâm của cộng đồng, việc làm, bưu điện, nước, điện thoại.

*- Một phụ nữ trẻ trong nhóm thảo luận,
Little Bay, Jamaica.*

Người nghèo có ít tài sản, một phần bởi họ sống trong những nước nghèo hoặc những vùng nghèo của đất nước. Họ cũng thiếu tài sản bởi sự bất bình đẳng tuyệt đối trong việc phân phối của cải và phân phối lợi ích có được từ các hành động tập thể. Ở Bolivia, tỷ lệ tử vong của trẻ dưới 5 tuổi thuộc nhóm 20% dân số nghèo nhất cao hơn bốn lần tỷ lệ này ở nhóm 20% dân số giàu nhất.¹ Ở Trung và Tây Phi, khoảng cách giàu-nghèo trong tỷ lệ đền trường dao động từ 19% ở Gana tới gần 52% ở Xê-nê-gan.² Còn ở

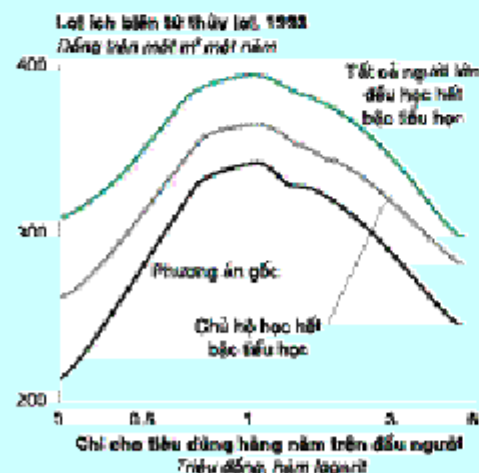
Khung 5.1

Tác động qua lại giữa vốn vật chất và vốn con người

Nghiên cứu về cơ sở hạ tầng thủy lợi của Việt Nam đã cho thấy những tác động bổ sung qua lại quan trọng giữa giáo dục và những lợi ích của thủy lợi. Nghiên cứu này đã cố gắng giải thích sự khác nhau trong lợi nhuận của nông nghiệp dưới dạng một hàm số giữa diện tích đất được tưới tiêu và chưa được tưới tiêu, với các yếu tố quan sát được, mà các yếu tố này quyết định việc cấp đất về mặt hành chính cho các hộ gia đình trong quá trình phi tập thể hoá. Giả định rằng việc xây dựng hệ thống thủy lợi không dựa vào tỷ suất lợi nhuận dự kiến, các kết quả nghiên cứu đã cho thấy rằng, những nông hộ đạt trình độ giáo dục tiểu học cao hơn sẽ được lợi nhiều nhất từ thủy lợi. Số liệu cho thấy, lợi ích biên của thủy lợi sẽ biến đổi tùy theo mức chi tiêu dùng tính theo đầu người, nếu không có sự khác nhau trong trình độ học vấn của những người lớn giữa các hộ. Phương án gốc cho biết lợi ích thu được ứng với mỗi cấp học thực tế và so sánh chúng với mức lợi ích mô phỏng giả định sẽ đạt được nếu mỗi chủ hộ học hết tối đa năm năm tiểu học - hoặc nếu tất cả người lớn đều học hết lớp 5. Học vấn càng cao thì lợi suất của thủy lợi càng lớn, và tác động này đặc biệt rất mạnh đối với người nghèo, những người thường có trình độ học vấn tối thiểu.

Việc thiếu cơ sở hạ tầng thủy lợi chỉ là một trong nhiều trở ngại cho công cuộc xoá đói giảm nghèo ở nông thôn Việt Nam. Tuy nhiên, nếu không đồng thời đầu tư vào giáo dục, thì sẽ không thể đạt được lợi ích đầy đủ từ việc đầu tư cho thủy lợi.

Thủy lợi mang lại lợi ích lớn hơn cho những hộ gia đình có học vấn cao hơn ở Việt Nam



Nguồn: van de Walle 2000a.

Khung 5.2

Mối quan hệ giữa môi trường và sức khoẻ

Giữa môi trường và đói nghèo có nhiều mối quan hệ tương tác đáng chú ý. Trong số những trường hợp điển hình nhất được ghi lại chính là mối liên hệ giữa môi trường và sức khỏe của người nghèo. Ô nhiễm môi trường - không khí và nước bẩn - là những yếu tố chính gây nên bệnh tiêu chảy và các bệnh đường hô hấp, đây cũng là hai nguyên nhân thường gặp nhất trong những ca tử vong của trẻ nghèo.

Nghiên cứu luôn cho thấy rằng, việc cải thiện tình hình nước sạch thường mang lại lợi ích cho sức khỏe ít hơn là việc tăng cường điều kiện vệ sinh. Tuy nhiên, lợi ích từ nước sạch cũng sẽ được nâng cao khi điều kiện vệ sinh đã được củng cố và lượng nước cung cấp đạt tối ưu. Khi tình hình vệ sinh được cải thiện thì việc tăng khối lượng nước cung ứng cũng làm tăng cường sức khỏe nhiều hơn là tăng chất lượng nước. Mặc dù vậy, giáo dục về vấn đề vệ sinh thường vẫn là điều cần thiết, trước khi các cộng đồng nhận thức được về lợi ích tiềm tàng của chúng đối với sức khỏe.

Một nghiên cứu về 144 dự án nước sạch và điều kiện vệ sinh đã phát hiện rằng, nước sạch và dịch vụ vệ sinh có liên quan đến việc giảm trung bình 22% người mắc bệnh tiêu chảy và 66% trường hợp tử vong do tiêu chảy. Thêm vào đó, cải thiện điều kiện nhà vệ sinh và rửa tay sạch cũng có thể làm giảm tỷ lệ tử vong của trẻ em dưới 5 tuổi đi 60% và giảm số ca bị sản màng đi 77%, bệnh giun đi 29% và bệnh đau mắt hột đi 27-50%. Các nghiên cứu khác cũng cho thấy mối liên hệ quan trọng giữa chất lượng không khí và sức khỏe.

Những sự tương tác quan trọng này giữa môi trường và sức khỏe đã làm nổi bật vai trò của việc phối hợp hoạt động giữa các ngành để nâng cao thành tựu giảm đói nghèo.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới sắp xuất bản b; Kees, Godinho và Lawson-Doe 1999.

Êcuado, 75% số hộ gia đình trong nhóm một phần năm dân số nghèo nhất không được dùng nước máy, trong khi tỷ lệ này ở nhóm một phần năm dân số giàu nhất chỉ là 12%.⁶ Phụ nữ nghèo, thành viên của các nhóm sắc tộc và chủng tộc yêm thế có thể thiếu tài sản do họ bị phân biệt đối xử trong các quy định luật pháp hoặc trong luật tục. Tài sản thiếu thốn và thu nhập thấp lại tác động qua lại lẫn nhau: học vấn ít dẫn đến thu nhập thấp, và đến lượt mình, thu nhập thấp kéo theo sức khỏe yếu và các cơ hội học hành cho thế hệ sau bị hạn chế.

Giữa các loại tài sản có sự bổ sung rất lớn cho nhau - lợi ích có được từ một tài sản phụ thuộc chủ yếu vào các tài sản khác. Sự đồng hành giữa tài sản vốn con người - như trình độ học vấn của người mẹ và mức độ dinh dưỡng ở con cái - đã được ghi lại rất rõ ràng. Ở Việt Nam, nghiên cứu cho thấy các hộ gia đình có trình độ học vấn cao hơn thì thu được lợi suất lớn hơn từ thủy lợi, trong đó người nghèo được hưởng phần lợi ích lớn nhất (khung 5.1).⁴ Ở nông thôn Philippin, điện khí hoá ước tính đã làm tăng lợi suất của giáo dục thêm 15%.⁵ Ở Mác-rốc, nơi nào có đường nông thôn tốt hơn thì nơi đó có tỷ lệ học tiểu học của các bé gái cao hơn và mức độ sử dụng các cơ sở y tế cũng cao gấp hai lần so với những nơi khác.⁶

Một thí dụ quan trọng khác về sự tương tác giữa các tài sản là ảnh hưởng của môi trường tới sức khoẻ (khung 5.2). Mỗi quan hệ tương tác này cho thấy, các chỉ số nghèo nàn về sức khoẻ ở các khu ổ chuột đô thị có thể sẽ không cải thiện được mấy nếu chỉ dựa vào các trung tâm y tế địa phương mà không tính đến lợi ích của một hệ thống công thái hiệu quả. Do vậy, tăng cường phúc lợi con người đòi hỏi phải có các hành động để đồng thời mở rộng các tài sản hỗ trợ cho nhau.

Hành động tập thể để tạo thuận lợi cho việc tích lũy tài sản

Người nghèo là tác nhân chính trong việc gây dựng tài sản cho mình. Cha mẹ nuôi nấng, chăm sóc, giúp các con mình thích nghi với xã hội, truyền dạy kỹ năng và giúp đỡ tài chính trong việc học tập của chúng. Những nông hộ nhỏ đầu tư vào đất đai và gia súc của mình, trong khi người lao động tự trả lương thì đầu tư mua sắm nguyên liệu, thiết bị, và các mối liên hệ thị trường là yếu tố quan trọng đối với việc kinh doanh của họ. Người lao động thì di cư vào các thành phố và sang các nước khác. Số tiền họ kiếm được thường được dùng để đầu tư vào tài sản gia đình mình. Đàn ông và phụ nữ nghèo để dành để xây nhà, gửi trong các quỹ tiết kiệm luân phiên và các hiệp hội tín dụng hoặc (khi điều kiện cho phép) gửi tiền vào các ngân hàng

địa phương hay các tổ chức tín dụng. Mặc dù vậy, mức độ tích lũy tài sản của các hộ nghèo bị hạn chế nghiêm trọng bởi những sự bất hợp lý trên thị trường mà họ luôn vấp phải và do sự non kém của các thể chế công cộng và tư nhân trong việc cung cấp dịch vụ. Mức độ tích lũy này còn bị hạn chế bởi sự thiếu thu nhập, do người nghèo gặp phải vô vàn khó khăn trong việc trang trải cho y tế, giáo dục và các khoản đầu tư liên quan tới tài sản khác.

Tại sao nhà nước lại có vai trò trong việc mở rộng tài sản của người nghèo? Có hai lý do cơ bản. Thứ nhất, thị trường không phục vụ tốt cho người nghèo, do tính chất cô lập về mặt địa lý của họ và do những thất bại của thị trường trong nhiều lĩnh vực như tài chính, y tế và bảo hiểm. Thứ hai, chính sách công cộng có thể làm giảm những bất bình đẳng ban đầu và làm tăng các cơ hội để người nghèo được hưởng lợi từ tăng trưởng.

Những vấn đề về công bằng và hiệu quả phần lớn là độc lập với nhau, nhưng thường thì chúng cũng chòng chẹo lên nhau. Đứng trước những thất bại của thị trường tư nhân, người nghèo chỉ còn biết dựa vào việc nhà nước cung cấp dịch vụ. Mặc dù cả người nghèo lẫn người không nghèo đều cố gắng đi tìm các giải pháp khác nhau, nhưng những người không nghèo có nhiều nguồn lực để sử dụng hơn và do đó, hiển nhiên họ có nhiều lựa chọn hơn. Trong số những chính sách chống đói nghèo hiệu quả nhất là những chính sách nâng cao sự công bằng thông qua việc phân phối lại và đồng thời tăng cường tính hiệu quả của thị trường mà người nghèo sử dụng (khung 5.3, đồng thời xem thêm khung 3.8 ở chương 3).

Tuy nhà nước có vai trò quan trọng trong việc mở rộng tài sản cho người nghèo, nhưng không có gì bảo đảm rằng hoạt động của nhà nước sẽ hiệu quả. Hành động không hiệu quả của nhà nước và những kết cục không như mong muốn về vốn con người phần nào đã phản ánh một điều rằng chính phủ chỉ có thể có ảnh hưởng đến một vài trong vô số nguyên nhân tạo nên phúc lợi. Tuy nhiên, chúng cũng phản ánh khó khăn mà nhiều chính phủ vấp phải trong việc cung ứng hàng hoá và dịch vụ. Các chính phủ bị ràng buộc bởi nguồn ngân

Khung 5.3

Chính sách lợi cả đôi đường trong ngành y tế

Trong một số chương trình, việc kết hợp các mục tiêu nâng cao tính hiệu quả và công bằng dễ dàng đạt được hơn là trong các chương trình khác. Điều này được minh họa trong hai thí dụ dưới đây từ lĩnh vực y tế.

Một số dịch vụ y tế, như việc diệt muỗi và sâu bọ, cũng với việc giáo dục sức khỏe trên cơ sở dinh dưỡng và vệ sinh cơ bản, là những hàng hoá công cộng thuần túy. Những dịch vụ khác, như việc đấu tranh với các bệnh truyền nhiễm, có ngoại ứng tích cực rõ ràng. Ngoài ra, những dịch vụ khác như điều trị bệnh không lây nhiễm lại là hàng hoá cá nhân. Chính phủ chịu trách nhiệm kiểm soát các bệnh lây nhiễm vì lý do hiệu quả. Tuy nhiên, những chính sách như vậy cũng có những lợi ích quan trọng về khía cạnh công bằng. Mặc dù trong hầu hết các loại bệnh dịch thì người nghèo đều phải chịu tổn thất nhiều hơn người không nghèo, nhưng sự khác biệt rõ rệt nhất là trong các bệnh lây nhiễm. Ở Ấn Độ, số người có nguy cơ mắc bệnh lao phổi thuộc mười phần trăm dân số nghèo nhất cao gấp bảy lần số người này trong một phần mười dân số giàu nhất.

Tình trạng không thoả đáng nói chung, nếu không nói là hoàn toàn thiếu vắng, của thị trường bảo hiểm y tế trong phần lớn các nước đang phát triển đã đặt cả người nghèo lẫn người không nghèo trước một sự rủi ro tài chính và bất an lớn (Chương 8). (Những nguyên nhân sâu xa của thất bại này lần đầu tiên đã được Arrow bản chi tiết vào năm 1963). Tuy việc nhà nước cung cấp bảo hiểm chỉ là một lựa chọn chính sách, nhưng việc quản lý những chương trình như vậy thật không đơn giản. Một phương pháp chung để giải quyết vấn đề bảo hiểm là phải trợ cấp những ca điều trị tốn kém, thường thông qua những bệnh viện công. Tuy nhiên, nếu xét về mặt công bằng thì giá trị của việc trợ cấp cho bệnh viện không được rõ ràng như trợ cấp để thanh toán bệnh truyền nhiễm. Các bệnh viện thường nằm ở khu vực thành thị, và những người không nghèo cuối cùng lại được hưởng lợi nhiều hơn từ các khoản trợ cấp này. Trợ cấp cho những lần điều trị nội trú quan trọng có thể cải thiện được cả tính công bằng cũng như hiệu quả. Tuy vậy, đây sẽ chỉ là chính sách lợi cả đôi đường - tăng cường cả tính công bằng và hiệu quả của thị trường mà người nghèo đang sử dụng - nếu như người nghèo có thể tiếp cận dễ dàng dịch vụ chăm sóc nội trú và điều này cũng đang là một thách thức lớn.

Nguồn: Hammer 1997; Devarajan và Hammer 1998; Ngân hàng Thế giới 1998.

sách có trong tay và năng lực hành chính của mình để cung cấp dịch vụ hiệu quả. Thêm vào đó, ngay cả khi có đủ nguồn lực và năng lực thì các thể chế nhà nước vẫn có thể không đáp ứng

được các nhu cầu của người nghèo.

Làm thế nào để hành động tập thể có thể giúp cho người nghèo mở rộng tài sản của mình và làm thế nào để những hành động này có thể khắc phục được những bất bình đẳng về tài sản? Bằng ba phương thức tương hỗ lẫn nhau: bằng cách sử dụng quyền lực nhà nước để phân bổ lại nguồn lực, nhất là các dịch vụ có thể tạo dựng tài sản, như giáo dục, y tế và cơ sở hạ tầng; bằng cách thực hiện cải cách chính sách và thể chế để bảo đảm cung cấp dịch vụ có hiệu quả; và bằng cách thu hút những gia đình và những cộng đồng nghèo tham gia vào các quyết định lựa chọn, vận hành, giám sát và đánh giá các chương trình và dịch vụ đang giúp gây dựng tài sản cho họ.

Phần còn lại của chương này sẽ tập trung vào ba nguyên tắc này, cùng với những thí dụ minh họa cho các loại tài sản khác nhau. Sau đó, chương này sẽ bàn đến tính chất bổ sung lẫn cho nhau quan trọng trong việc sắp xếp thứ tự ưu tiên các lĩnh vực hành động, trong đó sử dụng các thí dụ về cải cách ruộng đất và cung cấp dịch vụ nước sạch và vệ sinh đô thị thành phố để minh họa. (Mở rộng khả năng tiếp cận các tài sản tài chính đã được đề cập ở chương 4; Cơ chế nâng cao tính trách nhiệm và tính nhạy bén của các thể chế nhà nước là trọng tâm của chương 6; chương 7 đề cập đến các vấn đề làm thế nào để gây dựng các tài sản xã hội. Việc sử dụng và bảo vệ các tài sản của người nghèo trong thời gian xảy ra những cú sốc đã được bàn đến ở chương 8 và 9. Vai trò của cộng đồng quốc tế trong việc gây dựng tài sản cho người nghèo được đề cập ở chương 10 và 11).

Phân phối lại chi tiêu công cộng

Quyền cưỡng chế của nhà nước là một sức mạnh to lớn, hỗ trợ cho việc tạo dựng tài sản cho người nghèo. Tuy nhiên, hoạt động của nhà nước cũng có những giới hạn rất rõ ràng. Trong một thể giới hội nhập toàn cầu như ngày nay, hành động tùy tiện của nhà nước có thể kìm hãm sự vận hành của thị trường và bóp méo động cơ thúc đẩy đầu tư tư nhân - làm mất đi các cơ hội việc làm chứ không phải là tạo ra chúng.

Trong một số trường hợp, có sự đánh đổi quan trọng giữa hiệu quả và công bằng. Nhà nước thường là tấm gương phản chiếu cơ cấu chính trị bất công mà nhà nước được xây dựng trên đó, và hành động của chính phủ thường phản ánh điều này. Cải cách ruộng đất cưỡng bức trong điều kiện chế độ sở hữu đất đai cực kỳ bất công, mặc dù có thể là điều tốt đối với người nghèo và góp phần tăng cường hiệu quả, nhưng lại hiếm khi có được đủ sự hậu thuẫn chính trị để thực hiện thành công. Các tài sản công nghiệp bị quốc hữu hoá chẳng mấy khi mang lợi cho người nghèo (những người không được hưởng lợi ích từ điều này) và có thể gây phương hại đến tính hiệu quả. Tuy nhiên, có nhiều thí dụ khác cho thấy, chấp nhận tính bất bình đẳng về tài sản có thể nâng cao tính hiệu quả và có lợi cho tăng trưởng (xem khung 3.8

của chương 3). Do đó, kết quả của các chính sách phân phối lại về mặt công bằng, hiệu quả và tăng trưởng cần được đánh giá một cách cẩn trọng.

Khía cạnh quan trọng nhất để nhà nước hành động trong việc gây dựng tài sản cho người nghèo là vấn đề ngân sách. Thí dụ, thực tế cho thấy, chi tiêu công cộng cho giáo dục và y tế không những không được tăng lên mà ngày càng giảm đi (bảng 5.1 và 5.2). Đây cũng là một lĩnh vực mà việc phân phối lại là khả thi về mặt kỹ thuật và là nơi mà sự đánh đổi giữa phân phối lại và tăng trưởng chung có thể rất thấp hoặc mang dấu âm (tức là tăng trưởng có thể được thúc đẩy). Tuy nhiên, sự đánh đổi có thể xuất hiện khi phải lựa chọn giữa các hành động phân phối lại cạnh tranh lẫn nhau trong việc phân bổ ngân sách công cộng.

Bảng 5.1

Chi tiêu công cộng cho giáo dục, chia theo ngũ phân vị thu nhập, trong một số nước đang phát triển, số liệu nhiều năm

Phần trăm

Tên nước	Năm	Ngũ phân vị				
		1 (nghèo nhất)	2	3	4	5 (giàu nhất)
Ác-mê-ni-a	1996	7	17	22	25	29
Cốt-đi-vo-a	1996	14	17	17	17	35
Ê-cu-a-đô	1998	11	16	21	27	26
Ga-na	1992	16	21	21	21	21
Ghinê ^a	1994	9	19	21	30	27
Gi-a-mai-ca	1992	18	19	20	21	22
Cad-ác-tan	1996	8	16	29	27	26
Kê-ni-a	1992/93	17	20	21	22	21
Cu-rô-gút-tan	1993	14	17	18	24	27
Ma-da-gác-ca	1993/94	8	15	14	21	41
Ma-lau-y	1994/95	16	19	20	20	25
Mar-ốc	1998/99	12	17	29	24	24
Nê-pan	1996	11	12	14	18	46
Ni-cô-ra-gô-a	1993	9	12	16	24	40
Pak-ít-tan	1991	14	17	19	21	29
Pan-a-ma	1997	20	19	20	24	18
Pê-ru	1994	15	19	22	29	22
Ru-ma-ni	1994	24	22	21	19	15
Nam Phi	1993	21	19	17	20	23
Tan-da-ni-a	1993	19	16	16	16	38
Việt Nam	1993	12	16	17	19	35

a. Tính cả giáo dục tiểu học và trung học.

Nguồn: Li, Siebel và Glewwe 1999; Ngân hàng Thế giới 1997 (cho Rumania), 2000f (cho Êcuado).

Bảng 5.2

Chỉ tiêu công cộng cho y tế, chia theo ngũ phân vị thu nhập, trong một số nước đang phát triển, số liệu nhiều năm

Phần trăm

Tên nước	Năm	Ngũ phân vị				
		1 (nghèo nhất)	2	3	4	5 (giàu nhất)
Áchentina	1991	33		60 ^a		6
Braxin	1990	8	18	30	25	20
Bungari	1995	13	16	21	26	25
Chi lê	1982	22		66 ^a		11
Gana	1994	12	15	19	21	33
Indônêxia	1987	12	14	19	27	29
Kênia	1992	14	17	22	22	24
Malaxia	1989	29		60 ^a		11
Mông Cổ	1995	18	20	19	19	24
Nam Phi	1993	16		66 ^a		17
Uruguay ^b	1989	37	21	17	14	11
Việt Nam	1993	12	16	21	22	29

a. Phân phối theo các ngũ phân vị này không phân biệt theo xuất xứ ban đầu.

b. Ngũ phân vị được chia theo số hộ chứ không phải số người.

Nguồn: Filmer và Pritchett 1999b.

Sự lựa chọn này có thể được định hướng bằng việc đánh giá về tính hiệu quả tương đối của các công cụ khác nhau trong việc biên những mục tiêu phân phối lại và giảm đói nghèo thành hiện thực.

Hành động ngân sách hỗ trợ cho việc phân phối lại tài sản đòi hỏi hai điều. Thứ nhất là mức độ sẵn sàng cùng năng lực tạo dựng nguồn thu thoả đáng và việc dành một tỷ lệ đáng kể những nguồn thu đó cho phát triển (không phải cho chi phí quân sự, trợ cấp cho những người không nghèo và cho những doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ, hoặc chuyển bất hợp pháp vào các tài khoản ngân hàng ở nước ngoài). Thứ hai là việc phân bổ và quản lý các khoản chi tiêu phát triển để giúp đỡ cho việc gây dựng tài sản cho người nghèo - đặc biệt là các tài sản con người và cơ sở hạ tầng. Việc tăng cường tính minh bạch của ngân sách cả ở cấp trung ương và địa phương có thể cho biết rõ ràng về mức độ sử dụng các nguồn lực chung để phục vụ người nghèo và có thể nâng cao trách nhiệm của địa phương (chương 6).

Tài trợ của nhà nước cho các dịch vụ là yếu

tố cốt lõi của chính sách và thực tế giảm đói nghèo. Kinh nghiệm đã rút ra được hai bài học. Thứ nhất, chi tiêu công cộng vào dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng cao hơn có thể không đồng nghĩa với việc sẽ có dịch vụ tốt hoặc nhiều hơn cho người nghèo, bởi các chương trình cho người nghèo thường có chất lượng thấp, không đáp ứng được nhu cầu của họ và bởi phạm vi ảnh hưởng của chi tiêu công cộng thường thu hẹp dần. Tuy nhiên, không thể hoàn toàn tránh khỏi việc trợ cấp cho những người không nghèo, bởi lẽ để giành được sự hậu thuẫn chính trị cho những chương trình có chất lượng, có thể đôi khi phải cung cấp dịch vụ cho những nhóm dân số lớn hơn chứ không phải chỉ phục vụ riêng người nghèo. Thứ hai, điều quan trọng là phải sử dụng các nguồn lực công cộng để làm giảm nhẹ những áp lực từ phía cầu. Thậm chí cả khi các dịch vụ y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng được nhà nước tài trợ thì người nghèo vẫn vấp phải những trở ngại hạn chế khả năng của họ để họ có thể được hưởng lợi từ những dịch vụ đó (thí dụ, những chi phí liên quan như chi phí đi lại đến cơ sở y tế).

Tăng cường nguồn lực và hướng chỉ tiêu công cộng vào phục vụ người nghèo

Như đã nêu, việc phân phối lại một cách hiệu quả thông qua nhà nước đòi hỏi mức độ sẵn sàng và năng lực tạo dựng nguồn thu, đặc biệt từ những người không nghèo. Ở những nước đang phát triển có mức thu nhập trung bình và mức bất bình đẳng cao, những người không nghèo thường miễn cưỡng khi phải đóng góp phần của mình. Việc khai thông trở ngại này đòi hỏi những hành động nhằm xây dựng những liên minh ủng hộ người nghèo (chương 6). Những nước có thu nhập thấp lại có thêm vấn đề về nguồn thu ngân sách công thấp: năm 1997, thu ngân sách chính phủ của những nước này đạt mức trung bình vào khoảng 17,5% GDP (trừ Trung Quốc và Ấn Độ),⁷ trong khi con số này ở các nước có thu nhập cao là khoảng 29,6%.

Một nguyên nhân của sự khác biệt này là chi phí tạo nguồn thu ở những nước nghèo rất cao, đôi khi mức chi phí này còn lớn hơn cả lợi ích của chi tiêu công cộng.⁸ Đền lượt mình, điều này lại được giải thích bằng nhiều yếu tố: một cơ sở tính thuế hẹp, thuế suất cao (và thường gây méo mó), việc quản lý hệ thống thuế yếu kém và cung cách quản lý nhà nước đối với khu vực công cộng kém cỏi. Do đó, lợi ích mang lại từ những cuộc cải cách thuế, với mục đích mở rộng cơ sở tính thuế, hạ thuế suất và củng cố công tác thu thuế (thường bằng cách khoán cho khu vực tư nhân) có thể rất to lớn, bổ sung thêm những nguồn lực cần thiết cho việc phân phối lại có hiệu quả. Trong những xã hội không công bằng, để cho việc thu thuế càng lũy tiến càng tốt mà không làm tổn hại nghiêm trọng tới tính hiệu quả là điều đáng có. Thí dụ, việc đánh thuế thừa kế và thuế bất động sản có thể cần rất lũy tiến.

Tuy nhiên, thông thường, vấn đề thực sự lại là ở chỗ nguồn lực eo hẹp của nhà nước không được sử dụng vào các hoạt động - như giáo dục, y tế, nâng cấp các khu nhà ở chuột và phát triển nông thôn - để giúp người nghèo tích lũy tài sản. Một trong các lý do là nhiều nước thu nhập thấp đơn giản là đã chi phí quá nhiều vào các lĩnh vực khác, như trả nợ, trợ cấp cho những người không nghèo hoặc cho những doanh nghiệp nhà nước làm ăn không hiệu quả hay thua lỗ và cho

quân sự. Ở những nước nghèo nợ nần chồng chất, hơn một phần năm ngân sách nhà nước dành để trả nợ. Sáu nước nghèo nợ nần nhiều nhất ở châu Phi đã tiêu mất hơn một phần ba ngân sách quốc gia của mình để trả nợ và chỉ chi chưa đến một phần mười ngân sách cho các dịch vụ xã hội cơ bản.⁹ Nigie chi trả nợ nhiều hơn gấp đôi so với chi cho chăm sóc sức khoẻ ban đầu. Đối với một số nước thu nhập thấp khác, trả nợ không phải là một trở ngại bởi đẳng nào thì họ cũng không thể trả được những khoản nợ của mình. Do đó, mức độ nợ nần và nghĩa vụ trả nợ mang tính chất không bền vững ở một số nước và không tương thích với việc giúp đỡ người nghèo tích lũy tài sản.

Chi phí quân sự ở các nước đang phát triển giảm từ 4,9% GDP năm 1990 xuống còn 2,4% năm 1995.¹¹ Ở một số nước, việc giảm chi phí quân sự đã cho phép chi tiêu nhiều hơn vào y tế và giáo dục bậc cao.¹² Nhưng ở nhiều nước khác - đặc biệt là những nước đang trải qua những cuộc xung đột vũ trang hoặc đang đứng trước những căng thẳng chưa giải quyết được với các nước láng giềng - chi phí quân sự tiếp tục cắt xén vào những khoản chi tiêu cho người nghèo. Những nước như vậy tuy có chỉ số y tế và giáo dục thấp nhất trên thế giới, nhưng lại có chi phí quân sự gấp đôi cả chi phí cho giáo dục và y tế gộp lại. Chi tiêu quân sự cao cũng gây ra những chi phí to lớn do bỏ qua nhiều cơ hội để gây dựng tài sản. Ngoài tác động gây ra sự thoái giảm như vậy, việc xuống cấp cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội, cùng với sự suy giảm tăng trưởng thường đi đôi với những xung đột quân sự, đã hạn chế hơn nữa việc tích lũy tài sản và giảm đói nghèo (xem khung 3.2 ở chương 3).

Tuy nhiên, chi tiêu quân sự và an ninh nói chung cũng có vai trò trong sự phát triển. Thách thức ở đây là phải thông tin đầy đủ cho việc phân bổ ngân sách bằng cách đưa ra được những đánh giá thông minh về nguy cơ mà đất nước phải đương đầu. Việc quản lý nhà nước tốt hơn và sự minh bạch hơn trong quản lý chi tiêu quân sự có thể giúp kiểm soát được khoản chi tiêu này.¹³ Ngoài ra, cần cố gắng có những giải pháp hoà bình cho những xung đột đang và sẽ diễn ra.

Từ giữa những năm 1980 đến giữa những

năm 1990, chỉ tiêu công cộng cho giáo dục và y tế tăng lên ở rất nhiều nước có thu nhập thấp, dù với tốc độ chậm. Trong 118 nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi, chỉ tiêu thực tế trên đầu người đã tăng trung bình khoảng 0,7% một năm đối với giáo dục và 1,3% một năm đối với y tế. Tỷ trọng của các khoản chi tiêu này trong tổng chi tiêu và thu nhập quốc dân cũng đã tăng.¹⁴ Nhưng nếu chỉ phân bổ ngân sách nhiều hơn vào các lĩnh vực này thôi thì vẫn chưa đủ. Để hỗ trợ cho việc tích lũy tài sản của người nghèo, sự phân phối trong từng ngành phải ưu tiên các dịch vụ cơ bản mà người nghèo sử dụng nhiều và ở những nơi có thất bại thị trường lớn nhất - một điều không mấy khi đúng trong thực tế. Thí dụ, các nguồn lực dành cho giáo dục và y tế thường được phân bổ thiên về giáo dục cấp ba, cho bệnh viện và việc điều trị, là những dịch vụ mà những nhóm người giàu có hơn thường sử dụng.¹⁵

Một số nghiên cứu khẳng định rằng, các nguồn lực công cộng thường ưu tiên những người khá giả hơn. Ở Nepal, ngũ phân vị giàu nhất được hưởng chi tiêu cho giáo dục công gấp bốn lần mức mà ngũ phân vị nghèo nhất được hưởng (xem bảng 5.1). Ở Ghana, ngũ phân vị giàu nhất được hưởng chi tiêu cho y tế công gấp ba lần mức mà ngũ phân vị nghèo nhất được hưởng (xem bảng 5.2).¹⁶ Chi tiêu cho cơ sở hạ tầng cũng thường có lợi nhiều hơn cho những nhóm người giàu có hơn.¹⁷ Trợ giá điện ở Croatia và nước ở Nga đã mang lại lợi ích cho người giàu nhiều hơn là người nghèo.¹⁸ Ở Bangladesh, trợ cấp cơ sở hạ tầng đem lại lợi ích cho những người khá giả gấp sáu lần mức cho những người nghèo.¹⁹

Chính phủ đứng trước những vấn đề chính trị quan trọng khi phân phối lại chi tiêu công cộng để giúp người nghèo tích lũy tài sản. Nếu xác định mục tiêu chính xác hơn, thì trên nguyên tắc, những nguồn ngân quỹ chung này sẽ vươn tới được nhiều người nghèo hơn. Nhưng nếu định hướng như vậy thì có thể không nhận được đủ những hậu thuẫn chính trị từ những nhóm có thế lực và có thể bị bác bỏ. Vì thế, việc tạo dựng những liên minh ủng hộ người nghèo (chương 6) là hết sức quan trọng. Điều này có thể đòi hỏi phải phân bổ một số nguồn lực nhất định cho các hành động và chương trình mang

lại lợi ích cho cả những người không nghèo.

Làm cho chi tiêu công cộng có lợi hơn cho người nghèo đòi hỏi phải cắt giảm chi tiêu quân sự và trợ cấp cho những người không nghèo. Tư nhân hoá các doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả hoặc thua lỗ sẽ giải phóng các nguồn lực để sau này chúng có thể được sử dụng vào việc đáp ứng nhu cầu của người nghèo. Đơn giản hoá các thủ tục hành chính quan liêu không chỉ làm giảm bớt những khoản chi tiêu lãng phí, mà còn loại trừ cơ hội tham nhũng cũng như lạm dụng nguồn lực cho các hoạt động phi pháp. Quản lý kinh tế vĩ mô một cách thận trọng có thể làm giảm bớt những khoản nợ phải trả và tạo nguồn chi tiêu phục vụ người nghèo. Rà soát định kỳ các kết quả của chi tiêu công cộng có thể soi tỏ việc các nguồn lực chung đã được sử dụng hiệu quả như thế nào và chúng đã mang lại lợi ích cho người nghèo ra sao (xem khung 9.2 ở chương 9).

Đối với những nước nghèo nhất, các hành động trong nước có thể chưa đủ. Những hành động này sẽ có thể cần được bổ sung bởi những nỗ lực từ cộng đồng quốc tế để giảm nợ và mở rộng cơ sở nguồn thu cho chính phủ thông qua hợp tác phát triển (chương 11).

Cung cấp dịch vụ và định hướng mục tiêu cho các khoản trợ cấp

Chi tiêu công cộng có thể trực tiếp cung cấp dịch vụ cho người nghèo - thông qua việc xây dựng đường xá, trường học, trạm y tế, hoặc mạng lưới cung cấp nước. Nhưng mục tiêu phân phối lại cũng có thể được thực hiện thông qua việc nới lỏng những hạn chế về phía cầu đối với người nghèo bằng cách trợ cấp cho việc tiêu dùng các dịch vụ do tư nhân cung cấp và bù đắp chi phí cơ hội và các chi phí phát sinh thêm. Nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo* đã cho thấy, chi phí cung ứng dịch vụ có thể đã ngăn cản những hộ nghèo khỏi việc thụ hưởng chúng (khung 5.4).

Những nghiên cứu tình huống đã xác nhận những trở ngại về chi phí mà người nghèo gặp phải khi muốn tích lũy nhiều loại tài sản. Ở các vùng nông thôn của nước Cộng hoà Curoguxtan, 45% số bệnh nhân đã phải bán tài sản của mình (sản phẩm hoặc vật nuôi) để trang trải viện phí.²⁰ Chi phí gián tiếp đối với các hộ gia đình là

Khung 5.4

Viện phí và học phí đã khép chặt cánh cửa

Câu hỏi về việc có nên tiếp tục chữa bệnh hay đầu tư vào giáo dục cho con cái mình hay không thể hiện những lựa chọn tuyệt vọng của người nghèo. Đối với những người tham gia trong nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo*, bệnh tật là nguyên nhân thường gặp nhất dẫn đến sự trượt sâu hơn vào cảnh đời nghèo. Nhà, một người cha, quốc tịch Việt Nam, 26 tuổi, kể rằng anh ta đã phải bán bốn con trâu, một con ngựa và hai con lợn để trả tiền phẫu thuật cho con gái mình. Ca mổ chưa chữa được cho em khỏi bệnh, và việc phải tiếp tục điều trị đã làm cho gia đình anh từ một trong những gia đình sung túc ở địa phương trở thành một trong số những gia đình nghèo nhất.

Ở Pakxan, nhiều gia đình cho biết rằng, họ đã phải vay một lượng tiền lớn, bán tài sản, hoặc cho con thôi học ít nhất một lần để trang trải chi phí chữa bệnh. Một phụ nữ có tuổi ở Ghana đã nói: "Ngày nay, nếu bạn không có tiền thì bệnh tật sẽ đưa bạn xuống mồ".

Tuy nổi bõ lớn nhất của người nghèo là nguy cơ phải trả những khoản viện phí lớn, nhưng những khoản phải trả bất hợp pháp cho việc chăm sóc ban đầu cũng thật nặng nề. Tệ tham nhũng trong y tế cũng đã được nói đến nhiều. Những phụ nữ nghèo từ Madaripur, Bangladesh đã nói rằng thấy thuốc tại những trung tâm y tế nhà nước đã phớt lờ họ đi, nhưng lại ưu tiên điều trị cho những bệnh nhân ăn vận đẹp đẽ và có khả năng trả thêm những khoản được gọi là "phí thăm bệnh". Một nhân vật trong nghiên cứu này, đến từ Vares, Bôxnia và Hêcxêgôvina, đã than phiền: "Trước kia, tất

cả mọi người đều có thể được khám chữa bệnh. Vậy mà, giờ đây thì ai cũng chỉ có thể cầu trời để họ không bị ốm đau, bởi khắp nơi đều đòi tiền."

Những khó khăn trong việc thanh toán học phí và các chi phí khác liên quan tới việc học hành của con cái cũng được nhắc đến rộng rãi. Một bà mẹ từ Milbank, Giamaica, đã giải thích rằng bà không thể cho con gái sáu tuổi của mình đi học bởi không đủ tiền để mua đồng phục và đáp ứng các chi phí khác. Một cô con gái khác đã phải bỏ học vì gia đình không thể trả khoản 500 USD tiền học phí. Một phụ nữ đã nói: "Con trai tôi đã sẵn sàng tới trường vào tháng Chín, nhưng tôi không biết làm thế nào để có thể cho cả ba đứa tới trường".

Ở một số nước, trẻ em phải thôi học bởi lẽ hạn nộp học phí đến đúng vào lúc mà gia đình có ít khả năng thanh toán nhất. Ở Êtiôpia, các khoản học phí phải được trả vào tháng Chín, trước khi bước vào năm học, là thời điểm giữa hai lễ hội quan trọng và vụ thu hoạch. Amadi, một bé trai 14 tuổi ở Nigêria đã nói, cậu phải học đi học lại là vì cha mẹ cậu không trả học phí cho cậu thường xuyên và đúng hạn. Cậu đã bỏ kỳ thi lên lớp nhiều lần và bị học lại ở cấp tiểu học trong khi các bạn cùng trang lứa đã tiếp tục vào cấp hai.

Ở các nước trước kia có nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, học phí là mối quan tâm nghiêm túc của những gia đình nghèo, bởi trước kia, đi học được miễn phí. Người dân cũng nêu ra những vấn đề về việc thầy giáo gạ gẫm đòi hối lộ và "tiền phụ đạo" đặc biệt để được điểm đạt yêu cầu và được tốt nghiệp.

Muốn: Narayan, Chambers, Shah và Pelesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher và Koch-Schulte 2000.

thu nhập bị bỏ lỡ, vì không sử dụng lao động trẻ em nữa hoặc vì các công việc lặt vặt trong gia đình giờ đây không do trẻ em đảm nhiệm bởi chúng phải đến trường, cũng rất đáng kể.²⁴ Ở nông thôn Madagaxca, nơi mà người nghèo rất ít được dùng nước, chi phí cơ hội cao (do cho các bé gái đến trường nên chúng không còn thời gian đi kiếm nước nữa) đã làm giảm đáng kể việc học hành của các bé gái.²⁵ Ở Uganda, số học sinh học tiểu học tăng gần hai lần trong năm học 1997-1998 sau khi bãi bỏ quy định về việc phụ huynh học sinh phải trả một nửa học phí và hội phí hội phụ huynh - giáo viên.²⁶

Người nghèo thường phải trả khá nhiều tiền cho các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Ở Nouakchott, Môritani, phần lớn những gia đình thu nhập thấp phải chi trả 14-20% ngân sách của mình để

trả tiền nước - một mức chi phí phản ánh điều kiện hạ tầng cấp nước tối thiểu và giá cao cho một lượng nước nhỏ mà người nghèo mua.²⁴ Một mét khối nước do các nhà cung cấp nước tư nhân bán ở Port-au-Prince, Haiti, đắt gấp 6-10 lần giá một mét khối nước do nhà nước cung cấp.²⁵ Tương tự, chi phí lắp đặt cao đã cản trở các gia đình nghèo được sử dụng điện.²⁶ Ở những vùng nông thôn, việc lắp đặt một đường dây tải điện có thể tiêu tốn từ 20 đến 1.000 USD.²⁷ Trong rất nhiều trường hợp, người nghèo đơn giản là không được quyền lựa chọn tiêu dùng điện và nước với giá rẻ hơn từ một mạng lưới thương mại.²⁸

Phân phối lại, thông qua hình thức cung cấp các dịch vụ miễn phí hay trợ cấp cầu cho người nghèo, có thể giúp họ mở rộng tài sản của mình.

Giáo dục tiểu học miễn phí cho người nghèo là điều thiết yếu để mở rộng các tài sản con người của họ, đặc biệt là đối với các bé gái. Tương tự, việc trợ cấp để phòng chống các bệnh lây nhiễm và giúp đỡ hộ gia đình nghèo trang trải các khoản chi phí những lúc đau yếu trầm trọng cần phải được coi là những yếu tố then chốt trong việc tăng cường tài sản sức khỏe của người nghèo và giảm nguy cơ tổn thương của họ trước những cú sốc về sức khỏe (xem khung 5.3 và chương 8).

Trong các dịch vụ giáo dục và y tế - ngay cả khi chúng được cung cấp miễn phí - trợ cấp về phía cầu có thể giúp các hộ nghèo đầu tư hơn nữa vào nguồn vốn con người cho con cái họ (thí dụ như để trang trải chi phí đi lại). Nhằm tăng cường khả năng tiếp cận giáo dục của các bé gái hoặc các dân tộc thiểu số, dân bản xứ, hoặc trẻ em nghèo, thì công quỹ - dưới hình thức cấp phiếu miễn phí, lương, học bổng, trợ cấp, v.v. - sẽ được trả trực tiếp cho các cá nhân, các tổ chức hay cộng đồng. Ở Bangladesh, lương giáo viên do chính phủ trả chiếm khoảng 30-54% các chi phí học đường trực tiếp cho các bé gái học lớp 6-10. Ở Colombia, trước kia trẻ em nghèo nhận được các phiếu do nhà nước thanh toán để học trung học ở trường nào tùy theo nguyện vọng của chúng. Ở Balochistan, Pakixtan, các khoản trợ cấp của cộng đồng đã được dành cho các bé gái để được đi học ở các trường cộng đồng. Những chương trình này đã làm tăng cầu về giáo dục của các hộ gia đình nghèo. Chẳng hạn như chương trình Progresca của Mêhicô⁸⁰ đã làm tăng mạnh số trẻ em đi học trong các gia đình thụ hưởng chương trình so với các gia đình tương tự nhưng không nằm trong chương trình (khung 5.5).

Một cách khác để trợ cấp là trợ giá dịch vụ. Tuy nhiên, một vài nước đang phát triển đã thực hiện thành công việc phân biệt giá trong các dịch vụ y tế bằng một biểu phí nhiều mức.⁸⁰ Ở đa phần các nước châu Phi, những quy định miễn giảm như vậy thường có lợi cho những nhóm người khá giả nhiều hơn (chẳng hạn như đội ngũ công chức).⁸¹ Ở bệnh viện vùng Volta của Gana năm 1995, chỉ có chưa đầy 1% số bệnh nhân được miễn thanh toán phí sử dụng dịch vụ y tế và 71% số người được miễn này là các nhân

Khung 5.5

Chương trình Progresca của Mêhicô: trả tiền cho cha mẹ để họ đưa con tới trường

Chương trình Progresca của Mêhicô, một chương trình giảm đói nghèo tổng hợp được đề xuất năm 1997, nhằm trợ cấp cho giáo dục, y tế và dinh dưỡng cho các hộ gia đình nghèo nông thôn. Nó đặt mục tiêu vào giảm đói nghèo hiện tại và tăng đầu tư vào vốn con người, chấm dứt đói nghèo triền miên qua nhiều thế hệ. Progresca giúp đỡ cho 2,6 triệu gia đình - khoảng 80% số dân thuộc diện đói nghèo cùng cực ở nông thôn.

Progresca trợ cấp cho những gia đình nghèo để cho con em dưới 18 tuổi được đi học từ lớp thứ ba bậc tiểu học đến lớp thứ ba bậc trung học. Mức trợ cấp tăng theo cấp học và các bé gái được nhận cao hơn các bé trai một chút. Đối với học sinh học năm thứ ba trung học, trợ cấp bằng khoảng 46% mức thu nhập trung bình của một người làm nông nghiệp. Những gia đình có trẻ em đã bỏ học hơn 15% số ngày đến trường trong một tháng sẽ không được nhận trợ cấp của tháng đó.

Progresca đã làm tăng số lượng học sinh đi học ở tất cả các cấp, với hiệu quả lớn nhất (17%) cho đối tượng chuyển từ lớp sáu sang lớp nhất bậc trung học (là thời điểm trước đây có số học sinh bỏ học nhiều nhất).

Nguồn: IDB 2000.

viên y tế.⁸² Ở Indônêxia và Việt Nam, người nghèo có thể được miễn phí sử dụng khi có bản chứng nhận về tình trạng nghèo khổ, tuy vậy, dường như chỉ có ít người tận dụng được điều này - một phần có lẽ bởi sự hổ thẹn xã hội khi phải tuyên bố mình là kẻ bần cùng.⁸³ Đôi khi, các nhà cung ứng tư nhân hay phi chính phủ lại có điều kiện thuận lợi hơn để thực hiện biểu phí nhiều mức, bởi họ thường biết rõ hoàn cảnh bệnh nhân của mình và có động cơ định mức phí theo sự điều tiết của thị trường.⁸⁴

Đối với nước và điện, nhiều nước đang phát triển đã áp dụng các mức phí tăng dần theo định mức, trong đó ấn định mức phí thấp (thường thấp hơn giá thành) đối với định mức tiêu dùng đầu tiên và tăng dần mức phí đối với các định mức tiếp theo. Ở châu Á, 20 trong số 32 cơ sở cấp nước đô thị đã áp dụng cơ cấu tính giá như vậy.⁸⁵ Những mức giá như vậy có vẻ như bình đẳng hơn (bởi chúng bắt các công ty và những người tiêu dùng có thu nhập cao phải trợ cấp cho việc

tiêu dùng của những gia đình nghèo). Chúng cũng hạn chế được sự lãng phí. Tuy nhiên, chúng cũng còn nhiều vấn đề. Ở nhiều nước đang phát triển, ít gia đình nghèo được hưởng sự phục vụ của mạng lưới dịch vụ công cộng, và khi chính phủ chọn định mức tiêu dùng ban đầu với giá rẻ lớn thì phần lớn lợi ích tài chính lại rơi vào tay những người sử dụng có thu nhập trung bình hoặc trên trung bình trong xã hội. Nghịch lý là, biểu giá tăng dần theo định mức lại phân biệt đối xử đối với hộ nghèo, những người cùng sử dụng chung đường nước với nhiều gia đình khác, bởi vì cho dù mức tiêu dùng của từng hộ có thấp nhưng khi cộng gộp lại thì tổng mức tiêu dùng vẫn rất cao. Thêm vào đó, mức giá quy định cho các cơ sở công nghiệp thường cao tới mức họ phải chọn việc tự cung tự cấp và do đó ảnh hưởng tới khả năng tài chính của những doanh nghiệp cung cấp dịch vụ.⁸⁸

Tuy vậy, ở những nước có mức độ tiếp cận mạng lưới dịch vụ công cộng cao thì một hệ thống ấn định mức phí tăng dần theo định mức được thiết kế tốt có thể có tác dụng tốt hơn việc trợ cấp bằng tiền do các văn phòng bảo trợ xã hội nghèo kinh phí đảm trách, như ở một số nước Đông Âu và Liên Xô cũ đã cho thấy.⁸⁹ Nhưng ở những nước mà các hộ gia đình nghèo có khả năng tiếp cận hạn chế thì việc trợ cấp cho sự lựa chọn của người dân nên tạo điều kiện cho họ được kết nối với mạng lưới chứ không phải cho việc tiêu dùng. Một cách để làm giảm bớt các chi phí kết nối cao là phải mở rộng tín dụng cho những người sử dụng nghèo.⁹⁰ Một cách khác là trợ cấp toàn phần hoặc một phần chi phí kết nối. Trợ cấp cho cơ sở hạ tầng có thể có lợi nhiều hơn cho người nghèo nếu chúng được tài trợ thông qua một ngân sách chung hoặc thông qua thuế thu từ ngành công nghiệp theo những cách không phân biệt đối xử.⁹¹ Cách làm này, tương đương với việc cho phép tự do thâm nhập, sẽ tạo ra những khuyến khích để phục vụ những người nghèo nhất, nếu trợ cấp chỉ được trả cho nhà cung cấp sau khi họ đã cung cấp dịch vụ.

Việc làm thế nào để đạt được sự phân phối lại tốt nhất thông qua các dạng trợ cấp và trợ giá còn tùy thuộc rất lớn vào khả năng của chính phủ trong việc nhận diện người nghèo và giám sát các khoản trợ cấp. Nếu có thể xác định

được cá nhân từng người nghèo thì bất kể bao nhiêu chính sách cũng có thể hỗ trợ được cho việc phân phối lại. Thanh toán trực tiếp bằng tiền, hoặc trợ cấp cho bất kỳ hàng hoá nào đó, đều tốt nếu như lợi ích có thể được giới hạn lại để chỉ trao cho người nghèo. Tuy nhiên, thường thì không thể chỉ ra chính xác ai đủ tư cách và do đó cần những cách làm gián tiếp hơn (khung 5.6).

Hạn chế rủi ro thông qua bảo hiểm là một cách khác để đối phó với những trở ngại về chi phí đối với cầu về y tế. Một vài nước thu nhập trung bình đã theo đuổi bảo hiểm y tế phổ cập (chương 8). Chile đã quản lý để chỉ còn 15% dân số của nước này là chưa có bảo hiểm xã hội, bằng cách thiết lập quỹ y tế quốc gia (Fonasa). Quỹ này sẽ thu gom phần trích quỹ lương để đóng bảo hiểm xã hội và một khoản trợ cấp

Khung 5.6

Một số nguyên tắc cơ bản khi thiết kế các chương trình trợ cấp

Ngay cả khi không thể nhận diện từng cá nhân người nghèo bằng các phương tiện hành chính, thì vẫn có thể thiết kế để trợ cấp vươn được tới người nghèo.

- *Tự định hướng mục tiêu*: Các chương trình có thể được phác thảo theo cách "tự chọn" - chẳng hạn, bằng cách trả lương thấp hơn mức lương thị trường. Chương trình Bảo đảm việc làm Maharashtra ở Ấn Độ dựa vào việc tạo ra những công ăn việc làm mà chỉ có người nghèo là thấy hấp dẫn (Ravallion 1999a; xem khung 8.9 ở chương 8).
- *Định hướng mục tiêu theo vùng địa lý*: Trợ cấp có thể được đưa tới những địa bàn cụ thể, sao cho nông thôn và những vùng sâu vùng xa được hưởng lợi nhiều nhất. Cách làm này sẽ đạt hiệu quả nhất nếu có mối tương quan cao giữa đói nghèo và vị trí địa lý - còn nó sẽ kém hiệu quả nếu người nghèo và người không nghèo sống rất gần nhau. Nó cũng sẽ có tác dụng lớn nhất khi trợ cấp được gắn với những loại hàng hoá khó vận chuyển, như các dịch vụ trực tiếp trong giáo dục và y tế.
- *Định hướng mục tiêu theo hàng hoá*: Trợ cấp có thể được chuyển vào các loại hàng hoá mà người nghèo tiêu dùng với tỷ lệ nhiều hơn so với những nhóm người khác và do đó bảo đảm rằng họ sẽ nhận được phần lớn khoản trợ cấp này. Lương thực và giáo dục tiểu học thường được xếp hàng đầu theo tiêu chuẩn này.

nguồn thu chung cho y tế. Mặc dù vậy, các nguồn lực chung vẫn có thể được chi tiêu tốt hơn và người nghèo có thể thu được nhiều lợi hơn nếu các chính phủ tập trung vào việc bảo hiểm đối với trường hợp đau ốm nguy kịch bất ngờ - những bệnh mà các hộ gia đình nghèo thường không có đủ tiền để trang trải.⁴⁰ Chương trình bảo hiểm xã hội, ngay cả khi có ý đồ thực hiện phổ cập, thường trước hết phục vụ những người khá giả vì người nghèo thường chậm được nhận bảo hiểm. Quá thực, trước khi bảo hiểm trở thành phổ cập thì người nghèo có thể đã gánh chịu thiệt thòi - bởi cầu và giá cả của dịch vụ khám chữa bệnh tư nhân có thể tăng lên do có chương trình bảo hiểm, giống như trường hợp của Philippin.⁴¹

Cải cách thể chế để cung ứng cô hiệu quả hơn: quản lý nhà nước, thị trường và cạnh tranh

Tôi đã được nghe nói loáng thoáng về sự trợ giúp người nghèo, nhưng dường như không ai biết được nó ở đâu.

*- Trích từ một nhóm thảo luận,
Tamugraio, Ấn Độ*

Một khi các nước giải quyết được vấn đề chính trị là nên phân phối lại bao nhiêu, và một câu hỏi mang tính kỹ thuật hơn là nên phân phối lại cái gì, thì bước tiếp theo là phải bảo đảm được rằng dịch vụ thực sự đã đến được với người nghèo. Làm thế nào để người nghèo tiếp nhận được một cách hiệu quả sự cung cấp dịch vụ mà họ đang cần để tạo dựng tài sản? Mô hình cổ điển về sự cung cấp đại trà của nhà nước thường thất bại, bởi không có đủ các nguồn lực về tài chính và hành chính, hoặc không thể đáp ứng được nhu cầu của người nghèo.

Một phần của vấn đề có thể sẽ mang tính kỹ thuật và hậu cần. Người nghèo thường sống ở những vùng nông thôn xa xôi, dân cư thưa thớt khiến việc phục vụ họ rất khó khăn và tốn kém. Các nguồn lực để giảm đói nghèo có thể chỉ đơn giản là không vươn được quá xa trong những môi trường như vậy.

Tuy nhiên, vấn đề khá thường xuyên lại là

công tác quản lý và cơ chế khuyến khích, vốn không tạo đủ động lực cho việc cung cấp dịch vụ chu đáo (chương 6). Đối với những loại dịch vụ cần những cán bộ chuyên môn đã qua đào tạo - giáo dục, y tế và các dịch vụ tư pháp - thì thường khó lôi kéo được những công chức có trình độ chuyên môn đến sống ở những vùng nông thôn hoặc nơi hẻo lánh.⁴² Vì tương lai con cái nên họ thường từ chối sống ở những nơi mà các cơ hội về văn hoá và giáo dục bị hạn chế. Ngoài vấn đề địa lý còn có một "khoảng cách" khác giữa những người cung cấp dịch vụ và người nghèo. Do các bác sĩ, giáo viên và thẩm phán là những người được đào tạo cao, họ thường xuất thân từ những tầng lớp xã hội khác rất nhiều so với những cộng đồng mà họ phục vụ. Vì vậy, sự tương tác lẫn nhau trở nên khó khăn và căng thẳng. Nếu việc trả lương lại được quyết định bởi các quy định dân sự và nếu phần chênh lệch tiền lương đối với các công việc khó khăn không đủ bù đắp cho điều kiện sống thì rất khó để khu vực công cộng phục vụ được cho người nghèo.⁴³

Tuy nhiên, việc nhà nước cung cấp thường chỉ là một phần của bức tranh về dịch vụ được cung cấp cho người nghèo, và các đối tượng khác thường có thể vượt qua được những hạn chế trong sự phân phối của nhà nước. Các nhóm tôn giáo thường đóng góp nhiều trong công tác giáo dục. Các tổ chức phi chính phủ cũng là một lực lượng chính ở nhiều nước: ở Bangladesh, những tổ chức như vậy như Ủy ban vì sự tiến bộ nông thôn Bangladesh đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp dịch vụ, với những kết quả hoạt động còn tốt hơn của nhà nước. Và khu vực tư nhân cũng thường cung cấp dịch vụ. Hơn một nửa dịch vụ y tế ở các nước đang phát triển là của tư nhân. Ở Bolivia, gần ba phần tư số lượt khám chữa bệnh ở các trung tâm y tế để điều trị bệnh tiêu chảy hoặc các bệnh nhiễm trùng đường hô hấp cấp tính đều là tới các cơ sở tư nhân.⁴⁴ Khu vực tư nhân cũng bắt đầu đóng vai trò lớn hơn trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng trong những năm 1990.

Cơ chế quản lý nhà nước đúng đắn, cạnh tranh và thị trường - cùng với sự thâm nhập tự do dành cho mọi đối tượng, dù là chính phủ, phi chính phủ hay tư nhân - là rất cần thiết để cung

cấp dịch vụ hiệu quả, nhất là cho người nghèo (thực tế thì nhiều cộng đồng và người dân không nghèo có vẻ như sử dụng khá hiệu quả các hệ thống cung cấp của chính phủ). Đây không phải là vấn đề hoặc nhà nước hoặc thị trường, mà là việc sử dụng các thành phần và cơ chế vận hành khác nhau phụ thuộc vào loại hình hoạt động. Trong giáo dục, chương trình giảng dạy và các kỳ thi quốc gia là thuộc chức năng của nhà nước, nhưng các thành phần đa dạng khác cũng có thể lo việc trường lớp và cộng đồng địa phương có thể buộc các giáo viên phải có trách nhiệm với công việc.

Sự kết hợp giữa nhà nước và thị trường - và sự pha trộn giữa nhiều thành phần - phụ thuộc vào bản chất của dịch vụ và bối cảnh thể chế.⁴⁵ Ở đâu mà chính phủ yếu thì ở đó có thể hợp lý hơn để mở cửa và dựa vào hoạt động của các cơ sở tư nhân và phi chính phủ. Tuy vậy, điều này cũng có thể đòi hỏi một năng lực giám sát và điều tiết mạnh hơn mức mà chính phủ có thể tập hợp. Ý nghĩa quan trọng của cải cách thể chế, phương thức quản lý nhà nước đúng đắn và thị trường trong việc cung cấp dịch vụ có chất lượng cho người nghèo được minh họa ở đây với những thí dụ rút ra từ ngành y tế và viễn thông.

Cải thiện việc cung cấp các dịch vụ y tế

Đôi khi tôi phải đợi hàng giờ để được gặp một bác sĩ, nhưng rồi thì một y tá đến và nói với tôi rằng ông ta sẽ không đến hoặc ông ta đã đến nhưng không thể tiếp tôi.

- Một phụ nữ nghèo, El Mataria, Ai Cập

Mặc dù đã có những tiến bộ vượt bậc trong ngành y tế trong những thập kỷ qua và hiệu quả tiềm tàng của các chính sách và chương trình, nhưng các dịch vụ y tế thường vẫn không vươn tới được người nghèo. Một vấn đề cơ bản là rất khó giữ chân cán bộ ở những vùng nông thôn và bảo đảm rằng những người đã ở đó thực sự chăm sóc người bệnh chu đáo. Ở những nước rất khác nhau như Braxin, Ấn Độ, Indônêxia và Dambia, tình trạng những vị trí làm việc trong ngành y tế còn bỏ trống ở những vùng nông thôn và vùng nghèo phổ biến hơn và kéo dài lâu hơn

so với những vùng thành thị và giàu có.

Việc cải thiện dịch vụ y tế ở những cộng đồng nghèo có thể đòi hỏi phải thay đổi cơ cấu động viên khuyến khích đối với những cơ sở cung cấp công cộng, chuyển từ việc nhà nước cung cấp sang nhà nước cấp kinh phí cho các cơ sở cung cấp tư nhân hoặc các tổ chức phi chính phủ thực hiện, hoặc thay đổi loại hình dịch vụ mà chính phủ cam kết cung cấp, trong đó ưu tiên các loại hình dịch vụ mà việc cung cấp chúng dễ quản lý hơn.

Việc thay đổi động cơ khuyến khích ở khu vực công cộng thường khó khăn, do những quy định dân sự thường ràng buộc chặt chẽ việc tuyển dụng, sa thải, đề bạt và trả lương (chương 6). Những biện pháp khác nhau, tất cả đều có những rủi ro nhất định, đều đã được sử dụng, như cho phép đi làm thêm để bổ sung thu nhập, dự phòng khoản trợ cấp giáo dục cho các dịch vụ công cộng, hoặc thù lao thêm cho những vị trí công tác khó khăn. Nhưng chẳng có cách nào không có vướng mắc.

Trong những năm vừa qua, đã có nhiều cố gắng để phân cấp các dịch vụ y tế cho các cấp chính quyền bên dưới. Điều này cũng làm thay đổi động cơ khuyến khích đối với các nhà cung cấp, bởi họ phải thoả mãn một tập hợp những "ông chủ" khác. Chính quyền địa phương có thể nhạy bén hơn trước những thông tin phản hồi từ phía khách hàng. Tuy vậy, vẫn còn nhiều ý kiến chưa thống nhất về lợi ích của sự phân quyền trong y tế. Đôi khi, việc phân quyền đơn giản chỉ là sự rũ bỏ trách nhiệm của chính quyền trung ương - chứ không phải là một sự phân quyền đúng đắn. Sự phân quyền thành công phải dựa vào sự tham gia của đông đảo quần chúng, với tư cách là những người giám sát chất lượng (xem phần tiếp theo về sự tham gia của quần chúng).

Thay vì cung cấp dịch vụ trực tiếp, các chính phủ có thể khai thác tốt hơn khu vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ. Ở nhiều nước, thậm chí những người rất nghèo cũng thích chi tiêu cho các dịch vụ do khu vực tư nhân (hoặc các tổ chức phi chính phủ) cung cấp hơn, nếu như họ nhận thấy ở đó chất lượng cao hơn là dịch vụ của nhà nước.⁴⁶ Sự lựa chọn này có thể được khai thác bằng cách thay đổi vai trò của chính phủ từ nhà cung cấp sang nhà tài trợ.

Khung 5.7

Sự cộng tác hữu hiệu giữa nhà nước và tư nhân trong việc tiêm chủng

Năm 1974, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) đã phát động Chương trình Tiêm chủng mở rộng với mục tiêu cho tới năm 1990 sẽ tiêm chủng được cho 80% số trẻ em dưới năm tuổi. Tuy bắt đầu như là một sáng kiến của WHO, nhưng chương trình này nhanh chóng thu hút được sự tham gia của nhiều tổ chức đa quốc gia, những người tình nguyện, những doanh gia tư nhân và viên chức nhà nước trong các nước. Thí dụ, những người Rotary đã quyên góp được hơn 240 triệu USD để cung cấp vắc xin chống bệnh bại liệt cho khoảng 500 triệu trẻ em ở 109 nước. Các nhà sản xuất tư nhân cũng tham gia, cung cấp khối lượng lớn vắc xin với giá rẻ cho mạng lưới phân phối toàn cầu của Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc mà vẫn kiếm được lợi nhuận.

Kết quả rất đáng khích lệ. Cho tới năm 1990, chương trình đã đạt được mục tiêu của mình là tiêm chủng được cho 80% số trẻ em để phòng chống các bệnh trẻ em thông thường nhất. Sáng kiến này đã thành công bởi lẽ chương trình này đã tập hợp được nỗ lực của nhà nước, tư nhân và đa quốc gia, trong đó mỗi tổ chức đã sử dụng thế mạnh so sánh của mình để phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của từng nước.

Nguồn: van der Gaag 1995.

Sự cộng tác hiệu quả sẽ huy động được sức mạnh của từng thành phần kinh tế - nhà nước, tư nhân, phi lợi nhuận - để cải thiện việc cung cấp dịch vụ y tế cho người nghèo. Chương trình tiêm chủng của Tổ chức Y tế thế giới đã đạt được thành công rõ rệt (khung 5.7). Ở Braxin, bằng cách cho phép các tổ chức phi chính phủ cạnh tranh để nhận tài trợ, chính phủ đã tận dụng sự năng động và kiến thức chuyên môn của khu vực tư nhân trong cuộc đấu tranh chống lại bệnh AIDS và các bệnh lây nhiễm qua đường tình dục khác. Các tổ chức phi chính phủ thường có thể vươn tới một số nhóm xã hội, những nhóm do ngần ngại, tránh các cuộc tiếp xúc chính thức nên phải chịu rủi ro cao nhất là bị nhiễm HIV. Tới cuối năm 1994, các tổ chức phi chính phủ được tài trợ dưới hệ thống này đã phân phát khoảng 2,6 triệu bao cao su và tiếp nhận 11.000 cuộc điện thoại theo đường dây nóng. Sự giám sát nghiêm ngặt của chính phủ

cũng rất quan trọng để bảo đảm rằng, ngoài 4 trong số 191 dự án được tài trợ, các dự án còn lại do các tổ chức phi chính phủ thực hiện đã tiến rất xa một cách thuận buồm xuôi gió.⁴⁷

Các chính phủ cần xem xét lại các dạng dịch vụ mà họ chọn để cung cấp, chỉ đơn giản là dựa vào những gì mà họ có thể hứa hẹn một cách đáng tin cậy. Duy trì số lượng cán bộ biên chế trong các trạm y tế cơ sở ở nông thôn có thể sẽ quá khó khăn đến nỗi chính phủ không thể quản lý được. Có thể sẽ phải thay đổi phương thức cung ứng hoặc các loại hình dịch vụ. Ấn Độ hiện nay đang phát động một chiến dịch đấu tranh chống bệnh bại liệt, giảm sự lệ thuộc vào các cơ sở y tế thường xuyên mà ở đó, các cán bộ y tế chỉ năm thì mười hoạ mới xuống các vùng nông thôn - và chiến dịch này đã đạt kết quả khả quan.⁴⁸ Tương tự, thay vì phụ thuộc vào các nhân viên y tế trong biên chế, những người thường rất khó giám sát và động viên, các chính phủ cần tìm đến các dự án cơ sở hạ tầng cung cấp nước sạch và vệ sinh, cả hai vừa dễ điều hành lại vừa có nhiều khả năng cải thiện được tình hình y tế hơn.⁴⁹ Thay vì đấu tranh với việc bác sĩ chỉ muốn làm việc ở những bệnh viện lớn, chính phủ nên tập trung nhiều hơn vào việc tạo điều kiện để người nghèo có thể tiếp cận được các dịch vụ của bệnh viện.⁵⁰

Cung cấp dịch vụ viễn thông cho người nghèo

Với những chính sách và quy định đúng đắn, khu vực tư nhân có một vị thế vững vàng trong việc cung cấp dịch vụ viễn thông cho người nghèo. Được giao tiếp rộng hơn, mang đến những ảnh hưởng mới và tầm nhìn rộng hơn của thế giới - tất cả những điều đó có thể nâng cao thêm thu nhập của người nghèo.⁵¹ Ở Xri Lanca, dịch vụ điện thoại ở nông thôn đã làm tăng thêm mức giá mà người nông dân nhận được đối với cây trồng mang ra bán tại thú đô từ 50-60% đến 80-90%.⁵²

Từ giữa những năm 1980, các nước đang phát triển đã mở cửa thị trường viễn thông cho tư nhân tham gia và cạnh tranh.⁵³ Đã có hàng loạt thoả thuận, từ đầu tư tư nhân vào các công ty thuộc sở hữu nhà nước (Trung Quốc) cho đến việc tự do hoá hoàn toàn và cạnh tranh rộng rãi, nhà nước chỉ còn tập trung vào việc điều tiết

(Chile). Sự tham gia của tư nhân nói chung đã làm tăng nhanh khả năng tiếp cận, giảm giá và nâng cao chất lượng dịch vụ. Ở Peru, năm năm sau cải cách, số lượng các máy cố định đã tăng hơn 165%, số lượng máy di động đã tăng từ 20.000 lên tới gần 500.000 và số lượng những địa phương có dịch vụ điện thoại đã tăng hơn hai lần. Từ năm 1995 đến năm 1996, tỷ lệ số hộ có điện thoại trong ngũ phân vị nghèo nhất đã tăng từ 1% lên 7%.⁸⁴

Những nhà cung cấp lớn và nhỏ có thể cung cấp dịch vụ bên cạnh nhau và được tạo thuận lợi bởi hàng loạt công nghệ mới. Khi các doanh nghiệp địa phương được phép cung cấp dịch vụ viễn thông ở Xênegan, chi phí đã giảm mạnh và khả năng tiếp cận dịch vụ này tăng hơn hai lần (khung 5.8).⁸⁵ Dịch vụ điện thoại trả tiền theo cuộc gọi đã tăng cường rất nhiều khả năng tham gia của người nghèo vào dịch vụ viễn thông, đặc biệt ở những nước mà cước phí điện thoại thấp nhưng chi phí lắp đặt lại cao.⁸⁶ Những bước tiến mới trong công nghệ điện thoại di động cũng đã làm tăng nhanh chóng sự tiếp cận vào ngành viễn thông ở những nước mà các luật lệ và quy định đã khuyến khích mở rộng dịch vụ này khắp các vùng. Grameen Telecom, một công ty phi lợi nhuận ở Bangladesh, sử dụng công nghệ điện thoại di động, kết hợp với tổ chức kinh doanh của những người phụ nữ nông thôn, để cung cấp dịch vụ cho các làng quê (xem khung 4.6 ở chương 4). Ấn Độ, Peru, Nam Phi và Thái Lan đã chứng kiến sự tăng trưởng mạnh mẽ trong những trung tâm viễn thông do tư nhân sở hữu và vận hành, mang lại cho những người dân nông thôn những nguồn thông tin mới và những cơ hội mới.⁸⁷

Do các nhà cung cấp tư nhân chỉ tập trung vào những phân đoạn thị trường có lợi nhuận nhất nên một số nhóm người - đặc biệt là những nhóm nghèo hơn - có thể không tiếp cận được, bởi chi phí cao và tiềm năng doanh thu thấp nếu muốn mở rộng dịch vụ đến họ. Nhằm tránh bỏ quên người nghèo, cần phải có sự cộng tác giữa nhà nước và tư nhân theo hướng mới và trợ cấp chính phủ phải được định hướng rõ ràng hơn.⁸⁸ Chile đã sử dụng ngân sách chính phủ để tăng cường khả năng tiếp cận của những hộ gia đình thu nhập thấp, những người khuyết tật, trường

Khung 5.8

Doanh nhân địa phương tăng cường tiếp cận dịch vụ viễn thông

Việc cho phép các doanh nhân địa phương cung cấp dịch vụ viễn thông là bước tiến đầu tiên quan trọng để cắt giảm chi phí tiếp cận cho người dân. Điện thoại trả tiền theo cuộc gọi đặc biệt mang lại lợi ích cho những người không đủ điều kiện lắp đặt điện thoại tại gia. Năm 1995, Xênegan đã có hơn 2.000 trạm điện thoại tư nhân, mỗi trạm có một điện thoại và nhiều trạm có cả máy fax - gấp bốn lần so với mức mới chỉ hai năm trước đó. Sonatel (Công ty Viễn thông công cộng của Xênegan) đã nhượng quyền kinh doanh dịch vụ điện thoại cho các chủ trạm điện thoại. Họ có thể thu phí cho tới 140% mức cước phí của Sonatel cho một cuộc gọi. Tính trung bình một năm, các trạm điện thoại đã trả 3.960 USD cho Sonatel và giữ lại 1.584 USD. Kết quả là mức độ sử dụng điện thoại của công chúng đã tăng gấp hơn hai lần.

Nguồn: Emberg 1996; CS IR 1996.

công, trung tâm y tế và thư viện, và bán đấu giá trợ cấp cho các nhà cung cấp tư nhân để trả cho việc phát triển viễn thông nông thôn. Trong khoảng một nửa số địa bàn được chọn thì việc đấu thầu cung cấp dịch vụ không yêu cầu trợ cấp như ban đầu người ta dự kiến; kết quả phân tích cầu do một nhóm tư nhân hoá đưa ra đã thuyết phục được các nhà đầu tư tư nhân về khả năng lợi nhuận của việc cung cấp dịch vụ ở những nơi này. Trong hai năm, 90% mục tiêu triển khai mới đã được thực hiện, mà chỉ tốn khoảng một nửa ngân sách ban đầu.⁸⁹

Mặc dù đạt được nhiều thành công trong việc mở rộng dịch vụ viễn thông cho người nghèo, việc tư nhân hoá khó có thể làm tăng đáng kể mức độ tiếp cận, nếu không có yếu tố cạnh tranh mạnh mẽ và những quy định có hiệu lực hơn để ngăn ngừa việc lạm dụng sức mạnh thị trường. Để việc tham gia của tư nhân trong lĩnh vực viễn thông thực sự phục vụ người nghèo - và trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng một cách rộng rãi hơn - các nhà hoạch định chính sách có thể sẽ phải định hướng lại các quy định và quy trình giao dịch. Một nghiên cứu về cung cấp dịch vụ viễn thông ở 30 nước châu Phi và Mỹ Latinh đã

cho thấy rằng, cạnh tranh mạnh mẽ có mối tương quan với sự gia tăng theo đầu người về mức độ thuê bao đường dây chính, điện thoại trả tiền theo cuộc gọi và khả năng lắp đặt - cùng với sự giảm cước phí các cuộc gọi nội hạt. Nghiên cứu này cũng phát hiện thấy rằng các quy định được xây dựng một cách chặt chẽ là rất quan trọng cho việc nâng cao công suất kết nối.⁶⁰ Một nghiên cứu về cải cách cơ sở hạ tầng ở Áchentina đã cho thấy, sự cộng tác giữa nhà nước và tư nhân có thể, với những chính sách và quy định đúng đắn, củng cố tăng cường khả năng tiếp cận cơ sở hạ tầng của người nghèo.⁶¹

Sự tham gia của người dân: lựa chọn, giám sát và tinh thần trách nhiệm

Nguyên tắc thứ ba đối với hành động tập thể để đẩy mạnh việc tích lũy tài sản là thu hút sự tham gia của người nghèo và các cộng đồng nghèo. Sự tham gia của quần chúng có ba mục tiêu chính sau:

- Nhằm bảo đảm rằng mong muốn và giá trị của cộng đồng được phản ánh trong sự lựa chọn và phác thảo các giải pháp can thiệp.
- Nhằm tận dụng sự giám sát của các thành viên và cộng đồng để cải thiện việc thực hiện, sự minh bạch và tinh thần trách nhiệm.
- Nhằm giúp người nghèo có ảnh hưởng nhiều hơn đến cuộc sống của chính mình.

Sự tham gia của người dân, tuy rất có tác dụng, nhưng không phải là liều thuốc chữa bách bệnh. Tùy thuộc vào các tổ chức địa phương và cơ cấu quyền lực, việc cho phép các cộng đồng địa phương có nhiều ảnh hưởng hơn có thể dẫn tới nguy cơ chiếm đoạt lợi ích nhiều hơn của các tầng lớp có thể lực (chương 6). Ở Băngladét, phạm vi mà trợ cấp theo chương trình Đối-lương-thực-lấy-học-vấn được đưa đến cho người nghèo và không nghèo phụ thuộc vào tương quan về sức mạnh giữa các tổ chức của người nghèo và không nghèo.⁶² Tương tự, một số giá trị địa phương có thể trở nên đối nghịch với một vài nhóm người nghèo - như sự thành kiến đối với phụ nữ tại nhiều nước trên thế giới, phân biệt đẳng cấp ở Ấn Độ, hoặc sự phân biệt đối xử đối với những nhóm chủng tộc hoặc sắc tộc yếm thế.

Ở nhiều nước, sự hổ thẹn, tẩy chay và khinh rẻ đối với căn bệnh HIV/AIDS là nguyên nhân khiến nhiều địa phương đã án binh bất động.

Những phức tạp trong sự tham gia của người dân cho thấy rằng, sự tham gia đó cần được củng cố bằng những hành động tăng cường tiếng nói của những nhóm người nghèo khi đứng trước sự phân hoá xã hội hoặc sự nhục mạ. Điều này có nghĩa rằng, sự tham gia của người dân cần được định hình trong một khung cảnh thể chế rộng lớn hơn. Chính quyền địa phương đóng vai trò trung tâm trong khung cảnh này, với những quan hệ tương tác chủ yếu giữa chính quyền thành phố và các cộng đồng - như đã nêu trong phác thảo Bộ luật Phân cấp và sự tham gia của quần chúng ở Bolivia trong thập kỷ trước. Tuy nhiên, chính quyền địa phương thường cần được củng cố và làm có trách nhiệm hơn: thông thường trước đây do thiếu quyền lực, họ vấp phải những khó khăn vì thiếu năng lực và sự thao túng ở địa phương. Các tổ chức đoàn thể quần chúng cũng có thể tăng cường ảnh hưởng của người nghèo và cộng đồng người nghèo. Những vấn đề khái quát này sẽ được tiếp tục đề cập ở chương 6 và 7; ở đây, sự tham gia của quần chúng đóng vai trò đặc biệt quan trọng để cho phép người nghèo mở rộng tài sản của mình, như sẽ được minh hoạ bằng các thí dụ lấy ra từ lĩnh vực giáo dục, cơ sở hạ tầng địa phương và quản lý rừng.

Tăng cường sự tham gia và trách nhiệm của địa phương trong giáo dục

Phụ huynh và cộng đồng địa phương đang đòi hỏi phải cải thiện tình hình giáo dục cho trẻ em chứ không chỉ là một lời hứa suông. Khi hệ thống giáo dục ở nhiều nước đang phát triển ngày một mở rộng thì người ta ngày càng quan tâm hơn đến chất lượng dạy học. Cơ cấu tập trung trở nên yếu kém trong việc giải quyết những công việc sự vụ hàng ngày và quá xa cách để có thể có được những hành động hữu hiệu đối với những giáo viên không làm việc.

Sự tham gia của cộng đồng trong giáo dục tiểu học thường tập trung vào việc giám sát công việc của giáo viên và bảo đảm cung cấp đủ đồ dùng giảng dạy. Trong số những chức năng

thích hợp nhất đối với công tác quản lý của địa phương - đào tạo tại chức và đảm bảo nội dung sư phạm - các nghiệp đoàn của giáo viên có thể hỗ trợ cho các hội phụ huynh-giáo viên ở địa phương. Nhưng các nghiệp đoàn giáo viên thường phản đối kịch liệt việc trao quyền tuyển dụng và sa thải giáo viên cho cấp địa phương, bởi lẽ việc này thường dẫn đến việc thanh toán chậm lương hay đôi khi các quan chức địa phương lạm dụng quyền lực của mình, khiến giáo viên phải biểu tình như ở Nigieria và ở Dimbabue.⁶⁵ Những cuộc cải cách hiện nay ở Nicaragua đang cố gắng tìm cách giải quyết những vấn đề như vậy (khung 5.9).

Khung 5.9

Địa phương tham gia vào hệ thống giáo dục phân cấp ở Nicaragua

Từ năm 1993, Bộ Giáo dục Nicaragua đã phân cấp giáo dục tiểu học và trung học công cộng cho các hội đồng quản lý địa phương, dựa vào mô hình sau:

- Trách nhiệm pháp lý đối với giáo dục công thuộc về bộ, nhưng một số hoạt động quản lý giáo viên được giao phó cho các cấp khác trong hệ thống.
- Trung ương kiểm tra sự chuẩn bị của giáo viên, xây dựng các ngạch cán bộ, trả lương cho giáo viên và đề ra các tiêu chuẩn về chất lượng giáo viên và khả năng sư phạm. Trung ương cũng đặt ra các quy định và kiểm soát tài chính.
- Cấp sở sẽ chịu trách nhiệm giám sát, hỗ trợ về mặt sư phạm cho giáo viên và giám sát sự chấp hành các tiêu chuẩn đã đề ra.
- Các hội đồng giáo dục thành phố, thị xã, bao gồm đại diện của địa phương, thực hiện các chức năng hành chính đã được giao cho cấp địa phương. Những hội đồng này trả lương cho giáo viên (từ quỹ trung ương) và phê duyệt việc chỉ định, chuyển chuyển, vắng mặt và miễn nhiệm giáo viên trên cơ sở phù hợp với các luật lệ và quy định của trung ương. Các hội đồng này cũng xem xét các biện pháp khuyến khích giáo viên và chi các khoản tiền thưởng cho những giáo viên đạt tiêu chuẩn.
- Các giáo viên chịu trách nhiệm đối với những gì xảy ra tại lớp học của họ. Phụ huynh học sinh giám sát sự lên lớp của giáo viên và báo cáo cho hội đồng giáo dục thành phố, thị xã, cơ quan này hàng tuần thông báo cho các giáo viên về tình trạng của họ liên quan đến các biện pháp khuyến khích.

Nguồn: Gavnor 1998.

Xu hướng chung trong giáo dục là phải phân quyền. Năm 1993, Xri Lanca đã thiết lập các hội đồng phát triển học đường để khuyến khích cộng đồng tham gia quản lý trường học. Ở Bănglăđét, các hội đồng quản lý trường học đã được phục hồi hoạt động thông qua Chiến dịch Động viên xã hội, nhằm thu hút cộng đồng vào các hoạt động giáo dục. Năm 1995, En Xanvađo bắt đầu lôi kéo các cộng đồng nông thôn tham gia quản lý trường học.⁶⁶ Ở một số cộng đồng tại các nước đang phát triển, các hội phụ huynh học sinh chịu trách nhiệm tuyển dụng và sa thải giáo viên, cung cấp và bảo dưỡng thiết bị theo hợp đồng ký với các bộ giáo dục. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn còn quá ít kinh nghiệm về việc phân cấp hoàn toàn cho nhà trường quyền quản lý giáo viên.

Một trong số ít những đánh giá tác động mang tính định lượng hiện có dành cho Dự án Giáo dục tiểu học ở Mêhicô, cho thấy rằng thành tích học tập đã được cải thiện đáng kể trong quá trình phân cấp và thành tựu ban đầu càng thấp thì mức độ cải thiện lại càng cao.⁶⁷ Cũng có bằng chứng cho thấy, động lực giám sát là một đầu vào hiệu quả nhất về chi phí đối với các trường học nông thôn và trường cho người bản xứ. Kinh nghiệm của Nicaragua về cải cách quyền tự chủ của nhà trường đã chỉ ra rằng, trường học càng có nhiều quyền ra quyết định thì điểm kiểm tra của học sinh càng cao, đặc biệt là ở các trường có quyền tự chủ lớn hơn trong việc bố trí giáo viên, giám sát và đánh giá.⁶⁸ Ở Nigieria, các giáo viên đều có mặt đúng giờ kể từ khi bắt đầu có sự giám sát của địa phương.⁶⁹ Các đánh giá xã hội của chương trình Minas Gerais ở Braxin và chương trình Sự tham gia của cộng đồng trong giáo dục ở En Xanvađo (Educacion con participacion de la comunicad, or Educo) cho thấy, nhờ có chương trình mà các giáo viên gặp gỡ thường xuyên hơn với cha mẹ học sinh và được họ kính trọng hơn. Việc lên lớp của họ cũng thường xuyên hơn và điều này đã làm giảm tỷ lệ học sinh nghỉ học.⁶⁸

Một bằng chứng khác cho thấy rằng quản lý của cộng đồng trong giáo dục có thể làm tăng hiệu quả. Các kết quả sơ bộ ở Philippin cho thấy, trường tiểu học nào dựa nhiều vào sự hỗ trợ của địa phương sẽ có chi phí thấp hơn và duy trì ổn định chất lượng và số lượng học sinh đến trường.⁶⁹ Ở Môritani, các hội phụ huynh-giáo

viên đã thành công tới mức chính phủ phải tiếp tục cấp kinh phí để thúc đẩy hơn nữa sự cộng tác này.⁷⁰

Tuy vậy, không dễ gì đạt được sự quản lý hữu hiệu của cộng đồng trong giáo dục. Việc tìm ra những người có đủ tiêu chuẩn để quản lý trường học rất khó khăn và các kết quả đạt được không giống nhau. Bôtxoana đã gặp rắc rối khi muốn thu hút những tài năng mới vào ban lãnh đạo nhà trường.⁷¹ Ở tỉnh Zambezia của Môdambích, tại một số làng xã, các ủy ban quản lý học đường của phụ huynh đã tạo nên sự hợp tác có lợi giữa cộng đồng và nhà trường, nhưng ở một số làng khác thì sự hợp tác này chẳng mấy phát huy tác dụng. Nhiều dân làng đã lo sợ không dám phê bình thẳng thắn đội ngũ cán bộ trong nhà trường và các ủy ban lại bị các quan chức tham nhũng xâu xé.⁷² Cũng có bằng chứng cho thấy, sự tham gia của cộng đồng có thể có rất ít tác dụng ở những nơi mà người lớn ít có trình độ hiểu biết.⁷³ Ở En Xanvado, mặc dù Educo có thành tích trong việc mở rộng sự tiếp cận, nhưng chương trình này không đạt được thành tích gì cao hơn các trường truyền thống trong các cộng đồng nông thôn nghèo đang được ưu tiên hàng đầu.⁷⁴

Tóm lại, thực tế cho thấy rằng cần phải tạo ra được một khuôn khổ pháp lý vững mạnh và việc đào tạo phụ huynh học sinh có ý nghĩa sống còn để giúp địa phương giám sát được trường học một cách hiệu quả. Những mối quan tâm khác về sự tham gia sâu rộng hơn của các hộ gia đình vào giáo dục có thể giải quyết được thông qua tài trợ công cộng.⁷⁵ Việc giám sát và đánh giá liên tục sự tham gia của địa phương trong giáo dục có thể cho chúng ta biết nhiều điều về việc cái gì có tác dụng và cái gì không.

Củng cố quyền sở hữu thông qua sự tham gia và lựa chọn của người dân trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng địa phương

Chính sách của Đảng là dân biết, dân bàn và dân làm, nhưng ở đây người dân chỉ được thực hiện khâu cuối, đó là dân làm.

*- Trích từ một nhóm thảo luận,
Hà Tĩnh, Việt Nam*

Thu hút cộng đồng tham gia hoạch định và quản lý các dịch vụ cơ sở hạ tầng địa phương có thể phát huy được quyền làm chủ và tính bền vững - nếu các cộng đồng có được những lựa chọn với đầy đủ thông tin. Tuy cơ sở hạ tầng địa phương là rất hiếm hoi ở phần lớn các nước đang phát triển, nhưng ngay cả những cơ sở hạ tầng hiện có lại cũng thường rất ít được quan tâm và bảo dưỡng. Tại sao vậy?

Các nỗ lực trước đây để xây dựng cơ sở hạ tầng địa phương thường không huy động được cộng đồng tham gia vào các quyết định then chốt, bởi các bộ ngành trung ương đã quyết định hết xem cộng đồng địa phương cần gì, còn cộng đồng chỉ được biết về dự án đúng vào khi công trình khởi công. Một vấn đề khác là không có cách lựa chọn nào khác. Do phải đứng trước sự lựa chọn "không lấy thì thôi" nên một số cộng đồng đã quay lưng lại với các khoản đầu tư cho không hoặc bao cấp nặng.⁷⁶ Cách làm này có thể giết chết quyền làm chủ của địa phương và đổ trách nhiệm bảo dưỡng các hạng mục đầu tư sang cho một ai đó. Cơ chế động viên khuyến khích nhân viên có thể cũng hạn chế sự tham gia của cộng đồng - khi họ chỉ quan tâm trước hết đến tiến độ thực hiện. Để có được một quá trình tham gia thực sự của cộng đồng thì cần phải có thời gian - phải mất hàng năm trời, cộng đồng Orangi ở Pakixtan mới có thể nhất trí được về việc lắp đặt hệ thống cống thải⁷⁷ - nhưng quá trình này lại phát huy được quyền làm chủ và sự bền vững của công trình.

Việc thu hút những người được hưởng lợi ích vào việc ra quyết định là xuất phát điểm để tạo dựng quyền sở hữu của địa phương đối với các tài sản cơ sở hạ tầng. Quyền sở hữu này rất quan trọng, xét trên ba khía cạnh then chốt. Thứ nhất, nó giúp cho việc lựa chọn thứ tự ưu tiên, đặc biệt là trong các lĩnh vực khó phân định nếu chỉ dựa trên phân tích kinh tế, chẳng hạn như giá trị tương đối của việc đầu tư sản xuất và xã hội, tính chất bổ sung cho nhau giữa các loại đầu tư và việc định hướng mục tiêu trong các cộng đồng.⁷⁸ Thứ hai, nó là yếu tố quan trọng để có được sự vận hành và bảo dưỡng tốt, bởi lẽ khó có thể dựa vào chính phủ để kịp thời cấp kinh phí bảo dưỡng cơ sở hạ tầng địa phương. Thứ ba, do tình trạng ngân sách

không ổn định của phần lớn chính phủ các nước đang phát triển và nhu cầu (cũng như tổng chi phí) về cơ sở hạ tầng rất lớn nên cần phải trao quyền sở hữu cho địa phương để chia sẻ chi phí đầu tư và vận hành trong phạm vi cộng đồng.

Để quá trình thu hút người dân tham gia có thể tạo ra được quyền sở hữu, tất cả các nhóm trong cộng đồng - nam giới và phụ nữ, những người đại diện hợp thức trong cộng đồng và trong các dân tộc thiểu số - phải được phát biểu ý kiến về nhu cầu của mình. Các cộng đồng địa phương phải phản ánh được cơ cấu xã hội, dân tộc, giới và kinh tế hiện có. Ngoài ra, trừ phi câu hỏi về cơ cấu trong cộng đồng gồm những ai được hiểu rõ và được đề cập một cách thẳng thắn, nếu không thì nam giới và các tầng lớp có thể lực ở địa phương sẽ chi phối quá trình ra quyết định và thu tóm thành quả dự án. Ở nông thôn Nam Sahara châu Phi, đàn ông thường coi việc xây dựng đường sá là việc ưu tiên trước hết, còn phụ nữ khi được hỏi ý kiến thì lại muốn nâng cấp những chiếc cầu và những con đường mòn trong hệ thống giao thông địa phương mà họ đang cần.³⁸ Ở nông thôn Ấn Độ, trong một dự án cấp nước cho làng xóm, các điểm cấp nước thường được đặt gần nhà các gia đình có thể lực.³⁹ Và ở Ôđurát, các kết quả đánh giá về người được hưởng lợi ích đã cho thấy rằng, trên thực tế, ở nơi nào mà quý xã hội quyết định đầu tư cho hệ thống công thải thì đó chính là lựa chọn của những gia đình khá giả, còn đại đa số các thành viên khác của cộng đồng đều mong muốn có cầu và đường.⁴⁰ Các đối tượng đứng ra cung ứng - chính quyền địa phương, các tổ chức phi chính phủ, các nhà tài trợ dự án - có thể làm giảm nguy cơ về sự chiếm đoạt của các tầng lớp có thể lực, nhưng đôi khi, chính những đối tượng này cũng lại cố gắng để thu tóm lợi ích.

Việc yêu cầu những người được hưởng lợi ích chia sẻ chi phí đầu tư có thể phát huy quyền sở hữu.⁴¹ Khi các cộng đồng và chính quyền địa phương chịu trách nhiệm vận hành và bảo dưỡng được có tiếng nói trong việc thiết kế và thực hiện dự án, thì thường người dân sẽ sẵn sàng đóng góp hơn. Sự đóng góp của địa phương thường rất khác nhau. Ở Gana, các cộng đồng đóng góp 5% chi phí nâng cấp hệ thống nước và

50% cho hệ thống vệ sinh. Tỷ lệ chia sẻ chi phí trong các dự án theo kiểu tự chọn hạng mục đầu tư hay kiểu có tài trợ từ quý xã hội thường nằm trong khoảng 5-20% chi phí dự án.⁴² Trong một nghiên cứu về dự án cấp nước nông thôn, người ta thấy tỷ lệ đóng góp tài chính lớn - từ 20 đến 55% chi phí dự án - là yếu tố quan trọng quyết định sự bền vững của công trình.⁴³ Cũng có những bằng chứng thuyết phục rằng quyền sở hữu là một hàm số của mối quan hệ thể chế giữa các cộng đồng và đối tượng cung cấp dịch vụ (chương 6).⁴⁴

Có một xu hướng là cung cấp cơ sở hạ tầng địa phương thông qua cách tiếp cận đa ngành dựa vào cộng đồng.⁴⁵ Bằng cách tạo ra nhiều cơ hội lựa chọn hơn, những cách làm này có khả năng đáp ứng tốt hơn những ưu tiên của từng cộng đồng, góp phần củng cố quyền sở hữu và tính bền vững.⁴⁶ Tuy vậy, có thể không nên cho phép tự chọn hoàn toàn trong mỗi dự án. Thí dụ, nếu trong lĩnh vực cấp nước và giao thông có nhu cầu cấp bách về việc cải cách chính sách và thể chế, thì cách tiếp cận đa ngành này khó có thể giải quyết được (khung 5.10). Tương tự, một số dạng cơ sở hạ tầng đòi hỏi có nhiều cộng đồng tham gia, chẳng hạn như đường liên thôn, liên xã, thì sẽ hiếm khi thấy một cộng đồng đơn lẻ nào đó nêu vấn đề này lên, cho dù họ thực sự có nhu cầu. Do đó, tốt nhất những cơ sở hạ tầng như vậy nên được chính quyền địa phương cung cấp và quản lý, tuy vẫn cần tham khảo ý kiến của các cộng đồng,⁴⁷ thông qua một quá trình kế hoạch hoá đầu tư thống nhất. Một quá trình như vậy có thể áp dụng cho cả các dự án đơn ngành lẫn đa ngành.

Trong những hình thức cố gắng áp dụng quá trình lựa chọn có sự tham gia của người dân thì quý xã hội là hình thức được nghiên cứu rộng rãi nhất. Quý xã hội nhằm vào việc tăng thêm quyền lực cho các cộng đồng bằng cách đẩy mạnh sự tham gia của họ trong việc tuyển chọn, thực hiện, vận hành và bảo dưỡng các dự án phát triển của họ, thông thường là cho cơ sở hạ tầng địa phương.⁴⁸ Tuy nhiên, nếu chỉ đơn thuần tài trợ cho đầu tư ở các lĩnh vực khác nhau thì chưa đủ để bảo đảm rằng những người được hưởng lợi ích sẽ được thực hiện quyền lựa chọn của mình.⁴⁹ Trong nhiều dự án sử dụng quỹ xã

Khung 5.10

Các thoả thuận đơn ngành và đa ngành để nâng cấp đường sá nông thôn ở Zambia

Năm 1997, ở Zambia có nhu cầu cấp thiết là phải làm rõ các thoả thuận thể chế đối với việc quản lý và chu cấp tài chính cho đường sá nông thôn. Nhiều cộng đồng đã xây dựng đường sá mà không có sự tham gia của hội đồng địa phương, vì họ được khích lệ bởi nguồn tài trợ lương thực của các tổ chức phi chính phủ hoặc của các dự án độc lập. Tuy nhiên, những cộng đồng này, sau khi nhận thù lao đầy đủ cho công tác xây dựng của mình, lại không sẵn sàng tình nguyện đứng ra đảm trách việc bảo dưỡng chúng. Các hội đồng địa phương, do bị kẹt về nguồn lực, đã không thể công khai đăng được trách nhiệm đối với đường sá. Kết quả là, các tài sản cơ sở hạ tầng vốn đã khan hiếm lại bị bỏ không, khiến các cộng đồng trở nên bị cô lập.

Năm 1998, để tăng cường khả năng đi lại ở nông thôn, Chính phủ Zambia đã đưa các tuyến đường liên huyện và liên xã thành một phần của dự án đầu tư đường bộ (Roadsip). Nhận biết tầm quan trọng về quyền sở hữu của địa phương đối với cơ sở hạ tầng, Roadsip đã đưa ra các thoả thuận thể chế đối với toàn bộ lĩnh vực đường sá - từ đường quốc lộ cho tới đường cộng đồng - và chính phủ đang tìm cách đưa vấn đề sở hữu đường sá của cộng đồng vào luật pháp.

Kinh nghiệm cho thấy, các cố gắng để cải thiện một cách bền vững tình hình đi lại ở nông thôn ở cấp cộng đồng cũng cần để cập các vấn đề các cách chính sách ngành và thể chế và phải thu hút được các chủ sở hữu tương lai của từng con

đường. Việc nâng cấp đường sá thuộc sở hữu của nhiều cấp chính quyền khác nhau chỉ là cách làm đơn-ngành-độc duy nhất, đi từ chính quyền địa phương đến các Bộ Giao thông liên lạc, Bộ Xây dựng công cộng, Bộ Chính quyền địa phương và nhà ở. Còn cách đầu tư vào đường sá cộng đồng là phương pháp tiếp cận đa-ngành-ngang, thông qua quỹ xã hội của Zambia.

Chỉ có thông qua các quỹ xã hội, một hệ thống được thành lập đúng đắn để tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của cộng đồng, thì Roadsip mới có thể bảo đảm rằng các cộng đồng lựa chọn được những dự án đầu tư ưu tiên của mình. Khi các cộng đồng yêu cầu nâng cấp đường sá, cầu dành cho khách bộ hành và các tuyến đường dân sinh khác thì họ phải trả 25% chi phí dự án, còn các quỹ xã hội và Roadsip đóng góp 75% còn lại. Khi dự án đường sá đã hoàn thành, cộng đồng sẽ thành lập một hiệp hội các chủ sở hữu đường bộ và đề nghị hội đồng đường bộ quốc gia hỗ trợ cho việc bảo dưỡng (75% là do cộng đồng và 25% là do quỹ đường bộ đóng góp). Việc cấp cho các cộng đồng những khoản trợ cấp cùng đóng góp để bảo dưỡng đường sá của họ không tốn nhiều chi phí. Ở mức 300 USD cho 1 kilômét đường, chi phí hỗ trợ việc bảo dưỡng 5.000 kilômét đường cộng đồng có thể chỉ chiếm chưa đầy 2% doanh thu hàng năm của quỹ đường bộ.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1999a, 1999 ee.

hội, các thành viên cộng đồng thường không biết hết các phương án lựa chọn đủ điều kiện để được đầu tư. Ở Peru, chỉ có 16% số người thụ hưởng có thể chỉ ra được hơn 5 trong số 19 dạng dự án hợp lệ.⁸¹ Hơn nữa, chỉ dựa vào việc các cộng đồng được quyền lựa chọn thì không nhất thiết có nghĩa đây sẽ là một lựa chọn có đủ thông tin.

Để các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng địa phương có hiệu lực và ổn định, phương pháp tiếp cận từ phía cầu thường phải được bổ sung bằng các đầu vào phía cung (xây dựng năng lực, thông tin và nhân rộng). Cân đối giữa việc xác định hạng mục đầu tư từ dưới lên với những đầu vào phía cung đã được lựa chọn kỹ càng sẽ làm tăng triển vọng có được những dịch vụ cơ sở hạ tầng công bằng và bền vững cho người nghèo.⁸²

Tăng cường việc quản lý rừng của địa phương

Do mang trong mình những đặc trưng của cá hàng hoá công cộng và cá nhân, các nguồn tài sản chung thường vấp phải vấn đề kẻ ăn không, mà vấn đề này có thể dẫn đến sự suy thoái hoặc cạn kiệt trên thị trường tự do. Người nghèo phải chịu hậu quả nhiều nhất từ vấn đề này vì họ lệ thuộc chặt chẽ vào các tài sản tài nguyên thiên nhiên.⁸³ Cách giải quyết thông dụng là để nhà nước quản lý bằng các quy định, buộc hành vi của người sử dụng phải phù hợp với việc bảo tồn tài nguyên. Tuy nhiên, những kết cục có thể gây suy thoái môi trường trong các chương trình do nhà nước chỉ đạo, nguồn lực công cộng đang suy kiệt dần và xu hướng chung chuyển dịch từ phương thức cộng tác từ trên xuống sang cách tiếp cận từ dưới lên gần đây đã làm người ta quan tâm nhiều hơn đến việc quản lý tài nguyên

thiên nhiên dựa vào cộng đồng. Phương thức này ghi nhận và củng cố vai trò của các cộng đồng sống trong và xung quanh những nguồn tài nguyên thiên nhiên đang bị đe dọa, khai thác các ý tưởng, kinh nghiệm, các giá trị và năng lực của họ vào việc bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên.⁹⁴

Các cộng đồng thường quản lý nguồn tài nguyên của mình thông qua sự hợp tác với - và được hỗ trợ từ - các cộng đồng khác và các tổ chức cao hơn (hoặc ở bên ngoài), như chính quyền huyện hoặc địa phương, các cơ quan chính phủ hoặc các tổ chức phi chính phủ.⁹⁵ Thông thường, những thoả thuận như vậy thường hay được áp dụng trong công tác quản lý rừng. Cốt lõi của việc hợp tác quản lý rừng là một thoả thuận giữa chính phủ và cộng đồng về việc phân chia quyền sử dụng và chia sẻ lợi ích.⁹⁶ Thông thường, các cộng đồng sẽ được nhận phần lớn hơn từ nguồn lợi rừng nếu họ đạt được các mục tiêu về bảo tồn và bền vững như đã thông nhất.⁹⁷ Nhà nước, thông qua sở lâm nghiệp, thường là chủ sở hữu rừng và cũng là người điều tiết toàn bộ hệ thống.⁹⁸ Cách làm này đã được áp dụng rộng rãi ở Nam Á - thí dụ, ở bang Andhra Pradesh của Ấn Độ (khung 5.11). Ở châu Phi, sự tham gia của cộng đồng đã giúp phục hồi tài nguyên rừng ở Gambia và thu hút rộng rãi sự tham gia của người dân vào phát triển nông thôn ở Dimbabue.

Tuy nhiên, kết quả lẫn lộn trong nhiều trường hợp khác lại là dấu hiệu cho thấy những thách thức lớn nếu muốn biến sự hợp tác quản lý trở thành một công cụ hữu hiệu để đẩy mạnh khả năng tiếp cận của người nghèo đối với những tài sản tự nhiên chủ chốt. Cơ cấu hành chính tập trung quá mức là một nguyên nhân dẫn đến thất bại. Kinh nghiệm của nhiều nước khẳng định rằng sự chống đối mạnh mẽ ở cấp trung ương đối với việc trao quyền cho những người sử dụng rừng có thể làm mất tác dụng của sự tham gia của cộng đồng. Và những người hoặc cộng đồng sử dụng rừng, thường không được tổ chức và theo đuổi nhiều lợi ích khác nhau, có thể thiếu năng lực, sự quan tâm và động lực để quản lý những vùng rừng rộng lớn.⁹⁹ Tùy từng trường hợp mà khả năng ứng dụng và thành công của việc hợp tác quản lý sẽ được

Khung 5.11

Khôi phục rừng ở Ấn Độ qua các hành động hợp tác

Chính phủ bang Andhra Pradesh đã đề xướng một chương trình hợp tác quản lý rừng trên diện rộng. Những người sống ở bìa rừng thành lập các tổ chức làng xóm để bảo vệ rừng - *vana samrakasha samithi* (VSS). Các tổ chức này cộng tác với các sở lâm nghiệp của nhà nước, chia sẻ trách nhiệm và lợi nhuận của việc khôi phục, bảo vệ và quản lý rừng.

Sở lâm nghiệp chịu trách nhiệm tổ chức, hỗ trợ hành chính và kỹ thuật cho các VSS. Các làng xóm và các VSS được chọn lựa cẩn thận. Tuy vậy, người dân từ những bộ lạc và đẳng cấp bị ép buộc nghiêm nhiên đủ tiêu chuẩn để trở thành thành viên. Các VSS bảo vệ rừng khỏi sự xâm lấn, chặn thả súc vật, ăn cắp và hoả hoạn, rồi phát triển rừng theo một chương trình hợp tác quản lý rừng. Bù lại, các VSS có quyền được hưởng tất cả các sản phẩm rừng (cả các sản phẩm ngoài gỗ cũng như thu nhập từ việc khai thác gỗ và tre nứa) với điều kiện họ phải đồng góp một nửa thu nhập cho việc phát triển rừng trong tương lai.

Năm 1992, chương trình này khởi đầu chậm bởi dân làng còn ngần ngại khi phải chịu trách nhiệm quản lý rừng. Thêm vào đó, cán bộ sở lâm nghiệp vẫn còn e dè về việc hợp tác quản lý rừng. Tuy nhiên, vào năm 1999, hơn 5.000 VSS đã quản lý trên 1,2 triệu hecta rừng thoái hoá của bang.

Kết quả thật ấn tượng và chương trình được nhân rộng rất nhanh. Rừng thoái hoá đã được hồi sinh, buôn lậu gỗ gần như đã chấm dứt và việc chặn thả gia súc được kiểm soát chặt chẽ. Ở những vùng đất do VSS quản lý, không còn việc xâm lấn đất rừng để làm nông nghiệp nữa. Nhiều dân làng giữ đầy lâm việc trong rừng và việc di cư ra ngoài đã giảm hẳn. Bảo quản đất trồng đã làm tăng mực nước ngầm ở nhiều nơi, qua đó làm tăng sản lượng nông nghiệp. Và cây trồng vật nuôi ở địa phương đã phát triển mạnh mẽ.

Nguồn: Venka Braman và Falconer 1999.

quyết định bởi khung cảnh thể chế - bao gồm sự quan tâm của tư nhân, những chuẩn mực và truyền thống địa phương - và bởi chất lượng của các cơ quan và thể chế của nhà nước và địa phương. Một phần của những thách thức đối với việc hợp tác quản lý là phải nhận diện được các đơn vị địa lý-xã hội có thể cùng nhau quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên.¹⁰⁰

Nhiều phương pháp đã được sử dụng để khắc

phục những trở ngại này. Việc khuyến khích sự tham gia của các đối tượng có liên quan là yếu tố thiết yếu: đảm bảo thời gian hợp đồng hợp lý và quyền sử dụng rừng,¹⁰¹ chuyển giao triết lý hơn chức trách quản lý rừng (chứ không phải chỉ có quyền sử dụng) sang cho các cộng đồng, chia sẻ lợi ích và sử dụng các công nghệ được xã hội chấp nhận để tạo ra một nguồn thu thoả đáng.¹⁰² Những cơ chế hiệu quả để giải quyết mâu thuẫn cũng rất quan trọng, đặc biệt khi nguồn sống của người sử dụng rừng lại phải cạnh tranh với các mục tiêu khác, chẳng hạn như bảo vệ tính đa dạng sinh học hoặc phát triển rừng bền vững.¹⁰³ Các hợp đồng giữa chính phủ, làng xã và những người hái củi ở Buôckin a Phaxô và Madagaxca đã quy định rõ ràng những tiểu nhóm người sử dụng nào được quản lý các hoạt động trong khu vực lưu vực sông hoặc rừng phòng hộ. Việc bảo đảm hiệu lực thực thi các hợp đồng trên cũng là điều trọng yếu. Ở các nước như Cộng hoà Séc, Ecuador, Cộng hoà Xiôvakia và Ucraina, những địa điểm bên ngoài vùng phòng hộ được quy hoạch lại để phù hợp với việc sử dụng đất vào những mục tiêu khác nhau.¹⁰⁴ Nếu năng lực kiểm soát và quản lý việc sử dụng nguồn lợi của địa phương đã bị xói mòn hoặc bị phá vỡ thì sự trợ giúp từ bên ngoài có thể giúp tăng cường và giám sát việc chia sẻ và quản lý tài nguyên.¹⁰⁵

Cũng như trong các thí dụ khác về sự tham gia của địa phương, bất bình đẳng xã hội có thể củng cố ảnh hưởng của các nhóm khá giả và có thể lực chính trị, hạn chế hơn nữa khả năng tiếp cận của các nhóm người khác.¹⁰⁶ Cụ thể, phụ nữ và người nghèo, những người bị lệ thuộc vào nguồn tài sản của làng xã dễ kiếm kế sinh nhai, có thể bị đẩy sâu hơn vào cảnh đói nghèo nếu họ bị gạt ra rìa.¹⁰⁷ Trong khi các nhóm quản lý rừng ở Andhra Pradesh đã thu hút thành công sự tham gia của phụ nữ, thì một vài chương trình ở các bang khác của Ấn Độ hiện vẫn chỉ cho phép một thành viên gia đình được tham gia - điều này thực tế đã loại trừ người phụ nữ. Ở một số làng xóm của Ấn Độ, phụ nữ bị cấm không được thu lượm bất cứ lâm sản gì tại những vùng phòng hộ.¹⁰⁸

Ngay cả khi phụ nữ không bị loại trừ, số lượng phụ nữ tham gia và ảnh hưởng của họ

trong các ban quản lý là rất thấp.¹⁰⁹ Một khuôn khổ chính sách và pháp lý thúc đẩy sự tham gia của những người sử dụng nghèo trong quản lý tài nguyên thiên nhiên có thể làm thay đổi hoàn cảnh trên.¹¹⁰ Thu hút đông đảo hơn sự tham gia của phụ nữ yêu cầu phải có các hoạt động nâng cao nhận thức để phá vỡ những lề thói xã hội đang ngăn trở người phụ nữ có một vai trò bình đẳng với nam giới.

Những vấn đề bổ sung cho hành động tập thể

Hãy nhớ lại ba nguyên tắc gây dựng tài sản cho người nghèo - nhà nước phân phối lại, cơ chế quản lý nhà nước có hiệu lực và sử dụng thị trường hiệu quả, và sự tham gia của người dân. Một hành động muốn hiệu quả thì nói chung phải áp dụng cả ba nguyên tắc này trong từng ngành hay từng lĩnh vực cụ thể. Phạm vi áp dụng từng nguyên tắc phụ thuộc vào thực trạng cơ cấu, loại hình hành động, tình hình quản lý nhà nước, mức độ thu hút được sự tham gia của người dân và bất bình đẳng xã hội. Lấy giáo dục làm thí dụ. Đã có trường hợp nhà nước tiến hành phân phối lại để cố gắng bảo đảm giáo dục cơ sở được bao cấp hay miễn phí cho tất cả mọi người. Việc cung cấp hiệu quả thường đòi hỏi phải thu hút được sự tham gia của rất nhiều đối tượng đang cung cấp dịch vụ dạy học - công cộng, tư nhân và các đoàn thể quần chúng. Và ở những khu dân nghèo, việc phụ huynh học sinh tham gia là rất quan trọng để mở rộng phạm vi, nâng cao chất lượng và tinh thần trách nhiệm.

Trong phần này, sự phối hợp hành động sẽ được minh hoạ rõ nét qua thí dụ về tài sản tự nhiên (đất) và cho hai loại tài sản vật chất (nước và vệ sinh đô thị). Tính chất bổ sung lẫn cho nhau ở đây hàm ý rằng cần phải có hành động trên nhiều mặt trận. Nhưng thứ tự ưu tiên phải phụ thuộc vào những gì mà người nghèo còn thiếu nhiều nhất so với cơ hội tiềm năng của họ. Ở những vùng nông thôn nghèo, đó có thể là cơ sở hạ tầng kinh tế cơ bản, đầu tư thâm canh đất, dịch vụ nước và vệ sinh, giáo dục và y tế cơ sở. Ở những khu ổ chuột thành thị thì đó lại có thể là cơ sở hạ tầng. Cần bảo đảm quyền sở hữu đất

đai thì lúc nào cũng là điều quan trọng ở cả hai vùng trên.

Tạo điều kiện cho việc quản lý nhà nước hiệu quả, thị trường năng động và sự tham gia rộng rãi của người dân trong cải cách ruộng đất

Cải cách ruộng đất đã trở thành một nội dung trong chương trình nghị sự về chính sách trong thập kỷ vừa qua, khi mà nhiều nước đang phát triển đã tiến xa hơn việc thực hiện các cuộc cải cách kinh tế vĩ mô để chuyển sang giải quyết những vấn đề về phân ứng yếu ớt ở cấp vi mô của cung trong nông nghiệp.¹¹¹ Rất dễ thấy là tại sao đất nông nghiệp lại là thứ tài sản then chốt đối với người nghèo nông thôn. Nhưng làm thế nào để bảo đảm khả năng tiếp cận đất đai, bảo đảm cho ai và theo những điều kiện nào hiện vẫn còn là một vấn đề nan giải.¹¹² Người nghèo, nhất là phụ nữ nghèo, thường không có quyền về đất đai. Vấn đề sở hữu đất đai vẫn còn rất tập trung và những cố gắng để nâng cao sự bình đẳng về đất đai thường gây ra mâu thuẫn.¹¹³ Một cách đi mới trong cải cách ruộng đất đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc liên kết các đối tượng có liên quan lại với nhau - những người không có đất và hiệp hội của họ, khu vực tư nhân (chủ đất), các tổ chức của chính phủ ở cấp trung ương và địa phương.

Có nhiều cách để bảo đảm khả năng tiếp cận đất đai - một số cách mang tính chính thức hoặc không chính thức, một số cách là tự phát và một số khác lại đòi hỏi sự can thiệp rộng của chính phủ.¹¹⁴ Nói chung, khả năng tiếp cận đất đai bảo đảm có thể có được thông qua chế độ sở hữu, thời hạn sử dụng đất hoặc quyền sử dụng đất theo luật tục.¹¹⁵ Quyền sở hữu là sự đảm bảo lớn nhất nhưng lại là yếu tố mà người nghèo và các nhóm bị loại trừ về mặt xã hội khác ít có khả năng giành được nhất. Người nghèo thường tiếp cận được đất đai thông qua thị trường cho thuê và các quyền sử dụng đất theo luật tục.¹¹⁶ Ở Ấn Độ, trong số khoảng 19% hộ gia đình nông thôn thuê đất thì hơn 90% là không có đất hoặc sở hữu rất ít đất.¹¹⁷ Khi đất đai tương đối nhiều hoặc người nghèo được tổ chức tốt và có ảnh hưởng lớn, họ có thể bảo đảm được khả năng

tiếp cận đất đai mà không cần tới quyền sở hữu hay đăng ký chính thức.¹¹⁸ Đây là trường hợp ở nhiều vùng Nam Sahara châu Phi, tuy rằng trong những thập kỷ vừa qua, tăng trưởng dân số và hội nhập thị trường đã đẩy nhanh việc chuyển sang quyền của cá nhân về đất đai.¹¹⁹

Hành động tập thể đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo khả năng tiếp cận đất đai an toàn đối với người nghèo. Cải cách ruộng đất nhằm nâng cao được sự bình đẳng và năng suất thông qua các chương trình do chính phủ hỗ trợ thường là cách làm được nghĩ đến đầu tiên (xem khung 3.8 ở chương 3). Tuy vậy, nhiều hành động khác có thể cải thiện được khả năng tiếp cận đất đai. Các chính sách và luật lệ quy định rõ ràng về quyền đối với đất đai và bảo vệ người nghèo trước nguy cơ tranh giành đất đai sẽ giúp tăng cường đáng kể khả năng của họ trong việc sử dụng đất làm tài sản thế chấp và đầu tư vào mảnh đất mà họ đang "sở hữu". Những thị trường cho thuê đất vận hành tốt có thể làm tăng hiệu suất sử dụng đất và giúp những người không có đất vươn lên trên "nấc thang nông nghiệp" để tiến tới có quyền sở hữu.¹²⁰ Việc hỗ trợ pháp lý cho người nghèo cho phép họ tạo được sức ép đối với những quyền lợi pháp lý của mình trên một mảnh đất. Tương tự, sự hỗ trợ của nhà nước đối với các tổ chức bảo vệ quyền của phụ nữ có thể là một công cụ đắc lực ở những nơi mà các chuẩn mực và tập quán xã hội bám sâu gốc rễ đang ngăn cản phụ nữ thực hiện quyền kiểm soát hữu hiệu đối với đất đai, cho dù đã có những điều khoản pháp lý trao cho họ những quyền như vậy (chương 7).¹²¹

Những cố gắng cải cách ruộng đất thường thất bại bởi chúng chỉ dựa vào mỗi mình chính phủ. Những cách đi mới nhấn mạnh vào cơ chế điều chỉnh liên tục trong việc tiếp cận đất đai, dựa nhiều hơn vào các hình thức tiếp cận đất đai truyền thống và sử dụng thị trường đất đai rộng rãi hơn.¹²² Braxin, Côlômbia, Philippin và Nam Phi đang thử nghiệm các thoả thuận phân cấp, dựa vào cộng đồng và xuất phát từ phía cầu giữa các đối tượng có liên quan để tìm ra những cách đi ít gây ra sự chống đối nhất, nhằm cải thiện khả năng tiếp cận đất đai.

Cải cách ruộng đất theo thoả thuận kiểu như

vậy dựa rất nhiều vào kinh nghiệm thu được từ những cố gắng cải cách ruộng đất trước đây và dựa vào những mặt thành công của các quỹ xã hội xuất phát từ phía cầu. Cuộc cải cách này đã đề cập cả phía cung lẫn phía cầu. Những chủ đất được trả tiền mặt chứ không phải là công trái chính phủ có tỷ lệ chiết khấu cao như đã làm trong quá khứ. Những người thụ hưởng được nhận trợ cấp cho các khoản đầu tư nâng cao năng suất, vì kinh nghiệm đã chỉ ra rằng, trừ phi những người nhận đất có thể sử dụng đất một cách hiệu quả, bằng không thì cải cách sẽ rất hạn chế.¹²⁸

Cách làm theo thoả thuận này có một vài bộ phận cấu thành rất sáng tạo, như đã thu hút mạnh mẽ chính quyền và các cộng đồng địa phương vào việc tổ chức chuyển giao đất và hỗ trợ những người thụ hưởng - và bảo đảm tính minh bạch cao độ (khung 5.12). Ở Côlômbia, các vùng đô thị phải phát triển một kế hoạch toàn diện để xác định những người bán đất và thụ hưởng tiềm năng, và kế hoạch này sẽ được nhân rộng để tránh tham nhũng. Những người thụ hưởng tiềm năng được giúp đào tạo về quản lý nông trại và hỗ trợ triển khai các kế hoạch sử dụng đất. Những kế hoạch này sau đó phải được các cuộc họp tập thể của hội đồng thành phố thông qua.¹²⁹ Những người thụ hưởng được các hội đồng quốc gia, vùng hoặc bang hỗ trợ nhằm hướng dẫn kỹ thuật và giúp giải quyết những trở ngại về mặt hành chính.

Những kết quả đạt được từ phương thức dựa vào cộng đồng rất khả quan. Tuy nhiên, vẫn còn quá sớm để đánh giá đầy đủ loại cải cách mới này. Trong khi cải cách ruộng đất theo thoả thuận bị chỉ trích về một số mặt, trong đó có việc chúng tạo ra gánh nặng cho những người thụ hưởng với các khoản vay mà họ không thể hoàn trả và việc cố gắng thay thế cải cách ruộng đất theo kiểu tịch thu, việc điều chỉnh cách làm này phải tìm cách giải quyết vấn đề đó và nhiều vấn đề khác. Một vấn đề khác nữa là chi phí. Tuy rằng ở Braxin và một vài nơi khác, cách làm này đã tiết kiệm được tới 40% so với cải cách theo kiểu tịch thu đất đai, nhưng nó vẫn đòi hỏi rất nhiều khoản chi tiêu của nhà nước.¹²⁵ Hiệu lực của cách làm này cần phải được đánh giá cùng với các công cụ khác nhằm giảm đói nghèo.¹²⁶

Khung 5.12

Hướng đi mới trong cải cách ruộng đất ở Braxin

Kể từ giữa những năm 1960, Braxin đã quốc hữu hoá và phân phối lại ruộng đất và đã tạo ra một số lượng những người thụ hưởng đáng kể, tuy chi phí vẫn còn cao và chất lượng không đồng đều.

Để nâng cao chất lượng, giảm chi phí và đẩy nhanh tốc độ cải cách, từ năm 1997, chính phủ của năm bang miền Đông Bắc đã tiến hành một chương trình thí điểm về cải cách ruộng đất theo thoả thuận, phân cấp và xuất phát từ địa phương. Chương trình này đã cho những người nông dân không có đất (những người lính canh, thuê đất, người lao động không có đất, người cho thuê sức lao động) hoặc những nông hộ nhỏ, những người tự tập hợp nhau lại trong các hiệp hội những người thụ hưởng, được vay tiền để mua đất. Những hiệp hội này cần phát hiện ra những chủ đất muốn bán đất cho họ, và cách này sẽ hỗ trợ cho những cuộc thương thảo trực tiếp giữa chủ đất và các hiệp hội và hạn chế sự can thiệp của chính phủ.

Chương trình thí điểm này cũng tái trợ cho các dự án nâng cao năng suất của cộng đồng do hiệp hội những người thụ hưởng xác định, dựa trên các dự án giảm đói nghèo được thiết kế tốt trong năm bang. Tinh thần của các dự án này là hiệp hội những người thụ hưởng là nơi lý tưởng nhất để xác định, xếp hạng và thực hiện đầu tư, dựa trên sự hỗ trợ kỹ thuật nếu cần.

Chương trình có ba thành phần mang tính trợ cấp, chiếm 50% chi phí về đất: trợ cấp ngầm định trong lãi suất, trợ cấp trong việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng bổ sung và trợ cấp lắp đặt. Đất đai được cấp một loại tín dụng với thời hạn tối đa là 20 năm. Đất đai sẽ bảo đảm cho khoản vay, nhưng phải đáp ứng được một loạt các yêu cầu, như phải được định giá tương ứng với mức giá hiện hành trên thị trường địa phương. Ví có mức trợ cấp tối đa trên mỗi đầu gia đình thụ hưởng và trợ cấp đầu tư cho cơ sở hạ tầng là khoản trợ cấp cho phần chi phí còn lại nên các hiệp hội có động lực để mua đất với giá rẻ nhất có thể được.

Tuy lượng gia đình thụ hưởng hãy còn thấp (khoảng 10.000 gia đình trong 390 dự án), nhưng chương trình thí điểm này đã tạo được động lực và thành công của chương trình này đã khiến chính phủ trung ương quyết định nhân rộng chương trình trên toàn quốc. Bên cạnh chương trình quốc hữu hoá rộng rãi, chương trình mới này đã nhằm vào việc mua các loại tài sản mà về mặt pháp lý không thể tịch thu được.

Nguồn: Deininger sắp ấn hành.

Cung cấp nước và dịch vụ vệ sinh cho người nghèo thành thị

Chất thải chảy qua ngay trước nhà và khi trời mưa thì nước tràn vào tận nhà, khiến anh phải đưa đồ đạc lên cao... rác rưởi kéo theo cả sâu bọ. Ở đây, chúng tôi có chuột, gián, nhện, rắn và bò cạp

*- Trích từ một nhóm thảo luận
Nova California, Brazil*

Để cải thiện các dịch vụ về nước và vệ sinh cho những người dân thành thị, chính phủ và chính quyền thành phố khắp nơi trên thế giới đã khai thác nhiều phương thức khác nhau để thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, các vùng lân cận và các nhóm đoàn thể quần chúng. Những tác nhân này đã phối hợp cùng nhau để tìm cách cung cấp dịch vụ có chất lượng cho người tiêu dùng nghèo, trong khi vẫn bảo đảm bền vững về mặt tài chính.

Các dịch vụ về nước và vệ sinh từ trước đến nay là do các cơ sở của nhà nước cung cấp. Tuy có những trường hợp ngoại lệ, nhưng một số nước đang phát triển vẫn cố gắng đi tìm một hình mẫu có kết quả hoạt động bền vững, vững mạnh trong số các cơ sở cung cấp dịch vụ công cộng về cấp thoát nước. Động cơ khuyến khích kém và những khó khăn trong việc che chắn cho các quyết định quản lý khỏi bị can thiệp chính trị đã khiến nhiều cơ sở cung cấp dịch vụ công cộng bị lâm vào cái vòng luẩn quẩn của dịch vụ kém, mức độ sẵn sàng thanh toán của người sử dụng thấp và công tác bảo dưỡng không được duy trì thường xuyên. Vì không thể cung cấp theo kịp tốc độ gia tăng nhu cầu do dân số thành thị tăng nên các gia đình nghèo buộc phải tự tìm cách xoay sở cho mình. Ở nhiều nước, những người bán nước lẻ phi chính thức và các nhà cung cấp dịch vụ vệ sinh nhỏ đã vươn được tới các khu đô thị nghèo chưa được hưởng các dịch vụ công cộng của nhà nước. Ở các thành phố Tây Phi, các doanh nghiệp độc lập cung cấp cho phần lớn các gia đình nghèo (khung 5.13). Tương tự, ở Guatemala City và Lima, Peru, là hai nơi đều có các công ty cung cấp dịch vụ công cộng lớn, đa số các gia đình phụ thuộc vào các nhà cung cấp tư nhân phi chính thức.¹²⁷ Tuy các cơ sở cung cấp

Khung 5.13

Các doanh nghiệp Tây Phi đi đầu trong cung cấp dịch vụ nước sạch và vệ sinh cho người nghèo thành thị

Những cơ sở cung cấp nước sạch và vệ sinh độc lập của châu Phi cho rằng thị trường đã tìm thấy cách giải quyết có lợi cho tất cả mọi người: cho những nhà cung cấp, các cơ sở dịch vụ công cộng và, hơn tất cả, cho những khách hàng thu nhập thấp. Những nghiên cứu mới đây ở bảy thành phố Tây Phi cho thấy, một nửa số dân đã dựa vào những nhà cung cấp nước tư nhân độc lập và ít nhất ba phần tư dân cư trồng cây vào những nhà cung cấp vệ sinh độc lập. Dựa vào vùng đô thị, các nhà cung cấp dịch vụ độc lập đã phục vụ cho 85% các vùng lân cận có thu nhập thấp và eo hẹp. Đồng thời, họ cũng phục vụ cả những gia đình khá giả.

Những nhà cung cấp dịch vụ vệ sinh độc lập hoạt động không cần một chức năng hay một thoả thuận chính thức với chính quyền địa phương, bao gồm những cơ sở nhỏ, phi chính thức cũng như một số ít khác đã phát triển và trở thành "pháp nhân". Các nhà cung cấp dựa vào mối quan hệ thân thiện với khách hàng, bởi hoạt động của họ hoàn toàn theo sự dẫn dắt của phía cầu. Khả năng thanh toán của người sử dụng và cạnh tranh giữa những nhà cung cấp sẽ quyết định giá cả.

Các nhà cung cấp dịch vụ vệ sinh độc lập thu phí cao hơn các công ty công cộng được trợ cấp. Tuy nhiên, các công ty công cộng hiếm khi tự bù đắp được chi phí hoạt động của mình - không nói đến chi phí lắp đặt hệ thống cống thải. Và những nhà cung cấp độc lập nói chung đáng tin cậy và nhạy bén với yêu cầu của khách hàng. Họ đã kéo dài thời hạn cho nợ tiền (ít nhất là vài ngày) và rải việc thu tiền ra nhiều ngày hoặc nhiều tuần, để những khách nghèo dễ dàng thanh toán hơn nhiều so với các hoá đơn ba tháng một lần của các công ty công cộng.

Nguồn: Solo 1999.

địa phương có thể sẽ đắt hơn so với các cơ sở cung cấp công cộng, nhưng các gia đình sẽ khốn đốn hơn nếu không có họ.

Từ đầu thập kỷ 1990, ở những nước đang phát triển, sự tham gia của tư nhân trên diện rộng vào lĩnh vực dịch vụ nước sạch và vệ sinh đã có bước tiến đáng kể, phản ánh nguyện vọng được cung cấp dịch vụ tốt hơn với giá thành hạ hơn - bao gồm cả dịch vụ cho những khu đô thị lân cận nghèo.¹²⁸ Sự tham gia của tư nhân có thể mở rộng phạm vi phục vụ và khiến cho các hoạt

động cung cấp dịch vụ công cộng hiệu quả hơn, và các kết quả ban đầu là rất đáng khích lệ. Phạm vi phục vụ đã tăng lên rất nhanh và trong một số trường hợp, mức phí đã giảm (như ở Manila, Philippin). Hệ thống cấp nước ở Cốt Divoa, nơi thực hiện việc nhượng quyền khai thác cho tư nhân đầu tiên ở Nam Sahara châu Phi, đã hoạt động tốt hơn hệ thống cấp nước ở các thành phố khác của Tây Phi.¹²⁹

Tuy nhiên, sự tham gia của tư nhân trên quy mô lớn trong dịch vụ nước sạch và vệ sinh tự nó không có nghĩa là dịch vụ đối với người nghèo đã tốt hơn. Trừ khi được tổ chức tốt, nếu không các hợp đồng sẽ né tránh việc mở rộng dịch vụ cho các vùng có thu nhập thấp và hình thành nên các độc quyền địa phương. Các hợp đồng thường áp đặt cơ cấu tính phí và ấn định phí lắp đặt tách rời khỏi chi phí lắp đặt thực tế. Những đặc điểm này đã không khuyến khích việc nhượng quyền cung ứng dịch vụ cho các vùng có thu nhập thấp.¹³⁰ Ở Guayaquil, Ecuador, tiền nước sinh hoạt không bù được chi phí đi thu tiền. Tất cả các trường hợp lắp đặt mới, cho dù đã được trợ cấp hoàn toàn, vẫn gây ra thất thoát nguồn thu trong dịch vụ công cộng.¹³¹ Để phục vụ tốt hơn cho các gia đình có thu nhập thấp, các hợp đồng nhượng quyền ở Buenos Aires, Áchentina và La Paz-El Alto, Bolivia đã được xây dựng lại, dựa trên sự thương thảo giữa chính quyền và các nhà cung cấp tư nhân và đóng góp đầu vào của những đối tượng liên quan ở địa phương.

Định giá hợp lý là yếu tố then chốt trong chính sách hỗ trợ người nghèo.¹³² Cho dù các cơ sở cung cấp dịch vụ công cộng về nước sạch và vệ sinh do tư nhân hay nhà nước quản lý thì những cơ sở thành công nhất trong việc mở rộng dịch vụ này đều xác định mức giá đủ bù đắp được chi phí. Các mức giá như vậy có thể làm tăng khả năng tiếp cận của các gia đình có thu nhập thấp, thông qua việc thu hút đầu tư tư nhân để mở rộng cung cấp và nâng cao chất lượng. Chúng cũng có thể chấm dứt các khoản trợ cấp chung chung của chính phủ, vốn chủ yếu rơi vào những người không nghèo, giải phóng các nguồn lực chung để dành cho việc trợ giúp có định hướng tốt hơn cho người nghèo. Mặc dù xu hướng chung trong lĩnh vực nước sạch và dịch vụ vệ sinh là tiến tới bù đắp được

chi phí nhiều hơn, nhưng các chính phủ có thể bảo đảm cho người nghèo tiếp cận dễ dàng hơn bằng cách trợ cấp việc kết nối mạng lưới, hoặc ở những nơi mà việc tiếp cận mạng lưới dễ dàng thì sử dụng biểu phí tăng dần theo định mức được thiết kế hợp lý.¹³³

Các biện pháp bổ sung để làm lợi cho các hộ gia đình nghèo và thu hút đầu tư tư nhân vào dịch vụ nước sạch và vệ sinh bao gồm việc đơn giản hoá các hợp đồng, tinh giản một số chức năng điều tiết và tăng cường khả năng dự đoán về tính tùy tiện trong điều tiết.¹³⁴ Việc đưa ra các quy định - đặc biệt là để làm giảm quyền lực độc quyền - cũng rất quan trọng đối với các kết quả có lợi cho người nghèo.¹³⁵ Các quy định thúc đẩy cạnh tranh thông qua việc cho phép thâm nhập dễ dàng hơn, kể cả đối với các nhà cung cấp không truyền thống, và thay đổi các tiêu chuẩn dịch vụ cho phù hợp với nhu cầu địa phương - chẳng hạn như chú trọng vào việc cung cấp nước có thể uống được ngay hơn là dựa vào các định mức xây dựng kỹ thuật đề ra theo tiêu chuẩn của các nước công nghiệp.¹³⁶

Một điều quan trọng nữa là phải thu hút được sự tham gia của những người sử dụng và các tổ chức địa phương trong việc phác thảo các phương án lựa chọn của khu vực tư nhân, có tính đến nguyện vọng của người sử dụng - và tăng cường sự có mặt của nhiều nhà cung cấp dịch vụ khác nhau. Đây là phương pháp của Chương trình Vệ sinh và Nước sạch - một sự hợp tác giữa các nhà tài trợ, chính phủ và các tổ chức phi chính phủ, tập trung vào các vùng nông thôn nghèo và ngoại ô thành phố. Tùy từng bối cảnh cụ thể, cách làm nhằm đáp ứng nhu cầu này phải được điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện địa phương. Chương trình Prosanear của Brazil (Chương trình Vệ sinh và Nước sạch cho dân cư thành thị có thu nhập thấp) tuân theo sáu nguyên tắc về cung cấp các dịch vụ nước sạch và vệ sinh bền vững cho các hộ gia đình nghèo (xem khung 5.14).

Một cách làm tương tự đã nhằm vào mục tiêu phục vụ cho 35 thị trấn trong một dự án vệ sinh và nước sạch đô thị ở Philippin. Cộng đồng địa phương quyết định tham gia (vay tiền từ Ngân hàng Phát triển của Philippin) sau khi tham khảo ý kiến rộng rãi của người tiêu dùng,

Khung 5.14**Nước sạch và dịch vụ vệ sinh bền vững cho người nghèo thành thị ở Braxin**

Giai đoạn đầu của Prosanear (1992-1997) là giai đoạn học hỏi để rút ra được sáu nguyên tắc chủ đạo cho việc cung cấp bền vững nước sạch và vệ sinh cho các khu đô thị lân cận nghèo ở Braxin:

- Xúc tiến sự tham gia của cộng đồng địa phương ngay từ thời kỳ soạn thảo dự án.
- Đảm bảo các quy tắc bù đắp chi phí và trợ cấp đều rõ ràng và minh bạch.
- Đưa ra các thoả thuận dài hạn và chính thức cho hoạt động vận hành và bảo hành hệ thống, coi đó là một bộ phận không tách rời trong thiết kế dự án.
- Thảo luận với các cộng đồng tất cả các phương án kỹ thuật khả thi và chi phí của chúng.
- Phối hợp các dự án với kế hoạch phát triển đô thị của chính quyền địa phương ngay từ bước chuẩn bị đầu tiên.
- Khẳng định rằng chính quyền địa phương hết sức quyết tâm gắn bó với dự án và với việc giảm đói nghèo.

Nguồn: Kalekura và Bakalian 1998.

thị trường và hội đồng thành phố. Phí dịch vụ được dùng để hoàn trả các khoản vay và bù đắp chi phí vận hành và bảo dưỡng. Việc thu hút được người sử dụng, cùng với quá trình ra quyết định của chính quyền địa phương về vấn đề tham gia của người dân, dường như là một sự đảm bảo cho quyền sở hữu, vốn rất cần thiết để củng cố triển vọng cho sự phát triển bền vững lâu dài.

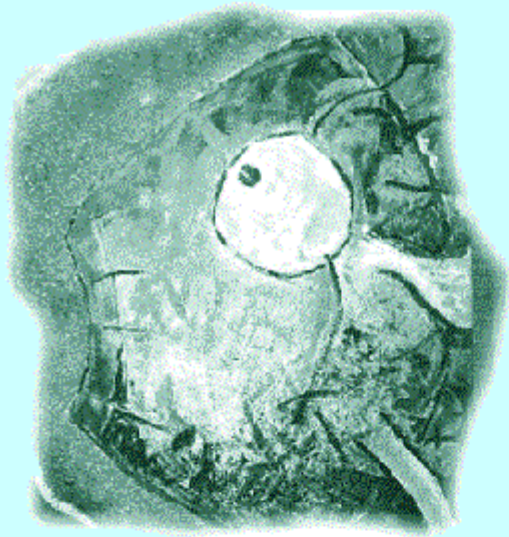
• • •

Tài sản mà người nghèo nắm giữ - hoặc có khả năng tiếp cận - trực tiếp đóng góp vào phúc lợi của họ và có tác động mạnh mẽ tới triển vọng thoát nghèo của họ. Các tài sản con người, vật chất, tự nhiên, tài chính và xã hội có thể cho phép người nghèo tận dụng được cơ hội để phát triển kinh tế và xã hội (cũng như nếu thiếu chúng có thể cản trở sự phát triển này). Xây dựng tài sản cho người nghèo có thể củng cố địa vị kinh tế, chính trị và xã hội của họ, cũng như quyền kiểm soát của họ đối với cuộc sống của chính mình. Tài sản sẽ tăng cường quyền lực cho người nghèo. Và tài sản giúp người nghèo chế ngự rủi ro (chương 8 và chương 9). Tuy có mối quan hệ nhân quả hai chiều giữa cơ cấu chính trị - xã hội và các tài sản của người nghèo, nhưng có thể trước hết cần khắc phục cơ cấu xã hội non yếu hoặc có tính chất loại trừ người nghèo để tạo dựng tài sản cho họ (chương 7).

Hành động tập thể là yếu tố quan trọng để mở rộng tài sản cho người nghèo và để khắc phục những bất bình đẳng tài sản - nhất là trong việc phân phối tài sản con người. Sử dụng đặc lực quyền lực phân phối lại của nhà nước và thu hút sự tham gia của các đối tượng đa dạng khác nhau (các tổ chức đoàn thể quần chúng, thị trường và nhà nước) và những người có liên quan trong cung cấp dịch vụ là điều cốt yếu cho việc này. Việc mở rộng tài sản cho người nghèo chính là điểm cốt lõi trong việc mang lợi ích của tăng trưởng đến với người nghèo nhanh hơn. Và điều này cũng có thể thúc đẩy tăng trưởng (chương 3).

PHẦN III

Tăng cường
quyền lực



CHƯƠNG 6

Để các thể chế nhà nước thích ứng hơn với người nghèo

Đói nghèo không phải là kết quả của riêng các quá trình kinh tế, mà nó là kết quả của sự tác động qua lại giữa các lực lượng kinh tế, chính trị và xã hội. Đặc biệt, nó là sản phẩm của tinh thần trách nhiệm và khả năng thích ứng của các thể chế nhà nước.¹

Như chúng ta sẽ thấy trong chương này, nhà nước sẽ phục vụ nhân dân tốt hơn, đặc biệt là người nghèo, nếu như:

- Các cơ quan hành chính thực hiện các chính sách một cách có hiệu quả, có tinh thần trách nhiệm và nhiệt tình đối với dân chúng, nạn tham nhũng, quấy nhiễu được hạn chế và quyền lực của chính phủ được dùng để phân phối lại nguồn lực vào các lĩnh vực đem lại lợi ích cho người nghèo (chương 5).
- Hệ thống pháp luật khuyến khích tính công bằng pháp lý và tạo điều kiện cho người nghèo có thể tiếp cận được.
- Chính quyền trung ương và địa phương tạo

ra các cơ chế phân cấp cho người dân tham gia rộng rãi vào quá trình cung cấp dịch vụ công cộng và giảm thiểu sự lũng đoạn của tầng lớp có thế lực ở địa phương.

- Chính phủ hậu thuẫn về chính trị cho các hành động của quần chúng chống lại đói nghèo thông qua việc tạo ra một môi trường thuận lợi cho các liên minh, hành động ủng hộ người nghèo, khuyến khích sự phát triển các hiệp hội của người nghèo và làm tăng thêm năng lực chính trị của người nghèo.
- Các thể chế chính trị phải tôn trọng luật pháp, cho phép phát biểu chính kiến và khuyến khích người nghèo tham gia vào các tiến trình chính trị.

Bộ máy hành chính nhà nước và giảm đói nghèo

Thật là khó để chọn được một người phù hợp trong cộng đồng và khi bạn chọn được một

người như vậy rồi thì anh ta nói rằng, “tôi rất lấy làm tiếc rằng tôi không thể giúp anh được”

Trích từ một nhóm thảo luận, Zanica, Bôxni và Hécxgôvina

Tại phần lớn các nước đang phát triển, người nghèo gặp nhiều khó khăn khi cần sự phục vụ nhanh chóng và hiệu quả từ các cơ quan hành chính nhà nước (khung 6.1). Để thay đổi tình trạng này, bước đầu tiên là phải tăng cường năng lực cho các cơ quan hành chính công. Các công chức cũng cần một khung pháp lý để kiểm soát, với các biện pháp khuyến khích họ làm việc và những cơ chế bảo đảm tinh thần trách nhiệm và sự nhiệt tình đối với khách hàng, kể cả những người nghèo². Một cơ cấu tổ chức được thiết kế yếu kém sẽ sản sinh ra tính phi hiệu quả, nạn tham nhũng và thường gây thiệt thòi cho người nghèo.

Khung 6.1

Người nghèo thường bị các công chức quấy nhiễu

Phụ nữ và nam giới tham gia vào nghiên cứu *Tiếng nói của người nghèo* nói rằng, các công chức thường đối xử lạnh nhạt với họ. Họ đã đưa ra rất nhiều thí dụ về sự phạm tội, lạm dụng, tham nhũng mà họ gặp phải trong quá trình tiếp xúc với các thể chế công cộng, và cũng nêu lên rằng họ hầu như không thể trông cậy vào hệ thống pháp lý. Trong khi miêu tả những lần tiếp xúc của họ với các thể chế công cộng, người nghèo cũng đã nói lên sự tủi hổ và sỉ nhục mà họ phải chịu đựng khi bị đối xử một cách trịch thượng, thô lỗ và bị khinh rẻ.

Khi họ giúp đỡ anh, họ coi anh như là kẻ ăn xin... nhưng chúng tôi đâu phải là kẻ ăn xin... chúng tôi cũng đóng thuế... Cần phải có sự minh bạch trong các hành động của chính phủ, tiền đóng thuế cần phải được sử dụng một cách đúng đắn. ... Họ nghĩ ra các công trình xây dựng vô dụng để tước đoạt tiền của chúng tôi.

Một người đàn ông nghèo, Vila Junqueira, Brazil

Một số thì tiếp chúng tôi, còn những người khác thì không. Thật là tồi tệ... Họ luôn luôn lợi dụng... Họ coi chúng tôi như chó... Chính quyền sở tại chỉ phục vụ những người khá giả...

Trích từ một nhóm thảo luận, Esmeraldas, Ecuador

Hướng hành động của nhà nước vào các ưu tiên xã hội

Tại phần lớn các nước, khu vực công thường theo đuổi các hoạt động không thể giải thích được về mặt xã hội, và trong một số trường hợp đã tạo ra đặc lợi cho các tầng lớp có thế lực. Trong hai thập kỷ vừa qua, do xã hội và các chính phủ đã dần dần nhận thức được vấn đề này, họ đã phát động các cuộc cải cách khu vực công cộng để hướng các hành động và chương trình công cộng vào các ưu tiên xã hội và làm tăng năng lực của chính phủ trong công cuộc giảm đói nghèo.

Cải cách và hiện đại hoá khu vực công cộng có một tiềm năng rất lớn để giảm đói nghèo, nếu như chúng được xem như cốt lõi của chiến lược phát triển để xác định thứ tự ưu tiên một cách rõ ràng cho các hành động chung. Cơ cấu và chức năng tổ chức của khu vực công cộng cần phải được hợp lý hoá để cải thiện việc phân phối nguồn lực cho các chương trình có tính ưu tiên

Các nhân viên của Ban trợ giúp xã hội rất mất lịch sự, thậm chí còn thô bạo đối với những người tới từ các làng xã. Tôi tới đó vì lợi ích của các con tôi. Tôi đã phải chờ đợi hơn hai tiếng đồng hồ và họ đối xử với tôi rất tồi tệ. Nếu tôi khóc và gào lên rằng con tôi bị ốm thì họ sẽ đưa cho tôi một vài thứ nhưng cũng chỉ họa hoằn.

Một phụ nữ, Novy Gorodok, Liên bang Nga

Chúng tôi từ nông thôn thức dậy vào lúc 6 giờ sáng để đi xe buýt công cộng. Chúng tôi tới đó. Chúng tôi tới bệnh viện khám bệnh. Bạn đến vào lúc 8 giờ sáng hoặc một lúc nào đó, nhưng phải trước một giờ chiều. Bạn kẹt lại đó cho tới tận chiều mà không được ăn, uống... bạn phải chịu đợi hàng giờ đồng hồ. Bạn lại phải quay về trước khi bác sĩ khám cho bạn. Bạn lái chuyển xe buýt. Bạn phải tìm một cách khác nào đó để về nhà...

Một người mẹ 25 tuổi, Los Jurjes, Argentina

Chúng tôi thà tự chữa bệnh cho mình còn hơn đi đến bệnh viện, nơi mà nhân viên y tế trong lúc giận dữ có thể sẽ tiêm nhầm thuốc cho chúng tôi.

Một thanh niên nghèo từ Kitui, Tanzania

xã hội cao và có khả năng giảm đói nghèo lớn. Điều quan trọng nhất là phải tinh giản bộ máy hành chính tới một quy mô hợp lý, đồng thời tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước và các chương trình công cộng hiện có.

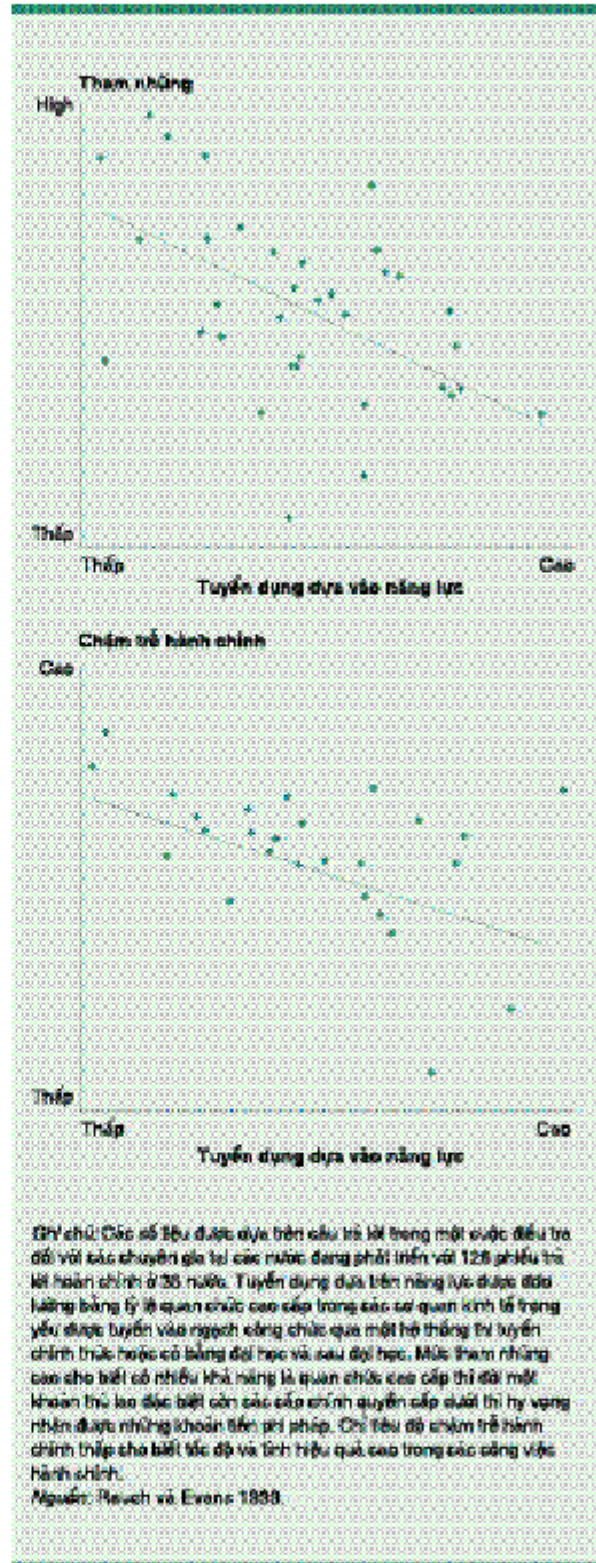
Ngoài việc hợp lý hoá cơ cấu khu vực công cộng, cần cải tiến hệ thống quản lý công, sao cho các chương trình công cộng hoạt động một cách có hiệu quả hơn và có tinh thần trách nhiệm cao hơn. Tạo điều kiện cho các tổ chức dân sự tham gia vào quá trình lập kế hoạch, theo dõi và đánh giá các chương trình và chính sách công cộng cũng hết sức quan trọng để đảm bảo đạt được tiến bộ đều đặn, phân đấu theo hướng đạt tới một nhà nước có trách nhiệm và hết sức nhạy bén.

Tạo điều kiện thuận lợi và động viên bộ máy hành chính nhà nước

Việc tạo ra các động lực đúng đắn, khuyến khích tính hiệu quả sẽ làm cho quá trình cung cấp dịch vụ công cộng trở nên thuận lợi hơn. Các biện pháp khuyến khích cơ bản bao gồm việc tuyển dụng dựa trên năng lực, phân công trách nhiệm rõ ràng, có chế độ thưởng theo kết quả công việc, và cách ly khỏi các áp lực chính trị thái quá.⁶ Cùng với các nhà kỹ trị lành nghề và sự cộng tác chặt chẽ với cộng đồng doanh nghiệp, những biện pháp trên đã tạo nên cái gọi là “nhà nước phát triển”.⁴

Việc tuyển dụng dựa trên năng lực là một bước tiền quan trọng trong quá trình nâng cao hiệu quả hành chính. Khi mà thói chuyên quyền hoặc dựa trên các mối quan hệ quen biết còn tồn tại, thì việc động viên khuyến khích các nhân viên làm việc có hiệu quả là một điều hết sức khó khăn.⁶ Phân tích ở nhiều nước đã chứng tỏ rằng việc tuyển nhân viên dựa trên năng lực sẽ giúp hạn chế nạn tham nhũng và giảm thiểu thời gian chậm trễ (hình 6.1). Việc đề bạt dựa trên thành tích cũng là một biện pháp song còn để khuyến khích nhân viên. Nếu như các nhân viên nhìn thấy ít khả năng thăng tiến hoặc việc đề bạt không gắn với thành tích thì họ sẽ không có động cơ để phấn đấu. Điều quan trọng là phải khuyến khích một thói quen đánh giá giữa các nhân viên và cơ quan. Một điểm hết sức quan trọng nữa để đạt được hiệu quả cao là giao công

Hình 6.1
Tuyển dụng nhân viên vào các cơ quan nhà nước dựa trên năng lực có liên quan đến việc giảm tham nhũng và sự chậm trễ hành chính



việc rõ ràng và dễ theo dõi, cùng với một mức lương cạnh tranh. Tiền lương của công chức thấp hơn rất nhiều so với mức thù lao ô khu vực tư nhân, và điều đó đã ảnh hưởng xấu tới động cơ làm việc và khuyến khích tham nhũng.⁶

Việc giám sát luật pháp đối với giới lãnh đạo, được tiến hành theo các thủ tục minh bạch, là một phần quan trọng trong việc giám sát và nâng cao tính hiệu quả. Bộ máy hành chính nhà nước cũng cần phải được các nhà lãnh đạo chính trị hậu thuẫn và giám sát tích cực. Các cuộc điều tra tại nhiều nước đang phát triển đã cho thấy rằng hiệu quả làm việc của các nhân viên hành chính nhà nước được cải thiện rõ rệt nếu họ biết rằng công việc của họ đang bị các đại biểu dân cử theo dõi chặt chẽ. Tuy nhiên, đôi khi quá trình này lại quay ra phục vụ cho mục đích cá nhân hoặc ngẫu hứng của các đại biểu dân cử, và điều này gây ra một sự can thiệp chính trị thái quá. Chất lượng dịch vụ công cộng giảm sút nếu như các nhân viên phải lo làm vừa lòng cấp trên của họ nhiều hơn là chịu trách nhiệm trước những người dân mà họ phục vụ.⁷

Để khu vực công cộng nhạy bén hơn trước yêu cầu của khách hàng

Có rất nhiều phương thức để cải thiện việc cung ứng các dịch vụ công cộng. Một phương thức quan trọng là đơn giản hoá các thủ tục và làm cho chúng trở nên minh bạch trước các khách hàng. Tại Philippin, nhiều cơ quan nhà nước đã tinh giản các thủ tục để hạn chế tham nhũng. Khi bắt đầu giao dịch, khách hàng được nhận một danh mục các giấy tờ cần nộp và một thời gian biểu cho biết thời gian xử lý sẽ mất bao lâu và một biểu phí.⁸ Tổng quát hơn, đơn giản hoá và cải tiến các hệ thống pháp lý và thuế cùng với việc tư nhân hoá các doanh nghiệp nhà nước có thể làm giảm cơ hội và mức độ tham nhũng.

Một biện pháp quan trọng khác là quảng bá thông tin để người dân có thể giám sát các dịch vụ công cộng. Sử dụng báo chí và các nguồn thông tin đại chúng khác để truyền bá thông tin về phân bổ và chi tiêu ngân sách sẽ cho phép người dân kiểm soát tinh thần trách nhiệm của các công chức, làm giảm tính thiếu hiệu quả và nạn tham nhũng. Ở Uganda, khi mà tỷ lệ học tiểu học không được cải thiện, mặc dù ngân sách

dành cho việc này tăng lên đáng kể, người ta đã tiến hành một cuộc điều tra học đường để xem xét chi tiêu trong lĩnh vực giáo dục tiểu học. Cuộc điều tra này đã cho thấy, việc phân bổ ngân sách sẽ trở nên vô nghĩa nếu như các thể chế và việc kiểm soát của quản chúng yếu kém: trong vòng từ năm 1991-1995, trung bình chỉ có chưa tới 30% số tiền chi cho giáo dục tiểu học, không kể trả lương, là đến được các trường. Kể từ đó, Chính phủ Uganda đã cải thiện được tình hình bằng cách tăng cường trao đổi thông tin trong hệ thống này. Chính phủ đã có bước đột phá khi thông báo thường xuyên trên báo đài trong khu vực về các khoản kinh phí của nhà nước được chuyển tới từng quận huyện và niêm yết thông tin về các khoản kinh phí phân bổ về từng trường. Một cuộc điều tra tiếp theo vào năm 1999 đã cho thấy sự tiến bộ vượt bậc so với năm 1995, với việc các trường nhận được gần như 100% số kinh phí không kể trả lương.⁹

Tăng cường trao đổi thông tin giữa các công chức với khách hàng là một trong các biện pháp quan trọng. Tại nhiều nước đang phát triển, bộ máy hành chính chỉ có những cơ chế yếu kém để tìm hiểu và đáp ứng nhu cầu của khách hàng. Ở Ấn Độ, các "phiếu góp ý" về dịch vụ công cộng tại vùng Bangalores đã cho thấy rằng sự phản hồi của công chúng có thể làm cho các cơ quan nhà nước có trách nhiệm hơn như thế nào. Được một nhóm các công dân nhiệt huyết khởi xướng vào năm 1993, "phiếu góp ý" đã phản ánh các nhận xét của nhân dân về chất lượng dịch vụ công cộng được cung cấp trong thành phố. Những người trả lời tập trung vào các cơ quan mà họ đã từng đến để giải quyết vướng mắc hoặc để được phục vụ, rồi xếp hạng các cơ quan này theo mức độ thoả mãn của họ và thời gian họ đã phải tiêu tốn. Các kết quả thu được được công bố cho các cơ quan nhà nước, các phương tiện thông tin đại chúng, các tổ chức phi chính phủ, và điều này đã khiến cho một số cơ quan cung cấp dịch vụ trở nên có hiệu quả và có trách nhiệm hơn. Tập đoàn Thành phố Bangalores đã giúp xây dựng một mạng lưới không chính thức cho các quan chức của thành phố và các nhóm phi chính phủ gặp gỡ định kỳ và thảo luận để tìm ra cách giải quyết các vấn đề cấp bách.¹⁰

Kiểm chế nạn tham nhũng

Nạn tham nhũng gây thiệt hại cho các hoạt động kinh tế, làm xói mòn các cơ hội tìm việc làm và làm u ám viễn cảnh giảm đói nghèo. Thậm chí cả các hiện tượng tham nhũng nhỏ nhất cũng làm tăng chi phí tham gia hoạt động sản xuất. Ở Tây Phi, nạn hối lộ đã làm què quặt ngành vận tải. Chi phí ước tính để vận chuyển hàng hoá từ Côt Đivoa tới Nigiê bao gồm cả các khoản hối lộ cho hải quan, cảnh sát và các nhân viên vận chuyển, và các khoản này chiếm tới ba phần tư các khoản phải trả cho hệ thống hành chính.¹¹ Tương tự, một chuyến hàng tại Bénanh đã gặp phải 25 trạm kiểm soát do nhân viên các cơ quan nhà nước dựng lên, chỉ trên một khoảng cách là 753 km và những nhân viên này đòi tiền hối lộ. Số tiền hối lộ này chiếm tới 87% chi phí cho chuyến đi.¹²

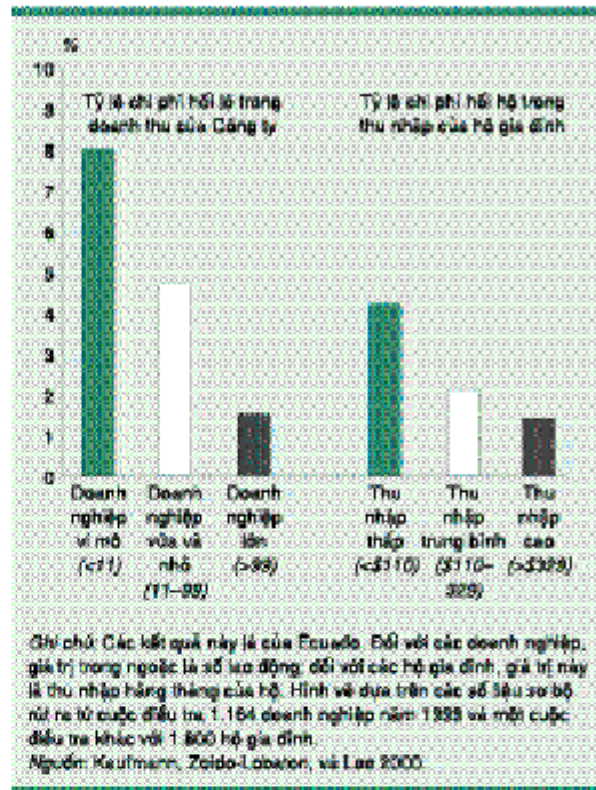
Gánh nặng của các món tiền hối lộ lật vật này đè nặng lên người nghèo một cách bất công (hình 6.2). Đối với những người không có tiền hay không có quen biết, các khoản hối lộ lật vật trong lĩnh vực y tế hoặc cảnh sát có thể đem lại các hậu quả nghiêm trọng. Nạn tham nhũng cũng còn ảnh hưởng tới đời sống của người nghèo theo nhiều kênh khác.¹³ Nó hướng các khoản chi tiêu của chính phủ khỏi các hàng hoá có giá trị xã hội cao như giáo dục. Nó rút các nguồn lực ra khỏi các khoản đầu tư cơ sở hạ tầng có lợi cho người nghèo như bệnh viện, và có xu hướng làm tăng chi tiêu công cộng vào các dự án đầu tư sử dụng nhiều vốn và có cơ hội được lót tay, thí dụ như các hợp đồng quân sự.¹⁴ Nó cũng làm giảm chất lượng cơ sở hạ tầng, vì các món lót tay qua các hợp đồng mua bán thiết bị là béo bở hơn. Nạn tham nhũng cũng làm xói mòn việc cung cấp dịch vụ công cộng.

Tình giãn các thủ tục hành chính, đơn giản hoá hệ thống thuế, xoá bỏ các quy định quá mức và tạo động lực cho các công chức làm việc cũng sẽ góp phần làm giảm cơ hội tham nhũng. Và sự tham gia, giám sát của cộng đồng sở tại cũng có thể góp phần kiểm soát hệ thống hành chính.

Người nghèo và pháp quyền

Có bốn con rồng là: toà án, viện kiểm sát,

Hình 6.2
Tham nhũng là một loại thuế lũy thoái



khokimiat và cảnh sát trưởng. Không ai có thể thu được gì cho đến khi chúng đã no nê thoả mãn.

Trích từ một nhóm thảo luận, Oitangali, Udobâkixtan

Pháp quyền có nghĩa là các luật định chính thức của một nước phải được công bố công khai và được thực thi một cách nhất quán thông qua một cơ chế minh bạch. Có hai điều kiện thiết yếu: pháp luật được áp dụng một cách công bằng đối với tất cả các công dân và chính phủ cũng là một đối tượng thiết chế của luật pháp. Việc các thể chế nhà nước tuân thủ pháp luật như thế nào có một ảnh hưởng rất lớn tới cuộc sống hàng ngày của người nghèo, những người rất dễ bị tổn thương do các quyền của họ bị vi phạm.

Pháp quyền được bảo đảm thông qua nhiều kênh mà kênh chính thức nhất là hệ thống pháp luật và toà án. Hệ thống pháp luật và toà án kiểm chế và hướng dẫn các hoạt động của chính phủ, đồng thời cũng duy trì các quy tắc và các

thủ tục rõ ràng để bảo đảm các quyền lợi hợp hiến của mọi cá nhân. Hệ thống này là điều kiện thiết yếu để chống lại việc lạm quyền của nhà nước hay là của các cơ quan quyền lực khác. Đồng thời, nó đòi hỏi hệ thống toà án phải độc lập với các cơ quan hành pháp và lập pháp. Pháp quyền sẽ bảo vệ cuộc sống và an toàn cá nhân, đồng thời ngăn chặn việc vi phạm nhân quyền. Theo định nghĩa thì pháp quyền đóng vai trò hết sức quan trọng đối với tất cả mọi công dân, đặc biệt là với người nghèo, những người có rất ít phương tiện cá nhân để bảo vệ các quyền lợi của mình (khung 6.2).

Pháp quyền có liên quan chặt chẽ đến thành

Khung 6.2

Tình trạng vô pháp luật đã góp phần gây ra đói nghèo

Tại một bệnh viện trong khu Babati ở Tanzania, một lượng nhu yếu phẩm y tế được mua bằng ngoại tệ đã biến mất khỏi các phòng cấp phát thuốc công cộng chỉ trong vòng vài giờ và ngay tối hôm đó đã xuất hiện tại các phòng khám tư. Người nghèo không được nhận các dịch vụ y tế miễn phí như lời hứa của chính phủ, còn những người có nhiều quen biết và khả năng trả tiền thì chắc chắn có thể dễ dàng kiếm được các dược phẩm.

Ở Johannesburg, Nam Phi, tỷ lệ phạm pháp và trộm cắp đứng hàng đầu thế giới. Những người khá giả có thể mua được các hệ thống bảo động hiện đại, thuê người canh gác và áp dụng các biện pháp an ninh tư nhân khác để bảo vệ tính mạng và tài sản của họ. Người nghèo thì bị dính chặt vào những căn nhà được xây cất sơ sài, thậm chí nhiều khi không có cả khoá cửa. Vì vậy, họ dễ trở thành mục tiêu của nạn trộm cắp, giết người và các tội ác bạo lực khác.

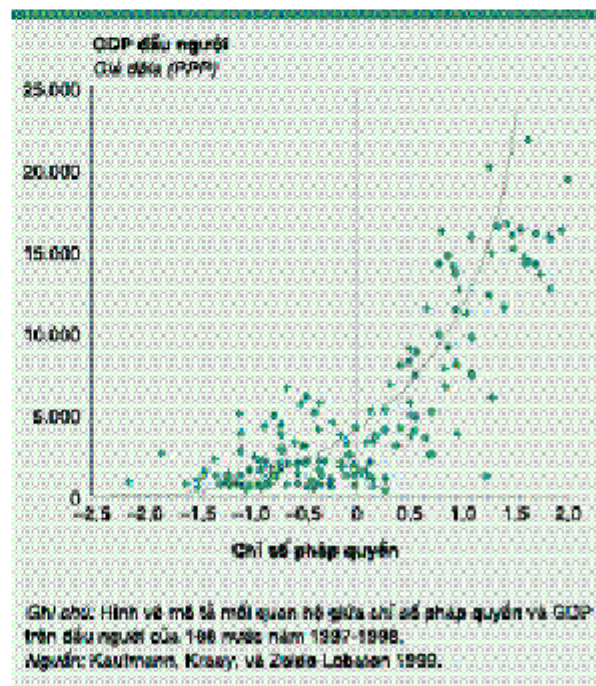
Ở Pakixtan, một người đàn ông quà già, không còn lao động được nữa đã bị bỏ mặc không có một chút tài sản hay thu nhập nào sau khi con trai ông ta bị giết. Để có thể sử dụng các tài sản mà con trai ông ta để lại, ông ta cần một giấy chứng nhận thừa kế của một toà án dân sự ở Lahore cách đó hơn 160 km. Tiến về và tiến đời hồi lộ của một nhân viên toà án đã làm cho người đàn ông này căng lún sâu hơn vào nợ nần, tuy nhiên sau năm lần đi lại trong nhiều tháng, ông ta vẫn chưa có trong tay mảnh giấy có dấu của toà mà ông ta có quyền được hưởng. Trong khi đó chính quyền xã sở tại từ chối không cho ông ta sử dụng tài sản của con trai ông ta cho đến khi giấy chứng nhận được cấp.

Nguồn: Michael Anderson 1999.

quả tốt đẹp hơn của toàn bộ nền kinh tế (hình 6.3), và theo nghĩa này nó cũng có tác dụng làm giảm đói nghèo. Nó thực hiện mục đích này thông qua việc tạo ra một môi trường an toàn và dễ dự đoán cho các tác nhân của nền kinh tế tham gia vào các hoạt động sản xuất, thương mại, đầu tư và do đó, mở rộng cơ hội việc làm cũng như thu nhập cho người nghèo.¹⁵ Các cơ chế thị trường phụ thuộc vào mối đe dọa đáng tin cậy về một sự trừng phạt đối với các hành động phá vỡ hợp đồng, và điều này được hậu thuẫn bằng các biện pháp giải quyết kịp thời sự tranh chấp và bảo đảm hiệu lực hợp đồng. Nếu như không có các biện pháp ngăn chặn nói trên thì chi phí giao dịch để tiến hành kinh doanh sẽ lên rất cao.

Mặc dù pháp quyền đem lại lợi ích cho người nghèo theo nhiều cách khác nhau, nhưng pháp luật và các quy chế không phải lúc nào cũng được thiết lập để bảo vệ quyền lợi của họ. Hệ thống pháp luật là sản phẩm của sự tương quan quyền lực giữa các tầng lớp khác nhau trong xã hội, thường tập trung vào bảo vệ quyền lợi của những người có thế lực và sự đại diện chính trị.

Hình 6.3
Pháp quyền tốt hơn gắn liền với mức thu nhập trên đầu người cao hơn



Để làm cho hệ thống pháp luật và việc áp dụng chúng nhạy bén hơn trước nhu cầu của những người yếu thế, cần phải xây dựng các liên minh nhằm thực hiện mục đích này. Đó cũng chính là mục tiêu, thí dụ như của những nỗ lực nhằm đưa ra các đạo luật công bằng hơn với phụ nữ và các dân tộc thiểu số (chương 7).

Các trở ngại pháp lý đã làm cho người nghèo trở nên dễ bị tổn thương hơn bởi sự bóc lột của giới chủ và cảnh sát địa phương. Đồng thời, nạn quấy nhiễu tùy tiện, bạo lực và tình trạng vô pháp luật trở thành các vấn đề cố hữu trong cuộc sống của họ. Đối với người nghèo, một khía cạnh quan trọng của pháp quyền là khả năng được sinh sống mà không cần phải lo sợ về tình trạng vô pháp luật hoặc bị quấy nhiễu. Một lực lượng cảnh sát hiện đại là hết sức cần thiết để duy trì trật tự thông qua việc thực thi pháp luật, để đối phó với các tình trạng mất trật tự có thể xảy ra, cũng như lắng nghe các công dân đang trong tình trạng khốn khổ.

Để hệ thống pháp luật nhạy bén hơn với người nghèo

Kể cả trong trường hợp hệ thống pháp luật được vận hành tốt thì người nghèo vẫn bị hạn chế trong việc sử dụng nó.¹⁶ Người nghèo thường có ít hiểu biết về quyền của họ hoặc có thể được cung cấp các thông tin sai lệch một cách hữu ý. Hệ thống pháp luật hiện thời được quy định và thực thi dựa trên các văn bản luật, và điều này nghiêm nhiên đã gây nhiều khó khăn cho người nghèo nếu muốn hiểu được chúng, bởi vì người nghèo thường ít được học hành. Các vấn đề về ngôn ngữ, sắc tộc, đẳng cấp xã hội, các trở ngại về giới và các thông lệ mang tính kỳ thị khác đã góp thêm vào những khó khăn này.

Tính phức tạp nội tại của hệ thống pháp lý càng trầm trọng thêm tại nhiều nước đang phát triển, bởi các đạo luật mới và các quyền hợp hiến chông chéo với luật pháp thuộc địa và các luật tục.¹⁷ Và các sự mơ hồ do chúng gây ra làm cho người ta rất khó hiểu về quyền của mình, đồng thời làm cho việc thực thi luật pháp rất tùy tiện, cho phép kẻ có quyền được lựa chọn hệ thống luật pháp nào mà họ muốn áp dụng.¹⁸ Điều đó đã làm giảm niềm tin của người nghèo vào hệ thống pháp luật. Nó cũng khiến bộ máy

công quyền tha hồ tùy tiện. Điều này nhiều khi cũng làm cho các mối quen biết và hối lộ trở thành trung tâm của quá trình mặc cả pháp luật. Làm cho các điều luật trở nên đơn giản và rõ ràng hơn là rất quan trọng, đặc biệt trong các lĩnh vực được người nghèo quan tâm nhất, như tranh chấp lao động, chủ quyền đất đai, vi phạm nhân quyền và nạn bạo hành của cảnh sát.

Mặc dù người nghèo cần tiếp xúc với hệ thống pháp luật khi phải đăng ký hoặc vì các mục đích hành chính khác, họ ít sử dụng hệ thống pháp luật hơn những người không nghèo. Hệ thống toà án tại các nước đang phát triển được trang bị và tài trợ một cách nghèo nàn và các cơ chế thi hành án cũng rất ốm yếu. Các vấn đề này chồng chất lên các vấn đề khác mà người nghèo vấp phải khi sử dụng hệ thống toà án, chẳng hạn như chi phí tài chính. Miễn án phí cho người có thu nhập thấp có thể giảm nhẹ gánh nặng đi đôi chút. Ecuador và Peru có chính sách miễn án phí trong một số trường hợp nhất định. Để trợ giúp cho người nghèo, nhiều nước đang phát triển có chính sách trợ giúp pháp lý cho họ, song các chính sách mới chỉ là trên nguyên tắc chứ chưa được áp dụng trong thực tế. Để bảo đảm hiệu lực thực thi, các trợ giúp như vậy cần được phân phối kịp thời; tại Torinidát và Tôbagô, thời gian cần thiết cho các cơ quan pháp luật xử lý các đơn xin trợ giúp pháp lý là vào khoảng ba tháng, và điều này trên thực tế đã tước bỏ khả năng sử dụng các trợ giúp đó của những người không thể chờ lâu như vậy.¹⁹

Bên cạnh các dịch vụ do chính phủ cung cấp, các sự trợ giúp như vậy có thể đến từ các nguồn khác. Một số nước yêu cầu các sinh viên tốt nghiệp trường luật phải trợ giúp pháp lý trước khi trở thành luật sư - các nước khác yêu cầu sinh viên luật phải trải qua một quá trình thực tập. Tại Peru và Chile, các luật sư phải hoàn thành một quá trình thực tập nhất định sau khi tốt nghiệp, thường là tại các văn phòng trợ giúp pháp luật, và qua đó cung cấp các nguồn lực quan trọng cho người nghèo.²⁰

Kiện toàn hoạt động của hệ thống tố tụng để làm giảm chi phí và thời gian chờ đợi cũng góp phần giải quyết một phần các khó khăn mà người nghèo đang vấp phải tại toà án.²¹ Cải cách

các thủ tục tố tụng - thông qua việc đơn giản hoá các quy định (trong khi vẫn tôn trọng các quy trình cần thiết), giúp rút ngắn thời gian xét xử và cho phép các bên trình bày lý lẽ của mình. Các cuộc cải cách rộng rãi hơn, thí dụ như thay đổi cơ cấu toà án, cũng giúp cho người nghèo tiếp cận hệ thống tư pháp dễ dàng hơn. Các toà án xét xử các vụ kiện nhỏ và các thủ tục không chính thức khác cũng giảm bớt sự tốn độn và làm tăng khả năng tiếp cận.²² Đồng thời, hệ thống đào tạo và thực hành pháp luật cũng phải thay đổi để làm cho những người trong ngành trở nên nhạy bén hơn trước nhu cầu của người nghèo và dùng pháp luật để phục vụ lợi ích chung.

Các cơ chế giải quyết tranh chấp khác có tiềm năng to lớn trong việc giảm thời gian trì hoãn và nạn tham nhũng, vốn là các đặc trưng cho quá trình giải quyết tranh chấp. Tại En Xanvado, hoà giải là một phương tiện giúp các bên giải quyết tranh chấp mà không cần đến các luật sư và chỉ trong vòng hai tháng.²³ Ở Xri Lanca, Quý châu Á đã giúp đỡ Bộ Tư pháp từ năm 1990 để thành lập một mạng lưới toàn quốc các ban hoà giải cộng đồng. Trong năm 1998, có 100.000 vụ được chuyển đến cho các ban hoà giải này, với hơn hai phần ba số vụ được giải quyết mà cả hai bên đều thoả mãn. Một đánh giá độc lập cho thấy rằng các ban hoà giải có uy tín rất cao và trở thành một cơ quan tư pháp ít tốn kém để tiếp cận người nghèo tại các vùng nông thôn.²⁴ Ở Băngladét, một số các tổ chức phi chính phủ đã đề ra *shalish* (một biện pháp giải quyết tranh chấp của dân địa phương với sự tham gia của những người ngoài cuộc) để giúp đỡ phụ nữ hoặc những nhóm yếu thế khác, như nông dân có thu nhập thấp, trong các cuộc tranh chấp đất đai. Một nghiên cứu năm 1999 tại Dhaka chỉ ra rằng, các phụ nữ đã từng trải qua các cuộc hoà giải của các tổ chức phi chính phủ tỏ ra thoả mãn với các kết quả theo một tỷ lệ là 4 trên 1.²⁵ Việc các tổ chức phi chính phủ ủng hộ các quá trình hoà giải trong các vụ kiện cáo là một nhân tố của thành công.

Các cơ chế khác này có thể tạo ra các kết quả dự đoán được so với hệ thống chính thức, bởi vì những người hoà giải cộng đồng thường biết rõ nội vụ tranh chấp hơn là các quan toà.²⁶ Rủi ro

của các cơ chế này là chúng có thể đem lại quyền lực không cần thiết cho các thể lực bảo thủ trong cộng đồng (các thể lực này có thể cản trở bình đẳng giới) và có thể biến chất để bảo vệ quyền lợi của các tầng lớp có thế lực ở địa phương. Để giảm thiểu rủi ro này, cơ chế giải quyết tranh chấp khác cần phải được điều tiết và giám sát thận trọng bởi các cơ cấu pháp luật chính quy hơn. Chúng cũng có thể được áp dụng dần dần - thí dụ như thông qua các chương trình thí điểm được hệ thống toà án bảo trợ và giám sát.

Khuyến khích các tổ chức dịch vụ pháp lý

Các tổ chức đoàn thể quần chúng với tư cách là các tổ chức cung cấp dịch vụ pháp lý đang tìm cách giúp đỡ người nghèo tiếp cận được với các lợi ích và sự bảo vệ của hệ thống pháp luật trong và ngoài hệ thống toà án (khung 6.3). Tham gia vào bảo vệ các cá nhân khỏi sự phân biệt đối xử bất hợp pháp tại nơi làm việc và tình trạng bị trục xuất ra khỏi chốn ở, các tổ chức này đã giúp người dân thực hiện được quyền của mình, giành được các dịch vụ cơ bản và thực thi được các quyết định của toà án, nhằm bảo vệ phụ nữ khỏi nạn bạo lực trong gia đình. Chúng cũng có thể bảo vệ các cộng đồng khỏi bị tước đoạt.

Các tổ chức dịch vụ pháp lý có thể giúp đỡ người nghèo bằng cách tiến hành các hoạt động pháp lý thay mặt cho một nhóm các nguyên đơn. Nhiều khi nhiều người nghèo bị các tổn thương giống nhau, vì vậy việc đòi bồi thường tập thể đã đem lại cho người nghèo sự bảo vệ của pháp luật mà họ không có được trong các trường hợp khác. Các tổ chức bệnh vực về pháp lý tại Băngladét đã giúp người nghèo lật ngược những quyết định đòi trục xuất họ ra khỏi các khu nhà ổ chuột ở thành thị. Những người bị đuổi khỏi nhà đã khôi kiện, với lý lẽ chính dựa trên các đảm bảo cơ bản của hiến pháp: việc phá dỡ nhà sẽ cướp đi sinh kế của họ, và như thế là vi phạm hiến pháp.²⁷ Các vụ kiện về quyền lợi chung cũng có lợi cho người nghèo. Tại Ấn Độ, điều này đã cải thiện việc cung cấp một số dịch vụ công cộng và làm giảm ô nhiễm môi trường.²⁸

Các tổ chức dịch vụ pháp lý hiệu quả nhất hoạt động bên ngoài hệ thống tố tụng, bảo vệ

Khung 6.3

Các tổ chức dịch vụ pháp lý giúp người nghèo có được sự bảo vệ của hệ thống pháp luật

Hầu như tất cả các hình thức trợ giúp pháp lý đều có giá trị. Nhưng các dịch vụ pháp lý toàn diện của các tổ chức dịch vụ pháp lý độc lập có một giá trị đặc biệt đối với người nghèo, và nhu cầu đối với các dịch vụ như vậy rất cao. Phải để ra các tiêu chuẩn để làm cho các dịch vụ này hiệu quả hơn nữa. Các tổ chức dịch vụ pháp lý cũng cần tìm kiếm sự trợ giúp tài chính từ các nhà tài trợ và các tổ chức đoàn thể xã hội, nhưng chúng phải được vận hành độc lập và định hướng hoạt động theo nhu cầu của bản thân người nghèo.

Banglăđét

Tổ chức Ain-O-Salish Kendra (ASK), được thành lập năm 1986, tìm cách cải tiến pháp luật bằng cách tổ chức này đứng ra đại diện cho phụ nữ và trẻ em nghèo, các nhóm cộng đồng có tổ chức, những người nghèo nông thôn và dân cư của các khu ổ chuột. Tổ chức này trợ giúp pháp lý chủ yếu trong các vấn đề gia đình, bao gồm cả bạo lực đối với phụ nữ. Tổ chức này sẽ khởi kiện thay cho những người bị hại trong các vụ hình sự, khi mà các quyền hợp pháp cơ bản bị xâm phạm. ASK điều tra và theo dõi các trường hợp vi phạm luật pháp và vi phạm nhân quyền, bao gồm cả các vụ đánh đập của cảnh sát, giết người, cưỡng hiếp, và các vụ gây chết người tại các nhà máy may. Tổ chức này cũng giám sát hoạt động của các đồn cảnh sát để thu thập thông tin về nạn bạo lực đối với phụ nữ và trẻ em, đồng thời theo dõi các vụ việc đã được thông báo tại các đồn này. Công việc của ASK mang một ý nghĩa quan trọng, do tính chất của các công việc này - các công việc liên quan đến các vấn đề cơ bản của những người bị tước đoạt quyền công dân - và do cách thức mà tổ chức này thực hiện điều đó - thông qua hoà giải, các nhóm thảo luận, giáo dục nhận thức về pháp luật, các vụ kiện cá thể, vận động hành chính và tư pháp, đại diện cho nhóm và khởi kiện vì lợi ích chung.

Nguồn: Manning 1999.

quyền lợi mà không cần khởi kiện. Điều này là hết sức quan trọng, vì chi phí cao của các vụ kiện nhiều khi vượt quá các lợi ích do chúng mang lại. Điều này cũng vượt xa ý tưởng truyền thống về việc làm đại diện pháp lý miễn phí cho người nghèo và giúp đỡ người nghèo hay các cộng đồng nghèo khẳng định lại các quyền của mình thông qua toà án.

Tổng quát hơn, công việc của các tổ chức dịch vụ pháp lý đã giúp tạo ra sự mở mang trong nhận thức về quyền lợi, và điều này đã làm thay đổi cách suy nghĩ của con người về bản thân

Campuchia

Các tổ chức dịch vụ pháp lý ở Campuchia đang đấu tranh để tạo ra được một hệ thống tư pháp, gần như bắt đầu từ con số không. Dự án Luật sư bảo vệ ở Campuchia, được thành lập năm 1994, tập trung vào việc biện hộ các vụ án hình sự và giáo dục pháp luật cộng đồng. Dự án này hợp tác với các tổ chức phi chính phủ để cung cấp dịch vụ và đại diện cho phụ nữ tại toà án, đặc biệt trong các vụ bạo lực gia đình. Các luật sư của Dự án tổ chức các chương trình đào tạo, tham gia góp ý cho các dự luật, và hợp tác với các tổ chức đoàn thể quần chúng xã hội để tìm ra các công cụ pháp lý có thể gây ảnh hưởng đến chính phủ. Hội Trợ giúp pháp lý Campuchia tìm cách nâng cao sự hiểu biết và tôn trọng pháp luật của dân chúng, đồng thời cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí trong các vụ án hình sự và dân sự. Tổ chức này đặc biệt tích cực trong việc bảo vệ các nông dân đang bị những thế lực kinh tế có quyền lực đẩy ra khỏi ruộng đất của mình.

Nam Phi

Trung tâm Nguồn lực pháp lý, một tổ chức quốc gia được thành lập năm 1979 để phục vụ người nghèo, ban đầu sử dụng dịch vụ biện hộ pháp lý để khai thác các mâu thuẫn trong hệ thống pháp lý mang nặng tính phân biệt chủng tộc. Từ khi chế độ phân biệt chủng tộc sụp đổ, trung tâm đã sử dụng việc biện hộ pháp lý để giải quyết các trường hợp tranh chấp đất đai và nhà cửa. Tổ chức này đã đại diện thành công cho cộng đồng Makuleke để đòi bồi thường đất đai trong Công viên quốc gia Kruger. Các hoạt động khác bao gồm các vụ kiện nhằm khôi phục lại dịch vụ cấp nước đã bị cắt bởi vì những người sử dụng quá nghèo không đủ tiền trả phí, và bảo vệ quyền lợi đất đai của cộng đồng thổ dân trong quá trình tư nhân hoá một mỏ kim cương.

trong mối quan hệ với những người có thế lực có khả năng ảnh hưởng tới cuộc sống của họ: chồng, vợ, chủ đất, các cơ quan và viên chức chính phủ. Điều đó khuyến khích người nghèo tìm kiếm sự bảo vệ từ hệ thống pháp lý chính thức. Các tổ chức này cũng đã tạo ra áp lực làm thay đổi cách thức các quan toà, viên chức chính phủ và cảnh sát áp dụng luật pháp. Việc tăng cường sự hiểu biết luật pháp và các trợ giúp pháp lý sẽ đem lại lợi ích tối đa, nếu chúng giúp xây dựng quá trình tự củng cố quyền lực và tăng cường quyền lực xã hội để khuyến khích các công dân thực thi quyền

của mình, nhằm xác định và định hình lại các luật lệ và lề thói bất công.

Các tổ chức dịch vụ pháp lý giúp làm thay đổi các luật lệ ảnh hưởng tới người nghèo, cho dù đó là hiến pháp, quy chế, quy định, sắc lệnh của chính quyền địa phương, hay là trong vô vàn các văn bản luật khác. Ở Thái Lan, Tổ chức Phụ nữ và Mạng lưới hiến pháp hoạt động hết sức tích cực trong việc cải tổ hiến pháp, và điều này đã dẫn đến các sửa đổi công nhận quyền bình đẳng của phụ nữ. Tiếp theo đó, mạng lưới này đã phát động một chiến dịch rộng lớn để giáo dục các công dân Thái Lan - phụ nữ và nam giới - về hiến pháp mới và ý nghĩa của chúng.⁸⁰

Làm thế nào để quá trình phân cấp có lợi cho người nghèo?

Các thể chế nhà nước thường bị lên án là xa rời thực tế cuộc sống hàng ngày của người nghèo và phân cấp thường được xem như một cách giải quyết. Phân cấp có thể là một công cụ mạnh mẽ để đạt được các mục đích phát triển, theo cách vẫn đáp ứng được nhu cầu của các cộng đồng địa phương, thông qua việc trao lại quyền kiểm soát cho những người có đủ thông tin và động lực để đưa ra các quyết định phù hợp nhất với các nhu cầu này, và những người có trách nhiệm trước các hậu quả kinh tế và chính trị của các quyết định của họ.⁸¹ Phân cấp không phải là mục đích của phát triển, mà là một công cụ để cải thiện hiệu quả của khu vực công cộng. Nhưng cũng cần hết sức thận trọng. Điều quan trọng nhất là phân cấp có thể bảo vệ quyền lợi của những kẻ có thể lợc trong một cấu trúc quyền lực không công bằng.⁸² Để có thể đem lại lợi ích cho người nghèo, quá trình này cần phải được sự ủng hộ và bảo vệ từ trung ương và các cơ chế tham gia có hiệu quả của quần chúng.

Phân cấp có thể mang nhiều nghĩa. Ở đây nó có nghĩa là sự trao quyền chính thức cho những người ra quyết định tại địa phương. Các hình thức phân cấp ít quyết liệt hơn bao gồm sự tản quyền (chính quyền trung ương gửi các nhân viên về cấp địa phương) và ủy quyền (quyền lực được ủy thác cho địa phương).⁸³ Quy mô của các đơn vị được phân cấp có thể dao động rất lớn:

phân cấp cho các bang hay tỉnh tại Braxin, Trung Quốc và Ấn Độ chỉ là chia nhỏ chính quyền thành các đơn vị quyền lực có quy mô bằng quy mô của nhiều quốc gia. Phân cấp thành các đơn vị nhỏ hơn sẽ tăng cường được sự tương tác với các công dân mà các đơn vị đó phải phục vụ.

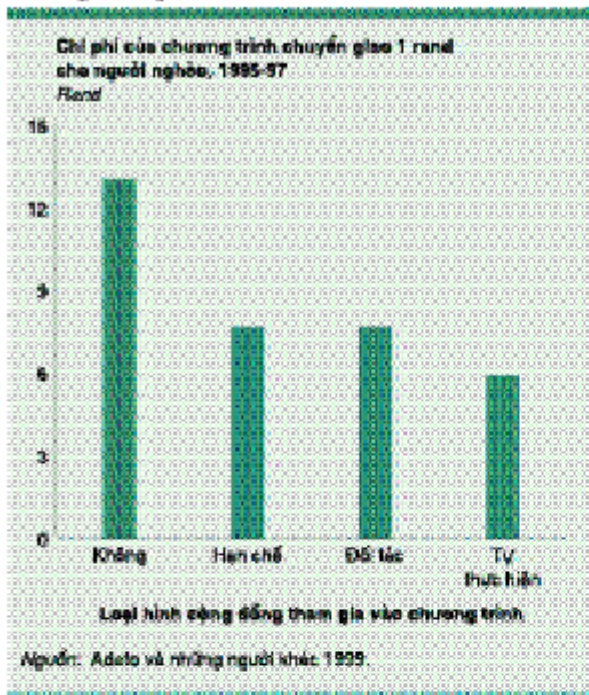
Phân cấp có thể làm cho các thể chế nhà nước nhạy bén hơn trước nhu cầu của người nghèo, tuy nhiên chỉ trong trường hợp người nghèo có thể làm cho các công chức phải có trách nhiệm và bảo đảm cho họ được tham gia vào quá trình phát triển. Nhịp độ và kế hoạch của quá trình phân cấp có ảnh hưởng tới tính hiệu quả, tinh thần trách nhiệm, khả năng tham gia và cuối cùng là giảm đói nghèo. Tuy nhiên, khi chuyển từ thiết chế này sang thiết chế khác, chỉ nên áp dụng những nguyên tắc cơ bản của những mô hình thành công mà thôi.⁸⁴

Đưa các chương trình gần gũi hơn với người sử dụng

Thông tin tại địa phương có nhiều lợi thế. Nó có thể giúp tìm ra các cách hiệu quả nhất về chi phí để xây dựng cơ sở hạ tầng, cung cấp dịch vụ công cộng cũng như tổ chức công tác vận hành và bảo dưỡng chúng. Một nghiên cứu tại Nam Phi đã chỉ ra rằng sự tham gia của các cộng đồng địa phương đã làm giảm chi phí tạo công ăn việc làm và cải thiện tính hiệu quả chi phí của quá trình chuyển giao nguồn lực sang cho người nghèo (hình 6.4). Thêm vào đó, biết được nhu cầu nào của địa phương là cấp thiết nhất có thể giúp cho những người bị thiệt thòi. Tại Indônêxia, sự kiểm soát chặt chẽ hơn của địa phương đối với công quỹ đã khiến cho các chương trình y tế và giáo dục cho người nghèo tại các vùng được ưu tiên được rút nhiều kinh phí hơn - và các công trình cơ sở hạ tầng nhỏ, có tác dụng làm tăng việc làm và thu nhập phi nông nghiệp cũng được đầu tư nhiều hơn.⁸⁴

Sự theo dõi và giám sát của địa phương đối với nhiều hình thức dự án và chương trình là có hiệu quả và ít tốn kém hơn, bởi vì địa phương ở ngay tại nơi cung ứng và sự tương tác tại cấp độ địa phương cũng tốt hơn (khung 6.4). Tại Nicaragua, học sinh các trường "tự chủ" - một khái niệm được đo bằng mức độ nhà trường được quyền quyết định về đội ngũ giáo viên giảng dạy

Hình 6.4
Phân cấp làm giảm chi phí để nâng cao thu nhập cho người nghèo ở Nam Phi



của mình - đạt được các kết quả học tập tốt hơn so với học sinh tại các trường không có hay chỉ có rất hạn chế những quyền tự chủ này.⁸⁸

Cần phải làm gì để có thể vươn tới người nghèo?

Phân cấp có thể cải thiện một cách đáng kể năng lực của nhà nước trong việc đẩy nhanh tốc độ phát triển ở địa phương và làm giảm đói nghèo, tuy nhiên chỉ trong trường hợp nó được thiết kế một cách hữu hiệu. Các chính quyền và cơ quan địa phương cần có một quyền tự chủ đáng kể, bao gồm cả các quyền về tài chính cũng như sự ủng hộ và bảo vệ tích cực từ chính quyền trung ương. Hơn nữa, chính quyền được phân cấp cần các cơ chế để bảo đảm sự tham gia của tất cả các bộ phận dân chúng, những đối tượng được phục vụ, vào việc thiết kế và giám sát các chương trình và chính sách.

Quyền tự chủ và phân cấp ngân sách. Các chính quyền địa phương cần phải có khả năng kiểm soát hoàn toàn ngân sách để kế hoạch hoá các hoạt động của mình. Tuy nhiên, nguồn thu tại chỗ chỉ đóng góp một phần nhỏ trong ngân

Khung 6.4
Sự giám sát của cộng đồng có thể làm giảm ô nhiễm môi trường

Các cộng đồng nghèo được hưởng lợi trực tiếp từ các quy định làm giảm ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, tại những nơi mà hiệu lực thi hành các quy định còn yếu - như vốn thấy tại nhiều nước đang phát triển - thì các công ty hầu như không sợ bị bắt và bị trừng phạt. Các công ty gây ô nhiễm có ít động lực để "làm sạch" các hoạt động của họ, và các công ty tôn trọng pháp luật chẳng có mấy khuyến khích để giảm bớt ô nhiễm của họ.

Một giải pháp mới kết hợp giữa việc công bố thông tin rộng rãi với các biện pháp khuyến khích mang tính thị trường để thúc đẩy giới lãnh đạo nhà máy cải thiện các kết quả về môi trường của họ. Tại một số nước, đại diện của các cộng đồng địa phương thương lượng với các nhà hành pháp của chính phủ và giới lãnh đạo các xí nghiệp để thoả thuận một mức độ ô nhiễm có thể chấp nhận được và định ra mức phí gây ô nhiễm phù hợp. Ở các nơi khác, thông tin đại chúng cho phép người tiêu dùng, ngân hàng, và các cổ đông đánh giá mức độ gây ô nhiễm của các công ty trước khi quyết định có mua sản phẩm, cho vay hay mua cổ phiếu của công ty đó hay không.

Ví người nghèo có ít khả năng để bảo vệ bản thân mình khỏi ô nhiễm công nghiệp, nên các cộng đồng nghèo đặc biệt đánh giá cao các thông tin đại chúng về những công ty gây ô nhiễm và tác hại của chất thải đối với sức khoẻ của họ. Tại những nơi mà chính quyền cung cấp các thông tin đáng tin cậy về tình trạng ô nhiễm cho các cộng đồng địa phương, người nghèo sống ở các vùng lân cận khu vực gây ô nhiễm công nghiệp đã thành công trong việc đàm phán các điều khoản đền bù và làm sạch môi trường.

Các kết quả cho đến nay là tương đối khả quan. Tại Indônêxia, chính phủ đã làm giảm ô nhiễm nước công nghiệp một cách đáng kể thông qua việc theo dõi chất thải của các nhà máy và tạo ra áp lực của công luận đối với nhà máy bằng cách công bố các số liệu về chất thải.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 1999c.

sách của các đơn vị được phân cấp, và điều này đã làm suy yếu tính độc lập trong các chính sách do địa phương ban hành và đe dọa khả năng bền vững của chúng. Tuy các đơn vị được phân cấp này cần có một cơ sở ngân sách hợp lý, nhưng cũng rất cần áp dụng các ràng buộc ngân sách cứng để khiến các đơn vị này có trách nhiệm hơn. Nếu như các khoản tài trợ tùy tiện từ bên

ngoài vẫn còn được rót xuống để lấp vào các khoản còn thiếu trong ngân sách thì các cơ quan địa phương có thể không còn động lực để hoạt động có hiệu quả. Hơn thế nữa, các khoản tài trợ như vậy làm giảm quyền lực thực tế của các cơ quan địa phương, cũng như khả năng của chúng trong việc gây ảnh hưởng đến sự thay đổi, bởi vì các cơ quan này sẽ chỉ chú trọng vào việc khai thác các lợi ích nói trên.³⁸

Mặc dù việc trao quyền tự chủ ngân sách là cần thiết để có được một sự phân cấp hữu hiệu, nhưng nó cũng có thể làm trầm trọng hơn tình trạng bất bình đẳng giữa các vùng.³⁹ Ở Trung Quốc, nơi mà các tỉnh và các cơ quan địa phương phải tự tìm cách trang trải, dịch vụ xã hội ở các tỉnh nghèo đã lâm vào tình trạng thiếu kinh phí.⁴⁰ Các cơ chế phân phối lại từ ngân sách trung ương có thể giảm thiểu tình trạng bất bình đẳng này, nhưng các cơ chế này đang gây ra sự tranh cãi về mặt chính trị. Vấn đề này cần phải được giải quyết bằng một sự đồng thuận và điều tiết nguồn thu thuế, sao cho chính quyền trung ương cũng có các nguồn lực để chuyển giao khi cần thiết.

Sự ủng hộ và bảo vệ từ trung ương. Sự ủng hộ từ trung ương là cần thiết để bảo đảm rằng các chính sách quốc gia nhất quán và kết hợp được với các lợi ích liên vùng của những đơn vị hành chính khác nhau - như lệ phí đường cao tốc và vấn đề sử dụng nguồn nước chung. Các mục tiêu kinh tế vĩ mô cũng như các mục tiêu phân phối lại chung cũng cần được ủng hộ. Có thể thấy rõ nguy cơ của tình trạng phân cấp mà không được bảo vệ trong một thí dụ về tình trạng của Braxin vào tháng Giêng 1999, khi mà hành động của một bang đã đe dọa sự ổn định kinh tế vĩ mô của cả đất nước.⁴¹

Hỗ trợ cho giáo dục và đào tạo cũng rất cần thiết. Nghiên cứu các trường hợp phân cấp thành công cho thấy tầm quan trọng của việc xây dựng năng lực hành chính⁴². Nhiều chính quyền địa phương thiếu năng lực hành chính cho một quá trình phân cấp quy mô lớn và họ cần được đào tạo về kế toán, hành chính công, quản lý tài chính, thông tin đại chúng và quan hệ cộng đồng. Nếu các chính quyền dưới cấp quốc gia có một năng lực hành chính vững chắc và các cơ chế chịu trách nhiệm thì phân cấp có

thể làm giảm mức độ tham nhũng. Nếu không, phân cấp có thể làm nạn tham nhũng lan tràn và làm giảm khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản⁴³ như đã thấy ở Trung Á, Nam Cápcado và vùng Bantích.⁴⁴

Cúng cần bảo vệ các hoạt động giám sát tính trung thực tài chính và hạn chế sự lũng đoạn các cơ quan địa phương của các tầng lớp có thế lực. Một trong những sai lầm ghê gớm nhất của quá trình phân cấp xảy ra khi có sự mất cân đối quyền lực nghiêm trọng tại cấp địa phương. Trong trường hợp này thì chính quyền cấp trên, do không phải chịu các áp lực chính trị tại chỗ, có thể có một vị thế thuận lợi hơn để giúp đỡ người bị thiệt thòi. Thí dụ như chính quyền liên bang Mỹ đã từ lâu tham gia bảo vệ quyền lợi của các dân tộc thiểu số tích cực hơn các chính quyền bang, vì trong các chính quyền bang có sự hiện diện của các tầng lớp muốn chống lại những quyền lợi đó.⁴⁵ Các nghiên cứu tại Áchentina cho thấy rằng chính quyền địa phương đôi khi kém hiệu quả hơn chính quyền trung ương trong việc định hướng mục tiêu vào các khu nghèo.⁴⁶ Những vấn đề tương tự cũng được ghi nhận tại các khu vực khác ở Mỹ Latinh và Nam Á.⁴⁷

Sự tham gia của quần chúng. Sự tham gia rộng rãi của quần chúng là điều kiện sống còn cho sự thành công của quá trình phân cấp. Nếu như không có sự tham gia này thì những lợi ích tiềm tàng của các thông tin ở địa phương sẽ không biến thành hiện thực. Hơn thế nữa, sự tham gia của quần chúng tạo ra một viễn cảnh tươi sáng. Việc người dân được tham gia vào chính quyền địa phương sẽ góp phần xây dựng các tổ chức đoàn thể quần chúng và bảo đảm rằng yêu cầu của quảng đại quần chúng sẽ được lắng nghe và mục tiêu sẽ được đáp ứng. Nó cũng giúp làm tăng tiếng nói của người nghèo trong các công việc tại địa phương.

Một cách trực tiếp để bảo đảm sự tham gia của quần chúng là tổ chức các cuộc bầu cử định kỳ chính quyền địa phương. Quy chế bầu cử cũng có thể cổ vũ sự tham gia của quần chúng nếu nó dành một số ghế cho những nhóm yếu thế. Ở Ấn Độ, một phần ba số chủ tịch, phó chủ tịch và các thành viên được bầu trong *panchayat* (hội đồng địa phương) phải là phụ nữ.

Thêm vào đó, một số các nhóm yếm thế khác cũng được dành cho một số ghế thành viên và các vị trí lãnh đạo, tỷ lệ với số dân của các nhóm này trong khu vực. Theo thời gian, các biện pháp như vậy có thể làm thay đổi tương quan quyền lực.⁴⁶

Cũng cần phải khuyến khích sự tham gia của quần chúng một cách thường xuyên hơn, chứ không chỉ vào thời điểm bầu cử. Tại Bolivia, Brazil và Philippin, luật phân cấp yêu cầu các chính quyền địa phương phải kết hợp chặt chẽ hoặc phải chính thức cộng tác với các tổ chức quần chúng trong quá trình bàn bạc, đồng thời phải giao cho các tổ chức này vai trò theo dõi các dự án và dịch vụ.⁴⁷ Việc xây dựng ngân sách thành công với sự tham gia của quần chúng tại Porto Alegre, Brazil, đã chứng minh rằng việc cho phép các cộng đồng địa phương được quyết định về việc sử dụng các nguồn lực tại chỗ có thể hết sức hiệu quả đối sự phát triển của địa phương.⁴⁸ Cũng cần phải có các kênh liên lạc tốt giữa chính quyền và các cộng đồng để đạt được các kết quả tốt. Ở Chile, nơi mà việc gọi vốn cho các dự án sử dụng công quỹ được thông báo một cách công khai trên các phương tiện truyền thông đại chúng và hình thức trình bày các dự án được phân phát thông qua chính quyền địa phương, một cuộc điều tra đối tượng thụ hưởng đã cho thấy rằng việc giải ngân có phần thiên vị những khu vực hay những tổ chức xã hội có mối quan hệ chặt chẽ với chính quyền địa phương hoặc chính quyền vùng. Những vùng có các mối quan hệ lỏng lẻo hơn nhận được ít tài trợ hơn.⁴⁹

Việc phân cấp quyền lực và nguồn lực tới cấp dưới thành phố - như cấp xã - đòi hỏi phải có những nỗ lực đặc biệt, nhưng nó lại đem lại những lợi ích to lớn.⁵⁰ Ở Nam Phi, sự hợp tác giữa chính quyền địa phương với cộng đồng đã làm tăng đáng kể xác suất thu về lợi suất dài hạn cho các cộng đồng.⁵¹ Ở Ghinê, một dự án thí điểm đã cho thấy, các cộng đồng cũng rất thành thạo trong việc thiết kế và điều hành các dự án xây dựng và bảo dưỡng cơ sở hạ tầng mới. Các cộng đồng đã huy động nguồn lực địa phương, sử dụng nguồn kinh phí được cấp một cách công bằng và hiệu quả, đồng thời đã hướng các nguồn kinh phí đó vào việc giúp đỡ phụ nữ và trẻ em dễ bị tổn thương.⁵²

Khía cạnh chính trị của việc giảm đói nghèo: các liên minh vì người nghèo

Nếu chúng ta không được tổ chức chặt chẽ và không đoàn kết, chúng ta không thể đòi được gì cả.

Một phụ nữ nghèo, Fiorancio Varala, Áchentina

Các liên minh vì người nghèo, liên kết lợi ích của người nghèo và người không nghèo, là hết sức quan trọng để giảm đói nghèo. Việc nâng cao năng lực của người nghèo để họ tham gia một cách có hiệu quả vào các hoạt động kinh tế cũng giúp tạo nền móng để đẩy mạnh tăng trưởng. Nhà nước có thể ủng hộ sự phát triển của các liên minh vì người nghèo bằng cách:

- Nuôi dưỡng một bầu không khí chính trị có lợi cho các hành động và liên minh vì người nghèo.
- Dỡ bỏ các trở ngại pháp lý, trợ giúp kỹ thuật và các hỗ trợ khác cho các hiệp hội ủng hộ người nghèo, để họ mở rộng các hoạt động của mình.
- Duy trì tính tương hỗ giữa nhà nước và cộng đồng, tăng năng lực của người nghèo để họ tham gia vào quá trình phát triển và quản lý nhà nước tại địa phương.

Các chuyển biến như vậy mang tính chất chính trị, và phải được thực hiện thông qua các tiến trình chính trị mà những tiến trình đó lại tạo ra sự thay đổi trong cán cân quyền lực và hình thái chính trị.⁵³

Tạo ra sự hậu thuẫn chính trị cho các hoạt động và các liên minh vì người nghèo

Lợi ích của người nghèo và người không nghèo luôn quện chặt vào với nhau theo các cách khác nhau, và điều này làm cho người không nghèo thấy có lợi khi quan tâm đến các cách thức phân phối lại và các hành động ủng hộ người nghèo. Động cơ của sự quan tâm này có thể là do họ nhận thức được rằng các nỗ lực làm giảm đói nghèo có thể kích thích sự phát triển của cả đất nước, và như vậy cũng sẽ nâng cao mức sống của những người không nghèo. Các nền kinh tế

đang công nghiệp hoá tại Đông Á, nơi mà việc đào tạo một nguồn nhân lực khoẻ mạnh và có kỹ năng là một nhân tố quan trọng dẫn đến thành công, đã cho thấy rằng đầu tư vào giáo dục đại chúng cũng như vào việc tạo dựng nguồn vốn con người đã đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế quốc dân.

Kiểm soát các bệnh lây nhiễm là một trường hợp khác mà trong đó tất cả mọi người dân đều có thể được hưởng lợi từ các chương trình nhằm vào người nghèo, bởi vì hầu như không có cách nào làm cho bất kỳ một tầng lớp nào có thể tránh khỏi các bệnh này, trừ phi các nguyên nhân lây nhiễm được loại trừ hoàn toàn. Người nghèo, do không được ăn uống đầy đủ và sống trong một môi trường luôn có nguy cơ lây nhiễm cao, sẽ dễ bị mắc bệnh hơn. Họ cũng khó có thể được hưởng các dịch vụ phòng chống và điều trị

hơn. Như vậy, người nghèo có xu hướng trở thành các ổ lây lan bệnh sang các nhóm người khác. Đây là một trong các động lực cơ bản đứng đằng sau phong trào y tế cộng đồng ở phương Tây tại thời điểm chuyển giao sang thế kỷ XX (khung 6.5). Ngày nay, nguy cơ lây lan của các bệnh truyền nhiễm còn ghê gớm hơn, do sự tăng vọt nhu cầu đi lại: nếu ở một số nước, các dịch vụ y tế có chất lượng kém hoặc vượt quá khả năng chi trả của người nghèo, thì các mầm mống gây bệnh sốt rét và lao phổi có khả năng kháng thuốc có thể lây lan khắp địa cầu. Do đó, cần phải có cả các nỗ lực quốc tế lẫn quốc gia để giải quyết một số vấn đề y tế cho người nghèo (chương 10).

Một động cơ khác để những người không nghèo ủng hộ các hành động vì người nghèo là nỗi ám ảnh về những đợt di dân lớn tới các khu

Khung 6.5

Liên minh quốc gia phòng chống các bệnh truyền nhiễm ở phương Tây

Việc xem nhẹ các vấn đề vệ sinh là một sự keo kiệt sai lầm: sức mạnh vật chất của một dân tộc là một trong các nhân tố cơ bản của sự thịnh vượng quốc gia.

- John Simon (1858), đã trích dẫn trong Rosen (1993)

Phong trào sức khỏe cộng đồng tại châu Âu và Mỹ đã đem lại một sự cải thiện nhanh chóng tình trạng sức khỏe của người giàu cũng như người nghèo vào cuối của thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, trước khi phát minh ra thuốc kháng sinh khá lâu. Bản chất chính trị của trách nhiệm chung trong việc hạn chế các bệnh truyền nhiễm xuất phát từ rất nhiều động cơ khác nhau, mang cả tính chính trị, kinh tế và nhân bản. Những nhà công nghiệp thì lo lắng vì tình trạng giảm năng suất lao động của lực lượng lao động. Nhà nước thì quan tâm tới việc làm sao có đủ một đội ngũ thanh niên trẻ khỏe để phục vụ quân ngũ và mở rộng ảnh hưởng của quốc gia. Các tầng lớp trên thì cảm thấy rằng môi trường sống của họ bị tác động xấu bởi tình trạng sức khỏe ốm yếu của người nghèo và cho rằng cần phải hạn chế nguy cơ này đối với toàn thể dân chúng. Tầng lớp trí thức thì chỉ ra mối quan hệ giữa tình trạng sức khỏe ốm yếu với đói nghèo, và yêu cầu phải có các thay đổi quyết liệt, coi đó là một giải pháp cho các bệnh địa phương và các nạn dịch.

Để làm giảm khả năng nhiễm bệnh truyền nhiễm của tất cả mọi người, cần phải cố gắng không ngừng và kiên định để cải thiện tình trạng sức khỏe của người nghèo. Các biện pháp này bao gồm việc kiểm soát thực phẩm và thuốc men, tiêm

phòng đầu mùa, và cách ly người bệnh. Trọng tâm của các nỗ lực này là bảo đảm có được một nguồn nước sạch, xử lý cô hiệu quả rác thải, làm sạch phố phường và giảm bớt ô nhiễm. Các quy định về nhà ở được tăng cường hiệu lực để bảo đảm hệ thống thông gió, nhà vệ sinh và hệ thống cống rãnh thoát nước đúng tiêu chuẩn. Các quy định hạn chế hành vi của nhân bao gồm việc cấm nhổ nước bọt, phòng uế tại các nơi công cộng, cũng như cấm thả gia súc ra khỏi địa phận gia đình. Các chiến dịch giáo dục y tế rầm rộ sử dụng các biện pháp tuyên truyền rộng rãi để làm thay đổi hành vi chăm sóc sức khỏe của cá nhân và làm tăng hiểu biết của quần chúng về các phương pháp phòng chống bệnh tật và chăm sóc người ốm. Các biện pháp can thiệp trên của nhà nước, cùng với việc nâng cao mức sống đã cải thiện đáng kể tình trạng sức khỏe và tuổi thọ trong thời gian từ năm 1880 tới năm 1920.

Một điều nghịch lý là các tiến bộ trong công nghệ điều trị trong các thập kỷ gần đây đã làm giảm tinh thần cảnh giác đối với các bệnh truyền nhiễm tại một số nước đang phát triển. Các công nghệ điều trị mới cần kết hợp với các chính sách sức khỏe cộng đồng mạnh mẽ nhằm cải thiện vệ sinh môi trường và khuyến khích một lối sống lành mạnh. Điều này sẽ giúp nâng cao tốc độ tăng trưởng kinh tế và giảm bớt đói nghèo, ngăn ngừa được các hậu quả tiêu cực đối với tình hình sức khỏe trong từng quốc gia và trên toàn cầu, trong lúc mà các loại vi khuẩn gây bệnh có khả năng kháng thuốc đang ngày một phổ biến.

vực thành thị, và kèm theo đó là các vấn đề về sự gia tăng các khu ổ chuột và nhu cầu ngày càng lớn đối với các dịch vụ ở thành thị vốn đã bị quá tải. Trung Quốc và Ấn Độ đã hạn chế động cơ di dân ra thành thị bằng cách trang bị cơ sở hạ tầng và các dịch vụ khác cho khu vực nông thôn - không chỉ đơn thuần cung cấp trường học, các dịch vụ y tế, điện và các tiện nghi tối thiểu, mà còn bảo đảm rằng công ăn việc làm được tạo ra tại tất cả các vùng và mạng lưới giao thông cho phép người lao động có thể đi làm hàng ngày từ làng của họ.

Để tạo ra được sự hậu thuẫn chính trị cho các hành động chung nhằm chống đói nghèo, các chính phủ cần phải làm tăng nhận thức về một lợi ích chung giữa người nghèo và người không nghèo.⁵⁴ Chia khoá để đạt được mục tiêu này là việc đưa vào các cuộc tranh luận công cộng một cách có hệ thống ý tưởng rằng giảm đói nghèo là một hàng hoá công cộng và có thể nâng cao phúc lợi của người không nghèo. Cách đưa các vấn đề này vào những cuộc tranh cãi công cộng có ảnh hưởng to lớn đến kết quả. Các đặc điểm, nguyên nhân và giải pháp cho đói nghèo là các nội dung linh hoạt, nó có thể được lý giải và miêu tả theo nhiều cách khác nhau, trong đó có những cách có lợi cho các hoạt động chung nhằm chống đói nghèo. Đầu thế kỷ XX, chính quyền các bang của nước Mỹ đã bị chú ý là các tổ chức quốc gia của phụ nữ tầng lớp trung lưu thuyết phục để sử dụng các khoản chi tiêu công cộng vào việc hỗ trợ các gia đình nghèo - dựa trên lập trường cho rằng đó là con đường duy nhất để bảo vệ sự toàn vẹn về mặt vật chất và tinh thần của cả quốc gia.⁵⁵

Hiểu được lợi ích của việc giúp đỡ những người kém may mắn hơn có thể trở thành một tác nhân kích thích mạnh mẽ cho các hành động chung. Nếu không có sự hiểu biết đó thì đôi khi, điều kiện sống của những người yếm thế lại là cái cớ để biện hộ cho sự loại trừ nặng nề hơn đối với họ. Các tầng lớp trên ở Mỹ Latinh đôi khi đã coi người nghèo như một mối nguy hiểm cho phúc lợi chung. Cách suy nghĩ như vậy đã làm cho việc thanh toán đói nghèo và giảm thiểu các tác động tiêu cực của nó lên nền kinh tế và xã hội trở nên khó khăn hơn.

Tạo điều kiện thuận lợi cho sự lớn mạnh của các hiệp hội của người nghèo

Nhiệm vụ quan trọng nhất của nhà nước trong việc hỗ trợ các tổ chức của người nghèo là dỡ bỏ các hàng rào pháp lý cũng như các cản trở khác đối với việc thành lập các hiệp hội, và tạo ra các khung pháp chế và hành chính cho chúng.⁵⁶ Nếu không có những khuôn khổ này, hiệp hội của người nghèo khó có thể phát triển và có ảnh hưởng đến các chính sách công cộng.

Người nghèo gặp phải các trở ngại to lớn khi muốn thành lập các hiệp hội để tăng cường tiếng nói và cải thiện tình trạng của mình. Họ thường ít tham gia vào chính trị, bởi vì việc này có vẻ như phù phiếm hoặc không ăn nhập gì với những mối lo chính của họ, cũng có thể là cả hai. Họ thường ít hy vọng ở chính phủ - và thậm chí là sợ bị chính quyền trung ương và địa phương trả thù nếu họ tìm cách tập hợp nhau lại. Ngay cả trong các tình huống cần có chính phủ thì người nghèo cũng cho rằng các nỗ lực cá nhân hay tập thể cũng sẽ chẳng có mấy tác dụng. Khi người nghèo tham gia vào chính trị, tính giai cấp không phải là nhân tố duy nhất khiến họ quyết định làm như vậy. Cũng như các công dân khác, động cơ khiến họ hành động thường rõ ràng, mang tính địa phương và ngắn hạn.

Giảm bớt tính không đối xứng về thông tin có thể làm thay đổi sự ngần ngại của người nghèo khi tham gia và qua đó tăng cường quyền lực cho họ. Giáo dục chính quy cho phép mọi người tiếp cận được các cơ hội kinh tế tốt hơn (chương 5) và trao cho họ những phương tiện để họ có thể biểu đạt nhu cầu và đòi hỏi của mình trên các diễn đàn công cộng và trong các tiến trình chính trị. Tất cả những điều trên sẽ được củng cố nhờ thông tin được truyền bá rộng rãi. Công nghệ thông tin hiện nay và chi phí truyền bá thấp, kết hợp với nhu cầu tiếp cận tới các tư liệu công cộng ngày càng tăng, có thể đem lại những lợi ích to lớn cho người nghèo.

Trở ngại chính đối với các tổ chức của người nghèo là sự thiếu thời gian, nguồn lực, thông tin và khả năng tiếp cận với các nguồn giúp đỡ từ bên ngoài. Thêm vào đó là các trở ngại về mặt vật chất đối với khả năng hợp tác như là sự phân tán về mặt địa lý, cơ sở hạ tầng thông tin

liên lạc yếu kém. Việc phân chia sắc tộc và các cách phân chia xã hội khác cũng là các trở ngại (chương 7).⁸⁷ Ở nhiều nước, mặc dù có các khó khăn như vậy, nhưng các tổ chức quần chúng dựa trên cộng đồng và thu hút người dân tham gia đã lớn mạnh vượt bậc trong một vài thập kỷ qua. Tại Mỹ Latinh, các tổ chức đại chúng và của người bản xứ, đôi khi dựa trên các hình thức hiệp hội cổ truyền, đang lên tiếng bảo vệ những người bị tước đoạt quyền lợi và giải quyết các nhu cầu y tế, giáo dục cũng như cơ sở hạ tầng công cộng trước mắt.

Các tổ chức quần chúng này đang rất cần nhiều hình thức hỗ trợ khác nhau từ phía nhà nước và các tổ chức đoàn thể xã hội. Họ thường cần trợ giúp kỹ thuật, đào tạo kỹ năng để có thể tồn tại lâu dài và hoạt động có hiệu quả. Họ cũng cần sự giúp đỡ để tăng thêm số hội viên, mở rộng các chức năng hoạt động, và tham gia vào các hoạt động chính trị.⁸⁸ Nhiều sáng kiến của quần chúng bị hạn chế về phạm vi, chiều sâu hoạt động và không bao giờ đến được vũ đài chính trị quốc gia. Các nghiên cứu tại Mỹ Latinh đã chỉ ra rằng một số các tổ chức tỏ ra có hiệu quả trong việc giải quyết các vấn đề trước mắt của người nghèo, song khả năng bền vững của chúng lại bị hạn chế bởi những khó khăn trong việc liên hệ với các cơ quan bên ngoài.⁸⁹ Để giải quyết những vướng mắc đó, một số nông hội ở Bolivia và Ecuador đã làm việc với các tổ chức phi chính phủ để bắt liên lạc với các cơ quan nông nghiệp quốc gia, qua đó mở rộng rất nhiều phạm vi và hiệu quả hoạt động của mình.⁹⁰

Ở nhiều nước đang phát triển, các tổ chức phi chính phủ là nhân vật trung tâm trong các chương trình và chính sách chống đói nghèo.⁹¹ Bề dày kiến thức và công tác xã hội của nhiều cán bộ làm việc trong các tổ chức phi chính phủ cho phép họ quan hệ một cách dễ dàng với nhân viên của các tổ chức quốc gia, và họ có thể giúp tạo ra những nhịp cầu nối giữa các thể chế và cơ quan bên ngoài này với các tổ chức quần chúng. Các tổ chức phi chính phủ cũng có thể rất hiệu quả trong việc trợ giúp kỹ thuật cho người nghèo,⁹² như trường hợp tổ chức Mopawi ở Ondurát (khung 6.6).

Khung 6.6

Các tổ chức phi chính phủ có thể giúp huy động và tăng cường quyền lực cho cộng đồng địa phương

Từ năm 1985, tổ chức phi chính phủ Mopawi (Moskitia Pawisa hay là Tổ chức Phát triển của La Mosquitia) đã bắt đầu sát cánh với các cộng đồng người bản xứ ở La Mosquitia, một vùng sâu ở phía Tây của Ondurát và là một trong những vùng rừng nhiệt đới cuối cùng còn sót lại tại Trung Mỹ. Trong nhiều năm, Mopawi đã triển khai được một chương trình phát triển lớn và phức tạp. Nó đã tìm cách làm thay đổi chính sách của chính phủ đối với vùng này, bằng cách không ngừng tuyên truyền và vận động hành lang, và giúp xây dựng được các mối liên hệ giữa chính phủ, các tổ chức phi chính phủ quốc tế, các tổ chức nghiên cứu và các tổ chức của người bản xứ để tăng cường thêm nhận thức và đẩy mạnh các chương trình hành động. Tổ chức này đã làm việc với các cộng đồng địa phương để tìm cách cải thiện điều kiện sống mà không làm phương hại tới môi trường. Mopawi cũng quan tâm tới vấn đề phá rừng tại La Mosquitia, phối hợp giữa tuyên truyền và các biện pháp phòng chống rất thực tế. Phần lớn các cán bộ của Mopawi đều xuất thân từ La Mosquitia, và đây là một lợi thế to lớn.

Tổ chức này đã giúp cải thiện cuộc sống của người dân thông qua việc xác định các mô hình khác nhau về cách sử dụng nguồn lợi và thu hút cộng đồng địa phương tham gia vào công việc quản lý và ra quyết định. Thí dụ như thành lập các doanh nghiệp nhỏ và tiến hành các thử nghiệm trong lĩnh vực nông lâm nghiệp. Một dự án nông lâm nghiệp và chăn thả được thực hiện với những người khai hoang và các cộng đồng thổ dân bao gồm việc thi điểm quản lý và trồng rừng bền vững trên các vùng đất bị thoái hoá. Tổ chức này còn có những hoạt động nhằm mục tiêu vào phụ nữ, giúp họ phát triển trồng rau để cải thiện tình hình sức khỏe và dinh dưỡng.

Để củng cố các tổ chức địa phương, Mopawi đã làm việc với Masta (Mosquitiaalsa Tanka), liên đoàn đại diện các tổ chức bản địa tại vùng La Mosquitia. Với sự giúp đỡ của Mopawi, các tổ chức địa phương đã bắt đầu hợp thức hoá quyền sở hữu và sử dụng đất đai, cũng như phát triển năng lực tuyên truyền của họ.

Nguồn: Brehm 2000.

Tại Bolivia, một tổ chức phi chính phủ của Hà Lan đã giúp đỡ một liên đoàn *campesino* liên hệ với các viện nghiên cứu đang tham gia vào chương trình khoai tây quốc gia bằng cách thuê một chuyên gia quốc tế làm việc với liên đoàn

ngay từ khi bắt đầu dự án. Chuyên gia này đã không gặp khó khăn gì khi thiết lập những mối quan hệ cấp cao với các viện nghiên cứu, và dựa trên các cuộc gặp mặt này, liên đoàn đã xây dựng được một mối liên hệ chặt chẽ với chương trình khai tây quốc gia. Kết quả là thu nhập từ mùa vụ của các thành viên trong liên đoàn đã tăng lên.⁶⁵

Đôi khi các tổ chức phi chính phủ cũng phản ánh nền chính trị mà chúng trưởng thành từ đó, hoặc phản ánh các nhóm lợi ích ở địa phương. Nếu như vậy, các tổ chức này có thể không phục vụ lợi ích của người nghèo tốt như người ta tưởng.⁶⁶ Các tổ chức phi chính phủ không phải là liều thuốc bách bệnh - điều quan trọng là phải làm cho chúng có trách nhiệm về các hoạt động của mình, nhất là trước các nhóm người nghèo mà chúng đang muốn đại diện.

Duy trì sự tương hỗ giữa nhà nước và cộng đồng trong tăng trưởng và giảm đói nghèo

Nhà nước có thể tạo điều kiện thuận lợi cho sự tương tác giữa bộ máy hành chính địa phương và các cộng đồng để đem lại tăng trưởng và giảm đói nghèo.⁶⁷ Vai trò này có hai khía cạnh: làm giảm bớt những trở ngại trong các hành động tập thể trong cộng đồng và khuyến khích sự hợp tác giữa các cộng đồng và chính quyền địa phương. Để thiết lập các mối liên kết trong cộng đồng và tạo điều kiện thuận lợi cho các hành động tập thể địa phương, nhà nước có thể đề xướng các chương trình nhằm gây dựng tài sản cho người nghèo và làm cho các dịch vụ công cộng trở nên dễ tiếp cận hơn. Các chương trình như vậy sẽ khắc phục được cảm nhận của người nghèo rằng sự sống còn của họ phụ thuộc vào việc tránh né các rủi ro và làm vữa lòng những người bảo trợ cho họ - nhờ đó sẽ giải phóng sức lực để họ theo đuổi các hành động tiến lên và cộng tác với những nhóm người khác một cách bình đẳng hơn.

Sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa một kiểu tổ chức xã hội quân bình hơn ở cấp cộng đồng với một hệ thống quản lý hành chính địa phương tốt hơn cho phép tạo ra các liên minh mạnh mẽ thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng. Mỗi quan hệ chặt chẽ giữa bộ máy hành chính địa phương và

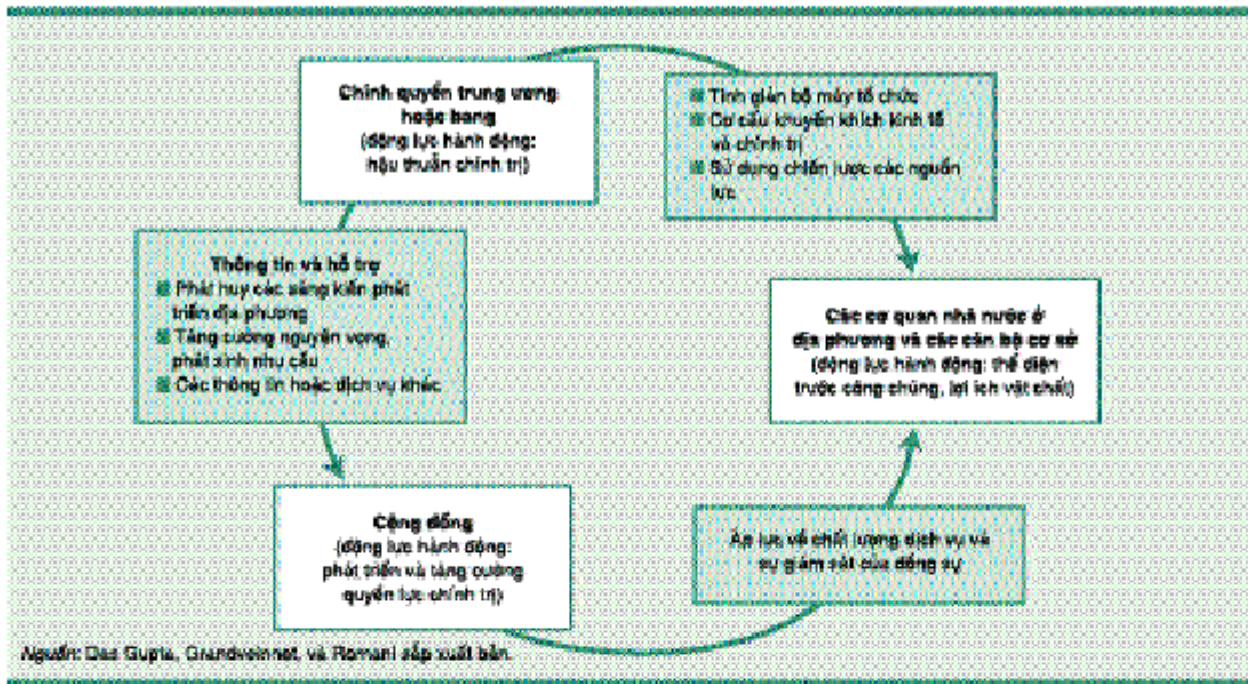
các cộng đồng sẽ cải thiện việc cung cấp dịch vụ và làm giảm nguy cơ các dự án phát triển bị lũng đoạn ở địa phương. Cách tổ chức như vậy đã được ứng dụng thành công trong các thiết chế chính trị và hành chính rất khác nhau: ở Braxin trong những năm 1980, ở Hàn Quốc trong những năm 1960 và 1970, ở Đài Loan, Trung Quốc trong những năm 1950.⁶⁸

Thí dụ của Braxin đã cho thấy rằng thay đổi thể chế trong các thiết chế hết sức bất công thì khó khăn hơn nhiều. Do không có những cuộc cải cách ruộng đất rộng rãi từ trước như ở các nước Đông Á, nên trong các nỗ lực cải cách chính quyền địa phương của mình, nhà nước đã phải đương đầu với các vấn đề liên quan tới quyền lợi của chủ đất và các mối liên hệ của họ với chính quyền địa phương. Điều này đã gây ra nhiều khó khăn, bởi vì các chủ đất lớn, nhà thầu tư nhân và những người cung cấp đồ cứu trợ đã quen với việc vét nguồn lợi. Trong đợt hạn hán năm 1987, nhà nước đã sử dụng cán bộ khuyến nông để phá vỡ sự lũng đoạn của các tầng lớp có thể lực trong việc phân phát đồ cứu trợ hạn hán. Tuy nhiên, để duy trì thành công như vậy cần phải có các nỗ lực không ngừng.

Kinh nghiệm của Braxin cũng chỉ ra rằng nhiều trở ngại có thể khắc phục được bằng cách tạo ra áp lực của chế độ dân cử lên chính quyền địa phương. Có thể tránh được sự can thiệp chính trị nếu chính quyền bang kiên quyết yêu cầu rằng các hội đồng giải ngân kinh phí phát triển ở địa phương phải có tối thiểu là 80% số đại biểu từ các cộng đồng sử dụng cuối cùng. Ngoài ra, nếu các cộng đồng này cảm thấy rằng họ bị các hội đồng địa phương đối xử không công bằng, họ có thể xin tài trợ trực tiếp từ chính quyền bang.⁶⁹

Nhà nước có thể thực hiện nhiều hành động then chốt để duy trì sự tương hỗ phát triển giữa các cộng đồng và chính quyền địa phương (hình 6.5):

- Tạo ra sự đòi hỏi từ các cộng đồng đối với bộ máy công quyền và hệ thống cung cấp dịch vụ công cộng tốt hơn thông qua việc tích cực truyền bá thông tin.
- Hình thành một mạng lưới dây đặc giữa nhà nước và các cộng đồng, đồng thời cung cấp thông tin, trợ giúp kỹ thuật, tiếp thị, tín

Hình 6.5**Liên minh giữa nhà nước và cộng đồng thúc đẩy sự phát triển nhanh và cung ứng dịch vụ tốt hơn**

dụng và các sự hỗ trợ khác mà họ đang cần để thực hiện các chương trình.

- Thay đổi phương thức hoạt động của các cơ quan địa phương bằng cách tạo ra áp lực từ trên xuống và từ dưới lên. Ở Braxin, nhà nước đã sử dụng chế độ công nhận làm việc chính thức để khuyến khích công chức.
- Khuyến khích quần chúng lao động cũng như lãnh đạo bằng các hình thức thưởng phạt, kể cả sự kính trọng của đồng sự. Nếu người lao động cũng là thành viên của cộng đồng, như trường hợp của Hàn Quốc, thì tác dụng của các hình thức thưởng phạt là rất to lớn.
- Điều chỉnh vai trò của chính quyền cấp cao, đào tạo và khuyến khích nhân viên chú trọng vào việc quản lý các chiến lược tổng thể, trợ giúp kỹ thuật, điều tiết và tạo điều kiện thuận lợi.

Các đề xuất này đã đem lại những thành quả chính trị đáng kể, mang lại cho các chính phủ tính chính đáng và sự ủng hộ rộng rãi của nhân dân. Trong một cuộc bầu cử chính quyền địa phương tại Braxin, các ứng cử viên đã nói rằng nếu họ muốn đắc cử, họ cần phải ủng hộ những cách tổ chức mới để làm tăng tinh thần trách

nhiệm trước công chúng của chính quyền địa phương và cải thiện việc cung cấp dịch vụ công cộng.⁶⁸ Điều này sẽ giúp củng cố các chính quyền địa phương hiện còn yếu kém và động viên những chính quyền này bắt tay vào các nhiệm vụ khó khăn nêu trên. Đồng thời, các điều kiện của một nền chính trị đa nguyên cũng sẽ được tăng cường.

Sự hợp tác giữa cộng đồng và chính quyền địa phương cũng có thể kích thích nhiều hình thức phát triển khác nữa. Bên cạnh việc cải thiện cơ sở hạ tầng và điều kiện sống tại địa phương, các nỗ lực hợp tác này còn cứu trợ hạn hán và y tế ở Braxin và trợ giúp sản xuất công nghiệp ở Đài Loan, Trung Quốc.

Quá trình thay đổi diễn ra từ từ và thường đòi hỏi phải mất thời gian, song nếu các trường hợp thành công được tích tụ dần trong một thiết chế nhất định, chúng sẽ là những thí dụ điển hình cho các thiết chế khác. Các thí dụ đã gợi ý rằng, có thể thay đổi các thể chế nhà nước trong một vài thập kỷ để đẩy nhanh nhịp độ phát triển, tăng trưởng và giảm đói nghèo. Chúng cũng cho thấy, với cách tư duy chính trị tích cực và sáng tạo, những thay đổi như trên cũng sẽ

khả thi ngay cả trong các thiết chế tương đối yếu kém.

Chế độ chính trị và đói nghèo

Không có tiếng nói và không có quyền lực là các phương diện cơ bản của đói nghèo, đồng thời một khía cạnh quan trọng của vấn đề tiếng nói là các quyền chính trị và tự do dân sự.⁶⁹ Bản thân dân chủ có giá trị to lớn đối với phúc lợi của con người, vì đó là biểu hiện của sự tự do cá nhân. Tự do chính trị có tác động to lớn đến cuộc sống và năng lực của các công dân.⁷⁰

Các tiến trình chính trị được sự tham gia của quần chúng có thể giúp xây dựng một nền móng thể chế vững chắc cho nền chính trị, kinh tế, xã hội, đồng thời cho phép mọi người đều có thể nêu chính kiến riêng và tương tác để quyết định kết quả cuối cùng (hình 6.6).⁷¹ Tự do dân sự và tự do chính trị, cùng với các cuộc bầu cử cạnh tranh, là các công cụ quan trọng khiến chính phủ phải có trách nhiệm đối với các hoạt động

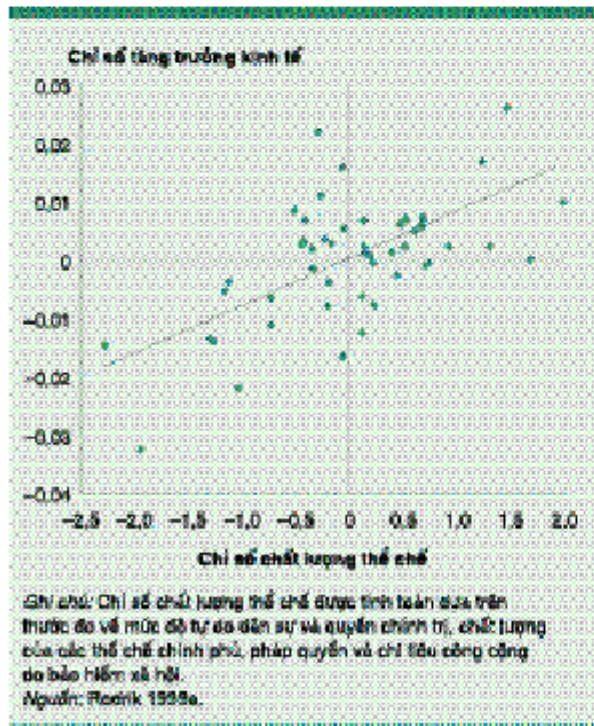
của mình. Muốn biến tiềm năng này thành hiện thực, cần phải thiết lập một loạt các thể chế để có thể bảo đảm rằng các tiến trình dân chủ vận hành đúng như chúng cần phải có - trong đó, các cơ quan thông tin đại chúng độc lập giám sát quá trình bầu cử và các hoạt động hành chính, một hệ thống tư pháp độc lập thực hành hiến pháp và pháp quyền, các thể chế quốc hội mạnh mẽ có đủ năng lực giám sát các cơ quan hành pháp thông qua các cơ chế như ủy ban đánh giá công cộng. Thiết lập các thể chế này đòi hỏi phải tốn thời gian, đồng thời phải luôn luôn đề cao cảnh giác để bảo đảm rằng các tiến trình dân chủ vẫn được hoạt động đúng như chúng cần phải có. Tuy nhiên, điều này là đáng giá bởi vì các tiến trình nêu trên là các phương tiện hữu hiệu nhất để bảo đảm tiếng nói và sự tham gia của quần chúng.

Củng cố nền chính trị dân chủ để nuôi dưỡng một môi trường bền vững cho tăng trưởng

Bằng chứng về mối liên hệ giữa các loại hình chế độ chính trị với tốc độ tăng trưởng kinh tế còn chưa nhất quán với nhau.⁷² Điều này phần nào là do các vấn đề về đo lường,⁷³ nhưng một phần khác lại phản ánh các kinh nghiệm tăng trưởng đi đôi với giảm đói nghèo đáng kể tại một vài quốc gia đang có thành tích phát triển nổi bật, như Hàn Quốc, trước khi những nước này trở thành các nền dân chủ đa nguyên. Các quốc gia này đã đạt được các điều kiện tiên quyết cho một nhà nước phát triển - đặc biệt là giới lãnh đạo chính trị có quyết tâm phát triển, lại được một bộ máy hành chính công quyền hiệu quả hỗ trợ; bộ máy này được cách ly khỏi các áp lực chính trị và có các mối quan hệ chặt chẽ với cộng đồng doanh nghiệp.⁷⁴

Một nhân tố lớn khác dẫn đến sự thành công của các nền kinh tế này là sự chú trọng ngay từ đầu đến khía cạnh công bằng - đặc biệt là trong cuộc cải cách ruộng đất rộng lớn và phổ cập giáo dục, những yếu tố đã đặt nền móng cho một quá trình tăng trưởng nhanh và công bằng.⁷⁵ Trong một số trường hợp, những nỗ lực này thuận lợi hơn nhờ sự tàn phá do chiến tranh gây ra và sau đó là các tầng lớp có thể lực lâu đời bị tước mất quyền hành. Các sự kiện đó đã làm yếu đi sự

Hình 6.6
Các thể chế chính trị và hành chính tốt gắn liền với tăng trưởng kinh tế



chống đối của các thế lực chính trị lâu đời bị mất đi đặc quyền trong những cuộc cải cách ruộng đất triệt để.

Tuy nhiên, trong đa số các thiết chế phi dân chủ, tình trạng thiếu tinh thần trách nhiệm được thể chế hoá chỉ mang lại những kết quả nghèo nàn trong tăng trưởng và giảm đói nghèo. Ngay cả những nhà nước phát triển thành công cũng đã rút ra một bài học quan trọng: các chế độ phi dân chủ phải đối mặt với tình trạng lạm dụng nghiêm trọng quyền lực nhà nước, đồng thời chúng dễ sụp đổ khi có sự đổi hướng nhanh chóng của chính sách, khiến các thành tựu phát triển đã đạt được trở nên mong manh. Những nhà nước này đang tìm cách giải quyết một số trong các vấn đề nêu trên bằng cách thay đổi các thể chế chính trị của mình nhằm làm tăng cường trách nhiệm chính thức.

Sự kiểm soát và tính cân bằng quyền lực trong các chế độ dân chủ đại chúng - cộng với các thủ tục để tạo dựng sự đồng thuận - sẽ hạn chế mức độ tìm kiếm đặc lợi và nguy cơ đổi hướng chính sách nhanh, và điều đó sẽ vạch ra một con đường tăng trưởng đáng tin cậy và bền vững hơn.⁷⁶ Các chế độ chính trị được sự tham gia của quần chúng có liên quan chặt chẽ với tăng trưởng ổn định⁷⁷ - điều này hết sức quan trọng đối với việc giảm đói nghèo, bởi vì các cú sốc có tác hại to lớn đối với người nghèo (chương 8, 9). Có nhiều lý do giải thích cho mối quan hệ trên.

Thứ nhất, các tiến trình chính trị có sự tham gia của quần chúng khuyến khích việc sử dụng tiếng nói hơn là vũ lực để hoá giải các mâu thuẫn. Kết hợp với các quyền chính trị được bảo đảm, các tiến trình này làm giảm nguy cơ tiềm ẩn của các xung đột sắc tộc và trong nội bộ các nhóm, ngăn chặn những nguyên nhân cơ bản gây ra nguy cơ tổn thương kinh tế và xã hội của người nghèo.⁷⁸ Thí dụ, các thể chế chính trị dân chủ mạnh mẽ tại Ấn Độ đã giúp hoà giải các đòi hỏi có nguy cơ dẫn đến xung đột của các tầng lớp dân cư vốn hết sức đa dạng của nước này.

Thứ hai, các quyền dân sự và chính trị cùng với tự do báo chí cho phép người dân thu hút sự chú ý tới các nhu cầu của họ và đòi hỏi các hành động chung cần thiết.⁷⁹ Điều này đặc biệt quan trọng để ngăn chặn cũng như phản ứng kịp thời trước các thảm hoạ to lớn. Và thứ ba, các cuộc

bầu cử dân chủ sẽ mang lại cho chính phủ tính chính đáng và duy trì sự ổn định kinh tế và chính trị xã hội.

Dân chủ có thể phục vụ người nghèo tốt hơn như thế nào?

Bản thân dân chủ - cả dân chủ đại nghị và dân chủ đại chúng (được sự tham gia của quần chúng) - là tốt. Tuy nhiên, nếu chỉ có một mình các tiến trình chính trị dân chủ thôi thì không đủ để bảo đảm rằng giảm đói nghèo được coi là một nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu trong các nỗ lực của xã hội. Các ý thức hệ chính trị và xã hội quyết định mức độ mà các hệ thống dân chủ có thể giảm được đói nghèo trên thực tế. Chính sách phúc lợi của các nước OECD phản ánh các lập trường quan điểm khác nhau, do đó đã đưa đến những kết quả rất khác nhau trong việc giảm đói nghèo - mặc dù quả thực tất cả các nước này đều có truyền thống với các thể chế dân chủ và thu nhập quốc dân trên đầu người cao (khung 6.7).

Nền chính trị đại nghị cho phép tất cả các công dân biểu đạt mối quan tâm của mình, tuy nhiên kết quả cuối cùng lại phụ thuộc vào tương quan lợi ích của các nhóm khác nhau.⁸⁰ Các nhóm có các mối quan hệ chính trị hoặc có học vấn cao hơn có một lợi thế tự nhiên so với những nhóm khác trong việc gây ảnh hưởng tới các chính sách công cộng. Điều này đã được phản ánh tại Mỹ, nơi đã có sự chênh lệch lớn giữa các cộng đồng khá giả và cộng đồng nghèo trong việc phân bổ kinh phí cho việc thực thi pháp luật và cho các trường công. Tại các nước đang phát triển, nơi mà sự phân bổ giáo dục và hiểu biết chính trị thiên lệch hơn rất nhiều so với Mỹ, nhiều nhóm dân cư lớn vẫn tiếp tục bị coi nhẹ.⁸¹ Tại Côte D'Ivoire, 35% kinh phí tài trợ cho giáo dục rơi vào nhóm 20% dân số giàu nhất (xem bảng 5.1 trong chương 5) và 55% số sinh viên đại học, cao đẳng cũng xuất thân từ nhóm người này.⁸² Nền chính trị dân chủ cũng là đối tượng để cho các nhà lãnh đạo lôi kéo vận động. Giới lãnh đạo thường ưa thích chi cho các khoản tiêu dùng trước mắt hơn là vào các chương trình đầu tư, cũng như ưa thích sử dụng các biện pháp được lòng đa số hơn là các biện pháp có hiệu quả.⁸³ Thêm vào đó, các nhóm lợi ích đặc biệt cũng có

Khung 6.7

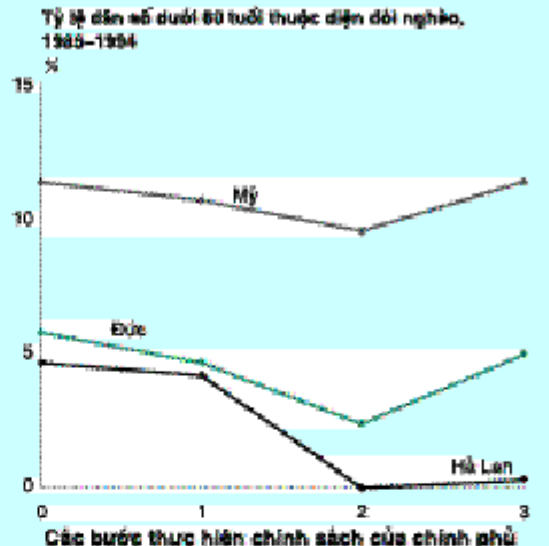
Chính trị và đói nghèo ở các nước OECD

Đói nghèo không chỉ diễn ra ở các nước đang phát triển. Tại một số nước OECD cũng tồn tại các ổ đói nghèo lớn. Mặc dù các nước này đều là các nước có nền kinh tế thị trường giàu có với các thể chế dân chủ, sự khác nhau về ý thức hệ và từ đó kéo theo sự khác nhau trong mức độ hậu thuẫn của quần chúng cho các chương trình giảm đói nghèo đã tạo ra các mức độ đói nghèo không giống nhau giữa các tầng lớp dân cư.

Một nghiên cứu so sánh giữa xu hướng đói nghèo tại Đức, Hà Lan và Mỹ đã khảo sát phạm vi của đói nghèo và cách thức các chương trình của chính phủ trong một khoảng thời gian là 10 năm tác động đến chúng. Nghiên cứu này đã cho thấy sự chênh lệch lớn trong phạm vi đói nghèo tại ba nước này, và những chênh lệch đó lại bị khoét rộng hơn do các chương trình của chính phủ. Mức độ đói nghèo "trước chính phủ" (dựa trên thu nhập từ lương và ngoài lương của cá nhân sau khi đã trừ đi các khoản thuế và các khoản trợ cấp từ chính phủ) biến động, chủ yếu là do những sự khác nhau đáng kể trong luật lao động và các yếu tố thị trường khác. Lương hưu cũng góp phần làm giảm đói nghèo ở cả ba nước, nhưng thiết kế và ảnh hưởng của các hình thức chuyển giao công cộng và các loại thuế nhằm mục đích giảm đói nghèo lại khác nhau.

Đặc biệt dễ nhận thấy là mức độ đói nghèo thấp tại Hà Lan, kết quả của việc phân phối phúc lợi đại trà. Mặc dù nhiều khoản chuyển giao không được cấp đúng đối tượng - chúng được chuyển giao đến cả người nghèo lẫn người không nghèo - nhưng dường như chúng không làm chậm bước tăng trưởng kinh tế khi so với các nước khác.

Các chương trình của chính phủ đã khoét rộng sự khác biệt về đói nghèo giữa các nước OECD



Chú thích: Các bước chính sách: 0 = tỷ lệ đói nghèo "trước chính phủ", 1 = quỹ lương hưu bảo hiểm xã hội, 2 = 1 + các khoản trợ cấp công cộng khác, 3 = 2 + thuế. Đói nghèo được định nghĩa là có chưa đến một nửa mức thu nhập khả dụng trung vị của hộ gia đình ở nước đó. Thu nhập (đã điều chỉnh theo lạm phát) được dẫn tình trong thời gian 10 năm. Nguồn: Goadin và các tác giả khác 1999.

thể bị mua chuộc hoặc bị lôi kéo bởi các ân huệ từ các chính trị gia.³⁴

Có ba cách cơ bản để củng cố môi trường thể chế của các chế độ dân chủ và làm cho chúng hiệu quả hơn trong việc giảm đói nghèo. Thứ nhất, các tiến trình dân chủ phải thâm sâu vào mọi cấp ra quyết định. Một số chế độ chỉ dân chủ trên nguyên tắc nhiều hơn là trên thực tiễn. Các nước khác, như Ấn Độ, đã thực sự dân chủ tại hầu hết các cấp, nhưng từ lâu nước này đã nhận thấy sự khó khăn trong việc bảo đảm rằng tất cả các cấp ra quyết định đều có tinh thần trách nhiệm chính trị, đặc biệt là đối với người nghèo. Chương trình *panchayati raj* đang tiến hành tại Ấn Độ, nhằm hướng tới việc phân cấp và tăng cường quyền lực cho các cộng đồng địa phương, là một nỗ lực khắc phục tồn tại trên bằng

cách tăng thêm quyền hành cho các hội đồng dân cử tại địa phương.

Thứ hai, các công dân phải được tạo điều kiện tiếp cận một cách có hệ thống tới các nguồn thông tin, để họ có thể buộc các công chức và các chính trị gia phải có trách nhiệm hơn. Nếu các thông tin về ngân sách và việc sử dụng ngân quỹ - từ chính quyền liên bang đến địa phương - được công bố trên các báo và các phương tiện thông tin khác, thì người dân có thể buộc các nhà lãnh đạo phải chịu trách nhiệm trước kết quả của họ. Tinh thần trách nhiệm chung như vậy có thể giúp làm giảm sự phi hiệu quả và tham nhũng. Việc quảng bá thông tin phải được quy định trong luật để bảo đảm nó không bị chấm dứt khi chính phủ thay đổi. Các tiến bộ trong công nghệ thông tin và sự tiếp xúc ngày

Khung 6.8

Sự tiến hoá của các tổ chức đoàn thể xã hội và cải cách nhà nước ở Mêhicô

Từ trước đến nay, Mêhicô có các hệ thống thể chế hoá công phu để chuyển tải và kiểm soát các hoạt động chính trị - và dùng các nguồn lực của nhà nước để củng cố sự hữu thuẫn chính trị đối với chế độ. Các hệ thống này chú trọng nhiều tới việc kiểm soát nhu cầu của xã hội hơn là đáp ứng các nhu cầu đó. Nhà nước đã triển khai một bộ máy tinh vi và hiệu quả để lái và điều khiển nhu cầu và sự bất đồng chính kiến. Mặc dù năng lực của các tổ chức đoàn thể xã hội đòi hỏi được đáp ứng là tương đối hạn chế, nhưng chính phủ vẫn rất nhạy cảm với việc cần liên tục củng cố lòng trung thành, lôi kéo sự ủng hộ cũng như giải quyết các mâu thuẫn.

Trong những năm 1980, các thể lực chính trị mạnh mẽ trên bắt đầu bị tấn công: mức độ nhạy bén, sự đại diện và tham gia của quần chúng đã trở thành các vấn đề tranh luận lớn. Việc quản lý hàng ngày các mâu thuẫn chính trị và kinh tế đã trở thành một nhiệm vụ ngày càng phức tạp hơn cho các công chức. Các nguồn tài chính đã xuống tới mức thấp kỷ lục và tính chất chính đáng chính phủ bị lung lay. Mặc dù các tổ

chức đoàn thể xã hội đòi hỏi rằng kế ước xã hội cơ bản giữa nhà nước và người dân phải được thương thảo lại, nhưng giới lãnh đạo chính trị và các đảng phái lại phản ứng theo cách đem lại cho họ sức mạnh để quyết định phạm vi và bản chất của kế ước này. Mâu thuẫn này tồn tại suốt trong những năm đầu của thập kỷ 1990, với một khả năng lớn là triển khai một hệ thống chính trị cởi mở hơn, tùy theo khả năng của các tổ chức đoàn thể xã hội trong việc gây áp lực thay đổi.

Trong những năm gần đây, triển vọng có được thay đổi thực sự đã xuất hiện tại Mêhicô. Một tiến trình chính trị dân chủ và cởi mở hơn đã được hình thành, các ủy ban bầu cử độc lập và các tổ chức đoàn thể xã hội đã khuyến khích công dân đi bầu cử theo nguyện vọng, không bị ép buộc và xui khiến, trong cuộc bầu cử vào tháng Sáu 2000. Tuy còn rất nhiều việc phải làm để mở rộng cửa cho các tổ chức đoàn thể xã hội tham gia cũng như cho các công dân biểu đạt nhu cầu của mình, nhưng đây là bước đầu thận trọng, chưa vững chắc; tuy nhiên suy cho cùng thì không thể đảo ngược được.

Nguồn: Grindle 1998.

càng chặt chẽ với các trào lưu toàn cầu đã tạo nên một môi trường nhận thức mới trong quần chúng để tăng cường hiệu lực của nền chính trị dân chủ.

Thứ ba, các tổ chức đoàn thể xã hội mạnh mẽ có thể khuyến khích sự trao quyền chính trị cho người nghèo, gây áp lực để nhà nước phục vụ tốt hơn các lợi ích của họ và làm tăng hiệu quả của các chương trình chống đói nghèo.⁸⁷ Các nghiên cứu tình huống ở bang Kerala của Ấn Độ và tại các nơi khác đã chứng tỏ rằng sự tham gia nhiệt tình của các tổ chức đoàn thể góp phần mang lại những thành tựu tốt đẹp hơn về y tế và giáo dục.⁸⁸ Điều cần thiết là một môi trường thể chế để cho các tổ chức đoàn thể xã hội có thể phát triển và lớn mạnh (khung 6.8).⁸⁹

• • •

Pháp quyền, bộ máy công quyền hiệu quả và hệ thống chính trị chất lượng cao sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho sự ra đời của các thể chế nhà

nước có sự tham gia của người nghèo. Tuy nhiên, tác động của các nhân tố trên đến đói nghèo còn phụ thuộc vào việc chúng được chuyển thành khả năng tăng cường quyền lực cho các cộng đồng địa phương hiệu quả tới mức nào. Thậm chí tại các quốc gia với các quyền tự do dân sự và quyền tự do chính trị rộng rãi và chính quyền không bị các tầng lớp có thế lực lũng đoạn hay tham nhũng, người nghèo vẫn thường không có tiếng nói - và quyền lợi của họ cũng chẳng mấy khi được tính đến trong các chính sách công cộng. Người nghèo cần có tiếng nói trực tiếp trong các hành động can thiệp có ảnh hưởng tới cuộc sống hàng ngày của họ cũng như khả năng tổ chức và bầu cử của họ. Cần phải có các chương trình hành động để dỡ bỏ các rào cản pháp lý, chính trị, hành chính và xã hội đang gây trở ngại cho những nhóm người nhất định, đồng thời gây dựng tài sản cho người nghèo để ngăn chặn việc họ bị loại trừ khỏi thị trường. Một số các rào cản xã hội lớn cản trở công cuộc giảm đói nghèo sẽ được bàn đến trong chương sau.