

**Nghiên cứu đánh giá đặc biệt về
Hành trình thoát nghèo tại vùng nông thôn và
tính hiệu quả của phương pháp tiếp cận mục tiêu nghèo**

Dựa trên những nghiên cứu tình huống của bảy dự án do ADB tài trợ tại Việt Nam, Trung Quốc và Malaysia, nghiên cứu này đã nhận thấy mục tiêu giảm nghèo trong các dự án đầu tư chỉ mang lại những lợi ích ít ỏi và tạm thời cho người nghèo ở vùng nông thôn mà không đưa được họ thoát khỏi cảnh đói nghèo. Những phát hiện chính bao gồm:

Sự suy giảm vai trò của nông nghiệp trong hành trình thoát nghèo. Nông nghiệp đã từng đóng vai trò then chốt trong hành trình giảm nghèo trong giai đoạn đầu của thời kỳ công nghiệp hóa hay trong những khu vực có nhiều đất canh tác. Vai trò đó đã suy giảm đáng kể khi dân số nông thôn tiếp tục gia tăng và nguyên nhân trước hết của đói nghèo chính là sự thiếu hụt đất canh tác tính trên đầu người, số lao động nông thôn dư thừa ngày càng tăng lên cũng như không có đủ công ăn việc làm cho số lao động dư thừa này tại các vùng nghèo đói.

Các biện pháp can thiệp không hiệu quả. Nhiều dự án can thiệp chỉ tiến hành nâng cấp những con đường biệt lập tại các khu vực nông thôn đói nghèo xa xôi mà không nối chúng với những trung tâm phát triển hay mạng lưới đường xá lớn hơn. Cho dù với những con đường tốt, những khu vực này vẫn không thu hút được các nhà đầu tư tư nhân bởi vì vị trí quá xa xôi cũng như sự nghèo nàn về tài nguyên thiên nhiên. Những con đường tồi tàn là kết quả hơn là nguyên nhân của đói nghèo; do đó nâng cấp những con đường như vậy đều không phải là một điều kiện cần hay một biện pháp hiệu quả để giảm nghèo. Một số lớn người nghèo thoát nghèo là do họ đã di cư tới những khu vực phát triển năng động hơn; những con đường tồi tàn nơi họ sống đã không ngăn được làn sóng di cư này.

Những vấn đề cơ bản của mục tiêu nghèo trong các dự án đầu tư. Chính trọng tâm hạn hẹp của các dự án mục tiêu nhằm vào đối tượng hưởng lợi trực tiếp có thể khiến các cán bộ dự án chú trọng vào những vấn đề kém quan trọng hơn. Do các dự án này không bao gồm những đối tượng có kinh tế khá, nên nhóm người nghèo có thể bị tách rời khỏi những nhóm năng động hơn trong xã hội và khỏi các xu thế phát triển kinh tế, đồng thời bỏ lỡ những cơ hội tìm được công ăn việc làm do những người kinh tế khá hơn tạo ra.

Kiến nghị:

1. Phân định rõ những người nghèo có khả năng với những người không có khả năng lao động; nhóm không có khả năng phải do các chương trình phúc lợi chăm sóc, việc này có thể giảm bớt một cách đáng kể sự rò rỉ các ưu đãi công cộng tới nhóm người không thuộc diện nghèo đói.
2. Đối với nhóm người nghèo có khả năng, những biện pháp can thiệp từ dự án cần phải được thiết kế nhằm xử lý những vấn đề khó khăn nhất đối với giảm nghèo thay vì chỉ phân bổ một gói đầu tư nào đó vào vùng nghèo đói hay phân phối những lợi ích nhất thời tới người nghèo.
3. Các giải pháp giảm nghèo tại các khu vực nghèo đói có thể cần đến đầu tư công vào những khu vực không thuộc diện nghèo đói mà có sức hút tự nhiên đối với các nhà đầu tư tư nhân để thúc đẩy phát triển; các dự án giảm nghèo có thể cần tới sự tham gia tích cực của những người không thuộc diện đói nghèo nhằm tạo công ăn việc làm.

4. Thử nghiệm một số ý tưởng mới nhằm khám phá các giải pháp thay thế có khả năng giải quyết hiệu quả vấn đề đói nghèo, chẳng hạn như (i) các dự án cơ sở hạ tầng tại các khu vực có tiềm năng tạo khối lượng công ăn việc làm đáng kể – thậm chí các khu vực đó có thể không thuộc diện đói nghèo; (ii) các dự án thúc đẩy di dân hoặc giảm các chi phí di dân; (iii) các dự án tăng cường sự tiếp cận của các hộ gia đình nông thôn tới những khoản vay không ưu đãi nhằm tự tạo công ăn việc làm; (iv) cung cấp các dịch vụ y tế chi phí thấp cho tất cả dân cư nông thôn nhằm giảm bớt khả năng bị ảnh hưởng đối với các hộ gia đình ở đây; (v) cung cấp các khoản vay khẩn cấp không ưu đãi đối với các hộ gia đình nông thôn nhằm đối phó với các cú sốc và hồi phục sau cú sốc; (vi) cung cấp các khoản vay chi phí thấp cho phụ huynh nhằm đầu tư vào chuyện học hành cho con cái, bao gồm cả giáo dục không bắt buộc; và (vii) các khoản vay dài hạn đối với đầu tư tư nhân vào cơ sở hạ tầng nông thôn quy mô nhỏ.

TÓM TẮT

1. Nghiên cứu đánh giá đặc biệt này (SES) xuất phát từ vị trí ngày càng quan trọng của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) trong công cuộc giảm nghèo, vốn đã trở thành mục tiêu chung cho mọi hoạt động của ngân hàng. Nhằm đạt được mục tiêu này, ADB sử dụng các chỉ tiêu địa lý và hộ gia đình để phân luồng vốn tới các khu vực đói nghèo hoặc cung cấp các lợi ích tới các hộ gia đình nghèo. Nhiều dự án do ADB tài trợ đã bổ sung các hợp phần vì người nghèo. Việc sử dụng rộng rãi chỉ tiêu đói nghèo đã tạo ra (i) nhu cầu gia tăng trong việc đánh giá tính hiệu quả của các biện pháp giảm nghèo và (ii) nhu cầu tìm hiểu biện pháp nào có tác động, biện pháp nào không và tại sao. Nghiên cứu này nhằm cung cấp cái nhìn thấu đáo về các nhân tố chính quyết định sự hiệu quả của các biện pháp giảm nghèo, với quan điểm đúc kết các bài học kinh nghiệm cho công việc thiết kế và triển khai các dự án của ADB trong tương lai.

2. Nghiên cứu này đã áp dụng khung thoát nghèo như một công cụ để đánh giá một cách hệ thống các nhân tố ảnh hưởng tới những con đường thoát nghèo ở nông thôn cũng như tính bền vững của nó. Các nhân tố này gồm có: (i) các loại tài sản mà hộ gia đình nông thôn sở hữu; (ii) bối cảnh và điều kiện mà họ đang phải đương đầu; và (iii) những chiến lược họ đã dùng để thoát nghèo. Nghiên cứu này tập trung trả lời các câu hỏi sau: (i) Làm thế nào các hộ gia đình nông thôn đã thoát được đói nghèo? (ii) Các nhân tố nào quyết định cho sự thoát nghèo của họ? (iii) Các biện pháp giảm nghèo đã có tác động tích cực như thế nào? (iv) Nhân tố nào là chủ yếu quyết định cho tính hiệu quả của các biện pháp này? (v) Nên làm gì để nâng cao tính hiệu quả của các biện pháp giảm nghèo trong tương lai?

3. Sử dụng các phương pháp hỗn hợp để thu thập thông tin, nghiên cứu này đã lựa chọn bảy dự án do ADB tài trợ để nghiên cứu sâu. Các dự án này bao gồm: (i) một dự án tín dụng nông thôn và một dự án cơ sở hạ tầng nông thôn tại Việt Nam, (ii) hai dự án đường cao tốc tại Trung Quốc và (iii) một dự án tái định cư và hai dự án phát triển thị trấn tại Malaysia. Cả ba quốc gia này đều đạt được mức tăng trưởng kinh tế khá trong 2-3 thập kỷ vừa qua, với những thành tựu nổi bật trong giảm nghèo.

4. Đoàn đánh giá hoạt động (OEM), bao gồm một chuyên gia đánh giá cao cấp từ ADB và một tư vấn quốc tế, đã đến thăm ba quốc gia này và tiến hành công việc nghiên cứu thực địa tại 75 ngôi làng. Nhằm hiểu được cặn kẽ về việc làm thế nào các hộ gia đình nông thôn đã thoát được nghèo cũng như cái gì đã giúp họ được như vậy, Đoàn đánh giá hoạt động đã tiến hành nhiều phỏng vấn sâu với rất nhiều đối tượng, bao gồm các cán bộ thiết kế dự án của ADB, những người thực hiện dự án là cán bộ nhà nước hoặc thuộc các tổ chức tài chính, các cán bộ dự án thực địa làm việc trực tiếp với người hưởng lợi, chính quyền địa phương, trưởng thôn và những người dân bình thường tại vùng dự án – gồm cả người nghèo và không thuộc diện nghèo, những người đã hưởng lợi từ các dự án và cả những người không hưởng lợi. Trong số người nghèo, Đoàn đánh giá hoạt động đã phỏng vấn không chỉ những người đã thoát nghèo mà cả những người vẫn đang trong diện nghèo và những người rơi vào diện nghèo do gặp rủi ro.

5. Sử dụng cả tiêu chí phân loại đói nghèo chính thức và định nghĩa nghèo đói do các hộ gia đình quan niệm, Đoàn đánh giá hoạt động đã chứng kiến sự giảm nghèo đáng kể tại các vùng khảo sát. Tuy vậy, tính bền vững của thoát nghèo lại không đồng đều tại các vùng này. Tại những nơi khảo sát, nông nghiệp đã đóng vai trò then chốt đối với thoát nghèo trong những thời gian đầu, khi đất đai canh tác còn nhiều. Tuy nhiên vai trò của nông nghiệp đã suy giảm đáng kể, khi sự gia tăng dân số không ngừng khiến cho diện tích canh tác theo đầu người thu hẹp lại. Trong khi đó, công ăn việc làm phi nông nghiệp lại bị giới hạn tại nhiều vùng xa xôi, vốn vẫn không thể thu hút các nhà đầu tư tư nhân, cho dù đã có nhiều dự án nâng cấp đường xá.

Đoàn đánh giá hoạt động đã nhận thấy rằng phần lớn những người nghèo nông thôn, nhất là những người ở các khu vực xa xôi và nghèo đói, đã thoát nghèo bằng cách di cư tới các vùng khá giả hơn và làm việc trong các ngành phi nông nghiệp.

6. Trong những tình huống đã nghiên cứu, hầu hết những người nghèo đều không có tài sản gì ngoài sức lao động. Do vậy, cách duy nhất để họ thoát nghèo là tìm cách nào đó sử dụng hết sức lao động trong nhà. Đoàn đánh giá hoạt động đã xác định được một số nhân tố sau, trong rất nhiều nhân tố được nhắc tới, như là những khó khăn chủ yếu với công ăn việc làm tại nông thôn. Đối với công ăn việc làm liên quan tới nông nghiệp, những yếu tố như (i) thiếu đất canh tác, (ii) thiếu nước trong mùa khô, và (iii) các điều kiện canh tác không thuận lợi khác như thời tiết bất thường chính là những khó khăn lớn nhất. Đối với công ăn việc làm phi nông nghiệp, thử thách lớn nhất là việc tiếp cận vốn vay thương mại, nhất là đối với những người có khả năng tìm ra các cơ hội đầu tư tốt nhưng không có vốn. Đối với công việc làm công ăn lương, phần lớn là do không có nhiều cơ hội làm việc cũng như các rào cản di cư, bao gồm (i) sự kiểm soát của chính phủ đối với lao động tự do, (ii) khó khăn về ngôn ngữ đối với các dân tộc thiểu số, và (iii) sự thiếu hụt các mối quan hệ xã hội của các hộ gia đình nông thôn tại các thành phố. Đối với vấn đề điều kiện đường xá và chi phí đi lại, dù có liên quan đến quyết định di cư của các hộ gia đình, lại không phải là khó khăn mang tính trói buộc, bởi vì hầu hết những người di cư đều trải qua một hành trình khá dài để ra làm việc tại thành phố; đường xá khó khăn tại quê nhà cũng không ngăn được họ di cư. Đoàn đánh giá hoạt động đã nhận thấy rằng sự thiếu hụt về học vấn cũng như kỹ năng của người di cư cũng không phải là khó khăn trói buộc đối với họ trong những công việc thuộc các ngành nghề không chính thống như xây dựng hay dịch vụ. Tuy nhiên, đối với công việc chính thức như trong các nhà máy có vốn đầu tư nước ngoài, điều kiện bắt buộc là phải tốt nghiệp cấp hai trở lên. Rất nhiều công ty tư nhân – những người biết rõ nhu cầu đào tạo của chính họ – đã trực tiếp đào tạo công nhân mới được tuyển từ người di cư nông thôn.

7. Tại những khu vực khảo sát, tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình là nguyên nhân đầu tiên của đói nghèo phát sinh. Các nhân tố chính mang tính dễ bị ảnh hưởng gồm có (i) ốm đau nặng hoặc kéo dài của các thành viên trong gia đình và (ii) thất bại trong đầu tư do dao động giá cả, dịch bệnh gia súc, hoặc thiên tai. Trong trường hợp khẩn cấp, tìm kiếm nguồn kinh phí trước mắt là cách giải quyết phổ biến của các hộ gia đình nông thôn. Đối với cú sốc đầu tiên hay duy nhất, nhiều hộ gia đình có khả năng tự phục hồi bằng cách tái đầu tư, làm việc nhiều hơn và giảm chi tiêu, nếu họ có đủ thời gian vay vốn thương mại với thời hạn đủ dài cho họ hồi phục. Thật không may, hầu hết các tổ chức tài chính chính thống không cho vay khẩn cấp một cách nhanh chóng, nên đa số các hộ gia đình nông thôn phải dựa vào những người cho vay nặng lãi. Lãi suất cao đã khiến người vay mắc kẹt trong đói nghèo sau khi buộc phải bán đất đai trong cảnh khốn cùng để trả nợ mẹ nợ con.

8. Trong các tình huống được nghiên cứu, Đoàn đánh giá hoạt động đã nhận thấy có những biện pháp mà chính phủ và ADB áp dụng có hiệu quả: (i) các dự án đầu tư công nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và tạo công ăn việc làm, chẳng hạn như hai dự án đường cao tốc tại Trung Quốc; (ii) các chính sách hay chương trình nhằm gỡ bỏ các rào cản đối với lao động tự do hay nhằm thúc đẩy di cư; (iii) các dự án vay vốn không ưu đãi sẵn sàng dành cho hầu hết người dân nông thôn, chẳng hạn như dự án tín dụng nông thôn tại Việt Nam; và (iv) các chính sách hay chương trình nhằm giảm bớt tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình nông thôn, chẳng hạn như dịch vụ giáo dục và y tế miễn phí tại Malaysia.

9. Ngược lại, các biện pháp sau đã không chứng minh được tính hiệu quả trong các tình huống nghiên cứu: (i) nâng cấp đường giao thông nông thôn tại các vùng xa xôi và nghèo tài nguyên, (ii) các hợp phần bổ sung nhằm thỏa mãn mục tiêu vì người nghèo của ADB mà không

xuất phát từ nhu cầu của người vay, và (iii) cách tiếp cận mục tiêu theo tiêu chí hộ gia đình và vị trí địa lý trong các dự án đầu tư đã không nhằm giải quyết các nguyên nhân chính của đói nghèo mà đơn giản chỉ căn cứ vào giả định rằng nguồn kinh phí đã được phân bổ tới các vùng nghèo đói, hay lợi ích đã đến tay người nghèo thì sẽ tự động dẫn đến kết quả giảm nghèo.

10. Đoàn đánh giá hoạt động nhận thấy giả định này hầu như không đúng với các tình huống được nghiên cứu. Đưa các dự án đến vùng nghèo đói không đảm bảo được giảm nghèo đáng kể nếu các biện pháp can thiệp của dự án không liên quan nhiều tới các nguyên nhân chủ yếu gây nên đói nghèo tại các vùng dự án. Tại các vùng xa xôi và nghèo tài nguyên được khảo sát, các nguyên nhân gây đói nghèo chủ yếu là (i) thiếu hụt đất canh tác tính trên đầu người một cách trầm trọng, (ii) sự gia tăng lao động dôi dư lớn và (iii) sự thiếu hụt công ăn việc làm phi nông nghiệp tại địa phương để thu hút số lao động dôi dư này. Những nhân tố này cốt nghĩa cho sự thất nghiệp hay sử dụng lao động dưới khả năng phổ biến tại nông thôn. Do các biện pháp can thiệp của dự án không làm dịu bớt những khó khăn chính này, tình trạng đói nghèo vẫn khó có thể thay đổi được sau khi các dự án đã nâng cấp đường xá hay xây dựng các hệ thống tưới tiêu quy mô nhỏ. Những việc làm này chỉ mang đến những lợi ích nhỏ bé, không bền vững cho người dân nông thôn bởi vì người dân không có đủ nguồn kinh phí để duy trì các công trình này sau khi dự án kết thúc. Trong những trường hợp này, giải pháp mang tính dài hạn đối với tình trạng đói nghèo thường xuyên ở nông thôn dường như lại nằm ngoài các vùng nghèo đói này, và một số lớn người dân nghèo nông thôn đã chọn giải pháp chiến lược trước mắt là di cư để thoát nghèo.

11. Những phát hiện trên đây không phải dẫn đến kết luận phủ quyết một cách đơn giản mọi phương pháp tiếp cận mục tiêu vốn sẽ là hiệu quả đối với các biện pháp can thiệp nhất định, chẳng hạn như các chương trình phúc lợi. Thay vì áp dụng tiếp cận mục tiêu trong tất cả các dự án giảm nghèo, cần phải có sự phân biệt các hộ gia đình nghèo và các vùng nghèo. Đối với người nghèo không có khả năng lao động, các chương trình phúc lợi phải được thiết kế để chăm sóc nhóm đối tượng này trong dài hạn, và tiếp cận mục tiêu sẽ là cơ chế hiệu quả để phân luồng tài trợ cho người nghèo và giảm bớt rò rỉ lợi ích tới các nhóm khác. Tuy nhiên, nhằm giảm nghèo một cách hiệu quả cho những người nghèo có khả năng lao động, các biện pháp can thiệp của dự án cần phải được thiết kế để giải quyết phần nào các nguyên nhân gây ra đói nghèo tại các khu vực dự án nhất định. Nếu dự án chỉ chú trọng tới các hộ gia đình nghèo hay các vùng nghèo, kết quả có thể chính là cô lập người nghèo với các nhóm năng động hơn trong xã hội, những người có kinh tế khá, cũng như cô lập với xu thế phát triển kinh tế chung. Trong các tình huống được nghiên cứu, khi chỉ mang lại lợi ích nhỏ bé và tạm thời cho người nghèo, những dự án như vậy đã không thể đưa người nghèo thoát nghèo. Để đạt hiệu quả cao, các dự án giảm nghèo cho người nghèo có khả năng lao động phải nhằm giải quyết các nguyên nhân chính của đói nghèo thay vì nhắm tới các hộ gia đình nghèo hay các vùng nghèo đói. Các giải pháp hiệu quả để giảm nghèo tại các vùng nghèo đói có thể đòi hỏi đầu tư công cộng vào các khu vực không thuộc diện nghèo nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế, đồng thời đòi hỏi sự tham gia của những người có kinh tế khá trong việc tạo công ăn việc làm.

12. Tại các khu vực có nhiều tiềm năng tạo công ăn việc làm, chẳng hạn như các khu vực có nhiều đất đai và tài nguyên để phát triển nông nghiệp thương mại, các dự án phát triển cơ sở hạ tầng có thể thu hút vốn đầu tư tư nhân và tạo công ăn việc làm. Những dự án đầu tư như vậy tuy nhiên có thể không hiệu quả tại các vùng xa xôi và nghèo tài nguyên, chẳng hạn như trong các tình huống được nghiên cứu, bởi vì dù có nâng cấp đường xá rồi thì vẫn chẳng thu hút được đầu tư. Không có đầu tư tư nhân nhằm tạo việc làm dài hạn, các dự án có thể tạm thời nâng cao mức sống cho người nghèo nhưng thực tế không giúp được họ thoát nghèo. Ngược lại, can thiệp nhằm thúc đẩy quá trình di cư lao động nông thôn một cách có trật tự từ

các vùng nghèo đói tới những vùng phát triển năng động hơn, bao gồm các biện pháp giảm thiểu chi phí di cư, có thể là một phương án thay thế hiệu quả.

13. Do không có hiểu biết cận kề về những vấn đề này, nhiều dự án của ADB đã chú trọng đưa các hoạt động dự án vào các khu vực nghèo đói thay vì xác định các khó khăn chính tại mỗi khu vực dự án nhất định và đề ra các biện pháp can thiệp phù hợp. Các dự án thường chỉ xác định số lượng người hưởng lợi, thường là phụ nữ hay người nghèo. Nhiều dự án bổ sung các hợp phần vì người nghèo mà không xuất phát từ nhu cầu của người vay. Một vài dự án đã được đánh giá bằng con số hộ gia đình thoát nghèo một cách bền vững.

14. Thay vì đầu tư theo mục tiêu mà không phù hợp tại các vùng nghèo đói, nghiên cứu này đề xuất tìm kiếm các khu vực thay thế nơi sự can thiệp của ADB có thể cho kết quả giảm nghèo nông thôn một cách hiệu quả và bền vững hơn. Các khu vực này có thể bao gồm:

- (i) Đầu tư cơ sở hạ tầng vào các khu vực thu hút các nhà đầu tư tư nhân một cách tự nhiên và có tiềm năng tạo công ăn việc làm đáng kể, thậm chí cả khi các khu vực này không thuộc diện nghèo;
- (ii) Đầu tư tăng cường năng lực cho người nghèo nhằm nắm bắt các cơ hội, chẳng hạn như các chương trình thúc đẩy di cư một cách có trật tự hay giảm thiểu chi phí di cư, hay các dự án nhằm nâng cao khả năng tiếp cận của người dân nông thôn tới các nguồn vốn không ưu đãi có thể giúp giảm bớt một cách hiệu quả các khó khăn trong việc tìm kiếm nguồn vốn đầu tư tư nhân và tạo công ăn việc làm;
- (iii) Các chương trình giúp giảm bớt tính dễ bị ảnh hưởng cho các hộ gia đình, chẳng hạn như cung cấp các dịch vụ y tế với chi phí có thể chấp nhận được, hay các dự án giúp các hộ gia đình hồi phục sau các cú sốc bằng cách cung cấp các khoản vay khẩn cấp kịp thời với lãi suất thương mại trong thời hạn linh động tối đa; và
- (iv) Các dự án nhằm phá vỡ vòng tuần hoàn đói nghèo từ đời này sang đời khác bằng các khoản vay ưu đãi cho phụ huynh để đầu tư cho con cái họ học hành, bao gồm cả giáo dục không bắt buộc, để những thế hệ con cháu có đủ năng lực tìm được những công việc có mức lương cao hơn.

15. Ngoài ra, các vấn đề sau đã được thảo luận trong bản chính hay phụ lục của báo cáo hoàn chỉnh, với mô tả các tình huống nghiên cứu tại ba quốc gia: (i) các cách tiếp cận thay thế nhằm tài trợ các dự án cơ sở hạ tầng nông thôn; (ii) vai trò của đường cao tốc và đường giao thông địa phương trong hoạt động giảm nghèo; (iii) các hợp phần bổ sung trong các dự án đường cao tốc; (iv) tính hiệu quả của các chương trình chính phủ mới tại Trung Quốc nhằm giảm bớt đói nghèo nông thôn và tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình; và (v) công tác xóa bỏ nghèo đói chủ yếu còn lại tại Malaysia.

16. Nghiên cứu này không phải là một đánh giá tác động các dự án do ADB tài trợ, và các tình huống được nghiên cứu không phản ánh mọi hoạt động của ADB. Kết luận của nghiên cứu này, dù thống nhất với phát hiện của nhiều nghiên cứu khác, vẫn chưa được khẳng định bởi các khảo sát quy mô lớn với bối cảnh nhiều nước khác nhau, nhất là tại các quốc gia chưa đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao như vậy. Do đó các kết luận của nghiên cứu này không thể khái quát hóa một cách đơn giản cho các nước khác mà thiếu sự phân tích bối cảnh tại nước đó.

17. Nghiên cứu này đề xuất rằng một nhóm công tác không chính thức gồm các nhân viên bộ phận nông nghiệp tại các vụ khu vực của ADB sẽ được trao nhiệm vụ, ngoài những nhiệm vụ khác, đánh giá lại các phát hiện của nghiên cứu này như là một bước định nghĩa lại vai trò của nông nghiệp trong giảm nghèo. Kết quả của việc làm này, có thể bao gồm một bản tường

trình chiến lược và một kế hoạch hành động, phải được đưa vào phần đánh giá dự kiến của Khung Chiến lược Dài hạn của ADB.

KẾT LUẬN

18. Dựa trên các nghiên cứu tình huống về thoát nghèo của người nghèo nông thôn tại ba nước châu Á vốn đã đạt được thành tựu đáng kể trong công cuộc giảm nghèo nông thôn, Đoàn đánh giá hoạt động đã đưa ra một số kết luận có liên quan đến (i) Làm thế nào các hộ gia đình đã thoát được đói nghèo, (ii) Các nhân tố nào quyết định cho sự thoát nghèo, (iii) Biện pháp nào đã có hiệu quả và biện pháp nào không, (iv) Điều gì xảy ra không như dự kiến và tại sao, và (v) kiến nghị gì. Những kết luận này được hỗ trợ bằng các phát hiện từ các nghiên cứu trước đó.

A. Làm thế nào các hộ gia đình nông thôn đã thoát được đói nghèo

19. Tại các vùng khảo sát, các chiến lược thoát nghèo của hộ gia đình khá đa dạng theo từng vùng khác nhau và theo các thời điểm khác nhau, phản ánh các nguồn lực hiện có của người nghèo cũng như các điều kiện mà họ phải đương đầu. Dù vậy nhiều chiến lược dường như có nét tương đồng về cơ bản, đó là tìm cách sử dụng lao động trong gia đình – bằng cách tự tạo ra công ăn việc làm hay làm thuê cho người khác. Điều này có thể được giải thích bằng các đặc điểm cơ bản của đói nghèo nông thôn và nông nghiệp như sau:

- (i) Các hộ gia đình nghèo không có tài sản gì ngoài sức lao động của chính họ.
- (ii) Theo truyền thống, nông nghiệp là cách cơ bản để thu hút lao động nông thôn, nhất là khi công nghiệp hóa còn trong những giai đoạn đầu và chưa tạo ra công ăn việc làm đáng kể.
- (iii) Tiềm năng công ăn việc làm trong ngành nông nghiệp phụ thuộc chủ yếu và số lượng và chất lượng đất đai cũng như nguồn nước.

20. Các tình huống được khảo sát cho thấy, trong giai đoạn đầu của công nghiệp hóa tại một quốc gia hay khu vực có nhiều đất đai liên quan đến lao động nông thôn, nông nghiệp đã đóng vai trò then chốt trong giảm nghèo. Đoàn đánh giá hoạt động đã ghi nhận rằng phần lớn các trường hợp thoát nghèo là do phân phối đất đai tại Malaysia, cũng như do việc ban hành quyền sử dụng đất tại Trung Quốc và Việt Nam. Khi dân số nông thôn gia tăng không ngừng mà không còn đất bổ sung thêm để chia cho thế hệ trẻ, thì sự thiếu hụt trầm trọng đất canh tác theo đầu người, sự dôi dư lao động ngày càng tăng lên cũng như sự thiếu hụt các hoạt động phi nông nghiệp tại địa phương để thu hút số lao động dôi dư này chính là các nguyên nhân đầu tiên của đói nghèo tại các vùng được khảo sát. Với những điều kiện như vậy, vai trò đóng góp của ngành nông nghiệp đối với công tác giảm nghèo đã suy giảm. Tại các vùng được khảo sát, tiếp tục tăng cường và đa dạng hoá nông nghiệp trong khi năng cao sản lượng thường làm chi phí gia tăng do việc sử dụng đầu vào trao đổi cũng cao và điều này không giúp giảm nghèo ở diện rộng. Đoàn đánh giá hoạt động ghi nhận rằng số lượng hộ gia đình nông thôn đã thoát nghèo nhờ nông nghiệp là không đáng kể trong giai đoạn phát triển hiện thời, bởi vì sự thiếu hụt đất canh tác đã giới hạn số lượng công ăn việc làm trong ngành nông nghiệp.

21. Trong khi đó, công ăn việc làm phi nông nghiệp lại không có nhiều tại các vùng khảo sát, nhất là tại các vùng núi cao xa xôi, những nơi vốn không thu hút các nhà đầu tư tư nhân, cho dù đã có những dự án nâng cấp đường xá được thực hiện. Trong khi một vài hộ gia đình sống gần với khu vực thị tứ thoát nghèo nhờ tham gia buôn bán hay các công việc phi nông nghiệp khác, phần lớn các hộ sống tại các vùng nghèo đói lại thoát nghèo nhờ vào việc di cư

tới các vùng thịnh vượng hơn để làm việc trong các ngành phi nông nghiệp, chủ yếu là sản xuất, xây dựng và dịch vụ. Đó chính là trường hợp phổ biến đối với thế hệ trẻ, những người sẽ trở thành người nghèo nếu phần lớn trong số họ ở lại làng quê và sống dựa vào nông nghiệp. Tại hầu hết các tình huống nghiên cứu, di cư là chiến lược cơ bản để thoát nghèo trong giai đoạn hiện thời, ngoại trừ tại những khu vực có tiềm năng phát triển nông nghiệp có giá trị thương mại cao do còn đủ đất đai để thu hút lao động.

B. Các nhân tố nào quyết định cho sự thoát nghèo

22. Do việc tìm kiếm phương cách tạo công ăn việc làm cho lao động trong gia đình chính là nền tảng chiến lược thoát nghèo đối với các hộ gia đình nông thôn, các nhân tố thúc đẩy hoặc kìm hãm quá trình tự tạo việc làm hoặc tìm kiếm việc làm cần phải được xem xét. Đoàn đánh giá hoạt động đã xác định các nhân tố sau đây có ảnh hưởng lớn nhất đến việc áp dụng các chiến lược thoát nghèo của hộ gia đình cũng như sự thành công của họ tại các vùng khảo sát. Đối với công ăn việc làm trong ngành nông nghiệp, sự thiếu hụt đất canh tác và chất lượng đất canh tác không cao, sự khan hiếm nước trong mùa khô cũng như các điều kiện canh tác không thuận lợi bất thường khác như thời tiết khắc nghiệt chính là những khó khăn mang tính trói buộc nhất. Đối với công ăn việc làm phi nông nghiệp tự tạo, sự thiếu vốn hay không tiếp cận được nguồn tín dụng thương mại là các khó khăn chủ yếu, nhất là đối với những người có khả năng tìm ra các cơ hội đầu tư tốt mà lại thiếu vốn, hay những người nông dân hay các công ty hoạt động sản xuất mang tính thương mại cần có vốn trung và dài hạn mà không có. Các khó khăn khác bao gồm cả năng lực kinh doanh hạn chế. Đối với những công việc làm công ăn lương, nhân tố chủ yếu là công việc sẵn có. Đoàn đánh giá hoạt động nhận thấy rằng địa điểm của công việc cũng như các chi phí đi lại, dù có liên quan đến quyết định của hộ gia đình, lại không phải là khó khăn chính, bởi vì hầu hết những người di cư đã di chuyển khá xa để đi làm tại các thành phố. Đáng chú ý là hệ thống giao thông kém phát triển ở quê nhà không cản được làn sóng di cư này. Tương tự như vậy, sự thiếu hụt kỹ năng làm việc của người di cư cũng không phải là vấn đề chính, bởi vì các công ty tư nhân – những người biết rõ nhu cầu đào tạo của mình nhất – thường trực tiếp đào tạo công nhân mới tuyển từ lực lượng người di cư nông thôn này. Tuy vậy với những công việc chính thức khác trong các tình huống được nghiên cứu, đòi hỏi tối thiểu phải là tốt nghiệp trung học cơ sở.

23. Nhân tố chính thứ hai trong việc tìm kiếm các công việc làm công ăn lương chính là các rào cản đối với sự di cư, bao gồm những biện pháp kiểm soát của chính phủ đối với lao động tự do, khó khăn về ngôn ngữ đối với các dân tộc thiểu số và sự thiếu hụt các mối liên hệ xã hội của hộ gia đình tại các thành phố. Trong cùng một nước với mức phát triển kinh tế cao tại các thành phố và các vùng năng động, kết quả giảm nghèo dễ nhận ra nhất tại các khu vực với số lượng người di cư lớn, một phần nhờ vào việc nới lỏng các biện pháp kiểm soát của chính phủ đối với lao động tự do, và phần khác là do lịch sử di cư đã có từ trước, đủ lâu để cho nhiều hộ gia đình nông thôn xây dựng được các mối liên hệ xã hội tại thành phố. Ngược lại, Đoàn đánh giá hoạt động đã nhận thấy tình trạng đói nghèo thường xuyên vẫn tồn tại ở các vùng núi cao với đa số dân cư là người dân tộc thiểu số, nơi ngôn ngữ và văn hóa chính là các rào cản di cư; sự cô lập và thiếu liên hệ với thế giới bên ngoài chính là căn nguyên của nỗi sợ hãi tìm kiếm cơ hội việc làm tại các thành phố mà họ chưa biết tới.

24. Là một nguyên nhân cơ bản của đói nghèo phát sinh, tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình đã trở thành nhân tố chủ yếu dẫn tới đói nghèo dai dẳng tại nông thôn ở các vùng khảo sát. Trong số nhiều yếu tố cơ bản liên quan đến tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình, Đoàn đánh giá hoạt động đã xác định hai yếu tố then chốt: (i) ốm đau nặng hoặc kéo dài của các thành viên trong gia đình và (ii) thất bại trong đầu tư do dao động giá cả, dịch bệnh gia súc, hoặc thiên tai. Nhiều hộ gia đình có khả năng tự phục hồi sau cú sốc đầu tiên bằng cách tái đầu

tư, làm việc nhiều hơn và giảm chi tiêu, nếu họ có đủ thời gian vay vốn thương mại dài hạn với chi phí chấp nhận được, chẳng hạn như tương đương với lãi suất thương mại. Thật không may, hầu hết các tổ chức tài chính chính thống không cung cấp khoản vay đủ nhanh để giải quyết công việc, chủ yếu do các thủ tục chính thức cũng như các đòi hỏi thế chấp của họ. Các quy chế của họ giới hạn số tiền được vay, thời hạn thanh toán, số lần gia hạn nợ tối đa cũng như mục đích sử dụng tiền vay đã làm giảm bớt tính hữu dụng của nguồn tín dụng chính thống. Do vậy, đa số các hộ gia đình nông thôn được phỏng vấn đã quay sang những nguồn tiền khác mỗi lần có chuyện khẩn cấp, bởi vì chiến lược đương đầu với những cú sốc của họ đều là xoay xở ngay một số tiền, dù phải tốn kém thế nào. Đầu tiên họ sẽ bán vật nuôi hay vay mượn họ hàng bạn bè. Khi số tiền này vẫn chưa đủ, mà thường là như vậy, thì các hộ gia đình liền quay sang những người cho vay nặng lãi như là phương án cuối cùng, những người cho vay tiền ngay lập tức mà không đòi hỏi thế chấp với sự linh động tối đa. Các hộ gia đình có thể mượn số tiền họ cần và trả vào bất kỳ thời gian nào trong bao lâu tùy thích miễn là họ tiếp tục trả lãi. Điều này thật không dễ dàng, và lãi suất cắt cổ đã khiến cho người vay lún sâu vào nghèo đói, nhanh chóng rơi vào cảnh túng quẫn không trả được nợ chồng chất thì sẽ phải bán đất. Vấn đề liên quan đến tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình và đói nghèo phát sinh này vẫn chưa nhận được sự quan tâm đúng mức từ các hoạt động của ADB.

C. Biện pháp nào có tác dụng và biện pháp nào không

25. Tại các vùng khảo sát, Đoàn đánh giá hoạt động nhận thấy rằng một vài biện pháp can thiệp chống đói nghèo đã có tác dụng tích cực, bao gồm một số chính sách, chương trình dự án của chính phủ nước đó cũng như các dự án do ADB tài trợ. Trước tiên, sự di cư lao động nông thôn rời đi từ các vùng nghèo đói tới các vùng kinh tế phát triển nhanh chóng hơn đã làm giảm đói nghèo nông thôn một cách hiệu quả. Các biện pháp can thiệp của chính phủ nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và tạo công ăn việc làm, chẳng hạn như các dự án đường cao tốc tại Trung Quốc, đã đóng góp đáng kể vào xóa đói giảm nghèo mặc dù đây là ảnh hưởng gián tiếp và rất khó định lượng. Những tác động tích cực như vậy đã được tạo ra ngay cả khi các dự án không nằm tại các vùng nghèo đói, do người lao động nghèo đã di cư tới bất kỳ nơi nào có công ăn việc làm, mà những nơi này thường nằm ngoài vùng nghèo đói. Hơn nữa, các chính sách hay chương trình của chính phủ nhằm giảm bớt các rào cản đối với lao động tự do hay thúc đẩy di cư một cách có trật tự đã có tác động tốt, chẳng hạn như tại các vùng khảo sát tại Trung Quốc.

26. Thứ hai, việc cung cấp các khoản vay không ưu đãi trở nên dễ dàng hơn cho hầu hết các hộ gia đình nông thôn – cả các khoản vay thương mại từ các tổ chức tài chính chính thống cũng như các khoản vay không chính thống từ những người cho vay lấy lãi – đã góp phần giảm nghèo trong các tình huống khảo sát. Dễ dàng tiếp cận vay vốn không có nghĩa là trợ cấp lãi suất hay thanh toán nợ sai nguyên tắc. Thay vào đó, điều này có nghĩa là đơn giản hóa các thủ tục giấy tờ, duyệt cho vay nhanh chóng, ít giới hạn mục đích sử dụng tiền vay cũng như các chi phí chấp nhận được như bằng với lãi suất cho vay thương mại, thống nhất với các biện pháp ngân hàng đáng tin cậy. Tại các vùng khảo sát, Đoàn đánh giá hoạt động đã ghi nhận các tác động tích cực của việc tiếp cận vay vốn dễ dàng đối với mục tiêu giảm nghèo như sau:

- (i) Dễ dàng tiếp cận tín dụng nông thôn đã giảm bớt khó khăn về vốn cho mục đích đầu tư tư nhân, nhất là với những người có khả năng nhận ra các cơ hội đầu tư tốt nhưng thiếu kinh phí cần thiết, do vậy đã thúc đẩy quá trình tự tạo việc làm hay tạo công ăn việc làm cho người khác.
- (ii) Tiếp cận tín dụng nông thôn đúng lúc đã nâng cao năng lực của hộ gia đình trong việc đương đầu với các tình huống khẩn cấp, hay thúc đẩy họ phục hồi sau các cú sốc, nếu thời hạn khoản vay đủ dài.

- (iii) Khoản vay trung hay dài hạn với lãi suất thấp đã giúp các hộ gia đình đầu tư vào giáo dục cho con em họ, nhất là giáo dục ở cấp phổ thông trung học và cao hơn, điều này giúp họ một cách có hiệu quả phá vỡ chu trình đói nghèo từ đời nọ sang đời kia.

Tại các vùng mà các tổ chức tài chính chính thống không cung cấp các khoản vay đủ nhanh, những người cho vay lấy lãi là phương kế cuối cùng để giải quyết các cú sốc, cho dù phải tốn kém rất nhiều. Biện pháp không có tác dụng chính là một lệnh cấm đơn giản của Chính phủ đối với những người cho vay lấy lãi vốn không làm cho họ biến mất do vẫn còn nhu cầu về các khoản vay nhanh chóng và linh động để giải quyết công việc trong khi các tổ chức tài chính chính thống không đáp ứng được nhu cầu này. Lệnh cấm của chính phủ chỉ làm gia tăng chi phí hoạt động đối với những người cho vay lấy lãi, làm họ phải đặt ra lãi suất cao hơn đối với người đi vay. Ngược lại, nói lỏng kiểm soát với những người cho vay lấy lãi lại có thể khuyến khích họ cạnh tranh với nhau làm giảm mức lãi suất, theo quan sát ghi nhận tại Việt Nam.

27. Thứ ba, các chính sách của chính phủ có tác dụng giảm bớt được tính chất dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình, nhất là khi có liên quan đến khả năng chi trả cho việc học hành của con em và các dịch vụ y tế. Tại các vùng khảo sát tại Malaysia, các hộ gia đình nông thôn không phải lo lắng về chi phí học hành của con em hay chăm sóc y tế, bởi vì những dịch vụ này phần lớn là do chính phủ tài trợ miễn phí đối với người dân. Tại Việt Nam, chính phủ miễn giảm học phí cho trẻ em thuộc các gia đình nghèo, và cấp thẻ bảo hiểm y tế cho họ nhằm giảm bớt chi phí của các dịch vụ y tế, nhưng hệ thống này vẫn còn rất nhiều điều phải làm mới đảm bảo được tính hiệu quả. Trong những năm gần đây, Chính phủ Trung quốc đã khởi xướng một loạt chương trình nhằm giảm bớt gánh nặng tài chính cho người dân nông thôn trong việc chi trả các dịch vụ giáo dục và y tế. Trong khi còn quá sớm để đánh giá kết quả của những chương trình này, định hướng của các biện pháp này dường như là đúng đắn, bởi vì nhằm giải quyết trực tiếp các nguyên nhân chính của đói nghèo phát sinh tại các vùng nông thôn Trung Quốc.

28. Tại các vùng khảo sát, Đoàn đánh giá hoạt động đã quan sát thấy các biện pháp can thiệp giảm nghèo sau đây dường như không có tác dụng tích cực. Trước hết, việc nâng cấp các con đường giao thông nông thôn biệt lập tại các vùng xa xôi nghèo tài nguyên mà không gắn liền với mạng lưới giao thông lớn hơn chỉ tạm thời nâng cao mức sống cho một số người dân nông thôn mà không đưa được họ thoát nghèo. Sự thiếu vắng những con đường tốt tại các vùng này chỉ làm một hệ quả hơn là nguyên nhân của đói nghèo, mà nguyên nhân của đói nghèo bao gồm sự thiếu hụt đất canh tác trầm trọng cũng như quá ít công ăn việc làm phi nông nghiệp cho lao động dôi dư. Những khó khăn chủ yếu này đã không được giải quyết bằng việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng. Người nghèo không có gì dôi ra để bán, và những ngôi làng vẫn không thu hút được người đến mua hàng hay đầu tư, bởi vì vị trí xa xôi cũng như sự nghèo nàn tài nguyên thiên nhiên cho dù các dự án đã nâng cấp đường xá. Không có những công việc mang tính dài hạn do các nhà đầu tư tư nhân tạo ra, các dự án chỉ tạo nên lợi ích không đáng kể, chẳng hạn như đi lại thuận tiện hơn, các công việc tạm thời, chủ yếu là công việc thổ mộc trong quá trình triển khai dự án. Hơn thế nữa, những dự án này đã phải gánh chịu sự kém bền vững do thiếu kinh phí duy tu bảo dưỡng sau khi dự án kết thúc – một vấn đề thường thấy trong các dự án phát triển nông thôn mang tính can thiệp do ADB tài trợ. Trong các trường hợp này, việc nâng cấp đường giao thông nông thôn dường như không cần thiết cũng như không đủ để giảm nghèo, khi phần lớn người nghèo thoát nghèo là do di cư tới các vùng phát triển năng động hơn, và những con đường tồi tàn ở quê nhà cũng không ngăn cản làn sóng di cư này được.

29. Thứ hai, các hợp phần bổ sung trong các dự án của ADB, mặc dù với ý định tốt đẹp là giúp đỡ các hộ nghèo hay các vùng nghèo đói, dường như đã không có tác dụng trong những

tình huống được nghiên cứu. Trong khi thỏa mãn được nguyện vọng của ADB nhằm giải quyết những vấn đề xã hội, các hợp phần này đã không có tác dụng tích cực tại cơ sở do không có đủ nhu cầu từ người vay vốn cuối cùng như trong trường hợp Dự án Tín dụng Nông thôn tại Việt Nam hay từ các nước vay vốn trong trường hợp các dự án đường cao tốc tại Trung Quốc. Yêu cầu của ADB trong việc bổ sung các hợp phần này bị áp đặt từ trên xuống, đã gây ra sự kém hiệu quả và sai lệch trong công tác lập kế hoạch phát triển giao thông nông thôn của các chính quyền địa phương. Do không nhằm vào các nguyên nhân chủ yếu của đói nghèo tại các vùng dự án, các hợp phần bổ sung này đã chỉ tạo ra được kết quả thực chất không đáng kể.

30. Cuối cùng, cách tiếp cận mục tiêu theo hộ gia đình và vị trí địa lý được sử dụng như một công cụ giảm nghèo tại các dự án đầu tư đã không có tác dụng tích cực trong các tình huống được nghiên cứu. Thậm chí ngay tại Việt Nam, nơi chính phủ đã xác định một cách chính xác danh sách các xã nghèo và hộ nghèo đồng thời sự rò rỉ lợi ích dự án sai đối tượng người nghèo là không đáng kể, các dự án mục tiêu cũng không giúp người nghèo thoát nghèo một cách bền vững. Thay vì nhằm vào những khó khăn chủ yếu trong việc thoát nghèo tại các vùng dự án nhất định, cách tiếp cận mục tiêu này đã chú trọng một cách thu hẹp vào việc phân bổ các dự án vào các vùng nghèo đói hay cung cấp các lợi ích ngắn hạn cho các hộ gia đình nghèo. Đoàn đánh giá hoạt động đã tìm thấy các giả định không chính xác trong cách tiếp cận này. Trong các tình huống được nghiên cứu, vị trí các dự án đã không đảm bảo được tác động đáng kể đối với tình trạng đói nghèo, bởi vì giải pháp cho vấn đề đói nghèo tại các vùng xa xôi và nghèo tài nguyên dường như phần lớn nằm ngoài các vùng này. Cuối cùng, với việc loại trừ những người tham gia không thuộc diện nghèo, các dự án tiếp cận mục tiêu đã cô lập người nghèo với những nhóm năng động nhất trong xã hội và với xu thế phát triển kinh tế chung. Không có sự tham gia tích cực của những người không thuộc diện nghèo vào quá trình tạo công ăn việc làm, các dự án tiếp cận mục tiêu chỉ mang lại lợi ích không đáng kể và tạm thời đồng thời thất bại trong việc giúp người nghèo thoát nghèo, trong các tình huống được nghiên cứu. Tương tự như vậy, không có sự phát triển kinh tế tại các vùng không thuộc diện nghèo đói để tạo ra công ăn việc làm đáng kể, đầu tư công vào các vùng nghèo đói có thể không giảm bớt được tình trạng đói nghèo thường xuyên một cách hiệu quả tại các khu vực này.

31. Những phát hiện trên đây không phải dẫn đến việc phản đối một cách đơn giản tất cả những cách tiếp cận mục tiêu, vốn vẫn hiệu quả trong một số trường hợp, chẳng hạn như các chương trình phúc lợi nhằm phân luồng trợ cấp công tới những người nghèo không còn khả năng lao động. Đoàn đánh giá hoạt động kiến nghị sử dụng một phân tích cây quyết định nhằm phân biệt người nghèo có khả năng và không có khả năng lao động. Những người không có khả năng lao động phải được các chương trình phúc lợi chăm sóc dài hạn, và cách tiếp cận mục tiêu sẽ loại trừ một cách hiệu quả những người không thuộc diện nghèo. Tuy nhiên, với những dự án đầu tư nhằm giúp những người nghèo có khả năng lao động thoát nghèo, các biện pháp can thiệp cần phải được thiết kế nhằm vào những khó khăn mang tính trói buộc nhất đối với giảm nghèo tại các vùng dự án nhất định. Tiêu điểm hẹp của cách tiếp cận mục tiêu nhằm vào những người hưởng lợi trực tiếp từ dự án có thể làm các cán bộ thiết kế và thực hiện dự án bị phân tâm. Việc loại trừ những người tham gia không thuộc diện nghèo khỏi các dự án này có thể làm lỡ cơ hội tạo công ăn việc làm, vốn vẫn thường do những người không thuộc diện nghèo dẫn dắt. Kết luận, khái niệm tiếp cận đói nghèo theo mục tiêu có thể đáng lưu ý, khi các nguồn lực công cộng còn hạn chế có thể được sử dụng để giúp đỡ người nghèo. Tuy nhiên, những cách tiếp cận mục tiêu không chứng minh được tính hiệu quả trong giảm nghèo không nên tiếp tục được sử dụng. Để đạt hiệu quả cao hơn, các dự án giảm nghèo đối với người nghèo có khả năng lao động phải nhằm vào các nguyên nhân chính của tình trạng đói nghèo nông thôn, thay vì nhằm vào các hộ nghèo hay các vùng nghèo. Các giải pháp giảm nghèo hiệu quả tại các vùng nghèo đói có thể đòi hỏi đầu tư công vào các vùng không thuộc

diện nghèo nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế và sự tham gia của những đối tượng không thuộc diện nghèo để tạo việc làm.

D. Điều gì đã xảy ra không như dự tính và tại sao

32. Trong khi vai trò của nông nghiệp đối với giảm nghèo đã thay đổi một cách đáng kể tại nhiều nước châu Á, nơi sự gia tăng dân số không ngừng làm trầm trọng thêm sự thiếu hụt đất đai canh tác tính trên đầu người, việc thiết kế các dự án phát triển nông nghiệp và nông thôn (ARD) do ADB tài trợ đã không được điều chỉnh theo đó. Một số biện pháp can thiệp phổ biến được sử dụng trong một số dự án phát triển khu vực hội nhập (một mô hình ARD trong những năm 80 và 90 của thế kỷ trước) tiếp tục được đưa vào một số hợp phần thuộc nhiều dự án ARD ngày nay, chẳng hạn như:

- (i) đầu tư cơ sở hạ tầng, bao gồm xây dựng và nâng cấp các con đường giao thông nông thôn, các công trình thủy lợi và chợ;
- (ii) hỗ trợ sản xuất nông nghiệp, bao gồm cung cấp giống mới và các loại vật tư nông nghiệp khác, tập huấn và khuyến nông; và
- (iii) các dịch vụ xã hội, bao gồm xây dựng và nâng cấp trạm xá cùng các hệ thống cung cấp nước sạch.

Một số các dự án ARD gần đây đã đưa vào các hợp phần phát triển cộng đồng và có sự tham gia của đối tượng hưởng lợi, kết hợp với các tổ chức phi chính phủ với vai trò người xúc tiến dự án, tổ chức các nhóm đối tượng hưởng lợi, tổ chức các hội thảo tham vấn, chuẩn bị các kế hoạch phát triển cấp thôn bản, đồng thời cung cấp nhiều khóa tập huấn cho cả những người thực hiện dự án và đối tượng hưởng lợi. Nhiều dự án đã đưa các hợp phần tiêu chuẩn này vào như là các biện pháp can thiệp cơ bản để giảm nghèo mà không tiến hành một khảo sát ban đầu cận kề nào đối với các nguyên nhân chính của đói nghèo tại các vùng dự án nhất định, và làm thế nào để các biện pháp can thiệp của dự án có thể giải quyết được các nguyên nhân này. Một cách phổ biến, các dự án chú trọng tới vị trí của vùng đói nghèo hay vào số lượng phần trăm của người hưởng lợi là phụ nữ hay người nghèo, với giả định rằng việc đó sẽ tự động đảm bảo cho hiệu quả giảm nghèo.

33. Trong những năm gần đây, một xu hướng mới đã xuất hiện tại ADB là đưa những hợp phần bổ sung này vào các dự án để làm cho chúng hoạt động vì người nghèo hơn. Nhiều dự án đường cao tốc đã bổ sung các hợp phần nâng cấp đường giao thông nông thôn cho các huyện nghèo. Một số dự án thậm chí còn đưa cả những tiểu hợp phần phát triển dân tộc thiểu số vốn thuộc quyền quản lý của các chính quyền địa phương mà không phải của cơ quan thực hiện dự án vốn không có chuyên môn để giải quyết các vấn đề này một cách phù hợp. Thay vì bị thúc đẩy bởi nhu cầu của người vay, những sự bao hàm này dường như xuất phát từ nhu cầu về cung của ADB nhằm thỏa mãn nguyện vọng giải quyết các vấn đề xã hội, hay để chứng minh nỗ lực đáp ứng của mình đối với các nhu cầu của quốc gia tài trợ. Do các hợp phần bổ sung này không nhằm vào những khó khăn chính của giảm nghèo tại các vùng dự án nhất định, hiệu quả của chúng chỉ mang tính hình thức hơn là thực chất.

34. Một phần do nhu cầu nội tại của ADB đối với các chỉ số trực tiếp và định lượng, nhiều dự án đã đánh giá tác động của mình đối với giảm nghèo bằng đầu vào của dự án, bằng các hoạt động hay các đầu ra ngắn hạn vốn mang tính trực tiếp và định lượng nhưng không mấy liên quan tới mục tiêu thoát nghèo. Những chỉ số như vậy thường bao gồm số lượng người hưởng lợi là người nghèo hay phụ nữ, số lượng nhóm hưởng lợi và thành viên, số lượng các khóa tập huấn hoặc học viên, số lượng chiều dài km các con đường được nâng cấp, số lượng các công trình thủy lợi hay hệ thống nước sạch được xây dựng, hay số lượng công việc tạm thời, hầu hết là công việc thổ mộc, do quá trình triển khai dự án tạo ra. Những chỉ số này tách rời cán bộ dự án khỏi trọng tâm rõ ràng của mục tiêu giảm nghèo bền vững. Để đánh giá kết

quả thoát nghèo cũng như tính bền vững của nó, các chỉ số chính có thể bao gồm những thay đổi trong (i) việc làm nông thôn; (ii) nguồn thu nhập hộ gia đình và các thang bậc; (iii) khả năng của hộ gia đình trong việc đương đầu với những cú sốc; (iv) tính bền vững của cơ sở tài nguyên thiên nhiên và (v) triển vọng của thế hệ tiếp theo trong việc thoát nghèo hay tiếp tục rơi vào đói nghèo, chẳng hạn như trình độ học vấn và triển vọng nghề nghiệp tiềm năng. Do các chỉ số này không dễ định lượng được, cần phải nỗ lực hơn nữa để phát triển các phương pháp thực tiễn khả thi để đánh giá các chỉ số này bằng những cơ sở dữ liệu sẵn có.

35. Một nguyên nhân của các vấn đề này là dường như văn hóa ứng xử theo tập thể tại ADB đáp ứng các nước tài trợ tốt hơn là đáp ứng các nước đi vay. Hơn nữa, cơ chế khuyến khích tại ADB phần lớn là hướng lên trên, bởi vì nhân viên cư xử một cách trách nhiệm đối với cấp trên, và cấp trên của họ lại cư xử tương tự như vậy với Ban Giám đốc phê duyệt các dự án. Trong khi không có một hướng dẫn bằng văn bản nào tại ADB yêu cầu các hợp phần bổ sung cho các dự án, phần lớn các dự án vẫn đưa các hợp phần này vào, có lẽ là do việc nhận thấy rằng các hợp phần bổ sung này thường nhận được đánh giá cao từ Ban Giám đốc, dẫn đến việc một số nhân viên ADB và cấp trên của họ tin rằng việc bổ sung các hợp phần vì người nghèo như vậy có thể làm tăng thêm cơ hội phê duyệt dự án. Ngược lại, lại không có các cơ chế khuyến khích hiệu quả cho các nhân viên ADB để họ tiến hành công việc thực địa một cách nhiệt huyết nhằm tìm hiểu cận kề thực tế địa phương tại các vùng dự án và thiết kế các biện pháp can thiệp phù hợp¹. Nhiều đoàn công tác của ADB đã dành phần lớn thời gian của mình gặp gỡ với các quan chức chính phủ tại các thủ đô mà không dành đủ thời gian đi xuống cấp cơ sở, đồng thời dựa vào các tư vấn đối với hầu hết các công việc thực địa. Sự thiếu linh động trong các thủ tục nội bộ của ADB lại là một vấn đề khác, bởi vì rất khó khăn đối với các cán bộ thiết kế dự án trong việc cân nhắc nghiêm túc tính phù hợp của một dự án một khi nó đã được lập trình².

E. Kiến nghị

36. Các kết quả không thỏa mãn của nhiều dự án ARD trước đây đã dấy lên một cuộc tranh luận tại ADB về việc liệu có nên rút lại những khoản đầu tư vào khu vực nông nghiệp và nông thôn hay không. Tác giả nghiên cứu này không ủng hộ việc thu hồi bởi vì các khu vực nông thôn vẫn đóng vai trò rất quan trọng đối với giảm nghèo. Tuy nhiên, thay vì lặp lại những dự án ARD không phù hợp, cần phải khám phá những lĩnh vực thay thế khác, nơi các biện pháp can thiệp của ADB có thể góp phần hiệu quả hơn vào giảm nghèo nông thôn. Do vậy những phương án sau có thể đáng để xem xét:

- (i) Thay vì tập trung vào các vùng nghèo đói, đưa các dự án cơ sở hạ tầng vào các khu vực có khả năng thu hút các nhà đầu tư tư nhân một cách tự nhiên, chẳng hạn như vùng đồng bằng gắn liền với các trung tâm thương mại, các vùng dễ dàng nối liền bằng mạng lưới giao thông hay các vùng giàu tài nguyên thiên nhiên và lý tưởng cho sản xuất nông nghiệp theo hướng thương mại, thậm chí các vùng đó có thể không thuộc diện nghèo.

¹ Một lý do thường được sử dụng tại ADB giải thích cho việc thiếu những chuyến đi thực địa nhiệt huyết là “không đủ thời gian và nguồn lực”. Điều này là không đúng bởi vì xuất phát từ sự thiếu hiểu biết về các nguyên nhân của nghèo tại các vùng dự án, các biện pháp can thiệp của dự án không phù hợp có thể làm tốn thêm nhiều thời gian và nguồn lực so với nhu cầu về thời gian và nguồn lực mà các chuyến đi thực địa cần. ADB nên phân bổ đủ nguồn lực cán bộ đối với công tác thực địa tại cấp cơ sở.

² Chẳng hạn như, trong giai đoạn thiết kế một dự án, rất khó để thay đổi một dự án thủy lợi thành một dự án tiểu tín dụng, thậm chí nếu các nhà thiết kế dự án có nhận ra là không có sự tiếp cận các dịch vụ tài chính mới là khó khăn chủ yếu tại vùng dự án, bởi vì dự án thủy lợi này đã được đưa vào danh sách dự án tương lai của ADB trong 3 năm tại thời điểm thiết kế dự án. Không có giải pháp nào dễ dàng cho vấn đề này, vì nó đòi hỏi nỗ lực nghiêm túc của cả ADB lẫn các chính phủ.

- (ii) Thiết kế các dự án tăng cường năng lực cho người nghèo để nắm bắt các cơ hội, chẳng hạn như các dự án thúc đẩy di cư lao động dôi dư một cách có trật tự tới các vùng phát triển năng động hơn, giảm bớt chi phí di cư, hay tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ tài chính cho các hộ gia đình để tăng khả năng đầu tư tư nhân, tự tạo việc làm và tạo việc làm.
- (iii) Giúp đỡ các chính phủ thiết kế các chương trình giảm thiểu tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình, chẳng hạn như tạo điều kiện cho tất cả người dân nông thôn tiếp cận các dịch vụ y tế với giá cả chấp nhận được, hay các dự án giúp người dân hồi phục sau các cú sốc, chẳng hạn như nhanh chóng tiếp cận với các khoản vay không ưu đãi với độ linh động tối đa và dài hạn.
- (iv) Thiết kế các dự án nhằm phá vỡ chu trình đói nghèo từ thể hệ này sang thế hệ khác bằng cách cung cấp các khoản vay chi phí thấp cho phụ huynh đầu tư vào việc học hành của con cái, bao gồm giáo dục không bắt buộc, để có thể giúp các thế hệ sau tìm được những công việc lương cao hơn.

37. Với một quan điểm nhằm đưa ra những thay đổi cần thiết trong hoạt động của ADB trong công cuộc giảm nghèo nông thôn, các vấn đề sau đây được đề xuất cho thảo luận:

- (i) Do vai trò giảm sút của nông nghiệp trong giảm nghèo tại những vùng thiếu đất canh tác trầm trọng và dôi dư nhiều lao động, đồng thời căn cứ vào phát hiện rằng nhiều dự án can thiệp ARD được đặt tại những vùng như vậy chỉ mang lại những lợi ích tạm thời cho người nghèo nông thôn mà không giúp họ thoát nghèo, liệu ADB có nên tiếp tục đầu tư vào cơ sở hạ tầng nông thôn, sản xuất nông nghiệp và phát triển cộng đồng mà không cần quan tâm đến sự liên quan của chúng tới các nguyên nhân đói nghèo tại các vùng dự án nhất định hay không?
- (ii) Do phát hiện rằng phần lớn người nghèo – đặc biệt là những người từ các vùng xa xôi và nghèo tài nguyên – đã chọn di cư ra thành phố là giải pháp chiến lược cơ bản để thoát nghèo, liệu ADB có nên bỏ qua vấn đề di cư trong các hoạt động của mình? Một cách khác, liệu ADB có nên phân bổ các nguồn lực cần thiết để nghiên cứu các tác động tích cực cũng như tiêu cực của vấn đề di cư đồng thời tìm kiếm các biện pháp khả thi để xúc tiến di cư một cách có trật tự và giảm bớt chi phí di cư, với quan điểm tối đa hóa tác động tích cực của vấn đề di cư đối với xóa đói giảm nghèo và tối thiểu hóa các tác động tiêu cực?
- (iii) Do mục tiêu cuối cùng là giảm nghèo, liệu ADB có nên đánh giá thành công của mình bằng con số các hộ gia đình nghèo được dự án tác động trực tiếp, hay ADB nên đánh giá hiệu quả của các dự án bằng con số các hộ gia đình đã thoát nghèo một cách bền vững? Hơn nữa, do phát hiện rằng một số dự án cơ sở hạ tầng, chẳng hạn như các dự án đường cao tốc, đã cung cấp cơ sở vững chắc để phát triển kinh tế dài hạn và do vậy đóng góp đáng kể cho việc tạo ra công ăn việc làm, mặc dù tác động này là gián tiếp và không thể định lượng được vì nó xảy ra ngoài vùng dự án, liệu ADB có nên nhấn mạnh rằng tất cả các dự án phải được đánh giá bằng các chỉ số trực tiếp và gián tiếp, bất kể tính chất của chúng? Một cách khác, liệu ADB có nên phân bổ nguồn lực để xây dựng các cách tiếp cận thực tiễn để đánh giá các dự án với các tác động chủ yếu là gián tiếp và ít mang tính định lượng, đồng thời xây dựng các phương pháp đánh giá số lượng các hộ gia đình nghèo đã thoát nghèo bền vững?
- (iv) Do phát hiện rằng việc nâng cấp các con đường giao thông tại các vùng xa xôi và nghèo tài nguyên không giúp thu hút đầu tư tư nhân, liệu ADB có nên tiếp tục đưa các dự án cơ sở hạ tầng về những khu vực như vậy nhằm thỏa mãn lập trường vì người nghèo của mình? Một cách khác, liệu ADB có nên hướng tới mục tiêu tối đa hóa tạo công ăn việc làm cho lao động nông thôn dôi dư di cư từ

- các vùng nghèo đói đồng thời đầu tư vào các khu vực có tiềm năng tạo việc làm đáng kể, thậm chí các khu vực đó không thuộc diện nghèo?
- (v) Do chi phí cho việc giảm bớt đói nghèo cơ bản là rất lớn (bao gồm những nguyên nhân như nhân lực hạn chế hay ốm đau kéo dài, hay những người sống trong các thôn bản xa xôi nơi mật độ dân cư thấp và chi phí xây dựng đường giao thông cao làm cho đầu tư không có hiệu quả), liệu ADB có nên tập trung vào việc giảm bớt đói nghèo cơ bản bằng việc đưa các dự án vào các vùng nghèo đói, hoặc liệu ADB có nên kiến nghị rằng các chương trình phúc lợi của chính phủ phải chăm sóc nhóm người nghèo cơ bản này trong khi thiết kế các dự án nhằm giảm bớt tính dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình, vốn đã được xác định là nguyên nhân chính của đói nghèo phát sinh, đe dọa rất nhiều người ngấp nghé diện nghèo? Nếu giải pháp thứ hai được cho là tốt hơn, biện pháp can thiệp nào là hiệu quả nhất để giảm bớt tính chất dễ bị ảnh hưởng của hộ gia đình?
 - (vi) Liệu ADB có nên tiếp tục các biện pháp bổ sung các hợp phần vì người nghèo vào các dự án đầu tư của mình nhằm giải quyết các vấn đề xã hội, hay nên thiết kế các dự án độc lập để giải quyết trực tiếp nguyên nhân đói nghèo tại các vùng dự án nhất định?

*Để biết thêm thông tin, xin tham khảo báo cáo hoàn chỉnh tại
<http://www.adb.org/Evaluation/reports/ses-poverty-targeting.asp>.*