

Thay đổi cách giúp đỡ người nghèo

Tác giả: Tina Rosenberg

Bài đã được xuất bản.: 27/02/2011 06:00 GMT+7

<http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2011-01-25-thay-doi-cach-giup-do-nguoi-ngheo>

Quốc gia nào cũng có người nghèo. Các chính phủ đều muốn xóa đói giảm nghèo cho người dân. Có những nơi đã kéo được hàng triệu người ra khỏi ngưỡng nghèo nhưng cũng có nhiều nơi các chương trình xóa đói nghèo trở thành chỗ để tham nhũng và lãng phí. Tuần Việt Nam xin giới thiệu mô hình xóa đói nghèo có vẻ không mới lạ nhưng rất thành công tại Brazil, Mexico. Đây có thể coi như một hướng để thay đổi cách thế giới giúp đỡ người nghèo.

Thành phố Rio de Janeiro từng nổi tiếng xấu vì người ta có thể nhìn từ một túp lều tạm trên một quả đồi "ổ chuột" là có thể thấy những ô cửa sổ của các khu chung cư cao tầng sa hoa. Nhiều nơi ở Brazil trông chẳng khác Nam California, nhưng nhiều nơi lại giống như ở Haiti vậy. Nhiều bang phô ra sự giàu có, sang trọng ngay bên cạnh cái nghèo cái đói đến cùng khổ. Mới chỉ gần đây thôi, Brazil đã trở thành nước bất bình đẳng nhất thế giới về thu nhập.

Tuy nhiên ngày nay, mức độ bất bình đẳng này đã giảm nhanh hơn bất kỳ quốc gia nào khác. Từ năm 2003 - 2009, thu nhập của người nghèo ở Brazil đã tăng 7 lần, bằng với thu nhập của người giàu trong nước. Trong thời gian này, tỷ lệ nghèo đói đã giảm mạnh, từ mức 22% dân số xuống còn 7%.

Khác với Mỹ, từ năm 1980 - 2005, hơn 4/5 thu nhập tăng thêm của cả nước đổ vào túi của 1% người giàu. Những người công nhân nghèo và trung lưu ở Mỹ sản xuất ra ngày càng nhiều của cải, nhưng thu nhập của họ không tỷ lệ thuận với điều đó. Nếu các xu hướng này tiếp tục, Mỹ sẽ sớm trở thành nước bất bình đẳng về thu nhập hơn cả Brazil.

Phá vỡ cái vòng luẩn quẩn đói nghèo

Nhờ đâu mà Brazil đạt được kết quả kỳ diệu như vậy? Có nhiều nhân tố góp phần tạo ra thành quả đáng kinh ngạc này. Nhưng một phần lớn là nhờ một chương trình xã hội duy nhất hiện đang làm thay đổi cách các nước trên thế giới giúp đỡ người nghèo.

Chương trình đó tại Brazil mang tên Bolsa Familia (tạm dịch là Đại gia đình), và có thể mang nhiều tên gọi khác tại nhiều nơi khác. Ở Mexico, khi chương trình này lần đầu tiên được phổ biến rộng rãi ra toàn quốc và đạt thành quả tương tự như Brazil trong việc xóa đói nghèo, người ta đã đặt cho nó cái tên là Oportunidades (tức là Cơ hội).

Đặc điểm chung của chương trình này là chuyển giao tiền mặt cho người nghèo một cách có điều kiện. Các hộ gia đình nghèo được vay tiền định kỳ nếu họ đạt được một số tiêu chí. Ví dụ họ phải đảm bảo cho con đi học và khám sức khỏe thường xuyên, các bà mẹ phải tham gia các buổi thảo luận về các chủ đề như dinh dưỡng và phòng chống dịch bệnh.

Thường thì phụ nữ là người đứng ra vay tiền, bởi họ hầu như luôn là người chi trả các khoản tiền trong gia đình. Ý tưởng của chương trình này là chống nghèo đói hôm nay trong khi phá vỡ cái vòng luẩn quẩn của nghèo đói vào ngày mai.

Tại Mexico, chương trình Oportunidades ngày nay đáp ứng cho 5,8 triệu hộ gia đình, khoảng 30% dân số nước này. Một gia đình tham gia Oportunidades có một con đang học tiểu học và một con học trung học sẽ đáp ứng đủ điều kiện để nhận khoản trợ cấp tổng cộng 123 USD/tháng. Các học sinh cũng có thể nhận tiền học bổng do nhà trường cung cấp và những em kết thúc bậc trung học đúng thời gian sẽ được nhận trợ cấp một lần là 330 USD.

Bolsa Familia, với những tiêu chí đòi hỏi tương tự nhưng là chương trình quy mô hơn nhiều. Các chương trình cho vay tiền có điều kiện đã bắt đầu trước thời Tổng thống Luiz Inacio Lula da Silva, nhưng ông đã củng cố nhiều chương trình khác nhau và mở rộng chúng. Đến nay, khoảng 50 triệu hộ gia đình ở Brazil, chiếm 1/4 dân số, đã được tham gia chương trình này. Theo đó, các gia đình nghèo được hưởng mức trợ cấp hàng tháng khoảng 12 USD cho mỗi con nhỏ dưới 15 tuổi đang đi học, tối đa ba con. Và có thể nhận thêm 19 USD/tháng cho mỗi con từ 16 - 17 tuổi đang đi học, tối đa hai con. Ngoài ra, những gia đình nào đang sống trong ngưỡng cực nghèo được nhận một khoảng tiền là 40 USD mà không cần điều kiện khác.

Có thể tổng của các khoản tiền này là nhỏ, nhưng một gia đình đang sống trong cảnh cực nghèo ở Brazil được nhân đôi thu nhập cho tới khi đạt mức cơ bản. Rõ ràng, Bolsa Familia đã giúp giảm tỷ lệ nghèo đói tại Brazil.

Hai mũi tên trúng nhiều đích

Chương trình trên chống nghèo đói theo hai hướng. Một là trực tiếp: đưa tiền cho người nghèo. Việc này phải vận hành tốt và đảm bảo tiền không bị đánh cắp hoặc lạm dụng. Brazil và Mexico đã rất thành công trong việc chỉ cho các đối tượng nghèo tham gia. Tại hai quốc gia này, tình trạng nghèo đói đã giảm hẳn, đặc biệt là những người cực nghèo, và đang bắt đầu thu hẹp khoảng cách giàu - nghèo.

Mục đích khác của chương trình là đảm bảo cho trẻ em được giáo dục và chăm sóc sức khỏe. Đây là mục đích dài hạn hơn và cũng khó đong đếm được. Tuy nhiên, có thể thấy các chương trình cho người nghèo vay có điều kiện ở Mexico và Brazil giúp người ta khỏe hơn, và đảm bảo trẻ em được đến trường.

Ngày nay, tại Mexico, tình trạng suy dinh dưỡng, thiếu máu và còi cọc đã giảm mạnh, thể hiện ở tỷ lệ mắc bệnh ở trẻ em và người lớn. Tỷ lệ chết trong bào thai hoặc sơ sinh cũng giảm. Trong khi đó, các biện pháp ngừa thai ở khu vực nông thôn đã được tăng cường, tỷ lệ trẻ vị thành niên mang thai ngoài ý muốn giảm hẳn.

Nhưng hiệu quả lớn nhất có thể nhìn thấy được là giáo dục. Trẻ em tham gia Oportunidades bị đúp ít hơn và được đi học nhiều hơn. Số lao động trẻ em cũng giảm. Tại các khu vực nông thôn, tỷ lệ trẻ em bước vào bậc trung học cơ sở tăng 42%. Đăng ký vào các trường cấp ba ở nông thôn cũng tăng tới 85%. Các tác động mạnh nhất trong giáo dục có thể được thấy rõ trong các gia đình mà người mẹ chỉ được học đủ để biết chữ. Đặc biệt người thổ dân bản địa Mexico có những lợi ích đặc biệt khi được đi học.

Bolsa Familia cũng có tác động tương tự tại Brazil. Một nghiên cứu mới đây cho thấy số lượng học sinh theo học và tiến bộ tại các trường tăng nhanh, đặc biệt ở khu vực Đông Bắc, nơi trước đây tỷ lệ này ở mức thấp nhất cả nước, nhất là ở trẻ em nữ. Nghiên cứu cũng cho thấy Bolsa đã cải thiện cân nặng của trẻ em, nâng cao tỷ lệ tiêm chủng và sử dụng các biện pháp bảo vệ sức khỏe.

Khi đến Mexico năm 2008 để thu thập thông tin về Oportunidades, tôi đã gặp từng gia đình và thấy rõ sự khác biệt trước và sau khi tham gia chương trình. Các bậc phụ huynh lao động tay chân đã tính đến việc sử dụng một chiếc máy để cắt cỏ, con em họ đã kết thúc cấp III và đang theo học đại học về kế toán hoặc y tá. Một số gia đình trước đây có con bị suy dinh dưỡng, nhờ Oportunidades giờ đã được khỏe mạnh và ăn tốt hơn. Tại thành phố Venustiano Carranza, bang Puebla của Mexico, tôi đã gặp Hortensia Alvarez Montes, một quả phụ 54 tuổi, chỉ sống bằng thu nhập từ nghề giặt là. Chị mới học hết lớp sáu và ba người con của chị cũng vậy. Nhưng đến với Oportunidades, hai người con nhỏ của chị đã được tiếp tục đến trường. Khi tôi trở lại, chúng đã kết thúc cấp III. Một đứa nói với tôi là có ý định vào đại học.

Một lợi ích khác của chương trình cho người nghèo vay tiền đối với toàn xã hội, đó là giúp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bởi người được thụ hưởng đều phải tiêu tiền, họ dùng số tiền đó để mua cái mà người hàng xóm nghèo của họ làm ra và bán. Họ cũng sử dụng chúng như một dạng tín dụng nhỏ để khởi sự công việc kinh doanh của mình.

Chương trình này cũng đem lại tăng trưởng theo cách khác, bởi càng nhiều công nhân có học, có tay nghề sẽ sản xuất nhiều hơn. Chính việc phòng và bảo vệ sức khỏe cũng là một sự tiết kiệm bởi mọi người có thể tránh bị mắc những căn bệnh kinh niên đòi hỏi phải chữa trị tốn kém sau này.

Cuối cùng, chương trình còn giúp giải phóng phụ nữ trong một chừng mực nào đó. Giờ các bà vợ đã có tiền và có thể ra ngoài để tham gia các buổi hội thảo, mở mang kiến thức và quan hệ xã hội.

Ngoài Brazil và Mexico, các chương trình cho người nghèo vay tiền thường nhỏ hơn và còn mới. Vì vậy, nghiên cứu này cho thấy đây chính là cách để thúc đẩy tiêu dùng, giảm nghèo đói và tăng số trẻ em được đến trường cũng như được chăm sóc sức khỏe. Nếu các chương trình này hoạt động tốt, sẽ cần thêm nhiều trường và trung tâm y tế nữa. Nhưng nhiều chính phủ không thể duy trì chúng đáp ứng nhu cầu, thậm chí một số nơi người ta chỉ thực hiện đến khi giảm nghèo về số lượng.

Cách nào để bảo vệ thành quả?

Nhiều người còn hoài nghi liệu chương trình trên có giúp được người nghèo ở các nước tham nhũng hoặc quản lý kém hay không. Tất nhiên hiếm khi tìm thấy những chương trình xã hội thành công ở những nơi luật pháp và các thể chế quá yếu kém. Nhưng chương trình cho người nghèo vay tiền có điều kiện này có những đặc điểm cho phép nó vận hành tốt ngay tại các nước quản lý kém.

Năm 1994, chương trình Oportunidades đã bắt đầu ở Mexico với một ý tưởng không lạ, đó là giúp đỡ những người cần được trợ giúp nhất. Các chương trình xã hội ở nhiều nước nghèo có xu hướng áp dụng cả với những người chưa cần nhất. Về giáo dục và y tế chẳng hạn, tiền được chi một cách bất cân bằng cho các bệnh viện ở thành phố và các trường đại học ở thành phố, bởi các chương trình đó nhằm vào các đơn vị bầu cử lớn. Ngược lại, chương trình cho người nghèo vay tiền có điều kiện trước tiên thực sự tập trung vào những người nghèo nhất.

Trước khi Brazil bắt đầu Bolsa Familia, chương trình xã hội lớn duy nhất của nước này là chế độ hưu trí cho người già. Quỹ trợ cấp này chỉ đến với những người lao động trong lĩnh vực công, nhưng những người thực sự nghèo ở Brazil lại không kiếm được việc làm trong các cơ quan nhà nước. Còn trước khi Mexico áp dụng Oportunidades, sự "trợ giúp" người nghèo của họ tồn tại dưới dạng một mạng lưới các cửa hàng trợ cấp sữa, bánh mì, bánh ngô... tham nhũng và lãng phí. Các chương trình này nhằm làm vui lòng những người nông dân trồng ngô, trồng mì và nuôi bò. Còn trợ cấp bánh mì ư? Người nghèo ở Mexico thậm chí không ăn bánh mì - họ ăn bánh ngô.

Sau cuộc khủng hoảng đồng tequila ở Mexico năm 1994 khi nền kinh tế suy thoái 6%, 1/3 người dân Mexico rơi vào cảnh cực kỳ nghèo đói, tức là thu nhập của họ không đủ để trang trải tiền ăn. Chính phủ của ông Ernesto Zedillo biết rằng các chương trình trợ cấp lương thực giúp ích không nhiều. Vì vậy, họ đã quyết định tìm một cách khác tốt hơn. Khi đó, Oportunidades bị cho là ý tưởng điên rồ.

Thứ trưởng Tài chính khi đó là ông Santiago Levy cho rằng trợ cấp chỉ bằng cách đưa tiền cho người nghèo thì không hiệu quả. Theo ông, sẽ hiệu quả hơn nếu tiền được sử dụng làm đòn bẩy. Ông đã lập một chương trình điểm tại một bang vùng sâu vùng xa để không ai chú ý tới. Và nó đã vận hành tốt. Chương trình điểm của ông đã chứng tỏ rằng rất khả thi: các gia đình nghèo cần tiền hơn trợ cấp, họ đã đến bác sĩ, đàn ông thôi đánh đập vợ, thôi lấy tiền ở nhà đi uống rượu. Sau đó, Mexico đã áp dụng rộng rãi chương trình này thành Oportunidades, và chỉ dành cho những người thực sự cần đến nó nhất.

Mọi người sẽ tham nhũng nếu họ có cơ hội. Nhưng Oportunidades giảm thiểu các khả năng bảo trợ và tham nhũng. Chương trình này sử dụng các số liệu điều tra dân số để xác định những khu vực nghèo nhất ở nông thôn và đô thị, và đưa ra một bảng câu hỏi về thu nhập và tài sản sở hữu của người dân trong những khu vực này. Ví dụ như *Bạn làm gì để kiếm sống? Sàn nhà của bạn lát xi măng hay bằng đất? Bạn có bình nóng lạnh không?* Sau đó sẽ cử người đến thăm những gia đình nào đáp ứng các tiêu chí để kiểm tra độ chính xác của câu trả lời. Các hộ gia đình sẽ được chứng thực lại sau 3 năm/lần. Theo ông Salvador Escobedo, giám đốc chương trình này, khoảng 10% hộ gia đình đã bị loại ra mỗi năm - có thể vì họ không thực hiện đúng các nghĩa vụ đặt ra như cho con đến trường và chăm sóc sức khỏe, hoặc họ đã vượt qua ngưỡng cực nghèo và không bị trở lại đó nữa.

Oportunidades không có cửa hàng kinh doanh nào, cũng không có sản phẩm nào riêng mà chỉ có tiền - và đa phần là thông qua ngân hàng, các nhân viên chương trình không trực tiếp được cầm tiền. 95% ngân sách của chương trình được đưa trực tiếp tới tay người được thụ hưởng. Họ nhận tiền và kinh doanh để kiếm thêm tiền như bán quần áo, lương thực hay các loại học phẩm. Chính vì không có trung gian nào, kể cả đó là các chính trị gia địa phương, nên chương trình này thực sự rất "trong sạch", không có tham nhũng.

Hiện Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng phát triển liên Mỹ đang làm việc với các chính phủ để mở rộng các chương trình này ra toàn cầu, cung cấp các trợ giúp kỹ thuật cũng như các khoản vay. Theo WB, hiện các chương cho người nghèo vay có điều kiện đã được áp dụng tại 14 nước Mỹ Latinh và khoảng 26 nước khác. Mỗi chương trình đều được biến đổi cho phù hợp với các điều kiện địa phương./.

- **Quốc Thái** (*Dịch từ New York Times*)

Thông tin tác giả: Tina Rosenberg là cựu phóng viên - biên tập viên của tờ The Times và hiện là phóng viên cộng tác của tạp chí Sunday magazine.