

Nghèo đói ở nông thôn và thành thị: tìm hiểu sự khác biệt

DAVID SATTERTHWAITE¹

Phần đầu bài viết, tác giả phân tích những hạn chế trong các định nghĩa và thước đo truyền thống để đánh giá nghèo đói được sử dụng trong khoảng 10 năm trở lại đây.

Thứ nhất, những thước đo truyền thống được dựa trên việc liệu cá nhân hay hộ gia đình có đủ lương thực hay có khả năng kiếm đủ thu nhập để mua lương thực hay không. Theo nhận định của tác giả, những thước đo này cũng lắm cũng chỉ giúp hiểu một phần nào đó về nghèo đói, và kết quả là các chương trình giảm nghèo không tập trung và không có hiệu quả.

Thứ hai, hầu hết các định nghĩa về nghèo đói được áp dụng ở châu Phi, châu Á và Mỹ Latin đều dựa trên các định nghĩa được xây dựng cách đây hàng thập kỷ ở châu Âu và Bắc Mỹ, những nơi mà dân số thời kỳ đó chủ yếu ở thành thị và tỷ trọng dân cư tham gia vào hoạt động kinh tế trong ngành nông nghiệp là tương đối nhỏ và có xu hướng giảm dần. Các mức nghèo đói sử dụng hiện nay được xác lập dựa trên việc xác định một mức thu nhập cần thiết đủ trả cho nhu cầu lương thực cơ bản và các nhu cầu thiết yếu khác. Nhưng tại các nước có mức thu nhập thấp và trung bình với phần lớn dân số sống ở nông thôn, thì hầu hết nguyên nhân nghèo đói không phải do thiếu thu nhập mà do không có đủ đất để trồng cấy và chăn nuôi, do thiếu các tài sản phi tiền mặt khác.

Thứ ba, chỉ tiêu dựa vào mức thu nhập là quá thấp, chúng chỉ tính rất ít hoặc không tính đến chi phí cho các nhu cầu thiết yếu như đi lại, gửi con cái đến trường, trả tiền điện nước và chăm sóc y tế, mặc dù chi phí cho các dịch vụ này là cao đối với các gia đình có thu nhập thấp.

Cuối cùng, mức chỉ tiêu không giải thích được những khía cạnh khác của nghèo đói như điều kiện nhà ở tồi tàn, tiếp cận không đầy đủ với các dịch vụ trong trường hợp khẩn cấp và không được bảo vệ đúng mức về mặt pháp lý, không có tiếng nói trong hệ thống chính trị.

Trong phần tiếp theo, tác giả tập trung phân tích mức độ nghèo đói ở nông thôn và thành thị.

Nghèo đói ở nông thôn

Từ một nghiên cứu chi tiết về nghèo đói ở nông thôn được tiến hành gần đây nhất (năm 1992) tại 114 quốc gia đang phát triển, tác giả chỉ rõ, gần một tỷ người dân nông thôn có mức thu nhập và tiêu dùng thấp hơn mức định nghĩa về nghèo đói của

¹ DAVID SATTERTHWAITE, Giám đốc Chương trình Định cư, Học viện Quốc tế về Môi trường và Phát triển (Anh Quốc).

nước họ. Hai phần ba trong số này sống ở châu Á và hơn một phần năm sống ở tiểu châu Phi Sahara. Hơn hai phần ba dân cư nông thôn ở 42 trong số các quốc gia nghèo nhất được xếp loại "nghèo". Tác giả cho rằng số liệu này chỉ nhấn mạnh vào các mức thu nhập và tiêu dùng mà không tính đến việc cung cấp không đầy đủ dịch vụ y tế, các dịch vụ trong trường hợp khẩn cấp, nước sạch, điều kiện vệ sinh và trường học.

Tuy nhiên, các nguyên nhân dẫn đến nghèo đói ở nông thôn, theo tác giả, lại được đề cập rất chi tiết trong nghiên cứu năm 1992. Trong nghiên cứu năm 1992, người ta đã xác định được sáu nhóm dân cư có nguy cơ nghèo đói cao nhất, bao gồm: nông dân ít đất, người không có đất, người du mục/chăn thả, các nhóm thiểu số/bản xứ, người sống nhờ vào nuôi trồng thủy sản nhỏ/thủ công và người di cư/tị nạn nội địa. Thêm vào đó, quy mô nghèo đói ở nông thôn cũng bị ảnh hưởng bởi sự khác biệt lớn trong giá nông sản thay đổi, từ khu vực có chỉ tiêu tự cung tự cấp tới những vùng sản xuất nhằm phục vụ thị trường quốc tế.

Nghèo đói ở thành thị

Tác giả khẳng định, cho đến nay, hầu hết số liệu của các chính phủ về nghèo đói ở thành thị đều dựa trên các tiêu chuẩn nghèo đói mà đưa ra con số thấp hơn nhiều so với chi phí sống ở thành phố. Chính vì vậy, Ngân hàng Thế giới đã không đánh giá đúng về mức độ nghèo đói ở thành thị bởi vì ở nhiều thành phố, một đô la cho một người trong một ngày là chưa tính đến chi phí cho các nhu cầu thiết yếu phi lương thực.

Tác giả dẫn ra một số chi phí phi lương thực, mà theo ông, là khá cao tại các thành phố lớn như:

- + Chi phí cho giao thông công cộng;
- + Chi phí cho giáo dục. Thậm chí ở các trường miễn học phí, các chi phí liên quan cho đồng phục, sách vở, đi lại, lệ phí thi cử cũng đắt đỏ đối với những gia đình nghèo muốn gửi con cái tới trường;
- + Chi phí cho nhà cửa. Nhiều gia đình thuê nhà ở thành phố phải dành hơn một phần ba thu nhập để trả tiền thuê nhà;
- + Chi phí cho nước sạch, vệ sinh và thu lượm rác;
- + Chi phí cho chăm sóc sức khỏe và thuốc men, đặc biệt ở những nơi không được tiếp cận với nhà cung cấp cộng đồng hoặc với các tổ chức phi chính phủ;
- + Chi phí cho chăm sóc trẻ em khi mọi người lớn trong gia đình tham gia vào các hoạt động tạo thu nhập;
- + Các khoản trả cho tổ chức tại địa phương, tiền phạt khi bị bắt vì bán rong bất hợp pháp và các chi phí khác.

Thêm vào đó, vô số các luật, điều luật, quy định về sử dụng đất đai, về kinh doanh, nhà cửa,... thường khiến phần lớn cách thức mà người nghèo thành thị dùng để tìm kiếm, xây dựng nhà ở và kiếm sống trở nên bất hợp pháp.

Cũng vì thế, xuất hiện mối liên hệ quan trọng giữa vấn đề mở rộng khái niệm bản cùng mà các gia đình có thu nhập thấp đang phải đối mặt với chất lượng điều hành của chính phủ nước họ. Ở đâu mà cơ sở hạ tầng và các dịch vụ như nước sạch, vệ sinh, chăm sóc sức khỏe, giáo dục, giao thông công cộng được cung cấp đủ, thì mức thu

nhập để tránh đói nghèo giảm đi đáng kể. Ở đâu mà chính phủ điều hành có hiệu quả, thì các nhóm cư dân thành thị nghèo hơn sẽ có cơ hội được hưởng lợi từ nền kinh tế quy mô tập trung ở thành thị dưới dạng các cơ sở hạ tầng. Nhưng ở đâu mà chính phủ điều hành kém và không có hiệu quả, thì người nghèo thành thị phải chịu điều kiện sống tồi tàn, thậm chí còn tồi tệ hơn người nghèo ở nông thôn.

Xuất phát từ những phân tích trên, tác giả khẳng định, cần phải suy nghĩ lại về các thước đo nghèo đói. Để hiểu về sự bản cùng mà người nghèo phải đối mặt và có các biện pháp tốt nhất nhằm giải quyết vấn đề, cần hiểu bối cảnh địa phương và cách thức mà lực lượng bên ngoài tác động vào. Phân biệt các vùng nông thôn và thành thị là một cách hữu hiệu để nhấn mạnh sự khác biệt về bối cảnh địa phương và các dạng biểu hiện của nghèo đói cũng như quá trình xây dựng các chương trình giảm nghèo. Tác giả cho rằng, có rất nhiều vùng nông thôn có đặc điểm thành thị và nhiều khu vực thành thị vẫn mang đặc tính nông thôn. Thí dụ, nhiều vùng nông thôn xung quanh các thành phố thịnh vượng hay ở khu vực hành lang nối hai thành phố có nhiều doanh nghiệp phi nông nghiệp, sẽ có một bộ phận dân cư đi lại hoặc tạm thời sống ở các vùng đô thị để làm việc. Nhiều vùng nông thôn có ngành công nghiệp du lịch thì có thể tạo ra cơ hội nghề nghiệp phi nông nghiệp. Trong khi đó, lao động nông nghiệp có khi lại là một phần quan trọng trong thu nhập của nhiều gia đình thành thị nghèo cư trú sát vùng nông thôn.

Như vậy, những chương trình giảm nghèo phải đáp ứng được sự đa dạng và phức tạp của các bối cảnh địa phương. Các kiến thức và ưu tiên của những người đang chịu nghèo đói phải được tính đến khi có sự can thiệp của các tổ chức bên ngoài. Phải bảo đảm hiệu quả của các đơn vị bảo vệ quyền dân sự và chính trị cho người nghèo và cung cấp các dịch vụ cơ bản cho họ.

Để kết luận, tác giả đưa ra một số kế hoạch hành động có thể hữu ích cho các tổ chức quốc tế khi tiến hành các chương trình giảm nghèo.

Một là, các cơ quan quốc tế phải phát huy năng lực cao hơn nữa để hỗ trợ và hợp tác với các tổ chức quốc gia và địa phương để đưa ra những sáng kiến giảm nghèo theo cách đáp ứng được và có trách nhiệm với người nghèo. Điều này bao gồm sự hợp tác với chính quyền địa phương cũng như các tổ chức phi chính phủ địa phương và các tổ chức khác do chính người nghèo thành lập.

Hai là, các tổ chức này phải suy nghĩ lại xem nghèo đói được các văn phòng thống kê quốc gia định nghĩa như thế nào để quan điểm của các nhóm người nghèo được phản ánh đầy đủ và thước đo nghèo đói được mở rộng không chỉ trên cơ sở các chỉ số dựa vào thu nhập và tiêu dùng mà còn bao gồm cả các điều kiện tiếp cận với các dịch vụ và tôn trọng quyền dân sự và chính trị. Việc suy nghĩ lại cũng phải thừa nhận sự đa dạng trong và giữa các quốc gia về các mức thu nhập cần thiết để tránh nghèo đói.

Cuối cùng, các tổ chức này phải bảo đảm rằng các cơ cấu về thể chế và khả năng đáp ứng về mặt chính sách của chính mình đối với nghèo đói có thừa nhận các khía cạnh đa dạng của nghèo đói, gồm cả sự khác biệt và mối liên hệ giữa nghèo đói ở nông thôn và thành thị.

QUANG ANH lược thuật

Rural and Urban Poverty: Understanding the Differences.

"Economic Perspective". An Electronic Journal. U.S. Department of State. 2001, September, Vol 6, No3, 6 p.