

CẦN THỰC SỰ LÀM GÌ ĐỂ GIÚP ĐỠ CÁC NƯỚC NGHÈO

What does it take to help the poor/ E. Baldacci, B. Clements, Q. Cui, S.Gupta^(*)// Finance & Development.- 2005, June, Vol 42, No 2, 9 p.

HÀ AN
dịch

Chi tiêu cho giáo dục và y tế có thể thúc đẩy nguồn vốn con người ở các nước nghèo và giúp các nước này thực hiện được những Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG), nhưng chỉ với điều kiện chính phủ các nước phải có trách nhiệm.

Những báo cáo mới đây của Millennium Task Force - được lập ra để ước định khả năng đạt được các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDG) - cho thấy trong khi mức tăng trưởng kinh tế nhanh chóng làm giảm tỉ lệ nghèo đói ở Trung Quốc, Ấn Độ và các nước khác ở châu Á, thì tình trạng nghèo đói và kém phát triển vẫn luôn tồn tại ở vùng cận sa mạc Sahara - châu Phi, nơi tỉ lệ nghèo đói cao nhất thế giới. Tiến bộ thu được trong quá trình tiến đến các mục tiêu phát triển khác không đồng đều và còn ở mức quá thấp, như sự bình đẳng về giới, tỉ lệ tử vong thai nghén, và vấn đề bảo vệ môi trường. Nguy cơ trước các bệnh đại dịch, kể cả bệnh HIV/AIDS, vẫn tăng ở nhiều nước.

Các xu hướng đó càng làm tăng nhu cầu cần có những chính sách công cộng

để thúc đẩy tăng trưởng và giảm tỉ lệ nghèo đói. Tuy cộng đồng quốc tế đã nhất trí rằng cần phải làm gì đó, nhưng làm như thế nào cho tốt nhất vẫn còn là chủ đề đang được tranh luận rất gay gắt. Không ai nghi ngờ nguồn vốn con người - với sức khỏe tốt và học vấn cao - là khối xây dựng cơ bản để duy trì mức tăng năng suất, và chính mức tăng đó sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trên quy mô lớn ở các nước đang phát triển. Nhưng sự kém cỏi trong cung cấp các dịch vụ công cộng, chẳng hạn như tệ tham nhũng hay tình trạng thiếu nhân công lành nghề, khiến một số người băn khoăn tự hỏi nếu chỉ nâng cao chỉ tiêu công cộng liệu có phải là con đường tốt nhất hay không, đặc biệt căn cứ vào vai trò của những yếu tố khác (như thu nhập bình quân đầu người) khi xác định các chỉ số xã hội. Với lý do đó, chúng tôi đã thực hiện một

^(*)E. Baldacci- Chuyên viên kinh tế thuộc Ban phát triển con người của WB khu vực Mỹ Latin và vùng Caribe. , B. Clements- Cố vấn thuộc Ban bán cầu Tây của IMF; Q. Cui- Nghiên cứu viên cao cấp thuộc Ban các vấn đề tài khóa của IMF; và S.Gupta- trợ lý của Trưởng Ban châu Phi của IMF.

ngiên cứu để giúp các nhà hoạch định chính sách đánh giá mức độ ảnh hưởng của các chính sách đối với các chỉ số xã hội và sự tăng trưởng. Bài viết này khảo sát những kết quả nghiên cứu đó, chúng cho thấy nếu chi tiêu nhiều hơn cho y tế và giáo dục là điều quan trọng cần phải làm, thì trình độ quản lý yếu kém và sự bất ổn của kinh tế vĩ mô có thể bù vào (offset) tác động tích cực của chi tiêu xã hội đối với tăng trưởng và phát triển con người. Nhưng trước hết, ta hãy xem lại những nghiên cứu trước đây, điều đó cũng rất bổ ích.

Những kết quả đến nay đã đạt được

Mối quan hệ giữa nguồn vốn giáo dục và tăng trưởng là gì? Cho tới nay, chủ yếu các nhà nghiên cứu đều thấy có mối quan hệ tích cực giữa tỉ lệ tuyển sinh và/hoặc thời gian học ở trường với GDP ở các nước đang phát triển. Hơn nữa, một nghiên cứu mới đây (Coulombe, Tremblay, and Marchand, 2004) đã sử dụng phương pháp tính vi hơn để đo các kỹ năng của cá nhân, thì thấy rằng một đất nước có tỉ lệ người được xóa mù chữ cao hơn mức trung bình kiểu mẫu, cũng sẽ có mức tăng GDP bình quân đầu người hàng năm cao hơn trung bình. Tuy nhiên, nếu những kết quả ở cấp kinh tế vĩ mô cho thấy việc đầu tư cho giáo dục là một biện pháp hữu hiệu thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, thì bằng chứng trong kinh tế vĩ mô lại thể hiện mối quan hệ mờ nhạt giữa giáo dục và tăng trưởng.

Đối với việc xây dựng nguồn vốn sức khỏe thì sao? Nói chung các nghiên cứu đều cho thấy vấn đề sức khỏe dân cư là rất quan trọng. Về lý thuyết, một người khỏe mạnh không những làm việc hiệu quả hơn, mà còn có thể dành nhiều thời gian hơn cho các hoạt động sản xuất

(hoạt động hữu ích). Căn cứ vào những bằng chứng trong kinh tế vĩ mô, nhiều tác giả cho rằng vấn đề sức khỏe giải thích cho sự chênh lệch trong thu nhập, ít nhất cũng như trình độ học vấn. Nghiên cứu ở cấp vĩ mô cũng cho thấy nguồn vốn sức khỏe tác động tích cực đến sản lượng tổng thể. Những nghiên cứu trên còn thể hiện có tới 1/3 mức tăng GDP hàng năm được coi là đóng góp của nguồn vốn sức khỏe, và tuổi thọ tăng thêm một năm gắn liền với tỉ lệ tăng trưởng lâu dài tăng 4% ở cả các nước công nghiệp và các nước đang phát triển (Bloom and Sevilla, 2004).

Nhưng vấn đề kinh phí của chính phủ dành cho y tế và giáo dục cao hơn luôn đẩy mạnh tăng trưởng vẫn chưa rõ ràng. Tại sao chi tiêu lớn hơn lại có thể không hiệu quả được chứ? Nguyên nhân thứ nhất đó là hiệu quả kinh tế vĩ mô của những khoản chi tiêu công cộng lớn. Các nghiên cứu thực nghiệm cho thấy có sự liên hệ tiêu cực giữa những khoản thâm hụt tài chính lớn và sự tăng trưởng ở các nước đang phát triển. Nếu chi tiêu nhiều hơn cho y tế và giáo dục càng làm tăng thâm hụt tài chính, thì tác động tiêu cực đối với sự ổn định kinh tế vĩ mô và tăng trưởng thậm chí còn lớn hơn so với tác động tích cực của chúng đối với các chỉ số xã hội. Nguyên nhân thứ hai là trình độ quản lý kém. Và nguyên nhân thứ ba là kế hoạch chi tiêu không cân đối. Chẳng hạn, chi phí cho giáo dục cấp ba gần như không mang lại lợi ích gì cho con em những người có thu nhập thấp, những người thậm chí không có khả năng hoàn thành bậc học phổ thông.

Vấn đề chi tiêu xã hội cao hơn giúp cải thiện các chỉ số xã hội cũng chưa rõ. Tại sao không chứ? Trước hết, những thể chế

Phải thực sự....

yếu kém có thể làm giảm chất lượng chỉ tiêu (chẳng hạn, tệ tham nhũng có thể chuyển hướng kinh phí phân bổ cho giáo dục thực sự sang cho các giáo viên “ma”). Trong thực trạng đó, những khoản được hoàn lại cho giáo dục xu hướng sẽ thấp hơn. Tuy nhiên, những nghiên cứu trước đây, nói chung, chưa giải thích được mức độ tác động của các thể chế đối với hiệu quả chỉ tiêu xã hội. Hơn nữa, sự tương tác giữa các khoản chi tiêu xã hội cũng rất quan trọng. Chẳng hạn, chi tiêu giáo dục có thể sẽ kém hiệu quả nếu sinh viên có sức khỏe kém. Những tương tác này chưa được đề cập đến trong những nghiên cứu trước đây.

Một điểm hạn chế nữa của các tài liệu là rất ít công trình nghiên cứu đi sâu phân tích vấn đề chi tiêu xã hội, các chỉ số xã hội và mức tăng trưởng trong một hệ thống tổng thể; chủ yếu chỉ tập trung vào một phần trong mối quan hệ chi tiêu xã hội - các chỉ số xã hội - tăng trưởng. Điều đó có nghĩa, hoặc chỉ phân tích hiệu quả tăng trưởng khi tăng cường giáo dục hay tăng chỉ số sức khỏe, hoặc phân tích tác động của chi tiêu công cộng đối với những chỉ số này. Nhưng, như những ví dụ ở trên đã minh họa, có được thông tin phản hồi tiềm tàng giữa những tham biến này là mấu chốt để dự đoán tác động có thể xảy ra của những chính sách can thiệp khác nhau.

Sử dụng phương pháp tổng hợp

Do nhận thấy những hạn chế trong nghiên cứu trước đây, chúng tôi quyết định bắt tay thực hiện một nghiên cứu - sử dụng hệ thống dữ liệu của 120 nước đang phát triển từ năm 1975 - để có thể nắm bắt được thông tin phản hồi tiềm tàng giữa chi tiêu xã hội, các chỉ số xã hội và tăng trưởng. Các khối xây dựng nên

phương pháp này trình bày theo mô hình kinh tế giản đơn gồm ba quan hệ chính. Thứ nhất mô tả mức tăng sản lượng là một hàm của cả hai đầu vào là nguồn vốn con người/ vật chất và lao động; công nghệ được coi là có tác động đến hiệu quả lao động. Thứ hai xác định sự tích lũy vốn sẵn có (stock) và vốn vật chất. Thứ ba mô tả động lực của việc hình thành nguồn vốn con người.

Khi giải những phương trình này sẽ có được biểu thức cho mức tăng sản lượng tính trên đầu người với tính chất là một hàm số giữa mức thu nhập ban đầu, vốn sẵn có và đầu tư mới cho nguồn vốn con người (tách riêng với giáo dục và y tế), và vốn sẵn có và đầu tư mới cho nguồn vốn vật chất. Nếu kết hợp các biểu thức riêng về tích lũy nguồn vốn vật chất và con người bằng phương trình tăng trưởng này, ta sẽ có hệ thống liên kết chi tiêu xã hội đối với cả tích lũy vốn vật chất/ con người và tăng trưởng. Hơn nữa, do sử dụng nhiều kỹ thuật khác nhau khi phân tích các vấn đề liên quan đến nội sinh, sai số đo và những giá trị biến thiên đã bị bỏ qua, chúng tôi đã có được những kết quả chắc chắn.

Những kết quả của chúng tôi cho thấy:

- Cả nguồn vốn giáo dục và nguồn vốn sức khỏe đều đóng góp tích cực cho việc tăng sản lượng, nhưng thông qua những kênh có phần khác nhau. Nếu như cả vốn sẵn có và nguồn vốn giáo dục đều tác động đến tăng trưởng ở mức tương tự, thì chỉ có tác động trực tiếp của nguồn vốn sức khỏe đối với tăng trưởng là thông qua nhiều dòng. Tuy nhiên, vốn sức khỏe sẵn có gián tiếp tác động đến tăng trưởng qua tác dụng tích cực của nó đối với đầu tư vật chất.

- Chi tiêu giáo dục có tác động trước

mất và lâu dài đến nguồn vốn giáo dục. Khoảng 2/3 tác dụng trực tiếp được thực hiện trong 5 năm đầu, phần còn lại được thực hiện trong 5 năm tiếp theo. Ví dụ: nếu chỉ tiêu giáo dục tăng 1% GDP, thì tỉ lệ tuyển sinh tất cả các ngành sẽ tăng 6% trong 5 năm đầu và 3% nữa trong 5 năm tiếp theo.

- Chỉ tiêu y tế có tác động tích cực và tức thì đối với nguồn vốn con người. Ví dụ: chỉ tiêu y tế tăng 1% GDP, thì tỉ lệ sống sót của trẻ dưới 5 tuổi sẽ tăng 0,2%, tính trung bình ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, chỉ tiêu y tế lâu dài không có tác dụng lớn hơn đối với các chỉ số sức khỏe. Kết quả đó có thể giải thích theo trực giác là: thứ nhất, chỉ tiêu y tế cao hơn tác động ngay tức thì đến kết quả sức khỏe tốt hơn, trong khi toàn bộ lợi ích từ giáo dục đòi hỏi phải có quá trình thai nghén lâu hơn để sinh viên hoàn tất việc học tập của mình. Hơn nữa, không giống với những kết quả của giáo dục, các điều kiện y tế không mang tính tích lũy và phải được duy trì bằng sự chăm sóc thường xuyên. Điều này hạn chế tác dụng của chỉ tiêu y tế trong thời hạn ngắn.

- Nguồn vốn giáo dục và sức khỏe có những mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Nguồn vốn sức khỏe đóng góp vào việc tích lũy nguồn vốn giáo dục, với sự dao động khoảng 1.3. Điều này có nghĩa là, chẳng hạn, nếu nguồn vốn sức khỏe tăng 10% sẽ làm làm cho nguồn vốn giáo dục tăng 13%. Do đó, ở các nước đang phát triển, điều kiện sức khỏe tốt sẽ giúp cho việc thúc đẩy kết quả giáo dục tăng lên rất nhiều.

- Những tiến bộ về bình đẳng giới nâng cao nguồn vốn giáo dục và sức khỏe thông qua việc tham gia nhiều hơn vào

các ngành cơ bản. Ví dụ: tỉ lệ sinh viên nữ được tuyển tăng 1% sẽ kéo theo tỉ lệ tuyển sinh tất cả các ngành tăng 2% và tỉ lệ trẻ dưới 5 tuổi sống sót tăng 0,3%.

- Mức thu nhập cao hơn và nguồn vốn con người lớn hơn củng cố lẫn nhau và đóng góp vào chu kỳ tăng trưởng bền vững và nâng cao nguồn vốn con người.

- Trình độ quản lý tác động trực tiếp và rất lớn đến các mối liên hệ giữa chỉ tiêu xã hội và các chỉ số xã hội, đặc biệt chỉ tiêu y tế rất nhạy cảm với trình độ quản lý. Trình độ quản lý yếu kém làm giảm tốc độ tăng trưởng chủ yếu thông qua tác động của nó đối với nguồn vốn con người và đầu tư. Những nước có trình độ quản lý kém có xu hướng tăng trưởng hàng năm thấp hơn khoảng 1,6% so với các nước khác. Tương tự, quản lý kém kéo theo tỉ lệ đầu tư trong GDP thấp hơn 2%. Tác động của trình độ quản lý đối với tăng trưởng được chuyển qua các kênh gián tiếp, qua các chỉ số xã hội và đầu tư.

- Tác động của nguồn vốn sức khỏe và giáo dục đối với tăng trưởng không giống nhau ở các nhóm quốc gia khác nhau. Tác động của nguồn vốn giáo dục đối với tăng trưởng thể hiện rõ nhất ở các nước có thu nhập thấp. Về mặt địa lý, tác động của những tiến bộ thực sự trong giáo dục cao nhất ở vùng cận sa mạc Sahara - châu Phi và thấp nhất ở châu Á. Tương tự, mức độ tác động của việc nâng cao cơ hội sống sót của trẻ đối với sự tăng trưởng ở các nước thu nhập thấp cao khoảng 11 lần so với các nước thu nhập trung bình, do mức tử vong trẻ em ban đầu còn cao ở những nước nghèo nhất thế giới.

Những ý nghĩa về mặt chính sách

Những kết quả nghiên cứu trên có những ý nghĩa gì về mặt chính sách? Sử

Phải thực sự....

dụng những kết quả kiểu mẫu, chúng tôi đã tiến hành một loạt mô phỏng để đánh giá tác động của những can thiệp chính sách khác nhau nhằm nâng cao các chỉ số xã hội, tăng trưởng kinh tế, và giảm tỉ lệ nghèo đói. Các mô phỏng đánh giá mức độ tác động khi tăng chi tiêu giáo dục và chi tiêu y tế lên một lượng nhất định, khi áp dụng một bước cải tiến trong quản lý và giảm thâm hụt ngân sách, và khi giảm lạm phát xuống một mức nhất định. Mỗi mô phỏng đều coi môi trường chính sách là không đổi (tất nhiên, trừ trường hợp có những thay đổi về lạm phát và thâm hụt ngân sách mô phỏng).

Căn cứ trên các kết quả mô phỏng, nếu tăng chi tiêu giáo dục 1% GDP sẽ kéo theo 3 năm học tập, tính trung bình, và mức tăng trưởng hàng năm là 1,5% GDP trong 15 năm, dẫn đến tỉ lệ nghèo đói ban đầu giảm tích lũy 17%. Tương tự, nếu tăng chi tiêu y tế 1% GDP sẽ kéo theo tỉ lệ sống sót của trẻ dưới 5 tuổi tăng 0,5 % và tăng trưởng GDP bình quân đầu người hàng năm tăng 0,5 %, tương ứng với mức giảm tích lũy tỉ lệ nghèo đói ban đầu khoảng 12%.

Tăng cường quản lý - điều hành là một công cụ rất có hiệu lực để nâng cao các chỉ số xã hội và tăng trưởng. Chỉ số quản lý thay đổi từ mức dưới trung bình lên trên trung bình (có nghĩa là tệ tham nhũng giảm) sẽ trực tiếp tác động đến việc giảm tỉ lệ tử vong trẻ sơ sinh, tăng tỉ lệ tuyển sinh tất cả các ngành và tăng GDP bình quân đầu người ở mức tương tự như tăng các loại chi tiêu nói trên. Thông qua việc tăng cường tác động của các mức thu nhập cao hơn đối với nguồn vốn con người, biện pháp này thậm chí còn dẫn đến những chỉ số xã hội tốt hơn nữa.

Những tác động của tăng trưởng đối với lạm phát thấp (và từ đó tác động đến tỉ lệ nghèo đói) cũng rất lớn. Tỉ lệ lạm phát giảm 10% sẽ đi đôi với mức tăng trưởng hàng năm là 0,5%. Mức tăng cân đối tài khoá 1% GDP đi đôi với tăng trưởng GDP bình quân đầu người 0,5% trong khi thâm hụt vẫn ở mức cao. Tuy nhiên, dù hiệu quả ban đầu đối với tăng trưởng có thể sánh ngang với mức đạt được khi tăng chi tiêu xã hội, nhưng nó không có tác dụng tích cực lâu dài như của chi tiêu xã hội. Hơn nữa, những hiệu quả từ tăng cân đối tài khoá ở những nước ít nhiều đã ổn định kinh tế vĩ mô sẽ không còn quan trọng nữa.

Không có thuốc chữa bách bệnh

Những ý nghĩa đối với chiến lược để đạt các Mục tiêu MDG là gì? Căn cứ vào tác dụng tích cực của một số chính sách khác nhau, những nỗ lực để đạt được MDG cần phải ở phạm vi rộng, như mới đây được nêu trong các báo cáo của Uỷ ban châu Phi (Commission for Africa) (Ban cố vấn độc lập do Thủ tướng Anh Tony Blair lập ra) và Dự án Thiên niên kỷ của Liên Hợp Quốc (Ban cố vấn độc lập của Tổng thư ký Liên Hợp Quốc). Tăng chi tiêu cần đi kèm với những nỗ lực tăng hiệu quả và mục tiêu phấn đấu của chi tiêu công cộng.

Tuy việc tăng nguồn vốn con người có tác dụng rất tốt đối với tăng trưởng, nhưng bản thân nó không phải là liều thuốc bách bệnh để mở đường cho hoạt động kinh tế phát triển mạnh mẽ, một hoạt động rất cần thiết để đạt được các mục tiêu MDG. Chi tiêu xã hội sẽ hiệu quả hơn nhiều ở những nước có trình độ quản lý cao, nhưng chi phí cho quản lý thấp, vì những khoản lợi cận biên trả lại cho chi tiêu xã hội có xu hướng giảm đối với những nước về căn bản đã chi cho những lĩnh vực này.