

Chính sách phát triển

Ghi chú Bài giảng 7

Tăng trưởng có tốt cho người nghèo?

Hôm nay chúng ta sẽ xem xét một giai thoại phát triển quan trọng: tăng trưởng kinh tế là đủ để làm giảm tình trạng nghèo cùng cực. Nhiều nhà hoạch định chính sách trong chính phủ lẫn cơ quan viện trợ, tin rằng chính phủ nên tập trung đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao vì chỉ cần tăng trưởng thôi là đủ để giảm nạn nghèo nghiêm trọng. Các cơ quan viện trợ thường ủng hộ việc không khuyến khích các nước đang phát triển áp dụng chính sách tài khóa tái phân phối một cách mạnh mẽ do họ tin rằng điều này sẽ làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, giả định này có cơ sở không?

Trước khi trả lời chúng ta cần điểm lại một số dữ kiện cơ bản về nghèo. Nghèo thường được định nghĩa như là mức thu nhập hay tiêu dùng không mang lại được mức sống vừa đủ cho một người hay gia đình để họ có thể tham gia đầy đủ vào cuộc sống cộng đồng. Chắc chắn phải có đủ ăn và nơi sinh sống. Nhưng nghèo khác nhau giữa các nơi có nghĩa ngưỡng nghèo ở các nước giàu là cao hơn các nước nghèo. Hiện tại ngưỡng nghèo của Việt Nam là 750.000 đồng/người/tháng ở khu vực thành thị và 550.000 đồng/người/tháng ở nông thôn. Ngưỡng nghèo ở Mỹ được điều chỉnh theo quy mô hộ gia đình. Đối với hộ chỉ có một nhân khẩu thì ngưỡng nghèo tính theo năm là 10.890 đô la vào năm 2011, còn đối với hộ có 4 nhân khẩu thì ngưỡng nghèo là 22.250 đô la cũng trong năm này. Như vậy, ngưỡng nghèo đối với hộ 4 nhân khẩu của Mỹ cao hơn gấp 13 lần so với ngưỡng nghèo của Việt Nam ở thành thị và gấp 18 lần so với nông thôn.

Các thước đo nghèo có thể mang tính tuyệt đối (ví dụ, ngưỡng nghèo “một đô-la một ngày của Ngân hàng Thế giới) hay tương đối. Ngưỡng nghèo tuyệt đối thường bắt đầu bằng lượng kalori tối thiểu phải được tiếp nhận tính theo một số giá trị tiền tệ. Sau đó thành phần phi thực phẩm được đưa vào, thường là tỉ lệ yêu cầu lương thực tối thiểu. Ngưỡng nghèo tuyệt đối ấn định tiêu chuẩn của cái gọi là chất lượng sống chấp nhận được.

Ngưỡng nghèo tương đối thể hiện nghèo tương quan với một số thước đo xu hướng trung tâm. Ví dụ, ở Anh nghèo được xác định là mức thu nhập hộ gia đình dưới 60% thu nhập trung vị. Điều này có lợi thế đảm bảo rằng ngưỡng nghèo luôn đi kèm với các mức sống bình thường của xã hội đó, và nó cũng giảm bớt nhu cầu phải tính toán phức tạp để thể hiện các loại hàng hóa thiết yếu kể cả thực phẩm theo giá trị tiền tệ.

Dù là tương đối hay tuyệt đối, ngưỡng nghèo được dùng để tính ra Chỉ số nghèo (headcount index) đơn thuần là phần trăm các cá nhân hay hộ gia đình có thu nhập hay tiêu dùng ít hơn ngưỡng nghèo. Điều này cho chúng ta một chỉ báo tượng trưng về thực

trạng nghèo, nhưng nó không phản ánh được độ sâu của nghèo: có những khác biệt lớn giữa các mức sống DƯỚI ngưỡng nghèo, và chúng ta cần phải biết có bao nhiêu người trong số những người nghèo nhất và họ nghèo hơn bao nhiêu so với những người khác. Chúng ta thường sử dụng tỉ lệ khoảng cách nghèo (poverty gap ratio) cho mục đích này: Tỉ lệ khoảng cách nghèo là tổng tỉ lệ khoảng cách thu nhập đối với số dân sống dưới ngưỡng nghèo, chia cho tổng dân số, được thể hiện như sau:

$$PG = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]$$

trong đó z là ngưỡng nghèo, y_i là thu nhập của cá nhân i , q là số người nghèo và n là qui mô dân số.

Các nhà kinh tế thường lập luận rằng, cách tốt nhất để giảm nghèo là tăng trưởng kinh tế. Niềm tin này có cơ sở hay không? David Dollar and Art Kraay đã đăng một bài viết rất có ảnh hưởng năm 2002 trong đó lập luận chặt chẽ đúng là như vậy. Trong bài viết, "Growth IS Good for the Poor," họ cho rằng mối quan hệ giữa tăng trưởng và giảm nghèo là tuyến tính và theo 1:1.¹ Một điểm phần trăm gia tăng trong thu nhập của tổng dân số sẽ đi kèm với một điểm phần trăm gia tăng trong thu nhập của người nghèo, hay nhóm ngũ phân dân số thấp nhất. Các tác giả tập hợp quan sát năm theo quốc gia, chúng ta thấy ít nhất có hai quan sát trên mỗi nước về thu nhập của người nghèo bị tách biệt ít nhất là 5 năm (gồm 92 quốc gia). Chúng ta không thể bác bỏ giả thuyết không, cho rằng độ dốc của đường này bằng 1: nói cách khác tăng trưởng thu nhập của nhóm ngũ phân thấp nhất tăng nhanh như thu nhập bình quân.

Họ viết: "Điều chúng ta có thể kết luận là các chính sách làm tăng thu nhập bình quân có thể là thiết yếu đối với các chiến lược giảm nghèo thành công, và bằng chứng hiện hữu giữa các nước, kể cả đất nước chúng ta, tiếc thay lại không cho thấy được *hỗ trợ* chính sách định hướng tăng trưởng nào có thể mang lại lợi ích đặc biệt cho những người nghèo nhất trong xã hội".

Nói cách khác, qua quan sát nhiều nước khác nhau, ta thấy tăng trưởng cũng mang lại lợi ích cân xứng cho người giàu. Các chính sách giảm nghèo tốt nhất là những chính sách thúc đẩy tăng trưởng. Chúng ta không cần quan tâm đến nghèo như một vấn đề tách rời khỏi tăng trưởng kinh tế. Nếu đúng thì đây là một phát hiện quan trọng.

Dollar và Kraay thực hiện bước đi logic kế tiếp. Nếu thực tế tăng trưởng tốt cho người nghèo, thì người nghèo phải hưởng lợi từ các chính sách tốt cho tăng trưởng. Với họ điều này nghĩa là lạm phát thấp, các mức tiêu dùng của chính phủ thấp, sự phát triển hệ thống tài chính, và tỉ lệ thương mại trên GDP cao và pháp quyền. Hơn nữa, một số chính sách mà người ta cho rằng hỗ trợ người nghèo thật ra lại là không: giáo dục tiểu học đi kèm với tăng trưởng nhưng không đi kèm với giảm nghèo; chi tiêu cho y tế

¹ David Dollar and Art Kraay (2002) "Growth IS Good for the Poor, *Journal of Economic Growth*, 7, p. 195-225, September.

và giáo dục không làm tăng thu nhập cho người nghèo; tăng trưởng năng suất nông nghiệp không liên quan đến tăng trưởng HAY giảm nghèo và các thể chế dân chủ không đi kèm với cả tăng trưởng lẫn giảm nghèo.

Nếu những kết quả này là chính xác, chúng sẽ rất quan trọng. Có nghĩa là các chính phủ không thể giảm nghèo bằng cách chi tiêu nhiều hơn cho các chương trình chống nghèo như giáo dục tiểu học, y tế công, nghiên cứu nông nghiệp và khuyến nông. Thay vào đó các chính phủ phải tập trung đẩy mạnh thương mại, giảm lạm phát và tự do hóa hệ thống tài chính của mình.

Liệu những kết luận này có bằng chứng không? Foster và Szekely lập luận rằng có một vấn đề với câu chuyện của Dollar và Kraay là họ xác định người nghèo như là nhóm ngũ phân thấp nhất.² Nhóm thứ 5 sẽ nghèo hơn nhóm thứ 4, nhưng liệu những người ở nhóm thứ 5 thấp nhất có phải là “nghèo”? Để hiểu câu chuyện này chúng ta phải nhớ lại định nghĩa của số trung bình. Nếu lấy các số hạng trung bình chung của công thức:

$$\mu_{\alpha}(x) = [(x_1^{\alpha} + \dots + x_n^{\alpha}) / n]^{1/\alpha}$$

Sau đó cho alpha trung bình số học bằng 1. Nếu alpha = 0 thì được gọi là trung bình hình học, alpha = -1 thì gọi là trung bình hài hòa. Alpha càng nhỏ, thì số trung bình càng đẩy xuống giá trị thấp hơn.

Foster và Szekely hồi qui những giá trị trung bình này so với tăng trưởng thu nhập trung bình bằng công thức sau:

$$\log \mu_{\alpha}(x)_{i,t} - \log \mu_{\alpha}(x)_{i,t-1} = c + \gamma(\text{year}) + \beta(\log \mu_1(x)_{i,t} - \log \mu_1(x)_{i,t-1}) + \varepsilon_{i,t}$$

Kết quả khá thú vị vì cho thấy càng đặt nhiều trọng số vào nhóm nghèo nhất, thì mối tương quan với tăng trưởng trung bình càng yếu đi. Do đó tăng trưởng có thể tốt đối với người nghèo, nhưng cụ thể là ai? Trong bất kỳ trường hợp nào thì đó cũng không phải là những người nghèo nhất. Càng tập trung vào nhóm rất nghèo, thì mối quan hệ giữa tăng trưởng thu nhập trung bình và tăng trưởng thu nhập của người nghèo càng yếu. Nên có thể phải có các chính sách được thiết kế đặc thù để giảm nghèo.

Kết luận này có ý nghĩa khi chúng ta xét đến mối tương quan giữa tăng trưởng và giảm nghèo. Nhiều người trong nhóm ngũ phân thấp của dân số sẽ được hưởng lợi từ phát triển ngoại thương, ví dụ như công nhân làm việc trong các nhà máy hay nông dân sản xuất quy mô nhỏ. Nhưng liệu ngoại thương có giúp những người nghèo nhất trong xã hội, chẳng hạn như những người làm nông không có đất canh tác hay những người sống ở vùng nông nghiệp hẻo lánh?

Còn những tuyên bố khác của Dollar và Kraay thì sao? Chi tiêu công và năng suất nông nghiệp là không tốt cho người nghèo? Có lẽ người nghèo không hưởng lợi một cách cân xứng từ chi tiêu cho y tế và giáo dục, nhưng cũng khó hình dung một tình huống mà y tế và giáo dục không phải là điều kiện cần thiết, cách này hay cách khác,

² James Foster and Miguel Szekely (2008) “Is Income Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means,” *International Economic Review*, 49:4, p. 1143-1172.

cho giảm nghèo. Một khả năng khác nữa là các nước chi nhiều cho y tế và giáo dục nhưng những chương trình này lại chỉ đem lại lợi ích cho nửa trên của phân phối thu nhập.

Bài viết của Datt và Ravallion “Khi nào thì tăng trưởng có lợi cho người nghèo? Bằng chứng từ những kinh nghiệm khác nhau của các bang ở Ấn Độ (1999) cho thấy ở 15 bang Ấn Độ giai đoạn 1960-1994 năng suất nông nghiệp cao hơn và chi tiêu phát triển đã dẫn đến nghèo ít đi. Tăng trưởng phi nông nghiệp làm giảm nghèo nhiều hơn khi tỉ lệ biết đọc biết viết cao hơn. Kết luận này ngược với Dollar và Kraay: năng suất nông nghiệp là quan trọng, và tỉ lệ biết đọc biết viết liên quan chặt chẽ với giảm nghèo. Họ kết luận, “Hơn ½ sự khác biệt giữa độ co dân chỉ số nghèo đối với sản lượng phi nông nghiệp của bang Bihar (bang có độ co dân thấp nhất) với bang Kerala (cao nhất) có thể được quy cho tỉ lệ biết đọc biết viết ban đầu cao hơn nhiều của bang Kerala”.

Tại sao các tác giả lại đi đến những kết luận khác nhau như vậy? Một lý do là Datt và Ravallion đang so sánh các khu vực khác nhau trong cùng một nước chứ không phải so sánh dữ liệu giữa nhiều nước đang phát triển. Các tiểu bang ở Ấn Độ có nhiều dữ liệu có thể so sánh hơn so với các nước đang phát triển với dữ liệu từ những mẫu lớn. Hơn nữa, Datt và Ravallion sử dụng ngưỡng nghèo tuyệt đối chung cho tất cả các tiểu bang của Ấn Độ chứ không sử dụng ngưỡng tương đối (20% thấp nhất trong phân phối thu nhập).

Mối quan hệ giữa thương mại, tăng trưởng và giảm nghèo phức tạp hơn là Dollar và Kraay gợi ý. *Khối lượng* thương mại và tăng trưởng đi liền với nhau.³ Nhưng *bảo hộ thuế quan* và những biện pháp bảo hộ thương mại khác thì liên quan ĐỒNG BIẾN hoặc không liên quan gì đến tăng trưởng.⁴

Điều gì có thể lý giải nghịch lý này? Câu hỏi không phải là liệu chính phủ có can thiệp hay không mà bằng cách nào. Nếu sự can thiệp không cản trở tăng trưởng thương mại, hay làm giảm thương mại thì sự bảo hộ hoặc là không đi kèm với tăng trưởng hoặc là có quan hệ tốt với tăng trưởng. Còn có những khó khăn trong việc đo lường bảo hộ thương mại.

Nhưng còn ngoại thương và nghèo thì sao? Topalova cho thấy nghèo ở nông thôn tăng ở những quận của Ấn Độ nơi có tự do hóa thương mại nhất.⁵ Trong khi đó Goldberg và Pavcnik thì nhận thấy tự do hóa thương mại lại không làm giảm nghèo ở thành thị Colombia⁶. Lý do mà tự do hóa thương mại không giảm nghèo ở các quận Ấn Độ và thành phố của Colombia là sự thiếu tính lưu động về địa lý ở những nơi này.

³ Xem Halit Yanikkay, “Trade Openness and Economic Growth: A Cross-Country Empirical Investigation,” *Journal of Development Economics*, 2003; và Anne Harrison, “Openness and Growth: A Time Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries,” *Journal of Development Economics* 48, 419– 447, 1996.

⁴ F. Rodriguez and Dani Rodrik, “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence,” 2001; and M. Clemens and J.G. Williamson, “A Tariff-Growth Paradox? Protection’s Impact the World Around 1875–1997,” NBER Working Paper Series, No. 8549, 2001.

⁵ Petia Topalova, “Tự do hóa thương mại, nghèo và bất bình đẳng: Bằng chứng từ các quận ở Ấn Độ” <http://www.nber.org/chapters/c0110>.

⁶ Goldberg và Pavcnik, “Tác động của tự do hóa thương mại lên tình trạng nghèo ở thành thị ở Colombia,” <http://www.nber.org/chapters/c0106.pdf>.

Nếu người ta không thể chuyển đến nơi có việc làm, thì tự do hóa thương mại chỉ đơn thuần triệt tiêu việc làm cũ mà không cho lao động thất nghiệp cơ hội có việc làm mới.

Bằng chứng ủng hộ mạnh kết luận cho rằng tăng trưởng kinh tế là tốt cho người nghèo. Với điều này chúng ta đồng ý với Dollar và Kraay. Nhưng họ không lý giải được điều gì tạo ra tăng trưởng: hãy nhớ lại các mô hình tăng trưởng mà chúng ta đã thảo luận trong học kỳ trước: tăng trưởng phức tạp hơn là việc chỉ cần chính phủ qui mô nhỏ, lạm phát thấp và mở cửa thương mại. Chúng ta phải luôn nhớ rằng tăng trưởng năng suất là quan trọng cho cả tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo: chúng tương quan chặt chẽ với tăng trưởng năng suất hơn là giữa chúng với nhau. Tiếc thay, chúng ta không hiểu rõ nguyên nhân tạo tăng trưởng năng suất tốt. Đầu tư, giáo dục, đổi mới công nghệ và thay đổi thể chế cũng quan trọng, nhưng tác động tương đối của mỗi yếu tố này là khó đo lường. Việc chuyển dịch lao động từ khu vực việc làm năng suất thấp sang năng suất cao hơn là cần thiết cho tăng trưởng ở những nước có thu nhập thấp.

Tuy nhiên, kết luận của Dollar và Kraay cho rằng có mối quan hệ 1:1 giữa tăng trưởng bình quân và tăng trưởng của những người nghèo nhất trong xã hội là dựa vào giả định cho rằng nhóm ngũ phân thấp nhất là nghèo như nhau. Không đúng. Khi chúng ta chuyển dịch xuống phân phối thu nhập, thì người nghèo tiếp nhận lợi ích từ tăng trưởng với tỉ lệ thấp hơn. Dollar và Kraay còn có lập luận khác – chỉ tiêu của chính phủ cho y tế, giáo dục và nông nghiệp là không liên quan đến giảm nghèo, thì cũng không được các nghiên cứu khác ủng hộ.

Hàm ý chính sách chính của bằng chứng này là nền kinh tế đang tăng trưởng giúp chúng ta giảm nghèo, nhưng sự tăng trưởng đó có thể chưa đủ để giúp những người nghèo nhất. Nếu muốn giúp những người nghèo nhất thì chúng ta cần làm những điều khác nữa. Giáo dục và đầu tư là quan trọng, tăng năng suất nông nghiệp là tốt, và thực tế sự lưu chuyển là quan trọng: bỏ đi những rào cản đối với sự lưu chuyển là cách duy nhất để đảm bảo rằng người nghèo có thể thay đổi địa điểm, thay đổi công việc, nâng cao kỹ năng để tận dụng lợi ích của tăng trưởng.