

Chính sách phát triển Ghi chú bài giảng 5

Giáo dục

Giáo dục và sức khỏe là hai trong số những nhân tố thường được các nhà kinh tế gọi chung là vốn con người. Ở mọi quốc gia dù là đã phát triển hay kém phát triển, chính sách giáo dục vẫn luôn luôn là một trong những đề tài tranh luận chưa bao giờ nguội lạnh.

Như các loại “vốn” khác, vốn con người có thể được đầu tư dựa trên những tính toán chi phí và lợi ích. Đối với giáo dục, lợi ích hay còn gọi là “suất sinh lợi giáo dục” (returns to education) được tính bằng cách chiết khấu về giá trị hiện tại dòng thu nhập ròng có được từ việc đầu tư cho một mức độ giáo dục nhất định.¹ Chi phí của mỗi cá nhân dành cho việc học hành bao gồm cả chi phí trực tiếp (tiền học, sách vở...), và chi phí gián tiếp, hay chi phí cơ hội của việc đi học, là thời gian mà lẽ ra có thể dành để sản xuất hay tạo ra các nguồn thu nhập khác nếu không đi học. Sự chênh lệch giữa chi phí và lợi ích của mỗi cá nhân tại mỗi cấp học, sau khi được chiết khấu về hiện tại, được gọi là suất sinh lợi cá nhân của giáo dục.

Giáo dục không chỉ có lợi ích và chi phí dành cho mỗi cá nhân, mà còn có các tác động lan tỏa tới các thành viên khác trong xã hội. Khi sống ở một vùng có nhiều người có trình độ giáo dục cao, ta hay gọi nôm na là “dân trí cao”, người dân ở đó cùng được hưởng lợi. Lợi ích có thể được thể hiện qua mức độ ý thức cao trong việc xây dựng và phát triển cộng đồng (người dân cùng nhau giữ gìn vệ sinh môi trường, tham gia chấp hành luật pháp, ít tệ nạn xã hội), bảo vệ sức khỏe cộng đồng (trẻ em được chăm sóc tốt, ít bệnh tật truyền nhiễm), hay đơn giản là “gần đèn thì sáng.” Tất cả những lợi ích này chính là ngoại tác tích cực của giáo dục. (*Có hay không ngoại tác tiêu cực của giáo dục?*) Các chi phí từ xã hội đối với giáo dục bao gồm các khoản chi từ chính phủ, thu được tiền thuế của người dân, dành cho các hoạt động giáo dục công (học bổng, trợ cấp, chi phí giáo dục phổ cập...) Khi tính tổng gộp cả lợi ích và chi phí cá nhân và xã hội, ta sẽ có suất sinh lợi xã hội của giáo dục.

¹ Giá trị hiện tại ròng của lợi ích từ giáo dục là chênh lệch giữa lợi ích và chi phí, được chiết khấu về hiện tại: $NPV = \sum (B_t - C_t)/(1+i)^t$. Xem thêm Perkins et al. (2006), *Economics of Development*, Chương 8, “Giáo dục”, New York: Norton & Company.

Rất nhiều nghiên cứu đo lường suất sinh lợi của giáo dục. Kết quả cho thấy suất sinh lợi của giáo dục ở các nước đang phát triển thường cao hơn so với các nước đã phát triển. Đồng thời suất sinh lợi giáo dục nói chung là cao nhất ở mức độ tiểu học. (*Tại sao vậy? Phải chăng người có bằng tốt nghiệp tiểu học sẽ kiếm được nhiều tiền lương hơn so với người tốt nghiệp trung học? Và việc đi học ở một nước nghèo sẽ mang lại lương cao hơn ở nước giàu?*) Phụ nữ có vẻ có suất sinh lợi từ giáo dục cao hơn nam giới, nhưng không phải ở tất cả các cấp học. (*Tại sao?*)

Những đo lường về lợi ích của giáo dục này có một số trục trặc. Thứ nhất, không ai biết chắc chắn thu nhập tương lai là bao nhiêu. Vì vậy, người ta thường phải sử dụng số liệu quá khứ trong những bộ số liệu chéo để ước lượng thu nhập tại từng trình độ học vấn. Việc sử dụng số liệu chéo để ước lượng thay thế cho số liệu theo thời gian sẽ tạo ra rất nhiều sai số. Thứ hai, số liệu về “lương” không phải lúc nào cũng là đo lường thu nhập chính xác nhất. Ở các nước nghèo, không phải ai cũng là người làm công ăn lương, có quá nhiều loại việc làm có thu nhập bất định khiến cho việc chiết khấu dòng lương trong mô hình ước lượng suất sinh lợi trở nên rất không chính xác. Thứ ba để đo lường lợi ích của việc đi học thạc sỹ, chúng ta không thể quan sát được một người vừa có bằng thạc sỹ vừa không có bằng thạc sỹ. Vì vậy ta buộc phải so sánh hai người rất tương tự nhưng chỉ khác nhau về việc có bằng thạc sỹ. Có nhiều yếu tố không quan sát được (ví dụ người “có chí” đi học thạc sỹ nhiều hơn – làm sao để đo lường “có chí”?) ảnh hưởng rất lớn đến yếu tố thu nhập mà không phải thông qua giáo dục. Điều này khiến đo lường của chúng ta bị thiên lệch.

Dù với rất nhiều tranh cãi xung quanh vấn đề đo lường lợi ích của giáo dục, hầu như không ai cho rằng các quốc gia cần phải đầu tư ít hơn cho giáo dục. Giáo dục chiếm hai trong số 8 mục tiêu của chương trình Phát triển Thiên niên kỷ (giáo dục tiểu học phổ cập toàn cầu và bình đẳng giới trong giáo dục). Tuy nhiên, đầu tư “nhiều hơn” như thế nào là tốt cho giáo dục?

Tăng số người đi học

Các bàn luận chính sách cải thiện giáo dục xoay xung quanh hai tiêu chí chính là số lượng và chất lượng của giáo dục. Để có thể tăng số lượng người được tiếp cận với dịch vụ giáo dục chính sách có thể hướng vào mục tiêu tăng số người đi học, giảm số người bỏ học nói chung, hoặc tập trung hướng về những nhóm người nhất định ít có khả năng tiếp cận như là các bé nữ, gia đình nghèo, hay nhóm thiểu số (người da màu, người dân tộc). Nghiên cứu tại Ghana năm 1994 cho thấy số năm đi học của trẻ có thể tăng thêm 2 đến 2.5 năm nếu kinh nghiệm của giáo viên tăng từ 2 đến 10 năm, mái trường học bị đột được sửa chữa, thời gian đi tới trường được rút ngắn, hoặc lớp học

được cung cấp bằng đen. Nghiên cứu ở Ấn Độ cho thấy các yếu tố có tác động tích cực và có ý nghĩa thống kê đối với tỷ lệ trẻ em học tiểu học bao gồm sữa chữa lớp học bị dột, cung cấp bữa ăn miễn phí, và giảm tỷ lệ vắng mặt của giáo viên. Việc giáo viên vắng mặt chỉ có ý nghĩa tiêu cực đối với tỷ lệ đi học của bé trai nhưng không có ý nghĩa thống kê đối với bé gái. Còn ở Nam Phi, nếu tăng số giáo viên (giảm tỷ lệ học sinh trên mỗi giáo viên) thì chỉ tác động tích cực đến tỷ lệ đi học và hoàn thành lớp của trẻ da đen, mà không có ý nghĩa thống kê với trẻ da trắng. Nghiên cứu tại Indonesia cho thấy cứ xây một ngôi trường mới cho 1000 học sinh thì số năm đi học tăng trung bình là 0.12 năm.²

Các nhóm chính sách thứ hai để cải thiện tỷ lệ đi học và hoàn thành lớp là giảm chi phí của việc đi học. Những người phản đối chính sách này cho rằng, học phí là cần thiết để duy trì tài chính cho trường học. Hơn nữa, giáo dục có độ co giãn thấp, cho nên giảm giá không tác động mạnh tới cầu. Nhóm ủng hộ đưa ra quan điểm ngược lại, dẫn chứng bằng các ví dụ như ở Uganda năm 1997, khi giáo dục tiểu học được miễn phí, số trẻ em đi học tăng gấp đôi từ 2.6 tới 5.2 triệu em, hay ở Tanzania năm 2002, người ta ước lượng rằng 1.5 triệu trẻ em, chủ yếu là bé nữ, sẽ đi học khi nhà nước tháo bỏ tiền học cho cấp tiểu học. Còn có nhiều cách khác để giảm chi phí đi học, như bằng chứng ở Kenya năm 2002, khi một tổ chức NGO cung cấp đồng phục, sách giáo khoa, và xây dựng lớp học mới. Ở Mexico, các bà mẹ được trao một khoản tiền mặt với điều kiện con phải có mặt ở trường và phải được tham gia các chương trình y tế cộng đồng, và tỷ lệ đi học đã tăng trung bình 3.4 phần trăm từ lớp 1 đến lớp 8, trong đó cao nhất là ở bé gái lớp 6. Còn ở Kenya năm 2004, ở các trường trẻ được trợ cấp bữa ăn sáng thì tỷ lệ đi học là 30% cao hơn những trường không có trợ cấp. Tuy nhiên nghiên cứu này lo ngại rằng thời gian ăn sáng lại có vẻ giảm bớt thời gian lẽ ra dành trong lớp học.

Cuối cùng, một nhóm chính sách gián tiếp nhằm cải thiện tỷ lệ đi học và giảm tỷ lệ bỏ học thông qua cải thiện sức khỏe cho trẻ đến trường. Ở các nước Châu Phi, nhiều bệnh có tính truyền nhiễm ảnh hưởng tới không chỉ một bé mà rất nhiều trẻ khác không thể đi học. Bằng chứng nổi tiếng nhất là về chương trình tẩy giun cho các bé tại Kenya. Khi được tẩy giun, tỷ lệ đi học của các bé trong trường tăng 7.5 phần trăm, và tỷ lệ đi học của cả các bé ở trường không có chương trình tẩy giun cũng tăng thêm 2 phần trăm.

Rõ ràng là có nhiều bằng chứng cho thấy có các chính sách khác nhau để cải thiện giáo dục ít nhất về mặt số lượng, tính bằng tỷ lệ đi học hoặc hoàn thành một cấp học. Tuy nhiên điều quan trọng là hiệu quả của những chính sách này về mặt tài chính. Tại

² Xem thêm Glewwe, Paul và Michael Kremer (2005), "Schools, Teachers, Education Outcomes in Developing Countries," Bản thảo cho cuốn Handbook on the Economics of Education. Bài viết tập hợp các bằng chứng bằng thực nghiệm được thảo luận trong bài giảng này.

trường đại học MIT có một “phòng thí nghiệm giảm nghèo” (Poverty Action Lab³), do một nhóm các nhà kinh tế MIT tiên phong, và hiện nay đã mở rộng thành viên từ khắp các trường đại học trên thế giới. Nhóm nghiên cứu này đã tiến hành một dòng nghiên cứu tại Kenya và tìm thấy kết quả rằng tẩy giun có vẻ là biện pháp hiệu quả nhất về mặt chi phí để tăng tỷ lệ đi học. Để tăng một năm đi học, chi phí tẩy giun tốn \$3.50, ăn sáng tốn \$36, trong khi chi phí sách và đồng phục sẽ tốn \$99. Có vẻ là, ít nhất ở Kenya, các chính sách cải thiện sức khỏe trong trường học là biện pháp gián tiếp nhưng tốt nhất để cải thiện số lượng giáo dục.

Tăng chất lượng giáo dục

Chất lượng giáo dục thì phức tạp hơn, và thường được đo lường thông qua kết quả học tập của học sinh. Kết quả học tập thường được dùng là các kỳ thi tiêu chuẩn quốc gia (như thi tốt nghiệp các cấp ở nước ta), hay các bài kiểm tra năng lực làm toán, tập viết ở cấp tiểu học. Rất nhiều nghiên cứu đã sử dụng phương pháp này và kết quả thu được là rất lẫn lộn. Các yếu tố tác động đến chất lượng giáo dục, như trình độ giáo viên, số năm kinh nghiệm, lương của giáo viên, cơ sở vật chất trường học, sĩ số lớp..., đều không ảnh hưởng một cách nhất quán đến kết quả học tập của học sinh, và có thể không có ý nghĩa thống kê. Một phần vấn đề là do yếu tố đo lường, nhưng một phần khác là do kiểu nghiên cứu truyền thống bằng phương pháp bình phương nhỏ nhất bị thiên lệch do có quá nhiều biến bị bỏ sót.

Gần đây, một trong những phương pháp nghiên cứu nhằm đánh giá một cách tốt hơn tác động của một chính sách nhất định lên kết quả là phương pháp thí nghiệm ngẫu nhiên (thảo luận kỹ hơn ở bài sau). Kết quả của các nghiên cứu sử dụng phương pháp này cho thấy các chính sách làm tăng nguồn lực đầu vào dành cho giáo dục có thể có tác động ngắn hạn, nhưng không luôn luôn có kết quả lâu dài. Chẳng hạn nghiên cứu của Glewwe, Kremer và Moulin (2003) ở nông thôn Kenya cho thấy phát sách giáo khoa miễn phí không làm tăng kết quả thi của học sinh, và các bảng thuộc lòng in trên tường không có tác dụng. Banerjee và các đồng tác giả (2003) nghiên cứu ở vùng thành thị Ấn Độ tìm thấy bằng chứng tích cực của trò chơi điện tử đối với việc rèn kỹ năng làm toán. Kết quả cho thấy sau một năm, điểm thi toán của học sinh tăng đáng kể, và cao hơn ở nhóm học sinh yếu hơn. Jamison và đồng nghiệp (1991) ở Nicaragua khi cho học sinh lớp một nghe đài hướng dẫn làm toán thì thấy sau một năm kết quả tăng đáng kể, nhưng không xác định được ảnh hưởng lâu dài.

Tất cả các nghiên cứu này đều cho thấy vấn đề cơ bản trong chính sách cải thiện chất lượng giáo dục là xây dựng hệ thống khuyến khích. Nếu không hiểu rõ và nhằm đến

³ <http://www.povertyactionlab.org>

những động cơ khuyến khích căn bản, nhiều chính sách có thể rất tốn kém sẽ chỉ có tác động ngắn hạn, hoặc thậm chí tiêu cực. Bằng chứng từ Israel từ nghiên cứu của Lavy (2002) cho thấy chương trình thưởng tiền cho giáo viên dựa trên kết quả thi của học sinh có nhìn thấy điểm thi của học sinh tăng. Nhưng ở Kenya, Glawwe và các đồng nghiệp (2003) khi tiến hành thí nghiệm ngẫu nhiên bằng cách thưởng cho giáo viên từ 21-43% lương dựa trên kết quả thi cấp quận của học sinh thì thấy điểm thi của học sinh tăng ở các trường giáo viên có thưởng. Tuy nhiên điểm thi chỉ tăng ở các môn có tính học thuộc lòng mà không phải tư duy. Đồng thời kết quả học tập tốt không kéo dài, cho thấy giáo viên chỉ giúp học sinh thi tốt trong ngắn hạn, không có tác động dài hạn lên việc học của học sinh, và có khả năng giáo viên cải thiện kết quả thi bằng các lớp học thêm ngoài giờ để chuẩn bị ôn thi cho học sinh, mà không có sự khác biệt về phương pháp dạy, việc chuẩn bị bài tập, và các nỗ lực sáng tạo trong dạy học của giáo viên.

Hiện tượng này từ năm 1975 đã được nhà kinh tế Steven Kerr gọi là “mong một đằng mà lại thưởng một nẻo” (“rewarding A while hoping for B”). Ông cho rằng có bốn yếu tố khiến cho một hệ thống khuyến khích sẽ vận hành ngược, đó là việc xây dựng và chạy theo mục tiêu xác định, sự quá tập trung vào những giá trị đo lường được, tính hình thức của chính sách, và sự công bằng nhưng không hiệu quả của chính sách.

Quan điểm “nhiều thì tốt hơn” cũng chính là luận điểm của những người cho rằng thất bại của giáo dục là do không đủ nguồn lực. Như tất cả các phân tích ở trên, rõ ràng xây thêm trường, tuyển thêm giáo viên, hỗ trợ sách giáo khoa, tăng học bổng... không đảm bảo rằng sẽ có thêm người đi học và cải thiện chất lượng học tập.

Việt Nam là một nước đầu tư rất nhiều cho giáo dục, nhưng lại đang luẩn quẩn với những vấn đề phát triển căn nguyên nhất xuất phát từ hệ thống giáo dục yếu kém. Giáo dục là một bài toán khó, không có một biện pháp toàn diện “one size fits all”. Nhưng chắc chắn, giải pháp dành cho giáo dục không phải là “nhiều hơn thì tốt hơn,” mà phụ thuộc rất nhiều vào hiểu biết và tác động của chính sách vào những động cơ căn bản nhất, trong hành vi của mỗi cá nhân, và sự vận hành của thể chế.

Bài thảo luận trên lớp hôm nay sẽ là quá ngắn ngủi để trao đổi hết với nhau những băn khoăn về giáo dục. Rời khỏi đây, mỗi chúng ta sẽ có riêng những con đường, có thể là nhà nghiên cứu, nhà hoạch định hay thực thi chính sách, hoặc những doanh nhân. Nhưng chúng ta đều có thể làm một việc, đó là cùng nhau gieo hạt. Cùng với nhau, hôm nay và ngày mai, chúng ta *có thể* đóng góp gì cho giáo dục?