

**Đương đầu với AIDS:
Những ưu tiên của chính phủ trong một dịch bệnh toàn cầu**

Nguyên bản:

**CONFRONTING AIDS: PUBLIC PRIORITIES IN A GLOBAL EPIDEMIC
A WORLD BANK POLCY RESEARCH REPORT**

Published for the World Bank 1997

Oxford University press

Người dịch:

Nguyễn Xuân Hiếu

Phạm Hoàng Anh

Lương Quang Luyện

Hiệu đính:

Nguyễn Văn Minh

MỤC LỤC

LỜI TỰA

LỜI NÓI ĐẦU

LỜI GIỚI THIỆU

NHÓM CHUYÊN GIA LÀM BÁO CÁO

LỜI CẢM ƠN

CÁC ĐỊNH NGHĨA

TÓM TẮT

CHƯƠNG 1: AIDS: MỘT THÁCH THỨC ĐỐI VỚI CHÍNH PHỦ

Bệnh AIDS là gì và lan truyền như thế nào?

Ảnh hưởng của AIDS tới tuổi thọ và sức khỏe

AIDS và sự phát triển

Vai trò của chính phủ trong công cuộc đương đầu với AIDS

Những chuẩn mực xã hội và chính trị làm cho AIDS trở nên thách thức

Điểm lại cuốn sách

Phụ lục 1.1. Những ước tính khác nhau về quy mô hiện tại và tương lai của dịch HIV/AIDS

CHƯƠNG 2: NHỮNG BÀI HỌC CHIẾN LƯỢC RÚT RA TỪ ĐẶC ĐIỂM DỊCH TẾ HỌC CỦA HIV

Tỷ lệ nhiễm mới, tỷ lệ hiện nhiễm và tỷ lệ tử vong do HIV

Bản chất sinh học của virút và hành vi cá thể có ảnh hưởng tới sự lan truyền HIV

Ứng dụng vào chính sách công cộng

Mức độ và phân bố tình hình nhiễm HIV ở các nước đang phát triển

CHƯƠNG 3: CÁC CHIẾN LƯỢC CÓ HIỆU QUẢ VÀ CÔNG BẰNG PHÒNG NGỪA HIV/AIDS

Gây ảnh hưởng tới các lựa chọn của cá nhân

Nói lỏng các hạn chế xã hội đối với hành vi an toàn

Đặt các ưu tiên của chính phủ trong phòng chống HIV

Phản ứng của các quốc gia

CHƯƠNG 4: ĐỐI PHÓ VỚI TÁC ĐỘNG CỦA AIDS

Chăm sóc y tế cho người bị AIDS

Những lựa chọn chính sách y tế khó khăn trong một dịch bệnh AIDS nghiêm trọng
AIDS và đói nghèo: Ai cần giúp đỡ?

Chính phủ làm thế nào để đối phó với tác động của HIV/AIDS đối với chăm sóc y tế và tình trạng đói nghèo

CHƯƠNG 5: PHỐI HỢP HÀNH ĐỘNG NHẪM ĐƯƠNG ĐẦU VỚI HIV/AIDS

Chính phủ, các nhà tài trợ và các tổ chức phi chính phủ

Vốn tài trợ song phương và đa phương và giai đoạn của dịch bệnh

Ai sẽ là người đầu tư vào kiến thức và công nghệ mới?

Khắc phục những trở ngại chính trị đối với chính sách AIDS hiệu quả

CHƯƠNG 6: CÁC BÀI HỌC TỪ QUÁ KHỨ, CÁC CƠ HỘI CHO TƯƠNG LAI

Các bài học kinh nghiệm từ hai thập kỷ qua

Vai trò của chính phủ

Các cơ hội làm thay đổi tiến trình của dịch bệnh

Những thách thức cho cộng đồng quốc tế

PHỤ LỤC

Phụ lục A: Một số đánh giá về các can thiệp phòng ngừa lây truyền HIV ở các nước đang phát triển

Phụ lục B: Một số nghiên cứu về hiệu quả và chi phí của các can thiệp phòng chống ở các nước đang phát triển

Phụ lục thống kê

CÁC TÀI LIỆU THAM KHẢO CHỌN LỌC

LỜI TỰA

Như nhiều nước đang phát triển khác, HIV/AIDS không còn là một hiểm họa xa vời đối với Việt Nam mà thực tế đang là một thách thức ngày càng lớn. Theo số liệu mới nhất, trong năm 1998 cũng đánh dấu là năm đầu tiên nhiễm HIV đã tác động đến tất cả 61 tỉnh và thành phố ở Việt Nam. Dự báo đến năm 2000 sẽ có 250 000 người ở Việt Nam bị nhiễm HIV và 24 000 người sẽ chết vì AIDS.

Việt Nam đã hành động sớm và nhanh chóng trước thách thức về HIV/AIDS. Chính phủ Việt Nam đã thể hiện cam kết cao đối với công cuộc phòng chống AIDS, đã kịp thời đề ra và triển khai các biện pháp phòng chống trước khi dịch bệnh tiến triển đến mức hiện tại. Việt Nam không đơn độc trong cuộc chiến đấu của mình chống lại đại dịch này. Các tổ chức của Liên hợp quốc, các nhà tài trợ song phương và đa phương, các tổ chức phi chính phủ đã cộng tác chặt chẽ và hỗ trợ mạnh mẽ các nỗ lực phòng chống HIV/AIDS của chính phủ Việt Nam.

*Ngoài hỗ trợ về tài chính cho các hoạt động phòng chống HIV/AIDS của chính phủ, các nhà tài trợ còn giúp tiếp cận những kinh nghiệm quốc tế về chính sách và các biện pháp can thiệp có hiệu quả. Trên tinh thần đó Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam đã tài trợ cho việc dịch thuật và in ấn báo cáo chính sách mới đây nhất của một nhóm chuyên gia Ngân hàng Thế giới về HIV/AIDS nhan đề: **“Đương đầu với AIDS: Những ưu tiên của chính phủ trong một dịch bệnh toàn cầu”**. Việc dịch và in ấn báo cáo này là một phần của chương trình hành động chung cho năm 1998 – 1999 thoả thuận giữa Ủy ban quốc gia phòng chống AIDS Việt Nam và Chương trình phối hợp của Liên hợp quốc về HIV/AIDS (UNAIDS) mà Ngân hàng Thế giới là một thành viên.*

Đây là cuốn sách đầu tiên được dịch ra tiếng Việt đề cập đến công tác dự phòng, khắc phục tác động của HIV/AIDS và chăm sóc người nhiễm HIV/AIDS với các chiến lược tổng thể quốc gia, những chiến lược can thiệp có hiệu quả, cần được ưu tiên trong từng thời kỳ diễn biến của dịch bệnh và trong khuôn khổ nguồn lực hiện có. Những vấn đề nêu trong cuốn sách hết sức thích hợp với Việt Nam. Vì vậy nó thực sự cần thiết cho các nhà lập chính sách, các tổ chức và các cá nhân đang hoạt động trong lĩnh vực phòng chống HIV/AIDS ở Việt Nam.

Chúng tôi chân trọng giới thiệu cuốn sách này tới các bạn đọc Việt Nam.

PGS.TS Chung Á
Phó Chủ tịch
Ủy ban quốc gia phòng chống AIDS

Andrew Steer
Giám đốc quốc gia
Ngân hàng thế giới tại Việt Nam

LỜI NÓI ĐẦU

AIDS đã gây ra những tổn thất khủng khiếp cho con người, không chỉ trong số những người đã chết, mà còn gia đình và cộng đồng của họ. Do không có phương cách chữa khỏi bệnh có thể chịu được về mặt kinh tế, tổn thất do dịch bệnh này sẽ còn tăng. Chín mươi phần trăm trường hợp lây nhiễm HIV xảy ra tại các nước đang phát triển, nơi mà nguồn lực để đương đầu với AIDS hết sức khan hiếm. Thế nhưng không phải không thể đảo ngược được chiều hướng diễn biến của dịch bệnh này.

Bản báo cáo này lập luận rằng đại dịch HIV/AIDS trên toàn cầu là có thể vượt qua được. Các chính phủ quốc gia có những trọng trách có một không hai trong việc ngăn ngừa sự lây lan hơn nữa của HIV và giảm thiểu tác hại của AIDS. Thế nhưng chỉ riêng các chính phủ không thôi thì không thể vượt qua được dịch bệnh này và các chính phủ không phải lúc nào cũng có đủ khả năng để làm được nhiệm vụ này. Các tổ chức phi chính phủ và các nhóm khác trong xã hội dân sự, bao gồm cả những người đang nhiễm HIV, đã đóng vai trò và phải tiếp tục đóng vai trò sống còn trong việc hình thành nên hành động của chính phủ và trong việc mang những biện pháp phòng ngừa và chữa trị tới những người dân mà chính phủ không thể dễ dàng tiếp cận được. Cộng đồng quốc tế cũng có thể làm được nhiều việc để hỗ trợ các nước và các khu vực đang phát triển trong việc tài trợ các chương trình đảm bảo phòng ngừa và cải thiện sự công bằng trong việc tiếp cận với dịch vụ chăm sóc. Cộng đồng quốc tế cũng có thể hỗ trợ việc sản xuất và quảng bá thông tin trên toàn thế giới, đầu tư nghiên cứu các biện pháp phòng ngừa, các vaccin, các liệu pháp y học dự phòng và điều trị hiệu quả về chi phí mà có thể sử dụng được cho các nước đang phát triển.

Bản báo cáo này tự nó đã là một ví dụ về những lợi ích tiềm tàng của sự hợp tác quốc tế đáp ứng lại nạn dịch. Việc soạn thảo cuốn sách trên cơ sở bản báo cáo này bởi những nhà nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã tận dụng được nhiều đóng góp kỹ thuật, những ý kiến cố vấn, và sự tài trợ của Chương trình hỗn hợp của Liên hợp quốc về HIV/AIDS (UNAIDS) và Ủy ban châu Âu. Bản báo cáo nghiên cứu này là một đóng góp có giá trị cho cuộc thảo luận quốc tế về vai trò của chính phủ trong việc đối phó với dịch AIDS tại các nước đang phát triển. Những khuyến nghị của bản báo cáo là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm lập trường của các cơ quan tương ứng của chúng tôi.

Thế giới có thể vượt qua HIV. Với thông tin, phương tiện cần thiết, và sự hỗ trợ của cộng đồng, các cá nhân có thể và đang thay đổi hành vi của mình để giảm bớt rủi ro bị

nhhiễm và làm lan truyền HIV. Thế nhưng, có một số hành động nhất định mà chỉ chính phủ mới có thể đảm trách được, và hiện còn đang thiếu các cam kết chính trị. Cái giá phải trả cho việc không ra tay hành động có thể hết sức to lớn. Các nhà hoạch định chính sách, những người đã thể hiện sự cam kết của mình thông qua làm việc một cách sáng tạo với những người bị tác động nặng nề nhất bởi HIV/AIDS, có một cơ hội độc nhất vô nhị để kiểm chế nạn dịch toàn cầu và cứu sống hàng triệu sinh mạng con người.

James D. Wolfensohn
Chủ tịch Ngân hàng
Thế giới

Joao de Deus Pinheiro
Ủy viên Ủy ban
Châu Âu

Peter Piot,
Tổng giám đốc chương trình
Hỗ trợ của Liên hiệp quốc
về AIDS

LỜI GIỚI THIỆU

Các nước đang phát triển không thể coi thường dịch HIV/AIDS. Theo UNAIDS, khoảng 1,5 triệu người đã chết vì AIDS trong năm 1996. Mỗi ngày có khoảng 8500 người, bao gồm khoảng 1000 trẻ em, bị nhiễm mới. Khoảng 90% số nhiễm này xảy ra tại các nước đang phát triển, là những nơi mà nạn dịch có khả năng làm tồi tệ thêm nạn nghèo khổ và sự bất bình đẳng. Thế nhưng HIV/AIDS không phải là vấn đề duy nhất đòi hỏi phải có sự chú ý của chính phủ. Đặc biệt tại các nước nghèo nhất, việc đươg đầu với AIDS có thể tiêu tốn các nguồn lực khan hiếm có thể được sử dụng cho những nhu cầu cấp bách khác. Làm thế nào chính phủ các nước đang phát triển và cộng đồng quốc tế có thể xác định được các ưu tiên công cộng trong việc đươg đầu với nạn dịch toàn cầu này?

Cuốn sách này cung cấp thông tin và các phân tích giúp các nhà hoạch định chính sách, các chuyên gia phát triển, các chuyên gia y tế và những người khác, là những người tạo dựng sự đáp ứng công cộng đối với HIV/AIDS, thiết kế một chiến lược hiệu quả đươg đầu với nạn dịch. Nó dựa trên kiến thức của 3 ngành khoa học: dịch tễ học HIV; những nguyên tắc y tế công cộng về phòng chống bệnh; và đặc biệt là y tế công cộng - một khoa học tập trung đánh giá những giải pháp tối ưu trong việc phân bổ các nguồn lực công ít ỏi.

Bản báo cáo đưa ra chứng cứ thuyết phục rằng, đối với 2.3 tỷ người đang sống tại những nơi trên thế giới mà dịch bệnh mới ở vào giai đoạn sơ khai, thì một phản ứng tích cực và sớm của chính phủ trong việc khuyến khích hành vi an toàn trong số những người dễ có khả năng bị nhiễm và làm lan truyền virút nhất có tiềm năng ngăn chặn những đau khổ không thể tả xiết và có thể cứu sống đươg hàng triệu sinh mạng. Thậm chí ngay cả những nơi mà virút đã lan truyền rộng rãi trong toàn thể dân cư chung, thì việc phòng ngừa trong số những người dễ có khả năng bị nhiễm và làm lan truyền virút nhất vẫn có thể là cách thức hiệu quả chi phí nhất để giảm bớt tỷ lệ nhiễm bệnh.

Tất nhiên các chính phủ quốc gia không đơn độc trong cuộc chiến của mình chống lại bệnh này. Các nhà tài trợ song phương và đa phương cung cấp sự lãnh đạo và nguồn tài trợ to lớn cho các chương trình phòng chống AIDS quốc gia, đặc biệt tại các nước đang phát triển nghèo hơn, cũng như cho việc nghiên cứu cơ bản về một vacxin và một phương cách chữa khỏi bệnh. Các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế đã thường hỗ trợ và đôi khi cũng lãnh đạo cuộc chiến chống lại nạn dịch. Các chính phủ có thể cải thiện nhiều hơn nữa tính hiệu quả của sự đáp ứng của mình thông qua phối hợp công việc với những đối tác trên.

Thế nhưng chỉ có chính phủ mới có sứ mệnh và phương tiện để cung cấp cái mà các nhà kinh tế học vẫn gọi là hàng hoá công cộng. Trong trường hợp HIV/AIDS, những hàng hoá đó bao gồm cả thông tin về sự phân bổ của các trường hợp nhiễm bệnh và các

hành vi làm lây lan bệnh, kiến thức về các chi phí và tính hiệu quả của các chương trình phòng ngừa và giảm nhẹ tác hại. Tương tự, các chính phủ có một trách nhiệm có một không hai trong việc giảm bớt các ảnh hưởng ngoại vi tiêu cực của các hành vi rủi ro, thông qua khuyến khích hành vi an toàn hơn trong số những người dễ có khả năng truyền virút sang người khác nhất.

Mặc dù là những chính sách sáng suốt, thế nhưng những chính sách trên có thể vấp phải khó khăn về mặt chính trị. Thật vậy, do sự lan truyền của HIV liên quan tới các hành vi riêng tư mà nhiều người lên án – có nhiều bạn tình và tiêm chích ma túy - những chính phủ nào cố gắng giảm bớt những hoạt động này có thể khiến cho dân chúng của mình nghĩ rằng họ thao túng những hành vi phi đạo đức. Các chính phủ phải làm rõ rằng cách tốt nhất bảo vệ mọi người khỏi HIV là giúp những người tham gia và các hành vi rủi ro tránh bị nhiễm bệnh.

Do nguồn lực khan hiếm, người ta phải cân nhắc cách nào là tốt nhất để phân bổ các nguồn lực. Hậu quả của những quyết định này đối với từng cá nhân có thể hết sức to lớn. Và có những vấn đề nan giải đau đớn. Tại các nước mà HIV đã lan ra rộng rãi, dịch bệnh sẽ làm tăng nhanh chóng nhu cầu đối với chăm sóc y tế và yêu cầu hỗ trợ đối nghèo. Các chính phủ của những nước nghèo đối mặt với một thách thức phải đáp ứng lại những nhu cầu mới của những người nghèo bị mắc AIDS trong khi đó lại không được sao nhãng các nhu cầu của những người nghèo mắc các bệnh tật khác và những nguyên nhân nghèo đói khác. Rút kinh nghiệm của các nước đã phải đối mặt với vấn đề nan giải này, bản báo cáo gọi ra những đáp ứng vừa có tính nhân bản lại vừa có tính khả thi.

Dương đầu với AIDS: Những ưu tiên của chính phủ trong một dịch bệnh toàn cầu là cuốn sách thứ sáu trong một loạt các Báo cáo Nghiên cứu Chính sách được thiết kế nhằm đưa các kết quả phát hiện của công trình nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về một vấn đề phát triển then chốt đến với đông đảo độc giả. Đây là một sản phẩm của đội ngũ chuyên gia của Ngân hàng Thế giới; các đánh giá trong báo cáo không nhất thiết phản ánh quan điểm của các giám đốc hay các chính phủ mà họ đại diện.

Joseph E. Stiglitz

**Phó chủ tịch cao cấp và Chuyên viên kinh tế trưởng
Kinh tế học phát triển Ngân hàng thế giới**

Nhóm chuyên gia làm báo cáo

Tác giả chính của báo cáo này là Martha Ainsworth và Mead Over. Nina Brooks và Samantha Forusz viết nhiều khung minh họa, soạn các phụ lục thống kê và cung cấp hỗ trợ nghiên cứu. Kathleen Mantila cung cấp hỗ trợ nghiên cứu bổ sung. Deon Filmer cung cấp tư liệu cho khung minh họa 3.3 và các kết quả khác dựa trên số liệu Điều tra Nhân khẩu học và Y tế. Tim Brown và Werisit Sittirai viết khung minh họa 3.11. Eduard Bos soạn thảo các dự báo cho khung minh họa 6.1. Julia Dayton và Michael Merson soạn thảo phụ lục; A. Lawrence MacDonald biên tập bản báo cáo. Bản báo cáo được soạn thảo dưới sự chỉ đạo của Lyn Squire và Joseph Stiglitz.

Nhóm sản xuất-biên tập báo cáo làm việc dưới sự chỉ đạo của Deirdre T. Rufino, với sự trợ giúp thêm của Paola Brezny, Joyce Gates, Audrey Heiligman, Brenda Mejia và Anthony Pordes. Jeffrey Lecksell soạn thảo các bản đồ trong các Chương 1 và 2. Grace O. Evans hỗ trợ trong việc soạn thảo bản thảo, với sự đóng góp của Thomas Hastings và Jim Shafer. Joanne Fleming cũng đóng góp hỗ trợ thư ký.

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này nhận được sự hợp tác chặt chẽ, đánh giá kỹ thuật và tài trợ của Chương trình HIV/AIDS của Ủy ban châu Âu (EC) và của Chương trình Hỗn hợp của Liên hiệp quốc về HIV/AIDS (UNAIDS). Chúng tôi xin bày tỏ sự trân trọng và lòng biết ơn đặc biệt tới các Tiến sĩ Lieve Fransen của EC và Stefano Bertozzi của UNAIDS vì đã có những đóng góp cá nhân xuất sắc trong việc bảo trợ các hội thảo và các cuộc họp đánh giá, giám sát quản lý các nghiên cứu phụ trợ và rà soát dự thảo báo cáo.

Chúng tôi xin bày tỏ sự biết ơn tới Chương trình HIV/AIDS của Ủy ban châu Âu đã bảo trợ hầu hết các báo cáo phụ trợ và một hội thảo với các tác giả tại Limelette, Bỉ, tháng Sáu 1996. Những nhận xét của các thành viên dự các hội thảo hết sức hữu ích: Tony Barnette, David Bloom, Marijke Bontinck, Jean-Claude Deheneffe, Dominique Dellicour, Deon Filmer, Michel Garenne, Paul Gertner, Dick Hebbema, King Holmes, Roberto Iunes, José Antonio Izazola, Wattana Janjareon, Emmanuel Mimenez, Tony Klouda, Tiékoura Koné, Sukontha Kongsin, Michael Kremer, Ajay Mahal, Allechi M'bet, Rekha Menon, Anne Mills, Martina Morris, Phare Mujinja, Amadon Noubissi, I. O. Orubuloye, Nicholas Prescott, Pamela Rao, Innocent Seali, Zmarak Shalizi, Donald Shapard, Lyn Squire, John Stover, Paula Tibandebage, Inge Van Den Bussche, Peter Way, Marc Wheeler, Alan Whiteside, và Debrework Zewdie. Một bản danh sách đầy đủ những báo cáo phụ trợ được cung cấp tại phần cuối của báo cáo này.

Chúng tôi xin biết ơn những đóng góp kỹ thuật quan trọng của những chuyên gia UNAIDS sau: Bai Bagasao, Michel Carael, Renu Chahil-Graf, Suzanne Cherney, Mark Connolly, Sally Cowal, Isabelle de Vincenzi, José Esparza, Purnima Mane, Peggy McEvoy, Rob Moodie, Joseph Perriens, Peter Piot, Joseph Saba, Bernhard Schwarlander, Werasit Sittitrai, và các Cố vấn Chương trình Quốc gia là những người đã đáp ứng lại cuộc điều tra nêu tại Chương 3. Chúng tôi cũng xin biết ơn UNAIDS đã bảo trợ cuộc họp đánh giá về bản thảo hoàn chỉnh đầu tiên của báo cáo này tại Geveva, và các nhà hoạch định chính sách quốc gia là những người đã cung cấp những nhận xét sâu rộng vào lúc bấy giờ như: Akan Akanov, (Ka-dắc-xtan), Papa Fall (Sê-nê-gan), Mary Muduuli (U-gan-đa); và Jaime Sepulveda (Mê-hi-cô).

Ngoài những người được nêu tên ở trên ra, nhiều người khác bên ngoài hay bên trong Ngân hàng Thế giới cũng đã cung cấp những đóng góp hay những nhận xét quý báu như: Peter Aggleton, Sevgi Aral, Natalie Béchu, Seth Berkeley, Dorothy Blake, John Bongaarts,

Kenneth Bridbord, Denis Broun, Tim Brown, Richard Bumgarner, Tony Burton, Anne Buvé, Julia Dayton, David de Ferranti, Jacquelin Dubow, Richard Feachem, Steven Forsythe, Mark Gersoutz, Ronald Gray, Jacque du Guerny, Salim Habayeb, Jeffrey Hammer, David Heymann, Philip Harvey, Richard Hayes, Estelle James, Dean Jamison, Prabhat Jha, Christine Jones, Arata Kochi, Kees Kostermans, Maureen Lewis, Samuel Liberman, Bernard Liese, Georges Malempré, Jacque Martin, Raymond Martin, Clyde McCoy, Tom Merrick, Michael Merson, David Metzger, Norman Miller, Susan Mlango, Stephen Moses, Philip Musgrove, Jeffrey O'Malley, Junko Otani, Cheryl Overs, David Paltiel, Lant Pritchett, Hnin Hnin Pyne, Bill Rao, Wendy Roseberry, Lewis Schrager, Thomas Selden, Guy Stallworthy, Karen Stanecki, Daniel Tarantola, Kitty Theurmer, Anne Tinker, Dominique van de Walle, Carina Van Vliet, Maria Waver, Roger Yeager, và Fernando Zacarias. Các ý kiến và kết luận thể hiện trong báo cáo này không nhất thiết phản ánh lập trường của Ngân hàng Thế giới, các chính phủ thành viên của tổ chức này, hay các tổ chức hợp tác hoặc bảo trợ khác.

Chúng tôi cũng ghi nhận với lòng biết ơn sự hỗ trợ tài chính của các chính phủ Úc và Thụy Sĩ.