

Chính sách phát triển Ghi chú bài giảng 4

Di cư quốc tế

Lãnh đạo các nước giàu thường rất thích nói đến lợi ích của toàn cầu hóa. Nhưng khi nói đến toàn cầu hóa, họ thường chỉ tập trung vào các lợi ích đối với ngoại thương hoặc đầu tư nước ngoài. Họ muốn bán được nhiều hàng hóa ở nước ngoài hơn, muốn đầu tư ở nước ngoài có suất sinh lợi cao hơn. Nhưng toàn cầu hóa không chỉ là quá trình dịch chuyển hàng hóa, dịch vụ và vốn, mà còn là sự dịch chuyển lao động. Di cư quốc tế, hay sự dịch chuyển lao động xuyên quốc gia là một cấu phần vô cùng quan trọng của quá trình hội nhập quốc tế.

Nhưng sự dịch chuyển lao động xuyên biên giới không được lãnh đạo các nước giàu nói đến nhiều, vì đề tài này không được ưa chuộng cho lắm về mặt chính trị. Hơn một nửa số người Anh và Ý cho rằng có quá nhiều dân nhập cư từ nước khác đang sinh sống trên nước họ. Người Tây Ban Nha và người Mỹ cũng cho như vậy. Điều thú vị là ở chỗ nếu người ta được biết chính xác số người nhập cư trên đất nước của mình, họ thường không phản đối nữa. Người dân thường có xu hướng ước lượng rằng số người nhập cư là quá nhiều. Mặc dù con số này ở mỗi nước là khác nhau, theo ước tính của Liên hiệp quốc, người di cư chỉ chiếm khoảng 3% dân số thế giới. Ở hầu hết các nước có thu nhập cao, trong khoảng từ năm 1980 tới 2000, mức độ nhập cư tăng khoảng 2% một năm. Nước Mỹ và Đức chiếm hơn 70% mức độ tăng của toàn thế giới. Ở hầu hết các nước khác, số người nhập cư là tương đối thấp.

Tuy nhiên, vẫn khó có thể tránh được kết luận rằng ở các nước giàu, vấn đề người nhập cư là chủ đề không được ưa chuộng. Người ta lo rằng người nhập cư sẽ sẵn sàng làm các công việc lương thấp, và sẽ lấy mất dần công việc của người bản xứ, hoặc tạo áp lực khiến tiền lương giảm. Họ cũng cho rằng dân nhập cư là một gánh nặng lên các chương trình xã hội như là y tế, giáo dục, và nhà ở.

Trên thực tế, không có bằng chứng ủng hộ những quan điểm này. Những người nhập cư không có kỹ năng đang làm các công việc mà người bản xứ không muốn làm, ít nhất là ở mức lương mà các công ty đang trả. Người nhập cư có kỹ năng thì đang đóng góp vào trữ lượng vốn con người và kiến thức ở nơi họ tới, và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở các nước này. Lợi ích ròng của các dòng di cư quốc tế ở các nước giàu thật ra là lớn, nhưng các nước này vẫn dùng hàng tỷ đô la để hạn chế nhập cư.

Quan điểm tiêu cực về nhập cư ở các nước giàu giải thích cho chúng ta tại sao các tổ chức phát triển nói rất nhiều đến viện trợ và thương mại, nhưng ít nói đến vấn đề di cư và nhập cư. Hàng năm các nước giàu dành khoảng 70 tỷ đô la chi viện trợ cho các nước

nghèo. Theo một nghiên cứu của Ngân hàng thế giới năm 2006, nếu luồng di cư từ nước nghèo tới nước giàu chỉ cần tăng 3% một năm trong vòng 20 năm, lợi ích thu được ở các nước nghèo sẽ là 300 tỷ đôla¹. Hơn nữa, nước giàu cũng được hưởng lợi, với tổng lợi ích là 139 tỷ đô la. Những người làm chính sách không phải lúc nào cũng duy lý. Nước giàu sẵn sàng bỏ ra 70 triệu đôla để viện trợ cho nước nghèo, nhưng lại không muốn thay đổi một chính sách để nước nghèo có thể hưởng lợi lớn hơn gấp 4 lần, và đồng thời nước giàu cũng hưởng lợi,

Tuy nhiên, điều chắc chắn là trong những năm tiếp theo mức độ di chuyển lao động quốc tế sẽ tiếp tục tăng lên, kể cả khi điều này không được các chính phủ ủng hộ. Trong một cuốn sách bàn về chính sách di cư, Lant Pritchett chỉ ra “năm lực đẩy không tránh khỏi” sẽ thúc đẩy di cư trong những năm sắp tới².

Lực đẩy thứ nhất là khoảng cách chênh lệch về tiền lương giữa nước giàu và nước nghèo. Khi được đo theo phương pháp cân bằng sức mua, khoảng cách tiền lương này đã lớn hơn rất nhiều từ thế kỷ 19, khi mà hàng triệu người đã di cư từ Châu Âu sang Bắc Mỹ để kiếm sống. Mức chênh lệch này là một động lực để người lao động di cư sang nước khác kể cả khi điều đó là bất hợp pháp, có thể thấy rất rõ qua dòng người di cư bất hợp pháp từ Mexico qua Mỹ. Chênh lệch tiền lương cũng tạo động lực cho các chủ lao động tìm cách thuê ngoài nhân công ở nước có chi phí lao động thấp, hoặc thuê lao động di cư bất hợp pháp ở nước mình.

Lực đẩy không thể tránh khỏi thứ hai là nhân khẩu học. Nước giàu đang càng ngày càng già hơn, và cơ cấu tuổi ở các nước nghèo đang ngày càng trẻ hơn. Có tới 31% dân số ở nước nghèo là dưới 14 tuổi, trong khi ở nước giàu chỉ là 18%. Khi dân số ngày càng già đi, nước giàu sẽ phải tìm các nguồn lao động khác để thúc đẩy kinh tế. Nếu không có những người nhập cư, dân số ở Đức, Ý, và Thụy Điển có thể đã giảm theo giá trị tuyệt đối trong hai mươi năm qua. Nếu không có những người lao động mới, chính phủ sẽ tới lúc không đủ tiền để trả lương hưu cho số người già đang tăng. Ngân hàng thế giới ước lượng rằng tới năm 2025, cứ 100 lao động ở nước giàu sẽ phải nuôi 111 người phụ thuộc, chủ yếu là những người nhận lương hưu. Cho nên người dân ở các nước giàu buộc sẽ phải lựa chọn giữa việc nhận lương hưu hay là cấm người nhập cư rồi chẳng có đồng lương hưu nào.

Toàn cầu hóa là lực đẩy thứ ba. Ngày nay việc di chuyển từ nước này sang nước khác và giữ liên lạc với người thân và bạn bè ở khoảng cách rất xa đã trở nên càng ngày càng rẻ. Vì vậy, chi phí của việc di cư đang ngày càng giảm đi so với trước.

Bài giảng này được viết lại từ Jonathan Pincus (2010).

¹ World Bank (2006) *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, DC.

² Lant Pritchett (2006) *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility*, Washington, DC: Center for Global Development.

Lực đẩy thứ tư là những yếu tố không thể toàn cầu hóa, đó là nhóm dịch vụ phi ngoại thương. Khi xã hội ngày càng phát triển, người ta có nhu cầu chi tiêu nhiều hơn cho các dịch vụ cá nhân mà không thể nhập khẩu, hay không thể thuê ở nước ngoài. Ví dụ như chăm sóc người cao tuổi, nội trợ và dọn dẹp nhà cửa, chăm sóc em bé.

Lực đẩy thứ năm là khi một quốc gia tiếp tục phát triển, nguồn nhân lực sống trong biên giới địa lý của nước đó chưa chắc đã đủ để tận dụng hết các cơ hội kinh tế. Nước phát triển nhanh cần nhiều lao động, và lao động có chất lượng cao. Nếu lao động không thể được dịch chuyển sang các nước phát triển nhanh, lương ở đây sẽ tăng và kìm hãm lại động lực tăng trưởng.

Vì vậy chúng ta có thể nói rằng sẽ có nhiều người di cư giữa các nước hơn trong tương lai. Như đã nói ở trên, di cư có lợi cho cả nước giàu lẫn nước nghèo. Những người được hưởng lợi đầu tiên là chính những người di cư, vì họ sẽ có mức lương cao hơn nếu di cư. Người thân của họ ở nhà thì hưởng lợi thông qua lượng kiều hối gửi về. Người dân ở quốc gia là điểm đến thì được hưởng lợi từ sự phát triển kinh tế, và suất sinh lợi từ vốn. Hầu hết các nghiên cứu cho rằng nhập cư chỉ có tác động tiêu cực nhỏ lên tiền lương của người bản xứ.³ Nguyên nhân là do lượng dân nhập cư dù sao vẫn và có thể sẽ tiếp tục chiếm một tỷ phần nhỏ trong tổng số lực lượng lao động.

Số liệu về kiều hối cho thấy lượng kiều hối ngày nay đã lớn hơn viện trợ phát triển tới 7 hay 8 lần. Tuy nhiên, kiều hối vẫn chỉ tập trung ở một số ít nước, ví dụ Ấn Độ, Trung Quốc, Nga và Mexico. Ở một số nước, như Mexico, kiều hối đã lớn hơn đầu tư trực tiếp nước ngoài. Ở Việt Nam năm 2011, tổng lượng kiều hối là 9 tỷ đô la Mỹ, trong khi tổng lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài giải ngân được ước tính trong khoảng 10 tỷ đô la. Nếu tính theo tỷ phần GDP, kiều hối là lớn nhất ở các nước thu nhập trung bình, dẫn đầu là các nước Mỹ La Tinh và Trung Đông. Tuy nhiên lượng kiều hối phi chính thức cũng có thể rất lớn. Các giao dịch nhỏ, chủ yếu bằng tiền mặt, thường không được ghi lại, và các hình thức chuyển tiền không chính thức, ví dụ như thông qua môi giới, người thân, thường được sử dụng. Một lý do giải thích mức tăng nhanh về kiều hối có thể không phải vì lượng tiền này tăng lên, mà chỉ do các khoản phi chính thức trước kia nay đã được chuyển theo các kênh chính thức, thông qua sự tiến bộ của hệ thống dịch vụ ngân hàng và tự do hóa tài chính.

Hầu hết các nghiên cứu về mối quan hệ giữa kiều hối và giảm nghèo cho thấy kiều hối có tác động tích cực, giảm bớt mức độ nghèo tính theo đầu người và độ sâu. Nghiên cứu của Adam và Page chẳng hạn, sau khi kiểm soát các biên về thu nhập và bất bình đẳng, tìm thấy bằng chứng cho thấy mối quan hệ nghịch biến giữa lượng kiều hối và tỷ

³ George Borjas, Richard Freeman and Lawrence Katz (1997) "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?" *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1-90 (http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/ES/BPEA/1997_1_bpea_papers/1997a_bpea_borjas_freeman_katz_dinardo_abowd.pdf).

lệ người dân sống dưới 1 đô la một ngày.⁴ Kiều hối cũng có quan hệ đồng biến với mức độ giáo dục cao hơn và tình trạng sức khỏe tốt hơn tại các gia đình có người thân di cư.⁵

Một số các nhà kinh tế cho rằng sự di cư quốc tế của nhóm những người kỹ năng thấp thì giúp nước nghèo, nhưng khi những người kỹ năng cao di cư thì điều này làm các nước nghèo tăng trưởng chậm lại.⁶ Khi càng ngày càng có nhiều người lao động kỹ năng cao di cư thì đề tài này càng thu hút sự chú ý của các nhà nghiên cứu. Chỉ từ năm 1990 tới 2000, lượng người lao động có trình độ giáo dục cao từ nước đang phát triển di cư sang các nước OECD đã tăng gấp đôi. Lượng người di cư này tăng nhanh hơn số người di cư mà chưa tốt nghiệp tiểu học.

Quan điểm của những ý kiến phản đối người có trình độ cao đi di cư này tập trung vào vấn đề chảy máu chất xám. Có bốn lý do. Thứ nhất là lợi ích của giáo dục không chỉ thể hiện trên tiền lương của người lao động. Nói cách khác, giáo dục có ngoại tác tích cực, có nghĩa là sự có mặt của những người kỹ năng cao hoặc giáo dục tốt sẽ có lợi ích lan tỏa đến những người xung quanh, họ có thể trao đổi kiến thức, và giúp người khác làm việc hiệu quả hơn. Giáo dục và vốn con người cũng có thể có hiệu suất kinh tế theo quy mô, ví dụ sự có mặt của rất nhiều người giỏi ở một tổ chức sẽ thu hút nhiều người giỏi khác, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài. Ở Việt Nam sự thiếu hụt kỹ sư trình độ cao thường được coi là một trong những nguyên nhân cản trở lượng đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các ngành công nghệ cao.

Thứ hai, những người lao động trình độ cao có thể mang lại những lợi ích xã hội khác. Ví dụ, họ có thể sẽ đòi hỏi một tiêu chuẩn quản trị doanh nghiệp chuyên nghiệp hơn. Vì vậy, khi người lao động có năng lực đi mất, kết quả còn lại có thể là sự xuống cấp của các thể chế quản lý trong nước. Tổ chức y tế thế giới WHO rất lo lắng về sự ra đi của các chuyên viên y tế ở Châu Phi, vì theo họ sự ra đi này sẽ làm chậm lại rất nhiều nỗ lực làm giảm tỷ lệ tử vong trẻ em ở đây.

Thứ ba, nếu những người lao động có năng lực cao được đào tạo bằng ngân sách nhà nước, rõ ràng sự ra đi của họ kèm theo việc họ sẽ không đóng thuế cho chính phủ, nơi đã tài trợ cho quá trình học tập của họ,

Cuối cùng, nếu càng ngày càng có ít lao động tay nghề cao, mức lương cho những người có tay nghề cao còn lại sẽ tăng lên. Điều này tốt cho họ, nhưng sẽ bất lợi cho tầng

⁴ Richard Adams and John Page (2005) "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries," *World Development*, 33:10, 1645-1669

(<http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/remittances/documents/Adams.2005b.pdf>).

⁵ Về giáo dục, xem thêm Hillel Rappaport and Frederic Docquier (2005) "The Economics of Migrants' Remittances," IZA Discussion Paper 1531, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/21307/1/dp1531.pdf>. Về y tế, xem thêm Reanne Frank and Robert Hummer (2002) "The Other Side of the Paradox: The Risk of Low Birth Weight among Migrant and Non-Migrant Households within Mexico," *International Migration Review*, 36:3, 746-765.

⁶ See William J. Carrington and Enrica Detragiache (1999) "How Extensive is the Brain Drain?" *Finance and Development*, 36:2, June (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/06/carringt.htm>).

trường. Các doanh nghiệp sẽ phải chi nhiều hơn để đào tạo nhân lực còn lại trong nước, thậm chí có thể phải nhập khẩu lao động từ nước khác. Chi phí cao hơn sẽ làm các doanh nghiệp này ít cạnh tranh hơn.

Hàm ý chính sách rút ra từ các quan điểm này đó là các nước đang phát triển cần phải làm tất cả những gì có thể để hạn chế việc di cư của những lao động tay nghề cao, còn các nước giàu thì cần bãi bỏ những chính sách hạn chế lao động giỏi vào nước mình. Đây là một huyền thoại của quá trình phát triển.

Gần đây, một số các nhà kinh tế đã xem xét lại vấn đề chảy máu chất xám và cho rằng di cư tạo nên sự chảy máu chất xám ở các nước đang phát triển.⁷ Họ đã xây dựng nhiều mô hình phức tạp để tìm hiểu động cơ di cư quốc tế sẽ đóng vai trò như thế nào trong quyết định đầu tư vào giáo dục của mỗi cá nhân. Nếu một người kỳ vọng rằng anh ta sẽ kiếm được lương cao hơn ở thung lũng Silicon, anh ta sẽ học chăm hơn. Đây là một ý tưởng hay, nhưng rất khó kiểm định bằng thực nghiệm. Chúng ta không có cách nào phân tách được tất cả các động cơ thúc đẩy một người học chăm hơn và học tốt hơn.

Tuy nhiên, việc di cư của những người có trình độ có thể có liên hệ với sự phát triển kinh tế ở nước xuất thân của họ theo nhiều cách khác. Kinh nghiệm ở Đài Loan, Trung Quốc, Ấn Độ, Ireland, và Israel đã làm tăng nhận thức của nhiều người về tác động của di cư tới ngoại thương, đầu tư, và chuyển giao công nghệ giữa nước đến và nước đi. Nghiên cứu của Saxenian (2005) cho rằng di cư có thể dẫn tới hiện tượng “lưu chuyển chất xám” hơn là chảy máu chất xám.⁸ Nghiên cứu của bà cho thấy tới năm 2000, hơn một nửa số kỹ sư ở thung lũng Silicon được sinh ra ở nước ngoài, trong đó hơn một phần tư là từ Trung Quốc và Ấn Độ. Rất nhiều người trong số họ đang trở về quê hương để mở công ty riêng, đồng thời duy trì quan hệ làm việc với công ty ở Silicon. Họ cũng tham gia các hoạt động tư vấn cho chính phủ hay các nhà làm chính sách trong vấn đề thúc đẩy công nghệ ở quê hương. Dòng người này đã theo sau nhóm những người Đài Loan và Israel trở về từ những năm 80. Họ trở về và mang theo kiến thức, kinh nghiệm, cùng với rất nhiều mối quan hệ kinh doanh. Những người trở về này đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng một thung lũng Silicon ở Bangalore (Ấn Độ) và Thượng Hải (Trung Quốc). Rất nhiều công ty công nghệ ở Thượng Hải có quan hệ kinh doanh xuyên Thái Bình Dương, làm việc chặt chẽ với đối tác ở thung lũng Silicon, tiếp cận vốn từ các nguồn nước ngoài, đồng thời tận dụng những kiến thức trong nước để có thể áp dụng các công nghệ mới một cách nhanh nhất và rẻ nhất vào Trung Quốc. Quá trình này giúp các doanh nghiệp Trung Quốc rút gần khoảng cách công nghệ với các công ty ở Silicon, và đang lặp lại câu chuyện của Đài Loan những năm thập kỷ 80 và 90.

⁷ Oded Stark (2004) “Rethinking the Brain Drain,” *World Development*, 32:1, 15-22.

⁸ AnnaLee Saxenian (2005) “From Brain Drain to Brain Circulation: Transnational Communities and Regional Upgrading in India and China,” *Studies in Comparative International Development*, 40:2, 35-61 ([http://www.abdn.ac.uk/sociology/notes07/Level5/SO5512/Week%2010%20\(4\).pdf](http://www.abdn.ac.uk/sociology/notes07/Level5/SO5512/Week%2010%20(4).pdf)).

Chúng ta cần nhiều chính sách thúc đẩy sự lưu chuyển chất xám như vậy. Các chính phủ có thể khuyến khích lao động kỹ năng trở về quê hương thông qua các cơ chế khuyến khích về tài chính và cơ hội làm việc, nghiên cứu. Rõ ràng sẽ cần những thay đổi về thể chế. Các nhà khoa học sẽ không trở về nếu họ không thể tiếp tục làm việc trong những phòng thí nghiệm có tối thiểu điều kiện cần thiết, và có các đồng nghiệp cùng trình độ. Họ sẽ không trở về nếu họ không thể gửi con vào các trường có chất lượng, và không được tham dự các hội thảo khoa học quốc tế một cách thường xuyên. Nói ngắn gọn, kỳ vọng họ trở về vì lòng yêu nước điều không thực tế.

Cả hai chính phủ Đài Loan và Trung Quốc đã tích cực tạo dựng những network các nhà khoa học sống ở nước ngoài, trao đổi chia sẻ về các nghiên cứu của họ, tìm hiểu điều gì sẽ hấp dẫn họ trở về quê hương. Chính phủ tập trung nhiều hơn vào việc mở rộng cơ hội làm khoa học và đầu tư ở trong nước hơn là chỉ nhấn mạnh vào lòng yêu nước và tinh thần phục vụ.

Nhưng như vậy không có nghĩa là chảy máu chất xám không phải là vấn đề đáng lo ngại, đặc biệt trong ngành y. Nhưng nói chung, việc hội nhập vào thị trường lao động quốc tế đặc biệt với những lao động tay nghề cao sẽ mang lại cả lợi ích lẫn chi phí. Tác động cuối cùng là tích cực hay không phụ thuộc cốt yếu vào hệ thống khuyến khích cho người di cư, trong đó chính sách của nhà nước đóng vai trò không nhỏ.