

SUY NGHĨ VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG NÔNG THÔN TỪ HOẠT ĐỘNG XUẤT KHẨU LAO ĐỘNG

PHẠM ĐỨC CHÍNH*

1. Thời gian qua, hàng loạt các ngành nghề mới ở các khu vực mới đã xuất hiện, tạo nên sự phát triển mạnh mẽ trong thị trường sức lao động, kéo theo sự di chuyển nguồn nhân lực giữa các vùng, miền, các doanh nghiệp trong và ngoài nước. Bên cạnh những thuận lợi cho người lao động có cơ hội tham gia sâu và đa dạng vào quá trình phân công lao động quốc tế thì những áp lực về yêu cầu chuyên môn, tay nghề trong sử dụng lao động cũng trở nên gay gắt. Tốc độ đô thị hóa nông thôn trong thời gian qua không chỉ gia tăng nhu cầu việc làm trong khu vực này thêm trầm trọng mà còn gia tăng tỉ lệ chất lượng nguồn nhân lực thấp; có thể coi đây là hệ quả của sự phát triển mang nặng tính tự phát về kinh tế, văn hoá - xã hội. Nhiều nơi môi trường tự nhiên bị phá vỡ, đất canh tác bị thu hẹp, sinh thái mất cân bằng, thu nhập không ổn định, công nghiệp và dịch vụ nông thôn chậm phát triển. Chương trình xoá đói giảm nghèo chưa gắn kết chặt chẽ với định hướng và đào tạo nghề nghiệp để tạo việc làm, chưa có giải pháp đúng đắn để khôi phục nghề truyền thống với phát triển nghề mới theo lợi thế và đòi hỏi thị trường cũng như gắn với dịch vụ du lịch, chưa có tư duy đúng đắn về phát triển kinh tế hộ gia đình, kinh tế trang trại và chuyển dịch cơ cấu kinh tế nông nghiệp nông thôn. Để hoá giải các mâu thuẫn trên thì vấn đề nguồn nhân lực nông thôn, nhân tố quan trọng hàng đầu, cần phải được đầu tư có hệ thống, từ đào tạo theo định hướng đến luân chuyển và sử dụng hiệu quả nhằm ổn định và phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

Điều tra lao động việc làm những năm qua cho thấy, trình độ chuyên môn, kĩ thuật của lực lượng lao động, nhất là lao động nông thôn nước ta còn quá thấp. Tỉ lệ lao động có chuyên môn, nghề nghiệp, có kĩ năng làm việc chỉ đạt 30% (trong khi tỉ lệ này ở các nước trong khu vực từ 45-55%). Riêng tỉ lệ lao động nông thôn qua đào tạo nghề đến nay mới đạt 18,7%. Hiện nay, nước ta có tới 18.180 hợp tác xã; trong đó, có 8.622 hợp tác xã nông nghiệp, với 6,5 triệu xã viên, tỉ lệ hộ nông dân tham gia khoảng 58%. Về làng nghề, cả nước có 2.790 làng nghề; trong đó, có 240 làng nghề truyền thống. Các làng nghề đang giải quyết việc làm cho khoảng 11 triệu lao động, bao gồm cả lao động thường xuyên và lao động không thường xuyên. Thứ trưởng Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội Đàm Hữu Đắc cho biết, hàng năm cần đào tạo nghề cho khoảng 350.000 tới 400.000 người khu vực làng nghề; vùng chuyên canh cây nguyên liệu có nhu cầu đào tạo nghề khoảng 96.000 người. Ngoài ra, số lao động nông thôn bị thu hồi đất canh tác có nhu cầu học nghề hàng năm là khoảng 50.000 người. Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, tại 16 địa phương có số lượng đất thu hồi lớn, chỉ có 13% lao động nông thôn bị thu hồi đất được đào tạo để chuyển đổi ngành nghề.

Bên cạnh tình trạng nguồn lao động trình độ thấp mang đặc điểm của nền sản xuất nhỏ lẻ, phân tán và manh mún, người lao động quen tác phong sống tự do, thiếu

* Học viện Hành chính.

tính kỉ luật công nghiệp, thì số lao động đã được đào tạo không chỉ chiếm tỉ lệ thấp mà chất lượng đào tạo chưa cao, cơ cấu đào tạo bất hợp lý, mất cân đối giữa hệ đào tạo cũng như chưa gắn kết giữa đào tạo với thực tế, do đó kĩ năng lao động công nghiệp cũng như tư duy cạnh tranh còn nhiều bất cập. Công tác tuyển dụng và sử dụng nhân lực thời gian qua tại các doanh nghiệp của Việt Nam cho thấy, chi phí đào tạo lại so với các nước trong khu vực tăng bình quân từ 15-20 lần, trong khi năng suất lao động còn quá thấp (kém In-đô-nê-xi-a 10 lần, Ma-lai-xi-a 20 lần, Thái Lan 30 lần, Nhật Bản 135 lần).

Theo Diễn đàn Kinh tế Thế giới, chất lượng nguồn nhân lực Việt Nam đang đứng thứ 53 trong tổng số 59 quốc gia được khảo sát. Quy trình và chất lượng đào tạo chưa đáp ứng theo nhu cầu xã hội. Tại kết luận của Tập đoàn tư vấn quốc tế Kearney về nơi thu hút gia công dịch vụ tốt nhất (most attractive offshore location) thì Việt Nam đứng thứ 24/25 nước khảo sát, về chỉ tiêu nhân lực thì Việt Nam rơi xuống cuối bảng xếp hạng (với các tiêu chí gồm: kĩ năng: 25/25; nguồn nhân lực: 11/25; giáo dục và ngôn ngữ: 24/25; tỉ lệ tiêu hao nhân lực: 17/25). Bởi vậy, người lao động thường thụ động trong công việc, khó đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi ngày càng tăng cao trước tốc độ của công nghiệp hóa và hội nhập quốc tế.

Từ thực tế trên, có thể thấy, chìa khóa mở ra sự thành công của công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn là nhanh chóng định hướng và tạo ra một nguồn nhân lực có chuyên môn, kĩ năng tay nghề phù hợp nhằm phá vỡ rào cản và thách thức lớn nhất trong giai đoạn hiện nay đối với lao động khu vực nông thôn.

2. Hiện nay, xã hội đang quan tâm đến “Đề án đổi mới và phát triển dạy nghề đến năm 2020” nhằm chuyển đổi dạy nghề theo nhu cầu của doanh nghiệp và xã hội, đặt mục tiêu bình quân hàng năm đào tạo nghề cho khoảng 1 triệu lao động nông

thôn. Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội đang huy động các cơ sở đào tạo liên quan đến dạy nghề, chuyển xu hướng đào tạo đáp ứng nhu cầu của sản xuất, kinh doanh trong xã hội, xây dựng chương trình, giáo trình để sản phẩm “đầu ra” phù hợp với đối tượng sử dụng: “Sẽ không có một mô hình đào tạo chung mà tùy theo yêu cầu thực tế sẽ đào tạo đáp ứng. Việc đào tạo sẽ rất đa dạng, linh hoạt để gắn kết người học với việc làm”¹. Chú trọng đào tạo nghề gắn với cơ sở sản xuất, loại bỏ kiểu đào tạo theo phong trào dẫn đến tình trạng người có nghề vẫn không áp dụng được vào thực tế. Đa dạng hoá cách học và truyền nghề, đào tạo nghề phải tính đến mục tiêu chuyển dịch cơ cấu kinh tế chung cũng như trang bị cho người lao động các hành trang quan trọng khác, như kĩ năng thao tác trong chuyên môn, tác phong công nghiệp, trình độ ngoại ngữ, ... Kết hợp đào tạo nghề với thực hiện Quyết định số 71/2009/QĐ-TTg ngày 29-4-2009 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án hỗ trợ các huyện nghèo đẩy mạnh xuất khẩu lao động giai đoạn 2009-2020, cho thấy quyết tâm của Chính phủ trong việc ban hành các chính sách tạo việc làm, đào tạo nguồn lực ưu tiên cho vùng nghèo nông thôn, miền núi của đất nước. Mục tiêu của Đề án là mỗi năm đưa khoảng 10.000 lao động vùng nghèo xuất khẩu lao động; trong đó, 80% lao động qua đào tạo nghề (hỗ trợ về học phí, tài liệu học tập, ăn, ở, sinh hoạt, chi phí xuất cảnh, rủi ro, tín dụng ưu đãi...), như vậy sẽ mở ra một hướng ưu việt cho nguồn nhân lực trong thôn, buôn, bản nhằm nâng cao tay nghề trong hoạt động xuất khẩu lao động. Đây là động lực để tạo ra nguồn nhân lực có trình độ chuyên môn - kĩ thuật, kĩ năng - tay nghề, có trình độ ngoại ngữ tiếp thu chuyển giao khoa học công nghệ, có tác phong lao động công nghiệp, có văn hóa doanh nghiệp tiên tiến (nội quy, chế độ, giao tiếp...), có tính ổn định và phù hợp với áp lực công việc để tạo ra tính cạnh tranh cao so với lao động đào tạo nghề trong nước.

Chính sách đào tạo và sử dụng nguồn nhân lực thông qua hoạt động xuất khẩu lao động của một số nước châu Á trước đây về xây dựng kế hoạch phát triển nguồn nhân lực lành nghề nhằm tiết kiệm chi phí đào tạo trong nước vẫn còn là những bài học kinh nghiệm quý giá cho chúng ta. Những năm 1990-1995, Ma-lai-xi-a có khoảng 190.000 người làm việc ở nước ngoài. Trong đó, lao động làm việc tại Xinh-ga-po đông nhất khoảng 100.000 người, ở Bru-nây là 18.416 người, ở Nhật 22.000 người, ở Đài Loan 18.000 người. Ngoài châu Á, lao động Ma-lai-xi-a, chủ yếu là công nhân kỹ thuật, sang làm việc tại các công xưởng ở Ôt-xtrây-li-a, Ca-na-đa, Niu Di-lân và Mỹ. Khi trở về nước, các lao động này được tập trung tại các tập đoàn sản xuất và đã giành được nhiều các hợp đồng xây dựng sân bay, bến cảng, các khu dân cư lớn tại Ấn Độ, phát triển đồn điền trồng cọ ở In-đô-nê-xi-a. Hàn Quốc có chính sách chăm lo trọn gói đối với lao động xuất khẩu, những người tham gia lao động xuất khẩu có thể nói là đã lập nghiệp ngay khi xuất cảnh xuất khẩu lao động theo hình thức tham gia các dự án đầu thầu của các doanh nghiệp và họ là nguồn lao động trong các tập đoàn kinh tế lớn của Hàn Quốc sau khi về nước. Ấn Độ chú trọng hàng đầu đến phát triển công nghệ thông tin, thông qua xuất khẩu để đưa lao động đến làm việc ở các thị trường phát triển lĩnh vực này (Mỹ, Nhật) và đầu tư vào xây dựng các khu sản xuất sản phẩm công nghệ thông tin trong nước, để có kế hoạch tiếp nhận họ vào làm việc khi trở về.

3. Có thể coi chính sách kết hợp đào tạo lao động lành nghề với xuất khẩu lao động là một hướng đi mang tính chiến lược trong phát triển nguồn nhân lực nông thôn nước ta hiện nay. Để định hướng trên đạt được hiệu quả như mong muốn, cần xác định một số nội dung cơ bản sau:

Một là, định hướng và xây dựng kế hoạch lập nghiệp cho người lao động.

Trước hết là tư vấn khởi nghiệp: Người

lao động đi lao động ở nước ngoài có nhiều mục đích khác nhau, đa số là tạo công ăn việc làm trước mắt. Tuy nhiên, nguyện vọng khá đông của thanh niên là chọn nghề, chọn nước nhận lao động để khi về vừa có vốn vừa có nghề, trong số đó có một số chủ động lập nghiệp như mở các công ty tư nhân, các tổ hợp sản xuất, dịch vụ,... nhất là các ngành nghề truyền thống đang có trên quê hương, địa phương mình. Để tạo cơ hội hơn nữa cho lựa chọn khởi nghiệp khu vực này, thì định hướng có hỗ trợ từ phía chính sách là hết sức cần thiết để vừa chuyển dịch cơ cấu theo hướng giảm dần kinh tế nông nghiệp nhưng lại phải đồng thời với tăng chất lượng và định mức khối lượng việc làm nông thôn.

Như vậy, định hướng đối với nguồn nhân lực này là hướng tới các làng nghề, những nghề nghiệp phù hợp chủ yếu là trong sản xuất mang tính tổ hợp, chế biến như hàng nông sản, thủ công mỹ nghệ, thủ công nghiệp, kinh tế trang trại, làng chài,... Đây là cầu nối của nhiều đối tượng mong muốn có cơ hội tự khẳng định mình trong xã hội thông qua con đường xuất khẩu lao động để tìm cách học tập, tiếp cận với những kiến thức thực tế phát triển ở mức cao hơn trong xác lập nghề nghiệp.

Sau đó, thoả thuận hợp đồng với các tổ chức kinh tế có nhu cầu sử dụng: Xây dựng các tiêu chí về việc làm ngay từ khi lao động xuất khẩu, như ban hành mẫu đăng ký việc làm trong nước trước khi xuất cảnh (ngay sau khi được thông báo ngành nghề việc làm; quốc gia đến, đơn vị, doanh nghiệp, nhà máy mà họ sẽ làm việc), đây cũng là cơ sở để các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế trong nước tham khảo ký kết hợp đồng với người lao động về kế hoạch nhân lực các năm sau.

Trong trường hợp khi có hợp đồng trước khi xuất cảnh, người lao động có lý do để học hỏi, tham gia đào tạo nghề hoàn thiện hơn về những yêu cầu mà trong tương lai gần sẽ trở thành nghề nghiệp gắn kết với mình trong quá trình lập nghiệp tại quê

hương, đất nước mình. “Người lao động ra nước ngoài làm việc nếu biết về nước mình được doanh nghiệp, khu công nghiệp... tiếp nhận theo chính sách hậu xuất khẩu lao động thì con đường xuất ngoại của họ sẽ bớt căng thẳng và rủi ro. Điều đó cũng giúp nhà nước sử dụng có hiệu quả chất xám từ xuất khẩu lao động”².

Để có thể đảm bảo tính khả thi của chính sách sử dụng nguồn nhân lực theo hình thức trên, nhất là tại các khu công nghiệp ở địa phương thì có thể xây dựng thêm các thiết chế hỗ trợ như:

- Hình thành hệ thống bảo lãnh cho các đối tượng lao động này với doanh nghiệp sử dụng lao động, để đảm bảo cho thoả thuận hợp đồng kí kết trước khi xuất cảnh. Trường hợp này, người lao động được vay một khoản tài chính từ doanh nghiệp sử dụng (tương tự như phí đặt cọc của doanh nghiệp), hoặc từ ngân hàng ở địa phương trước khi xuất cảnh. Tổ chức xuất khẩu lao động (Sở Lao động, Thương binh và Xã hội hoặc các doanh nghiệp dịch vụ xuất khẩu lao động) với tư cách là trọng tài của hai bên, trên cơ sở thiết lập bảng lương phải trừ đối với lao động khi làm việc ở nước ngoài theo mức tin cậy và hợp lý.

- Có sự cam kết từ phía chính quyền địa phương dựa trên sự đồng thuận của gia đình người lao động và theo các chính sách xã hội hiện hành. Hình thức này tại Ấn Độ đã rất hiệu quả khi thu hút các đối tượng lao động ngành công nghệ thông tin trong khi làm việc tại nước ngoài.

Hai là, có chính sách hỗ trợ về bồi dưỡng, đào tạo lại nghề nghiệp.

Hàn Quốc, Ma-lai-xi-a là quốc gia có chính sách đào tạo lại người lao động sau xuất khẩu lao động để tiếp tục sử dụng ngay khi họ về nước. Những hạng mục bồi dưỡng, đào tạo phải thực sự thiết thực, đúng đối tượng, nhất là sử dụng trong các tập đoàn, tổ chức sản xuất mà lao động thực hiện theo nhóm (đóng tàu, xây dựng, lắp ráp điện tử...), như vậy việc tập hợp, tổ chức hỗ trợ đào tạo lại người lao động

ngay sau xuất khẩu lao động về nước với đúng chuyên môn, ngành nghề là hết sức quan trọng trong điều kiện cụ thể của nước ta.

Để thực hiện hiệu quả hoạt động này, phải nắm được kế hoạch về nước hàng năm của người lao động sau xuất khẩu lao động, bao hàm về khu vực định cư; hệ thống nghề nghiệp cần phân định theo nhu cầu của các đơn vị trong từng khu vực đó (có tính đến yếu tố nguyện vọng di cư trong nước của người lao động); trong đó, phải xác định được số người sử dụng ngay và số người cần được bồi dưỡng đào tạo lại theo kế hoạch về loại nghề nghiệp, thời gian, địa điểm và nhu cầu sử dụng họ. Sự gắn kết giữa đơn vị xuất khẩu lao động và nhà sử dụng lao động trong nước từ tổ chức khai thác, thu hút và quản lý giới thiệu sử dụng nguồn nhân lực sau xuất khẩu lao động là rất cần thiết vì tính hợp lý, những tác nghiệp trước đó phải đảm bảo chính xác và lên kế hoạch cụ thể từ khi người lao động chuẩn bị về nước.

Ngoài ra, có thể hướng sự bồi dưỡng, đào tạo lại đối với những lao động chưa thực sự gắn kết theo các giao dịch trước đó, kể cả các đối tượng khác muốn chuyển hướng việc làm mà sau khi họ về nước thì nhu cầu xuất hiện, cũng như các đối tượng lao động khác từ nước ngoài trở về muốn tham gia đóng góp sức lao động cho quê hương, đất nước mà muốn tham dự bồi dưỡng đào tạo một cách hợp lý thì chính sách này cũng là động lực thu hút sức lao động hữu ích để sử dụng một cách hợp lý và hiệu quả trong giai đoạn hiện nay.

Ba là, có chính sách hỗ trợ về kinh tế - tài chính, sinh hoạt xã hội và tái định cư.

Ấn Độ và Phi-líp-pin là hai quốc gia có chính sách cụ thể về kinh tế, tài chính cho các đối tượng sau khi hoàn thành nghĩa vụ lao động ở nước ngoài về nước. Ngoài những chính sách chăm sóc về tinh thần để nhanh chóng đưa người lao động hoà nhập với cộng đồng, các chính sách đồng bộ để tiếp tục hỗ trợ về đầu tư tài chính, nhà ở,

đất đai để người lao động chủ động lập nghiệp theo nhiều hình thức phù hợp ngay sau khi về nước. Gần đây, tỉnh Champasak (CHDCND Lào), đã đầu tư cho lao động tại một số các làng, bản sát biên giới Việt Nam sang học và lao động về trồng và chế biến cao su. Sau khi về nước, họ được hỗ trợ chi phí đi lại, nhà ở, thuốc chữa bệnh để tiếp tục làm công việc trên tại địa phương mình.

Ở Việt Nam, đến nay, chưa có chính sách riêng cho đối tượng này (giống như Thái Lan), do đó, đa số những người lao động sau xuất khẩu lao động đã không định hướng cho mình việc làm khi về nước. Những tư tưởng từ phía quản lý cho rằng, lao động xuất khẩu đã là sự ưu tiên “được” đi nước ngoài làm việc, được hưởng môi trường làm việc và sinh hoạt sung sướng hơn, thu nhập cao hơn nên khi về nước không phải lo gì cho họ. Tư duy ấy đã gây hậu quả cho không ít lao động sau khi về nước, mất phương hướng hoà nhập với cộng đồng lao động, vì đầu tư không đúng, nghề nghiệp chuyên môn dần bị mai một, thậm chí ăn chơi hoang phí để rồi lại trở thành con người dư thừa của xã hội. Nếu Nhà nước tiếp tục có những chính sách hướng nghiệp, tạo động lực về tài chính cũng như hỗ trợ khác về kinh tế (vay vốn lãi suất thấp để đầu tư cơ sở ban đầu có giới hạn theo đề án của người lao động, như được vay ưu đãi 30-40% tổng vốn, thời hạn kéo dài đến khi thu sản phẩm, cho thuê đất kinh doanh, sản xuất ưu đãi tại quê hương, xây nhà cho người lao động bằng vốn hỗ trợ không lãi, dịch vụ thuê nhà không chịu thuế, hoặc hỗ trợ mua sắm phương tiện sản xuất, di chuyển,...), thì sẽ tạo ra cú hích cho những người lao động trở về từ các quốc gia có nền kinh tế phát triển, mà trong thời gian khi làm việc ở nước đó, người lao động đã học và nghiên cứu thành công để rồi khi về nước sẽ tổ chức kinh doanh, sản xuất trên quê hương mình. Dĩ nhiên những ngành, nghề nào thực sự có ích cho sự phát triển kinh tế

nước ta thì càng phải có những chính sách hỗ trợ ưu đãi hợp lý.

Từ những bài học kinh nghiệm quốc tế, từ những điển hình thực tế trong nước thời gian qua, cho phép chúng ta thiết kế và xây dựng nhóm chính sách về hỗ trợ kinh tế - tài chính, sinh hoạt xã hội và tái định cư như hỗ trợ phát triển nghề nghiệp, định cư, hộ khẩu, bảo hiểm, tiền lương,... (có thể coi đây là chính sách hỗ trợ nhóm).

Ba là, phải có cơ chế phối hợp để tổ chức thực hiện sử dụng đội ngũ lao động sau khi về nước một cách hợp lý.

Mỗi một chính sách liên quan đến sử dụng nguồn nhân lực đều phải có các giải pháp tổ chức thực hiện; trong đó, mối quan hệ giữa các giải pháp trong hệ thống chính sách tác động lẫn nhau liên quan đến chủ thể quản lý và thực thi chính sách. Mối quan hệ này phải đảm bảo mỗi tổ chức gắn với chức năng hoạt động theo vị trí trách nhiệm trước Nhà nước. Ở đây, trung tâm của mối quan hệ về cơ chế phối hợp phải từ Cục Việc làm, bên cạnh Cục Quản lý lao động ngoài nước và toàn bộ mạng lưới hoạt động trong toàn quốc đều liên kết, tác động đan xen với nhau theo các tiêu chí cụ thể. Chính sách này bảo đảm một sự thống nhất cao về cơ chế phối hợp và điều hành theo các nội dung của hệ thống chính sách.

Định hướng nghề từ chính sách xuất khẩu lao động để sử dụng lao động khu vực nông thôn là một nội dung quan trọng có tính chiến lược trong giai đoạn đầu của hội nhập kinh tế quốc tế ở nước ta. Xác định và đưa ra bước đi hợp lý cũng như xây dựng cơ chế phối hợp để tổ chức thực hiện từ những chính sách cụ thể của Nhà nước là chìa khoá nâng cao chất lượng nguồn nhân lực nông thôn, nông nghiệp nước ta hiện nay □

1. Đàm Hữu Đắc, Giới thiệu “Đề án đổi mới và phát triển dạy nghề đến năm 2020”.

2. Lê Đạt, Báo Sài Gòn giải phóng “Chưa sử dụng hết nguồn nhân lực hậu xuất khẩu lao động”, ngày 08-7-2009.