

QUẢN LÝ XUẤT KHẨU LAO ĐỘNG Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ THỰC TIỄN VIỆT NAM

TRẦN MINH TUẤN*

Gần 30 năm đưa lao động ra nước ngoài làm việc, đặc biệt là hơn 20 năm vận hành theo cơ chế thị trường, hoạt động xuất khẩu lao động (XKLĐ) của nước ta đã có những bước phát triển rõ rệt: Thị trường tiếp nhận lao động mở rộng, thị phần lao động ở một số thị trường đã tăng đáng kể, số lao động đưa đi và hiệu quả năm sau đều đạt cao hơn năm trước. Tuy nhiên, XKLĐ cũng đang đứng trước những thách thức lớn (từ cả trong nước lẫn ngoài nước), đòi hỏi phải tăng cường công tác quản lý và trong quá trình đó, việc học hỏi kinh nghiệm của các nước là một điều cần thiết.

Từ khoá: Quản lý lao động, quản lý xuất khẩu lao động

1. Kinh nghiệm quản lý lao động xuất khẩu của một số nước

Hiện có nhiều quốc gia trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương tham gia xuất khẩu lao động, trong đó Philippines, Thái Lan, Trung Quốc... vừa là những đối thủ cạnh tranh trực tiếp với nước ta trên thị trường lao động quốc tế, vừa có những nét tương đồng. Kinh nghiệm của các nước này trong quản lý, điều hành và phát triển hoạt động XKLĐ là những bài học bổ ích cho VN.

1.1 Philippines

Philippines khuyến khích XKLĐ hợp pháp, có thời hạn, đồng thời hạn chế tối đa việc người lao động đi làm việc ở nước ngoài bất hợp pháp hoặc tìm cách định cư ở nước ngoài. Tháng 6/1995, Luật về di dân và người Philippines ở nước ngoài được Quốc hội Philippines thông qua, phê chuẩn Công ước quốc tế về bảo vệ quyền lợi của người lao động di cư và đồng thời đã ký kết được 60 văn bản thỏa thuận và hiệp định lao động với 50 nước và vùng lãnh thổ trên thế

giới, những văn bản này đã tạo hành lang pháp lý cho việc thực hiện Chương trình quốc gia về XKLĐ.

Tại Philippines, XKLĐ do Nhà nước quản lý thống nhất thông qua Cục Quản lý việc làm ngoài nước thuộc Bộ Lao động và Việc làm (POEA). Việc tuyển dụng và đưa lao động ra nước ngoài làm việc được cả các cơ quan nhà nước và các tổ chức tư nhân đảm trách, người lao động muốn đi XKLĐ phải được một trong các tổ chức này tuyển hoặc phải có hợp đồng lao động cá nhân và được Cục Quản lý việc làm nước ngoài duyệt.

Để bảo vệ quyền lợi của người lao động, Nhà nước xây dựng chế độ pháp lý, cơ chế, cho phép và tăng cường quyền chủ động khai thác thị trường, tuyển chọn đối với các doanh nghiệp tư nhân. Nhà nước khuyến khích các công ty thành lập quỹ phúc lợi, bảo trợ cho người lao động và đảm bảo cho người lao động được nhận lại các khoản tiền chưa lĩnh khi thanh lý hợp đồng. Doanh nghiệp phải đồng chịu trách nhiệm trước Nhà nước về bất kỳ sự vi phạm hợp đồng lao động nào của doanh nghiệp và chủ sử dụng lao động đối với người lao động và phải đền bù

thiệt hại về kinh tế nếu lỗi không do người lao động gây ra. Tiền ký quỹ của doanh nghiệp là khoản để Nhà nước trả cho người lao động nếu chủ sử dụng lao động không tự trả. Trường hợp tiền ký quỹ tại ngân hàng bị tịch biên thì doanh nghiệp bị đình chỉ hoạt động cho đến khi nộp đủ số tiền vào tài khoản ký quỹ ở ngân hàng.

Philippines chỉ chấp nhận cho lao động nước mình đến làm việc ở các nước có luật bảo vệ quyền lợi của người lao động nước ngoài. Đồng thời, quy định các điều kiện tối thiểu dành cho lao động đi làm việc ở nước ngoài, bắt buộc các bên sử dụng lao động Philippines phải đảm bảo như: tiền lương (8 giờ/ngày, 6 ngày/tuần), tiền làm thêm giờ (bằng 150% tiền lương làm việc bình thường) v.v..

Tại Philippines, để nâng cao chất lượng lao động xuất khẩu, nhà nước khuyến khích doanh nghiệp lập quỹ đào tạo của mình (và cũng có thể liên kết với nước ngoài, nhất là các nước tiếp nhận lao động) nhưng không được thu lệ phí của người lao động. Người đi lao động ở nước ngoài phải được đào tạo trước khi đi bằng các chương trình đặc biệt và được chính phủ hỗ trợ kinh phí. Có thể nói đào tạo - giáo dục định hướng là nhân tố cơ bản làm cho XKLD của Philippines trong nhiều năm qua đạt kết quả cao nhất so với các nước trong khu vực.

Mặc dù đã giao quyền tự chủ và trách nhiệm tuyển lao động cho các doanh nghiệp nhưng chính phủ vẫn duy trì vai trò quản lý và kiểm soát nhằm bảo vệ người lao động khi làm việc ở nước ngoài, hiện nay Philippines có hơn 80 văn phòng đại diện tại các nước đứng đầu là tùy viên lao động, ngoài ra người lao động còn được trợ giúp bởi các tổ chức chính phủ và phi chính phủ khác như: Cục Phúc lợi lao động di cư, Ban phát triển việc làm ngoài nước, Văn phòng dịch vụ việc làm, Ban bảo trợ xã hội và bảo vệ người lao động ở nước ngoài... Philippines cũng thành lập trung tâm một điểm dừng ở mỗi nước bao gồm đại diện của tất cả các cơ quan liên quan giúp đỡ người lao động như: chăm sóc sức khỏe, chữa bệnh, dịch vụ tư vấn

miễn phí, thủ tục hành chính, thủ tục chuyển tiền về nước...

Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc trở về và tái hòa nhập của người lao động, chính phủ đã xây dựng nhiều chính sách khác nhau như: người lao động được cấp giấy chứng nhận “Batik Manggagawa” để đảm bảo việc làm trước đây khi về nước, chính sách tín dụng tái hòa nhập, chính sách ưu đãi thuế và tài chính...

1.2 Thái Lan

Thái Lan bắt đầu XKLD từ giữa thập niên 1970 và được đẩy mạnh trong những năm gần đây. Để đẩy mạnh và đảm bảo hiệu quả công tác XKLD, Thái Lan đã ban hành Bộ Luật tuyển và bảo vệ lao động (năm 1985), cho phép các công ty và đại lý tư nhân thực hiện tuyển lao động xuất khẩu. Đạo luật cho phép người lao động Thái Lan đi ra nước ngoài làm việc thông qua 5 hình thức cơ bản: (1) Thông qua các tổ chức XKLD của Cục Việc làm; (2) thông qua các công ty tuyển dụng tư nhân được cấp phép XKLD; (3) theo hợp đồng cá nhân; (4) chủ sử dụng lao động trực tiếp tuyển; và (5) tu nghiệp sinh và học nghề. Tuy nhiên người lao động sử dụng rất ít các dịch vụ của Cục Việc làm, mà chủ yếu đi theo dịch vụ tuyển của các công ty tư nhân và theo con đường cá nhân tự tìm việc làm.

Người lao động khi muốn tham gia XKLD phải đóng phí tuyển chọn cho doanh nghiệp, doanh nghiệp phải hoàn trả lại tiền nếu không bố trí được việc làm cho người lao động. Nhà nước quy định các mức phí XKLD cụ thể cho từng thị trường và các loại hình công việc. Nhà nước cũng khuyến khích các doanh nghiệp lập quỹ phúc lợi XKLD trợ giúp người lao động khi họ gặp rủi ro, tai nạn, tử tuất. Hệ thống ngân hàng tạo thuận lợi cho người lao động được vay vốn với lãi suất thấp, tránh được những nguy cơ lừa đảo, chèn ép, cho vay nặng lãi bởi các nguồn vay không chính thức.

Ở Thái Lan, ngoài các doanh nghiệp nhà nước thì công tác tuyển và đào tạo LĐXX cũng được thực

hiện bởi các công ty tư nhân, các công ty này muốn được tuyển dụng lao động phải được Tổng cục Lao động cấp giấy phép (điều kiện để nhận giấy phép là công ty phải có đủ vốn quy định tối thiểu; nếu là công ty cổ phần thì số cổ phần do người có quốc tịch Thái Lan nắm giữ phải chiếm $\frac{3}{4}$ tổng số cổ phần của công ty và phải đặt cọc bằng tiền mặt hoặc bằng trái phiếu chính phủ; giấy phép có giá trị trong 2 năm). Cục Việc làm cấp giấy phép tuyển dụng lao động xuất khẩu cho các doanh nghiệp khi họ có đơn hàng đã được thẩm định bởi Tùy viên lao động Thái Lan ở nước ngoài. Nhà nước chỉ kiểm tra tính hợp pháp của các hoạt động này và hỗ trợ địa điểm khi các tổ chức tư nhân yêu cầu. Các tổ chức nhà nước không cạnh tranh với các tổ chức tư nhân trong việc đưa lao động ra nước ngoài làm việc mà chỉ phục vụ một số đối tượng được ưu tiên như lao động nữ, lao động thuộc các gia đình nghèo, khó khăn, lao động các vùng nông thôn hẻo lánh, các vùng kinh tế kém phát triển. Các đối tượng này sẽ được nhà nước hỗ trợ vay vốn bằng tín chấp, thế chấp hoặc bảo lãnh tại các ngân hàng với điều kiện người lao động phải chuyển tiền về nước thông qua các ngân hàng này.

Để bảo vệ người lao động Thái Lan làm việc ở nước ngoài, chính phủ quy định những tiêu chuẩn tối thiểu bắt buộc người lao động và công ty ký hợp đồng XKLD phải tuân theo như tiền lương, số ngày làm việc/tuần, số giờ làm việc/ngày, phụ cấp làm ngoài giờ... Riêng đối với dịch vụ giúp việc gia đình của lao động nữ, bắt buộc phải ký theo một mẫu hợp đồng riêng.

1.3 Trung Quốc

Trung Quốc bắt đầu XKLD từ cuối những năm 1970, đến năm 1996 đã có hơn 1,27 triệu lao động làm việc ở nước ngoài và phát triển mạnh trong những năm gần đây. Trung Quốc đưa lao động ra nước ngoài làm việc thông qua các hình thức sau: (1) Qua dự án xây dựng ở nước ngoài, hình thức này có xu thế phát triển trong thời gian gần đây; và (2) qua các đại lý, công ty có hợp đồng cung ứng lao động

(đây là hình thức XKLD chủ yếu của Trung Quốc hiện nay).

Người lao động Trung Quốc muốn đi nước ngoài làm việc phải qua một quy trình chọn lựa, đào tạo bài bản và tỉ mỉ. Trước khi xuất cảnh, lao động phải có sự cam kết và có người hoặc tổ chức trong nước đứng ra bảo lãnh để tránh tình trạng vi phạm hợp đồng hoặc bỏ trốn, thu nhập khi làm việc ở nước ngoài chỉ được lĩnh một phần để duy trì cuộc sống phần còn lại được các tổ chức giữ và chuyển về cho thân nhân ở quê nhà.

Tại Trung Quốc, Bộ Lao động và Đảm bảo xã hội chịu trách nhiệm về việc tạo lập môi trường pháp luật, chính sách và các quy chế liên quan về XKLD. Theo quy chế quản lý các đại lý xuất khẩu năm 1992, việc thành lập các công ty, đại lý này phải được sự đồng ý bằng văn bản của Bộ Lao động và Đảm bảo xã hội và phải thực hiện chức năng XKLD ra nước ngoài theo trình tự: đào tạo nghề, ngoại ngữ, định hướng, quản lý và trợ giúp xã hội, bảo vệ quyền lợi của người lao động ở nước ngoài.

Bộ Thương mại Trung Quốc đảm trách quản lý các công ty, tổ chức xuất khẩu lao động ra nước ngoài với những yêu cầu chặt chẽ, theo đó, các công ty xuất khẩu lao động phải có vốn đăng ký tối thiểu là 5 triệu nhân dân tệ (tương đương 604.000 USD). Tỷ lệ giữa nợ và tài sản không được phép cao hơn 50% và công ty phải tọa lạc trên một diện tích tối thiểu là 300 m². Đồng thời, yêu cầu các công ty phải có chứng nhận ISO 9000, chứng nhận quản lý và phải có ít nhất 5 chuyên gia trong lĩnh vực đào tạo lao động và giải quyết các vấn đề pháp lý. Nếu các công ty không tuân thủ những quy định này thì sẽ bị phạt tiền rất nặng, thậm chí có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

1.4 Một số bài học kinh nghiệm

Thứ nhất, các nước đều xem xuất khẩu lao động là một nội dung quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, là những bước đi quan trọng trong CNH - HĐH, giảm tỷ lệ thất nghiệp,

đào tạo nguồn nhân lực, tăng thu ngân sách đất nên đều có chương trình quốc gia về xuất khẩu lao động.

Thứ hai, muốn cho XKLD thực sự có hiệu quả thì nhà nước phải đóng vai trò quyết định trong tất cả các khâu, từ việc thiết lập môi trường pháp lý, khai mở thị trường, định hướng và điều hành hoạt động XKLD cho đến quản lý lao động xuất khẩu, tạo điều kiện cho lao động hòa nhập trở lại với xã hội. Ở các nước mà XKLD mang lại hiệu quả cao như Philippines, Trung Quốc, hệ thống pháp luật và các quy định chặt chẽ, minh bạch nhưng cũng rất thông thoáng và đồng bộ, tạo quyền chủ động cho doanh nghiệp và người lao động. Nhà nước thống nhất quản lý XKLD.

Thứ ba, nâng cao năng lực cạnh tranh và tạo thương hiệu của lao động xuất khẩu được chính phủ các nước quan tâm hàng đầu, nhất là trong giai đoạn hiện nay, khi mà cạnh tranh trên thị trường lao động quốc tế ngày càng gay gắt. Vì vậy, chính phủ các nước rất quan tâm và chỉ đạo chặt chẽ, nhất là khâu chất lượng lao động, chuyên môn nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm và tính kỷ luật,... trong đó ngoại ngữ đóng một vai trò quan trọng để người lao động hòa nhập nhanh tại nước sở tại. Ở một số nước, ngoài chương trình bắt buộc đã được chuẩn hóa, quốc tế hóa còn có sự hợp tác đào tạo giữa các cơ sở đào tạo của nước xuất cư và nước nhập cư. Ngoài ra các nước còn tiến hành quảng bá hình ảnh lao động của nước mình cho các nhà tuyển dụng quốc tế thông qua các diễn đàn, các hội nghị, hội thảo, hội chợ quốc tế...

Thứ tư, ở các nước, việc tạo nguồn, tuyển và đưa lao động ra nước ngoài làm việc được chính phủ đặc biệt quan tâm và quản lý chặt chẽ. Nhằm giảm thiểu rủi ro và hạn chế thấp nhất phí tổn phát sinh cho người lao động, chính phủ các nước áp dụng nhiều biện pháp quản lý trong khâu tuyển như: (1) Cung cấp thông tin chính xác và đầy đủ cho người lao động về các chi phí, thu nhập, các

điều kiện sống và làm việc, quy định pháp luật lao động...; (2) kiểm soát chặt chẽ hoạt động của các tổ chức và cá nhân xuất khẩu lao động trong tất cả các khâu có liên quan; (3) đơn giản hóa các thủ tục hành chính và áp dụng nhiều hình thức tuyển dụng; (4) trong một số trường hợp chính phủ hỗ trợ về tài chính, giúp người lao động giải quyết một phần khó khăn về chi phí trước khi xuất cảnh.

Thứ năm, để làm tốt công tác quản lý XKLD các nước đã: (1) Xây dựng một mạng lưới đại diện của Bộ Lao động ở nước ngoài nhằm quản lý, trợ giúp người lao động khi có nhu cầu, đồng thời để mở rộng thị trường và tìm kiếm đơn hàng tốt; (2) thiết lập các quỹ phúc lợi, quỹ hỗ trợ, trung tâm trợ giúp lao động xuất khẩu; và (3) xây dựng mạng lưới thông tin về lao động, trao đổi thông tin giữa nước xuất cư và nhập cư, để bảo vệ quyền lợi cho người lao động trên cơ sở luật pháp các nước, các thỏa thuận, các hiệp định song phương hoặc đa phương, các điều ước công ước quốc tế.

Thứ sáu, tạo lập môi trường bình đẳng cho các tổ chức, doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia XKLD. Nhà nước quy định quyền và nghĩa vụ của người lao động và công ty tuyển trong việc đưa người đi làm việc ở nước ngoài. Chính phủ bắt buộc các công ty khi tham gia XKLD phải có một số vốn pháp định tối thiểu, phải đặt cọc, ký quỹ hoặc bảo lãnh tài chính để đảm bảo cho người lao động, khuyến khích lập Quỹ bảo hiểm, Quỹ phúc lợi và Quỹ tài chính để hỗ trợ cho người lao động khi gặp tai nạn, rủi ro.

Thứ bảy, nhằm khuyến khích người lao động chuyển thu nhập bằng con đường chính thức, đa số các nước đều xây dựng cơ chế và thiết lập hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tín dụng có quan hệ với các ngân hàng tại nước nhập cư. Nhà nước thực hiện các chính sách cho vay, bảo lãnh, ưu đãi về phí chuyển tiền và tỷ giá cho người lao động. Việc sử dụng tiền gửi về nước cũng được quan tâm thích đáng, ngoài việc cải thiện đời sống gia đình họ còn được khuyến khích đầu tư

vào phát triển kinh tế, tạo công ăn việc làm giúp người lao động sớm tái hòa nhập xã hội sau khi về nước.

Thứ tám, các nước có chính sách chăm lo đến gia đình, thân nhân người lao động và bảo vệ quyền lợi người lao động khi ra nước ngoài làm việc, nhất là trong những trường hợp lao động bị chủ sử dụng lao động ngược đãi, đối xử không công bằng, chấm dứt hợp đồng không lý do... cũng như các biện pháp nhằm hạn chế tác động xấu của XKLD mang lại. Ngoài ra một số nước còn có chính sách hỗ trợ người lao động khi kết thúc hợp đồng trở về nước để phát huy những kinh nghiệm và tay nghề thu được khi làm việc ở nước ngoài, đảm bảo cho người lao động sớm tái hòa nhập xã hội tránh tình trạng tái thất nghiệp và tái nghèo.

2. Thực trạng quản lý xuất khẩu lao động VN

2.1 Đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước về XKLD

Kế thừa những kết quả và kinh nghiệm đạt được trong thời kỳ hợp tác quốc tế về lao động với các nước XHCN giai đoạn 1980-1990, Đảng và Nhà nước ta đã có những thay đổi về nhận thức và chỉ đạo hoạt động XKLD. Điều này được khẳng định qua các văn kiện Đại hội Đảng và các văn bản pháp luật của Nhà nước.

Ngày 9/11/1991 Chính phủ ban hành Nghị định số 370/HĐBT, đã nêu rõ: “Đưa người lao động đi làm việc có thời hạn ở nước ngoài là một hướng giải quyết việc làm, tạo thu nhập cho người lao động và tăng nguồn thu ngoại tệ cho đất nước; góp phần tăng cường quan hệ hợp tác kinh tế - văn hoá khoa học kỹ thuật giữa VN với những nước đã sử dụng lao động theo nguyên tắc bình đẳng, hai bên cùng có lợi, tôn trọng pháp luật và truyền thống dân tộc của nhau”.

Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII năm 1996 và nhất là Chỉ thị số 41-CT/TW ngày 22/9/1998 của Bộ Chính trị đã xác định rõ: “Xuất

khẩu lao động và chuyên gia là một hoạt động kinh tế - xã hội góp phần phát triển nguồn nhân lực, giải quyết việc làm, tạo thu nhập và nâng cao trình độ tay nghề cho người lao động, tăng nguồn thu ngoại tệ cho đất nước và tăng cường quan hệ hợp tác quốc tế giữa nước ta với các nước...”.

Trong các Báo cáo chính trị của Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VII, VIII, IX đều nêu rõ tầm quan trọng của công tác đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Đặc biệt, tại Báo cáo chính trị Đại hội X của Đảng Cộng sản VN (4/2006) nhấn mạnh: “Tiếp tục thực hiện chương trình xuất khẩu lao động, tăng tỷ lệ lao động xuất khẩu đã qua đào tạo, quản lý chặt chẽ và bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động...”.

Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 7 khóa X về công tác thanh niên và nông thôn cũng nêu rõ: “Khuyến khích thanh niên đi lao động có thời hạn ở nước ngoài. Chú trọng giáo dục ý thức kỷ luật, kỹ năng lao động, tay nghề cho thanh niên đi lao động có thời hạn ở nước ngoài; đồng thời có biện pháp quản lý, giáo dục, giúp đỡ số thanh niên này” và “Đẩy mạnh xuất khẩu lao động từ nông thôn”. Thể chế hóa các chủ trương về đẩy mạnh xuất khẩu lao động, Bộ Luật lao động sửa đổi bổ sung năm 2002 đã đưa các quy định về xuất khẩu lao động thành một chế định tại mục Va, chương XI. Ngày 29/11/2006, tại kỳ họp thứ 10 (Quốc hội khoá XI) đã được thông qua Luật người lao động VN đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, có hiệu lực thực hiện từ ngày 01/7/2007. Trên cơ sở Luật nói trên, Chính phủ và các bộ, ngành hữu quan đã ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện. Những quan điểm, chủ trương của Đảng về xuất khẩu lao động trong thời kỳ này được thể hiện thông qua các chính sách sau:

Cho phép các thành phần kinh tế tham gia xuất khẩu lao động: Nhà nước cho phép các DN, tổ chức kinh tế thành lập theo Luật doanh nghiệp, hội đủ các điều kiện về vốn pháp định, bộ máy tổ

chức, có đề án hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài, đóng tiền ký quỹ được tham gia XKLD; mở rộng thị trường xuất khẩu lao động: Nhà nước khuyến khích, hỗ trợ và tạo mọi điều kiện cho các DN XKLD tiến hành thăm dò, tìm kiếm và mở rộng thị trường phù hợp với trình độ, tay nghề và chất lượng nguồn nhân lực VN; đào tạo nghề, dạy ngoại ngữ, giáo dục định hướng cho người lao động: các tổ chức trước khi đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài phải tổ chức các lớp huấn luyện đào tạo tay nghề, dạy ngoại ngữ và giáo dục định hướng cho người lao động phù hợp với từng loại hình công việc, thị trường nơi người lao động sẽ đến làm việc. Hỗ trợ tài chính trong xuất khẩu lao động: Nhà nước hỗ trợ người lao động một phần các phí đào tạo tay nghề, dạy ngoại ngữ, giáo dục định hướng từ quỹ giải quyết việc làm và cho người lao động vay tín chấp theo lãi suất ưu đãi thông qua Ngân hàng chính sách - xã hội, ngân hàng thương mại nhất là các đối tượng chính sách, bộ đội xuất ngũ, lao động nghèo, lao động vùng sâu, vùng xa, hải đảo, dân tộc ít người, thiểu số; quản lý xuất khẩu lao động: Nhà nước thống nhất quản lý XKLD theo đường lối, chủ trương, chính sách và pháp luật trên cơ sở thông thoáng và bình đẳng, nhằm tạo điều kiện cho mọi tổ chức, cá nhân có điều kiện cùng tham gia.

2.2 Tình hình quản lý xuất khẩu lao động VN

Hoạt động XKLD của nước ta bắt đầu từ năm 1980, đến nay đã có lịch sử gần 30 năm và đã trải qua 2 giai đoạn là:

- Giai đoạn 1980-1990 là thời kỳ hợp tác lao động với các nước XHCN theo cơ chế quản lý tập trung, bao cấp. Trong thời kỳ này ta đã đưa được 290.776 lao động đến 9 nước làm việc theo thời hạn hợp đồng từ 2 đến 6 năm. Bình quân hàng năm số lao động được ra nước ngoài làm việc là 26.434 người. Trong đó số lao động làm việc ở các nước XHCN là 269.078 người (chiếm 92,5%), ở các nước khác

là 21.698 người chiếm 7,5% bao gồm Iraq, Libya và Algeria (Bảng 1)

Bảng 1. Tình hình và thị trường XKLD của VN giai đoạn 1980-1990

	Số lượng lao động	Tỷ lệ
Tổng số	290.776	
Khối XHCN	269.078	92,5%
Quốc gia khác	21.698	7,5%

Nguồn: Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội

Thời kỳ này việc xuất khẩu và quản lý lao động dựa trên Hiệp định hợp tác về lao động giữa Chính phủ VN và chính phủ các nước. Lao động được đưa đến nhà máy, xí nghiệp, công trường tổ chức thành các đơn vị, đứng đầu đơn vị là đơn vị trưởng và phiên dịch, từng vùng có các trưởng vùng phụ trách các đơn vị trong vùng và các trưởng vùng được đặt dưới sự quản lý của Ban quản lý lao động thuộc Đại sứ quán VN ở nước sở tại.

(2) Giai đoạn 2 từ năm 1991 đến nay, XKLD đã được chuyển dần sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước và được chia thành 2 thời kỳ gồm: thời kỳ 1991-1999 gọi là thời kỳ chuyển đổi XKLD theo cơ chế mới. Trong thời kỳ này bắt đầu thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới chính sách, cơ chế XKLD với hệ thống văn bản pháp luật về XKLD được ban hành cùng với việc hình thành đội ngũ các doanh nghiệp, tổ chức làm dịch vụ XKLD và đã đưa được 94.397 lao động đi làm việc tại 30 thị trường, bình quân hàng năm đưa đi 10.488 lao động. Thời kỳ tiếp theo từ năm 2000 - đến nay được gọi là thời kỳ đẩy mạnh XKLD. Giai đoạn 2000-2008, VN đã đưa được 577.706 lao động ra nước ngoài làm việc, bình quân hàng năm đưa được 64.190 người, chiếm hơn 5% số lao động có việc làm mới với nhiều hình thức và ngành nghề ngày càng đa dạng và phong phú. Điều đáng nói là trong thời kỳ này ta đã xây dựng được một hệ thống pháp luật thống nhất, khá đồng bộ và ngày càng đi vào cuộc sống. Hiện nay, nước ta có hơn

490.000 lao động và chuyên gia đang làm việc tại 42 quốc gia và vùng lãnh thổ.

Tuy nhiên, do tính chất công việc và hình thức XKLD nên lao động của nước ta làm việc đan xen với lao động nước khác, sống rải khắp trên lãnh thổ nước tiếp nhận làm cho công tác quản lý và bảo vệ quyền lợi hợp pháp người lao động gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt trong điều kiện khủng hoảng tài chính quốc tế và suy giảm kinh tế toàn cầu như hiện nay. Trong thời gian qua, tình hình quản lý LĐXK VN đang gặp phải những khó khăn và tồn tại như sau:

Một là, thiếu một chiến lược phát triển đồng bộ. Theo nghiên cứu của Viện Khoa học xã hội VN, nước ta đang thiếu một chiến lược phát triển quốc gia để phối hợp chặt chẽ các công tác liên quan đến xuất khẩu lao động như tạo hành lang pháp lý tuyển chọn người lao động, tìm thị trường, đào tạo nguồn nhân lực có tay nghề và cả việc ổn định cuộc sống người lao động sau khi về nước. Người có nhu cầu đi lao động ở nước ngoài (lao động nông nghiệp hoặc những đối tượng nghèo) còn phải trải qua nhiều thủ tục rườm rà, khó khăn trong giấy tờ, thể chấp, đặt cọc ngân hàng, tạo kẽ hở cho kẻ xấu lợi dụng.

Hai là, chất lượng lao động xuất khẩu thấp. Tuy rằng tỷ lệ lao động có tay nghề đi làm việc ở nước ngoài có tăng qua các năm từ 35% năm 2003 lên hơn 53% năm 2008 và lao động VN được phía chủ sử dụng đánh giá cao về sự chăm chỉ, thông minh, khéo tay, tiếp thu nhanh, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế nhất là về kinh nghiệm, sự lành nghề, ngoại ngữ, ý thức tổ chức kỷ luật, tác phong công nghiệp, hiểu biết về pháp luật nước sở tại, các kiến thức về tự chăm sóc sức khỏe, tự bảo vệ, tự quản lý tài sản và thu nhập trong điều kiện sống và làm việc ở nước ngoài.

Ba là, số lượng lao động phá vỡ hợp đồng hoặc phải về nước trước hạn do vi phạm hợp đồng... chiếm một tỷ lệ không nhỏ trong số lao động được đưa đi. Theo Cục Quản lý lao động ngoài nước (Bộ Lao động, Thương binh và Xã

hội), trong giai đoạn 2003-2008, số lao động vi phạm hợp đồng phải về nước trước hạn chiếm 12,12% số lao động được đưa đi trong cùng thời kỳ, trong đó đứng đầu là thị trường Malaysia 15,71%, Đài Loan 15,38%, và Nhật 5,37%. Tại hầu hết tất cả các thị trường tỷ lệ lao động VN phá vỡ hợp đồng, trốn ra ngoài sống và làm việc bất hợp pháp đều chiếm tỷ lệ cao trong tổng số lao động nước ngoài bỏ trốn: giai đoạn 2003-2008, tỷ lệ tu nghiệp sinh (TNS) VN tại Nhật bỏ trốn chiếm khoảng 30% tổng số TNS nước ngoài bỏ trốn, chiếm gần 10,86 % tổng số TNS đưa đi, tại Hàn Quốc, tỷ lệ tương ứng là hơn 10% và 10,81%; tại Đài Loan là gần 35% và 25,37%, làm cho tình hình ở các thị trường này trở nên lộn xộn và phức tạp, gây mất trật tự, an ninh xã hội của nước sở tại.

Bốn là, Ban quản lý lao động trực thuộc cơ quan đại diện VN ở nước ngoài vừa thiếu lại vừa yếu, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế đòi hỏi. Ở một số thị trường trọng điểm và tiềm năng, hiện nay đã thành lập các Ban quản lý lao động và chuyên gia thuộc đại sứ quán VN. Đó là: Ban quản lý lao động tại Đài Loan với 4 cán bộ, tại Malaysia 4 cán bộ, tại Nhật 2 cán bộ, tại Hàn Quốc 3 cán bộ, tại Cộng hòa Czech 1 cán bộ, tại Cata 1 cán bộ, tại Tiểu Vương quốc Ả rập thống nhất 1 cán bộ. Tuy nhiên, so với quy mô phát triển XKLD và sự biến động thị trường tại các nước nhận lao động thì tổ chức bộ máy, cơ sở vật chất và kinh phí cần thiết cho hoạt động các Ban quản lý lao động hiện nay là còn rất yếu và thiếu không đáp ứng được yêu cầu thực tế đòi hỏi.

Năm là, doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực XKLD còn nhiều yếu kém. Báo cáo của Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại 10 địa phương cho thấy hoạt động đưa lao động đi làm việc ở nước ngoài còn quá nhiều bất cập. Các doanh nghiệp dịch vụ còn yếu kém, phần lớn có quy mô hoạt động nhỏ. Qua tổng hợp số liệu báo cáo cho thấy, chỉ có 17 doanh nghiệp (DN) mỗi năm đưa được từ 1.000 lao động đi làm việc ở nước ngoài; 29 DN đưa từ 500 đến dưới 1.000 lao

động; 50 DN đưa từ 300 đến dưới 500 lao động và 52 DN đưa được dưới 100 lao động.

Theo đánh giá của Bộ Lao động, Thương binh & Xã hội, trong tổng số 167 DN dịch vụ, có khoảng 30% hoạt động có hiệu quả cao, 50% hiệu quả trung bình và 20% còn lại hoạt động kém hiệu quả. Trong 167 DN với gần 300.000 lao động đưa đi làm việc ở nước ngoài tại khoảng 40 thị trường chỉ có 22 văn phòng đại diện của DN ở nước ngoài. Số lượng, trình độ nghiệp vụ cán bộ và cơ sở vật chất của đại diện các doanh nghiệp cũng chưa đáp ứng được yêu cầu thực tế, một số doanh nghiệp còn khoán trắng cho môi giới hoặc đối tác nước ngoài quản lý lao động. Trong khi đó, DN vẫn "cố tình" vi phạm việc đăng ký hợp đồng cung ứng lao động dưới nhiều hình thức như: không đăng ký hợp đồng, đưa lao động đi nhiều hơn số lượng hợp đồng đăng ký, chưa có chấp thuận của cơ quan quản lý nhà nước vẫn thực hiện hợp đồng.

3. Gợi ý chính sách

- **Thứ nhất**, Nhà nước chủ động phát triển thị trường XKLD. Nhà nước cần có chiến lược phát triển thị trường XKLD. Trên cơ sở đánh giá nhu cầu lao động của từng thị trường theo ngành nghề, giới tính, tay nghề và khả năng đáp ứng các nhu cầu đó của VN, xây dựng đề án XKLD cho từng thị trường cụ thể. Xây dựng các chính sách hỗ trợ đầu tư cho các doanh nghiệp XKLD để mở rộng thị trường, đặc biệt là thị trường tiềm năng, thị trường có thu nhập cao. Thông qua con đường ngoại giao tiến hành đàm phán với các nước và vùng lãnh thổ có nhu cầu tiếp nhận lao động VN để ký các hiệp định, các bản thỏa thuận, bản ghi nhớ trong hợp tác lao động làm cơ sở pháp lý cho việc đưa lao động VN đi làm việc ở nước ngoài.

- **Thứ hai**, cần có chiến lược nâng cao chất lượng nguồn lao động xuất khẩu bằng việc đào tạo nghề một cách bài bản phù hợp với nhu cầu việc làm của nước tiếp nhận, nâng cao nhận thức của người lao động về ý nghĩa và mục đích XKLD, đẩy mạnh việc dạy ngoại ngữ nhất là ngôn ngữ nước sở tại, rèn luyện tác phong công nghiệp, ý thức kỷ luật, trang bị kiến thức về xã hội,

văn hóa, pháp luật, phong tục tập quán, cách sống tự lập, tự quản tài chính và thu nhập, tự bảo vệ bản thân khi sống và làm việc xa tổ quốc. Đây là giải pháp mấu chốt để nâng dần năng lực cạnh tranh của lao động VN trên thị trường lao động quốc tế tạo tiền đề cho việc phát triển thị trường XKLD.

- **Thứ ba**, đẩy mạnh quảng bá hình ảnh lao động VN ở thị trường nước ngoài nhằm tạo thương hiệu cho nguồn lao động VN trên thị trường lao động quốc tế thông qua các con đường ngoại giao, các tổ chức quốc tế, các hội nghị, hội thảo, hội chợ, các cuộc thi tay nghề, nhân rộng các điển hình tiên tiến, mở rộng quảng bá trên các phương tiện thông tin đại chúng, qua hệ thống mạng, website.

- **Thứ tư**, xây dựng và củng cố mạng lưới các văn phòng đại diện, văn phòng quản lý lao động trực thuộc cơ quan ngoại giao của VN ở nước ngoài, giao chỉ tiêu mở rộng thị phần, thị trường cho các văn phòng này, xem đó như là một nhiệm vụ hàng đầu, một tiêu chí đánh giá công tác hàng năm. Thông qua các văn phòng này nắm bắt các thông tin, thay đổi nhu cầu lao động, chính sách lao động... của các nước để có chính sách và các đối sách kịp thời phục vụ XKLD.

- **Thứ năm**, củng cố hệ thống các doanh nghiệp XKLD, xây dựng đội ngũ doanh nghiệp vững mạnh có đủ năng lực cạnh tranh trên thị trường lao động quốc tế; Tổ chức thường xuyên các cuộc khảo sát của các doanh nghiệp XKLD đến các thị trường tiềm năng để tìm kiếm các cơ hội cũng như nhu cầu lao động của các thị trường này. Tuy nhiên, các doanh nghiệp cần tiến hành khảo sát kỹ thị trường, nhất là thị trường mới, thận trọng trong việc lựa chọn đối tác nước ngoài, đàm phán ký kết hợp đồng cung ứng lao động, thẩm định kỹ các đơn hàng lao động.

- **Thứ sáu**, cần có chính sách sách hậu XKLD hợp lý, trong đó cần chăm lo và quan tâm đến thân nhân và gia đình người lao động để người lao động an tâm làm việc và chấp hành tốt nội quy, quy định tại nơi làm việc và đồng thời có chính sách khuyến khích hợp lý (chính sách ưu đãi đất đai, thuế, lãi suất...) nhằm hỗ trợ và tạo

cơ chế cho người lao động về nước có thể sử dụng hiệu quả tay nghề, kinh nghiệm và số vốn họ kiếm được khi còn làm việc ở nước ngoài, đồng thời tạo sự an tâm, tin tưởng cho số lao động sắp hết hạn hợp đồng sẵn sàng về nước đúng hạn tránh tình trạng sợ tái thất nghiệp tại quê

nhà, tránh tình trạng bỏ việc, gây phức tạp cho tình hình lao động VN ở nước sở tại và tạo thêm khó khăn trong việc ổn định và phát triển thị trường XKLD■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Nguyễn Thị Minh Hằng (2003), *Tăng cường quản lý nhà nước về xuất khẩu lao động ở nước ta*, Luận văn thạc sĩ, Học viện Hành chính Quốc gia.

TS. Nguyễn Thị Hồng Bích (2007), *Xuất khẩu lao động của một số nước Đông Nam Á: Kinh nghiệm và bài học*, NXB Khoa học - Xã hội, Hà Nội.

Tạp chí *Quản lý nhà nước*, số 8/2009

Tạp chí *Cộng sản*, số 207/2010

www.thesaigontimes.vn; www.nhandan.com.vn; www.dolab.gov.vn; và www.vneconomy.com.vn