

TIẾN trình toàn cầu hóa kinh tế đang là một xu thế tất yếu không thể đảo ngược. Bên cạnh những thời cơ mới do toàn cầu hóa kinh tế đem lại, đến nay vẫn còn quá nhiều lo lắng về các tác động tiêu cực của nó, nhất là trong phạm vi việc làm đối với người lao động và vấn đề điều chỉnh chính sách lao động hiện nay ở nước ta. Nhiều kết quả nghiên cứu đều cho rằng, dù mặt tích cực do quá trình toàn cầu hóa kinh tế đem lại là rất lớn, nhưng những mặt tiêu cực, thách thức cũng không nhỏ. Vấn đề là ở chỗ, biết tận dụng tốt những thời cơ mới và hạn chế tối đa những thách thức thì sẽ đem lại nhiều thành công cả về phương diện vĩ mô nền kinh tế, cũng như vi mô và ngay cả đối với bản thân người lao động. Vậy, cần có những điều chỉnh gì cả về thái độ của người lao động và chính sách lao động của Nhà nước để hạn chế tối đa những tác động tiêu cực.

1 - Những lo lắng về tác động tiêu cực của tiến trình toàn cầu hóa kinh tế

Khi xuất hiện lần đầu tiên năm 1962, thuật ngữ “toàn cầu hóa” mang nhiều ý nghĩa rộng hơn những nội hàm chỉ về kinh tế. Chính sự bùng nổ hàng loạt phát hiện trong khoa học và công nghệ là nguyên nhân thúc đẩy trái đất của chúng ta trở nên gần gũi, liên kết thành một khối hơn bao giờ hết so với trước đây. Nếu khoảng cách địa lý, không gian, thời gian từng củng cố tinh thần cục bộ, lãnh thổ và quốc gia, thì việc thu hẹp các khoảng cách nói trên là cơ sở để thế giới trở thành một chỉnh thể và khái niệm toàn cầu như một chỉnh thể trở nên có thể nhận thức được thuận lợi hơn bao giờ hết.

Vào cuối thế kỷ XIX, một bức điện gửi từ Luân Đôn sang Oa-sinh-ton DC mất 16 - 17 giờ, thì ngày nay, một khối lượng thông tin gấp

nhiều ngàn lần so với nội dung của một bức điện thường cũng chỉ truyền trong một vài giây giữa hai nơi. Vào năm 1930, ba phút điện thoại từ Niu-oóc sang Luân Đôn tốn 300 USD, nhưng nay chỉ cần 0,1 USD. Hơn thế nữa, một người đang sống ở châu Á mà vẫn có thể theo học một chương trình đại học ở Hoa Kỳ hay bất kỳ đâu đó trên hành tinh, truy cập tư liệu

Mấy vấn đề về điều chỉnh chính sách lao động trước xu thế toàn cầu hóa kinh tế

LÊ VINH DANH *

của các trang website như những thư viện trên toàn thế giới... Quốc gia và con người trở nên gần gũi, trở nên dễ trao đổi thông tin với nhau hơn bao giờ hết, và tình trạng cách biệt về không gian và thời gian dần dần trở nên mờ nhạt một cách tự nhiên trong đời sống.

Nhưng “toàn cầu hóa” được biết đến nhiều hơn, nhất là toàn cầu hóa về kinh tế - thương mại kể từ khi Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) ra đời năm 1995. Giống như mọi thực thể mới hình thành, nó được đón nhận với cả hai luồng ý kiến. Những quan điểm lạc quan thì nhìn thấy thế giới này đi dần đến chỗ thỏa thuận dỡ bỏ những rào cản thương mại nhằm cắt giảm chi phí so sánh giữa các quốc gia, tăng khối lượng thương mại quốc tế song phương và đa phương tiến tới mở rộng hiệu

* TS, Phó hiệu trưởng Đại học bán công Tôn Đức Thắng, thành phố Hồ Chí Minh

quả khai thác tài nguyên để phát triển điều kiện sống cho mỗi cá nhân. Trên thực tế, các nước vẫn đang ráo riết vận động trong những vòng đàm phán đa phương, song phương để gia nhập WTO, tiếp nối những nỗ lực phát triển thương mại quốc tế để thúc đẩy tăng trưởng và hiệu suất khai thác nguồn lực. Tuy nhiên, không phải mọi chuyện trong tiến trình ấy đều diễn ra suôn sẻ. Có nhiều ý kiến trái ngược, và ngay ở những nước giàu như Hoa Kỳ, công đoàn và nghiệp đoàn lại là thế lực phản đối toàn cầu hóa kinh tế khá mạnh với những lý do liên quan đến quyền lợi của người lao động trong cạnh tranh quốc tế và công ăn việc làm (toàn cầu hóa sẽ tạo điều kiện cho lao động rẻ của nước ngoài tràn vào làm người Mỹ có nguy cơ thất nghiệp nhiều hơn). Các nhà môi trường thì quan tâm đến việc bảo đảm không gian sống lành mạnh và bền vững; trong khi các nhà chính trị lo ngại ở một chừng mực nhất định chính sách quốc gia sẽ trở nên kém quyền lực do những sức ép của các thể chế có tính quốc tế.

2 - Nhu cầu điều chỉnh chính sách lao động

Nếu xét riêng đến vấn đề toàn cầu hóa kinh tế ảnh hưởng như thế nào đối với người lao động, câu hỏi đặt ra là, những lo ngại về việc làm và quyền lợi của người lao động có thực sự lớn như mọi người vẫn hình dung không? và chúng ta có thể làm được điều gì tốt trước các ảnh hưởng tất yếu của xu thế toàn cầu không?

Điều cần nhìn nhận trước tiên là xu thế toàn cầu hóa kinh tế không thể đảo ngược không phải đơn giản vì sức ép của khuynh hướng chung bên ngoài, mà là thực sự các nước có lợi ích dài hạn trong việc tham gia tiến trình toàn cầu và các thể chế toàn cầu về hợp tác kinh tế và thương mại. Vào những năm 50 của thế kỷ XX, xuất khẩu hàng hóa của các nước chỉ chiếm 8% GDP toàn cầu, đến năm 2002,

con số này là 19%, về số tuyệt đối đã tăng lên hàng ngàn lần ⁽¹⁾. Chính thương mại quốc tế đã xây dựng hành lang cho sự tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững trong nửa thế kỷ qua. Những nước đứng ngoài, "đóng cửa" nền kinh tế đều dễ rơi vào tình trạng tụt hậu nhanh chóng. Sự thất bại của một số nền kinh tế "đóng cửa" trong quá khứ, cũng như hiện tượng chậm tăng trưởng của các nước có hoạt động thương mại quốc tế kém phát triển như Mi-an-ma, Bắc Triều Tiên đã củng cố thêm suy nghĩ rằng toàn cầu hóa thương mại là bước phát triển tất yếu cho một hệ thống thương mại quốc tế hoàn chỉnh vì lợi ích bền vững của tất cả các bên. Nhưng những "tám gương" thất bại trong mở cửa nền kinh tế kiểu như Ac-hen-ti-na do vay nợ nhiều, sử dụng kém hiệu quả, không có chính sách hội nhập thích hợp... cũng không phải là không có.

Một nghiên cứu từ số liệu kinh tế ở 133 nước trong thời gian từ 1950 đến 1988 cho biết những nước tích cực tham gia vào tiến trình tự do hóa thương mại đều có tỷ lệ tăng trưởng cao hơn từ 1 đến 1,5% mỗi năm so với thời điểm trước đó khi chưa mở rộng thương mại quốc tế ⁽²⁾. Ích lợi của toàn cầu hóa đối với thương mại quốc tế và sau đó là tăng trưởng như thế là khá rõ.

Như trên đã phân tích, vấn đề của chúng ta là chọn một trong hai giải pháp: 1) tiếp nhận xu thế trên một cách chủ động nhất với sự chuẩn bị sẵn sàng các chính sách thay thế, 2) tiếp nhận dè dặt, bị động theo sức ép bên ngoài. Rõ ràng là một sự chuẩn bị tốt cho cái mới tỏ ra hiệu quả hơn là bị động, đối phó. Một khi đã xác định cần chuẩn bị tốt để tham gia tiến trình toàn cầu hóa, chúng ta sẽ thấy rằng các mối lo ngại về công ăn, việc làm và

(1) Theo: Anne O Krueger, Acting Managing Director, IMF, Address to the Graduate Institute of International Studies, Geneva, May 18, 2004

(2) Nguồn đã dẫn

quyền lợi của người lao động trong giai đoạn đầu của toàn cầu hóa kinh tế có thể giải quyết được bằng sự điều chỉnh chính sách một cách thích hợp.

Bản thân những lý luận phản đối toàn cầu hóa kinh tế bộc lộ nhiều điểm không thuyết phục do có vẻ như nó đã được xây dựng trên cơ sở những quyền lợi mang tính bộ phận. Trong khi người lao động và công đoàn ở các nước tư bản cho rằng toàn cầu hóa kinh tế với cạnh tranh quốc tế sẽ làm mất thị trường lâu nay của các doanh nghiệp nội địa, như vậy, làm mất công ăn, việc làm. Điều này có vẻ như đúng trên lý thuyết, nhưng thực tế chỉ ra rằng lượng lao động mất việc làm trong một ngành luôn sớm được cân bằng với sự tăng tuyển dụng ở những ngành khác, nhất là những ngành phát triển mới xuất hiện do tăng đầu tư của nước ngoài, mở mang nền kinh tế theo xu thế phân công lao động quốc tế.

Hơn nữa, nếu khả năng mất việc làm của một bộ phận lao động là lý do phải tiếp tục duy trì chủ nghĩa bảo hộ, làm chậm tiến trình tự do hóa thương mại, thì mặt thứ hai của vấn đề là chủ nghĩa bảo hộ sẽ làm giá hàng hóa sản xuất trong nước không những cao một cách không bình thường, mà còn không có động lực của cạnh tranh để áp dụng các tiến bộ khoa học, công nghệ để nhằm giảm chi phí sản xuất. Tình trạng lãng phí chung của cả nền kinh tế do chi phí cao thể hiện ở chỗ cả người tiêu dùng lẫn xã hội phải gánh chịu do chủ nghĩa bảo hộ tạo ra độc quyền thị trường có khi còn lớn hơn nhiều so với sự thiệt hại về quyền lợi của một nhóm các doanh nghiệp hay một bộ phận người lao động phải thay đổi cơ cấu sản xuất, phải đào tạo lại để thích nghi với nhu cầu lao động mới...

Các khảo sát cho thấy, cứ mỗi một chỗ làm được bảo vệ bằng chính sách bảo hộ trong ngành công nghiệp đường của Hoa Kỳ (trong

số 2.300 chỗ) tạo nên một chi phí tương đương 800.000 USD/năm. Nếu châu Âu bảo hộ cho ngành công nghiệp sản xuất hóa chất của họ trước những đối thủ cạnh tranh Hoa Kỳ, thì việc hạn chế nhập khẩu này tuy làm tăng thêm công ăn việc làm cho người lao động trong ngành hóa chất nội địa, nhưng mỗi công ăn việc làm tăng thêm này gây ra một thiệt hại xã hội tương đương 1.400.000 USD mỗi năm do giá hóa chất cao bất thường, tiền thuế tiêu dùng người dân phải gánh thêm và nhiều khía cạnh khác. Nếu cộng các thiệt hại xã hội do một ngành gây ra bởi chủ nghĩa bảo hộ, đóng cửa thị trường vì lý do bảo đảm công ăn, việc làm, rồi đem tài trợ cho hoạt động tái đào tạo và xúc tiến việc làm mới một khi xóa bỏ tất cả rào cản thương mại, đất nước có thể tạo ra việc làm được nhiều hơn, mà tính chất của đầu tư cho giáo dục và đào tạo rõ ràng bền vững hơn.

Kinh nghiệm ở nước Anh lại hoàn toàn ngược lại. Khi mở cửa bảo hộ, ngành ô-tô của nước Anh đã bị thu hẹp vì sự cạnh tranh của các hãng ô-tô do Nhật Bản đầu tư. Tuy nhiên, lượng công ăn việc làm trong ngành ô-tô không thay đổi bao nhiêu bởi lao động bị mất đi trong một số doanh nghiệp nội địa được bù đắp bởi sự tuyển dụng của các nhà máy do nước ngoài đầu tư. Trong khi đó có một ưu điểm ngày càng thể hiện rõ là các doanh nghiệp ô-tô nước Anh có động lực mới để đổi mới công nghệ, từng bước vượt qua được đối thủ cạnh tranh và đã tỏ ra hoạt động hiệu quả hơn nhiều so với thời kỳ còn duy trì chính sách bảo hộ.

Hơn nữa, trên thực tế, thiệt hại của một hay một số bộ phận lao động từ sự cạnh tranh quốc tế có thể bù đắp bằng hệ thống phúc lợi xã hội và chi phí cho việc này chỉ chiếm một phần nhỏ trong số những lợi ích mà tiến trình tự do hóa thương mại mang lại cho toàn thể cộng đồng.

Do vậy, để giải bài toán về khả năng thay đổi công ăn, việc làm và quyền lợi lao động trong quá trình toàn cầu hóa kinh tế hiện nay, *giải pháp khôn ngoan là điều chỉnh chính sách lao động nội địa* cho phù hợp với xu thế phát triển của toàn cầu, chứ không phải tiếp tục duy trì tình trạng bảo hộ thị trường cho một số ngành sản xuất và dè dặt với tiến trình toàn cầu hóa kinh tế.

3 - Một số khuyến nghị về chính sách lao động và đào tạo nguồn nhân lực

Trong các biến động kinh tế vĩ mô, người lao động luôn là chủ thể chịu tác động trực tiếp nhất, đặc biệt là lao động tại các nước đang phát triển, các nước thu nhập thấp do mặt bằng kiến thức và trình độ chuyên môn còn thấp so với chuẩn lao động quốc tế từ yêu cầu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Tính dễ bị tổn thương thường xảy ra khi họ trở nên khó tìm việc làm trong trường hợp bị đào thải khỏi guồng máy sản xuất. Hệ quả là họ dễ dàng rơi trở lại tình trạng nghèo đói do không còn nguồn thu nhập cá nhân.

Trong những công trình nghiên cứu về bảo trợ xã hội ở châu Á, nhiều ý kiến đã cho rằng, những người lao động càng nghèo, càng dễ bị tổn thương. Lý do chính là ở cái vòng luẩn quẩn: nghèo gắn liền với việc ít có khả năng tiếp cận các hình thức giáo dục. Giáo dục thấp, đến lượt nó, lại hạn chế khả năng tự điều chỉnh và thích ứng với các nhu cầu thực tế của xã hội về việc làm. Không có việc làm là người bạn đồng hành của nghèo đói... và biện pháp có hiệu quả để giải quyết tình trạng này là tập trung cho những chính sách tái đào tạo miễn phí từ phía các tổ chức xã hội và chính phủ.

Có điểm chúng ta dễ đồng ý là, nếu những người lao động thất nghiệp, do doanh nghiệp của họ không cạnh tranh được với các đại lý quốc tế xuất hiện từ tiến trình toàn cầu hóa kinh tế, có thể dễ dàng tìm việc làm ở nơi khác, thì quá trình toàn cầu ở phương diện này

sẽ hạn chế được tối đa các tác động tiêu cực. Như vậy, bài toán ở đây về mặt chính sách là làm sao để người lao động có khả năng tự xin việc, hoặc được hỗ trợ để có thể xin việc khác, chuyển đổi chỗ làm mới dễ dàng một khi họ bị mất việc làm ở nơi cũ do hệ quả cạnh tranh. Để tìm lời giải, đối với nền kinh tế Việt Nam hiện nay có 3 điểm mấu chốt phải đột phá:

- Nếu người lao động được đào tạo kỹ, có nhiều loại kỹ năng lao động khác nhau, thì khả năng tự thích nghi với hoàn cảnh của họ sẽ rất cao và việc tự xin một chỗ làm khác sẽ trở nên không quá khó khăn. Như vậy, chính sách đối với nhóm lao động này là những hỗ trợ trong xúc tiến việc làm mới và một chính sách trợ cấp thất nghiệp tạm thời phù hợp để họ yên tâm tìm việc. Phát triển các trung tâm dịch vụ việc làm và Quỹ hỗ trợ thất nghiệp do tái cơ cấu (giải quyết vấn đề thất nghiệp cơ cấu) sẽ là lời giải thích hợp về chính sách.

- Nhóm lao động thứ hai là nhóm những người có chuyên môn, nhưng lớn tuổi, khả năng tự đào tạo gian nan hơn, dẫn đến khả năng tái tìm việc làm mới gặp nhiều khó khăn hơn. Việc tổ chức đào tạo lại những kỹ năng phù hợp ngắn hạn để đưa họ vào làm việc trong những chương trình phát triển trung hạn, đòi hỏi nhân lực ít kỹ năng của Nhà nước như: phát triển đô thị, trồng lại rừng, xây dựng kết cấu hạ tầng, bảo vệ và giữ sạch môi trường biển, nạo vét sông, hay chỉnh trang đường phố... Đây là chính sách đã từng được áp dụng rất hiệu quả ở Thái Lan trong thời kỳ tỷ lệ thất nghiệp cao do khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á (1997 - 1998).

- Nhóm thứ ba là lao động thủ công trong những ngành sản xuất không đòi hỏi tay nghề cao. Đây là lực lượng đông đảo nhất trong những nước đang phát triển thu nhập thấp như Việt Nam và việc hỗ trợ xã hội cho họ cũng trở nên nan giải nhất. *Tái đào tạo và tái cấu trúc*

(Xem tiếp trang 39)

xã, huyện và tỉnh. Phát huy sáng kiến, năng động của địa phương, vai trò của các đoàn thể và người dân trong quá trình thực hiện.

Thứ hai, đối với 35 huyện miền núi nghèo nhất cần đưa vào kế hoạch đầu tư tập trung. Kinh nghiệm của Trung Quốc giải quyết vấn đề này rất thành công. Ở nước ta, thành phố Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Yên Bái... cũng đang có xu hướng giải quyết như trên. Đối với vùng đồng bào dân tộc ở Tây Nguyên, vận động và giao nhiệm vụ cho các lâm, nông trường quốc doanh; các đơn vị kinh tế của quân đội; làng kinh tế thanh niên giúp đồng bào với các hình thức phù hợp.

Thứ ba, cải tiến cơ chế huy động, phân bổ và quản lý nguồn lực theo hướng đa nguồn, coi trọng tại chỗ của từng địa phương; có chính sách phù hợp để thu hút các doanh nghiệp đầu tư vào miền núi, nhất là ưu đãi về đất, thuế; kêu gọi quốc tế, nhất là 8 tổ chức lớn: WB, ADB, DFID (Anh), IFAD, EU, SIDA (Thụy Điển), SIDA (Ca-na-da), Đức, tạo lực mạnh về tài chính cho các vùng nghèo.

Thứ tư, đổi mới hệ thống cơ chế quản lý theo hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các bộ, ngành trung ương, các địa phương. Tăng cường năng lực và thẩm quyền trong quản lý và điều hành thực hiện chương trình cho tỉnh; làm rõ quyền và trách nhiệm của người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo, khắc phục tư tưởng ỷ lại. Xây dựng cơ chế khuyến khích hộ, xã tự lực vươn lên thoát nghèo và huy động, sử dụng vốn có hiệu quả.

Thứ năm, tăng cường tuyên truyền, vận động nâng cao nhận thức của người dân; nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là ở cơ sở, cán bộ chuyên trách làm công tác giảm nghèo, cán bộ khuyến nông; tiếp tục duy trì cán bộ chuyên trách làm công tác xóa đói, giảm nghèo, cán bộ khuyến nông ở xã nghèo. Thiết lập hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá ở cả 4 cấp, bảo đảm tính khách quan, khoa học, góp phần chỉ đạo chương trình có hiệu quả hơn. □

MẤY VẤN ĐỀ...

(Tiếp theo trang 34)

vào *guồng máy sản xuất sau đào tạo là chính sách* từng được đưa ra ở Hoa Kỳ sau đại suy thoái 1929 - 1933, hay như ở Băng-la-đét tại những địa phương nghèo (3). Trong trường hợp Việt Nam, cần phát triển các trường cao đẳng cộng đồng tại các tỉnh nghèo, những trung tâm giáo dục chuyên nghiệp được chứng nhận của các hiệp hội nghề nghiệp quốc tế tại các thành phố... Đây là con đường tốt nhất để tái đào tạo, hoặc tạo điều kiện cho người lao động tự đào tạo mình. Song song với chính sách trên, phát triển tín dụng miễn lãi suất (trong một thời gian nhất định) cho người lao động vay tiền đi học lại là giải pháp bổ sung cần thiết, bởi lao động không có tay nghề thường là nghèo và ít có khả năng tài chính để tự trang trải việc học. Kế tiếp là chính sách tái cấu trúc trở lại lao động đã qua đào tạo vào hệ thống kinh tế thông qua công tác hỗ trợ xúc tiến việc làm.

Vai trò công đoàn xuất hiện trong việc phát triển các hoạt động hướng nghiệp trước khi quá trình tái cơ cấu xảy ra. Cũng cố Quỹ bảo hiểm xã hội. Sớm đưa cơ chế hoạt động của Quỹ bảo hiểm thất nghiệp vào cuộc sống nhằm giúp ổn định điều kiện sống của lao động trong thời gian họ được đào tạo hoặc chờ đợi tái cấu trúc. Một khi người lao động yên tâm trong việc đào tạo lại và tiếp cận thuận lợi với các hình thức đào tạo lại, đồng thời kiên trì tìm việc làm mới, thì khả năng tái hòa nhập vào đời sống xã hội sẽ trở nên rất cao cho dù có những tác động lớn của quá trình hội nhập. Nhờ đó, sẽ hạn chế tối đa những tác động tiêu cực của toàn cầu hóa kinh tế đối với lao động và việc làm. □

(3) Sarah Cook, Naila Kabeer, Gary Suwannarat: *Social Protection in Asia*. Har-Anand Publication, 2003