

CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA VIỆC NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT AN SINH XÃ HỘI ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

● HOÀNG KIM KHUYẾN

TÓM TẮT:

Bài viết tập trung chỉ ra và phân tích các cơ sở lý thuyết góp phần đề xuất những định hướng và giải pháp pháp lý khoa học, phù hợp về an sinh xã hội cho lao động khu vực kinh tế phi chính thức (KVKTCT).

Từ khóa: pháp luật an sinh xã hội, khu vực kinh tế phi chính thức, lao động, kinh tế chính thức.

1. Đặt vấn đề

Ngày nay KVKTCT được coi là thuật ngữ không đầy đủ nếu không muốn nhận định là gây hiểu nhầm và không có định nghĩa rõ ràng (kể cả về mặt pháp lý) thế nào là KVKTCT. Bởi vì chưa có một định nghĩa về KVKTCT đáp ứng tất cả các tiêu chuẩn thống kê về tính nhất quán, toàn diện, khả năng đo lường, sự hài hòa... Tuy nhiên, đây là khu vực phản ánh các khía cạnh năng động, không đồng nhất và phức tạp của các hoạt động cũng như hệ quả của sự khác biệt giữa các thể chế chính thức và phi chính thức. Đồng thời, KVKTCT (cùng với khu vực kinh tế chính thức - KVKTCT) đại diện cho một bộ phận của nền kinh tế, có thị trường lao động riêng và đóng vai trò quan trọng trong việc tạo việc làm, nơi có hoạt động sản xuất và tạo thu nhập cho người dân. Với cách tiếp cận như vậy, KVKTCT được hiểu như sau: *KVKTCT hay nền KTPCT (Informal economic) là khu vực tồn tại tất yếu, khách quan, có liên kết đáng kể với phần còn lại của nền kinh tế và là hoạt động kinh tế diễn ra bên ngoài các cấu trúc được quy định chính thức. Đây là khu vực dùng để chỉ tất cả các hoạt động kinh tế của người lao động (NLD) và các đơn vị kinh tế (bao gồm những*

chủ thể được pháp luật công nhận hoặc trên thực tế không được công nhận hoặc không được bao phủ bởi các thỏa thuận chính thức) tham gia sản xuất hàng hóa hoặc dịch vụ với mục tiêu chính là tạo ra việc làm và thu nhập cho mình hoặc những người liên quan (gọi tắt là hoạt động PCT). Trong đó, những NLD chưa được bao phủ bởi các chế độ bảo trợ xã hội và các đơn vị kinh tế chưa đăng ký, có trình độ thấp, ít hoặc không có sự phân công lao động, vốn ít và quy mô tổ chức nhỏ (hộ gia đình). Các quan hệ lao động chủ yếu là các quan hệ cá nhân, quan hệ họ hàng và các hoạt động của họ không nhất thiết là bất hợp pháp.

2. Quan điểm về sự tích hợp các lý thuyết liên quan đến KVKTCT

Thực tế cho thấy, sự phát triển và điều tiết của các hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức (KTPCT) đã trở thành một vấn đề quan trọng trong các chính sách của các tổ chức quốc tế và các quốc gia trên toàn thế giới. Hơn thế nữa, trong rất nhiều tài liệu nghiên cứu đã chỉ ra có 3 quan điểm chính về nguyên nhân xuất hiện, tồn tại của KVKTCT. Đó là quan điểm hiện đại hóa, quan điểm của chủ nghĩa tân Marxist (quan điểm của chủ nghĩa cấu trúc), quan điểm tân tự do. Mỗi

quan điểm được nhìn nhận KVKTPCT dưới nhiều lăng kính lý thuyết khác nhau, nhưng những quan điểm này đều cung cấp, giải thích đa chiều về sự tồn tại, phát triển, điều tiết của các hoạt động trong KVKTPCT. Tuy nhiên, với mô hình nghiên cứu tích hợp các quan điểm về KVKTPCT đã cung cấp sự hiểu biết tốt hơn về sự phức tạp của KVKTPCT và đã chứng minh rằng các lý thuyết đó không mâu thuẫn, không thay thế mà bổ sung cho nhau trong việc hiểu rõ hơn sự phát triển của các hoạt động trong KVKTPCT ở từng giai đoạn cụ thể. Ngoài ra, sự phát triển của KVKTPCT được thúc đẩy bởi nhiều lực lượng mà không thể giải thích đầy đủ bằng một lý thuyết duy nhất. Các lý thuyết đều có giá trị liên quan đến các yếu tố, thành phần cụ thể của KVKTPCT. Chẳng hạn, theo quan điểm hiện đại hóa, hệ thống kinh tế được chia thành hai thành phần rõ rệt: kinh tế chính thức (KTCT) và KTPCT. KTCT được coi là một hiện tượng thịnh vượng tương trưng cho sự phát triển, tiến bộ và hiện đại, trong khi KTPCT được coi là một hoạt động truyền thống biểu thị sự kém phát triển, lạc hậu và tiền hiện đại (Ví dụ: Liên quan đến người bán hàng trong không gian công cộng, theo quan điểm hiện đại hóa, họ cho rằng đó chính là chiến lược sinh tồn của những người thất nghiệp. Đây là quan điểm giải thích có hiệu quả về việc làm phi chính thức truyền thống). Lý thuyết tân Marxist giành được nhiều sự ủng hộ hơn khi cho rằng giữa KVKTPCT và KVKTCT có mối liên hệ với nhau; nền KTPCT có khả năng mở rộng theo quá trình CNH, HĐH một xu hướng mâu thuẫn với các giả định của quan điểm hiện đại hóa; mối quan hệ giữa các hoạt động trong KVKTPCT và sự phát triển kinh tế trong một quốc gia; nền KTPCT có khả năng phát triển hơn khi toàn cầu hóa ngày một nhanh bởi quá trình toàn cầu hóa sản xuất và thương mại đã kéo theo sự bùng nổ của các hoạt động thủ phụ và gia công phần mềm.

Như vậy, theo cách tiếp cận tích hợp các lý thuyết liên quan đến KVKTPCT cho thấy: sự xuất hiện và động lực phát triển của các hoạt động trong KVKTPCT chủ yếu gắn liền với các giai đoạn phát triển kinh tế, lực lượng xã hội, tình trạng thất nghiệp, sự di cư từ nông thôn ra thành thị và mức độ toàn cầu hóa của các nền kinh tế của mỗi quốc gia trong bối cảnh, giai đoạn cụ thể. Đây chính là cơ sở để Nhà nước xây dựng các

phương pháp tiếp cận chính sách phù hợp, điều chỉnh tốt hơn các hoạt động của KVKTPCT theo hướng có lợi cho quá trình đô thị hóa đang diễn ra và ổn định xã hội. Hay nói cách khác, các hoạt động của KVKTPCT sẽ luôn tồn tại cùng với quá trình đô thị hóa vì chúng có cấu trúc gắn liền với quá trình hiện đại hóa và toàn cầu hóa đang diễn ra trong các quốc gia. Vì thế, Nhà nước không nên phản ứng mạnh mẽ, loại trừ đối với các hoạt động đang diễn ra trong KVKTPCT (ví dụ như hoạt động bán hàng rong trên đường phố...). Đồng thời, Nhà nước cần nhìn nhận các hoạt động trong KVKTPCT luôn song hành với tăng trưởng kinh tế (tức sự phát triển kinh tế của quốc gia không nhất thiết dẫn đến sự tiêu vong các hoạt động của KVKTPCT), bởi KVKTPCT và KVKTCT có mối liên hệ, tiền đề cho nhau, luân chuyển lẫn nhau.

3. Học thuyết về nhu cầu

Maslow là một nhà khoa học xã hội nổi tiếng đã xây dựng học thuyết về nhu cầu của con người vào những năm 1950. Lý thuyết của ông nhằm giải thích những nhu cầu nhất định của con người cần được đáp ứng như thế nào để một cá nhân hướng đến cuộc sống lành mạnh và có ích cả về thể chất lẫn tinh thần. Đồng thời, lý thuyết của ông giúp cho sự hiểu biết của chúng ta về những nhu cầu của con người bằng cách nhận diện một hệ thống thứ bậc các nhu cầu. Ông đã chỉ ra các loại nhu cầu khác nhau của con người, căn cứ theo tính đòi hỏi của nó và thứ tự phát sinh trước sau của chúng để quy về 5 loại sắp xếp thành thang bậc về nhu cầu của con người từ thấp đến cao như sau: *Nhu cầu sinh lý* → *Nhu cầu về an toàn hoặc an ninh* → *Nhu cầu về quan hệ và được thừa nhận (tình yêu và sự chấp nhận)* → *Nhu cầu được tôn trọng* → *Nhu cầu phát huy bản ngã*. Qua lý thuyết nhu cầu của Maslow, nhà làm luật đã hiểu được con người có nhiều nhu cầu khác nhau bao gồm cả nhu cầu vật chất và nhu cầu tinh thần. Theo đó, bất cứ chủ thể nào trong xã hội cũng cần được yêu thương, được thừa nhận, được tôn trọng, có cảm giác an toàn, được phát huy và tự chứng tỏ năng lực bản thân,...

Do đó, trong các quyết sách của mình, liên quan đến lao động KVKTPCT, Nhà nước cần phải nhìn nhận sự tồn tại khách quan và tính đến nhu cầu, đặc điểm của họ để điều chỉnh cho phù hợp, công bằng. Bởi lẽ, tất cả các lao động trong KVKTPCT đều có chung một điểm là dễ bị tổn

thương. Biểu hiện là họ phải tiếp xúc với các công việc mà không được đảm bảo về điều kiện làm việc, bị hạn chế tiếp cận với các biện pháp bảo vệ về an toàn, y tế,... Hơn thế nữa, trên thực tế hiện nay, đang có sự bỏ sung, luân chuyển lẫn nhau giữa việc làm chính thức và việc làm phi chính thức ngay tại các quốc gia. Tính phi chính thức không phải là sự lựa chọn của các cá nhân họ mà do chính các quy định hoặc chính sách quản lý sản xuất, dịch vụ hoặc việc sử dụng không gian công cộng dẫn dắt các cá nhân vào hệ thống phi chính thức. Vấn đề thực sự hiện nay là thiếu sự công nhận về thể chế, dù là lao động tại gia hay giúp việc gia đình, thu mua vật liệu hay bán hàng rong, đều là những hoạt động có sự tham gia rất đông lực lượng LĐPCT. Các chính sách công trong lĩnh vực việc làm và bảo trợ xã hội khi xây dựng cần phải tính đến những lao động thuộc KVKTPCT này.

4. Lý thuyết về quyền con người

Quyền con người (nhân quyền) là các quyền mà mỗi con người đều có đơn giản là vì họ là con người. Nhân quyền là của mọi người và bình đẳng cho mọi người. Theo triết lý đó, người lao động trong KVKTPCT là con người và là công dân trong một quốc gia thì quyền con người phải được bảo vệ, bảo đảm một cách bình đẳng. Từ trước đến nay, lao động trong KVKTPCT phần lớn là lao động nữ, tập trung làm những công việc được trả lương thấp hoặc có thu nhập không ổn định, dễ bị tổn thương nhất, họ làm rất nhiều các công việc, ngành nghề khác nhau như người bán hàng, thợ may, thợ hàn, thợ mộc, thợ cơ khí, chủ cửa hàng quần áo nhỏ, thợ thủ công, người buôn bán trái cây và rau... các hoạt động của họ không phải là bất hợp pháp. Họ lao động chân tay; thường chịu bạo lực về thể chất, tình dục, bị giới hạn các quyền (ví dụ như quyền được tự do kinh doanh trong không gian công cộng khi nhà nước phong tỏa khu vực, địa điểm đó vì lý do Covid-19), họ bị tước mất sự bảo vệ của pháp luật bởi không có các hợp đồng lao động chính thức... Chính vì thế, nhu cầu chính đáng của những lao động KV KTPCT là được công nhận về công việc mà họ đang làm để họ nuôi sống bản thân, gia đình và góp phần đưa đất nước phát triển. Để làm được điều này cần một chính sách thừa nhận và điều chỉnh các hoạt động của KVKTPCT cũng như cung cấp một môi trường pháp lý về nơi làm việc, điều kiện làm việc

tốt cho các lao động KVKTPCT. Hay nói cách khác, người lao động KVKTPCT hy vọng pháp luật công nhận và tôn trọng các quyền kinh tế, xã hội và những nỗ lực của chính họ vì quyền của lao động KVKTPCT chính là quyền của con người. Chẳng hạn như đối với phụ nữ trong KVKTPCT, họ có quyền được đảm bảo việc làm, được trả lương bình đẳng, điều kiện làm việc tốt, được tôn trọng và không bị bạo lực và quấy rối tại nơi làm việc, được tiếp cận với các kỹ năng, đào tạo phù hợp và được hỗ trợ chăm sóc sức khỏe. Các quốc gia trong các chính sách nên bảo đảm, cân nhắc, ưu tiên quyền của phụ nữ trong cả KVKTPCT và KVKTCT như sau: Đảm bảo phụ nữ không bị bạo lực và quấy rối; Nhận biết, giảm thiểu và phân bổ lại các công việc không được trả lương và công việc gia đình; Phá vỡ quan điểm công việc của “phụ nữ” và “nam giới”; Đảm bảo tất cả lao động nữ có thể được hưởng các quyền của họ, không bị phân biệt đối xử, kể cả lao động phi chính thức; Hỗ trợ hành động và tổ chức tập thể của phụ nữ. Riêng đối với lao động nữ trong KVKTPCT, các quốc gia tăng cường đầu tư để “đảm bảo khả năng tiếp cận phổ cập với các dịch vụ chăm sóc trẻ em, người khuyết tật và người cao tuổi với giá cả phải chăng và chất lượng cao, đảm bảo khả năng tiếp cận của cả lao động trong KVKTPCT và những người không đạt tiêu chuẩn các hình thức việc làm”, “đảm bảo NLD trong KVKTPCT được tiếp cận với các quyền và quyền lợi tại nơi làm việc, bao gồm quyền tiếp cận với bảo trợ xã hội, chăm sóc sức khỏe, nghỉ phép có lương và các điều khoản về sức khỏe và an toàn nghề nghiệp và “xóa bỏ mọi phân biệt đối xử với lao động nữ nhập cư”, bao gồm cả trong các chính sách di cư và Luật Việc làm. Như vậy, “một thế giới hiện thực hóa quyền làm việc của phụ nữ sẽ không chỉ mang lại lợi ích cho phụ nữ mà sẽ nâng cao tất cả”.

5. Lý thuyết về sự thay đổi

Từ những năm 1980, các nhà kinh tế học bắt đầu phát triển các mô hình lý thuyết về khu vực phi chính thức. Hầu hết các mô hình đó đều dựa trên mô hình kinh tế kép của Harris-Todaro (1970) về di cư nông thôn - thành thị. Mô hình Harris-Todaro giải thích rằng quyết định di cư từ khu vực nông thôn ra thành thị dựa trên sự kỳ vọng về chênh lệch thu nhập giữa 2 khu vực, chứ không chỉ dựa trên chênh lệch về tiền lương. Tuy nhiên, đến giai đoạn hiện nay, các nhà hoạch định

chính sách, các tổ chức học thuật, NLD và người sử dụng lao động thừa nhận rằng tỷ lệ phát triển KTPCT cao là một thách thức lớn đối với phát triển bền vững. Điều này được ghi nhận trong các Mục tiêu Phát triển Bền vững được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua vào tháng 9/2015, đặc biệt là Mục tiêu 8 về “Khuyến khích tăng trưởng kinh tế bền vững, bao trùm, liên tục; tạo việc làm đầy đủ, năng suất và việc làm tốt, thỏa đáng cho tất cả mọi người”. Mục tiêu 8.3 nhằm thúc đẩy các chính sách phát triển/định hướng hỗ trợ các hoạt động sản xuất, tạo việc làm tốt, khởi nghiệp, sáng tạo và đổi mới, vừa khuyến khích chính thức hóa và tăng trưởng các doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa, bao gồm thông qua tiếp cận các dịch vụ tài chính “nhằm thúc đẩy chính thức hóa, và chính thức hóa được đưa vào như một điều kiện để đạt được tiến bộ trong SDG. Chỉ số 8.3.1: Tỷ lệ việc làm phi chính thức trong các việc làm phi nông nghiệp, theo giới tính. Quá trình chuyển đổi sang hình thức cũng góp phần vào các mục tiêu phát triển bền vững khác như Mục tiêu 1: Xóa đói giảm nghèo dưới mọi hình thức ở mọi nơi (tất cả các mục tiêu), Mục tiêu 5: Đạt được bình đẳng giới và trao quyền cho tất cả phụ nữ và trẻ em gái (mục tiêu 5a, 5.4 và 5.5), Mục tiêu 10: Giảm bất bình đẳng trong và giữa các quốc gia (mục tiêu 10.2 và 10.4) và Mục tiêu 16: Thúc đẩy các xã hội hòa bình và hòa nhập để phát triển bền vững, cung cấp quyền tiếp cận công lý cho tất cả mọi người và xây dựng các thể chế hiệu quả, có trách nhiệm và bao trùm ở tất cả các cấp (mục tiêu 16.3). Để giải quyết thách thức này, tiêu chuẩn lao động của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) được thông qua vào năm 2015 - Khuyến nghị số 204 về Chuyển đổi từ nền KTPCT sang nền KTCT. Đây là công cụ quốc tế đầu tiên đề cập cụ thể đến nền KTPCT. Khuyến nghị của ILO hướng dẫn và cung cấp cho các bên (chính phủ, tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động) về cách tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển đổi từ nền KTPCT sang nền KTCT. Cụ thể: Khuyến nghị yêu cầu chính sách trước mắt của

các quốc gia cần có cách tiếp cận đa chiều, bao trùm để thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền KTCT. Hay nói cách khác, đưa các hoạt động từ nền KTPCT sang nền KTCT có nghĩa là các cấu thành của KVKTPCT phải được khai báo đầy đủ, được pháp luật điều chỉnh và nhà nước phải có cơ chế, biện pháp bảo vệ hiệu quả. Theo đó, đảm bảo rằng những người làm việc trong khu vực KTPCT được pháp luật thừa nhận quyền, được bảo đảm an sinh xã hội (không bị loại trừ khỏi bảo hiểm xã hội), có tổ chức đại diện và có tiếng nói trong các quyết sách của nhà nước. Đối với các đơn vị kinh tế trong KVPCT, chính thức hóa có nghĩa là đưa họ tuân theo các quy định có lợi, tức quy định có lợi cho họ và đặt ra các nghĩa vụ mà họ phải đáp ứng. Bao gồm việc mở rộng phạm vi các quy định về tài chính, lao động, an sinh xã hội mà không căn cứ vào quy mô, lĩnh vực hoạt động, sự công nhận hoặc đăng ký hay không.

Như vậy, sự chuyển đổi các hoạt động trong nền KTPCT sang nền KTCT không phải là một mục tiêu mà là một điều kiện cần thiết để đạt được những mục tiêu rất quan trọng khác. Nếu không chính thức hóa, khả năng NLD trong KVKTPCT được tiếp cận công việc tử tế vẫn là một ảo tưởng. Chính thức hóa làm giảm nghèo đói và dẫn đến bình đẳng hơn giữa mọi người. Việc chính thức hóa các doanh nghiệp sẽ đảm bảo việc tăng năng suất và tiếp cận thị trường tốt hơn, góp phần vào sự bền vững của các doanh nghiệp và thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng trên thị trường quốc gia và quốc tế. Việc chính thức hóa doanh nghiệp cũng là điều kiện để có được sự bảo vệ đầy đủ về lao động và xã hội đối với NLD mà họ sử dụng. Hiểu theo nghĩa rộng hơn, chính thức hóa mang lại lợi ích cho toàn xã hội, vì nó nâng cao phạm vi hoạt động của nhà nước, đặc biệt là bằng cách cho phép tăng nguồn thu công và tăng cường pháp quyền. Nó cũng góp phần tạo ra sự công bằng hơn cho các thành viên trong xã hội. Hơn nữa, hỗ trợ của Chính phủ trong thời gian khủng hoảng, chẳng hạn như đại dịch Covid-19, được tạo điều kiện thuận lợi đáng kể khi họ ở trong nền KTCT ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

1. ILO (2013), The KILM 8 employment in the informal economy, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_422437.pdf

2. Rajesh Raj SN, Kunal Sen. (2016). Theoretical Perspectives on the Informal Economy. Retrieved from: <https://academic.oup.com/book/25518/chapter-abstract/192760607?redirectedFrom=fulltext&login=false>
3. Gengzhi Huang, Desheng Xue, Bo Wang. (2020), Integrating Theories on Informal Economies: An Examination of Causes of Urban Informal Economies in China. Retrieved from: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/7/2738/htm>
4. Maslow theory of motivation. Retrieved from: <https://www.project-management-skills.com/maslow-theory-of-motivation.html>
5. Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (2008), *Tóm lược về quyền con người*, tr 1.
6. ILO (2019), *Công ước số 190 của ILO về Chăm dứt Bạo lực và Quấy rối tại nơi làm việc năm 2019*.
7. Aquino L. Espíndola, Jayson J. Silveira, T. J. P. Penna. (2006). A Harris-Todaro Agent-Based Model to Rural-Urban Migration. *Brazilian Journal of Physics*, 36(3A, September, 2006).

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

8. UN (2015), Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững (Sustainable Development Goals - SDG), <https://sdgs.un.org/2030agenda>
9. UN (2000), Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (Millennium Development Goals - MDGs), <https://www.un.org/millenniumgoals/>
10. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 về việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững*.

Ngày nhận bài: 15/8/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 5/9/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 15/9/2022

Thông tin tác giả:

TS. HOÀNG KIM KHUYÊN

Viện Nhà nước và Pháp luật

THEORETICAL BASIS FOR RESEARCHING SOCIAL SECURITY REGULATIONS FOR EMPLOYEES IN THE INFORMAL ECONOMY

● Ph.D **HOANG KIM KHUYEN**

Institute of State And Law

ABSTRACT:

This paper analyzes and points out theories to propose scientific and appropriate legal orientations and solutions on ensuring social security for workers in the informal economy sector.

Keywords: law on social security, informal economy, labor, formal economy.