

KHU VỰC PHI CHÍNH THỨC Ở CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN

NGUYỄN HOÀI SƠN*

Tóm tắt: Bài viết phân tích mối quan hệ giữa khu vực phi chính thức với việc làm phi chính thức và nghèo đói. Theo tác giả, khu vực kinh tế này không biến mất cùng với công nghiệp hóa và tăng trưởng cao ở các nước đang phát triển theo như những dự đoán trước đây hay không; hiện tại đang có sự thiếu hụt của các chương trình an sinh xã hội cho khu vực phi chính thức và vai trò của khu vực xã hội dân sự đối với việc thực hiện an sinh xã hội cho lao động phi chính thức ở các nước đang phát triển hiện nay.

Từ khóa: Khu vực phi chính thức, việc làm phi chính thức, kinh tế phi chính thức, nghèo đói, an sinh xã hội, các nước đang phát triển.

Mở đầu

Nghiên cứu khu vực phi chính thức ở các nước đang phát triển là một đề tài học thuật hấp dẫn trong khoảng năm thập niên trở lại đây. Khái niệm *khu vực phi chính thức* lần đầu tiên được sử dụng bởi Keith Hart (nhà nhân học xã hội) vào năm 1971 khi nghiên cứu về cơ hội thu nhập phi chính thức và lao động đô thị ở Ghana. Điểm chính trong nghiên cứu của Hart là những người mới gia nhập thị trường lao động tại đô thị bắt buộc phải tìm kiếm những việc làm trong khu vực không được tổ chức do thiếu trình độ, kỹ năng và cả cơ hội.

Thuật ngữ này giành được nhiều sự quan tâm hơn trong giới nghiên cứu hơn sau cuộc khảo sát của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) về lao động việc làm ở Kenya năm 1972. ILO sau đó đã phát triển khung khái niệm và qui tắc cho việc thu thập dữ liệu về khu vực phi chính thức và giới thiệu vào năm 1993. Theo định nghĩa của tổ chức này, khu

vực phi chính thức bao gồm *khu vực kinh tế phi chính thức* và *việc làm phi chính thức*. Tuy nhiên, do tính phức tạp của thị trường lao động ở các nước đang phát triển, định nghĩa khái niệm *khu vực phi chính thức* đến nay vẫn đang là một điểm nóng trong các tranh luận của các nhà kinh tế học, xã hội học, luật học,...

Một mặt, khu vực này hiện nay đang giữ vai trò chính trong tăng trưởng của nhiều nước, tạo ra hầu hết việc làm cho thị trường lao động. Nhiều ý kiến cho rằng, khu vực này còn giống như “*vùng đệm*” làm giảm thiểu các tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu từ năm 2008. Mặt khác, việc làm trong khu vực phi chính thức có tính chất thiếu ổn định, thu nhập của người lao động thấp, thiếu hụt các chương trình an sinh xã hội. Bên cạnh đó nhiều bằng chứng nghiên cứu cho thấy tình

(*) Viện Xã hội học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

trạng phi chính thức liên quan chặt chẽ với nghèo, di dân và các vấn đề xã hội.

Các thảo luận học thuật về khu vực này hiện nay xoay quanh ba vấn đề chính là việc làm phi chính thức, tình trạng nghèo và an sinh xã hội. Trong bài viết này, phần thứ nhất phân tích mối quan hệ giữa khu vực phi chính thức và việc làm phi chính thức, góp phần trả lời câu hỏi liệu chăng khu vực kinh tế này có biến mất cùng với công nghiệp hóa thành công theo như những dự đoán trước đây hay không; phần thứ hai bàn về mối liên hệ giữa tình trạng phi chính thức và nghèo đói; phần thứ ba nói về vai trò chính của khu vực xã hội dân sự trong việc đảm bảo an sinh cho lao động phi chính thức ở các nước đang phát triển.

1. Khái niệm khu vực phi chính thức

Ranh giới để phân biệt giữa việc làm chính thức và việc làm phi chính thức là rất mờ nhạt. Đây là nguyên nhân của tình trạng sử dụng nhiều quan điểm khác nhau, thậm chí là đối lập khi đo lường và phân tích về khu vực phi chính thức ở các nước đang phát triển. Trong đó nổi lên ba trường phái chính nghiên cứu về khu vực phi chính thức là Trường phái theo thuyết nhị nguyên, Trường phái cấu trúc và Trường phái pháp lý.

Trường phái nhị nguyên (trường phái lâu đời nhất) cho rằng, khu vực phi chính thức là một tập hợp các hoạt động kinh tế được thực hiện bởi cá nhân nhằm mục tiêu đảm bảo đời sống và thu nhập cho hộ gia đình thông qua việc tạo ra công ăn việc làm cho chính bản thân họ. Những công việc này thường có năng suất và thu nhập thấp, sử dụng

nhiều lao động và kỹ thuật sản xuất lạc hậu và được tổ chức bởi lực lượng lao động không có tay nghề trong các đơn vị sản xuất kinh doanh nhỏ. Theo cách tiếp cận này, Harris và Todaro (1972) cho rằng người lao động nghèo bị buộc phải làm việc trong khu vực phi chính thức do khu vực chính thức không tạo đủ việc làm để đáp ứng nhu cầu của thị trường lao động.

Trường phái cấu trúc (hay còn được gọi là “thuyết maxit”) nhấn mạnh quan hệ phụ thuộc qua lại giữa hai khu vực chính thức và phi chính thức. Khu vực phi chính thức cung cấp lao động và sản phẩm giá rẻ cho các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức, đồng thời làm tăng tính linh hoạt và khả năng cạnh tranh kinh tế. Nói cách khác, các đơn vị sản xuất kinh doanh trong khu vực phi chính thức tham gia vào công đoạn gia công trong chu trình sản xuất của các doanh nghiệp lớn trong khu vực chính thức.

Trường phái pháp lý được nhà kinh tế học người Peru, Hernando De Soto (1989) đề cập trong cuốn sách của ông mang tên *Con đường khác*. Theo trường phái này, nhiều lao động phi chính thức lựa chọn khu vực này để tránh các thủ tục nhà nước bó buộc và không hiệu quả. Khu vực phi chính thức được tạo nên từ các doanh nghiệp siêu nhỏ, hoạt động phi chính thức nhằm né tránh các chi phí về đăng ký kinh doanh, thuế và bảo hiểm. Việc lựa chọn vị thế phi chính thức là tự nguyện nhiều hơn là bắt buộc. Việc gia nhập khu vực phi chính thức dựa trên cả sở thích cá nhân và các đặc điểm của từng loại công việc. Trong suốt ba thập

kỹ, tính tự nguyện hay bắt buộc của tình trạng phi chính thức trở thành trung điểm của nhiều tranh luận học thuật.

Theo chúng tôi, khu vực phi chính thức là toàn bộ các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh tư nhân phi nông nghiệp, không có đăng ký kinh doanh và cung cấp các sản phẩm và dịch vụ phục vụ thị trường. Việc làm phi chính thức là việc làm trong khu vực phi chính thức và việc làm trong khu vực chính thức nhưng không có chế độ bảo hiểm và phúc lợi.

Do thông tin từ các cuộc điều tra hộ gia đình không đầy đủ, trong trường hợp người lao động độc lập, tính chất chính thức/phi chính thức của họ được trực tiếp xác định bởi các đặc điểm của doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh: *người lao động độc lập và người sử dụng lao động phi chính thức là những người làm việc trong các doanh nghiệp thuộc khu vực phi chính thức*. Việc phân loại người lao động theo tình trạng việc làm (thuộc về khu vực chính thức hay phi chính thức, việc làm chính thức hay phi chính thức) phù hợp hơn việc phân loại theo hình thức có hưởng lương hay không. Do vậy, người lao động làm việc cho gia đình và không hưởng lương được coi là đồng thời thuộc về khu vực phi chính thức và việc làm phi chính thức.

2. Khu vực phi chính thức và việc làm phi chính thức

Hiện nay khu vực phi chính thức và việc làm phi chính thức là hình thức hội nhập phổ biến nhất vào thị trường lao động của các nước đang phát triển. Vào thời điểm 1999/2000, khu vực phi chính

thức đóng góp trung bình 42% tổng GDP của 23 nước thuộc khu vực Châu Phi, 41% khu vực Nam Mỹ (18 nước) và 29% ở khu vực Châu Á (26 nước). Vai trò của khu vực này trong nền kinh tế liên tục tăng lên từ giai đoạn đó cho đến nay. Ở Ấn Độ, khu vực kinh tế phi chính thức hiện nay đang đóng góp khoảng 62% GDP, 50% tiết kiệm và 40% xuất khẩu quốc gia đồng thời tạo ra hơn 90% số việc làm trong thị trường lao động.

Các dữ liệu thống kê của ILO cũng cho thấy việc làm phi chính thức chiếm tỷ trọng khá cao trong tổng số việc làm ở các quốc gia đang phát triển. Việc làm phi chính thức ở các khu vực Châu Á, Châu Phi và Châu Mỹ La tinh hầu hết chiếm tới trên 50% tổng số việc làm. Năm 2004, việc làm phi chính thức ở Ấn Độ chiếm 83,5% tổng số việc làm quốc gia. Trong khi đó con số này ở Mali (2004) là 81,8% và Bolivia (một quốc gia ở Nam Mỹ) là 75,1% (2006). Các nước đang phát triển ở Châu Âu có tỷ trọng việc làm phi chính thức thấp hơn các khu vực khác.

Tình trạng phổ biến của việc làm phi chính thức trong mọi lĩnh vực và hoạt động sản xuất kinh doanh ở các nước đang phát triển được lý giải rằng khu vực kinh tế phi chính qui không cung ứng đủ nhu cầu về việc làm. Người lao động, đặc biệt là lao động chưa qua đào tạo, buộc phải gia nhập hoặc tự thành lập các cơ sở sản xuất kinh doanh nhỏ lẻ hơn là được quyền lựa chọn để làm việc đó.

Ngay cả trong khu vực chính thức, việc làm phi chính thức cũng tồn tại dưới nhiều hình thức và tên gọi khác nhau như việc làm ngầm, việc làm ngoài

giờ, việc làm thêm... Những dữ liệu của ILO cho biết, có đến 10/38 quốc gia có tỷ lệ người làm việc phi chính thức không thuộc khu vực phi chính thức cao hơn 20%. Sở dĩ, ranh giới giữa khu vực chính thức và phi chính thức không rõ ràng là do có sự liên kết chặt chẽ của các doanh nghiệp siêu nhỏ. Các doanh nghiệp này thông qua hoạt động gia công thuê đã bén rễ vào qui trình sản xuất của các doanh nghiệp trong khu vực kinh tế chính thức.

Hiện nay, khu vực phi chính thức cung cấp nguồn nhân công, nguyên liệu, sản phẩm đầu vào giá rẻ, đặc biệt là trong hoạt động sản xuất, xuất khẩu sản phẩm thủ công nghiệp (dệt may, đồ gốm, đồ gỗ...) ở các nền kinh tế đang phát triển. Ở các nước Châu Á và Châu Mỹ La tinh đạt mức tăng trưởng cao, khu vực phi chính thức tham gia hoàn toàn vào tiến trình đi lên của nền kinh tế thông qua các liên kết hoạt động gia công thuê cho các doanh nghiệp xuất khẩu. Bằng chứng này cho thấy, khu vực phi chính thức chưa có dấu hiệu thu hẹp khi kinh tế tăng trưởng. Một giả thuyết khác đặt ra là, mức độ tăng trưởng ở các nước nói trên chưa đủ để cắt giảm dần số việc làm và qui mô của kinh tế phi chính thức.

Có giới hạn nào cho sự gia tăng tình trạng việc làm trong khu vực phi chính thức? Đây là một câu hỏi quan trọng. Nghiên cứu của Francisco Verdera ở Nam Mỹ cho thấy, việc làm phi chính thức đã trở thành một hiện tượng đạt quy mô rất lớn tại tất cả các quốc gia Nam Mỹ từ năm 1970 đến nay. Giai đoạn 1970 - 1974, số việc làm phi chính

thức ở khu vực đô thị tăng từ 34,9% lên 40,6%. Bước sang giai đoạn 1975 - 1979, có mức ổn định tạm thời với khoảng 40% việc làm đô thị. Tỷ lệ việc làm phi chính thức ở khu vực đô thị đạt cao nhất 52,5% vào năm 2004.

Cũng cần lưu ý rằng việc làm phi chính thức ở khu vực Nam Mỹ bị chi phối bởi hai nhân tố chính là nhân khẩu học và biến động kinh tế. Giai đoạn từ 1970 đến 1991, do tăng ổn định số dân trong độ tuổi lao động nên nguồn cung lao động của các quốc gia này khá dồi dào trong khi thị trường lao động ở khu vực chính quy lại không có được sự phát triển tương ứng. Giai đoạn thứ hai, từ sau năm 2000, khủng hoảng kinh tế và nợ công ở nhiều nước (như Argentina, Chile) hay sự tăng trưởng nóng (như ở Brazil) đã khiến nhu cầu việc làm tăng cao. Hệ quả là khu vực phi chính thức ngày càng mở rộng để đáp ứng đòi hỏi gay gắt về việc làm của người lao động. Trong thời gian tới, việc làm phi chính thức theo dự báo ở Nam Mỹ có xu hướng chậm lại và qui mô sẽ giảm dần tùy thuộc vào tình hình của mỗi quốc gia.

Một nghiên cứu của Xavier Oudin ở Thái Lan lại cung cấp một lý giải khác về sự ảnh hưởng của nhân tố văn hóa đến tình trạng việc làm phi chính thức. Nghiên cứu này giải thích tại sao việc làm phi chính thức vẫn tồn tại song song với hình thái tăng trưởng dựa trên đầu tư công nghiệp, dịch vụ và sự phát triển của việc làm được trả lương. Trong suốt bốn thập kỉ tăng trưởng kinh tế nhanh ở Thái Lan, thị trường lao động đã thay đổi đáng kể, trong đó số việc làm hưởng

lương phình lên đáng kể song việc làm phi chính thức vẫn tồn tại dai dẳng mà không mất đi. Khu vực phi chính thức ở quốc gia này không vận hành theo mô hình “phòng chờ” cho nhân công mong muốn chuyển sang doanh nghiệp chính thức giống như nhiều quốc gia khác. Người lao động muốn được làm việc độc lập, tự tổ chức sản xuất kinh doanh thay vì làm thuê cho các công ty, doanh nghiệp được trả lương và hưởng các chế độ an sinh xã hội. Đặc điểm văn hóa chính là biến số chi phối mạnh nhất đối với nhiều lao động ở Thái Lan có xu hướng xây dựng một lối sống dựa trên sự độc lập, gần gũi gia đình và sự gắn bó với quê hương. Sẽ khó có thể hiểu được vì sao khu vực phi chính thức vẫn tồn tại ngay cả khi hoàn cảnh kinh tế thuận lợi cho sự phát triển của việc làm hưởng lương nếu không hiểu được các khía cạnh văn hóa này. Do đó, sự dịch chuyển lao động từ khu vực chính thức sang khu vực phi chính thức vẫn tiếp tục diễn ra trong nhiều năm trở lại đây.

Như vậy, việc làm phi chính thức và khu vực phi chính thức đã không biến mất cùng với công nghiệp hóa thành công hay tăng trưởng cao theo như nhiều dự đoán trước đây. Làm việc ở khu vực này có thể là sự lựa chọn thực sự và thận trọng của người lao động, chứ không chỉ đơn thuần là một sự lựa chọn ép buộc do thiếu cơ hội việc làm trong khu vực chính quy hiện đại. Các nghiên cứu cho thấy, khu vực phi chính thức không giảm một cách có hệ thống cùng với sự tăng trưởng ở các nước đang phát triển. Ngay cả ở các nước phát triển, theo nhiều nhà xã hội học

cho biết, vẫn còn có khu vực phi chính thức nhưng với quy mô nhỏ. Sự biến động của khu vực phi chính thức được quyết định bởi sự đan xen của các yếu tố nhân khẩu học, kinh tế - xã hội và văn hóa trong bối cảnh cụ thể của mỗi quốc gia. Ở các nước thuộc khu vực Mỹ La tinh, tăng trưởng là không đủ nhanh để loại bỏ tình trạng phi chính thức. Trong khi đó, ở khu vực Châu Á với những đặc trưng văn hóa lao động riêng, khu vực phi chính thức lại có sức hút nhất định bởi việc trốn thuế, các khoản chi trả đóng góp cho bảo hiểm xã hội hay đơn giản bởi sở thích được tự do, làm chủ, gần gũi với gia đình trong sản xuất kinh doanh.

3. Khu vực phi chính thức và nghèo đói

Ở các nước đang phát triển, nghèo đói và bất bình đẳng vẫn là những vấn đề nổi cộm, dai dẳng và gắn liền với khu vực phi chính thức. Một nghiên cứu của Roxana Maurizio ở khu vực Mỹ La tinh cho thấy có mối tương quan thuận chiều giữa phi chính thức và nghèo đói. Tỷ lệ nghèo trong những người lao động làm việc phi chính thức hoặc trong khu vực phi chính thức cao hơn từ 2 đến 5 lần so với tỷ lệ nghèo ở những người lao động chính thức. Kết quả nghiên cứu đã chỉ ra rằng, ở Argentina và Brazil 1/3 những người lao động phi chính thức là người nghèo, trong khi con số này ở lao động chính thức chỉ có 5% và 10%.

Kết quả điều tra về khu vực phi chính thức ở Peru là minh họa rõ ràng hơn về tình trạng nghèo ở khu vực phi chính thức. Phần lớn người lao động nghèo đô thị (trung bình 86% trong giai đoạn

2004 - 2010) có một công việc chính trong khu vực phi chính thức. Tỷ lệ nghèo của người lao động trong khu vực phi chính thức cao hơn ba lần so với người lao động khu vực chính thức (56,3% so với 17,6%). Phân bố của tình trạng nghèo trong khu vực phi chính thức của quốc gia này cũng khác nhau theo từng lĩnh vực hoạt động sản xuất kinh doanh. Chỉ tính riêng trong ngành thương mại của Peru, tỷ lệ người lao động nghèo trung bình trong giai đoạn 2004 - 2010 là 62,4%, trong khi ngành công nghiệp và dịch vụ lần lượt là 52,9% và 53,6%. Điều này có nghĩa rằng, 9/10 lao động nghèo thành thị làm việc trong khu vực phi chính thức và gần 6/10 lao động khu vực phi chính thức là những người lao động nghèo.

Nguyên nhân chính của tình trạng nghèo ở khu vực phi chính thức và sự khác biệt về tỷ lệ nghèo ở khu vực này so với khu vực chính thức là tiền lương. Những con số thống kê ở Ấn Độ và Trung Quốc cho thấy có sự chênh lệch rõ ràng về tiền lương giữa lao động chính thức so với phi chính thức. Tiền lương trung bình năm 2000 mà một lao động Trung Quốc trong khu vực chính thức nhận được cao gấp 1,62 lần so với khu vực phi chính thức. Sự chênh lệch này ở Ấn Độ còn cao hơn rất nhiều (5,6 lần). Đối với lao động chính qui trong các nền kinh tế đang chuyển đổi, thu nhập của họ đến từ nhiều nguồn khác nhau, nhất là nguồn thu nhập từ việc làm chính thức nhưng ngược lại, lao động phi chính thức không có nguồn thu nhập từ việc làm chính thức.

Các nghiên cứu ở Argentina, Peru, Brazil và Chile cho thấy, *việc chính thức*

hóa người lao động sẽ làm giảm tỷ lệ nghèo đói. Tuy nhiên, mức độ giảm này khác nhau giữa các nước. Sự khác nhau là do mức chênh lệch thu nhập giữa chính thức và phi chính thức. Thực tế ở một số nước, tỷ lệ nghèo vẫn cao ngay cả khi tình trạng chính thức hóa tăng. Điều này cho thấy rằng, các yếu tố khác cũng có ảnh hưởng quan trọng đối với nghèo đói. Trình độ lao động thấp và tỷ lệ phụ thuộc cao là những yếu tố liên quan chặt chẽ tới tình trạng nghèo. Các yếu tố bên ngoài như các cú sốc về kinh tế (thất nghiệp, phá sản, thiếu việc làm), xã hội (bệnh tật) và môi trường (động đất, lũ lụt, hạn hán) cũng có thể trực tiếp đẩy người lao động, kể cả chính thức và phi chính thức, vào tình trạng nghèo.

Khi phân tích các yếu tố tác động theo mô hình hồi qui, nhiều học giả đã chứng minh rằng, tình trạng phi chính thức là một yếu tố độc lập tác động đến nghèo ở các nước đang phát triển hiện nay. Các phân tích ở khu vực Mỹ La tinh cho thấy, tình trạng phi chính thức và nghèo đói có tỷ lệ thuận. Kết luận này không có nghĩa rằng, nếu loại bỏ tình trạng phi chính thức thì có thể xóa được nghèo đói, bởi như đã nói, luôn có sự tồn tại của các yếu tố khác ảnh hưởng đến nghèo đói. Điều đáng lưu tâm là cần phải giảm tỷ lệ phi chính thức và tình trạng việc làm bấp bênh trong từng giai đoạn, bối cảnh kinh tế - xã hội cụ thể ở mỗi quốc gia. Đặc biệt cần chú ý tới hai yếu tố cung và cầu trong thị trường lao động. Một mặt cần kích thích tạo công ăn việc làm chính thức phù hợp với người lao động, mặt khác cần hỗ trợ họ trong việc tăng cơ hội tìm được các công việc đó (ví dụ qua đào tạo, và/hoặc

tốt hơn, thông qua các dịch vụ cung ứng việc làm). Tạo việc làm và thu nhập ổn định sẽ làm giảm dòng chảy lao động vào khu vực phi chính thức. Coi phi chính thức là sự biểu hiện của tình trạng thiếu cơ hội lao động trong khu vực chính thức của nền kinh tế đúng hơn coi phi chính thức là nguyên nhân của tình trạng nghèo ở các nước đang phát triển.

4. Khu vực phi chính thức và an sinh xã hội

Khu vực phi chính thức một mặt đóng góp quan trọng cho tăng trưởng, mặt khác là nơi tồn tại nhiều vấn đề xã hội, là rào cản lớn để phát triển bền vững và đảm bảo công bằng xã hội. Trong đó an sinh xã hội cho lao động khu vực phi chính thức là một vấn đề gay gắt. ILO (2002) ước tính chỉ 20% lao động phi chính thức toàn cầu được bảo trợ từ mạng lưới an sinh quốc gia, hơn một nửa số lao động đó và những người phụ thuộc bị loại ra khỏi hệ thống này. Ở nhiều quốc gia khu vực Châu Phi và Nam Á, chỉ khoảng 5 đến 10% người lao động tham gia các loại hình bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế hay thất nghiệp.

Quyền được an sinh của người lao động phi chính thức gặp phải rất nhiều rào cản. Chủ sử dụng lao động luôn tìm cách trốn tránh các khoản thuế và đóng góp an sinh trong khi chính phủ chưa có những chương trình an sinh phù hợp với đặc thù của nhóm này. Mặt khác, thu nhập bấp bênh và thiếu ổn định khiến họ khó có thể chi trả tiền mặt để tham gia đóng góp cho các chương trình bảo hiểm tự nguyện. Trong bối cảnh đó, sự tham gia của khu vực xã hội dân sự với các loại hình bảo hiểm trung và vi mô đang trở thành điểm sáng hiện nay.

Năm 2001 có khoảng 171 chương trình bảo hiểm vi mô, bao phủ khoảng 30 triệu người ở 8 quốc gia là Bangladesh, Campuchia, Ấn Độ, Lào, Nepal, Pakistan, Philippines và Sri Lanka. Trong số này, Philippines và Ấn Độ là hai quốc gia có số lượng chương trình bảo hiểm vi mô lớn nhất, trong khi đó Lào và Campuchia còn đang trong giai đoạn thực hiện mô hình đầu tiên. Về số lượng người tham gia thì Bangladesh dẫn đầu với gần 18 triệu người được cung cấp bảo hiểm.

Bangladesh đã và đang triển khai Dự án Chăm sóc sức khỏe ban đầu ở đô thị với mục tiêu cải thiện tình trạng sức khỏe cho khoảng 9,5 triệu người sống ở các thành phố và làm giảm tỉ lệ tử vong do lao động và bệnh tật ở trẻ em. Nhóm mục tiêu là phụ nữ, trẻ em và người nghèo. Dự án này tập trung vào việc tăng cường khả năng tiếp cận với các *Cơ sở chăm sóc sức khỏe ban đầu* (PHC), trong đó đặc biệt chú ý tới những bệnh hiểm nghèo vốn được coi là cái bẫy của tình trạng nghèo đói. Dự án cũng tiến hành xây dựng những trung tâm khám chữa bệnh gần các khu ổ chuột với mục tiêu mang lại dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho 50% người nghèo nhất. Những người nghèo, lao động phi chính thức được cấp các thẻ bảo hiểm tương tự như bảo hiểm y tế để thăm khám và chữa bệnh ở các cơ sở này.

Một chương trình bảo hiểm khác có tên gọi là Proshika ra đời từ một sáng kiến liên kết giữa các chương trình tín dụng vi mô. Thành viên của Proshika sẽ được bồi thường gấp đôi số tài sản và/hoặc nhà cửa trong trường hợp thiên tai (lũ lụt, động đất, bão...). Khi thành

viên của chương trình này chết, số tiền mà người thừa kế nhận được là tổng số năm tham gia quỹ tín dụng. Ví dụ, một người gửi tiết kiệm được 9 năm và 7 tháng với số tiền là 10.000 taka thì khi họ chết, người thừa kế sẽ nhận được 100.000 taka và số tiền này sẽ được chuyển đến trong vòng 3 tháng.

Trong khi đó ở Ấn Độ (quốc gia sở hữu khu vực phi chính thức khổng lồ với hơn 150 triệu lao động) đảm bảo an sinh và thu hẹp khoảng cách bất bình đẳng luôn là thách thức lớn nhất. Năm 2000, chi tiêu cho an sinh xã hội của chính phủ Ấn Độ chiếm 1,8% GDP. Lao động chính thức ở Ấn Độ (chỉ chiếm khoảng 8% lực lượng lao động) sử dụng hầu hết khoản ngân sách an sinh xã hội này. Trong khi đó đa số người lao động phi chính thức lại không được bảo vệ bởi các chương trình an sinh. Nhằm thừa nhận và tôn trọng vai trò của khu vực phi chính thức, khu vực xã hội dân sự ở Ấn Độ đã thành lập nhiều tổ chức tham gia đảm bảo an sinh xã hội cho lao động phi chính thức. *Bảo hiểm việc làm* là một chương trình tích hợp nhằm hỗ trợ phụ nữ và tăng cường khả năng phòng ngừa các rủi ro về sức khỏe, thai sản và tử tuất (bao gồm chết tự nhiên và chết do tai nạn). Bắt đầu với 7.000 thành viên tham gia, chỉ sau 10 năm số người được bảo hiểm đã là 50.000 người. Sau đó chương trình này mở rộng đối tượng hưởng lợi cho chồng của những người phụ nữ có bảo hiểm - người cũng sẽ nhận được các trợ cấp nếu bị bệnh tật hoặc thất nghiệp. Tổng số thành viên của chương trình này hiện nay ước chừng 90.000 người. Chương trình *Chăm sóc sức khỏe* được điều hành bởi

các hội phụ nữ địa phương. Cách tiếp cận của chương trình này nhấn mạnh đến việc chia sẻ và giáo dục kỹ năng chăm sóc sức khỏe giữa các thành viên. Chương trình cũng tham gia hợp tác với các cơ sở chăm sóc sức khỏe công nhằm tăng cường khả năng phòng ngừa bệnh tật, cung cấp dinh dưỡng, kiểm soát bệnh truyền nhiễm và thăm khám, chữa trị tại các bệnh viện công. Ngoài ra còn nhiều chương trình bảo hiểm vì mô khác được ra đời từ các sáng kiến của khu vực dân sự đang đóng góp nhiều hơn cho công tác chăm sóc sức khỏe của người lao động phi chính thức và gia đình ở Ấn Độ.

Kết luận

Một kết luận chính trong nghiên cứu về các mối liên kết giữa toàn cầu hóa và việc làm phi chính thức ở các nước đang phát triển do ILO thực hiện là không tồn tại mối quan hệ đơn giản hoặc tuyến tính giữa mở rộng thương mại và diễn biến của việc làm phi chính thức. Mức tăng quy mô trong giai đoạn đầu của khu vực kinh tế phi chính thức sau này có thể giảm xuống khi các khu vực chính thức phát triển nhanh nhờ mở rộng thương mại. Tuy nhiên, việc làm phi chính thức sẽ không biến mất cùng với tăng trưởng kinh tế cao và công nghiệp hóa thành công. Khu vực phi chính thức và những chiều cạnh xã hội của nó vẫn sẽ là chủ đề học thuật hấp dẫn đối với giới nghiên cứu.

Mặc dù quy mô của khu vực này ở các quốc gia đang phát triển rất lớn song vẫn chưa là mối quan tâm của chính sách công và Việt Nam không phải ngoại lệ. Những thành tựu tăng trưởng từ sau Đổi mới (1986) khiến các nhà

hoạch định chính sách của Việt Nam coi khu vực kinh tế phi chính thức như không tồn tại hoặc sẽ biến mất một cách nhanh chóng. Những biến động trong thị trường lao động nhiều năm qua được nhìn qua lăng kính phát triển khá giản đơn, xem đó như một cuộc đại dịch chuyển lao động từ lĩnh vực nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Do đó, cho đến cuối những năm 2000, Việt Nam vẫn chưa nhận ra nhu cầu thực hiện các chương trình chính sách đặc thù để hỗ trợ khu vực kinh tế phi chính thức, thậm chí lĩnh vực này còn có phần xa lạ đối với nhiều nhà quản lý. Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu từ 2009 đến nay có thể được coi là dịp để các nhà hoạch định chính sách xem xét vai trò của khu vực kinh tế phi chính thức, nó giống như bộ đệm làm giảm căng thẳng về việc làm trong thị trường lao động khi tình trạng thất nghiệp ngày càng gia tăng.

Kết quả từ những cuộc điều tra, các diễn đàn học thuật, các ấn phẩm, báo cáo về tình trạng phi chính thức ở Việt Nam khoảng 4 năm trở lại đây cho thấy dù giả định tăng trưởng trong những năm tới là gì thì khu vực phi chính thức sẽ tiếp tục gia tăng quy mô trên phương diện việc làm. Chúng ta cũng nhận thấy sức sống bền bỉ mà thị trường lao động Việt Nam có được trong bối cảnh khủng hoảng là do tồn tại một khu vực phi chính thức linh hoạt và đa dạng. Khu vực phi chính thức ở Việt Nam cũng chia sẻ những đặc điểm về tình trạng nghèo, người lao động dễ bị tổn thương, đời sống bấp bênh và thiếu các mạng lưới an sinh cơ bản với nhiều nền kinh tế đang phát triển. Vẫn còn rất nhiều

những vấn đề, những khoảng trống về khu vực phi chính thức ở Việt Nam trên cả phương diện nghiên cứu học thuật và hoạch định chính sách.

Danh mục tài liệu tham khảo

1. Babu P. Remesh (2007), *Social Security for Unorganized sector workers in India: Alternative Approaches and New Initiative*, 5th International Research Conference on Social Security, Warsaw.
2. Canagarajah, Sudharshan and S.V.Sethuraman (2001), *Social protection and the informal sector in developing countries: Challenges and opportunities*, World Bank Working Paper.
3. ILO (2002), *The informal sector in Asia from decent work perspective*, International labour office Geneva, Geneva.
4. ILO (2012), *Statistical update in employment in the informal economy*, ILO Department of Statistic.
5. Jean-Pierre Cling, Đỗ Hoài Nam (2013), *Kinh tế phi chính thức tại các nước đang phát triển*, Nxb Tri thức, Hà Nội.
6. Naik, Ajaya Kumar (2007), *Informal Sector and Informal Workers in India*, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector.
7. Rada, Codrina (2009), *Formal and Informal sectors in China and India: An accounting based approach*, Working paper, Department of Economics, University of Utah.
8. Tim Ruffer, John Knight (2007), *Informal sector labour market in developing countries*, Oxford policy management. United Kingdom.
9. Uday Kumar Varma (2004), *Social Security for informal sector workers: concerns and emerging issues*.
10. Vahapassi, Antero E.E (2004), *Social protection and the informal sector: Challenges, obstacles and possibilities*, ASEAN Socail security association: 14th board meeting, Indonesia.

