

NỀN KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

Tóm tắt:

Nền kinh tế phi chính thức bao gồm hơn một nửa lực lượng lao động toàn cầu và hơn 90% doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ trên toàn thế giới. Tỷ lệ cao của nền kinh tế phi chính thức là một thách thức lớn với quyền của người lao động, doanh nghiệp, doanh thu, phạm vi hành động của chính phủ. Vì vậy việc chuyển đổi nền kinh tế phi chính thức sang nền kinh tế chính thức là một việc làm cần thiết. Tại bài viết này, Tổ chức lao động quốc tế (ILO) trình bày nguyên nhân của phi chính thức và những chiến lược, chính sách của họ để chính thức hóa nền kinh tế phi chính thức.

Nền kinh tế phi chính thức¹ bao gồm hơn một nửa lực lượng lao động toàn cầu và hơn 90% doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ trên toàn thế giới. Tính phi chính thức là đặc điểm quan trọng của thị trường lao động trên thế giới với hàng triệu đơn vị kinh tế hoạt động và hàng trăm triệu công nhân theo đuổi cuộc sống của họ trong điều kiện không chính thức.

Thuật ngữ "kinh tế phi chính thức" bao gồm một sự đa dạng rất lớn về các tình huống và hiện tượng. Thật vậy, nền kinh tế phi chính thức biểu hiện dưới nhiều hình thức khác nhau trong và ngoài các nền kinh tế. Các quy trình và các phương pháp chính thức nhằm tạo thuận lợi cho quá trình chuyển đổi sang chính thức cần phải được điều chỉnh

cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể mà các quốc gia và loại hình đơn vị kinh tế hoặc công nhân phải đối mặt.

Công việc trong nền kinh tế phi chính thức thường có đặc điểm là nơi làm việc nhỏ hoặc không xác định, điều kiện làm việc không an toàn và vệ sinh, trình độ tay nghề và năng suất thấp, thu nhập thấp hoặc không thường xuyên, số giờ làm việc nhiều và thiếu sự tiếp cận với thông tin, thị trường, tài chính, đào tạo và công nghệ. Người lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức không được luật lao động và bảo trợ xã hội công nhận, đăng ký, điều chỉnh hay bảo vệ. Nguyên nhân cốt lõi của sự phi chính thức là nó bao gồm các yếu tố liên quan đến bối cảnh kinh tế, các khung luật pháp,

điều chỉnh, chính sách và một số yếu tố quyết định cấp độ thấp như: Trình độ học vấn thấp, phân biệt đối xử, nghèo đói và như đã đề cập ở trên việc thiếu sự tiếp cận với các nguồn lực kinh tế, tài sản, dịch vụ tài chính, các dịch vụ kinh doanh khác và thị trường. Tỷ lệ cao của nền kinh tế phi chính thức là một thách thức lớn đối với quyền của người lao động và điều kiện làm việc tốt và có ảnh hưởng tiêu cực tới các doanh nghiệp, doanh thu công, phạm vi hoạt động của chính phủ, tính đúng đắn của các thể chế và cạnh tranh công bằng.

Nghị quyết và Kết luận tại Hội thảo Lao động Quốc tế (ILC) năm 2002 về việc làm bền vững và kinh tế phi chính thức là một mốc quan trọng trong cách tiếp cận

tích hợp của ILO đối với nền kinh tế phi chính thức. Nó làm giải thích rằng thuật ngữ "kinh tế phi chính thức" bao hàm "tất cả các hoạt động kinh tế của người lao động và các đơn vị kinh tế được thành lập theo luật hoặc tự hoạt động trong thực tế - không được luật pháp bảo trợ toàn bộ hoặc một phần". Thuật ngữ này sau 13 năm đã được xác nhận trong Khuyến nghị của ILO liên quan đến sự chuyển đổi từ nền kinh tế phi chính thức sang nền kinh tế chính thức, năm 2015 (Khuyến nghị số 204), làm rõ thêm rằng thuật ngữ không bao gồm các hoạt động bất hợp pháp và thuật ngữ "các đơn vị kinh tế" trong định nghĩa đề cập đến các đơn vị (a) sử dụng lao động được thuê; (b) các cá nhân tự kinh doanh và (c) hợp tác xã, các đơn vị kinh tế xã hội và đoàn thể. Khuyến nghị 204 là một điểm mốc lịch sử cho thế giới công việc vì nó là tiêu chuẩn quốc tế đầu tiên tập trung hoàn toàn vào nền kinh tế phi chính thức.

Để thúc đẩy việc làm bền vững, cần phải có một chiến lược toàn diện và tích hợp xuyên suốt nhiều lĩnh vực chính sách và liên quan đến một loạt các tác nhân thể chế và xã hội dân sự

nhằm loại bỏ các khía cạnh tiêu cực của đặc tính phi chính thức, đồng thời giữ lại được đặc trưng tạo nhiều việc làm và tạo thu nhập tiềm năng của khu vực kinh tế phi chính thức. Cần khuyến khích việc bảo vệ và việc kết hợp người lao động và các đơn vị kinh tế trong nền kinh tế phi chính thức vào nền kinh tế chính thức.

Tiếp sau sự chấp thuận Khuyến nghị 204, Cơ quan Quản lý của Tổ chức Lao động Thế giới (ILO) tại kỳ họp thứ 325 đã thông qua chiến lược thực hiện bao gồm bốn thành phần có liên quan đến nhau, đó là: (1) Chiến dịch nâng cao nhận thức và tuyên truyền; (2) Xây dựng năng lực của các thành phần ba bên; (3) Phát triển và phổ biến kiến thức; và (4) Hợp tác quốc tế và quan hệ đối tác. Chiến lược chính thức hóa được xây dựng theo Lĩnh vực tầm quan trọng cốt lõi trước đây có thể được tóm tắt như trong Hộp 1²

Mối quan hệ giữa Chương trình nghị sự hợp thức hóa việc làm (DWA) và Mục tiêu phát triển bền vững (SDG)

Phi chính thức được đề cập trực tiếp trong một mục tiêu SDG, cụ thể là mục tiêu

SDG 8.3: "Thúc đẩy các chính sách phát triển có định hướng nhằm hỗ trợ các hoạt động sản xuất, tạo việc làm tốt, kinh doanh, sáng tạo và đổi mới và khuyến khích chính thức hóa và tăng trưởng các doanh nghiệp siêu nhỏ - nhỏ - vừa bao gồm cả việc tiếp cận với các dịch vụ tài chính". Tuy nhiên, theo cách gián tiếp, nhiều mục tiêu SDG được bổ sung tập trung vào nghèo đói (SDG 1), bình đẳng giới (SDG 5), bình đẳng (SDG 10), các thể chế (SDG 16) và quan hệ đối tác (SDG 17) có liên quan đến khu vực phi chính thức và sẽ được hưởng lợi từ các chương trình nhằm mục đích từng bước chính thức hoá nền kinh tế phi chính thức. Kỳ vọng trọng tâm của Chương trình nghị sự 2013 về sự phát triển bền vững là không bỏ lại một ai ở phía sau, điều này chắc chắn được sự hưởng ứng của hàng tỷ người lao động của khu vực kinh tế phi chính thức trên toàn thế giới. Một điều quan trọng là tình trạng thiếu hụt lao động hiện nay ảnh hưởng đến nền kinh tế phi chính thức điều này giúp các lao động thuộc khu vực kinh tế phi chính thức có cơ hội thoát khỏi tình huống đói nghèo do làm việc.

Hộp 1: Các chính sách thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế chính thức	
<p>1. Các chính sách mục tiêu cho các nhóm công nhân và các đơn vị kinh tế cụ thể trong nền kinh tế phi chính thức:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chính thức hoá các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ • Tiếp cận theo ngành đối với việc chính thức hóa <ul style="list-style-type: none"> • Các hình thức làm việc phi chính thức và chính thức hoá 	<p>2. Các chính sách nhằm lái cơ cấu của tính phi chính thức:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mở rộng phạm vi của bảo hiểm xã hội • Cải thiện việc tuân thủ pháp luật (bao gồm cả với các tiêu chuẩn lao động quốc tế) • Các thể chế thị trường lao động và chính thức hoá • Tổ chức lao động không chính thức và người sử dụng lao động • Cách tiếp cận tổng hợp để chính thức hóa

Công việc của ILO về chính thức hoá nền kinh tế phi chính thức phụ thuộc vào hiệu quả chính sách cụ thể, nhưng trong thực tế nó liên quan tới hiệu quả của tất cả các chính sách khác; tới tất cả các đơn vị nghiệp vụ của ILO và tất cả các chủ đề hiện đã được công bố. Trích dẫn Kết luận năm 2002³:

ILO nên dựa trên chức năng nhiệm vụ và cơ cấu ba thành phần của mình để giải quyết các vấn đề liên quan đến nền kinh tế phi chính thức. Một cách tiếp cận dựa trên thâm hụt việc làm có giá trị đáng kể nên được theo đuổi. Cách tiếp cận này của ILO nên phản ánh sự đa dạng của tình huống và nguyên nhân cơ bản của chúng được tìm thấy trong nền kinh tế phi chính thức. Cách tiếp cận này cần được làm chi tiết tới tận các

vấn đề như cải thiện quyền của người lao động, tạo việc làm phù hợp, bảo trợ xã hội và đối thoại xã hội. Cách tiếp cận nên tập trung vào việc hỗ trợ các nước thành viên trong việc giải quyết các vấn đề về quản trị, tạo việc làm và xóa đói giảm nghèo. ILO cần tính đến các khó khăn về mặt khái niệm phát sinh ra từ sự đa dạng của nền kinh tế phi chính thức.

Điều hành chính sách liên ngành

Nền kinh tế phi chính thức được liệt vào loại "phi chính thức" bởi vì các thỏa thuận chính thức, bao gồm luật và các quy định, không được áp dụng, quan sát hoặc áp dụng, quan sát không đầy đủ. Một yếu tố quan trọng trong công việc của ILO là việc chính thức hóa nền kinh tế phi chính thức do đó tìm cách cải thiện

dần dần khung pháp lý, việc tuân thủ pháp luật và phù hợp các tiêu chuẩn lao động quốc tế.

Tỷ lệ việc làm phi nông nghiệp của phụ nữ trong nền kinh tế phi chính thức so với nam giới là gần như nhau, nhưng nghề nghiệp khác nhau: Nhiều phụ nữ là những người buôn bán hàng rong, lao động gia đình không được đăng ký, lao động gia đình không được trả lương hoặc lao động chân tay trong các nhà máy phi chính thức. Thêm vào đó, họ phải đối mặt với một số yếu tố phi chính thức như phân biệt đối xử, không được tiếp cận với các nguồn lực kinh tế, tài sản, dịch vụ tài chính và các dịch vụ kinh doanh khác, cũng như nhu cầu kết hợp trách nhiệm gia đình và công việc. Do đó việc quan trọng là cần phải

đưa ra các chiến lược chính thức về bình đẳng giới.

Những người vận hành kinh tế phi chính thức và người lao động thường không phải là thành viên của tổ chức lao động chính thức và do đó thường bị loại ra khỏi các thể chế chính thức để đối thoại xã hội. Tuy nhiên, trong những năm gần đây, các tổ chức công đoàn và hiệp hội doanh nghiệp ở nhiều nước đã bắt đầu vươn tới nền kinh tế phi chính thức bằng cách thiết lập ra "cửa sổ" đặc biệt hoặc các loại hình thành viên. Hơn nữa, các công nhân/các nhà kinh doanh của nền kinh tế phi chính thức thường thành lập các tổ chức, hiệp hội và hợp tác xã để bảo vệ lợi ích của họ và tạo ra các thực thể kinh tế có quy mô lớn hơn.

Những người lao động và người vận hành kinh tế phi chính thức tham gia các nghề độc hại hoặc nguy hiểm như thu gom rác thải có thể có lợi từ các chương trình nhằm kết hợp việc bảo vệ hoặc phục hồi môi trường với việc cải thiện điều kiện làm việc.

Quan hệ đôi tác

Tính chất đa diện và tính toàn năng của nền kinh tế phi chính thức ở tất cả các

vùng và các quốc gia làm cho nó trở thành một mục tiêu tiềm năng cho rất nhiều đối tác. Các thành viên của Tổ chức Lao động Quốc tế ở cấp quốc gia và toàn cầu đang lo ngại về mức độ phi chính thức (đang tăng lên chứ không thu hẹp lại ở một số nước) và thiệt hại mà nó gây ra cho người dân, hành tinh và sự thịnh vượng chung. Nhiều, nếu không muốn nói là tất cả, các cơ quan của Liên hợp quốc có thể góp phần vào việc chính thức hoá nền kinh tế phi chính thức theo cách này hay cách khác, làm cho chủ đề trở thành một mục tiêu lý tưởng của các chương trình chung của Liên hợp quốc ở cấp quốc gia. Văn phòng ILO hợp tác với Ngân hàng Thế giới và các tổ chức khu vực và quốc tế khác về năng suất, chi phí và lợi ích của việc chính thức hoá, với Ủy ban châu Âu về việc giảm việc làm không đăng ký ở châu Âu, với OECD về việc điều chỉnh nền kinh tế phi chính thức cùng với Tổ chức bảo vệ quyền lợi phụ nữ làm việc phi chính thức: Toàn cầu hóa và Tổ chức hóa (WIEGO) và các tổ chức liên quan khác về thống kê.

Năng lực của ILO

Tính chất đa ngành của nền kinh tế phi chính thức có

nghĩa là không một đơn vị tổ chức duy nhất nào của Văn phòng Lao động Quốc tế độc quyền về công việc chính thức hoá; điều này đã được công nhận vào năm 1998 khi Tổng giám đốc ILO đưa ra một chương trình liên Vực về nền kinh tế phi chính thức. Tất cả các đơn vị kỹ thuật tại trụ sở chính của ILO và tất cả các chuyên gia kỹ thuật trong lĩnh vực này có thể và cần góp phần vào việc chính thức hóa nền kinh tế phi chính thức và giám đốc của các đơn vị có cả thách thức và nghĩa vụ điều phối công việc đó thành một chương trình hành động chặt chẽ.

Nguồn thông tin

Cổng thông tin của ILO về kinh tế phi chính thức cung cấp quyền truy cập vào nhiều ấn phẩm, báo cáo và số liệu thống kê về nền kinh tế phi chính thức. Ngoài ra, bản hướng dẫn của Thư viện ILO còn có một trang về nền kinh tế phi chính thức tạo điều kiện truy cập tới nhiều loại tài liệu. Các tài liệu này được phân thành các chủ đề, ngành và khu vực khác nhau. Do tính chất liên ngành của nền kinh tế phi chính thức, nhiều đơn vị ILO khác đã xuất bản tài liệu về khu vực này và mối quan hệ của nó với một lĩnh vực kỹ

➤ ➤ ➤ THÔNG KÊ QUỐC TẾ VÀ HỘI NHẬP

thuật cụ thể. Trung tâm Đào tạo Quốc tế tổ chức hai năm một lần khóa học về chính thức hoá nền kinh tế phi chính thức, cũng như các bài học về kinh tế và các khóa học về những vấn đề cụ thể.

Ngọc Mai (dịch)

Nguồn: <http://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/the-mes/informal-economy/lang-en/index.htm>

¹ - Thuật ngữ "khu vực kinh tế phi chính thức" được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1972, là kết quả của một đợt tư vấn về lao động việc làm toàn cầu của ILO ở Kenya và sau đó được chuyển đổi

thành "nền kinh tế phi chính thức" để nhấn mạnh rằng không chính thức không phải là "ngành" mà là một phương cách cụ thể thực hiện các hoạt động kinh tế. Điều thú vị là "Báo cáo của phái đoàn đi Kenya công nhận rằng ý tưởng về khu vực kinh tế phi chính thức không phải bắt nguồn từ các chuyên gia phát triển "quốc tế" cấp cao mà là từ công việc và đội ngũ cán bộ của Viện Nghiên cứu Phát triển của Đại học Nairobi, một sự thật đã bị lãng quên. Nói cách khác, không phải ILO đã phát minh ra khái niệm về khu vực kinh tế phi chính thức. Nó có xuất xứ từ các nhà tư tưởng và các nhà

phân tích của thế giới thứ ba⁵"

²- ILO. Chính thức hóa nền kinh tế phi chính thức: Lĩnh vực quan trọng đặc biệt (GB.325.POL.1.1). Geneva: ILO, 2015

³- ILO. Kết luận về công việc có lợi và nền kinh tế phi chính thức. Geneva: ILO, 2002.

⁴- Được Tổ chức Lao động Quốc tế và Chính phủ Ý thành lập năm 1964 tại Turin, Ý, là một Viện đào tạo nghề tiên tiến.

⁵ - Bangasser, Paul E. ILO và Khu vực không chính thức: Lịch sử thể chế. Geneva: ILO, 2000.

Tiếp theo trang 34

4. Kết luận

Đối với một số loại hoạt động kinh tế nhất định, nhằm đảm bảo tính nhất quán của các chỉ tiêu thống kê, khối lượng của nền kinh tế ngầm và phi chính thức được xác định cho toàn bộ nước Nga, được phân bổ cho các vùng tương ứng với sản lượng và giá trị gia tăng của vùng (Nikulina, Chistnikova, Lyschikova, & Orlova, 2013). Việc điều chỉnh các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô được thực hiện cho toàn bộ các dữ liệu của các doanh nghiệp được khảo sát. Việc điều chỉnh cũng được tiến hành cho các hoạt động kinh tế ngầm và phi chính thức theo từng loại hoạt động kinh tế. Phương pháp điều chỉnh khối lượng sản xuất, bao gồm cả hoạt động kinh tế ngầm và phi chính thức được thiết kế để đảm bảo mắc lỗi thấp nhất có thể trong việc xây dựng các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô. Điều này có nghĩa là nó không nhằm mục đích xác định khối lượng thực tế của nền kinh tế chưa được quan sát mà nhằm tính toán các sửa đổi làm giảm độ chính xác của dữ liệu thu được từ các cuộc điều tra thống kê chính thức.

Thái Học (dịch)

Nguồn: <http://dx.doi.org/10.5539/ass.v11n11p39>