

BẢO ĐẢM AN SINH XÃ HỘI ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

✍ NGUYỄN THANH TÙNG*

Ngày nhận: 07/10/2022

Ngày phản biện: 18/10/2022

Ngày duyệt đăng: 30/11/2022

Tóm tắt: Nhiều nghiên cứu về lao động phi chính thức ở Việt Nam trong thời gian qua đã chỉ ra, lực lượng lao động phi chính thức đóng góp không nhỏ vào sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước, góp phần lấp đầy khoảng trống thiếu hụt việc làm và thu nhập. Tuy vậy, các chính sách an sinh xã hội vẫn chưa bao phủ lên số đông người lao động làm việc tại khu vực kinh tế phi chính thức. Để làm rõ hơn những vấn đề về an sinh xã hội của nhóm lao động trong khu vực phi chính thức, bài viết đưa ra quan niệm về an sinh xã hội lao động phi chính thức, phân tích thực trạng và những rào cản bảo đảm an sinh xã hội đối với nhóm lao động này ở Việt Nam hiện nay, từ đó kiến nghị giải pháp hoàn thiện trong thời gian tới.

Từ khóa: An sinh xã hội, lao động phi chính thức.

SOCIAL SECURITY GUARANTEE FOR EMPLOYEES UNOFFICIAL IN VIETNAM

Abstract: Studies on informal labor in Vietnam have shown that the informal labor force has contributed significantly to the country's socio-economic development, contributing to filling the gap. lack of employment and income. However, social security policies have not yet covered the majority of workers in the informal economy. In order to clarify the issues of social security of workers in the informal sector, the article introduces the concept of social security of informal workers, analyzes the current situation and barriers to ensuring security. social security for this group of workers in Vietnam today, thereby proposing solutions to improve in the coming time.

Keywords: Social security, informal labor.

1. Đặt vấn đề

Xu hướng xây dựng Nhà nước Pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam đặt ra nhu cầu đối xử công bằng với tất cả các chủ thể trong xã hội, và không ai bị bỏ quên trong việc đảm bảo các quyền con người cơ bản cho người dân như quyền được hưởng an sinh xã hội. Tuy nhiên, thực tiễn đảm bảo an sinh xã hội ở Việt Nam cho thấy, việc tiếp cận an sinh xã hội của hơn 18 triệu lao động ở khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam vẫn còn những khó khăn hạn chế. Điều này xuất phát từ những nguyên nhân chủ quan và khách quan, đòi hỏi sự nghiên cứu một cách toàn diện để từ đó triển khai những giải pháp đồng bộ, hữu hiệu trong bảo đảm quyền được hưởng an sinh xã hội cho người lao động khu vực kinh tế phi chính thức trong thời gian tới.

1. Quan niệm về an sinh xã hội lao động phi chính thức

Theo quan điểm của ILO "An sinh xã hội là sự bảo

đảm thực hiện quyền con người được sống trong hòa bình, tự do làm ăn, cư trú, được bảo vệ trước pháp luật, được làm việc và nghỉ ngơi, được chăm sóc y tế và bảo đảm thu nhập". Với cách tiếp cận từ góc độ quyền con người cho thấy phạm vi nội dung của an sinh xã hội rất rộng, bao gồm mọi lĩnh vực như an ninh chính trị, giáo dục, y tế, việc làm, lao động... nhằm mục đích bảo vệ thành viên của xã hội trên mọi mặt của đời sống. Ở phạm vi hẹp hơn, một khái niệm được chấp nhận rộng rãi của ILO về an sinh xã hội: "An sinh xã hội là sự bảo vệ của xã hội đối với các thành viên của mình thông qua hàng loạt các biện pháp công cộng nhằm chống lại tình cảnh khốn khó về kinh tế và xã hội gây ra bởi tình trạng bị ngừng hoặc giảm sút đáng kể về thu nhập do ốm đau, thai sản, thương tật trong lao động, thất nghiệp,

* Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ ILO (1992), *Introduction Social Security*, Geneva, tr.22

tàn tật, tuổi già, tử vong, sự cung cấp về chăm sóc y tế và cả các khoản tiền trợ giúp cho các gia đình đồng con”².

Khái niệm này cho thấy an sinh xã hội phạm vi bảo vệ của an sinh xã hội là rất rộng lớn. Nội dung bảo vệ được thực hiện thông qua các biện pháp công cộng khác nhau được tiến hành bởi Nhà nước, các tổ chức, cá nhân... với mục đích chống lại những túng quẫn về kinh tế, xã hội của người dân khi gặp phải những biến cố, rủi ro góp phần bảo đảm cuộc sống của con người và cao hơn thế, đảm bảo an toàn chung cho toàn xã hội.

Phạm vi bảo vệ rộng lớn, nhưng với những đối tượng khác nhau thì các biện pháp bảo vệ của an sinh xã hội sẽ có những ưu tiên khác nhau phù hợp với điều kiện hoàn cảnh của từng quốc gia qua các thời kỳ. Đối với nhóm lao động phi chính thức, có thể hiểu “an sinh xã hội lao động phi chính thức là các biện pháp bảo vệ, giúp đỡ của Nhà nước và xã hội nhằm chống lại những túng quẫn về kinh tế, xã hội mà lao động khu vực phi chính thức gặp phải góp phần giúp họ có được việc làm bền vững, nâng cao thu nhập, nâng cao chất lượng cuộc sống và mưu cầu hạnh phúc”.

Đặc biệt, với xu hướng các nền dân chủ hiện nay đều rất coi trọng quyền con người và quyền công dân thì việc đảm bảo quyền an sinh xã hội cho người dân nói chung, lao động phi chính thức nói riêng càng trở nên cấp thiết và trách nhiệm của nhà nước càng được đề cao. Ở Việt Nam, quyền hưởng an sinh xã hội được quy định tại Điều 34 Hiến pháp năm 2013: “Công dân có quyền được đảm bảo an sinh xã hội”. Theo đó, bảo đảm an sinh xã hội cho người dân nói chung, lao động phi chính thức nói riêng thuộc trách nhiệm của Nhà nước và Nhà nước có nghĩa vụ bảo đảm cho họ thực hiện quyền an sinh xã hội thông qua việc mở rộng các dịch vụ, loại hình bảo hiểm xã hội. Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội³.

2. Thực trạng và những rào cản tiếp cận an sinh xã hội của lao động phi chính thức ở Việt Nam hiện nay

2.1. Thực trạng tiếp cận an sinh xã hội của lao động phi chính thức ở Việt Nam hiện nay

Quy mô của lao động phi chính thức khá lớn với trên 18 triệu người, chiếm 57,2% tổng số lao động phi hộ nông nghiệp. Nếu tính cả lao động trong khu vực hộ nông nghiệp, tỷ lệ lao động phi chính thức

chiếm đến 78,6%. Khoảng 60% lao động phi chính thức tập trung ở khu vực nông thôn nơi có nhiều làng nghề truyền thống, các hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp và các tổ hợp tác. Lao động phi chính thức tập trung đông chủ yếu tại Đồng bằng sông Cửu Long, Bắc Trung bộ và Duyên hải miền Trung và Đồng bằng sông Hồng trong đó tập trung đông nhất là tại Hà Nội và Hồ Chí Minh chiếm trên 20% tổng số lao động phi chính thức của cả nước⁴.

Năm 2021, lao động làm việc ở khu vực phi chính thức khoảng 27,52 triệu người. Trong đó, số lao động nam là hơn 15 triệu người, chính 55,04% trong tổng số việc làm phi chính thức. Nhóm 60 tuổi trở lên có số lượng tham gia khu vực phi chính thức cao nhất, đạt khoảng 14,51%.

Tỷ lệ lao động làm việc ở khu vực phi chính thức trong khu vực thành thị chiếm khoảng 22,96%, lao động phi chính thức chủ yếu làm các công việc dịch vụ, tự cấp, tự túc, không đăng ký kinh doanh. Đây là nhóm lao động dễ bị tổn thương trong thị trường lao động khi nền kinh tế chịu ảnh hưởng của các cú sốc⁵.

Ảnh hưởng của dịch Covid-19 bùng phát từ đầu năm 2020 khiến tốc độ tăng số người tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện có xu hướng chậm lại. Số người tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện mặc dù có tăng, nhưng còn dưới mức tiềm năng, nhiều đối tượng thuộc diện tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện nhưng chưa tham gia. Năm 2021, có hơn 1,4 triệu người tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện, tăng 28% so với cùng kỳ năm 2020, chỉ đạt 2,94 % lực lượng lao động trong độ tuổi là nông dân và lao động phi chính thức.

Các kết quả nghiên cứu⁶ về lao động phi chính thức cho thấy, số người tiếp cận an sinh xã hội phụ thuộc nhiều vào chính sách an sinh xã hội, công tác truyền thông, vào đặc điểm lao động và thu nhập của họ, biểu hiện như sau: i) Khi thu nhập tăng lên thì người lao động khu vực phi chính thức có xu hướng tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện cao hơn. ii) Khi

² ILO (1999), *Social security principles*, ISBN 92-2-110734-5, tr.5.

³ Xem thêm Điều 59 Hiến pháp năm 2013.

⁴ Tổng cục Thống kê - ILO (2016), *Báo cáo lao động phi chính thức 2016*, Nxb Hồng Đức, tháng 03/2018.

⁵ Tổng cục Thống kê (2021), *Thông cáo báo chí Tình hình Lao động việc làm Quý II và 6 tháng đầu năm*.

⁶ Nguyễn Thị Ngọc Bích - Đào Phương Hiền, *Ảnh hưởng của dịch covid-19 đến việc tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện của Lao động phi chính thức*, Tạp chí Nguồn nhân lực và an sinh xã hội, số 11 tháng 10/2022, tr.23-24.

tuổi của người lao động tăng thì khả năng tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện tăng lên, nhưng đến một độ tuổi nhất định thì khả năng người đó tham gia Bảo hiểm xã hội lại giảm. iii) Lao động nữ trong khu vực phi chính thức có xu hướng tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện cao hơn so với nam giới. Điều này được giải thích bởi lao động nữ có xu hướng tiết kiệm hơn so với nam giới; iv) Lao động khu vực nông thôn có nhiều khả năng tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện hơn so với ở thành thị, do họ ít áp lực về thuê nhà, chi phí cao và nhiều khả năng tiết kiệm của họ cũng tốt hơn; v) Lao động phi chính thức ở khu vực miền núi phía Bắc, niềm Trung, Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long có khả năng tham gia Bảo hiểm xã hội tự nguyện cao hơn.

2.2. Những rào cản tiếp cận an sinh xã hội của lao động phi chính thức ở Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, là hệ thống chính sách, pháp luật về an sinh xã hội

Hệ thống pháp luật an sinh xã hội ở Việt Nam hiện nay bao gồm năm nhóm chính gồm: bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ giúp xã hội và ưu đãi xã hội đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực hiện chính sách an sinh xã hội trong cả nước. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật về an sinh xã hội vẫn còn những hạn chế cần phải khắc phục nhằm đảm bảo quyền hưởng an sinh xã hội cho người dân nói chung, lao động phi chính thức nói riêng:

Trụ cột quan trọng nhất của hệ thống an sinh xã hội chính là bảo hiểm xã hội. Một thực tế đang diễn ra là người lao động khu vực phi chính thức với những thiệt thòi không có hợp đồng lao động nên không được đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc và đương nhiên cũng không được đóng bảo hiểm thất nghiệp theo Điều 43 Luật việc làm năm 2013. Do đó, người lao động muốn tham gia bảo hiểm xã hội chỉ có thể tham gia chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện. Theo Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014 thì bảo hiểm xã hội tự nguyện hiện chỉ thực hiện với hai chế độ hưu trí và tử tuất, trong khi đó bảo hiểm xã hội bắt buộc thực hiện với 5 chế độ (ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hưu trí, tử tuất)⁷. Quy định này vô tình đã trở thành rào cản khiến người lao động làm việc ở khu vực phi chính thức ít tham gia vào loại hình bảo hiểm xã hội này, nhất là đối với lao động nữ⁸.

Theo Điều 87 Luật bảo hiểm xã hội thì người lao động hàng tháng đóng bằng 22% mức thu nhập

hàng tháng do người lao động lựa chọn để đóng vào quỹ hưu trí và tử tuất, trong khi bảo hiểm xã hội bắt buộc tỷ lệ đóng là 26% cho 5 chế độ (ốm đau; thai sản; tai nạn lao động; bệnh nghề nghiệp; hưu trí; tử tuất) nhưng người lao động chỉ phải đóng 8% còn lại do người sử dụng lao động đóng. Như vậy, đã tạo ra sự bất bình đẳng giữa người lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc và người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Người lao động tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện phải đóng nhiều hơn 14% so với người lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc nhưng quyền lợi hưởng thấp hơn (chỉ được hưởng 2 chế độ).

Luật bảo hiểm xã hội năm 2014 không giới hạn tuổi trần tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện⁹ đã tạo điều kiện mở cho người lao động phi chính thức tham gia, nhưng vô hình chung lại tạo ra rào cản và sự e ngại về quyền lợi thụ hưởng của người lao động, đặc biệt là lao động cao tuổi. Giả sử một lao động nam giới 60 tuổi tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện để 20 năm sau nhận lương hưu, trong khi đó, tuổi thọ trung bình của nam giới nhận lương hưu hiện nay khoảng 73 tuổi, như vậy họ tham gia mà sẽ không được hưởng quyền lợi. Mặt khác, về chính sách theo chế độ người già từ 80 tuổi đã có lương hưu xã hội¹⁰.

Chính sách về mức hưởng bảo hiểm hưu trí hiện nay cũng chưa đảm bảo sự công bằng giữa người lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc và bảo hiểm xã hội tự nguyện. Với người tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc khi mức lương hưu hàng tháng thấp hơn mức lương cơ sở thì được hưởng bằng mức lương cơ sở, ngược lại thì người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện sẽ chỉ được hưởng mức thực hưởng. Như vậy, người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện sẽ sống dưới mức lương cơ sở khi về hưu là điều hoàn toàn có thể xảy ra, như thế sẽ không đảm bảo được cuộc sống của họ và việc tham gia bảo hiểm xã hội sẽ không phải là giải pháp an toàn cho họ khi về già, họ sẽ lựa chọn hình thức khác thay vì tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.

⁷ Xem thêm khoản 2, khoản 3 Điều 3 Luật Bảo hiểm xã hội năm 2014.

⁸ Đoàn Thị Thu Hương (2015), *Chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện cho người lao động phi chính thức - Một số vấn đề cần hoàn thiện*, Tạp chí Tài chính và môi trường, số 11 (148), tr.19-20.

⁹ Xem thêm khoản 1 Điều 73 Luật bảo hiểm xã hội năm 2014.

¹⁰ Xem thêm khoản 5 Điều 5 Nghị định 136/2013 ngày 21/10/2013 của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội.

Về chính sách bảo hiểm y tế, Luật bảo hiểm y tế ra đời năm 2008 và được sửa đổi năm 2014 đã tạo cơ sở pháp lý để thực hiện mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân. Bên cạnh những ưu điểm như bổ sung một số đối tượng tham gia bảo hiểm y tế, phạm vi hưởng quyền lợi, chi trả cho các trường hợp khám bệnh, chữa bệnh liên thông giữa các tuyến thì Luật bảo hiểm y tế hiện hành vẫn còn một số quy định chưa hợp lý. Đó là quy định đối tượng tham gia bảo hiểm y tế chưa khái quát hết các trường hợp trong thực tế cũng như chưa có biện pháp hỗ trợ phát triển đối tượng tham gia, quy định mức phí và trách nhiệm đóng bảo hiểm y tế chưa linh hoạt, quyền lợi chi trả chi phí khám bệnh, chữa bệnh bảo hiểm y tế chưa bảo đảm công bằng giữa những người tham gia, đối tượng tham gia bảo hiểm y tế chưa mở rộng¹¹.

Theo quy định tại Điều 22 Luật bảo hiểm y tế sửa đổi năm 2014 thì mức hưởng bảo hiểm y tế chia làm 3 mức: i) mức hưởng 100% áp dụng với một số đối tượng nhằm mục đích ưu đãi hoặc hỗ trợ khi họ không có thu nhập hoặc so thu nhập nhưng thấp hơn mức trung bình của xã hội, người có 5 năm liên tục tham gia bảo hiểm y tế và có số tiền cùng chi trả chi phí khám chữa bệnh trong năm lớn hơn 6 tháng lương cơ sở; ii) mức 95% áp dụng với đối tượng người hưởng lương hưu, trợ cấp mất sức lao động hàng tháng, người thuộc hộ gia đình cận nghèo, thân nhân người có công với cách mạng; iii) mức 80% với các đối tượng còn lại.

Quy định này cho thấy mức hưởng bảo hiểm y tế sẽ tùy thuộc nhóm đối tượng tham gia rõ ràng chứ chưa dựa vào mức đóng cũng như mức độ bệnh tật của người tham gia bảo hiểm y tế. Chính điều này đã ảnh hưởng đến tâm lý ngần ngại không muốn tham gia bảo hiểm y tế của người dân nói chung, người lao động phi chính thức nói riêng.

Về chính sách trợ giúp xã hội, Nghị định 136/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chính sách trợ giúp xã hội đối với đối tượng bảo trợ xã hội hiện vẫn chưa bao phủ hết các đối tượng cần bảo trợ. Trên thực tế còn rất nhiều đối tượng lao động phi chính thức cần được sự giúp đỡ về vật chất và tinh thần như: người mắc bệnh điều trị dài ngày nhưng không thuộc đối tượng hưởng trợ cấp bệnh nghề nghiệp, những người bị nhiễm chất độc do chiến tranh, nạn nhân của dịch bệnh hay thảm họa, người bị ảnh hưởng của nền kinh tế suy thoái... nhưng chưa được pháp luật quy định. Ngoài ra, mức trợ cấp thấp và quy định điều kiện hưởng trợ cấp chưa linh hoạt

cũng gây ra những khó khăn cho những người lao động phi chính thức khi rơi vào hoàn cảnh cần giúp đỡ¹².

Về chính sách ưu đãi xã hội, đây là nét đặc thù riêng có của hệ thống pháp luật an sinh xã hội tại Việt Nam được quy định tại Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng năm 2005 và Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng sửa đổi 2012 do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành. Mặc dù có sự quan tâm hỗ trợ của Nhà nước và xã hội, nhưng có thể nói mức trợ cấp ưu đãi xã hội đối với những lao động phi chính thức thuộc đối tượng hưởng vẫn còn thấp, cộng với những hạn chế trong quá trình tổ chức triển khai: tình trạng giả mạo giấy tờ, khai man, tham nhũng¹³... cũng ảnh hưởng rất lớn đến việc thụ hưởng chính sách của những lao động phi chính thức thuộc đối tượng hưởng.

Thứ hai là thu nhập và trình độ đào tạo.

Thu nhập thấp là cản trở lớn đối với việc tham gia vào các dịch vụ an sinh xã hội của lao động phi chính thức. Nếu không có nguồn lực tài chính, người lao động khó có thể tham gia sâu vào mạng lưới dịch vụ an sinh xã hội. Số liệu thống kê năm 2016 cho thấy, tiền lương bình quân của nhóm lao động phi chính thức chỉ 4,4 triệu đồng, trong khi tiền lương bình quân của lao động chính thức là 6,8 triệu đồng, tức là bằng 2/3 tiền lương của lao động chính thức¹⁴.

Bảo hiểm y tế toàn dân là một cột trụ của chính sách an sinh xã hội của Việt Nam, vì mục tiêu phát triển bền vững, đảm bảo công bằng trong chăm sóc sức khỏe nhân dân. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu của Oxfam lại cho thấy, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế hộ gia đình của nhóm lao động phi chính thức và các thành viên hộ gia đình của họ rất thấp với nguyên nhân chủ yếu là không có tiền để mua¹⁵.

¹¹ Đỗ Thị Dung (2017), *Kiến nghị hoàn thiện một số quy định của Luật Bảo hiểm y tế nhằm thực hiện mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân*, Tạp chí Luật học, số 08, tr. 4.

¹² Nguyễn Thị Kim Anh - Nguyễn Thanh Tùng (2015), *Pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 234, tr. 45-46.

¹³ Nguyễn Thanh Tùng - Đinh Đức Thiện (2016), *Thực trạng điều chỉnh pháp luật về ưu đãi người có công với cách mạng ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 07, tr. 34-35.

¹⁴ Tổng cục Thống kê - ILO (2016), *Báo cáo lao động phi chính thức 2016*, Nxb Hồng Đức, tháng 03/2018, tr. 37.

¹⁵ Oxfam (2015), *Rào cản pháp luật và thực tiễn đối với lao động di cư trong tiếp cận an sinh xã hội*. Hà Nội, Nxb. Hồng Đức.

Đa số lao động có việc làm phi chính thức đều chưa được đào tạo chuyên môn kỹ thuật. Trong số gần 20 triệu lao động có việc làm phi chính thức, lao động có trình độ trung học cơ sở chiếm tỷ trọng cao nhất (32,5%), tiếp đến là lao động có trình độ tiểu học (23,2%) và trung học phổ thông (17,7%). Lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật từ sơ cấp nghề trở lên chỉ chiếm tỷ trọng 16,4% tổng số lao động có việc làm phi chính thức¹⁶. Trình độ thấp, không kỹ năng nghề nghiệp, đa phần không tham gia tổ chức đoàn thể nào, nên dường như người lao động phi chính thức phải đối mặt với nhiều khó khăn hơn trong việc tìm kiếm việc làm, nâng cao thu nhập, đặc biệt trong trường hợp có thiên tai, dịch bệnh xảy ra, thí dụ như đại dịch Covid-19 xảy ra từ đầu năm 2020¹⁷.

Thứ ba là công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đối với khu vực kinh tế phi chính thức.

Theo Tổng cục Thống kê, khu vực kinh tế phi chính thức được hiểu là khu vực kinh tế chưa được quan sát gồm 5 thành tố: (1) Là hoạt động sản xuất kinh doanh hợp pháp nhưng chủ các cơ sở kinh doanh không khai báo vì mục đích trốn thuế; (2) Các hoạt động kinh tế bất hợp pháp, bị pháp luật cấm như buôn bán ma túy, bao gồm cả hoạt động hợp pháp; (3) Là khu vực kinh tế chính thức chưa được quan sát như: hoạt động sản xuất kinh doanh nhỏ lẻ, không phân biệt sản xuất kinh doanh hay hộ cá thể hoặc không có hợp đồng lao động...; (4) Là khu vực kinh tế tự sản tự tiêu của hộ gia đình như hộ gia đình tự sản xuất, tự tích lũy để trang trải cho cuộc sống; (5) Là các hoạt động thu thập dữ liệu cơ bản bị bỏ sót.

Khu vực kinh tế phi chính thức với những đặc điểm không có hợp đồng lao động, hoạt động bất hợp pháp, không khai báo, tản mát, ... sẽ là những cản trở rất lớn cho người lao động có thể tiếp cận được những bảo vệ của chế độ an sinh xã hội như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế và các khoản trợ cấp từ Nhà nước và xã hội. Từ đó đặt ra nhu cầu tăng cường công tác quản lý, kiểm tra, giám sát đối với khu vực này. Tuy nhiên, các kết quả tổng điều tra kinh tế năm 2017 của Tổng cục Thống kê cho thấy, khu vực kinh tế phi chính thức vẫn đang chiếm tỉ trọng rất lớn trong các đơn vị sản xuất kinh doanh với hơn 5.144 triệu cơ sở sản xuất, kinh doanh cá thể phi nông nghiệp. Trong đó, có khoảng 77% hoạt động dịch vụ xe ôm, hàng rong, bán lẻ hàng hóa ở chợ cóc... Mặc dù, kinh tế phi chính thức tản mát, rời

rạc song chiếm tới 87,7% tổng số cơ sở sản xuất, kinh doanh và chiếm tới 32% tổng số lao động đang làm việc tại các cơ sở kinh tế, cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp¹⁸. Nguyên nhân của tình trạng này một phần là do ý thức của người sử dụng lao động và phần lớn do công tác quản lý nhà nước vẫn còn lỏng lẻo, thiếu kiểm soát đối với khu vực này.

Hiện nay, hộ kinh doanh cá thể được đánh giá rất tiềm năng có thể bổ sung vào khối doanh nghiệp, góp phần tăng thêm nguồn thu vào ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều hộ kinh doanh vẫn không mặn mà với việc chuyển đổi thành doanh nghiệp với lo ngại sẽ bị giám sát chặt chẽ hơn về việc đóng bảo hiểm xã hội, đóng bảo hiểm y tế cho người lao động và chịu quản lý thuế chặt chẽ hơn¹⁹. Theo ước tính, một nửa số hộ sản xuất kinh doanh cá thể thuộc nhóm này đã không thực hiện đăng ký kinh doanh. Điển hình là nhiều hộ kinh doanh taxi hay vận chuyển hành khách bằng phương tiện khác, dịch vụ du lịch, dịch vụ hải quan, dịch vụ tài chính, các hộ kinh doanh dịch vụ ăn uống, giải khát, cắt tóc - làm đẹp, gia công cho các cơ sở kinh doanh khác, trông trẻ, các cơ sở cơ khí, xây dựng, dân dụng, kinh doanh online, tư vấn, môi giới...

Thứ tư, là điều kiện kinh tế xã hội tại địa phương, cơ sở

Những khó khăn về điều kiện kinh tế xã hội tại địa phương cũng đồng nghĩa với cơ hội việc làm, tăng thu nhập, cải thiện đời sống của người lao động cũng rất hạn hẹp. Mặt khác, điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn cũng là cản trở đối với chính quyền địa phương muốn thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội nhưng lại thiếu nguồn lực.

Chênh lệch về trình độ phát triển kinh tế - xã hội

¹⁶ Tổng Cục Thống kê (2019), *Báo cáo điều tra lao động việc làm quý 1 năm 2019, Hà Nội*, link: <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2020/07/BCLDVL-Q1.2019.pdf> truy cập ngày 15/04/2021.

¹⁷ Linh Nguyễn (2020), *Người lao động phi chính thức: Vật lộn với cuộc sống*, <https://laodong.vn/xa-hoi/nguoi-lao-dong-phi-chinh-thuc-vat-lon-voi-cuoc-song-863906.do> truy cập ngày 15/04/2021.

¹⁸ Trần Thị Bích Nhân - Đỗ Thị Minh Hương (2019), *Kinh tế phi chính thức ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp*, <https://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-kinh-doanh/kinh-te-phi-chinh-thuc-o-viet-nam-thuc-trang-va-giai-phap-305487.html>, truy cập ngày 15/04/2021.

¹⁹ Nguyễn Ngọc Trung (2019), *Nhận diện những rào cản của mục tiêu 1 triệu doanh nghiệp vào năm 2020 và đề xuất giải pháp*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 29, tr.55.

giữa các vùng miền trở thành nguyên nhân chính dẫn đến việc hình thành các luồng di cư về lao động (trong đó có lao động phi chính thức) để tìm kiếm cơ hội việc làm, thu nhập, cải thiện đời sống. Các cuộc khảo sát cho thấy các yếu tố việc làm, kinh tế là lý do cơ bản nhất dẫn đến di cư. Những nguyên nhân kinh tế bao gồm không chỉ lực đẩy quen thuộc từ nơi xuất cư như: thiếu đất canh tác, thiếu việc làm, thu nhập thấp... mà còn bởi lực hút từ những nơi nhập cư như: cơ hội việc làm cao, việc làm có tính ổn định, tiền lương, thu nhập cao hơn so với nơi ở cũ.

Hiện ở Việt Nam có 4 luồng di cư chính: thành thị - thành thị chiếm 31,6%, nông thôn - thành thị chiếm 36,2%, thành thị - nông thôn chiếm 12,6%, nông thôn - nông thôn chiếm 19,6%. Trong đó luồng di cư từ nông thôn đến thành thị chiếm tỷ trọng cao nhất, và cao gấp 3 lần so với di cư từ thành thị đến nông thôn.

Những người di cư từ nông thôn ra đô thị thường tham gia vào khu vực phi chính thức, họ có thể là những hộ kinh doanh cá thể tự chủ hoặc làm thuê cho các hộ kinh doanh cá thể khác. Họ có thể làm việc ở bên trong những không gian riêng tư như bên trong nhà hàng, nhà xưởng, hộ gia đình, v.v hay bên ngoài không gian công cộng (đường phố, ngõ, xóm, không gian trống ở gần công viên, vườn hoa...).

Trong tương quan giữa các vùng thì Đồng bằng sông Hồng, Đông Nam Bộ và Trung du miền núi phía Bắc là ba vùng có tỷ lệ người di cư đến vì việc làm cao nhất, tương ứng là 45,6%, 42,4% và 37,7%. Người di cư đến Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh vì lý do tìm được việc làm cũng chiếm tỷ lệ cao nhất trong số các lý do người di cư tới hai thành phố này, lần lượt là 40,2% và 32,6%²⁰.

Tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, khu vực phi chính thức có vị trí dẫn đầu trong việc cung cấp việc làm và một trong những đặc điểm cơ bản của khu vực này là điều kiện lao động không được đảm bảo xét trên các khía cạnh về hợp đồng lao động, bảo hiểm xã hội, phân chia lợi nhuận hay địa điểm kinh doanh cố định²¹. Nếu không có những chính sách phù hợp, phần lớn những người di cư sẽ phải đối mặt với thực trạng là chuyển nghèo khó từ nơi này sang nơi khác, xuất hiện những "lệch pha" về văn hóa và lối sống, dẫn đến những hệ lụy mang tính xã hội²².

Thứ năm, là nhận thức chủ quan của người lao động

Kể từ khi Việt Nam chính thức mở rộng hoạt động bảo hiểm xã hội tự nguyện (Luật Bảo hiểm xã hội năm 2006, chính thức triển khai năm 2008) đến nay, số đối tượng tham gia loại hình này mới chỉ đạt 5% lực lượng lao động được tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện, còn 95% lực lượng lao động thuộc đối tượng này chưa tham gia.

Về phía người lao động, nhiều người chưa biết đến loại hình bảo hiểm này hoặc biết nhưng cho là không cần thiết. Trở ngại ngày là do công tác truyền thông về bảo hiểm xã hội tự nguyện của cơ quan bảo hiểm xã hội còn nhiều bất cập: triển khai chậm chưa đồng đều giữa các địa phương; các hình thức thông tin về các chế độ bảo hiểm xã hội còn thiếu, chưa đa dạng phong phú, chưa truyền tải được hết thông điệp cần thông tin...

Lao động phi chính thức chưa có tổ chức đại diện và cũng chưa có đơn vị chịu trách nhiệm quản lý, hỗ trợ nên việc tiếp cận các thông tin còn nhiều hạn chế.

Do đặc điểm công việc bấp bênh, không ổn định và di cư nên bảo hiểm xã hội khó tiếp cận và quản lý, bên cạnh đó, thu nhập của người lao động phải lo để trang trải các nhu cầu thiết yếu trong cuộc sống nên chưa quan tâm đến bảo hiểm xã hội. Bên cạnh đó, do nhận thức của họ về bảo hiểm xã hội tự nguyện còn hạn chế. Nhiều người quan niệm: tham gia bảo hiểm xã hội là để cho người khác hưởng chứ chắc gì mình đã sống đến lúc được hưởng nên không tích cực tìm hiểu và không tham gia...

Bên cạnh đó, việc sử dụng lao động không khai báo lại xuất phát từ ý thức của các người lao động và người sử dụng lao động. Chỉ cần một trong hai bên ý thức được lao động không khai báo là vi phạm pháp luật thì giao kết sẽ không xảy ra. Nhiều người lao động tự do chấp nhận làm việc không khai báo vì lợi

²⁰ Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số Liên hợp quốc (2016), "Điều tra di cư nội địa quốc gia 2015: Các kết quả chủ yếu". Nhà xuất bản Thông tấn.

²¹ Nguyễn Hữu Chí (2013), *Việc làm cho lao động di cư từ nông thôn đến thành thị: các phân tích về lựa chọn công việc và thu nhập của lao động di cư so với lao động tại chỗ ở thành thị vùng đồng bằng Sông Hồng*. Bài viết trong cuốn sách: Cling J.Petal (2013). *Kinh tế phi chính thức tại các nước đang phát triển*, Nxb Tri thức & Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam,

²² Nguyễn Việt Định (2020), *Di dân từ nông thôn đến thành thị - Một số khuyến nghị chính sách*, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2020/12/22/di-dan-tu-nong-thon-den-thanh-thi-mot-so-khuyen-nghi-chinh-sach/> truy cập ngày 24/4/2021.

ích trước mắt (được trả cao hơn một chút so với khai báo mà nộp thuế) mà quên rằng chính sách của nhà nước luôn nhằm bảo vệ người lao động, vì quyền lợi hưu trí trong tương lai của họ).

3. Đề xuất giải pháp bảo đảm an sinh xã hội đối với lao động phi chính thức ở Việt Nam

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về an sinh xã hội cần có những thay đổi mạnh mẽ hơn nữa để tạo điều kiện cho người lao động khu vực phi chính thức tham gia mạng lưới dịch vụ an sinh xã hội đồng đẳng hơn theo hướng: i) Mở rộng chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện để người lao động phi chính thức được tham gia các chế độ như bảo hiểm xã hội như lao động phi chính thức theo một lộ trình hợp lý, linh hoạt. Thí dụ, trước mắt có thể bổ sung chế độ thai sản và bảo hiểm tai nạn lao động cho lao động phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện; ii) Nghiên cứu điều chỉnh giảm mức đóng bảo hiểm xã hội tự nguyện cho người lao động; iii) Nghiên cứu điều chỉnh giảm thời gian tham gia bảo hiểm xã hội tối thiểu để hưởng hưu trí cho lao động cao tuổi; iv) Duy trì mức lương hưu tối thiểu không thấp hơn mức lương cơ sở đối với những người tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện; v) quy định lộ trình tăng chung mức hưởng bảo hiểm y tế cho các đối tượng hiện đang hưởng dưới mức 100% chi phí khám chữa bệnh; vi) quy định lộ trình tiếp tục điều chỉnh tăng mức hưởng trợ cấp xã hội, ưu đãi xã hội, mở rộng phạm vi đối tượng hưởng trợ cấp đối với những người mắc bệnh điều trị dài ngày nhưng không thuộc đối tượng hưởng trợ cấp bệnh nghề nghiệp, những người bị nhiễm chất độc do chiến tranh, nạn nhân của dịch bệnh hay thảm họa, người bị ảnh hưởng của nền kinh tế suy thoái.

Thứ hai, đẩy mạnh quá trình chính thức hóa khu vực kinh tế phi chính thức. Đây là cơ sở, tiền đề cho việc chính thức hóa khu vực kinh tế phi chính thức và lực lượng lao động phi chính thức. Việc chuyển dịch sang khu vực chính thức sẽ giúp người lao động có nhiều cơ hội rõ ràng hơn về việc ký hợp đồng lao động, được đóng bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, cũng như tham gia các dịch vụ an sinh xã hội khác. Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ khu vực kinh tế phi chính thức chuyển sang khu vực kinh tế chính thức: i) Công khai, minh bạch và đơn giản hóa các thủ tục phê duyệt, cấp phép khi các hộ kinh tế phi chính thức chuyển sang thành lập

doanh nghiệp; ii) Ưu đãi vay vốn, miễn giảm thuế khi chuyển đổi sang khu vực chính thức; iii) Hỗ trợ doanh nghiệp về mặt thủ tục, pháp lý khi tham gia chế độ bảo hiểm xã hội cho người lao động; iv) giảm số lần thanh tra, giám sát và các thủ tục rườm rà, không cần thiết.

Thứ ba, quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, giảm dần chênh lệch phát triển giữa các vùng miền, đặc biệt cần có những chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, hỗ trợ đầu ra cho sản phẩm tại các vùng nông thôn, miền núi nơi có tỷ lệ di dân lớn. Giám sát chặt chẽ, hạn chế tối đa việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông nghiệp và đất rừng chuyển sang làm công nghiệp nhằm giảm lực đẩy cho những nơi xuất cư. Một mặt tạo điều kiện cho địa phương có thêm nguồn lực thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội, người dân có thêm cơ hội việc làm, thu nhập để cải thiện đời sống một cách bền vững, mặt khác giúp giảm áp lực di cư tập trung quá đông lao động phi chính thức tại các đô thị lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh.

Thứ tư, tăng cường huy động các nguồn lực cho chính sách an sinh xã hội. Tăng chi ngân sách nhà nước về an sinh xã hội đạt mức trung bình khu vực Đông Nam Á (7% GDP) kết hợp với huy động đóng góp của người dân, doanh nghiệp và xã hội cho an sinh xã hội. Khuyến khích, tạo môi trường thuận lợi để phát triển đa dạng các mô hình an sinh xã hội, các hoạt động từ thiện, tình nguyện dựa vào sự tham gia của cộng đồng (các đoàn thể địa phương, các nhóm sở thích, nghiệp đoàn, gia đình, dòng họ, cá nhân...) trong việc cung cấp các dịch vụ an sinh xã hội, thực hiện các hoạt động nhân đạo, giúp đỡ, chia sẻ rủi ro đối với những nhóm yếu thế, những đối tượng đặc thù. Tăng cường hợp tác quốc tế, tranh thủ nguồn lực, kinh nghiệm của các nước trong xây dựng và thực hiện các chính sách an sinh xã hội²³.

Thứ năm, tiếp tục các chính sách hỗ trợ, tác động riêng cho từng đối tượng lao động khu vực phi chính thức để chính thức hóa việc làm, tạo cơ hội việc làm bền vững: hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm, đào tạo nghề gắn với giải quyết việc làm và chuyển đổi nghề cho lao động khu vực kinh tế phi

²³ Nguyễn Trọng Đàm (2015), Hoàn thiện chính sách an sinh xã hội phù hợp với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, <http://www.molisa.gov.vn/Pages/tintuc/chitiet.aspx?tintucID=24324>, truy cập ngày 26/04/2021.

chính thức để nâng cao chất lượng lao động và năng suất lao động.

Xây dựng các mối quan hệ chặt chẽ giữa đào tạo nghề nghiệp với doanh nghiệp và thị trường lao động để bảo đảm cho các hoạt động của hệ thống giáo dục nghề nghiệp hướng vào việc đáp ứng nhu cầu của từng ngành, từng lĩnh vực; xây dựng tiêu chuẩn kỹ năng nghề, xác định danh mục nghề, xây dựng chương trình đào tạo, đánh giá kết quả học tập của người học nghề... Phát triển hệ thống thông tin thị trường lao động để gắn kết đào tạo và sử dụng lao động đáp ứng yêu cầu Cách mạng công nghiệp lần thứ tư²⁴.

Thứ sáu, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực hiện các quy định của pháp luật về lao động, kịp thời xử lý những vi phạm pháp luật doanh nghiệp, pháp luật lao động, chậm, trốn đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động, không ký hợp đồng lao động của các cơ sở sử dụng lao động phi chính thức để cải thiện điều kiện làm việc và ngăn chặn nguy cơ rủi ro đối với người lao động có thể xảy ra. Đẩy mạnh công tác phòng chống tiêu cực, tham nhũng trong tổ chức triển khai các chính sách ưu đãi xã hội, trợ cấp của nhà nước, tăng cường, củng cố niềm tin của người dân với mục tiêu chính sách của Đảng và Nhà nước đề ra.

Thứ bảy, đẩy mạnh công tác tuyên truyền, vận động nhằm tạo ra sự đồng thuận người lao động phi chính thức tham gia các quỹ an sinh xã hội như bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, tinh thần chủ động khai báo sử dụng lao động của cả người lao động và người sử dụng lao động. Bởi việc khai báo càng sớm, càng đủ giúp người lao động tích lũy nhanh số năm đóng và số tiền đóng góp, để tính toán quyền lợi hưu trí sau này²⁵. Việc tuyên truyền phổ biến được thực hiện thông qua nhiều kênh các nhau, đặc biệt là qua các phương tiện thông tin, truyền thông phù hợp với đặc điểm, tính chất đặc thù của từng nhóm đối tượng, vùng miền. Tiếp tục phát huy các hình thức tuyên truyền đã có hiệu quả như tổ chức các hội thảo các chế độ an sinh xã hội đến từng đơn vị như tổ dân phố, thôn, xóm, phát tờ rơi đến từng người dân.

4. Kết luận

Việc thực hiện chính sách an sinh xã hội cho toàn dân luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm. Theo đó, mọi tầng lớp, mọi thành phần kinh tế trong xã

hội cần phải được đối xử công bằng, có quyền và nghĩa vụ nhất định trong việc tiếp cận các dịch vụ an sinh xã hội. Trong đó, bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế là trụ cột thực hiện an sinh xã hội của Nhà nước. Người lao động khu vực chính thức và khu vực phi chính thức phải được tiếp cận an sinh xã hội một cách bình đẳng. Vì vậy, việc mở rộng phạm vi bao phủ của an sinh xã hội cho tất cả các thành viên trong xã hội, tất cả những người lao động trong khu vực chính thức và phi chính thức là một đòi hỏi cấp thiết hiện nay, nhằm hướng tới mục tiêu mọi công dân được thụ hưởng bình đẳng về chính sách của nhà nước về các dịch vụ an sinh xã hội. □

Tài liệu tham khảo

1. Bùi Thị Thu Hà, Phạm Minh Tú (2019), *Chính sách bảo hiểm hưu trí cho lao động phi chính thức: bài học kinh nghiệm từ Pháp*, Tạp chí Kinh tế - Châu Á Thái Bình Dương, số tháng 07, tr.51.
2. Cling J.Petal (2013), *Kinh tế phi chính thức tại các nước đang phát triển*, Nxb Tri thức & Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam,
3. Đỗ Thị Dung (2047), *Kiến nghị hoàn thiện một số quy định của Luật Bảo hiểm y tế nhằm thực hiện mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân*, Tạp chí Luật học, số 08, tr.4.
4. Đoàn Thị Thu Hương (2015), *Chính sách bảo hiểm xã hội tự nguyện cho người lao động phi chính thức - Một số vấn đề cần hoàn thiện*, Tạp chí Tài chính vi mô, số 11 (148), tr.19-20.
5. ILO (1992), *Introduction Social Security*, Geneva, tr.22
6. ILO (1999), *Social security principles*, ISBN 92-2-110734-5, tr.5.
7. Nguyễn Ngọc Trung (2019), *Nhận diện những rào cản của mục tiêu 1 triệu doanh nghiệp vào năm 2020 và đề xuất giải pháp*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 29, tr.55.
8. Nguyễn Thanh Tùng- Đinh Đức Thiện (2016), *Thực trạng điều chỉnh pháp luật về ưu đãi người có công với cách mạng ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 07, tr34-35.
9. Nguyễn Thị Kim Anh - Nguyễn Thanh Tùng (2015), *Pháp luật về bảo trợ xã hội ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 234, tr.45-46.
10. Oxfam (2015), *Rào cản pháp luật và thực tiễn đối với lao động di cư trong tiếp cận an sinh xã hội*, Hà Nội, Nxb. Hồng Đức.
11. Tổng cục Thống kê - ILO (2016), *Báo cáo lao động phi chính thức 2016*, Nxb Hồng Đức, tháng 03/2018.
12. Tổng cục Thống kê và Quỹ Dân số Liên hợp quốc (2016), *"Điều tra di cư nội địa quốc gia 2015: Các kết quả chủ yếu"*. Nhà xuất bản Thông tấn.

²⁴ Mai Thị Hương Giang (2019), *Về an sinh xã hội đối với lao động khu vực kinh tế phi chính thức ở nước ta*, http://www.tapchiconsan.org.vn/van_hoa_xa_hoi/-/2018/810403/ve-an-sinh-xa-hoi-doi-voi-lao-dong-khu-vuc-kinh-te-phi-chinh-thuc-o-nuoc-ta.aspx truy cập ngày 26/04/2021.

²⁵ Bùi Thị Thu Hà, Phạm Minh Tú (2019), *Chính sách bảo hiểm hưu trí cho lao động phi chính thức: bài học kinh nghiệm từ Pháp*, Tạp chí Kinh tế - Châu Á Thái Bình Dương, số tháng 07, tr.51.