



QUY MÔ KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

NGUYỄN CÔNG NGHIỆP

Khu vực kinh tế phi chính thức tồn tại và phát triển khá mạnh mẽ ở các nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Tuy nhiên, cho tới nay những tác động của khu vực này tới nền kinh tế Việt Nam chưa được thống kê, đánh giá thường xuyên. Chính vì vậy, việc nghiên cứu, nhận dạng khu vực kinh tế phi chính thức, cũng như ảnh hưởng của nó tới nền kinh tế, xã hội Việt Nam là cần thiết, giúp các nhà quản lý có thể đưa ra những quyết sách phù hợp.

Từ khóa: Kinh tế phi chính thức, GDP, việc làm, hoạt động kinh tế

THE SCALE OF THE INFORMAL ECONOMY IN VIETNAM

Nguyen Cong Nghiep

The informal economic sector exists and develops quite strongly in many countries, especially in developing countries including Vietnam. However, until now the impacts of this sector on the Vietnam's economy have not been regularly reported and evaluated so far. Therefore, it is necessary to study and identify the informal economy, as well as its impacts on Vietnam's economy and society to help administrator make appropriate decisions.

Keywords: Informal economy, GDP, jobs, economic activities

Ngày nhận bài: 3/7/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 25/7/2019

Ngày duyệt đăng: 31/7/2019

Tổng quát về khu vực kinh tế phi chính thức

Ở bất kỳ quốc gia nào và bất kỳ thời kỳ nào luôn tồn tại 2 nền kinh tế, 1 nền kinh tế chính thức, thống kê được, tổng hợp được, kiểm soát được và 1 nền kinh tế không chính thức, không thống kê được, không tổng hợp và kiểm soát được. Nó như một cái bóng của nền kinh tế chính thức, hoặc ẩn sau nền kinh tế chính thức. Bởi vậy, nó được các nhà kinh tế đặt cho nhiều các tên gọi khác nhau như: Khu vực phi chính thức, kinh tế bóng đen, kinh tế ngầm, kinh tế chưa được quan sát...

Thuật ngữ “khu vực kinh tế phi chính thức” được đề cập tới cách đây gần 50 năm. Khi đó, sự phân biệt giữa khu vực kinh tế chính thức và phi chính thức là dựa trên đặc điểm lao động được trả lương,

lao động tự làm. Từ năm 1993, thuật ngữ khu vực kinh tế phi chính thức được hiểu là “một khu vực bao gồm các đơn vị sản xuất không có tư cách pháp nhân, không chịu sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp và không có giấy phép kinh doanh”. Theo Erika Kraemer-Mbula, kinh tế phi chính thức được hiểu là hoạt động kinh tế diễn ra bên ngoài các cấu trúc được điều chỉnh chính thức. Người lao động không đóng thuế thu nhập, cũng không tham gia vào các phúc lợi xã hội. Như vậy, có thể hiểu hoạt động kinh tế phi chính thức là các hoạt động kinh tế không đăng ký về mặt pháp lý, không được tổng hợp trong hệ thống các chỉ tiêu chính thức của nền kinh tế quốc dân, người lao động trong khu vực này không được hưởng các quyền lợi và nghĩa vụ trong hệ thống phúc lợi xã hội (như các chế độ về bảo hiểm, thai sản...). Khu vực kinh tế phi chính thức tuy có tạo ra giá trị tăng thêm nhưng cũng không được tính vào tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hoặc tổng sản phẩm quốc dân (GNP) của quốc gia.

Khu vực kinh tế phi chính thức rất đa dạng, hoạt động của nó cũng biến chuyển muôn hình vạn trạng. Tùy theo quan điểm của mỗi người, các nhà kinh tế mà có cách phân loại khác nhau. Tuy nhiên, nếu coi khu vực kinh tế phi chính thức là khu vực của các hoạt động kinh tế diễn ra bên ngoài khu vực kinh tế chính thức, thì về cơ bản, khu vực này gồm 3 nhóm chính, đó là: Nhóm hoạt động bất hợp pháp; Nhóm hoạt động trong lĩnh vực được luật pháp cho phép nhưng lại thực hiện không đúng quy định của pháp luật (tạm gọi là hoạt động kinh tế gian lận hoặc là kinh tế ngầm); Nhóm hoạt động kinh tế cá thể quy mô nhỏ. Cụ thể:

- Hoạt động kinh tế bất hợp pháp (phi pháp): Là các hoạt động kinh tế bị pháp luật cấm (ở Việt Nam, các hoạt động này gồm: Sản xuất và buôn bán ma túy, hoạt động mại dâm, cờ bạc, sản xuất và buôn bán pháo nổ...).



BẢNG: QUY MÔ KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở MỘT SỐ NƯỚC VÀ NỀN KINH TẾ (phát triển và đang phát triển)			
Tên nước	%/GDP	Tên nước	%/GDP
Bangladesh	36,6	Hy Lạp	21,5
Ấn Độ	24,3	Italia	19,8
Indonesia	21,3	Tây Ban Nha	17,2
Iran	19,9	Na Uy	12,2
Israel	22,8	Đức	10,4
Malaysia	31,6	Canada	9,8
Pakistan	37,8	Úc	9,4
Philippines	44,5	Anh	9,4
Singapore	13,4	Nhật Bản	8,6
Hàn Quốc	28,1	Hà Lan	8,4
Đài Loan	26,5	Thụy Điển	6,0
Thái Lan	53,3	Mỹ	5,4

Nguồn: Tác giả tổng hợp

- Hoạt động kinh tế gian lận: Là các hoạt động trong lĩnh vực kinh tế được pháp luật cho phép (hợp pháp) nhưng chủ thể kinh doanh lại tìm cách che giấu (gian lận) nhằm tránh thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước, với người lao động hoặc tránh các thủ tục pháp lý, hành chính (như: buôn lậu; dấu doanh thu, lợi nhuận trong các báo cáo; không thực hiện các quy định của Nhà nước về chế độ đối với người lao động...).

- Hoạt động kinh tế cá thể quy mô nhỏ: Là hoạt động kinh tế của hộ gia đình hoặc cá nhân, do quy mô nhỏ nên nhóm này không phải đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật. Ở Việt Nam, hoạt động này rất phong phú, đa dạng với hàng triệu hộ gia đình, cá nhân, từ người sản xuất thủ công, đến người bán hàng rong, đánh giày, chạy xe ôm, bán vé số, quán ăn vỉa hè, hoạt động giúp việc gia đình, gia sư, rửa xe, sửa xe...

Trong thực tế, khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam đang tồn tại 2 cách gọi khác nhau (khu vực kinh tế phi chính thức và khu vực kinh tế chưa được quan sát). Về phân loại, Dự thảo Đề án Thống kê hoạt động khu vực kinh tế chưa được quan sát do Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện đã chia khu vực kinh tế này thành 5 nhóm: Hoạt động kinh tế phi chính thức; hoạt động kinh tế ngầm và hoạt động kinh tế bất hợp pháp; hoạt động kinh tế tự sản, tự tiêu của hộ gia đình; hoạt động kinh tế bị bỏ sót trong quá trình thu thập thông tin, số liệu.

Nguyên nhân tồn tại khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam

Ở Việt Nam, số liệu thống kê về quy mô của khu vực kinh tế phi chính thức còn khác nhau, có

ý kiến cho rằng, con số này dao động từ 20-30% GDP. Tổng cục Thống kê (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) tuy chưa đưa ra thông báo chính thức nhưng cũng dự tính, quy mô khu vực kinh tế phi chính thức ở khoảng 30% GDP. Dù con số cụ thể là bao nhiêu cũng không thể phủ nhận các hoạt động kinh tế phi chính thức ở Việt Nam đang diễn ra hết sức phức tạp. Hoạt động kinh tế bất hợp pháp (cò bạc, mại dâm...) đang tồn tại trên diện rộng; hoạt động kinh doanh gian lận (như buôn lậu, gian lận thương mại...) khá phổ biến và đang gây bức xúc trong xã hội (năm 2017 các cơ quan chức năng đã phát hiện 225.824 vụ việc vi phạm về buôn lậu, gian lận thương mại và hàng giả, thu nộp ngân sách từ tiền xử phạt vi phạm hành chính, bán hàng tịch thu và truy thu thuế 23.100 tỷ đồng). Hoạt động kinh doanh cá thể quy mô nhỏ rất sôi động, đang len lỏi ở mọi khu phố, ngõ ngách, có mặt trong hầu hết các hoạt động thường nhật của cuộc sống kinh tế - xã hội.

Sự ra đời và tồn tại của các hoạt động kinh tế phi chính thức do nhiều nguyên nhân. Tùy theo từng nhóm sẽ có những nguyên nhân khác nhau nhưng tựu chung có thể đề cập một số nguyên nhân chính đối với từng nhóm như sau:

Thứ nhất, đối với nhóm hoạt động kinh tế bất hợp pháp: Nguyên nhân chủ yếu là do chạy theo lợi ích kinh tế. Những tổ chức, cá nhân hoạt động trong lĩnh vực này đã bất chấp pháp luật để tiến hành việc kinh doanh phi pháp với mục đích kiếm lời. Một nguyên nhân khác khiến hoạt động kinh tế bất hợp pháp phát triển là do bộ máy quản lý của Nhà nước còn yếu, không đủ sức răn đe, kiểm soát, ngăn chặn các hoạt động này.

Thứ hai, đối với nhóm hoạt động kinh doanh gian lận: Nguyên nhân đa dạng hơn, ngoài việc chạy theo lợi ích kinh tế, cũng có những nguyên nhân khách quan buộc người sản xuất, kinh doanh phải thực hiện các hành vi gian lận như:

- Thủ tục hành chính nhiều khâu, luật lệ phức tạp, không rõ ràng, không nhất quán làm người dân và doanh nghiệp tốn kém thời gian, tiền bạc, từ đó buộc họ phải trốn tránh, gian lận, tức là chuyển sang hoạt động phi chính thức.

- Sân chơi bất bình đẳng.

- Gánh nặng thuế và các chi phí (chính thức và không chính thức).

- Phát triển thương mại điện tử, buôn bán qua mạng ngày càng phổ biến nhưng các cơ quan nhà nước không kiểm soát được.

Thứ ba, đối với nhóm hoạt động kinh tế của hộ gia đình hoặc người kinh doanh nhỏ: Nguyên nhân



tồn tại chủ yếu là sự phát triển thấp của nền kinh tế làm cho khu vực kinh tế chính thức không đáp ứng được nhu cầu về việc làm và thu nhập của người dân, buộc họ phải tự tìm kế sinh nhai bằng cách tham gia các hoạt động kinh doanh buôn bán nhỏ. Bên cạnh đó, nhiều hoạt động kinh tế tuy có quy mô khá lớn nhưng các chủ thể kinh doanh vẫn không chuyển sang khu vực kinh tế chính thức, vì họ cho rằng, chuyển sang khu vực chính thức sẽ gặp khó khăn hơn khu vực phi chính thức.

Tác động của kinh tế phi chính thức đến kinh tế - xã hội Việt Nam

Trong quá trình nghiên cứu, các nhà kinh tế đều ghi nhận một thực tế là tuy mức độ, phạm vi và quy mô có khác nhưng hoạt động kinh tế phi chính thức đã, đang tồn tại ở tất cả các quốc gia và nền kinh tế, kể cả các nền kinh tế phát triển. Điều đó chứng tỏ sự tồn tại của khu vực này là cần thiết khách quan. Bên cạnh những hạn chế, tiêu cực, khu vực này cũng có cả những tác động tích cực, đặc biệt là vai trò của các hoạt động kinh tế cá thể quy mô nhỏ. Cụ thể:

Tác động tích cực

- *Tạo việc làm đa dạng, phong phú cho người lao động:* Nếu xét về quy mô thì khu vực kinh tế phi chính thức ở nước ta đang thu hút một lực lượng lao động rất lớn, tạo việc làm cho khoảng 18 triệu người, chiếm 57% tổng số việc làm phi nông nghiệp trên cả nước.

- *Giúp nền kinh tế tồn tại trong giai đoạn suy thoái:* Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, kinh tế phi chính thức ở một góc độ nào đó cũng tạo ra mạng lưới an toàn cho nền kinh tế, nó hấp thụ những cú sốc của nền kinh tế rất tốt. Điều đó giải thích vì sao khu vực này thường phát triển mạnh trong bối cảnh suy thoái hoặc khủng hoảng kinh tế.

- *Động lực của đổi mới và tăng trưởng:* Một số nhà kinh tế (Sacha Wunch-Vicent và Erika Kraemer-Mbula) đã tập trung nghiên cứu hoạt động của khu vực kinh tế cá thể quy mô nhỏ, đặc biệt là kinh tế hộ gia đình ở một số nước đang phát triển, từ đó phát hiện ra rằng, chính khu vực này đã sản sinh ra nhiều sáng kiến đổi mới, góp phần thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế và khu vực kinh tế này như một “động lực bị che khuất của đổi mới” và tăng trưởng.

Tác động tiêu cực

- Các cơ quan nhà nước thiếu thông tin để điều hành vĩ mô. Các hoạt động của khu vực kinh tế phi chính thức không được thống kê vào các chỉ tiêu kinh tế, làm cho các chỉ tiêu này không phản ánh

được một cách toàn diện tình hình kinh tế - xã hội của đất nước, từ đó ảnh hưởng đến việc hoạch định và triển khai các chính sách vĩ mô của Chính phủ.

- Làm suy yếu sức cạnh tranh của quốc gia, tạo tâm lý làm ăn chộp giật, nhất thời, không khuyến khích đầu tư dài hạn.

- Tạo ra môi trường cho tệ sách nhiễu, hối lộ, bất bình đẳng trong kinh doanh, không khuyến khích kinh doanh trung thực.

- Thất thu thuế nhà nước: Một số hoạt động kinh tế phi chính thức, đặc biệt là hoạt động kinh tế gian lận và bất hợp pháp đã tạo ra các khoản lợi nhuận và thu nhập lớn, nhưng tất cả các khoản thu nhập và lợi nhuận của khu vực này đều không nộp thuế.

- Rủi ro cho người lao động: Làm việc trong khu vực kinh tế phi chính thức là việc làm mà người lao động không được pháp luật bảo vệ, không được hưởng các chế độ bảo trợ xã hội và chế độ làm việc khác. Lao động phi chính thức thường có việc làm bấp bênh, thời gian làm việc dài, thu nhập không cao, chủ yếu lấy công làm lãi... Họ thường không có hợp đồng lao động và khả năng được đóng bảo hiểm xã hội rất hạn chế (khoảng 98% lao động phi chính thức không được đóng bảo hiểm xã hội, mức lương trung bình chỉ bằng 2/3 mức lương của lao động trong khu vực kinh tế chính thức).

Một số vấn đề đặt ra

Có ý kiến cho rằng, nếu tính được số liệu về kinh tế phi chính thức thì tổng GDP của Việt Nam sẽ tăng lên rất nhiều, khi đó nợ công sẽ có dư địa hơn để đầu tư phát triển. Tuy nhiên, qua nghiên cứu có thể khẳng định rằng, cách hiểu này là ngộ nhận và sai lầm, bởi vì:

Một là, khu vực kinh tế phi chính thức là khu vực riêng, tồn tại bên ngoài và song song với khu vực kinh tế chính thức, nên không thể lấy chỉ tiêu giá trị gia tăng thêm của khu vực này để gộp vào GDP – chỉ tiêu của khu vực kinh tế chính thức (điều này cũng tương tự như việc không thể lấy chỉ tiêu của khu vực kinh tế chính thức để tính cho khu vực phi chính thức).

Hai là, mặc dù tạo ra giá trị gia tăng nhưng các hoạt động kinh tế của khu vực phi chính thức bao gồm hoạt động không đăng ký, hoạt động bất hợp pháp hoặc gian lận. Theo hệ thống tài khoản quốc gia của Liên Hợp Quốc mà Việt Nam đã áp dụng từ năm 1992, thì các hoạt động này không được tính giá trị để đưa vào GDP. Trên thế giới, cũng chưa có nước nào lấy chỉ tiêu giá trị tăng thêm của khu vực phi chính thức để tính toán mức tăng



trường, trừ khi nước đó công nhận những hoạt động trên là hoạt động chính thức, ví dụ công nhận cờ bạc, mại dâm là hoạt động hợp pháp, có đăng ký, nộp thuế...

Ba là, mục đích của việc tính toán, xác định các chỉ tiêu nhằm giới hạn tỷ lệ nợ công hoặc tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước là để đảm bảo khả năng huy động nguồn lực của Nhà nước trong việc đối phó với rủi ro. Tuy nhiên, các nguồn lực để đối phó, theo nguyên tắc, chỉ có thể tính toán xác định từ khu vực kinh tế chính thức, do đó, không thể cộng thêm số liệu của khu vực kinh tế phi chính thức làm cơ sở tính toán các giới hạn về an toàn, an ninh tài chính quốc gia, đặc biệt là tính giới hạn về tỷ lệ nợ công và tỷ lệ bội chi ngân sách nhà nước.

Nghiên cứu khu vực kinh tế phi chính thức là để thấy được tình trạng cụ thể về đặc điểm, quy mô và tính chất của khu vực này, từ đó xây dựng chủ trương, quan điểm, giải pháp đối xử với nó một cách khách quan, phù hợp và hiệu quả, không thể coi đây như là một dư địa cần được phát lộ để bổ sung vào GDP, lấy đó làm cơ sở để tính các chỉ tiêu về an toàn và an ninh tài chính quốc gia.

Giải pháp phát huy tính tích cực, hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực

Việc không bổ sung giá trị tăng thêm của khu vực kinh tế phi chính thức vào GDP không có nghĩa là bỏ rơi khu vực này, mà ngược lại, rất cần thiết phải tập trung điều tra, thống kê phân tích các hoạt động của nó để thấy được thực trạng, ảnh hưởng cũng như nguyên nhân, từ đó có giải pháp phát huy những tác động tích cực, hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của khu vực này đối với kinh tế - xã hội Việt Nam. Cụ thể:

- *Đối với hoạt động kinh tế bất hợp pháp*: Đây là những hoạt động cần được ngăn chặn, do đó, phải tăng cường kiểm tra, xử lý để buộc các đối tượng hoạt động trong lĩnh vực này từ bỏ việc làm ăn bất hợp pháp, chuyển sang hoạt động sản xuất, kinh doanh ở các lĩnh vực được luật pháp cho phép. Tuy nhiên, cũng có giải pháp khác là công nhận và chuyển một số hoạt động hiện đang bị coi là phi pháp thành hoạt động hợp pháp như cho phép đánh bạc, cá cược, mại dâm... như một số nước đã thực hiện. Khi đó, các hoạt động này được chuyển từ phi chính thức sang chính thức và giá trị gia tăng của chúng sẽ được cơ quan thống kê tổng hợp vào GDP.

- *Đối với các hoạt động kinh tế gian lận*: Trước hết phải phân tích kỹ thực trạng để tìm ra nguyên nhân, cả từ phía Nhà nước lẫn doanh nghiệp, từ đó, hình

thành hệ thống các giải pháp khắc phục. Đối với những nguyên nhân từ phía Nhà nước (hệ thống pháp luật phức tạp, thủ tục hành chính nhiều khâu, gánh nặng thuế, môi trường kinh doanh không thông thoáng...) thì Nhà nước phải tháo gỡ. Nguyên nhân từ phía doanh nghiệp, cần tăng cường công tác tuyên truyền, kiểm tra, xử lý. Khi các nguyên nhân trên được khắc phục thì hoạt động mang tính chất gian lận của khu vực này sẽ bị đẩy lùi để chuyển sang hoạt động công khai, minh bạch, tuân thủ các quy định của pháp luật.

- *Hoạt động của kinh tế cá thể quy mô nhỏ*: Có vị trí quan trọng trong nền kinh tế xã hội. Nếu phân tích tác động tích cực của khu vực kinh tế phi chính thức thì chủ yếu là đề cập tới vai trò tích cực của khu vực này. Có thể ví hoạt động kinh tế cá thể quy mô nhỏ như một tấm lưới an sinh vô hình mà những người hoạt động trong khu vực này tự tạo cho mình để tồn tại và phát triển trong sự lãng quên của Nhà nước. Vì vậy, đối với khu vực này thì quan điểm và giải pháp xử lý phải hoàn toàn khác với 2 khu vực còn lại. Theo đó, không nên và không thể xóa bỏ các hoạt động kinh tế cá thể quy mô nhỏ. Cần nghiên cứu, xây dựng hệ thống các giải pháp tổng hợp nhằm định hướng và tạo điều kiện cho khu vực này phát triển, để từ đó hòa nhập với khu vực kinh tế chính thức, hoặc đủ điều kiện thì chuyển sang khu vực chính thức.

Tóm lại, hoạt động kinh tế phi chính thức ra đời và tồn tại như một tất yếu khách quan, mặc dù không thể gộp chung với khu vực kinh tế chính thức nhưng cần phải nghiên cứu, phân tích, từ đó có biện pháp khắc phục các mặt hạn chế, tiêu cực; đồng thời tạo điều kiện, môi trường để khu vực này phát huy được những giá trị tích cực, đóng góp ngày càng nhiều cho xã hội với tư cách là một động lực của đổi mới và tăng trưởng.

Tài liệu tham khảo:

1. Lý Quỳnh Anh, *Vài nét về kinh tế phi chính thức*; ncif.gov.vn;
2. Thành Trung, *Thời báo Kinh tế Sài Gòn online* 22/2/2009;
3. Toby Boyd, *The informal economy: A hidden engine of growth*, WIPO, July 2017;
4. Saibal Kar-*Corruption, Shadow Economy and income Inequality: Evince from Asia*, 2013; *Tạp chí Forbes*, 2/2017;
5. Các website: thoibaotaichinhvietnam.vn, tuoitre.vn, m.soha.vn...

Thông tin tác giả:

GS., TS. Nguyễn Công Nghiệp

Phó hiệu trưởng Trường Đại học Kinh doanh và Công nghệ Hà Nội,
Chủ nhiệm khoa Tài chính

Email: nguyencongnghiepbtc@gmail.com