



Tổ chức
Lao động
Quốc tế

► Lý thuyết thay đổi về chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức ở Việt Nam



► Lý thuyết thay đổi
về chuyển đổi từ
kinh tế phi chính thức
sang kinh tế chính thức
ở Việt Nam



Bản quyền © Tổ chức Lao động Quốc tế 2023

Xuất bản lần đầu năm 2023



Đây là ấn phẩm truy cập mở được phân phối theo Giấy phép Quốc tế Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Người dùng có thể sử dụng lại, chia sẻ, điều chỉnh và viết lại dựa trên tác phẩm gốc, theo chi tiết trong Giấy phép. ILO phải được ghi nhận là chủ sở hữu của tác phẩm gốc. Người dùng không được phép sử dụng biểu tượng của ILO trong công việc của mình.

Trích dẫn – Ấn phẩm này cần được trích dẫn như sau: Lý thuyết thay đổi về chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức ở Việt Nam. Tổ chức Lao động Quốc tế, 2023.

Bản dịch – Bản dịch của ấn phẩm này cần bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau đây: Bản dịch này không phải là bản dịch của Văn phòng Lao động Quốc tế (ILO) và không được coi là bản dịch chính thức của ILO. ILO không chịu trách nhiệm về tính chính xác của bản dịch này.

Bản điều chỉnh phù hợp với điều kiện địa phương – Bản điều chỉnh của ấn phẩm này cần bổ sung tuyên bố miễn trừ trách nhiệm sau đây: Đây là bản điều chỉnh của tác phẩm gốc của Văn phòng Lao động Quốc tế (ILO). Trách nhiệm đối với các quan điểm và ý kiến được thể hiện trong bản điều chỉnh chỉ thuộc về (các) tác giả của bản điều chỉnh và không được ILO phê chuẩn.

Các câu hỏi về quyền và cấp phép xin gửi về Nhà xuất bản ILO (Quyền và Cấp phép), CH-1211 Geneva 22, Thụy Sĩ hoặc qua email rights@ilo.org.

Lý thuyết thay đổi về chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức ở Việt Nam
ISBN: 9789220395608 (print); 9789220395615 (web PDF)

Bản tiếng Anh: *A theory of change for transitioning from the informal economy to the formal economy in Viet Nam*
ISBN: 9789220395585 (print); 9789220395592 (web PDF)

Các quy định áp dụng đối với các ấn phẩm của ILO phù hợp với nguyên tắc của Liên Hợp Quốc, và cách trình bày tài liệu trong ấn phẩm không thể hiện quan điểm của ILO về tình trạng pháp lý của bất cứ quốc gia, khu vực, vùng lãnh thổ hoặc chính quyền hoặc vùng phân định biên giới nào.

Các ý kiến đưa ra trong các bài báo, nghiên cứu, và các tài liệu khác có tên tác giả thuộc trách nhiệm của các tác giả, và ILO không chứng thực cho những ý kiến được đưa ra trong ấn phẩm.

Việc viện dẫn tên công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại không đồng nghĩa với việc ILO chứng thực các công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó, và việc không được nhắc đến trong ấn phẩm không có nghĩa là ILO không ủng hộ công ty, sản phẩm hoặc quy trình thương mại đó.

Truy cập trang web www.ilo.org/publns để có thông tin về các ấn phẩm và sản phẩm số của ILO.
www.ilo.org/publns.

Ảnh bìa: © ILO

In tại Việt Nam

► Lời cảm ơn

Trong hành trình chuyển đổi ấn tượng từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới trong thập kỷ 1980 thành một quốc gia năng động, thu nhập trung bình thấp như hiện nay, Việt Nam đã đặt ra cho mình mục tiêu với kỳ vọng là trở thành nước thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và nước thu nhập cao vào năm 2045. Để hiện thực hóa mục tiêu này, Việt Nam cần giảm tỷ lệ lao động nữ và nam trong kinh tế phi chính thức, hiện vẫn còn chiếm tới khoảng 2/3 tổng số lao động có việc làm. Việc mở rộng kinh tế chính thức sẽ là những đóng góp quan trọng cho sự phát triển thịnh vượng và tự cường của Việt Nam. Trong những năm gần đây, nhiều cải cách kinh tế và xã hội đáng kể đã và đang được thực hiện nhằm khắc phục tình trạng các nhóm lao động yếu thế và chưa được quan tâm đúng mức trong thị trường lao động.

Hỗ trợ chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức đòi hỏi tầm nhìn sâu rộng, được củng cố bởi lộ trình kết hợp nhiều chính sách cần thiết để đạt được mục tiêu. Lý thuyết thay đổi này được xây dựng trên cơ sở tham vấn với các đối tác ba bên và nhiều bên liên quan, tạo ra một khung khổ có thể giúp Việt Nam đẩy nhanh tiến bộ hướng tới tầm nhìn về một xã hội công bằng và hài hòa cũng như một nền kinh tế bền vững, bao trùm toàn diện.

Nhóm biên soạn xin chân thành cảm ơn đại diện Ban Kinh tế Trung ương (CEC), các Vụ, Cục của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (MOLISA), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), cũng như các cơ quan, viện nghiên cứu và bên liên quan khác trong Chính phủ đã cung cấp những thông tin và góp ý quý giá cho tài liệu. Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn sâu sắc tới đại diện của các đối tác xã hội, bao gồm Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam (VGCL), Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Liên minh Hợp tác xã Việt Nam (VCA) đã cung cấp những quan điểm quan trọng để định hình Lý thuyết thay đổi này.

Quá trình xây dựng Lý thuyết thay đổi do Bà Sriani Ameratunga Kring, chuyên gia tư vấn của ILO chủ trì với sự tham gia và hỗ trợ bình duyệt từ các chuyên gia ILO thuộc Trụ sở chính tại Geneva, Văn phòng ILO Khu vực Châu Á và Thái Bình Dương tại Bangkok và Văn phòng Quốc gia ILO tại Việt Nam, bao gồm Valentina Barucci, Andre Bongestabs, Florence Bonnet, Nuno Meira Simoes Cunha, Phú Huỳnh, Carlos André da Silva Gama Nogueira, Nguyễn Ngọc Triệu, Nguyễn Thị Huyền, Kelvin Sergeant và Sandra Yu. Tài liệu đã được Christina Morrison, chuyên gia tư vấn của ILO, biên tập, hiệu đính.

Cũng tương tự như các quốc gia đang phát triển khác, chính thức hóa ở Việt Nam có thể là một hành trình dài phía trước đối với Việt Nam và là hành trình đòi hỏi có sự hiểu biết và thống nhất chung giữa tất cả các đối tác quốc gia cũng như sự sẵn sàng và cam kết để chung tay hành động. ILO tự hào với lịch sử hơn 100 năm thúc đẩy công bằng xã hội và việc làm thỏa đáng, trong đó có hơn 50 năm kinh nghiệm hỗ trợ tiến trình chính thức hóa ở các quốc gia thành viên, chúng tôi vẫn tiếp tục duy trì cam kết hỗ trợ Việt Nam trong hành trình chính thức hóa, hướng tới mục tiêu không ai bị bỏ lại phía sau.

Ingrid Christensen
Giám đốc ILO Việt Nam

► Mục lục

Giới thiệu	6
Phần 1: Lý thuyết thay đổi và hiểu biết về khái niệm kinh tế phi chính thức	9
1.1 Lý thuyết thay đổi là gì?	10
1.2 Hoạt động chính thức hóa của ILO	10
1.3 Đảm bảo chuyển đổi bền vững sang kinh tế chính thức cho Việt Nam	13
Phần 2: Tiến bộ và thách thức trong tăng cường môi trường hỗ trợ chính thức hóa ở Việt Nam	15
2.1 Chuyển đổi cơ cấu và giảm nghèo	17
2.2 Tăng trưởng kinh tế có khả năng chống chịu	17
2.3 Thu thập dữ liệu	17
2.4 Mở rộng khung bảo vệ pháp lý	19
2.5 Đăng ký doanh nghiệp và hợp tác xã	20
2.6 Các nguyên nhân gây ra tình trạng phi chính thức tại Việt Nam	21
Phần 3: Lý thuyết thay đổi hỗ trợ chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức ở Việt Nam	25
3.1. Thống nhất với các khung khổ phát triển quốc gia	29
3.2. Lộ trình kết hợp nhiều chính sách để thúc đẩy chuyển đổi	31
3.2.1 Tạo môi trường thuận lợi hỗ trợ chuyển đổi	31
3.2.2. Tập trung vào các nhóm cụ thể	37
Kết luận	41
Tài liệu tham khảo	42
Phụ lục 1: Kinh nghiệm thực hiện chính thức hóa bền vững ở các quốc gia khác trên thế giới	45
Phụ lục 2: Bài học từ chương trình toàn cầu của ILO về chính thức hóa	48

Hộp 1: Thuật ngữ sử dụng trong Khuyến nghị 204 và thuật ngữ tương đương trong tiếng Việt	12
Hình 1: Lý thuyết thay đổi hỗ trợ chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức ở Việt Nam	26

► Các từ viết tắt

NLTS	Nông, lâm nghiệp và thủy sản
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
DWCP	Khung Chương trình Quốc gia về Việc làm Thỏa đáng
DOLISA	Sở Lao động – Thương binh và Xã hội
EGDI	Chỉ số phát triển Chính phủ điện tử của Liên Hợp Quốc
FORLAC	Chương trình thúc đẩy chính thức hóa ở Mỹ Latinh và Caribê
GDP	Tổng thu nhập quốc nội
TCTK	Tổng Cục Thống kê
ICLS	Hội nghị quốc tế các nhà thống kê lao động
CNTT-TT	Công nghệ thông tin & truyền thông
MOLISA	Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội
MPSARD	Kế hoạch tổng thể về cải cách và phát triển trợ giúp xã hội
MPSIR	Đề án tổng thể cải cách bảo hiểm xã hội
MSME	Doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa
ATVSLĐ	An toàn, vệ sinh lao động
Khuyến nghị 204	Khuyến nghị về chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức, 2015 (Số 204)
SDG	Mục tiêu phát triển bền vững
TOC	Lý thuyết thay đổi
UNSDCF	Khung hợp tác phát triển bền vững của Liên Hợp Quốc

► Giới thiệu

Chuyển đổi thị trường lao động Việt Nam theo hướng chính thức hóa. Lý thuyết thay đổi

Giai đoạn từ những năm 1980 đến đầu thế kỷ 21 đã ghi nhận quá trình phát triển thần kỳ của kinh tế Việt Nam từ một trong những quốc gia nghèo nhất thế giới thành một quốc gia năng động, thu nhập trung bình thấp. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã và đang đặt ra những mục tiêu và kỳ vọng sẽ trở thành là nước có thu nhập trung bình cao vào năm 2030 và nước phát triển vào năm 2045. Một khía cạnh trọng yếu trong quá trình chuyển đổi này là Việt Nam phải đẩy nhanh tiến độ hướng tới mục tiêu giảm tỷ trọng của lao động trong kinh tế phi chính thức, hiện chiếm khoảng 2/3 tổng số việc làm. Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực đáng kể để mở rộng kinh tế chính thức. Với các biện pháp thích hợp đang được triển khai, Việt Nam có tiềm năng to lớn để trở thành quốc gia hàng đầu ở Châu Á - Thái Bình Dương trong nỗ lực cải thiện tỷ lệ người lao động nằm ngoài kinh tế chính thức, hiện vẫn ở mức khá cao.

Hiện đã có một số điều kiện tiên quyết trọng yếu để đảm bảo chuyển đổi bền vững nhằm giảm tình trạng phi chính thức, đồng thời mở rộng và củng cố kinh tế chính thức. Các điều kiện này bao gồm: quyết tâm mạnh mẽ của Chính phủ nhằm thúc đẩy chính thức hóa; những thay đổi khung pháp lý và quy định gần đây để đảm bảo những nhóm lao động yếu thế không bị loại trừ; khái niệm chính thức hóa xuất hiện ngày càng nhiều trong các văn bản chính sách quốc gia; tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, có khả năng chống chịu và phục hồi ngay cả trong bối cảnh đại dịch COVID-19 (kể cả trong các ngành then chốt tạo việc làm chính thức như sản xuất hàng may mặc và da giày); tăng cường tập trung chính sách đối với kinh tế phi chính thức sau giai đoạn đại dịch; thay đổi cơ cấu dài hạn với xu hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp vốn là ngành quan trọng nhất trong nền kinh tế; và tập hợp các cơ quan quốc gia, các bộ ngành, đối tác xã hội và các bên liên quan khác để thảo luận một cách tường minh chương trình nghị sự đa chính sách nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho chuyển đổi sang kinh tế chính thức.

Với những tiền đề quan trọng này, và với các đáp ứng chính sách, cơ chế phối hợp và phân bổ nguồn lực phù hợp, Việt Nam có thể sẵn sàng gia nhập nhóm số ít các quốc gia ở Châu Á - Thái Bình Dương có nền kinh tế chính thức lớn, thịnh vượng và bền vững, bao gồm cả Nhật Bản, Hàn Quốc và Singapore.

Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu này, đòi hỏi phải có tầm nhìn chiến lược, dựa trên nền tảng phân tích đa chính sách các biện pháp can thiệp đa dạng và tích hợp, có khả năng thúc đẩy quá trình này tiến lên. Các đối tác và các bên liên quan của Việt Nam đã bắt đầu quá trình đối thoại và tham vấn để hướng tới mục tiêu chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức. Báo cáo này tập hợp các đóng góp của họ.

Phương pháp luận

Báo cáo được xây dựng thông qua một loạt các cuộc tham vấn với các đối tác ba bên của Việt Nam và với các bên liên quan nhằm khái niệm hóa khung khổ thúc đẩy quá trình chuyển đổi lâu dài của nền kinh tế.

Nghiên cứu tài liệu được bắt đầu bằng các báo cáo phân tích gần đây, các thay đổi về luật pháp và quy định cũng như các tài liệu chính sách quốc gia, đã cung cấp các cơ sở cho lý thuyết thay đổi (TOC). Sau đó, nhiều cuộc phỏng vấn đã được thực hiện nhằm cung cấp những hiểu biết có giá trị về bối cảnh kinh tế hiện tại và các chính sách thị trường lao động trong nước. Những ý kiến đóng góp này đã được tổng hợp thành một bản dự thảo và được thảo luận sâu hơn tại cuộc họp của Tổ tư vấn quốc gia với sự tham gia của nhiều bên liên quan.

Điều quan trọng cần lưu ý là Lý thuyết thay đổi này là tài liệu có tính linh hoạt và chắc chắn sẽ thay đổi vì đối thoại giữa các bên liên quan của Việt Nam về chính thức hóa ngày càng sâu sắc và quá trình xác định các biện pháp chính sách ưu tiên khác nhau vẫn tiếp tục diễn ra.

Phần 1 của tài liệu này trước hết sẽ tìm hiểu về khái niệm lý thuyết thay đổi, thứ hai là đóng góp của ILO trong các thảo luận phân tích về kinh tế phi chính thức, và cuối cùng là một số vấn đề chính mà Việt Nam sẽ cần xem xét để đảm bảo sự bền vững của chuyển đổi. Phần 2 cung cấp nội dung tổng quan tài liệu ngắn gọn về những tiến bộ quan trọng gần đây của Việt Nam, có thể đóng vai trò then chốt trong việc chuyển đổi nền kinh tế phi chính thức, đồng thời thừa nhận những thách thức hiện có. Phần 3 cung cấp khái niệm ban đầu về lý thuyết thay đổi dựa trên quá trình tham vấn, cùng với thông tin tóm tắt về lộ trình áp dụng nhiều chính sách tiềm năng cho cách tiếp cận tích hợp, toàn diện nhằm đạt được mục tiêu chuyển đổi kinh tế phi chính thức.

Hai Phụ lục cung cấp thông tin về các trường hợp chuyển đổi thành công từ Châu Mỹ Latinh, Châu Á và Châu Âu, đồng thời cung cấp nội dung tóm tắt đánh giá chiến lược toàn cầu của ILO về chính thức hóa trong giai đoạn 2014-2018. Những ví dụ này có thể giúp Việt Nam nghiên cứu và học hỏi từ những kinh nghiệm thực hiện thành công đồng thời tránh được một số hạn chế trong lộ trình chuyển đổi.





1

Phần

Lý thuyết thay đổi và hiểu biết về khái niệm kinh tế phi chính thức

► Lý thuyết thay đổi và hiểu biết về khái niệm kinh tế phi chính thức

1.1. Lý thuyết thay đổi là gì?

Lý thuyết thay đổi đưa ra lộ trình đạt được mục tiêu/ hoặc là đạt được sự thay đổi. Lý thuyết này đặt nền tảng cho tư duy hệ thống về việc thực hiện chuyển đổi như thế nào trong môi trường ngoại cảnh phức tạp và vạch ra đường đi có tính nhân quả nhằm đạt được mục tiêu. Lý thuyết thay đổi có thể chỉ ra tác động tổng thể của các biện pháp can thiệp và mối liên kết giữa chúng, đồng thời đưa ra khung khổ cho hoạt động triển khai, hợp tác, giám sát và đánh giá. Khi áp dụng phương pháp có sự tham gia, lý thuyết thay đổi giúp thiết lập các ưu tiên trong bối cảnh thực tế phức tạp và dựa trên các nguồn lực sẵn có, đồng thời phân công vai trò, trách nhiệm và nguồn lực để thúc đẩy tập thể hướng tới chuyển đổi.

Điểm bắt đầu của lý thuyết thay đổi luôn luôn là điểm kết thúc: mục tiêu cần đạt được trong một khung thời gian nhất định. Dựa trên mục tiêu sẽ theo dõi ngược lại theo đường đi nhân quả để thiết lập cách thức đạt được kết quả thông qua các kết quả dài hạn, kết quả trung hạn và các hoạt động ngắn hạn. Dọc theo những con đường nhân quả này, các giả định cơ bản sẽ được trình bày chi tiết cùng với phân tích về môi trường ngoại cảnh, rủi ro liên quan, chiến lược, quan hệ đối tác cần thiết và các chỉ số tổng thể để đánh giá kết quả.

Lý thuyết thay đổi có thể được thể hiện dưới dạng sơ đồ logic hoặc mô tả diễn giải nhưng phải luôn thể hiện mối liên hệ nhân quả để đạt được mục tiêu tổng thể.

Lý thuyết thay đổi về chuyển đổi sang kinh tế chính thức cho Việt Nam này không thể trình bày chi tiết do tính đặc thù của chuyển đổi sang kinh tế chính thức của từng nhóm hoặc ngành. Thay vào đó, tài liệu này đưa ra khung tổng thể để có được bức tranh tổng quát về quá trình chuyển đổi diễn ra như thế nào. Trong tài liệu Lý thuyết thay đổi này, các lộ trình khác nhau hướng tới chính thức hóa sẽ được trình bày chi tiết trong phần 3.2 Các hoạt động chính.

1.2. Hoạt động chính thức hóa của ILO

Trong nhiều thập kỷ qua, ILO luôn tiên phong trong việc phân tích và đề xuất những chính sách đột phá đối với kinh tế phi chính thức. Ngay từ năm 2002, ILO đã xác định những khái niệm tổng thể về kinh tế phi chính thức là:

“[...] tất cả các hoạt động kinh tế do người lao động và các đơn vị kinh tế thực hiện – theo luật hoặc trên thực tế – không được hoặc không hoàn toàn được quy định trong các thỏa thuận chính thức điều chỉnh (ND: ràng buộc pháp lý).”¹

ILO cũng đạt được sự đồng thuận quốc tế rằng hiện tượng này không chỉ giới hạn ở khu vực phi chính thức mà còn bao gồm cả việc làm phi chính thức và các hoạt động phi chính thức trong kinh tế chính thức. Do đó, khái niệm kinh tế phi chính thức ra đời, với phạm vi ứng dụng rộng hơn cùng các biểu hiện đa dạng trong nhiều lĩnh vực.

Khuôn khổ mới này giúp mang lại hiểu biết chính xác hơn về kinh tế phi chính thức thông qua các khuyến nghị dựa trên số liệu thống kê² từ các cuộc họp của Hội nghị quốc tế các nhà thống kê lao động (ICLS).

1 ILO, Nghị quyết liên quan đến việc làm thỏa đáng và kinh tế phi chính thức, Hội nghị Lao động Quốc tế, Kỳ họp thứ 90, 2002, đoạn 3.

2 Các tiêu chuẩn thống kê hiện hành về khu vực phi chính thức chỉ bao gồm hai trong ba khía cạnh của nền kinh tế phi chính thức: con người/việc làm và doanh nghiệp. Khía cạnh thứ ba liên quan đến các hoạt động sản xuất và đóng góp tương ứng vào GDP được đưa vào tiêu chuẩn thống kê mới về tình trạng phi chính thức và sẽ được thông qua vào năm 2023.

Với cấu trúc và vai trò đặc thù, ILO có một số lợi thế và vị thế đặc biệt để hỗ trợ nỗ lực của các quốc gia hướng tới thị trường lao động bao trùm. Ví dụ, với tư cách là một tổ chức với cơ chế ba bên tham gia đối thoại xã hội, ILO có thể hỗ trợ các Quốc gia Thành viên của mình thiết lập cơ chế quản trị hiệu quả, đóng vai trò quan trọng để đưa những người lao động bị thiệt thòi và những người mới khởi nghiệp kinh doanh vào quá trình hoạch định chính sách một cách dân chủ; với tư cách là một tổ chức chuyên trách, ILO có thể đưa ra hướng dẫn - được phát triển thông qua cơ chế đồng thuận ba bên - về các tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến việc khắc phục tình trạng loại trừ và bất bình đẳng trên thị trường lao động; với tư cách là một cơ quan hợp tác với các Bộ Lao động, ILO có thể hỗ trợ các quốc gia củng cố các thiết chế cần thiết để tiếp cận các phân khúc yếu thế của thị trường lao động; và với tư cách là một tổ chức bao quát tất cả các khía cạnh của việc tạo việc làm, ILO có nhiều công cụ mà các bên liên quan có thể tùy ý khai thác để giải quyết các vấn đề phức tạp cả ở chiều sâu và chiều rộng liên quan đến việc chuyển đổi sang kinh tế chính thức.

Mặc dù ILO đã xây dựng được một tập hợp các tiêu chuẩn quốc tế, song công cụ quan trọng nhất để tiếp cận chính thức hóa một cách nhất quán, đa chính sách là Khuyến nghị của ILO liên quan đến chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức (Số 204), được thông qua tại Kỳ họp thứ 104 của Hội nghị Lao động Quốc tế năm 2015.³ Công cụ (Khuyến nghị 204) có sự tham gia của các Quốc gia thành viên trong quá trình thiết kế các chiến lược phối hợp và tích hợp để xúc tác cho việc chuyển đổi ra khỏi khu vực phi chính thức. Với việc công nhận quá trình chính thức hóa cần phải được duy trì và thể chế hóa, công cụ này không chỉ tập trung vào đăng ký mà còn hướng tới cách tiếp cận toàn diện hơn nhiều, giúp tháo gỡ những hạn chế về nhiều mặt mà người lao động và các đơn vị kinh tế phi chính thức phải đối mặt.

Phần II Khuyến nghị 204 đặt ra 12 nguyên tắc định hướng để xây dựng các chiến lược như vậy. Những nguyên tắc chủ đạo này nhấn mạnh sự cần thiết của phương pháp tiếp cận phù hợp với bối cảnh và nhu cầu trên nhiều lĩnh vực chính sách trong những tình huống đa dạng và các yếu tố dẫn đến tình trạng phi chính thức, cũng như hoàn cảnh đặc thù của quốc gia. Các phương pháp tiếp cận sử dụng kết hợp các chính sách ưu đãi và xây dựng năng lực để khuyến khích chuyển đổi, cân bằng với các yếu tố duy trì tình trạng phi chính thức.

Các nguyên tắc nhấn mạnh tính cần thiết của việc thúc đẩy và bảo vệ hiệu quả quyền con người của tất cả những người tham gia trong kinh tế phi chính thức, và tôn trọng các nguyên tắc và quyền cơ bản tại nơi làm việc quy định trong luật và trong thực tế. Ngoài ra, công cụ nhấn mạnh vào việc thúc đẩy bình đẳng giới và chống phân biệt đối xử, và đặc biệt chú ý đến những người dễ bị tổn thương nhất trong kinh tế phi chính thức.

Hướng dẫn từ công cụ ghi nhận rằng trong kinh tế phi chính thức đang tồn tại một số lượng lớn các kỹ năng, tinh thần khởi nghiệp kinh doanh, khả năng sáng tạo và đổi mới chưa được công nhận, cần được duy trì và giải phóng, đồng thời đặt các đơn vị và chủ thể phi chính thức dưới sự giám sát và bảo vệ của nhà nước.

Ba mục tiêu để đảm bảo chính thức hóa, được xác định trong công cụ là:

- tạo điều kiện thuận lợi cho chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức cho người lao động và các đơn vị kinh tế;
- tạo việc làm chính thức; và
- ngăn ngừa tình trạng phi chính thức hóa việc làm.

Trong số các công cụ mà ILO đã phát triển để hỗ trợ các nỗ lực kết hợp nhằm giảm tình trạng phi chính thức tại các Quốc gia Thành viên, thì Lý thuyết Thay đổi toàn cầu có thể được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh quốc gia và khu vực (ILO 2021a). Khung này đặc biệt hữu ích để thiết kế Lý thuyết Thay đổi phù hợp với bối cảnh Việt Nam.

3 ILO, Khuyến nghị số 204 liên quan đến quá trình chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức, Hội nghị Lao động Quốc tế, Kỳ họp thứ 104, 2015.

Hộp 1**Thuật ngữ sử dụng trong Khuyến nghị 204 và thuật ngữ tương đương trong tiếng Việt**

Khuyến nghị 204 định nghĩa “kinh tế phi chính thức” như sau:

- (a) đề cập đến tất cả các hoạt động kinh tế của người lao động và các đơn vị kinh tế - theo luật hoặc trên thực tế - nhưng không được hoặc không hoàn toàn được quy định bởi các thỏa thuận chính thức; và
- (b) không bao gồm các hoạt động bất hợp pháp, đặc biệt là cung cấp dịch vụ, hoặc sản xuất, mua bán, sở hữu hoặc sử dụng hàng hóa bị pháp luật nghiêm cấm, bao gồm sản xuất và buôn bán trái phép chất ma túy, sản xuất và buôn bán trái phép vũ khí, buôn bán người, rửa tiền, được định nghĩa trong các hiệp ước quốc tế có liên quan.

Các “đơn vị kinh tế” trong kinh tế phi chính thức bao gồm:

- (a) đơn vị sử dụng lao động làm thuê;
- (b) đơn vị thuộc sở hữu của cá nhân là lao động tự làm, làm việc một mình hoặc với sự giúp đỡ của lao động gia đình; và
- (c) hợp tác xã và các đơn vị kinh tế xã hội và đoàn kết.

Khuyến nghị này áp dụng cho tất cả người lao động và các đơn vị kinh tế – bao gồm doanh nghiệp, doanh nhân và hộ gia đình - trong kinh tế phi chính thức, cụ thể như sau:

- (a) những người trong khu vực kinh tế phi chính thức sở hữu và điều hành các đơn vị kinh tế, bao gồm:
 - (i) lao động tự làm;
 - (ii) chủ cơ sở; và
 - (iii) thành viên hợp tác xã, đơn vị kinh tế xã hội và đoàn kết;
- (b) lao động gia đình, không phân biệt làm việc trong các đơn vị kinh tế thuộc khu vực kinh tế chính thức hay phi chính thức;
- (c) người lao động đang làm công việc phi chính thức trong hoặc cho các doanh nghiệp chính thức, hoặc trong hoặc cho các đơn vị kinh tế trong khu vực kinh tế phi chính thức, bao gồm, nhưng không giới hạn ở, người làm công việc theo hợp đồng phụ hoặc trong chuỗi cung ứng, hoặc người giúp việc gia đình được trả lương trong các hộ gia đình; và
- (d) người lao động trong các mối quan hệ việc làm không được công nhận hoặc không được kiểm soát.

Trong cuộc họp của Tổ tư vấn quốc gia được tổ chức tại Việt Nam vào tháng 12/2022, đã có nhiều ý kiến thảo luận về cách dịch thuật và hiểu các thuật ngữ này trong tiếng Việt. Đặc biệt có ý kiến lo ngại rằng từ “chính thức hóa” trong tiếng Việt mang hàm ý “cưỡng ép”.

Điều này cho thấy rằng bước đầu tiên quan trọng trong quá trình này là tiếp tục đối thoại giữa các bên liên quan về thuật ngữ thích hợp trong tiếng Việt để đi đến nhận thức chung về nội hàm và bản chất của chính thức hóa và cách thức áp dụng thuật ngữ này vào bối cảnh Việt Nam.

Ngoài việc thiết lập thuật ngữ tiếng Việt phù hợp với bối cảnh quốc gia cho cụm từ “chính thức hóa”, điều quan trọng là phải hiểu rõ ý nghĩa trong sử dụng của từ “chính thức” đối với tất cả các loại hình việc làm và đơn vị kinh tế khác nhau, định nghĩa này cần bổ sung cho định nghĩa thống kê và phải rõ ràng để hiểu trong thực tế đối với các nhà hoạch định chính sách, các đối tác xã hội và các bên liên quan khác. Ngoài ra cần nâng cao nhận thức rộng rãi về ý nghĩa tích cực của khái niệm này và những lợi ích mà nó sẽ mang lại cho các cá nhân, đơn vị kinh tế và cho toàn xã hội.

Phụ lục 1 tóm tắt kinh nghiệm thành công ở trong và ngoài khu vực, phụ lục 2 tóm tắt các bài học kinh nghiệm tổng hợp từ chiến lược toàn cầu của ILO về chính thức hóa giai đoạn 2014–2018.

1.3 Đảm bảo chuyển đổi bền vững sang kinh tế chính thức

Việt Nam sẽ cần cân nhắc một số yếu tố để tìm kiếm các giải pháp lâu dài cho kinh tế phi chính thức. Ví dụ, bằng chứng cho thấy chính thức hóa là một mục tiêu động. Các chủ thể kinh tế phi chính thức đôi khi có thể gia nhập và rời khỏi khu vực phi chính thức tùy thuộc vào việc phân tích chi phí-lợi ích của chính họ về các chính sách ưu đãi và rào cản để thực hiện các thay đổi lâu dài hoặc tạm thời. Các hình thức phi chính thức mới có thể xuất hiện, trong khi các hình thức truyền thống vẫn tiếp tục phát triển, đòi hỏi phải có các phản ứng chính sách mới. Ngoài ra, cần thận trọng khi thiết kế các biện pháp phân chia theo tầng cho các loại hình doanh nghiệp cụ thể, để tránh khuyến khích các doanh nghiệp này duy trì quy mô nhỏ nhằm hưởng các ưu đãi tài chính cụ thể và các quyền lợi khác.

Tính bền vững của các biện pháp can thiệp cũng bị thách thức khi không có đủ nguồn lực để thực hiện lộ trình, kế hoạch và triển khai; thể chế hóa các biện pháp can thiệp không đầy đủ⁴; cơ chế điều phối thể chế yếu kém; cơ chế giám sát thiếu chặt chẽ; cùng với năng lực hạn chế trong việc cung cấp các dịch vụ và lợi ích có chất lượng như mong đợi. Tất cả những yếu tố này đều có thể dẫn đến những kết quả rời rạc và dễ dàng bị tiêu tan.

Quản lý kỳ vọng về tốc độ thay đổi bền vững cũng có vai trò rất quan trọng. Chuyển đổi là một quá trình phức tạp và dần dần, và cần có đủ thời gian để xây dựng các thiết chế và năng lực cần thiết. Ví dụ, cần có thời gian để thay đổi hệ thống an sinh xã hội, cũng như thực hiện những thay đổi hiệu quả về môi trường pháp lý và thực thi quy định. Tương tự, mức độ sẵn sàng chính thức hóa cũng khác nhau giữa những người lao động và các đơn vị kinh tế khác nhau, và một số cá nhân/đơn vị cũng sẽ cần phát triển năng lực của mình. Việt Nam sẽ cần sự cân bằng giữa các biện pháp can thiệp mang lại hiệu quả nhanh chóng nhằm tạo động lực thúc đẩy với các chiến lược dài hạn để thay đổi hệ thống từ gốc rễ. Điều này cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc giám sát các kết quả cuối cùng hoặc kết quả trung gian.

Việt Nam có thể lồng ghép một số biện pháp nhằm đảm bảo chuyển đổi bền vững. Các biện pháp này bao gồm:

Đảm bảo cách tiếp cận tích hợp vì mục tiêu chuyển đổi thường xuyên. Cách tiếp cận này có khả năng củng cố và tăng cường các biện pháp can thiệp cụ thể một cách hiệu quả hơn nhiều so với cách áp dụng các biện pháp đơn lẻ, và cách tiếp cận này có thể được điều chỉnh cho phù hợp với tính chất đa nguyên nhân của tình trạng phi chính thức. Điều này đòi hỏi phải lồng ghép vấn đề phi chính thức vào đối thoại chính sách với nhiều bên liên quan, đặc biệt là trong quá trình xây dựng các chiến lược bao trùm.

Đảm bảo cơ chế phối hợp và chính sách nhất quán Cách tiếp cận tích hợp này cũng sẽ yêu cầu cơ chế phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan và chủ thể làm việc về chính thức hóa, cùng với việc giám sát liên tục dựa trên sự hoàn thiện thiện của số liệu thống kê về phi chính thức. Đặc biệt, bên cạnh việc phân công vai trò và trách nhiệm giữa các bên liên quan khác nhau, giải pháp này đòi hỏi phải có đầy đủ nguồn lực để thực hiện các biện pháp can thiệp.

Thiết lập chương trình rõ ràng cho chính thức hóa. Nếu quốc gia thiết lập mục tiêu phát triển rõ ràng cùng với các chỉ tiêu và chỉ số phù hợp liên quan đến chuyển đổi sang kinh tế chính thức, đây sẽ là nguồn động lực vô cùng to lớn. Điều này cũng sẽ tạo cơ hội để củng cố, mở rộng và 'liên kết' các lĩnh vực công việc hiện có liên quan đến kinh tế phi chính thức, vốn mang tính tự phát và kết nối lỏng lẻo.

Tuy nhiên, quốc gia cũng có thể thúc đẩy chính thức hóa thông qua hệ thống các chính sách xuyên suốt hiện có và các lĩnh vực liên quan mà không cần phải xây dựng chiến lược chính thức hóa riêng

4 Thể chế hóa ở đây đề cập đến quá trình trong đó các biện pháp can thiệp chính sách được lồng ghép vào bộ máy quản lý lao động và các bộ máy hoạt động khác.

biệt. Dù Việt Nam chọn cách nào để tiến tới mục tiêu chính thức hóa, thì cũng cần có cơ chế điều phối chuyên trách giữa các tổ chức thể chế.

Ưu tiên nâng cao năng lực. Mặc dù Việt Nam đã và đang phát triển các thiết chế thị trường lao động, vẫn cần có cơ chế xây dựng năng lực hiệu quả để nâng cao nhận thức về các quy trình hỗ trợ cách tiếp cận tích hợp, đa chính sách nhằm chuyển đổi thị trường lao động. Quá trình chuyển đổi là một quá trình liên quan đến toàn bộ nền kinh tế, đòi hỏi cơ chế phối hợp với nhiều cơ quan chính phủ và tổ chức xã hội. Do đó, ngoài các đối tác ba bên, các bên liên quan khác cũng sẽ cần hoạt động xây dựng năng lực.

Giảm tình trạng thiếu hụt việc làm thỏa đáng. Không phải tất cả mọi cá nhân và mọi doanh nghiệp trong kinh tế phi chính thức đều có thể chính thức hóa một cách bền vững trong thời gian rất ngắn. Đối với một số cá nhân/tổ chức, giảm thiểu tình trạng thiếu hụt việc làm thỏa đáng và dễ bị tổn thương là bước thực tế nhất (và cần thiết nhất) trên tiến trình chính thức hóa. Nhìn chung, việc giảm tình trạng thiếu hụt việc làm thỏa đáng vừa là kết quả và cũng là một phần không thể thiếu của quá trình chính thức hóa.

Thiết kế và thể chế hóa các chính sách ưu đãi nhằm đáp ứng các nhu cầu và khắc phục những hạn chế cụ thể của lao động phi chính thức, người lao động tự làm và các đơn vị kinh tế phi chính thức là rất quan trọng. Ngoài ra, cần có các biện pháp để hạn chế tình trạng không muốn ra khỏi khu vực phi chính thức (đặc biệt là đối với các đơn vị kinh tế quy mô lớn hơn), song cần giảm thiểu việc tập trung vào các biện pháp trừng phạt áp dụng cho các chủ thể kinh tế phi chính thức đối với các đơn vị kinh tế quy mô nhỏ hơn và người lao động thu nhập thấp, thay vào đó là áp dụng các biện pháp giáo dục, khuyến khích và xây dựng lòng tin.

Các chiến dịch nâng cao nhận thức về lợi ích của chính thức hóa. Kinh nghiệm phổ biến từ Châu Mỹ Latinh và Châu Âu cho thấy tầm quan trọng của việc giáo dục toàn dân về lợi ích mang lại cho các cá nhân, doanh nghiệp và cho sự phát triển của toàn xã hội khi dịch chuyển ra khỏi khu vực phi chính thức. Về lâu dài, những nỗ lực nâng cao nhận thức này có thể thay đổi hành vi và các giá trị liên quan đến tuân thủ và quyền. Để đảm bảo quá trình chuyển đổi bền vững, cần định hình lại các giá trị văn hóa để thúc đẩy tính tuân thủ của xã hội (Williams, 2021). Đây phải là một quá trình hai chiều: thúc đẩy các giá trị tuân thủ chỉ có thể đạt được khi ngày càng có nhiều tổ chức khu vực công có khả năng đáp ứng nhanh nhạy và minh bạch hơn, như sẽ thảo luận ở điểm tiếp theo.

Xây dựng lòng tin giữa các cộng đồng kinh tế phi chính thức và cơ quan công quyền. Một đặc điểm thiết yếu của môi trường hỗ trợ quá trình chuyển đổi là xây dựng lòng tin vào chính quyền. Nâng cao nhận thức là một phần của quá trình đó nhưng khả năng đáp ứng và trách nhiệm của các tổ chức công cùng với năng lực cung cấp dịch vụ và mang lại lợi ích cho kinh tế phi chính thức của họ cũng quan trọng không kém. Cơ hội để xây dựng lòng tin cũng được lồng ghép trong các công nghệ mới và chiến lược chính thức hóa điện tử (xem Phần 3.2), cùng với các lĩnh vực khác.

Tăng cường các mạng lưới quốc gia. Kinh nghiệm từ các quốc gia khác cho thấy các mạng lưới và liên minh đóng vai trò sống còn để đảm bảo tác động rộng lớn hơn và thúc đẩy thay đổi dài hạn hướng tới chính thức hóa. Các mạng lưới này không chỉ đóng vai trò thúc đẩy chương trình chính thức hóa mà còn có thể tiếp cận hiệu quả hơn những người lao động và doanh nhân trong khu vực kinh tế phi chính thức, nhờ đó đảm bảo quá trình chính thức hóa cân nhắc các nhu cầu, quan điểm và tiếng nói của các đối tượng này.

Triển khai chương trình chuyển đổi về bình đẳng giới. Cho dù tỷ lệ lao động nữ và nam trong kinh tế phi chính thức là bao nhiêu, ở tất cả các quốc gia, phụ nữ thường ở vị trí bị thiệt thòi hơn so với nam giới. Tại Việt Nam, nam giới tham gia vào kinh tế phi chính thức nhiều hơn phụ nữ, nhưng phụ nữ có xu hướng tập trung ở các nhóm dễ bị tổn thương hơn. Quá trình hoạch định chính sách cần đảm bảo nguyên tắc đáp ứng giới: phân tích những rào cản cụ thể của phụ nữ và nam giới, đồng thời thực hiện các biện pháp thích hợp để khắc phục những điểm bất cập.



Phần 2

Tiến bộ và thách thức
trong việc thúc đẩy
môi trường hỗ trợ
chính thức hóa kinh tế
phi chính thức của Việt Nam



► Tiến bộ và thách thức trong việc thúc đẩy môi trường hỗ trợ chính thức hóa kinh tế phi chính thức của Việt Nam

Trong thập kỷ qua, Việt Nam đã và đang xây dựng được những nền tảng để hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức, mặc dù vẫn còn nhiều thách thức. Với một chương trình chuyển đổi rõ ràng, tiến bộ này có thể không chỉ được củng cố, mà còn được đẩy nhanh. Điểm này sẽ được thảo luận trong Phần 3 dưới đây.

2.1 Chuyển đổi cơ cấu và giảm nghèo

Trong hai thập kỷ qua đã cho thấy xu hướng giảm đáng kể cả về phi chính thức và nghèo đói. Tỷ lệ nghèo đã giảm đáng kể kể từ đầu những năm 2000, từ 72,4% xuống còn 5,8% vào năm 2022 (ILO). Xu hướng dài hạn về phi chính thức cũng cho thấy có giảm nhưng không nhanh bằng. Trong giai đoạn 2013-2019, tỷ lệ lao động phi chính thức đã giảm hơn 12 điểm phần trăm từ 79,6% xuống 67,5% trong tổng số lao động từ 15 tuổi trở lên (ILO, 2021b). Điều này chủ yếu là do giảm việc làm trong khu vực phi chính thức, và trên thực tế, việc làm phi chính thức trong khu vực chính thức đã tăng nhẹ trong cùng thời gian.

Với tốc độ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ trong những năm trước, quá trình chuyển đổi cơ cấu từ kinh tế nông nghiệp sang công nghiệp hóa và dịch vụ diễn ra nhanh chóng, dẫn đến xu hướng giảm tỷ lệ phi chính thức. Trong giai đoạn từ 2010- 2019, tỷ trọng việc làm trong nông nghiệp đã giảm từ gần một nửa (48,4%) lao động ở Việt Nam xuống dưới 1/3 (29,2%). Hầu hết (khoảng 95%) việc làm tăng lên trong lĩnh vực sản xuất từ năm 2013 đến năm 2019 là do số lượng việc làm chính thức đã tăng lên (ILO 2021b).

2.2 Tăng trưởng kinh tế có khả năng chống chịu

Việt Nam ít bị ảnh hưởng bởi đại dịch hơn so với một số quốc gia khác trong khu vực, phần lớn là do Việt Nam đã hành động nhanh chóng và áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt vào đầu năm 2020. Do đó, mặc dù tốc độ tăng trưởng ban đầu giảm mạnh, Việt Nam vẫn đạt được mức tăng trưởng dương trong năm 2020 và 2021. Việt Nam đã đạt mức tăng trưởng 8% trong năm 2022 và được dự báo đạt 5,8% vào năm 2023 (IMF, 2023).

Tuy nhiên, bằng chứng cũng cho thấy tình trạng bất bình đẳng ngày càng gia tăng mạnh mẽ (Barcucci, Cole và Gammarano 2021). Lao động phi chính thức phải đối mặt nhiều hơn với tác động kinh tế của các biện pháp giãn cách xã hội và phong tỏa, đặc biệt là trong các lĩnh vực bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi cuộc khủng hoảng: các doanh nghiệp vừa và nhỏ phục vụ thị trường trong nước, dịch vụ lưu trú và ăn uống, bán buôn và bán lẻ, vận tải và kho bãi. Tỷ lệ tập trung lao động nữ cao trong các lĩnh vực này cho thấy lao động nữ phải chịu các tác động nghiêm trọng hơn đáng kể (Barcucci, Cole và Gammarano 2021).

2.3. Thu thập dữ liệu

Cho đến gần đây, định nghĩa của Tổng cục Thống kê (TCTK) về việc làm phi chính thức vẫn khác với định nghĩa của ILO. Điểm khác biệt chính là định nghĩa của Tổng cục Thống kê không bao gồm các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản (NLTS). Tuy nhiên, năm 2021, Tổng cục Thống kê đã áp dụng

định nghĩa theo khuyến nghị của Hội nghị quốc tế các nhà thống kê lao động (ICLS) lần thứ 19, trong đó bao gồm NLTS. Điều này cho phép Việt Nam tạo nguồn dữ liệu về việc làm phi chính thức phù hợp hơn với các tiêu chuẩn thống kê quốc tế.

Với các dữ liệu trong giai đoạn 2020-2021, bức tranh thống kê phong phú dựa trên phân tích của Tổng cục Thống kê đã làm sáng tỏ mức độ phức tạp, đa dạng và các yếu tố rủi ro đối với việc làm phi chính thức. Ví dụ, phân tích cho thấy rằng:

- Tỷ lệ lao động có làm việc phi chính thức là 68,5% (khoảng 33,6 triệu lao động phi chính thức);
- Việc làm phi chính thức hiện diện ở cả khu vực phi chính thức và khu vực chính thức (trong các đơn vị kinh tế chính thức và các hộ gia đình). Có khoảng 6 triệu lao động phi chính thức trong khu vực kinh tế chính thức, trong đó 47,8% làm việc trong các hộ kinh doanh cá thể và 36,9% trong các doanh nghiệp tư nhân; 15,3% làm việc trong các cơ sở thuộc khu vực chính thức khác, bao gồm cả khu vực công;
- Hơn ba phần tư việc làm ở nông thôn (78%) là việc làm phi chính thức. Khoảng 42 trong số 63 tỉnh/thành phố có tỷ lệ việc làm phi chính thức trên 70%, trong đó có 26 tỉnh/thành phố trên 80%;
- Hơn 90% việc làm trong lĩnh vực NLTS là việc làm phi chính thức;
- Giữa độ tuổi và việc làm phi chính thức có mối tương quan hình chữ V, trong đó lao động rất trẻ và lao động lớn tuổi có nguy cơ làm việc phi chính thức cao hơn nhiều;
- Bất bình đẳng giới thể hiện ở một số khía cạnh, trong đó tỷ lệ lao động nữ làm các công việc phi chính thức có thu nhập thấp cao gần gấp đôi so với lao động nam (61,2% so với 35,7%).
- Có mối tương quan chặt chẽ giữa kỹ năng thấp và làm việc trong khu vực phi chính thức;
- Khoảng cách thu nhập giữa việc làm phi chính thức và việc làm chính thức khá lớn; Thu nhập của lao động phi chính thức chỉ bằng một nửa so với lao động chính thức và gần một nửa lao động phi chính thức có thu nhập thấp hơn mức lương tối thiểu vùng;
- Khoảng 35,6% lao động làm công ăn lương phi chính thức làm việc hơn 48 giờ một tuần, cao hơn 10,1 điểm phần trăm so với lao động chính thức (25,5%);
- Gần 79% lao động phi chính thức không có hợp đồng lao động hoặc chỉ có thỏa thuận bằng miệng;
- Tỷ lệ lao động có hợp đồng lao động từ 1 tháng trở lên nhưng không đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc chiếm 20% lao động khu vực chính thức, điều này là do tình trạng không tuân thủ;
- Khoảng 97,8% lao động phi chính thức chưa tham gia BHXH và chỉ có 2,1% lao động phi chính thức tham gia BHXH tự nguyện;
- Mặc dù có thu nhập thấp, lao động phi chính thức rất ít khi dịch chuyển việc làm, 41,1% lao động phi chính thức có thời gian làm việc từ ba năm đến dưới chín năm.

Dữ liệu này không chỉ cung cấp cơ sở chính xác để phân tích quá trình dịch chuyển ra khỏi khu vực phi chính thức mà còn rất cần thiết để theo dõi tiến độ tổng thể, vì TCTK dự định cung cấp dữ liệu về kinh tế phi chính thức hàng quý.

2.4. Mở rộng khung bảo vệ pháp lý

Những năm gần đây, khung pháp lý và quy định của Việt Nam đã có những bước phát triển quan trọng để mở rộng phạm vi bao phủ an sinh xã hội đối với các nhóm người lao động trước đây không nằm trong phạm vi điều chỉnh của luật lao động và luật bảo hiểm xã hội.

Bộ luật Lao động 2019 mở rộng phạm vi bảo vệ pháp lý cho những người lao động không có quan hệ lao động, đồng thời tôn trọng các nguyên tắc thương lượng tập thể và quyền tổ chức cho tất cả người lao động (phù hợp với việc phê chuẩn Công ước Số 98 về quyền tổ chức và thương lượng tập thể, 1949). Cũng cần lưu ý rằng Bộ luật Lao động phản ánh cách hiểu thực tế hơn về nội dung cấu thành hợp đồng lao động. Điều 13 quy định rõ rằng bất kể tên gọi là gì, bất kỳ thỏa thuận nào phản ánh việc làm có trả công, tiền lương, điều kiện lao động, quyền và nghĩa vụ của mỗi bên trong quan hệ lao động sẽ cấu thành hợp đồng lao động. Điều 14 quy định rằng các hợp đồng như vậy có thể được giao kết thông qua các phương tiện điện tử, bao gồm cả tin nhắn văn bản. Cả hai điều khoản này đều sẽ có lợi cho người lao động trong kinh tế phi chính thức.

Bộ luật Lao động không chỉ làm rõ và nghiêm cấm hành vi quấy rối tình dục mà còn bảo vệ người lao động khỏi tình trạng phân biệt đối xử trong lao động dựa trên nguồn gốc quốc gia hoặc nguồn gốc xã hội, dân tộc, giới tính, độ tuổi, tình trạng thai sản, tình trạng hôn nhân, tôn giáo, tín ngưỡng, chính kiến, khuyết tật, trách nhiệm gia đình hoặc trên cơ sở tình trạng nhiễm HIV hoặc vì lý do tham gia công đoàn, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp.

Tuy nhiên, vẫn còn một số điểm chưa rõ ràng liên quan đến kinh tế phi chính thức và sẽ cần được làm rõ thêm.

Luật Việc làm 2013 có các quy định cụ thể liên quan đến quyền của các nhóm dễ bị tổn thương (dân cư nông thôn, người dân tộc thiểu số, thanh niên, người khuyết tật, người nghèo) được hỗ trợ tạo việc làm (bao gồm các chương trình việc làm công, đào tạo nghề, cho vay doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa thông qua Quỹ quốc gia về việc làm). Luật Việc làm hiện đang trong quá trình sửa đổi, tạo nhiều cơ hội hơn cho các biện pháp chính sách cụ thể nhằm hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức.

Luật An toàn, vệ sinh lao động 2015 đề cập cụ thể đến quyền của những người làm việc phi chính thức (lao động không có hợp đồng lao động, lao động làm việc tại nhà, người học nghề, tập nghề) đối với thông tin ATVSLĐ và các biện pháp an toàn, bao gồm đào tạo và tham gia bảo hiểm tai nạn lao động tự nguyện.

Trong số các biện pháp pháp luật nhằm củng cố và tăng cường môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp 2020, cùng với những vấn đề khác, đã đơn giản hóa quy trình đăng ký kinh doanh bao gồm thông qua cổng thông tin trực tuyến, và Luật Quản lý thuế nới lỏng một số quy định trong môi trường kinh doanh.

Trong khi việc điều chỉnh, xây dựng các kế hoạch triển khai và diễn giải hệ thống pháp luật vẫn tiếp tục, xu hướng quan trọng nhất trong cải cách pháp luật là nhằm tạo thuận lợi cho việc mở rộng phạm vi bảo vệ trong luật và trong thực tế để bao gồm những người từng bị loại trừ hoặc có nguy cơ bị loại trừ. Logic này cũng bao gồm kế hoạch cải cách luật lao động, dự định tiến hành trong bốn năm tới. Đây là một bước tiến quan trọng đối với Việt Nam, hướng tới mục tiêu cải cách thi hành luật chứ không chỉ dừng ở thu hẹp khoảng trống pháp lý.

2.5 Đăng ký doanh nghiệp, hợp tác xã

Các doanh nghiệp nhỏ và vừa có đóng góp lớn nhất vào tăng trưởng việc làm trong nước, tuy vậy trong số đó, các đơn vị kinh tế phi chính thức lại chiếm một tỷ lệ đáng kể. Trên toàn quốc, các doanh nghiệp phi chính thức vô cùng đa dạng – từ các đơn vị nhỏ thường ở cấp hộ gia đình đến các hợp tác xã và các doanh nghiệp lớn – mỗi loại doanh nghiệp đòi hỏi một loạt phản ứng chính sách khác nhau để hỗ trợ chuyển đổi sang kinh tế chính thức.

Khu vực hợp tác xã của Việt Nam ngày càng phát triển, với ước tính khoảng bảy triệu người đang làm việc trong các hợp tác xã từ nông nghiệp đến tài chính (ILO, 2021c). Từ rất lâu, Chính phủ đã hỗ trợ các loại hình tổ chức sản xuất này và đây thường là kênh chính để các nhà sản xuất khu vực nông thôn và các bên khác tham gia vào kinh tế chính thức. Hợp tác xã cũng là một phương tiện quan trọng để các nhà sản xuất phi chính thức có tiếng nói và đạt được sức mạnh tập thể. Luật Hợp tác xã sửa đổi có hiệu lực từ ngày 01/7/2023 đã tạo nhiều cơ hội hơn cho phong trào hợp tác xã mở rộng sang các phân khúc lớn hơn của kinh tế phi chính thức.

Luật Doanh nghiệp 2020 giúp cho việc đăng ký doanh nghiệp bớt rườm rà, phức tạp hơn. Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, điều này giúp tăng gấp bốn lần số lượng doanh nghiệp đăng ký, một phần nhờ việc khuyến khích các doanh nghiệp chuyển từ trạng thái doanh nghiệp hộ gia đình phi chính thức sang doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh. Tuy nhiên, việc đăng ký doanh nghiệp vẫn còn khó khăn và có phần tốn kém. Bên cạnh đó, mặc dù các chính phủ thường chú trọng đến vấn đề đăng ký doanh nghiệp, nhưng thực ra đây chỉ là một khía cạnh của chính thức hóa các đơn vị kinh tế. Nếu không có các chính sách ưu đãi và biện pháp phù hợp để chính thức hóa trở nên hấp dẫn hơn và ít tốn kém hơn, thì những thay đổi này khó có thể bền vững.

Để đảm bảo doanh nghiệp duy trì và tăng cường tính tuân thủ, cần thiết kế hợp lý các chính sách ưu đãi, xây dựng năng lực, các biện pháp răn đe, các quy trình thuế và an sinh xã hội, cũng như nâng cao nhận thức về lợi ích của chính thức hóa.

Một số chính sách khuyến khích đăng ký doanh nghiệp cho thấy hiệu quả cao bao gồm: tiếp cận bình đẳng hệ thống pháp luật và thực thi hợp đồng; mở rộng cơ hội thị trường, tiếp cận tài chính, công nghệ, kỹ năng, đất đai, dịch vụ và mạng lưới phát triển kinh doanh và các nguồn lực sản xuất khác; và tiếp cận các cơ hội mua sắm công.

Các doanh nghiệp quy mô nhỏ hơn ở Việt Nam, đặc biệt là ở cấp hộ gia đình, vẫn thiếu mức năng suất và thu nhập cần thiết cũng như khả năng tuân thủ các quy định chính thức bao gồm thuế, an sinh xã hội, điều kiện làm việc và trách nhiệm ATVSLĐ. Tuy nhiên, nhóm này có thể sẽ được hưởng lợi từ môi trường hỗ trợ tăng trưởng cho khu vực tư nhân và tăng năng suất. Về lâu dài, khi các doanh nghiệp này ngày càng tăng trưởng và có thể trang trải các chi phí liên quan đến đăng ký, họ có thể được khuyến khích chính thức hóa.

Đã có nhiều bằng chứng cho thấy các loại hình chính sách ưu đãi có thể khuyến khích các doanh nghiệp Việt Nam tiến tới chính thức hóa. Ví dụ, trong khi các doanh nghiệp Việt Nam có thể tiếp cận hỗ trợ thông qua các chính sách ưu đãi đầu tư, miễn giảm thuế hoặc vay ưu đãi từ Ngân hàng Phát triển Việt Nam hoặc Ngân hàng Chính sách Xã hội Việt Nam, chỉ các doanh nghiệp chính thức mới có thể tiếp cận các ưu đãi đầu tư và chính sách miễn giảm thuế. Ngược lại, các cơ sở phi chính thức chỉ có thể tiếp cận một số lượng nhỏ các khoản vay ưu đãi từ hai ngân hàng này, tập trung vào giảm nghèo hơn là phát triển kinh doanh (Mehrota, 2021).

Một nghiên cứu khác đã được thực hiện để đánh giá tác động của chính sách bảo hiểm xã hội - yếu tố quyết định chính về tình trạng lao động chính thức - đến hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ tại Việt Nam (Torm, 2019). Dựa trên dữ liệu điều tra doanh nghiệp, bao gồm tất cả các doanh nghiệp đã đăng ký từ năm 2006 đến năm 2011, các tác giả nhận thấy, các doanh nghiệp tăng

tỷ lệ người lao động tham gia bảo hiểm xã hội lên 10% sẽ đạt mức tăng doanh thu 1,4–2,0% trên mỗi lao động và mức tăng lợi nhuận lên đến 1,8%, tùy thuộc vào thời gian hoạt động của doanh nghiệp.

Những nghiên cứu này góp phần mang lại hiểu biết toàn diện hơn về nhu cầu của doanh nghiệp và có thể được phát triển thành các chính sách ưu đãi cụ thể để khuyến khích doanh nghiệp chuyển sang kinh tế chính thức.

2.6 Nguyên nhân gây ra tình trạng phi chính thức tại Việt Nam

Mặc dù Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc thiết lập môi trường hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức, như đã mô tả ở trên, nhưng vẫn còn đó nhiều thách thức. Phần dưới đây cung cấp thông tin tổng quan về một số, mặc dù không phải tất cả, các nguyên nhân dẫn đến tình trạng phi chính thức ở trong nước. Các nguyên nhân này cũng sẽ được xem xét khi giải quyết các lĩnh vực chính sách quan trọng trong Lý thuyết thay đổi. Nhiều nguyên nhân có mối liên hệ với nhau, điều này càng làm nổi bật nhu cầu áp dụng các phương pháp tiếp cận chính sách tích hợp.

Thiếu tiếng nói và đại diện của người lao động. Người lao động và người khởi nghiệp trong khu vực kinh tế phi chính thức hiếm khi tham gia tổ chức của người lao động và do đó còn hạn chế trong việc tiếp cận và tham gia vào đối thoại xã hội và các quyết định ảnh hưởng trực tiếp đến họ.

Trình độ kỹ năng. Nhiều lao động phải đối mặt với những thách thức khi chuyển sang làm công việc chính thức, một phần do thiếu chuyên môn kỹ thuật và thiếu các kỹ năng mềm liên quan đến khả năng có việc làm. Họ cũng thiếu sự công nhận chính thức đối với những kỹ năng mà họ đã có. Đối với các doanh nghiệp, kỹ năng yếu kém thường dẫn đến năng suất lao động và thu nhập thấp, và do đó hạn chế khả năng tham gia khu vực chính thức.

Phân tích của Ngân hàng Thế giới cho thấy 85% lực lượng lao động ở Việt Nam có trình độ trung học cơ sở trở xuống, trong số đó có nhiều lao động lớn tuổi, khiến họ có nguy cơ cao phải làm việc trong khu vực phi chính thức. Mặc dù Việt Nam đạt điểm số cao về giáo dục cơ bản, song khả năng tiếp cận giáo dục nghề nghiệp-kỹ thuật và giáo dục đại học lại hạn chế hơn. Mức độ phù hợp của các kỹ năng tiếp tục là một yếu tố chi phối (Cunningham và Pimhidzai, 2018).

Khung Chương trình quốc gia về việc làm thỏa đáng giai đoạn 2022-2026 (DWCP) phân tích rằng mở rộng khả năng tiếp cận kỹ năng là một trong những bước quan trọng nhất để đất nước phát triển, bởi vì gần 40% lao động ở Việt Nam không được đào tạo đầy đủ cho công việc họ làm. Nếu xu hướng này tiếp tục, tổng tỷ lệ lực lượng lao động trên 15 tuổi có trình độ giáo dục đại học sẽ chỉ tăng nhẹ vào năm 2050 và Việt Nam sẽ phải đối mặt với tình trạng thiếu kỹ năng tiềm ẩn khi nỗ lực mở rộng công nghiệp hóa (ILO 2023).

Mặc dù các biện pháp can thiệp chính sách được đưa ra để hỗ trợ một số nhóm rất dễ bị tổn thương, chẳng hạn như đồng bào dân tộc thiểu số, tiếp cận với các kỹ năng, nhưng đối với phần lớn người lao động trong kinh tế phi chính thức, học hỏi các kỹ năng kỹ thuật đồng nghĩa với chi phí cơ hội đáng kể về việc mất thu nhập hiện tại và gia tăng gánh nặng tài chính đối với hộ nghèo.

Mức thu nhập thấp. Nghèo đói, liên quan đến tình trạng loại trừ về mặt xã hội và kinh tế, vừa là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng phi chính thức vừa là hậu quả của phi chính thức. Mặc dù không phải mọi người lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức đều nghèo, nhưng tỷ lệ trùng lặp giữa tính phi chính thức và nghèo đói khá cao. Mặc dù trong những thập kỷ gần đây, Việt Nam đã đạt được những bước tiến lớn trong công cuộc giảm nghèo, nhưng vẫn còn các nhóm cực nghèo. Đại đa số (79%) người nghèo còn lại của Việt Nam là người dân tộc thiểu số (Ngân hàng Thế giới, 2022a).

Tình trạng loại trừ và bất lợi. Tỷ lệ cao các nhóm dễ bị tổn thương trong kinh tế phi chính thức là kết quả của tình trạng yếu thế trong thị trường lao động. Các yếu tố dẫn đến bất lợi bao gồm giới tính, địa điểm sinh sống ở nông thôn, dân tộc, tuổi tác và khuyết tật, cùng với các yếu tố khác. Mặc dù một số chính sách của Việt Nam có những quy định đặc biệt để hỗ trợ các nhóm dễ bị tổn thương như người dân tộc thiểu số, người khuyết tật nhưng việc khắc phục những bất lợi cố hữu vẫn là một thách thức dai dẳng.

Phân biệt đối xử về giới cũng là một nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng lao động nữ thường làm công việc phi chính thức. Mặc dù ở Việt Nam, lao động nam tham gia kinh tế phi chính thức nhiều hơn lao động nữ, nhưng lao động nữ có xu hướng tập trung trong các nhóm dễ bị tổn thương hơn, ít được tiếp cận với tài sản, kỹ năng, thông tin và nguồn lực mà có thể giúp họ cải thiện thu nhập, năng suất và cơ hội làm việc chính thức. Do đó, thu nhập của lao động nữ làm việc phi chính thức thường thấp hơn đáng kể so với lao động nam. Tình trạng này càng phức tạp hơn bởi định kiến xã hội đặt gánh nặng lớn hơn lên vai người phụ nữ trong các trách nhiệm chăm sóc không được trả lương tại nhà, càng hạn chế cơ hội tiếp cận công việc chính thức của họ (Barcucci, Cole và Gammarano, 2021).

Yếu tố tuổi tác cũng đóng vai trò nhất định trong việc làm phi chính thức ở Việt Nam. Như đã nói ở trên, dữ liệu của TCTK từ năm 2021 cho thấy những người ở nhóm tuổi trẻ hơn và già nhất có rủi ro phi chính thức cao hơn (GSO 2022).

Thiếu kiến thức và nhận thức. Nhận thức hạn chế về quyền, cơ hội và lợi ích của người lao động phi chính thức và người khởi nghiệp ở Việt Nam là một nguyên nhân khác dẫn đến việc bị gạt ra ngoài lề thị trường lao động. Ví dụ, việc thiếu thông tin về chương trình hưu trí quốc gia phần nào giải thích cho tình trạng ít tham gia vào chương trình này, đặc biệt là trong khu vực phi chính thức nơi mà chương trình này vẫn chưa được biết đến rộng rãi (Pasquier-Doumer và cộng sự, 2017).

Bao phủ an sinh xã hội còn hạn chế. Mặc dù Việt Nam đã đạt được thành công phi thường trong việc xây dựng hệ thống bảo hiểm y tế gần như toàn dân, các lĩnh vực bảo hiểm xã hội khác vẫn tụt hậu, đặc biệt là tỷ lệ tham gia rất thấp của khu vực kinh tế phi chính thức. Mặc dù Việt Nam đã cam kết mở rộng diện bao phủ an sinh xã hội và đang trong quá trình thực hiện Kế hoạch tổng thể cải cách bảo hiểm xã hội (MPSIR) và Kế hoạch tổng thể cải cách và phát triển trợ giúp xã hội (MPSARD), vẫn còn đó nhiều thách thức. Một số thách thức bao gồm khác biệt về khung pháp lý và cơ chế thể chế giữa các nhánh an sinh xã hội khác nhau và cơ chế phối hợp yếu kém giữa các nhánh này; các chế độ phúc lợi chưa đủ hấp dẫn để thu hút tham gia bảo hiểm xã hội; tiêu chí điều kiện cứng nhắc; và sự gắn kết chính sách lỏng lẻo giữa an sinh xã hội với việc làm và các chính sách liên quan khác (Gama và Nguyễn Hải Đạt, 2022).

Năm 2019, khoảng 97,9% người lao động trong khu vực phi chính thức ở Việt Nam không được tiếp cận các quyền lợi bảo hiểm xã hội (ILO, 2021a). Lao động phi chính thức chiếm đa số trong số những người lao động ở “nhóm ở giữa bị bỏ sót” – những người lao động có mức thu nhập hoặc thỏa thuận hợp đồng lao động không đủ cao để được tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc, nhưng lại không đủ thấp để được tham gia các chương trình trợ giúp xã hội (Gama và Nguyễn Hải Đạt, 2022).

Rào cản chính thức hóa các đơn vị kinh tế. Một loạt các rào cản ngăn cản các đơn vị kinh tế, hộ kinh doanh và hợp tác xã tham gia vào kinh tế chính thức. Các rào cản này bao gồm năng suất thấp phát sinh do hạn chế về khả năng tiếp cận các nguồn lực, các khoản lệ phí không chính thức, thiếu thông tin về những lợi ích khi chính thức hóa, thiếu động lực để chính thức hóa, và các thủ tục hành chính phức tạp và tốn kém trong quá trình đăng ký. Mặc dù Luật Doanh nghiệp 2020 đã có nhiều tiến bộ trong việc đơn giản hóa chi phí và thủ tục liên quan đến đăng ký doanh nghiệp, nhưng cần nhiều giải pháp hơn nữa để quy trình này trở nên dễ dàng và nhanh chóng hơn, cũng như ban hành các chính sách ưu đãi để khuyến khích doanh nghiệp và hộ kinh doanh thực hiện chuyển đổi.

Thực thi và quản lý yếu kém. Năng lực của hệ thống thanh tra, giám sát lao động còn hạn chế, chưa bao quát được toàn bộ thị trường lao động. Mức độ tuân thủ pháp luật lao động, trong đó có an toàn vệ sinh lao động, tham gia bảo hiểm xã hội cho người lao động của doanh nghiệp nhỏ và vừa còn thấp. Cùng với việc giảm thiểu những khoảng trống trong khung pháp lý, nhu cầu tăng cường thực thi càng trở nên cấp thiết.

Hệ thống hành chính công cấp tỉnh yếu kém. Trong khi các trung tâm đô thị và một số khu vực có năng lực khá tốt, nhiều tỉnh lại có hệ thống hành chính công yếu kém làm cản trở khả năng cung cấp dịch vụ và mang lại lợi ích. Điều này góp phần làm tăng tỷ lệ phi chính thức ở các vùng sâu vùng xa và vùng nông thôn.

Khủng hoảng kinh tế, đại dịch và thiên tai. Mặc dù trong những thập kỷ gần đây, Việt Nam đã có những tiến bộ phi thường trong việc giảm nghèo, nhưng một bộ phận lớn người dân Việt Nam vẫn ở mức cận nghèo. Bất kỳ cú sốc nào như đại dịch, thiên tai hoặc khủng hoảng kinh tế đều có thể đẩy nhiều hộ gia đình không được bảo vệ vào cảnh nghèo đói và việc làm phi chính thức.

Sự tàn phá do đại dịch gây ra là một minh chứng rõ rệt cho tình trạng này. Theo báo cáo của TCTK, cuối năm 2020, gần một triệu công nhân ở Việt Nam đã bị đẩy ra khỏi lực lượng lao động. Ngoài ra, TCTK cũng ước tính đến tháng 12/2020, khoảng 32,1 triệu người trên 15 tuổi phải chịu ảnh hưởng tiêu cực, bao gồm cả những người thất nghiệp và lao động làm việc theo giờ. Lĩnh vực bị ảnh hưởng nặng nề nhất là dịch vụ với 71,6% lao động bị ảnh hưởng, tiếp theo là công nghiệp và xây dựng ở mức 64,7% và nông, lâm nghiệp và thủy sản ở mức 26,4% (TCTK, 2020).

Công nghệ. Những tiến bộ công nghệ có thể vừa thúc đẩy phi chính thức hóa vừa cung cấp các giải pháp tiềm năng đối với việc làm phi chính thức. Khả năng dịch chuyển công việc trên quy mô lớn do tự động hóa và CNTT&TT đã được ghi nhận rộng rãi, với nhiều công việc mà phụ nữ chiếm đa số trong lĩnh vực sản xuất có nguy cơ gặp rủi ro trong tương lai. Nếu không có những biện pháp can thiệp chính sách phù hợp để đào tạo lại kỹ năng và bố trí lại lao động, tình trạng mất việc làm ở khu vực chính thức có thể dẫn đến việc nhiều người lao động bị đẩy vào khu vực kinh tế phi chính thức.

Tương tự như vậy, những tiến bộ công nghệ nhanh chóng có thể vượt xa khả năng đáp ứng hiệu quả của các khung pháp lý. Ví dụ, các cuộc thảo luận xung quanh sự phát triển của các nền tảng kỹ thuật số và kinh tế nền tảng đã làm nổi bật sự xuất hiện của các hình thức phi chính thức mới, phát sinh từ tình trạng thiếu rõ ràng xung quanh các mối quan hệ việc làm.

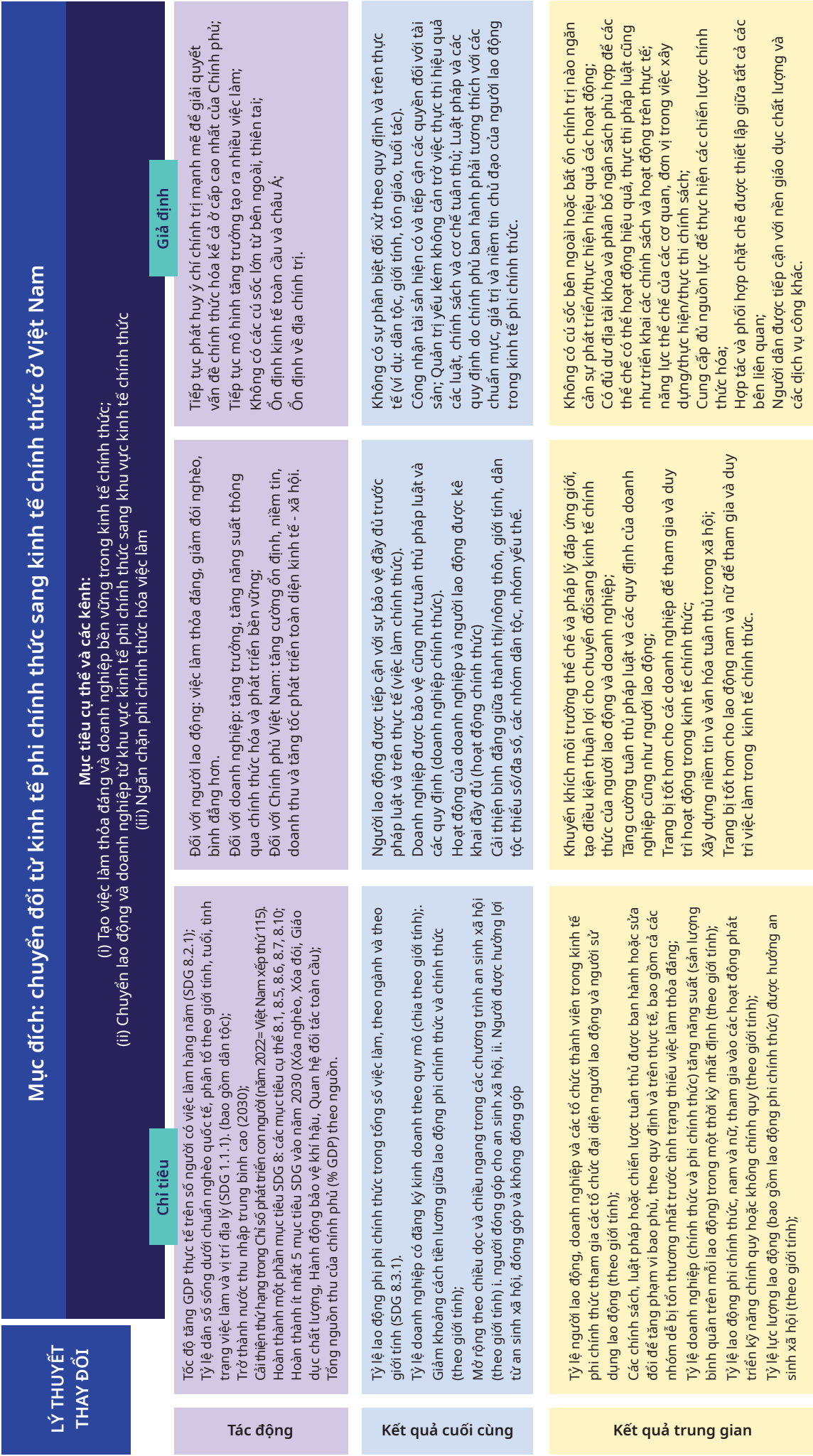




Phần 3

Lý thuyết thay đổi hỗ trợ
quá trình chuyển đổi từ
kinh tế phi chính thức sang
kinh tế chính thức ở Việt Nam

Hình 1: Lý thuyết thay đổi hỗ trợ chuyển đổi từ kinh tế phi chính thức sang kinh tế chính thức ở Việt Nam



Các hoạt động chính (Lý thuyết thay đổi):

Chiến lược kết hợp đồng bộ nhiều chính sách với mục tiêu rõ ràng là chính thức hóa

(i) Môi trường thuận lợi

Cải cách pháp luật	Bảo hiểm xã hội toàn dân	Các đối tác xã hội	Quản lý lao động	Môi trường kinh doanh	Chính thức hóa điện tử	Kỹ năng và chính sách thị trường lao động chủ động	Nâng cao nhận thức
Chương trình luật lao động sửa đổi đến năm 2026. Xác định, giải quyết lý do loại trừ trong phạm vi điều chỉnh của luật (từ luật pháp lao động, xã hội hoặc tài chính); và/hoặc các yếu tố có thể cản trở việc thực thi hiệu quả các luật đó.	Mở rộng diện bao phủ thông qua các hệ thống phổ cập bắt buộc, nhiều tầng. Xây dựng chế độ đặc biệt. Liên kết với các chính sách khác.	Nâng cao năng lực để trở thành những người thực hiện chính và thúc đẩy các chiến lược chính thức hóa. Mở rộng hiệp hội của tổ chức kinh tế phi chính thức và tiếp cận các cơ chế đối thoại.	Củng cố các thể chế hỗ trợ tuân thủ (cả đơn vị chính thức và phi chính thức), bao gồm thanh tra lao động, ATVSLĐ, hệ thống tiền lương tối thiểu. Hỗ trợ nâng cao năng lực và đào tạo cho các tổ chức kinh tế phi chính thức.	Tăng năng suất bằng cách mở rộng khả năng tiếp cận nguồn lực (tài chính, công nghệ, thị trường, kỹ năng). Đơn giản hóa thủ tục và cắt giảm chi phí đăng ký đối với tất cả các loại hình. Khuyến khích chuyển đổi trong khi vẫn hoạt động trong khu vực chính thức. Phương pháp tiếp cận chính sách phù hợp với các doanh nghiệp có quy mô khác nhau.	Đẩy nhanh quá trình chính thức hóa thông qua số hóa. Xây dựng lòng tin và sự minh bạch. Khắc phục tình trạng phân hóa trong tiếp cận kỹ thuật số và kiến thức kỹ thuật số.	Tạo điều kiện tiếp cận. Dự báo nhu cầu kỹ năng trong tương lai. Dịch vụ việc làm công và tư vấn tìm kiếm việc làm. Chương trình việc làm công.	Lợi ích của việc chính thức hóa. Quyền và trách nhiệm. Xây dựng văn hóa tuân thủ và giá trị không ngừng thay đổi. Thu thập, chia sẻ dữ liệu và bằng chứng.

Cơ chế phối hợp giữa các Bộ, các đối tác xã hội và các bên liên quan để thúc đẩy chương trình chính thức hóa (Bao gồm giám sát liên tục thông qua thu thập dữ liệu).

Các hoạt động chính (Lý thuyết thay đổi):

Chiến lược kết hợp đồng bộ nhiều chính sách với mục tiêu rõ ràng là chính thức hóa

(ii) Lĩnh vực trọng tâm cụ thể

Hệ kinh doanh	Kinh tế nông thôn	Phương pháp tiếp cận ở cấp độ ngành và phân tích chuỗi giá trị	Kinh tế nền tảng/GIG	Các nhóm cụ thể
Hỗ trợ năng suất Thông tin và giáo dục Chính sách ưu đãi Đơn giản hóa thủ tục và cắt giảm chi phí đăng ký Biện pháp thuế phù hợp	Chiến lược phát triển địa phương Nâng cao năng lực của chính quyền địa phương Nâng cao năng suất Tiếp cận kỹ năng Chương trình việc làm công Dịch vụ việc làm công	Nghiên cứu định hướng chính sách để xác định các ngành và lĩnh vực ưu tiên chính thức hóa (Lĩnh vực xây dựng, Du lịch, khách sạn, bán lẻ, giúp việc gia đình) Thúc đẩy nâng cao chuỗi giá trị (chuỗi giá trị chế biến gỗ)	Thu thập dữ liệu Làm rõ quan hệ việc làm Quyền thương lượng tập thể, bảo vệ tiền lương, ATVSLĐ, giải quyết tranh chấp, v.v.)	Lao động trẻ Lao động lớn tuổi Bán hàng rong Lao động giúp việc gia đình Lao động di cư trong nước Lao động là người khuyết tật Người dân tộc thiểu số Lao động nữ

Các chính sách cần mang tính đáp ứng giới và góp phần giảm thiểu biến đổi khí hậu

3.1 Thống nhất với các khung khổ phát triển quốc gia

Tạo thuận lợi cho chuyển đổi sang kinh tế chính thức nằm trong tầm nhìn đầy tham vọng của Việt Nam để trở thành quốc gia phát triển vào năm 2045. Lý thuyết thay đổi này hài hòa với các khung khổ phát triển kinh tế xã hội chính, bao gồm:

► Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050

Quy hoạch đặt ra tầm nhìn của Việt Nam là trở thành nước phát triển, thu nhập cao, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh với cơ sở hạ tầng hiện đại, hài hòa và nền kinh tế các-bon thấp.

► Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2025

Kế hoạch đặt ra các mục tiêu của đất nước để vượt ra khỏi vị thế hiện tại là nước có thu nhập trung bình thấp, bao gồm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững, phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo, tăng cường an sinh xã hội, nâng cao năng suất và sức cạnh tranh của nền kinh tế.

► Khung Chiến lược hợp tác phát triển bền vững giai đoạn 2022-2026

Ký kết vào tháng 8 năm 2022, văn kiện này nêu chi tiết các lĩnh vực ưu tiên hợp tác giữa Chính phủ Việt Nam và Liên Hợp Quốc. Bốn lĩnh vực phát triển của khung chiến lược sẽ là động lực chính cho môi trường hỗ trợ quá trình chính thức hóa thị trường lao động. Cụ thể:

- (i) Phát triển xã hội bao trùm toàn diện, bao gồm các dịch vụ xã hội và an sinh xã hội đáp ứng giới, nhạy cảm với người khuyết tật, công bằng, chi phí phải chăng và có chất lượng.
- (ii) Ứng phó với biến đổi khí hậu, khả năng chống chịu thiên tai và môi trường bền vững;
- (iii) Chia sẻ thành công thông qua chuyển đổi kinh tế, thúc đẩy chuyển đổi kinh tế bền vững, toàn diện và đáp ứng giới dựa trên đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp kinh doanh, nâng cao năng suất, khả năng cạnh tranh và việc làm thỏa đáng;
- (iv) Quản trị và tiếp cận công lý, cải thiện quản trị, các thể chế đáp ứng tốt hơn, tăng cường pháp quyền, bảo vệ và tôn trọng nhân quyền, và loại bỏ khỏi mọi hình thức bạo lực và phân biệt đối xử phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế.

► Khung Chương trình hợp tác quốc gia về việc làm thỏa đáng (DWCP) giai đoạn 2022-2026

Văn bản này thiết kế các lĩnh vực hợp tác giữa Chính phủ, các đối tác xã hội của Việt Nam và ILO và đưa ra ba lĩnh vực ưu tiên (tương ứng với ba trong số bốn ưu tiên nêu trên trong Khung chiến lược hợp tác phát triển bền vững của Liên hợp quốc (UNSDCF). Thông qua chương trình DWCP, ILO sẽ hỗ trợ các nỗ lực của Việt Nam trong việc đạt được 10 Kết quả được đặt ra tại UNSDCF. Ba lĩnh vực ưu tiên theo DWCP bao gồm:

- (i) Đến năm 2026, người dân Việt Nam, đặc biệt là những người có nguy cơ bị bỏ lại phía sau, sẽ đóng góp và thụ hưởng một cách công bằng từ quá trình chuyển đổi kinh tế bền vững, toàn diện và đáp ứng giới dựa trên đổi mới sáng tạo, tinh thần kinh doanh, nâng cao năng suất, khả năng cạnh tranh và việc làm thỏa đáng.

- (ii) Đến năm 2026, người dân Việt Nam, đặc biệt là người nghèo và những người có nguy cơ bị bỏ lại phía sau, sẽ được thụ hưởng từ các dịch vụ xã hội và hệ thống an sinh xã hội có tính toàn diện, có trách nhiệm giới, nhạy cảm với người khuyết tật, công bằng, chi phí hợp lý và có chất lượng, với mục tiêu giảm nghèo đa chiều, toàn diện, bền vững và nâng cao năng lực cho người dân để phát huy tối đa tiềm năng của mình.
- (iii) Đến năm 2026, người dân Việt Nam, đặc biệt là những người có nguy cơ bị bỏ lại phía sau, sẽ được thụ hưởng và đóng góp vào một xã hội công bằng, an toàn và toàn diện hơn dựa trên nền tảng quản trị công được cải thiện, các thể chế phản hồi nhanh hơn, tăng cường pháp quyền, tăng cường bảo vệ và tôn trọng quyền con người, bình đẳng giới và loại trừ mọi hình thức bạo lực và phân biệt đối xử, phù hợp với các cam kết quốc tế của Việt Nam.

Mười kết quả quốc gia mô tả các lĩnh vực ưu tiên cụ thể như sau: Ba kết quả trong Ưu tiên 1 (việc làm), ba kết quả trong Ưu tiên 2 (an sinh) và bốn kết quả trong Ưu tiên 3 (quản trị), (ILO 2023).

► Khung an sinh xã hội

Vấn đề an sinh xã hội được đưa vào trong Nghị quyết 28 của Đảng và Nghị quyết 15 của Đảng, cả hai đều tập trung mạnh vào việc mở rộng hệ thống an sinh xã hội, liên quan chặt chẽ đến việc tăng cường chính thức hóa.

► Khuôn khổ cấp khu vực

Về các khuôn khổ khu vực, Kết luận tại Hội nghị khu vực châu Á-Thái Bình Dương năm 2022 (Tuyên bố Singapore) thống nhất chặt chẽ với nỗ lực giảm tình trạng phi chính thức trong khu vực. Các đoạn 11, 14 và 18a đề cập rõ ràng đến mục tiêu này. Tương tự, Lý thuyết thay đổi này hài hòa với Tuyên bố Viêng Chăn 2016 về chuyển đổi từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức hướng tới Thúc đẩy Việc làm Bền vững trong ASEAN.⁵

Lý thuyết thay đổi cũng liên quan đến hướng dẫn của ILO về chuyển đổi công bằng hướng tới nền kinh tế và xã hội bền vững về môi trường cho tất cả mọi người, (ví dụ, xem ILO 2015b).

5 ASEAN - Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á.

3.2. Lộ trình kết hợp nhiều chính sách để thúc đẩy chuyển đổi

(Tóm lược các hoạt động chính trong sơ đồ Lý thuyết thay đổi)

Kết quả thảo luận với các bên liên quan tại Việt Nam (được tổ chức riêng lẻ cũng như trong khuôn khổ cuộc họp ba bên cấp quốc gia được tổ chức vào tháng 12/2022) cho thấy các nội dung của lý thuyết thay đổi có thể được nhóm vào 2 lĩnh vực chính sách quan trọng sau:

- (i) **Biện pháp hỗ trợ tạo dựng môi trường thuận lợi.** Đây là các biện pháp can thiệp để thể chế hóa và hỗ trợ thay đổi hệ thống dài hạn trong thị trường lao động. Mặc dù kết quả trong nhiều trường hợp chỉ đạt được trong dài hạn, các cấu phần cơ bản hiện đã có nhưng sẽ cần được củng cố, cải cách và hiệu chỉnh lại để đáp ứng mục tiêu chính thức hóa.
- (ii) **Lĩnh vực trọng tâm cụ thể.** Đây là những lĩnh vực đã được các bên liên quan nêu ra trong nhiều cuộc họp khác nhau và có thể giúp phát triển chính sách với thời gian ngắn hơn. Việc tập trung vào các nhóm/phân khúc/lĩnh vực cụ thể cho phép áp dụng cách tiếp cận phù hợp với tính đa dạng trong kinh tế phi chính thức. Tuy nhiên, các bên liên quan có thể cần thu hẹp phạm vi ưu tiên để làm rõ trọng tâm, đặc biệt là ở giai đoạn đầu của quá trình xây dựng chính sách phục vụ chính thức hóa.

3.2.1 Tạo môi trường thuận lợi để hỗ trợ chuyển đổi

(i) Cải cách khung pháp lý để khắc phục các khoảng trống trong pháp luật liên quan đến lao động phi chính thức

Việt Nam đã và đang thực hiện nhiều cải cách pháp luật quan trọng, trực tiếp và gián tiếp hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức. Đây sẽ là một thời điểm quan trọng để giải quyết các nguyên nhân của tình trạng phi chính thức liên quan đến quy định pháp luật, đặc biệt là các nhóm lao động hoàn toàn không được hoặc chỉ được điều chỉnh một phần trong luật, hoặc được quy định rõ hoặc là do hình thức hợp đồng, tình trạng việc làm, lĩnh vực, ngưỡng tối thiểu và các khía cạnh khác liên quan đến tính phi chính thức. Từ nay đến năm 2026, Việt Nam dự kiến sẽ sửa đổi thêm ba luật liên quan đến lao động, trong đó có Luật Việc làm và Luật Bảo hiểm xã hội. Điều này sẽ tạo thêm cơ hội để thu hẹp khoảng trống pháp luật trong bảo vệ lao động. Khung pháp lý nên hướng tới mục đích bao trùm tất cả người lao động, đơn vị kinh tế và bao gồm điều khoản thúc đẩy sự hòa nhập của các nhóm lao động có nguy cơ bị loại trừ.

(ii) An sinh xã hội

Việt Nam đã đạt được nhiều thành quả trong xây dựng hệ thống an sinh xã hội trong một thời gian tương đối ngắn. Bảo hiểm y tế xã hội gần như bao phủ toàn dân, bao gồm cả tầng đóng góp và không đóng góp trong một hệ thống phổ cập, là một mô hình lý tưởng để Việt Nam có thể mở rộng hiệu quả hệ thống an sinh xã hội toàn dân.

Các thông lệ quốc tế tốt cho thấy, cơ chế hiệu quả nhất để tăng độ bao phủ của khu vực kinh tế phi chính thức bao gồm (Gama và Nguyễn Hải Đạt, 2022):

- Có các cơ chế đặc biệt trong các chương trình phổ cập và sự phát triển tổng thể của phương pháp tiếp cận đa tầng (tầng đóng góp và không đóng góp);
- Sự liên kết, đồng bộ của các chương trình an sinh xã hội.
- Sự phù hợp của các chương trình đó với các chính sách khác chẳng hạn như chính sách việc làm.

Ngược lại, các chương trình riêng lẻ dành cho người lao động phi chính thức nằm ngoài những công cụ chính sẽ chỉ tạo thêm rào cản tham gia đối với lao động phi chính thức. Cần lưu ý rằng, các chương trình này thường không phù hợp với khả năng chi trả của đối tượng thụ hưởng nếu không có trợ cấp, và do đó dẫn đến sử dụng tài nguyên không hiệu quả (Gama và Nguyễn Hải Đạt, 2022).

ILO và các cơ quan khác của Liên hợp quốc đã và đang hỗ trợ kỹ thuật để Việt Nam phát triển và mở rộng hệ thống an sinh xã hội phổ cập toàn dân. Theo các nghiên cứu chính sách, bảo hiểm xã hội bắt buộc, đa tầng dựa trên các nguồn đóng góp và không đóng góp là con đường duy nhất để đạt được các mục tiêu đề ra trong Nghị quyết 28 của Đảng và đảm bảo độ bao phủ hiệu quả cho khu vực kinh tế phi chính thức (Liên hợp quốc, không ghi ngày tháng).

Các khuyến nghị chính bao gồm:

- mở rộng và nâng chế độ phúc lợi ngắn hạn để tăng tính hấp dẫn của các chương trình;
- xây dựng các cơ chế trợ cấp cho những đối tượng không thể đóng góp khi thực hiện các chương trình đóng góp bắt buộc;
- tạo điều kiện thuận lợi để doanh nghiệp Việt Nam tham gia vào kinh tế chính thức và chính thức hóa người lao động mà doanh nghiệp sử dụng;
- nới lỏng các tiêu chí tham gia;
- đảm bảo quá trình xây dựng chính sách đáp ứng giới;
- đảm bảo các chính sách được xây dựng thông qua đối thoại với đại diện của nhóm lao động phi chính thức và đối tượng dễ bị tổn thương khác để đảm bảo các chương trình phù hợp với nhu cầu và khó khăn của họ;
- phối hợp giữa các chương trình an sinh xã hội khác nhau;
- phù hợp với các chính sách khác như chính sách việc làm để hỗ trợ chính thức hóa;
- chia sẻ các bằng chứng chứng minh rằng an sinh xã hội hỗ trợ giảm nghèo, nâng cao năng suất và thúc đẩy việc làm chính thức; và
- tăng tỷ trọng đầu tư cho an sinh xã hội trong GDP.

Để tạo ra tác động tối đa lên quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế chính thức, các biện pháp an sinh xã hội cần phải được tiến hành đồng thời với các biện pháp chính sách khác như chính sách về chính thức hóa doanh nghiệp, chính sách tiền lương, chính sách giáo dục/đào tạo và y tế, chính sách kinh tế vĩ mô và các biện pháp nâng cao năng suất, v.v (Gama và Nguyễn Hải Đạt, 2022).

(iii) Tổ chức và xây dựng năng lực cho các đối tác xã hội và nghiệp đoàn

Khuyến nghị số 204 nhấn mạnh vai trò của các tổ chức đại diện người sử dụng lao động và tổ chức đại diện người lao động trong việc xây dựng, thực hiện chính sách hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức, bao gồm cả các tổ chức đại diện người sử dụng lao động và người lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức. Việt Nam đang ở giai đoạn đầu của việc xây dựng các tổ chức này trong khu vực kinh tế phi chính thức. Điều này được đẩy nhanh thực hiện thông qua Bộ luật Lao động năm 2019 sửa đổi, trong đó cho phép người lao động tự thành lập tổ chức của mình. Tăng cường năng lực của các tổ chức đại diện người sử dụng lao động và người lao động cùng các cơ chế đối thoại xã hội sẽ là

một điều kiện quan trọng để giúp người sử dụng lao động và người lao động trong nền kinh tế phi chính thức được đóng góp ý kiến và tham gia vào xây dựng những chính sách có ảnh hưởng trực tiếp đến họ.

Ở một số tỉnh phía Nam, có nhiều nghiệp đoàn lao động phi chính thức như xe ôm truyền thống, lưu ý nghiệp đoàn nghề cá là ND chính thức và có tư cách pháp nhân đã thành lập nghiệp đoàn riêng. Nghiệp đoàn là một phần trong hệ thống công đoàn (có một chương trong Điều lệ của CĐ) ⁶, nhưng họ thường liên kết chặt chẽ với công đoàn, tạo ra đường dây liên lạc hiệu quả giữa lao động phi chính thức và chính quyền, đồng thời cho phép công đoàn cung cấp nhiều dịch vụ cho các nghiệp đoàn này.

(iv) Tăng cường quản lý nhà nước về lao động

Đảm bảo tuân thủ quy định là một phần quan trọng trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức. Mặc dù theo luật VSATLĐ, thanh tra lao động được giao nhiệm vụ này nhưng vẫn khó tiếp cận khu vực kinh tế phi chính thức. Các rào cản phổ biến bao gồm: không có quy định trong pháp luật, rào cản về ngưỡng và phạm vi hạn chế của luật lao động, cũng như khả năng tiếp cận những nơi làm việc xa và không tập trung.

Để cơ quan thanh tra lao động trở thành một phần quan trọng của quá trình chuyển đổi đối với kinh tế phi chính thức, cần hướng dẫn và điều chỉnh các chiến lược hiện tại về phổ biến thông tin, nâng cao nhận thức, xây dựng năng lực, phối hợp và các biện pháp răn đe liên quan đến kinh tế phi chính thức, như đề xuất trong Khuyến nghị số 204.

Để tăng cường vai trò của cơ quan thanh tra lao động trong chuyển đổi sang kinh tế chính thức, có thể:

- củng cố khung pháp lý để cơ quan thanh tra can thiệp vào khu vực kinh tế phi chính thức (bao gồm các hộ gia đình tư nhân trong trường hợp sử dụng lao động giúp việc gia đình);
- tăng cường nguồn nhân lực, công nghệ và tài chính của cơ quan thanh tra;
- tập trung nâng cao năng lực cho các đơn vị kinh tế không tuân thủ, thay vì sử dụng các biện pháp trừng phạt và mức phạt tiền;
- khai thác công nghệ mới để tiếp cận những nơi làm việc 'khó tiếp cận';
- phát triển quan hệ đối tác với các bên liên quan khác, bao gồm đối tác xã hội;
- xây dựng lòng tin với cộng đồng kinh tế phi chính thức, bao gồm đưa ra các biện pháp giám sát để ngăn ngừa tham nhũng và quản lý yếu kém ngay tại các cơ quan thanh tra;
- nâng cao năng lực, đào tạo và các khía cạnh thể chế cụ thể để tiếp cận kinh tế phi chính thức;
- thiết kế công cụ xây dựng năng lực phù hợp và chiến dịch nâng cao nhận thức cho các đơn vị phi chính thức trong những lĩnh vực như ATVSLĐ, tiền lương tối thiểu, quan hệ lao động, an sinh xã hội, các nguyên tắc và quyền cơ bản tại nơi làm việc cũng như lợi ích khi trở thành đơn vị kinh tế chính thức.

Việt Nam đã phê chuẩn Công ước thanh tra lao động của ILO năm 1947 (Số 81), một công ước quản trị quan trọng, hướng dẫn về vai trò của cơ quan thanh tra lao động trong tư vấn kỹ thuật để người sử dụng lao động và người lao động tuân thủ luật lao động hiệu quả. Vai trò tư vấn này đóng vai trò rất quan trọng để xây dựng năng lực trong kinh tế phi chính thức.

⁶ <https://lawnet.vn/thong-tin-phap-luat/tu-van-luat/nghiep-do-an-co-so-la-gi-nhiem-vu-va-quyen-han-cua-nghiep-doan-co-so-110670.html>

Việt Nam có 63 Sở Lao động, Thương binh và Xã hội cấp tỉnh (DOLISA). Các DOLISA này hỗ trợ và giám sát 697 phòng cấp huyện. Nhiệm vụ của họ được quy định trong Bộ Luật Lao động và Luật Thanh tra. Họ có trách nhiệm giám sát việc thực hiện các điều kiện làm việc chung và luật an toàn, vệ sinh lao động, cũng như chi trả chi phí an sinh xã hội và điều tra các trường hợp tai nạn lao động. Cán bộ thanh tra cũng có trách nhiệm bảo đảm tuân thủ pháp luật về thành lập tổ chức công đoàn trong doanh nghiệp, thương lượng và thực hiện thỏa ước lao động tập thể và giải quyết tranh chấp lao động.

Trong phạm vi trách nhiệm của mình, thanh tra lao động không chỉ đảm bảo thực thi pháp luật mà còn cung cấp thông tin, tư vấn kỹ thuật cho người sử dụng lao động và người lao động, đồng thời báo cáo cơ quan có thẩm quyền các hành vi lạm dụng không được quy định cụ thể trong pháp luật hiện hành. Trong một số trường hợp, họ cũng có trách nhiệm điều tra khiếu nại và xét xử tranh chấp giữa người lao động và người sử dụng lao động. Để thực sự đảm bảo mức độ tuân thủ của các bên trong khu vực kinh tế phi chính thức, cơ quan thanh tra lao động tại Việt Nam chắc chắn sẽ cần được nâng cao năng lực, phát triển công cụ, ứng dụng kỹ thuật số, cũng như học hỏi kinh nghiệm quốc tế trong việc tiếp cận đối tượng yếu thế trên thị trường lao động.

(v) Cải thiện môi trường kinh doanh

Tất cả doanh nghiệp⁷ thuộc các nhóm quy mô khác nhau đều mong muốn có một môi trường kinh doanh tốt hơn, bao gồm đơn giản hóa thủ tục và giảm chi phí đăng ký doanh nghiệp. Để thực hiện được mục tiêu đó, quy trình đăng ký cần được thực hiện phối hợp và tích hợp với nhau, ví dụ như tích hợp đăng ký doanh nghiệp, an sinh xã hội và thuế trong một quy trình duy nhất, cũng như đơn giản hóa quy trình bằng cách giảm khối lượng thông tin cần cung cấp. Quy trình này có thể thu thập thông tin từ các cơ sở dữ liệu hiện có hoặc chỉ yêu cầu cung cấp những thông tin, tài liệu thực sự cần thiết. Giảm chi phí đăng ký doanh nghiệp (ví dụ, giảm lệ phí) cũng là một giải pháp quan trọng để khuyến khích doanh nghiệp có thu nhập thấp tiến hành đăng ký chính thức. Hơn nữa, đăng ký trực tuyến sẽ giúp tránh các chi phí không chính thức có thể phát sinh trong quá trình đăng ký.

Các chi phí, cả chi phí tài chính và chi phí hoạt động, để duy trì tính chính thức cũng phải được xem xét. Cần đơn giản hóa quy trình nộp thuế, đăng ký người lao động tham gia bảo hiểm xã hội và thực hiện đóng bảo hiểm xã hội, cũng như tuân thủ các tiêu chuẩn lao động, đặc biệt đối với các doanh nghiệp cực nhỏ, nhỏ và vừa (MSME), vốn thường hạn chế về nguồn lực, thời gian và kỹ năng để tuân thủ tất cả các yêu cầu của khu vực chính thức. Các biện pháp về an sinh xã hội và thuế phù hợp với quy mô doanh nghiệp, có thể giúp đơn giản hóa quy trình tuân thủ và, trong một số trường hợp, giảm chi phí một cách hiệu quả của những nghĩa vụ này.⁸

Một điều quan trọng là cần đưa ra các gói kích thích phù hợp để khuyến khích chuyển đổi sang kinh tế chính thức. Việc được tiếp cận dịch vụ phát triển doanh nghiệp có thể hỗ trợ các đơn vị kinh tế cải thiện năng suất và mức độ tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý, cũng như mang lại lợi ích hữu hình cho doanh nghiệp đã chính thức hóa. Các cơ chế hỗ trợ nâng cao năng suất cũng có thể bao gồm tăng khả năng tiếp cận tài sản, công nghệ và nguồn nhân lực có kỹ năng, ví dụ như thông qua liên kết với các hệ thống thị trường, vườn ươm doanh nghiệp và liên kết với các cơ sở đào tạo kỹ thuật, dạy nghề. Khả năng tiếp cận tín dụng hiệu quả, với lãi suất hợp lý, cũng là yếu tố khuyến khích đăng ký chính thức, vì nhiều doanh nghiệp Việt Nam vẫn dựa vào nguồn vốn vay không chính thức từ bạn bè và gia đình (ILO,

7 ILO đã xây dựng nhiều công cụ hỗ trợ phát triển doanh nghiệp, bao gồm Khởi sự và tăng cường khả năng kinh doanh (SIYB), Kiến thức, thái độ, hành vi (KAB) và Giới và kinh doanh cho phụ nữ làm kinh doanh (Get Ahead), được đăng tải trên website của ILO.

8 Nhiều kinh nghiệm quốc tế trong vấn đề này tại các quốc gia Mỹ Latinh liên quan đến việc phát triển nhiều đề án monotax khác nhau.

chưa công bố). Việc sử dụng chiến lược mua sắm công để thúc đẩy sự phát triển của MSME ở cấp địa phương cũng có thể là yếu tố khuyến khích chính thức hóa.

Những gói kích thích này cần được thực hiện hiệu quả và trên phạm vi lớn. Do đó, cần tuyên truyền, nâng cao nhận thức để các đơn vị kinh tế tại Việt Nam hiểu rõ lợi ích và quá trình chính thức hóa, cũng như hậu quả và tổn thất nếu họ tiếp tục hoạt động phi chính thức. Cũng cần có biện pháp răn đe phù hợp đối với các doanh nghiệp lớn tiếp tục hoạt động phi chính thức.

(vi) Thúc đẩy chính thức hóa điện tử (bằng công nghệ thông tin)

Chính thức hóa điện tử đã dần trở thành một lựa chọn hữu ích để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế chính thức. Thông qua sử dụng các giải pháp kỹ thuật số, nhiều quốc gia có thể vượt qua nhanh các rào cản chính thức hóa thường gặp và thúc đẩy hòa nhập (Chacaltana, Leung và Lee, 2018). Các dự án chính thức hóa điện tử trong chiến lược quản trị điện tử hiện có có thể giúp xây dựng lòng tin giữa cộng đồng kinh tế phi chính thức và cơ quan quản lý nhà nước vì số hóa có thể nâng cao tính hiệu quả, minh bạch, hòa nhập và trách nhiệm giải trình với người dân của các cơ quan quản lý. Những dự án này cũng tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ và nguồn lực công cho những cộng đồng yếu thế.

Việt Nam có thể xây dựng, triển khai nhiều dự án CNTT trong khung quản trị điện tử để hỗ trợ cho chính thức hóa. Trong số đó bao gồm các dự án:

- Cải thiện điều kiện làm việc như an toàn vệ sinh lao động thông qua các kho ứng dụng và cơ sở dữ liệu;
- Thu thập dữ liệu hỗ trợ quản lý nhà nước về lao động, bao gồm thanh tra lao động và hệ thống tiền lương tối thiểu;
- Tạo điều kiện tiếp cận cơ chế khiếu nại và tư pháp;
- Tạo điều kiện tiếp cận các dịch vụ ngân hàng cũng như dịch vụ và hỗ trợ phát triển kinh doanh;
- Phổ biến thông tin ở hình thức đơn giản và khuyến khích sự tham gia dân chủ;
- Thiết kế một giao diện hệ thống mới phục vụ phát triển kỹ năng;
- Tăng cường giao dịch không dùng tiền mặt;
- Tạo điều kiện tiếp cận an sinh xã hội, tích hợp cơ sở dữ liệu và hợp lý hóa quản lý nhà nước;
- Đảm bảo tính minh bạch trong hệ thống thuế và mua sắm công; khuyến khích doanh nghiệp phi chính thức tiếp cận các hợp đồng công mang lại nhiều lợi nhuận;
- Đơn giản hóa quá trình đăng ký kinh doanh và báo cáo tình hình sử dụng lao động thông qua hệ thống một cửa liên kết với hệ thống thuế, an sinh xã hội và các hệ thống khác.

Năm 2020, Việt Nam được xếp hạng 86/193 quốc gia về Chỉ số phát triển chính phủ điện tử của Liên hợp quốc (EGDI). Việt Nam đã tăng hai bậc so với năm trước đó nhưng vẫn đứng sau nhiều quốc gia thành viên ASEAN. Tuy nhiên, chính phủ đã có những cam kết mạnh mẽ để sớm hoàn thiện hệ thống quản trị điện tử. Năm 2019, Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số 52-NQ/TW, một nghị quyết toàn diện đầu tiên về một số chính sách, mục tiêu tham gia Cách mạng công nghiệp lần thứ 4. Hai tháng sau đó, Chính phủ ra mắt Cổng dịch vụ công quốc gia - một nền tảng điện tử cho các dịch vụ công trực tuyến. Năm 2020, Chính phủ phê duyệt Chương trình chuyển đổi số quốc gia đến năm 2025 nhằm xây dựng chính phủ số, nền kinh tế số và xã hội số. Đây là sản phẩm kế thừa các hoạt động trước đó, bao gồm

xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia, cho phép truy cập trực tuyến các dịch vụ công và tăng khả năng truy cập mạng 4G, 5G. Doanh thu của ngành CNTT là khá ấn tượng, đạt 112,5 tỷ USD vào năm 2019, tăng gấp đôi so với năm 2015.⁹

Trong mọi lĩnh vực chính sách liên quan đến chuyển đổi sang kinh tế chính thức, Chính phủ đều ưu tiên số hóa để quy trình nghiệp vụ dễ tiếp cận hơn và đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân, đồng thời, đẩy nhanh quá trình chuyển đổi sang kinh tế chính thức. Tuy nhiên, trong quá trình này, Việt Nam cần thu hẹp khoảng cách số cho những đối tượng trong khu vực kinh tế phi chính thức, cả về khả năng tiếp cận cũng như phát triển các kỹ năng số.

(vii) Phát triển kỹ năng và chính sách thị trường lao động chủ động

Chiến lược phát triển Kinh tế - xã hội của Chính phủ giai đoạn 2021-2030 đã thừa nhận rằng để Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình cao, lực lượng lao động cần phải được nâng cao trình độ, và kỹ năng phải phù hợp hơn. Những thay đổi lớn đã và đang diễn ra trong nền kinh tế, nhờ quá trình đổi mới và tri thức khoa học, công nghệ và kỹ thuật số. Tuy vậy, tình trạng thiếu lao động có kỹ năng cao vẫn là một thách thức thực sự để đảm bảo tương xứng với những tiến bộ này.

Trong khi học sinh Việt Nam đạt điểm đánh giá khá cao theo các tiêu chuẩn trung học toàn cầu, phần lớn lực lượng lao động trong nước chưa tốt nghiệp trung học và trình độ kỹ năng chỉ ở mức trung bình thấp, khiến nhiều người mắc kẹt trong công việc phi chính thức. Trình độ kỹ năng hạn chế sẽ không chỉ cản trở quá trình tiếp cận kinh tế chính thức mà còn là rào cản hình thành công việc thỏa đáng trong nền kinh tế tri thức, có giá trị gia tăng cao.

Nhiều cuộc thảo luận với MOLISA cho thấy, Việt Nam đang thực hiện nhiều đổi mới chính sách quan trọng theo hướng hỗ trợ các đối tượng trong khu vực kinh tế phi chính thức được phát triển kỹ năng, hướng nghiệp và hỗ trợ tìm kiếm việc làm, đặc biệt là lao động trẻ ở khu vực nông thôn. Tương tự, cũng đã có một số trường hợp công nhận kết quả học tập trước đó của người lao động, đây là điều rất quan trọng tạo điều kiện giúp các chủ thể phi chính thức có được việc làm chính thức, thông qua việc chứng nhận của một số cơ sở đào tạo nghề. Trong quá trình xây dựng lý thuyết thay đổi này, nhóm biên soạn cũng nhận thấy, mối liên kết giữa cơ sở đào tạo kỹ năng và cộng đồng doanh nghiệp địa phương đã được hình thành để đảm bảo phát triển kỹ năng dựa vào nhu cầu thực tiễn.

Việt Nam chắc chắn sẽ còn gặp nhiều khó khăn trong việc nhân rộng những giải pháp này, hướng đến bao phủ nhiều hơn đối tượng trong kinh tế phi chính thức.

Việc xây dựng một chiến lược phát triển nguồn nhân lực dài hạn, toàn diện có thể giúp Việt Nam giải quyết tình trạng thiếu hụt kỹ năng và thúc đẩy chuyển đổi sang kinh tế chính thức, tăng năng suất, cũng như tạo điều kiện chuyển sang một nền kinh tế tri thức, có giá trị gia tăng cao.

Các cấu phần chính của chiến lược cần tập trung vào các khía cạnh: tiếp cận, chất lượng và mức độ phù hợp của kỹ năng (bằng cách gắn kết chặt chẽ hơn với người sử dụng lao động/doanh nghiệp và đảm bảo cơ hội học tập suốt đời phù hợp với những thay đổi nhanh chóng trong nền kinh tế. Việc mở rộng hướng dẫn kỹ năng cũng giúp chủ thể trong kinh tế phi chính thức tiếp cận công việc chính thức, bao gồm đào tạo kỹ năng hành vi xã hội và kiến thức số.

Về phía cung, Việt Nam có thể cần tăng tỷ trọng GDP phân bổ cho giáo dục đại học và giáo dục nghề nghiệp để đảm bảo đủ kinh phí (năm 2019 Việt Nam phân bổ 0,6% GDP cho giáo dục đại học và giáo

⁹ J. Nguyen, "Xếp hạng chính phủ điện tử của Việt Nam chỉ là một phần câu chuyện về chuyển đổi số", Vietnam Briefing, ngày 24/8/2020.

dục nghề nghiệp), cũng như khắc phục tình trạng phân mảnh trong cơ cấu quản trị đào tạo kỹ năng (Ngân hàng Thế giới 2022b). Khu vực tư nhân cũng sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ đáp ứng nhu cầu thị trường lao động hiện tại và dự báo dài hạn.

(viii) Chiến dịch nâng cao nhận thức về lợi ích của chính thức hóa

Nhiều khảo sát khác nhau trong nước đã cho thấy, nhiều chủ thể trong khu vực kinh tế phi chính thức rất thiếu thông tin liên quan đến quyền, lợi ích và trách nhiệm của họ. Cùng với đó, nhiều bên liên quan cho rằng việc tham gia kinh tế chính thức chỉ mang lại rất ít lợi ích. Do đó, Việt Nam cần tăng cường tuyên truyền, phổ biến thông tin rộng rãi để thu hẹp khoảng trống thông tin, thay đổi nhận thức và hành vi liên quan đến chính thức hóa. Kinh nghiệm từ các quốc gia khác đã trải qua quá trình chính thức hóa thành công cho thấy tầm quan trọng của xây dựng lòng tin thông qua các chiến dịch nâng cao nhận thức dài hạn. Song song với hoạt động nâng cao nhận thức, cơ quan quản lý nhà nước cần cung cấp dịch vụ và lợi ích chất lượng, cũng như nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

3.2.2. Lĩnh vực trọng tâm cụ thể

(i) Hộ kinh doanh

Phần lớn doanh nghiệp trong nước hoạt động theo hình thức hộ kinh doanh, thường có năng suất thấp, phi chính thức và thường ở khu vực nông thôn. Kết quả thảo luận với Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy, riêng với hộ kinh doanh, theo yêu cầu của các quy định mới, sẽ cần nhiều loại hỗ trợ để đăng ký trở thành doanh nghiệp chính thức. Việc xác định và thực hiện những hỗ trợ này có ý nghĩa quan trọng để khuyến khích hộ kinh doanh đăng ký trở thành doanh nghiệp chính thức.

Mặc dù chủ hộ kinh doanh phần lớn muốn tiếp tục điều hành kinh doanh quy mô nhỏ, họ cũng muốn tiếp cận thị trường trên quy mô rộng hơn để tăng nguồn thu và giảm rủi ro thu nhập, từ đó đề xuất các cơ chế khuyến khích phù hợp với nhu cầu của họ. Cần tiến hành thêm nhiều nghiên cứu với các hộ kinh doanh để xác định nhu cầu, khó khăn của họ, làm cơ sở cho việc xây dựng chính sách.

(ii) Chuyển đổi kinh tế nông thôn

Việt Nam đã trải qua quá trình chuyển đổi cơ cấu mạnh mẽ theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp, từ đó giảm tỷ lệ phi chính thức. Tuy nhiên, kinh tế nông thôn vẫn còn chiếm tỷ trọng khá lớn tại Việt Nam và phần lớn nằm trong kinh tế phi chính thức. Lao động nông thôn ở Việt Nam ít được tiếp cận chính sách lao động và an sinh xã hội, cả về mặt pháp lý và triển khai thực tế. Nhóm lao động này có mức thu nhập và năng suất thấp bởi ít có cơ hội đào tạo kỹ năng, không áp dụng công nghệ, thiếu cơ sở hạ tầng cũng như hạn chế trong khả năng tiếp cận dịch vụ công và hệ thống quản lý nhà nước về lao động.

Chuyển đổi khu vực nông thôn sẽ là một yếu tố quan trọng để Việt Nam tạo dựng một nền kinh tế chính thức vững mạnh, có khả năng chống chịu và phục hồi, mặc dù quá trình này khá phức tạp do có sự tham gia của nhiều cơ quan quản lý về phát triển nông thôn trong khi năng lực của chính quyền cấp tỉnh và địa phương còn hạn chế.

ILO đã xây dựng một bộ công cụ hỗ trợ phát triển nông thôn, rất hữu ích đối với những nỗ lực chuyển đổi sang kinh tế chính thức của Việt Nam, với hơn 30 Tiêu chuẩn lao động quốc tế liên quan trực tiếp đến nông nghiệp và phát triển nông thôn, bao hàm quyền tại nơi làm việc, việc làm, an sinh xã hội và đối thoại xã hội.

Các chiến lược mà Việt Nam có thể nghiên cứu sâu hơn để hỗ trợ việc làm ở nông thôn bao gồm chiến lược phát triển địa phương và hoạt động chuỗi giá trị, tập trung vào các tiểu ngành ở nông thôn, chẳng hạn như du lịch, nông nghiệp quy mô nhỏ, ngư nghiệp và các ngành chế biến phi nông nghiệp. Phân tích chuỗi giá trị có thể xác định khả năng nắm bắt giá trị ở các phần khác nhau của chuỗi, đặc biệt là đối với các đơn vị sản xuất và đơn vị kinh tế quy mô nhỏ, thường hoạt động không chính thức.

Một số quốc gia châu Á đã xây dựng các chương trình đảm bảo việc làm nông thôn; nếu được thiết kế và thực hiện đầy đủ, đây có thể là giải pháp quan trọng để nhiều hộ gia đình ở nông thôn lần đầu tiên tham gia thị trường việc làm chính thức. Các chương trình này thúc đẩy cơ hội phát triển kỹ năng, tiền lương thỏa đáng và điều kiện lao động, thậm chí ở các khu vực kém phát triển. Mặc dù một số tài liệu chính sách quốc gia của Việt Nam đã đề cập đến những chương trình tương tự, các chương trình này vẫn chưa được nghiên cứu rộng rãi và Việt Nam có thể đánh giá thêm trong khung khổ hợp tác Nam - Nam.

(iii) Nghiên cứu ngành định hướng chính sách và phân tích chuỗi giá trị

Tiếp cận chính thức hóa theo phân khúc một cách có trọng tâm, trọng điểm sẽ giúp nhận diện tính đa dạng về nhu cầu và rào cản của từng nhóm lao động hoặc ngành nghề cụ thể. Từ đó, các cơ quan hoạch định chính sách có thể thiết kế các biện pháp phù hợp để phát triển kỹ năng, tiếp cận an sinh xã hội, bảo vệ pháp lý, tổ chức và các lĩnh vực chính sách khác theo cách tiếp cận tích hợp cho một nhóm lao động hoặc ngành nghề.

Kết quả thảo luận với các bên liên quan tại Việt Nam trong quá trình xây dựng báo cáo này đã xác định một số ngành và chuỗi giá trị tiềm năng cần phân tích thêm, nhằm điều chỉnh các hỗ trợ cụ thể cho quá trình chính thức hóa. Việc xác định các lĩnh vực có khả năng mang lại kết quả lớn nhất là rất có ý nghĩa. Đó là cơ sở nâng cao tính đa dạng của việc làm nông thôn và thu hút lao động nông thôn dư thừa khi Việt Nam tiếp tục chuyển đổi cơ cấu theo hướng giảm tỷ trọng nông nghiệp.

Các bên liên quan đã xác định những ngành cần nghiên cứu, bao gồm xây dựng, chế biến gỗ, du lịch và giúp việc gia đình. Một số nhóm lao động cũng được các bên đề cập, bao gồm người bán hàng rong, lao động là người khuyết tật và lao động lớn tuổi. Ngành nghề ưu tiên để phân tích sâu hơn cần được thu hẹp để thể hiện rõ hơn trọng tâm của lý thuyết thay đổi. Việt Nam nên tập trung nghiên cứu các chính sách ngành nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi và tạo việc làm chính thức.

Cách tiếp cận theo ngành trong thúc đẩy chính thức hóa là một trong những giải pháp mà Việt Nam có thể thực hiện, song đây không phải là cách duy nhất. Trong quá trình ra quyết định cho chiến lược tổng thể, các đối tác ba bên có thể ưu tiên một cách cách tiếp cận nhằm tránh sự tản mạn hay quy định không rõ ràng giữa các chiến lược khác nhau.

(iv) Liên quan đến nền kinh tế nền tảng

Mặc dù kinh tế nền tảng có liên quan chặt chẽ với mục (iii) trong phần trước, đây là một xu hướng đang mở rộng cả về quy mô và tầm nhìn ở Việt Nam, do đó được phân tích thêm tại phần này. Vấn đề này đã được thảo luận chi tiết tại cuộc họp ba bên của Tổ chuyên trách quốc gia để xây dựng lý thuyết thay đổi, mặc dù các bên chưa đồng thuận về cách tiếp cận phù hợp.

Trên bình diện quốc tế, các nền tảng lao động số đang phát triển và dần trở thành một hình thức sắp xếp công việc mới. Dù tạo ra hàng triệu việc làm, các nền tảng này lại chưa được quy định đầy đủ trong khung pháp lý truyền thống, đôi khi dẫn đến nhiều vấn đề về việc làm thỏa đáng. Việc phân loại sai người lao động phụ thuộc là lao động tự làm hoặc nhà thầu độc lập có thể khiến họ không được tiếp cận các chính sách về lao động và an sinh xã hội trong khi điều kiện làm việc bấp bênh hơn khiến họ phải làm công việc phi chính thức.

ILO đã và đang kêu gọi tăng cường bảo vệ và giám sát đối với lao động nền tảng và đảm bảo mối liên hệ với kinh tế chính thức. Trong số các lĩnh vực cần có quy định chặt chẽ, hiệu quả hơn, ILO đã kêu gọi các nước (ILO 2021d):

- Đảm bảo cạnh tranh bình đẳng và tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp phát triển bền vững;
- Yêu cầu và thúc đẩy các điều khoản hợp đồng rõ ràng, minh bạch cho người lao động và doanh nghiệp, bao gồm các điều khoản trong luật lao động và luật người tiêu dùng;
- Bảo đảm tình trạng việc làm của người lao động được phân loại chính xác và phù hợp với hệ thống phân loại quốc gia;
- Đảm bảo tính minh bạch trong đánh giá người lao động và doanh nghiệp thông qua các nền tảng số, cũng như trách nhiệm giải trình thuật toán đối với người lao động và doanh nghiệp;
- Bảo mật dữ liệu cá nhân của người lao động và dữ liệu công việc, cũng như dữ liệu liên quan đến doanh nghiệp và hoạt động của họ trên nền tảng;
- Đảm bảo người lao động tự làm trên nền tảng công nghệ được hưởng quyền thương lượng tập thể, ví dụ như thông qua tăng cường hài hòa luật cạnh tranh với luật lao động;
- Xác nhận luật chống phân biệt đối xử và ATVSLĐ áp dụng với lao động làm việc trên nền tảng số;
- Đảm bảo đầy đủ các quyền lợi an sinh xã hội;
- Đảm bảo quyền chấm dứt công việc công bằng cho lao động làm việc trên nền tảng số;
- Đảm bảo khả năng tiếp cận các cơ chế giải quyết tranh chấp độc lập;
- Bảo vệ tiền lương, đảm bảo chi trả công bằng và tiêu chuẩn thời gian làm việc;
- Cho phép lao động làm việc trên nền tảng số được di chuyển tự do giữa các nền tảng, bao gồm thúc đẩy tính di động của dữ liệu người lao động;
- Hướng tới một hệ thống thuế công bằng đối với kinh tế số.

Ngoài ra, khả năng truy vết của các nền tảng số có thể được sử dụng để hỗ trợ chính thức hóa. Để thực hiện điều đó, cần tăng cường hợp tác, trao đổi thông tin giữa các nền tảng và cơ quan nhà nước có liên quan, đồng thời xây dựng khung chia sẻ thông tin, đơn giản hóa quy trình, tạo cơ chế khuyến khích, cũng như các biện pháp nâng cao nhận thức hoặc mức độ sẵn sàng tuân thủ.

► Kết luận

Nhìn chung, Việt Nam vẫn đang tiếp tục thúc đẩy dịch chuyển các bộ phận lớn lực lượng lao động sang kinh tế chính thức. Ý chí chính trị, kết hợp với quá trình phát triển thể chế và khung pháp lý phù hợp, cũng như nỗ lực mở rộng phạm vi an sinh xã hội đang mang lại nhiều cơ hội mới cho sự chuyển đổi lâu dài sang kinh tế chính thức. Dựa trên tốc độ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ (đặc biệt là trong các lĩnh vực tạo ra việc làm chính thức), Việt Nam cũng có thể đảm bảo lợi ích được phân phối công bằng và bao trùm hơn. Chính phủ vẫn còn nhiều việc phải làm để củng cố và thúc đẩy lộ trình chính thức hóa. Quan trọng nhất, Chính phủ cần phải có một chiến lược hài hòa, đa chính sách để đảm bảo chuyển đổi bền vững sang kinh tế chính thức.

Lý thuyết thay đổi được xây dựng trên kết quả của quá trình tham vấn và đối thoại; quy trình này sẽ cần được thực hiện thêm để điều chỉnh và ưu tiên những lĩnh vực cần hành động. Các bên liên quan tại Việt Nam mong muốn áp dụng cách tiếp cận theo từng giai đoạn, phù hợp với các cam kết đã thực hiện trong khuôn khổ DWCP, cam kết SDG, Chương trình chung của Liên Hợp Quốc và các mục tiêu chính sách phát triển quốc gia khác nhau, tập trung thúc đẩy một lộ trình chính thức hóa rõ ràng.

Việt Nam cũng cần thiết lập khung điều phối thể chế giữa các bộ ngành, cơ quan, đối tác xã hội và các bên liên quan khác để thúc đẩy quá trình chuyển đổi. Xác định rõ vai trò, trách nhiệm, phân bổ nguồn lực phù hợp, giám sát kết quả thường xuyên sẽ là chìa khóa để đảm bảo tính nhất quán trong chính sách và hiện thực hóa những kết quả cụ thể.

► Tài liệu tham khảo

Barcucci, Valentina, William Cole và Rosina Gammarano. 2021. *Giới và thị trường lao động ở Việt Nam: Phân tích dựa trên Điều tra lao động việc làm*. ILO.

Chacaltana, Juan, Vicky Leung và Miso Lee. 2018. “*Công nghệ mới và quá trình chuyển đổi sang khu vực thức thức: Xu hướng chính thức hóa trên nền tảng điện tử*”, Báo cáo việc làm của ILO số 247.

Cunningham, Wendy và Obert Pimhidzai. 2018. *Tương lai việc làm Việt Nam: Tận dụng các xu hướng lớn cho sự thịnh vượng trong tương lai: Tổng quan*. Ngân hàng Thế giới.

Debanes, Pauline, César Castellvi và Monica Dwiyaniti. 2021. *Phát triển và Chính thức hóa ở Châu Á: Phân tích sâu trường hợp Nhật Bản, Hàn Quốc và Singapore*. ILO.

Gama, Andre và Nguyễn Hải Đạt. 2022. Hướng tới một hệ thống an sinh xã hội toàn diện tại Việt Nam: Xu hướng, khoảng cách và lộ trình phía trước. ILO.

Tổng Cục Thống kê (TCTK). 2022. *Thực trạng tình hình lao động/việc làm phi chính thức ở Việt Nam*.

Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) 2023. *Cơ sở dữ liệu triển vọng kinh tế thế giới, tháng 4/2023*.

Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). 2014. *Những kinh nghiệm gần đây về chính thức hóa ở Mỹ Latinh và Caribe*.

-----, Năm 2015. *Hướng dẫn chuyển đổi công bằng sang các nền kinh tế và xã hội bền vững về môi trường cho tất cả mọi người*.

-----, 2019. *Đánh giá độc lập về chiến lược và hành động của ILO hướng tới Chính thức hóa nền kinh tế phi chính thức 2014–2018*.

-----, 2021a. *Chuyển đổi từ nền kinh tế phi chính thức sang nền kinh tế chính thức – Lý thuyết thay đổi*.

-----, 2021b. *Hợp tác xã – Lộ trình chủ yếu để thúc đẩy ứng xử kinh doanh có trách nhiệm ở Việt Nam*.

-----, 2021c. *Lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam: Xu hướng và các yếu tố tác động*.

-----, 2021d. *Triển vọng Kinh tế và Xã hội Thế giới (WESO): Vai trò của các nền tảng số trong việc chuyển đổi thế giới việc làm*.

-----, 2023. *Chương trình quốc gia việc làm thỏa đáng cho Việt Nam (2022-2026): Tương lai trong tầm tay*.

-----, Chưa xuất bản. *Đánh giá hiện trạng phi chính thức tại Việt Nam*.

-----, n.d. *Cơ sở dữ liệu ILOSTAT*.

Mehrotra, S. 2021. *Khuyến khích doanh nghiệp chuyển đổi từ phi chính thức sang chính thức: Bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm quốc tế*. ILO.

Torm, N. 2019. *An sinh xã hội cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ Việt Nam: Ý nghĩa đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, 2012–16*. ILO.

Liên hợp quốc. *Tăng cường chính sách xã hội ở Việt Nam: Báo cáo tổng hợp về an sinh xã hội – Tóm tắt*.

Williams, Colin. 2021. *Chính thức hóa trên nền tảng điện tử ở châu Âu*. ILO.

Ngân hàng Thế giới. 2022a. *Từ Dặm cuối cùng đến Dặm tiếp theo: Đánh giá tình trạng Nghèo đói và Công bằng của Việt Nam năm 2022*.

-----, 2022b. *Báo cáo Điểm lại tháng 8/2022: Giáo dục để Tăng trưởng*.

Phụ lục



► Phụ lục 1: Kinh nghiệm thực hiện chính thức hóa bền vững ở các quốc gia khác trên thế giới

Trong những năm qua, ILO đã xây dựng được kho kiến thức phong phú về chuyển đổi bền vững sang kinh tế chính thức tại nhiều khu vực trên thế giới. Đây là những kinh nghiệm quý báu để Việt Nam tập trung giảm tình trạng phi chính thức.

Mỹ La-tinh

Kinh nghiệm từ khu vực Mỹ La-tinh, trong khuôn khổ chương trình chính thức hóa khu vực của ILO (FORLAC), đã xác định nhiều lộ trình thực hiện chính thức hóa tại các quốc gia khác nhau. Một số bài học kinh nghiệm chính từ FORLAC đã được ILO tổng hợp dưới đây (ILO 2014):

- Tăng trưởng kinh tế là điều kiện cần nhưng chưa đủ để chính thức hóa.
- Mỗi quốc gia sẽ có điểm khởi đầu khác nhau để tiếp cận chính thức hóa, nhưng luôn cần kết hợp nhiều chính sách.
- Phải đảm bảo sự phối hợp giữa các chính sách khác nhau theo một mục tiêu rõ ràng để khuyến khích chính thức hóa.
- Không có một mô hình duy nhất để thực hiện quá trình chuyển đổi. Mỗi quốc gia xác định cách tiếp cận dựa trên cơ cấu thể chế, đặc điểm và nguyên nhân của tình trạng phi chính thức cũng như ưu tiên của mình. Một số quốc gia trong khu vực đã đưa ra cách tiếp cận theo mục tiêu ở cấp độ ngành, trong khi một số quốc gia khác áp dụng cách tiếp cận thị trường lao động rộng với phạm vi lớn hơn.
- Mỗi quốc gia cần tiến hành xây dựng năng lực phù hợp cho các thể chế thị trường lao động và các đối tác xã hội, bao hàm các phương pháp tiếp cận tích hợp.
- Nâng cao năng lực, giáo dục và cơ chế khuyến khích doanh nghiệp và người lao động hiệu quả hơn nhiều so với các biện pháp trừng phạt, đặc biệt là đối với các đơn vị kinh tế quy mô nhỏ.
- Một chủ đề chính xuyên suốt tất cả các biện pháp chính sách là sự cần thiết xây dựng văn hóa tuân thủ và lòng tin. Cần tiến hành nâng cao nhận thức về lợi ích của chính thức hóa, cùng với các biện pháp đảm bảo tính minh bạch trong các tổ chức quản lý nhà nước. Trong nhiều mô hình thành công, các phong trào xã hội và tổ chức xã hội dân sự đã được kết nối để thực hiện sáng kiến mang lại tác động trên quy mô lớn.
- Các cơ chế thể chế cần được thiết lập để dẫn dắt quá trình xây dựng chính sách, bao gồm kế hoạch quốc gia, cũng như tăng cường phối hợp chính thức giữa các cơ quan, đối tác xã hội, bên liên quan và bộ ngành.
- Cần có sự phối hợp giữa các quy trình cấp vĩ mô và công cụ cấp vi mô. Theo kinh nghiệm của FORLAC, các quy trình cấp vĩ mô xác định lộ trình, thiết kế các sáng kiến như đã nêu trong các chiến lược, kế hoạch, lộ trình, luật pháp và chính sách quốc gia. Những quy trình này đặt ra mục tiêu, định hướng hành động và liên kết giữa các cấp quản lý, cơ quan khác nhau. Các công cụ cấp vi mô xác định những biện pháp chính sách cụ thể, bao gồm biện pháp khuyến khích, xây dựng năng lực và giải pháp đảm bảo tuân thủ. Mức độ tác động phụ thuộc rất nhiều vào mối liên kết giữa các yếu tố này.

- Giám sát và đánh giá thường xuyên là điều kiện cần thiết để xây dựng kho bằng chứng và, nếu cần thiết, thay đổi định hướng khi một chính sách không mang lại hiệu quả.

Bốn nhóm chính sách chính đã được sử dụng để thúc đẩy quá trình chính thức hóa ở các quốc gia tham gia FORLAC:

- I. **Chính sách thúc đẩy chính thức hóa các đơn vị kinh doanh quy mô nhỏ**, bao gồm hạn chế rào cản tăng năng suất, cải thiện môi trường phát triển kinh tế địa phương cho doanh nghiệp, cũng như đơn giản hóa thủ tục hành chính để hoạt động theo quy định;
- II. **Chính sách đảm bảo tuân thủ các quy định về lao động và thuế**, thông qua thanh tra lao động, nâng cao năng lực và cơ chế khuyến khích;
- III. **Chính sách và pháp luật nhằm giải quyết các lỗ hổng về quyền lao động đối với người lao động** yếu thế hoặc không được pháp luật bảo vệ đầy đủ, cũng như các chính sách cải thiện điều kiện lao động của họ; và
- IV. **Các sáng kiến mở rộng an sinh xã hội**, Nhóm này bao gồm nhiều công cụ hướng đến những lao động, lĩnh vực dễ bị tổn thương nhất, chẳng hạn như lao động nông thôn, lao động tự làm, v.v. Các công cụ này bao gồm các thành tố trợ cấp cũng như các khoản đóng góp về thuế, y tế và lương hưu được xây dựng chuyên biệt cho kinh tế phi chính thức.

Châu Á

Nghiên cứu so sánh gần đây (Debanes và cộng sự, 2021) về lộ trình chính thức hóa trong lịch sử ở Nhật Bản, Singapore và Hàn Quốc đã xác định môi trường thể chế cụ thể, có thể nhân rộng ở các nền kinh tế đang mong muốn đẩy nhanh quá trình chính thức hóa.

Ở cả ba quốc gia này, nhà nước và các đồn bầy chính sách công để thúc đẩy phát triển kinh tế đều có vai trò rất quan trọng. Nghiên cứu đã chỉ ra một số lĩnh vực chính về chính sách công, có vai trò thúc đẩy quá trình chuyển đổi hướng tới các thị trường lao động chính thức:

- Quá trình chuyển đổi cơ cấu từ nông nghiệp sang công nghiệp có thể hấp thụ lao động dư thừa từ khu vực nông thôn, đồng thời được thúc đẩy thực hiện thông qua cải cách ruộng đất, phát triển sản xuất, triển khai chiến lược ngành và chính sách phát triển công nghiệp. Quá trình này ưu tiên sử dụng các nguồn lực dồi dào (ví dụ: nguồn lực trong sản xuất nông nghiệp và lao động), đồng thời thúc đẩy sản xuất theo hướng đáp ứng nhu cầu thị trường và tăng năng suất trong các ngành.
- Cả ba quốc gia đều tập trung đầu tư vào hệ thống giáo dục và đào tạo nghề khi phát triển từ thị trường bảo hòa, với giá trị thấp hơn sang các sản phẩm và công nghệ có giá trị cao hơn. Khu vực tư nhân được huy động tham gia vào nâng cao kỹ năng.
- Ba quốc gia cũng khai thác lợi thế từ hội nhập thương mại thế giới, giúp họ tự do trong quản trị các chuỗi giá trị trong những thập kỷ trước.
- Khung pháp lý cũng được xây dựng để quản lý việc làm chính thức, bao gồm điều kiện làm việc tối thiểu, trả lương làm thêm giờ, trợ cấp thôi việc, v.v. Một lớp thể chế, gồm bộ ngành và cơ quan quản lý liên quan, được thiết lập để tăng sản lượng và năng suất kinh doanh nhờ chính sách về ưu đãi thuế, trợ cấp có mục tiêu và hệ thống giám sát hiệu quả hoạt động, vốn chỉ áp dụng với doanh nghiệp hoạt động hợp pháp.
- Chính phủ ở ba quốc gia cũng dành một phần trợ cấp công bằng của nhà nước để thúc đẩy cơ

cấu ngành cân bằng hơn, tạo liên kết thị trường giữa các nhóm doanh nghiệp cũng như tăng cường đổi mới sáng tạo. Nhiều cơ chế ưu đãi dành cho doanh nghiệp lớn cũng được áp dụng với các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong lĩnh vực dịch vụ.

Nghiên cứu về ba quốc gia châu Á này cho thấy, *các can thiệp chính sách công trực tiếp và gián tiếp theo nhiều hướng khác nhau* đã được chính phủ các nước sử dụng để tăng trưởng kinh tế và thúc đẩy liên kết, từ đó tạo dựng môi trường thuận lợi để mở rộng khu vực kinh tế chính thức.

Châu Âu

Nhiều quốc gia Tây Âu đã thành lập khu vực kinh tế chính thức mạnh mẽ và linh hoạt qua nhiều thế hệ, trên cơ sở thể chế hóa an sinh xã hội dưới hình thức nhà nước phúc lợi chung và lồng ghép quyền, trách nhiệm của người dân và chính phủ vào *khế ước xã hội*. Các biện pháp, cơ chế khuyến khích, hỗ trợ chính thức hóa và ngăn chặn tình trạng phi chính thức hóa đã dần trở thành một phần trong nền tảng phát triển của các nền kinh tế này. Tính bền vững được củng cố thêm thông qua các chiến dịch nâng cao nhận thức và chia sẻ thông tin dài hạn về lợi ích của chính thức hóa (Williams, 2021). Việc xây dựng lòng tin trong chính phủ và thể chế quản lý có vai trò rất quan trọng để *thúc đẩy văn hóa tuân thủ và thay đổi thái độ về chính thức hóa*.

► Phụ lục 2: Bài học từ Chiến lược toàn cầu của ILO về kinh tế phi chính thức 2014-2018

Việt Nam có thể khai thác kiến thức và kinh nghiệm mà ILO đã tích lũy kể từ khi thông qua Khuyến nghị 204, cũng như dựa trên những hoạt động được tiến hành trước khi có khuyến nghị. Chiến lược toàn cầu của ILO chủ yếu tập trung hỗ trợ các quốc gia thành viên cải thiện môi trường phát triển kinh tế và lao động, mở rộng quyền và lợi ích của các chủ thể kinh tế phi chính thức, giúp họ nắm bắt cơ hội kinh tế và đóng góp cho quá trình phát triển, phù hợp với hướng dẫn của Khuyến nghị. Chiến lược bao gồm hỗ trợ xây dựng, đơn giản hóa và thông qua các quy định, cơ chế khuyến khích chính thức hóa các hoạt động kinh tế phi chính thức.

Đánh giá chiến lược giai đoạn 2014-2018 đã ghi nhận nhiều kết quả tích cực (dù chưa được trình bày chi tiết trong báo cáo này). Kết quả đánh giá đưa ra một số bài học kinh nghiệm để khắc phục khó khăn trong quá trình chuyển đổi. Cụ thể (ILO, 2019):

- Các bên liên quan có thể không nhận thấy ngay ***nhu cầu chính thức hóa kinh tế phi chính thức***. Đó là bởi kinh tế phi chính thức có quy mô khá lớn và đa dạng, đồng thời các bên có quan điểm khác nhau về hướng giải quyết tình trạng đói nghèo.
- Liên quan đến vấn đề trên, nếu các bên không xác định rõ và thống nhất cách tiếp cận chính thức hóa phù hợp, các biện pháp can thiệp sẽ mang tính rời rạc, thiếu kết nối. Tương tự, ***tính chất đa ngành của các biện pháp can thiệp*** yêu cầu bộ ngành, tổ chức khác ngoài các đối tác truyền thống phải tăng cường phối hợp.
- Cần tăng cường xây dựng ***các chiến lược, lộ trình và khung pháp lý và chính sách quốc gia*** theo cách tiếp cận có sự tham gia, đồng thời đảm bảo quy định rõ một số vấn đề như: tiêu chuẩn lao động, môi trường kinh doanh thuận lợi, giới, không phân biệt đối xử, đối thoại xã hội và chuyển đổi công bằng, hướng tới bền vững về môi trường.
- Cần tăng cường ***các cơ chế đối thoại xã hội***. Ngoài ra, xây dựng liên minh với các chủ thể trong khu vực kinh tế phi chính thức cần được chú ý nhiều hơn.
- Cam kết chính trị cần được xem xét khi thiết kế các chiến lược dài hạn, đảm bảo ***sự lãnh đạo cấp cao nhất trong từng cấp quản lý nhà nước*** để duy trì tính liên tục của các sáng kiến. Thay đổi trong hệ thống quản lý, ưu tiên chính trị và quy trình quản lý có thể làm gián đoạn quá trình thực hiện, ảnh hưởng đến quá trình chuyển đổi bền vững trên phạm vi cả nước.

Văn phòng Tổ chức Lao động Quốc tế tại Việt Nam

📍 Tòa nhà Xanh Một Liên Hợp Quốc
304 Kim Mã, Ba Đình, Hà Nội

☎ Tel: +84 24 38 500 100

✉ Email: hanoi@ilo.org

🌐 www.ilo.org/hanoi

📘 www.facebook.com/Vietnam.ILO

