

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN THỊ THANH NGÀ

CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI
KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ
NGÀNH: QUẢN LÝ KINH TẾ

HÀ NỘI - 2026

**Công trình được hoàn thành tại
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh**

Chủ tịch Hội đồng



PGS. TS. Đinh Thị Nga

Người hướng dẫn khoa học:



1. TS. Đặng Thị Thu Hoài



2. PGS. TS. Lưu Quốc Đạt

Phản biện 1: PGS. TS. Lê Thái Phong

Phản biện 2: PGS. TS. Đỗ Anh Đức

Phản biện 3: PGS. TS. Phan Minh Đức

**Luận án được bảo vệ trước Hội đồng Chấm luận án cấp Học viện
hợp tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh**

Vào hồi 11 giờ 00 ngày 25 tháng 03 năm 2026

**Có thể tìm hiểu luận án tại: Thư viện Quốc gia
và Thư viện Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khu vực kinh tế phi chính thức (KVKTPCT) có vai trò quan trọng trong nền kinh tế toàn cầu. Theo ILO (2023), năm 2019 có khoảng 2 tỷ lao động tham gia khu vực này, chiếm 60% lực lượng lao động thế giới; tại các nước đang phát triển, khu vực này chiếm hơn 70% việc làm và gần 1/3 GDP. KVKTPCT có đặc trưng linh hoạt, khả năng thích ứng nhanh với biến động kinh tế – xã hội, góp phần tạo việc làm và giảm nghèo. Tuy nhiên, các nền kinh tế có tỷ trọng khu vực này cao thường đi kèm với thu nhập thấp hơn, bất bình đẳng cao, năng suất lao động thấp, thị trường tài chính kém phát triển và thất thu thuế lớn.

Ở Việt Nam, KVKTPCT có quy mô rất lớn với khoảng 68,5% lao động (33,6 triệu người), hơn 5 triệu cơ sở sản xuất kinh doanh và chiếm khoảng 55% lực lượng lao động. Khu vực này đóng vai trò quan trọng trong tạo sinh kế nhờ tính linh hoạt, vốn đầu tư thấp và ít ràng buộc thể chế. Trong các cú sốc như đại dịch Covid-19, KVKTPCT thể hiện vai trò “bộ đệm” khi hấp thụ lao động từ khu vực chính thức. Tuy nhiên, do thiếu bảo hiểm xã hội, hạn chế tiếp cận tín dụng và thiếu cơ chế bảo vệ, người lao động dễ bị tổn thương trước rủi ro thu nhập và việc làm. Vì vậy, khả năng chống chịu chủ yếu mang tính ngắn hạn, trong khi rủi ro dài hạn vẫn lớn.

Dù xu hướng dài hạn là thu hẹp theo công nghiệp hóa, KVKTPCT ở Việt Nam vẫn duy trì quy mô lớn, đặt ra nhiều thách thức chính sách. Các vấn đề chính gồm: thiếu bảo hộ pháp lý và an sinh xã hội; thất thu ngân sách do không kê khai đầy đủ; cạnh tranh không bình đẳng với khu vực chính thức do chi phí tuân thủ thấp hơn, làm giảm động lực chính thức hóa; và khó khăn trong quản lý chất lượng sản phẩm. Đồng thời, kinh tế số làm xuất hiện các hình thức “phi chính thức trên nền tảng số”, khiến quản lý phức tạp hơn.

Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách liên quan như Luật Doanh nghiệp (2005, 2014, 2020), Luật Thương mại 2005, Nghị định 39/2007/NĐ-CP và Nghị định 01/2021/NĐ-CP. Về thống kê, các bước tiến như xác định việc làm phi chính thức (2016), Quyết định 146/QĐ-TTg (2019) đã cải thiện nhận diện khu vực này. Tuy nhiên, chính sách vẫn còn hạn chế: chưa có khung riêng cho KVKTPCT, dữ liệu thống kê chưa đầy đủ, và mức độ tiếp cận chính sách còn thấp. Đại dịch Covid-19 đã đồng thời khẳng định vai trò và bộc lộ rõ bất cập của khu vực này.

Trong bối cảnh kinh tế số và hội nhập, KVKTPCT đang biến đổi nhanh, đòi hỏi cách tiếp cận chính sách toàn diện hơn. Vì vậy, nghiên cứu “Chính sách đổi

với KVKTPT ở Việt Nam” là cần thiết nhằm làm rõ cơ sở lý luận, thực trạng, hạn chế và đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách theo hướng phát triển bền vững đến năm 2030.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án nghiên cứu các chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức với mục đích làm rõ thực trạng của chính sách đối với KVKTPT ở Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp đảm bảo hài hòa lợi ích của các chủ thể thuộc KVKTPT, lợi ích xã hội và đảm bảo nguồn thu ngân sách của Nhà nước.

Để đạt được mục đích đó, luận án cần thực hiện các nhiệm vụ sau:

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Nghiên cứu tổng quan các công trình về KVKTPT và chính sách liên quan để xác định nội dung kế thừa và khoảng trống; phân tích kinh nghiệm quốc tế để rút ra bài học cho Việt Nam; làm rõ cơ sở lý luận về KVKTPT và chính sách; xây dựng bộ tiêu chí và mức độ ưu tiên đánh giá chính sách; đánh giá thực trạng KVKTPT và chính sách tại Việt Nam giai đoạn 2015–2023; từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách đến năm 2030 nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, hài hòa lợi ích và đảm bảo nguồn thu ngân sách.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài luận án là chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam

3.2. Phạm vi nghiên cứu

3.2.1. Phạm vi nội dung

Luận án nghiên cứu 03 nhóm chính sách: nhóm các quy định về sản xuất kinh doanh, nhóm các chính sách hỗ trợ, nhóm chính sách khuyến khích chính thức hóa

3.2.2. Phạm vi thời gian

Nghiên cứu giai đoạn 2015–2023, từ khi Luật Doanh nghiệp 2014 có hiệu lực và Chương trình nghị sự 2030 được thông qua, với định hướng giải pháp đến năm 2030. Dữ liệu gồm VHLSS trước 2020 và khảo sát sơ cấp bổ sung giai đoạn 2023–2024 do thay đổi cách thức thu thập và ảnh hưởng Covid-19.

4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Cách tiếp cận

Luận án tiếp cận chính sách KVKTPT theo hệ thống và bối cảnh lịch sử – kinh tế xã hội, xem khu vực này là bộ phận gắn với nền kinh tế và có quan hệ biện

chúng với khu vực chính thức, Nhà nước và người tiêu dùng. Đồng thời, tiếp cận từ góc độ đối tượng thụ hưởng để đánh giá hiệu quả chính sách. Chính sách được xem xét theo đa mục tiêu: bảo vệ sinh kế, tăng năng suất, đảm bảo công bằng và tăng thu ngân sách

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng kết hợp phương pháp định tính và định lượng với dữ liệu sơ cấp, thứ cấp. Nghiên cứu định tính gồm tổng hợp tài liệu, phỏng vấn chuyên gia, Delphi và phân tích thứ bậc để xây dựng tiêu chí. Nghiên cứu định lượng sử dụng Excel phân tích thống kê, khảo sát cán bộ nhằm đánh giá chính sách giai đoạn 2015–2023.

5. Đóng góp mới của luận án

Luận án làm rõ khái niệm KVKTPTCT, sử dụng Delphi xác định tiêu chí và phân tích thứ bậc để xếp hạng chính sách. Nghiên cứu khảo sát đa chiều các chủ thể và dùng chỉ tiêu trung bình, độ lệch chuẩn để đánh giá mức độ đồng thuận, hài lòng, qua đó đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách đến năm 2030

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

6.1. Về lý luận: Luận án hoàn thiện khung khái niệm KVKTPTCT phù hợp bối cảnh Việt Nam, phân biệt với các khu vực kinh tế chưa quan sát. Đồng thời xây dựng khung phân tích dựa trên kinh tế học thể chế, xác định yếu tố ảnh hưởng và tiêu chí đánh giá. Trên cơ sở đó, đề xuất chính sách theo thứ tự ưu tiên, hài hòa lợi ích các bên.

6.2. Về thực tiễn: Luận án phân tích thực trạng KVKTPTCT giai đoạn 2015–2023, chỉ ra điểm nghẽn chính sách qua góc nhìn đa chiều. Nghiên cứu phát hiện sự chông chéo, thiếu rõ ràng và hạn chế nguồn lực thực thi. Trên cơ sở đó, đề xuất giải pháp khuyến khích chính thức hóa, phân nhóm đối tượng và hỗ trợ hoàn thiện quản lý trong bối cảnh chuyển đổi số.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và phần phụ lục, nội dung luận án bao gồm 4 chương, cụ thể như sau:

- Chương 1: Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án
- Chương 2: Cơ sở lý luận và kinh nghiệm thực tiễn về chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức
- Chương 3: Thực trạng chính sách đối với KVKTPTCT ở Việt Nam
- Chương 4: Giải pháp hoàn thiện chính sách đối với KVKTPTCT ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU

1.1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu làm rõ nội hàm và vai trò của khu vực kinh tế phi chính thức

Các nghiên cứu làm rõ nội hàm của KVKTPCT: Từ năm 2015, nghiên cứu quốc tế đã hoàn thiện đáng kể khái niệm và đo lường khu vực kinh tế phi chính thức (KVKTPCT). ILO (2002–2024) giữ vai trò trung tâm khi xây dựng khung khái niệm thống nhất và hệ chỉ tiêu việc làm phi chính thức cho hơn 100 quốc gia. UN-DESA (2024) khẳng định KVKTPCT không bao gồm hoạt động bất hợp pháp và gắn với các Mục tiêu Phát triển bền vững, trong khi Gesendorfer (2024) làm rõ mối liên hệ với Hệ thống Tài khoản Quốc gia. Benjamin và Mbaye (2014), IMF (2021), World Bank (2022) và World Economic Forum (2024) cho thấy KVKTPCT chiếm tỷ trọng lớn trong GDP và việc làm toàn cầu. IIED (2010), Becker (2004), Bacchetta (2009), World Bank (2021) và Sultana (2024) nhấn mạnh đặc trưng quy mô nhỏ, dễ tổn thương và các hệ lụy đối với tăng trưởng.

Tổng quan các nghiên cứu về vai trò của KVKTPCT: WEF (2024) và Durokifa (2024) khẳng định khu vực kinh tế phi chính thức (KVKTPCT) giữ vai trò quan trọng trong phát triển bền vững, giảm nghèo và bất bình đẳng, đặc biệt thông qua tạo sinh kế cho nhóm yếu thế như phụ nữ, thanh niên và hấp thụ lao động trong giai đoạn Covid-19. Các nghiên cứu của Cling (2010), Le Duy Binh (2022) và ILO (2021) cho thấy KVKTPCT là “vùng đệm” của nền kinh tế, hỗ trợ quá trình chuyển dịch lao động từ nông nghiệp sang dịch vụ, hạn chế thất nghiệp quy mô lớn và đóng góp khoảng 20–30% GDP tại các nước đang phát triển. Tuy nhiên, WB (2022) và OECD/ILO (2023) chỉ ra nhiều hạn chế: khó tiếp cận chính sách, năng suất và hiệu quả tài chính thấp, khó đảm bảo an toàn do thiếu kiểm soát, gây thất thu ngân sách và bất bình đẳng cạnh tranh với khu vực chính thức. KVKTPCT cũng dễ tổn thương trước các cú sốc kinh tế. Dù vậy, hiện còn thiếu các đánh giá đầy đủ về hiệu quả chính sách hỗ trợ Covid-19 và dữ liệu giai đoạn 2020–2023 từ góc nhìn chủ thể SXKD phi chính thức.

1.1.2. Tổng quan các nghiên cứu về chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Các nghiên cứu quy định về hoạt động SXKD: Các nghiên cứu của Bruhn và McKenzie (2014), Bruhn và Loeprick (2016) và Moore (2023) cho thấy đơn giản hóa thủ tục và giảm thuế làm tăng số doanh nghiệp đăng ký, nhưng tác động chủ

yếu đến doanh nghiệp vừa và nhỏ, chưa lan tỏa mạnh tới KVKTPCT; Moore (2023) còn chỉ ra nghịch lý đăng ký cao nhưng nộp thuế thấp ở châu Phi. Wei (2024) nhấn mạnh thiết kế thuế cần tránh hiệu ứng “bunching”, trong khi chi phí phi chính thức cản trở minh bạch. Djankov (2002) kết luận quy định an toàn phức tạp làm tăng rào cản và tham nhũng; ILO (2024) cho thấy KVKTPCT né tránh thanh tra lao động. Các nghiên cứu Alimi (2016), Sousa (2021), Roesel (2014), Grwambi (2019), Kuboka (2024) đề xuất tiếp cận dựa trên khuyến khích hành vi và chuỗi cung ứng thay vì chỉ xử phạt. ILO (2013) đưa ra tiêu chí đánh giá quy định: rõ ràng, tiếp cận thông tin, chi phí–lợi ích và khả năng thúc đẩy chính thức hóa.

Các nghiên cứu về chính sách hỗ trợ: ILO (2023) tổng kết hai thập kỷ chính thức hóa ở Việt Nam, khuyến nghị thận trọng chính sách, tránh tạo động cơ duy trì quy mô nhỏ để hưởng ưu đãi; nhấn mạnh tính nhất quán, phối hợp liên ngành, phát triển kỹ năng lao động, mở rộng việc làm chính thức, phân khúc KVKTPCT và xây dựng lòng tin. Joshi (2014), Richard (2019) đề xuất tăng tuân thủ thuế thông qua chế độ phù hợp, đơn giản hóa thủ tục, cải thiện dịch vụ và hỗ trợ thông tin; các nghiên cứu Richard (2019), Oloyede (2021), Appiah (2024) (SEM) cho thấy nhận thức về chế tài tác động mạnh nhất. Cling (2010) chỉ ra Việt Nam thiếu quan điểm rõ ràng trước 2010. ILO (2022) ghi nhận KVKTPCT chịu tác động nặng nề bởi COVID-19. Le Duy Binh (2021), William (2015), T. Hà (2022) nêu rào cản BHXH. VEPR (2021) nhấn mạnh hiệu quả chính sách phụ thuộc lợi thế so sánh, nhưng chưa đi sâu vào cơ sở phi chính thức.

Các nghiên cứu về Chính sách khuyến khích chính thức hóa: Rudi Rocha và cộng sự (2018) cho thấy giảm lệ phí đăng ký làm tăng số lượng đăng ký kinh doanh, chủ yếu nhờ chính thức hóa các cơ sở phi chính thức hiện có; tuy nhiên tác động chỉ mang tính ngắn hạn và đặt ra rủi ro thất thu thuế dài hạn. Elbahnasawy (2021) khẳng định chính phủ điện tử là công cụ hiệu quả giảm KVKTPCT về dài hạn. Liên hợp quốc (2024) nhấn mạnh khung chính sách tích hợp và vai trò của trí tuệ nhân tạo. Ngược lại, UNDP (2022, 2024) và Lv (2024) cảnh báo mối quan hệ phi tuyến giữa số hóa và chính thức hóa. ILO (2013) và WB (2022) đề xuất các tiêu chí đánh giá chính sách cụ thể.

1.1.3. Tổng quan các nghiên cứu về những nhân tố ảnh hưởng đến chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Các nghiên cứu cho thấy chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức (KVKTPCT) chịu tác động bởi nhiều yếu tố. ILO (2012) nhấn mạnh môi trường pháp lý, quy định lao động, đo lường và khả năng tiếp cận chính sách khi chính thức hóa. WB (2016) chỉ ra quản lý yếu kém, quyền lực phân tán và tham nhũng làm giảm hiệu quả chính sách; WB (2022) xác định ba nhóm nguyên nhân cốt lõi:

rào cản thể chế, hạn chế năng suất-kỹ năng và thiếu niềm tin vào Nhà nước, coi KVKTPTCT vừa là nguyên nhân vừa là hệ quả của thể chế yếu. Ở Việt Nam, Trần Thọ Đạt (2024) nêu bất cập pháp lý, thống kê và xung đột sinh kế-quản lý đô thị; Tuan Nguyen-Anh (2023) phân tích chính sách Covid-19. Mai Thị Hương Giang (2019), Vũ Trọng Nghĩa (2021), Abos (2024) và Marume (2016) nhấn mạnh vai trò thể chế, văn hóa, cam kết chính phủ và tính động của chính sách.

1.1.4. Tổng quan các phương pháp nghiên cứu chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Các nghiên cứu về KVKTPTCT sử dụng đa dạng phương pháp định tính và định lượng, chủ yếu dựa trên dữ liệu thứ cấp, khảo sát và thống kê mô tả. Nhiều nghiên cứu nhấn mạnh tiếp cận đa chiều do tính phức tạp của khu vực này (Chen, 2012 [151]; WB, 2022 [196]). Một số phương pháp như MIMIC, MCA, phân tích cụm, hệ thống mờ được áp dụng (Kumar và cs., 2024 [140]; Medina, 2018 [29]; Tran Thị Bích, 2016 [195]). Tuy nhiên, nghiên cứu chính sách còn hạn chế, đặc biệt thiếu ứng dụng phân tích thứ bậc để xếp hạng ưu tiên các tiêu chí đánh giá chính sách đối với KVKTPTCT ở Việt Nam.

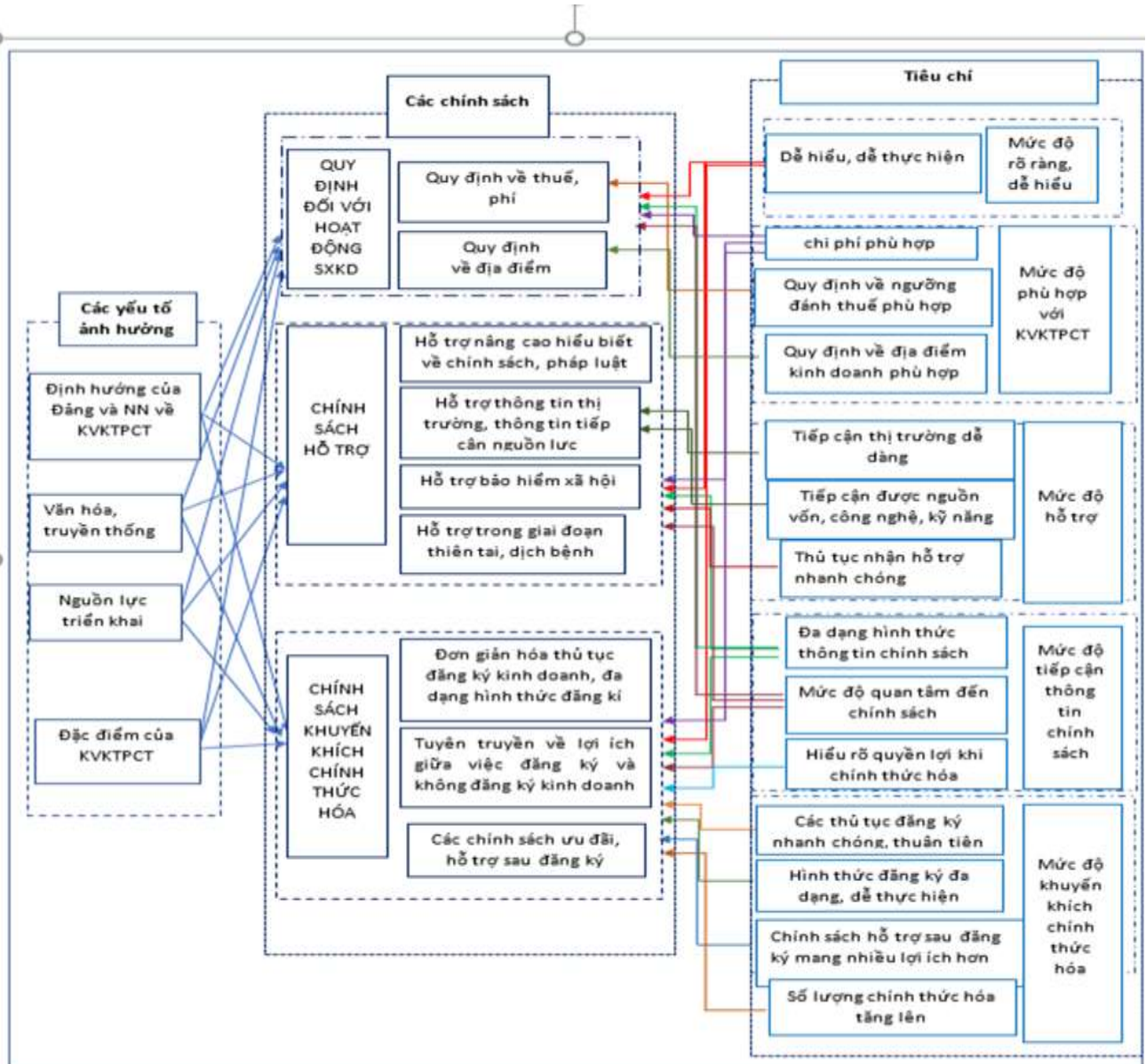
1.2. ĐÁNH GIÁ CHUNG TỔNG QUAN TÀI LIỆU VÀ KHOẢNG TRỐNG NGHIÊN CỨU

Các nghiên cứu trong và ngoài nước đã làm rõ khái niệm, đặc điểm và vai trò của KVKTPTCT, thống nhất đây là khu vực có quy mô nhỏ, năng suất thấp nhưng đóng góp lớn vào tạo việc làm và tăng trưởng. Trên phương diện chính sách, hình thành cách tiếp cận tương đối toàn diện với ba nhóm chính: quy định, hỗ trợ và khuyến khích chính thức hóa. Đồng thời, các nghiên cứu cũng chỉ ra bốn nhóm yếu tố ảnh hưởng và đề xuất một số tiêu chí đánh giá chính sách.

Khoảng trống nghiên cứu: thiếu khung phân tích tổng thể xem xét mối quan hệ giữa các nhóm chính sách; thiếu dữ liệu thực chứng cập nhật trong bối cảnh Việt Nam; ít nghiên cứu đánh giá từ góc nhìn đa chiều; chưa xây dựng hệ thống tiêu chí phù hợp và xếp hạng mức độ ưu tiên; các tiêu chí khó đo lường chưa được lượng hóa đầy đủ, làm hạn chế đánh giá hiệu quả chính sách.

1.3. KHUNG PHÂN TÍCH

Khung phân tích của luận án được xây dựng từ tổng quan tài liệu, xác định ba nhóm chính sách đối với KVKTPTCT: quy định, hỗ trợ và khuyến khích chính thức hóa; cùng bốn nhóm yếu tố ảnh hưởng. Luận án thiết lập hệ thống tiêu chí đánh giá theo từng nhóm chính sách và bổ sung các tiêu chí đặc thù như chi phí, khả năng tiếp cận, mức độ hỗ trợ và khuyến khích chính thức hóa. Trên cơ sở đánh giá và phân tích các yếu tố tác động, kết hợp ý kiến chuyên gia và thực tiễn, luận án đề xuất giải pháp hoàn thiện chính sách, hướng tới nâng cao năng suất, thúc đẩy chính thức hóa và phát triển kinh tế - xã hội.



Hình 1.1. Khung phân tích

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

2.1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

2.1.1. Khái niệm về khu vực kinh tế phi chính thức

KVKTPCT bao gồm các hoạt động SXKD phi nông, lâm nghiệp, nhằm mục đích thu lợi nhuận, hợp pháp, quy mô nhỏ, không có sổ sách kế toán hoặc có nhưng không hoàn chỉnh, không tách chi phí sản xuất với chi phí sinh hoạt, không phân biệt nhà cửa, tài sản cố định khác dùng cho sản xuất và sinh hoạt của hộ gia đình, không đăng ký kinh doanh. Địa điểm hoạt động có thể cố định hoặc không cố định, có thể hoạt động online. Phạm vi KVKTPCT bao gồm: Các cơ sở SXKD hoạt động trong tất cả các ngành kinh tế

không phải đăng ký kinh doanh. Nghiên cứu tập trung vào KVKTPCT, không xem xét lao động phi chính thức.

2.1.2. Đặc điểm khu vực kinh tế phi chính thức

Khu vực kinh tế phi chính thức hình thành từ nhiều nguyên nhân, đặc trưng bởi địa điểm kinh doanh không cố định, vốn tự thân, quy mô nhỏ và lao động tự làm. Khu vực này dễ gia nhập, dễ rút lui, nhưng dễ tổn thương trước biến động thị trường, trình độ lao động thấp, tuân thủ pháp luật hạn chế và khó tiếp cận chính sách.

2.1.3. Vai trò của khu vực kinh tế phi chính thức

Khu vực kinh tế phi chính thức là bộ phận quan trọng của nền kinh tế, đặc biệt ở các nước đang phát triển như Việt Nam, góp phần tạo sinh kế, việc làm, cung cấp hàng hóa giá rẻ và hỗ trợ tăng trưởng. Tuy nhiên, khu vực này cũng gây bất bình đẳng, thất thu thuế, hạn chế điều hành vĩ mô, năng suất thấp và khó khăn trong quản lý.

2.2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

2.2.1. Khái niệm về chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Chính sách đối với KVKTPCT là tổng thể các quan điểm, mục tiêu và công cụ của Nhà nước nhằm điều tiết, quản lý, hỗ trợ và định hướng hoạt động cho các chủ thể trong KVKTPCT, nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế - xã hội, thúc đẩy quá trình chính thức hóa phù hợp với điều kiện phát triển, hướng tới đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các chủ thể hoạt động SXKD, lợi ích xã hội và tăng nguồn thu ngân sách Nhà nước.

2.2.2. Vai trò của chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Chính sách định hướng và điều chỉnh KVKTPCT thông qua khuyến khích tuân thủ, hỗ trợ thông tin, đào tạo, bảo hiểm và chính thức hóa, qua đó thúc đẩy phát triển, minh bạch hóa quản lý và giảm thất thu thuế.

2.2.3. Nội dung của các chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Chính sách đối với KVKTPCT sẽ chia thành 3 nhóm:

Nhóm các quy định về sản xuất kinh doanh: Các quy định về thuế, phí và các quy định về địa điểm kinh doanh.

Nhóm các chính sách hỗ trợ: Hỗ trợ hỗ trợ nâng cao hiểu biết về chính sách, pháp luật; hỗ trợ thông tin thị trường, thông tin tiếp cận nguồn lực; hỗ trợ bảo hiểm xã hội; hỗ trợ trong các tình huống cấp bách (cụ thể dịch bệnh Covid_19).

Nhóm chính sách khuyến khích chính thức hóa: Đơn giản hóa thủ tục đăng ký kinh doanh, đa dạng hình thức đăng kí; tuyên truyền về lợi ích giữa việc đăng ký và không đăng ký kinh doanh; các chính sách ưu đãi, hỗ trợ sau đăng ký Doanh nghiệp, doanh nghiệp nhỏ và vừa, hộ kinh doanh

2.2.4. Tiêu chí đánh giá chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Quá trình tổng quan tài liệu, tác giả kế thừa các nghiên cứu trong việc đưa ra tiêu chí đánh giá đối với từng nhóm chính sách, bao gồm:

Các tiêu chí được sử dụng để đánh giá quy định đối với hoạt động sản xuất kinh doanh là (ILO, 2013): i) Các quy định được trình bày rõ ràng, ngôn ngữ dễ hiểu; ii) mức độ phù hợp với KVKTPCT.

Đối với nhóm chính sách hỗ trợ, các tiêu chí được đưa ra đánh giá là (ILO, 2013), OECD (2009): i) Mức độ tiếp cận chính sách; ii) Mức độ dễ hiểu của chính sách; iii) Mức độ hỗ trợ của chính sách.

Đối với nhóm chính sách khuyến khích chính thức hóa, các tiêu chí được đưa ra đánh giá là ILO (2013), WB (2022): i) Đánh giá mức độ tiếp cận thông tin chính sách; ii) Đánh giá mức độ khuyến khích chính thức hóa của chính sách.

2.2.5. Yếu tố ảnh hưởng đến chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

2.2.5.1. Quan điểm, định hướng của Nhà nước về khu vực kinh tế phi chính thức

2.2.5.2. Văn hóa - truyền thống

2.2.5.3. Nguồn lực triển khai chính sách

2.2.5.4. Đặc điểm của khu vực kinh tế phi chính thức

2.3. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

2.3.1. Lựa chọn phương pháp nghiên cứu:

Luận án lựa chọn phương pháp hỗn hợp, kết hợp định tính và định lượng để phù hợp mục tiêu nghiên cứu. Định tính được sử dụng thông qua Delphi nhằm xác định tiêu chí đánh giá chính sách và phân tích thứ bậc (AHP) để xếp hạng mức độ ưu tiên, đảm bảo tính nhất quán. Định lượng sử dụng thống kê mô tả, thang đo Likert và độ lệch chuẩn để đánh giá mức độ đồng thuận, hài lòng. Đồng thời, các phương pháp phân tích, tổng hợp và so sánh được áp dụng để làm rõ thực trạng, xu hướng và các yếu tố ảnh hưởng đến chính sách KVKTPCT, từ đó đề xuất giải pháp phù hợp.

2.3.2. Chọn mẫu và thu thập dữ liệu

2.3.2.1. Đối tượng thu thập dữ liệu và phương pháp thu thập dữ liệu

Luận án khảo sát các hộ SXKD phi chính thức tại 18 địa phương thuộc ba miền, đảm bảo đại diện thành thị và nông thôn, cùng 108 cán bộ thực thi chính sách và chuyên gia. Nội dung khảo sát tập trung vào hành vi đăng ký kinh doanh, mức độ tiếp cận, hiểu biết và đánh giá chính sách. Dữ liệu được thu thập từ nguồn sơ cấp (khảo sát, phỏng vấn sâu) và thứ cấp (VHLSS, văn bản pháp luật, nghiên cứu trước), kết hợp các bước thu thập, xử lý và phân tích.

2.3.2.2. Kích thước mẫu

Luận án sử dụng phương pháp chọn mẫu phi xác suất và phát triển mầm. Quy mô mẫu gồm 450 cơ sở SXKD phi chính thức, 122 cơ sở đã chính thức hóa và 108 cán bộ. Kích thước mẫu được xác định theo công thức Yamane (1967), đảm bảo độ tin cậy và phù hợp với đặc thù KVKTPCT khó xác định tổng thể.

2.4. KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

2.4.1. Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới

2.4.1.1. Kinh nghiệm của Thái Lan

2.4.1.2. Kinh nghiệm của Trung Quốc

2.4.1.3. Kinh nghiệm của Singapore

2.4.1.4. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ

2.4.2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Bài học kinh nghiệm về các chính sách quy định đối với hoạt động SXKD

Bài học kinh nghiệm về các chính sách hỗ trợ

Bài học kinh nghiệm về các chính sách khuyến khích chính thức hóa

CHƯƠNG 3

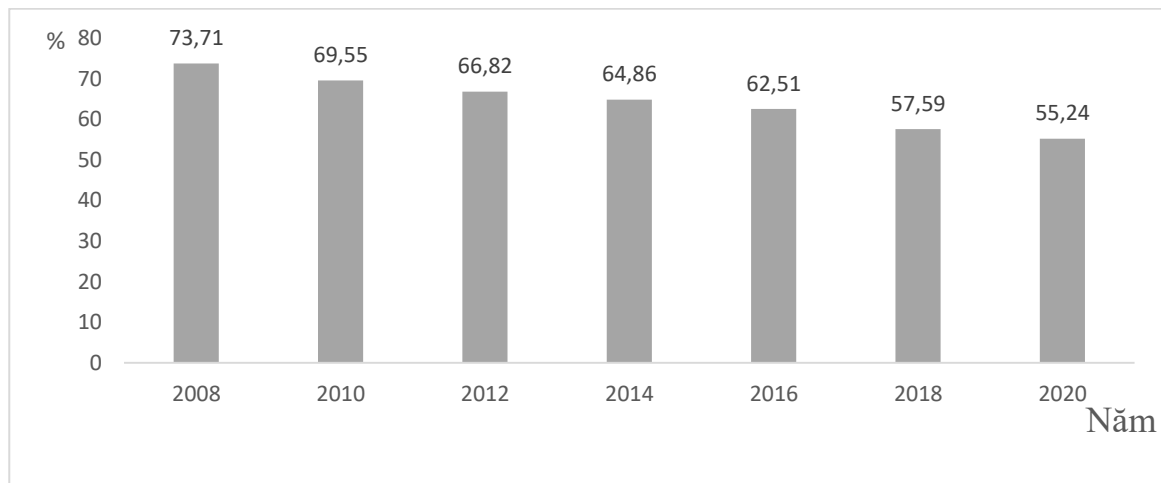
THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

3.1. THỰC TRẠNG KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

3.1.1. Xác định vị trí pháp lý của khu vực kinh tế phi chính thức

3.1.2. Quy mô của khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam

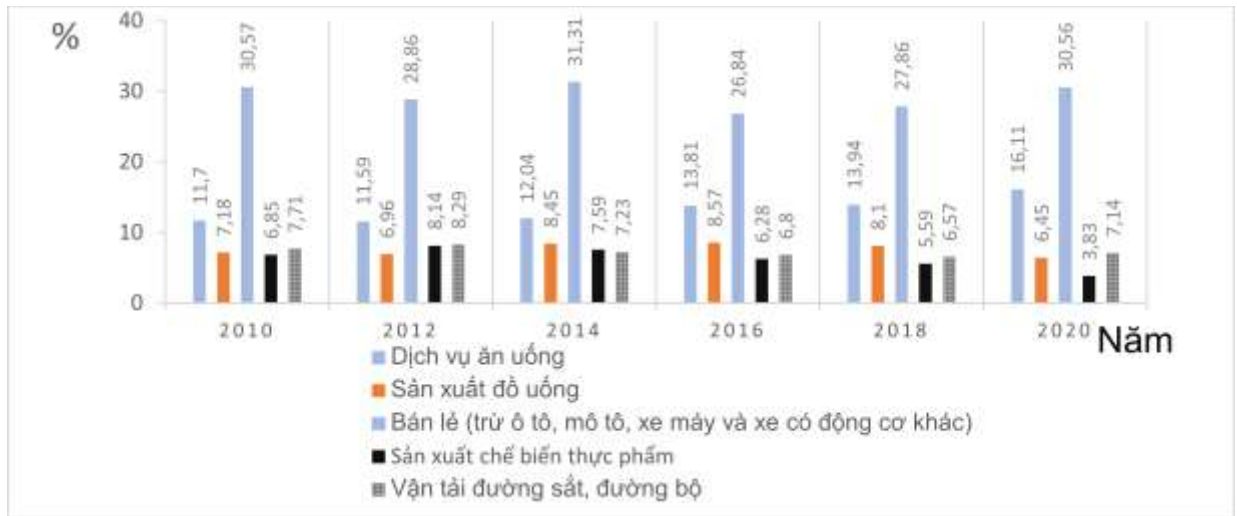
Đề án thống kê khu vực kinh tế chưa được quan sát (NOE) phê duyệt năm 2019 đã tạo bước ngoặt trong thống kê khu vực kinh tế phi chính thức. Trước đó, số liệu còn phân tán. Kết quả VHLSS giai đoạn 2010–2020 cho thấy tỷ lệ cơ sở phi nông nghiệp không đăng ký kinh doanh có xu hướng giảm dần.



Biểu đồ 3.1. Tỷ lệ số cơ sở SXKD không đăng ký so với cơ sở SXKD phi nông nghiệp

Nguồn: VHLSS các năm 2010 đến 2020.

KVKTPCT chủ yếu tập trung tại các địa phương kinh tế lớn, dân cư đông; năm 2022, 10 tỉnh chiếm 36,85% cơ sở phi chính thức, trong khi 10 tỉnh thấp nhất chỉ 3,9%, chủ yếu là vùng kinh tế nhỏ, lao động di cư.



Nguồn: VHLSS từ 2010 - 2020

Biểu đồ 3.2. Các ngành có tỷ trọng cao trong nhóm các CSSX KD phi nông nghiệp, không đăng ký kinh doanh



Biểu đồ 3.3. Các ngành có tỷ trọng cao trong KVKTPCT

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Số lượng cơ sở sản xuất kinh doanh phi chính thức theo ngành kinh tế
 KVKTPCT hoạt động đa ngành nhưng có xu hướng thu hẹp, chủ yếu tập trung bán lẻ và dịch vụ ăn uống; thương mại điện tử tăng mạnh sau COVID-19, năm 2023 chiếm khoảng 20,3% GDP.

Số lượng cơ sở sản xuất kinh doanh phi chính thức theo địa phương

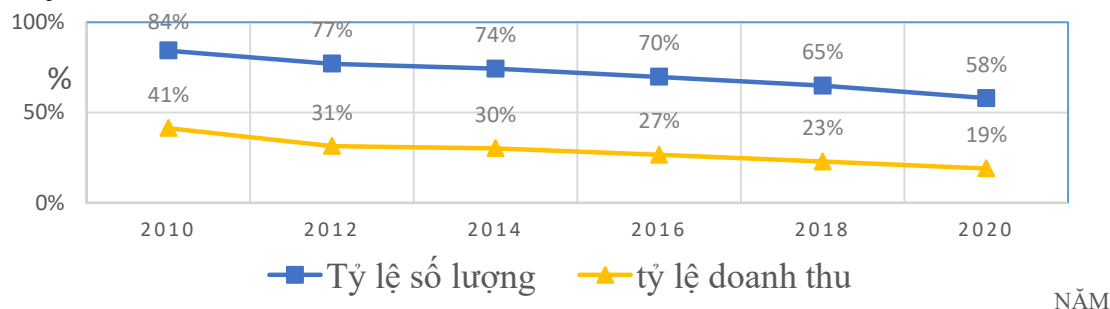
KVKTPCT tập trung ở các địa phương kinh tế lớn, dân cư đông; năm 2022, 10 tỉnh chiếm 36,85% cơ sở phi chính thức, trong khi 10 tỉnh thấp nhất chỉ 3,9%, chủ yếu vùng kinh tế nhỏ, lao động di cư.

Bảng 3.1. Các tỉnh có quy mô KVKTPT lớn nhất phân theo vùng kinh tế

Tỉnh có quy mô lớn nhất theo vùng kinh tế	2021		2022	
	Giá trị KVKTPT đóng góp vào GDP (nghìn tỷ đồng)	Tỷ lệ so với quy mô KVKTPT của cả nước (%)	Giá trị KVKTPT đóng góp vào GDP (nghìn tỷ đồng)	Tỷ lệ so với quy mô KVKTPT của cả nước (%)
Hà Nội (Đồng bằng Sông Hồng)	27.20	7.74	52	10.51
Bắc Giang (Trung du và miền núi phía Bắc)	5.48	1.56	6.7	1.37
Thanh Hóa (Bắc Trung Bộ và duyên Hải miền Trung)	14.44	4.11	15.5	3.12
Lâm Đồng (Tây Nguyên)	5.13	1.46	6.6	1.33
Tp.Hồ Chí Minh (Đông Nam Bộ)	21.22	6.04	53	10.71
An Giang (Đồng Bằng Sông Cửu Long)	7.13	2.03	9.3	1.87

Nguồn: Tính toán của tác giả theo dữ liệu của Tổng cục Thống kê năm 2024
KVKTPT ở hai thành phố lớn tăng mạnh giai đoạn 2021, 2022 là do tác động mạnh mẽ của đại dịch Covid_19, nhiều doanh nghiệp phải đóng cửa sản xuất, người lao động gia nhập vào KVKTPT để tìm sinh kế.

Quy mô vốn và doanh thu của KVKTPT



Biểu đồ 3.4. Tỷ lệ số lượng và doanh thu của cơ sở SXKD phi chính thức có doanh thu dưới 100 triệu

Nguồn: VHLSS từ 2010 đến 2020.

Biểu đồ 3.4 cho thấy doanh thu SXKD tăng; cơ sở phi chính thức dưới 100 triệu giảm mạnh 2010–2020, làm tăng số cơ sở chịu thuế và tiềm năng tăng thu ngân sách.

Bảng 3.2. Vốn và doanh thu trung bình của các hộ SXKD phi chính thức

Số tiền	Quy mô vốn		Doanh thu	
	Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ
Dưới 100 triệu	146	32,44%	107	23,8%
100- 300 triệu	119	26,44%	143	31,8%
300 -500	87	19,33%	54	12%
500 -1 tỷ	98	21,78%	51	11,3%
Trên 1 tỷ	-	-	95	21,1%
Tổng	450	100%	450	100%

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Khảo sát 450 hộ SXKD phi chính thức giai đoạn 11/2023–7/2024 cho thấy 76,2% có doanh thu trên 100 triệu đồng/năm, trong đó khoảng 1/3 trên 500 triệu. Đa số (84,8%) sử dụng vốn tự thân, chủ yếu là vốn lưu động, nên lợi nhuận không cao.

3.1.3. Đặc trưng của khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam Động cơ, lý do tham gia KVKTPCT

Bảng 3.3. Lý do lựa chọn không đăng ký kinh doanh

1. Tránh các quy định của Nhà nước: thuế, phí và các điều kiện kinh doanh.
2. Mới khởi nghiệp.
3. Ngại thủ tục hành chính phức tạp sau khi đăng ký
4. Tự phát, làm theo bản năng, truyền thống, không nghĩ mình phải đăng ký.
5. Vốn ít.
6. Hài lòng với hoạt động hiện tại.
7. Sợ sự phiền nhiễu của cán bộ thực thi chính sách
8. Không muốn ràng buộc trách nhiệm với sản phẩm do mình SXKD.
9. Không biết quy trình, thủ tục đăng ký.
10. Làm tạm thời trong khi chờ việc chính thức.
11. Không có khả năng tìm công việc chính thức, làm việc để duy trì mức sống tối thiểu.
12. Hoạt động chính trong khu vực chính thức, làm việc trong KVKTPCT theo thời vụ để kiếm thêm thu nhập/ hoặc thỏa mãn đam mê kinh doanh.
13. Hoạt động trong KVKTPCT như sân sau của khu vực chính thức.

(Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024)

Các lý do tham gia hoạt động trong khu vực kinh tế phi chính thức khác nhau theo trình độ học vấn và độ tuổi. Nhóm có trình độ sau đại học chủ yếu xem đây là giải pháp tạm thời hoặc để tăng thu nhập, nên tỷ lệ chuyển sang khu vực chính thức thấp. Người trên 50 tuổi ít đăng ký kinh doanh, trong khi nhóm 30–40 tuổi có xu hướng đăng ký cao nhất.

Trình độ học vấn của các chủ thể SXKD phi chính thức

Bảng 3.4. Tỷ lệ trình độ học vấn của các chủ thể SXKD phi chính thức qua các năm

	<i>Đơn vị: %</i>					
Bằng cấp cao nhất	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Không bằng cấp	17,64	18,69	23,43	17,31	21,23	23,29
Tiểu học	33,52	31,81	27,48	29,14	48,46	25,22
THCS	31,25	30,77	27,54	34,13	29,37	27,21
THPT	14,07	15,3	17,21	15,03	16,77	20,14
Cao Đẳng	0,65	0,83	1,33	1,25	1,66	3,83
Đại học	2,73	2,39	2,83	3,09	3,53	0,28
Thạc sĩ trở lên	0,14	0,21	0,17	0,05	0,21	0,03

Nguồn: VHLSS các năm: 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020

Kết quả từ dữ liệu VHLSS cho thấy, đa số người tham gia toàn thời gian

hoạt động trong KVKTPCT đều có học vấn thấp, tỷ lệ chưa tốt nghiệp THPT (trên 80%), số lượng người tốt nghiệp cao đẳng trở lên chỉ chiếm khoảng 3-5%.

Bảng 3.5. Trình độ học vấn và tính chất công việc của các chủ thể PCT

Trình độ	Số lượng	Tỷ lệ	Không cố định thời gian	Toàn thời gian	Công việc thứ hai
Chưa tốt nghiệp THPT	156	34.8%	52	104	0
Tốt nghiệp PTTH	102	22.7%	10	85	7
Học nghề	35	7.7%	0	35	0
Đại học	107	23.8%	0	32	75
Trên ĐH	50	11.0%	0	0	50
Tổng	450	100%	62	256	132

(Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024)

Những người có trình độ học vấn thấp có xu hướng làm việc ở KVKTPCT toàn thời gian, ngược lại những người có trình độ học vấn cao thường chỉ xem KVKTPCT là công việc thứ 2, ngoài việc làm ở khu vực chính thức.

Địa điểm hoạt động

Đặc điểm nổi bật của KVKTPCT là địa điểm kinh doanh khá đa dạng, nhưng chủ yếu là không có địa điểm cố định.

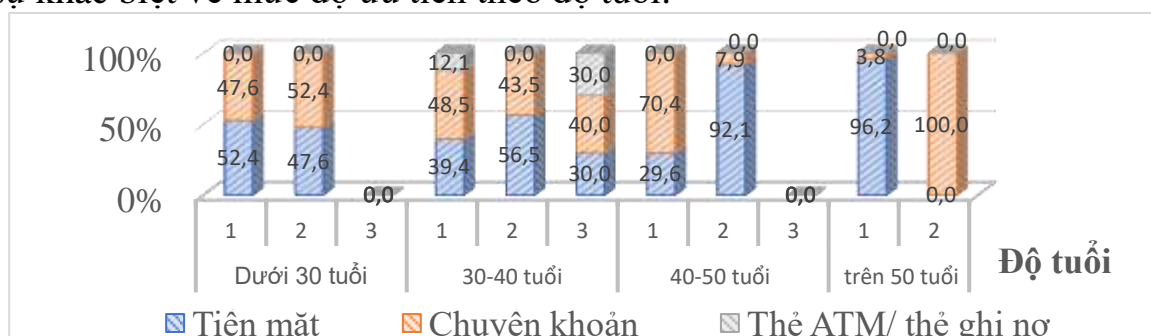
Bảng 3.6. Lựa chọn không gian kinh doanh

Địa điểm kinh doanh	Số lượng	Tỷ lệ
1. Tại nơi ở	92	17,3%
2. Thuê địa điểm	98	18,42%
3. Chiếm dụng	137	25,75%
4. Không cố định	117	21,99%
5. Online (bao gồm kết hợp với hình thức khác)	88	16,54%
Tổng	532	100%

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Công cụ thanh toán

Hiện nay, giao dịch sử dụng nhiều phương thức thanh toán khác nhau, nhưng trong khu vực kinh tế phi chính thức chủ yếu vẫn là tiền mặt và chuyển khoản, với sự khác biệt về mức độ ưu tiên theo độ tuổi.



Biểu đồ 3.5. Công cụ thanh toán theo mức độ ưu tiên và độ tuổi

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Biểu đồ 3.5 mô tả thứ tự ưu tiên khi sử dụng hình thức thanh toán của các chủ thể SXKD phi chính thức phân theo độ tuổi. Trục hoành mô tả độ tuổi (dưới 30, từ 30 đến 40 tuổi từ 40 đến 50 tuổi, trên 50 tuổi) và thứ tự ưu tiên sử dụng giảm dần từ 1 đến 3. Trục tung mô tả tỷ lệ (tính theo % số người được hỏi).

3.2. XÁC ĐỊNH CÁC TIÊU CHÍ VÀ TRỌNG SỐ CỦA CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

3.2.1. Xác định các tiêu chí đánh giá chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức: Quá trình tổng quan tài liệu, luận án lọc ra được 8 tiêu chí đánh giá chính sách đối với KVKTPCT, sau khi sử dụng phương pháp Delphi, luận án lọc ra được 7 tiêu chí được chấp nhận với mức độ đồng thuận cao.

3.2.2. Xác định mức độ ưu tiên của các tiêu chí đánh giá chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức: luận án sử dụng phương pháp phân tích thứ bậc và xác định được các nhóm thứ tự được ưu tiên như sau: hai tiêu chí có trọng số cao nhất là C2 (0,238) - mức độ phù hợp đối với KVKTPCT và C5 (0,238) - mức độ hỗ trợ của chính sách; Nhóm tiêu chí có trọng số trung bình gồm C6 (0,154) - mức độ tiếp cận thông tin chính sách và C7 (0,145) - mức độ khuyến khích chính thức hóa của chính sách; Ba tiêu chí có trọng số thấp nhất là C1 (0,075) - mức độ rõ ràng, dễ hiểu; C3 (0,076) - mức độ tiếp cận chính sách; và C4 (0,075) - mức độ dễ hiểu của chính sách.

3.3. THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC

3.3.1. Chính sách quy định đối với hoạt động sản xuất kinh doanh

3.3.1.1. Thực trạng các văn bản quy định đối với hoạt động sản xuất kinh doanh

Các quy định về thuế, phí và đăng ký kinh doanh giúp Nhà nước quản lý KVKTPCT, đảm bảo nghĩa vụ, công bằng và nguồn thu ngân sách, đồng thời có ưu đãi cho hộ kinh doanh thu nhập thấp.

Thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân đối với hộ kinh doanh được áp dụng theo phương pháp khoán, căn cứ vào doanh thu tính thuế và tỷ lệ thuế trên doanh thu. Doanh thu tính thuế bao gồm toàn bộ khoản thu từ bán hàng, gia công, hoa hồng và cung ứng dịch vụ phát sinh trong kỳ, kể cả phần thuế thuộc diện chịu thuế. Về địa điểm kinh doanh, Chính sách quy định về phạm vi hoạt động của KVKTPCT hiện nay đang được thực hiện theo nghị định 39/2007/NĐ-CP.

3.3.1.2. Đánh giá chính sách quy định đối với hoạt động sản xuất kinh doanh theo từng tiêu chí

Đánh giá từ góc độ đối tượng thụ hưởng chính sách

Luận án điều tra từ 450 đơn vị sản xuất kinh doanh về chính sách quy định thuế, phí và địa điểm kinh doanh, các đánh giá theo thang đo likert, với mức độ từ 1 đến 5, trong đó mức 1: Hoàn toàn không đồng ý, 2: đồng ý một phần, 3: bình thường, 4: đồng ý, 5: hoàn toàn đồng ý

Bảng 3.10. Đánh giá của các chủ thể SXKD về các chính sách

STT	Tiêu chí	Đăng ký thuế	Lệ phí môn bài	Thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân	Quy định về địa điểm kinh doanh
1	Các quy định được trình bày rõ ràng, ngôn ngữ dễ hiểu;	2,76	2,96	2,65	3,57
2	Khả năng tiếp nhận thông tin dễ dàng + thời gian thực hiện chính sách là nhanh chóng	4,4	4,39	4,35	2,69
3	Các thủ tục, lệ phí, giấy phép làm chi phí tăng cao	3,7	3,7	3,63	3,08
4	Các thủ tục, lệ phí, giấy phép không làm hạn chế hoạt động của các cá nhân kinh doanh	3,02	2,95	2,28	2,56
5	Chi phí tuân thủ là thấp so với lợi ích nhận được	3,7	3,7	3,63	3,08

Nguồn: *Nguồn: Khảo sát của NCS năm 2023-2024*

Khảo sát cho thấy chính sách chưa rõ ràng, trừ quy định địa điểm; tiếp cận thông tin thuế tốt hơn địa điểm, chi phí tuân thủ chấp nhận được nhưng vẫn hạn chế kinh doanh, kèm phản ánh tiêu cực về thực thi.

Đánh giá từ góc độ của các cán bộ thực thi chính sách,

Nghị định 39/2007 quy định quản lý cá nhân kinh doanh không đăng ký; khảo sát năm 2024 cho thấy thông kê đầy đủ ở nông thôn nhưng còn hạn chế ở đô thị, thu thuế và xử lý vi phạm gặp nhiều khó khăn.

3.3.2. Chính sách hỗ trợ

3.3.2.1. Hệ thống văn bản và nội dung chính sách hỗ trợ

Trong giai đoạn 2015 -2023 đã có 04 luật, 03 nghị quyết, 02 nghị định, 02 quyết định nhằm hỗ trợ các chủ thể thuộc khu vực kinh tế tư nhân, điều này có tác động đến KVKTPCT từ các góc độ khác nhau.

3.3.2.2. Đánh giá mức độ tiếp cận chính sách

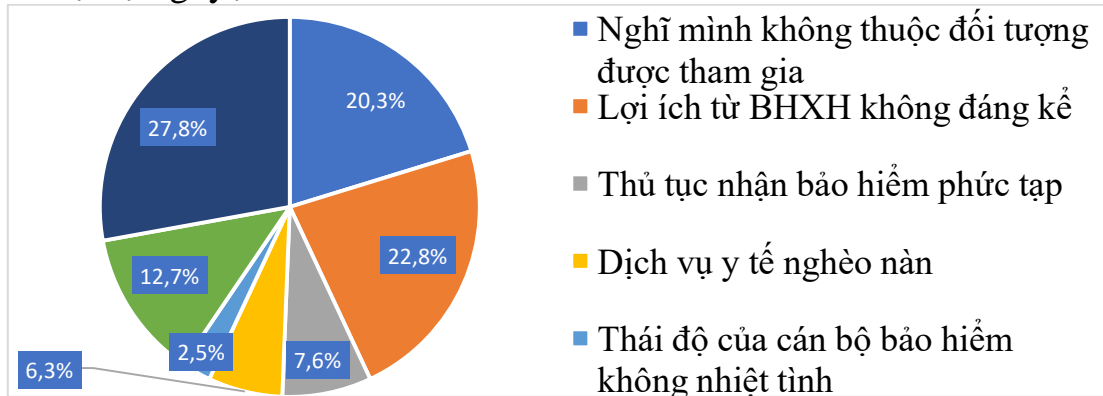
Các chủ thể SXKD trong KVKTPCT tự cho rằng hoạt động của mình là tự phát, không đăng kí nên không được hưởng các chính sách hỗ trợ của Nhà nước.

Bảng 3.11. Mức độ tiếp cận chính sách hỗ trợ của các chủ thể sản xuất kinh doanh phi chính thức

TT	Chính sách hỗ trợ	Tỷ lệ chủ thể đã tiếp cận (%)
1	Hỗ trợ tìm hiểu chính sách pháp luật	12,1
2	Hỗ trợ đào tạo, hỗ trợ thông tin thị trường, thông tin tiếp cận nguồn lực	9,7
3	Hỗ trợ bảo hiểm xã hội tự nguyện	22,4
4	Hỗ trợ khi gặp thiên tai, dịch bệnh	8,5

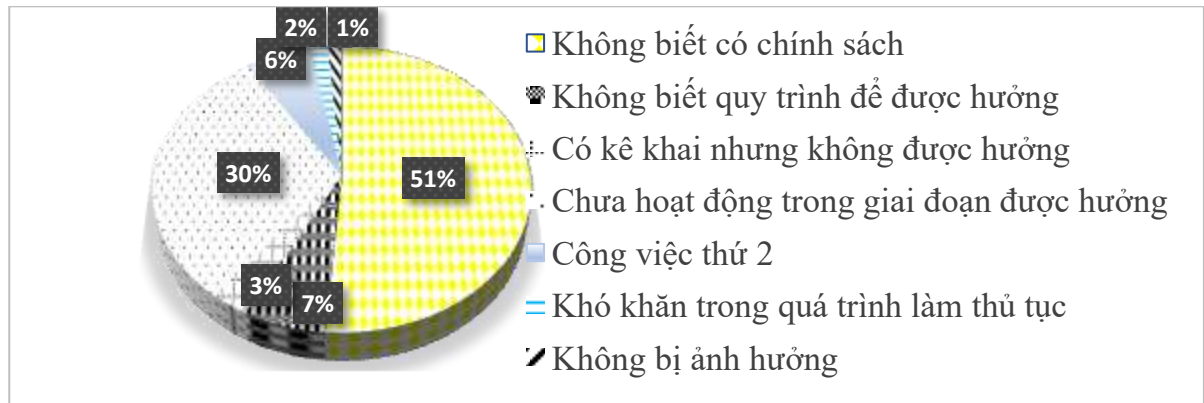
Nguồn: *Khảo sát của tác giả năm 2023-2024*

Trong các chính sách hỗ trợ, Bảo hiểm xã hội tự nguyện có mức độ tiếp cận nhiều nhất (22,4% số người được hỏi); 77,6 % không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện vì nhiều lý do khác nhau. Biểu đồ 3.6 mô tả các lý do không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện.



Biểu đồ 3.6. Lý do không tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024



Biểu đồ 3.7. Lý do không được hưởng trợ cấp Covid_19

Nguồn: kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Trong Covid-19, chỉ 8,5% chủ thể SXKD tiếp cận hỗ trợ; đa số không biết chính sách, quy trình hoặc gặp khó khăn thủ tục. Việc hạn chế tiếp cận phản ánh tính bất ngờ và mức độ nghiêm trọng của dịch. KVKTPCT ít tiếp cận chính sách do nhu cầu thấp; đa số tự học kinh doanh, không cần hỗ trợ thông tin thị trường hay pháp luật.

3.3.2.3. Đánh giá mức độ dễ hiểu của chính sách

Để đánh giá mức độ dễ hiểu của chính sách, luận án khảo sát ý kiến của đối tượng thụ hưởng. Bảng 3.10 tổng hợp mức độ đồng ý của các chủ thể SXKD không đăng ký về mức độ dễ hiểu và dễ thực hiện của chính sách.

Bảng 3.12. Đánh giá của các đơn vị SXKD thuộc KVKTPCT về chính sách là dễ hiểu và thời gian thực hiện nhanh chóng

Đơn vị: %

Các chính sách	Không quan tâm	Hoàn toàn không đồng ý	Đồng ý một phần	Bình thường	Đồng ý	Hoàn toàn đồng ý
Không phải đăng kí kinh doanh	48.6	10.5	17.1	12.7	6.1	5.0
Hỗ trợ thông tin thị trường	54.1	3.9	1.7	13.8	18.2	8.3
Hỗ trợ đào tạo	53.0	4.4	4.4	14.4	20.4	3.3
Hỗ trợ/ hướng dẫn thực hiện chính sách của Nhà nước	55.2	2.2	7.2	19.9	12.7	2.8
Bảo hiểm tự nguyện	51.4	9.9	19.3	9.4	6.1	3.9

Nguồn: Khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Đa số chủ thể kinh doanh tự thân, trên 50% không quan tâm chính sách hỗ trợ; bảo hiểm tự nguyện bị đánh giá thủ tục phức tạp, dù thời gian đăng ký và nộp khá nhanh.

3.2.3.4. Đánh giá mức độ hỗ trợ của chính sách

Khảo sát cho thấy hỗ trợ quá nhỏ, tác động hạn chế; khoảng một nửa không quan tâm chính sách, 69% ủng hộ không bắt buộc đăng ký, hỗ trợ thông tin và đào tạo rất thấp.

Bảng 3.13. Ý kiến của các hộ SXKD PCT về chính sách giúp cơ sở hoạt động SXKD thuận lợi hơn

Đơn vị: %

Các chính sách hỗ trợ	Không quan tâm	Hoàn toàn không đồng ý	Đồng ý một phần	Bình thường	Đồng ý	Hoàn toàn đồng ý
Không phải đăng kí kinh doanh	48.62	15.47	0.00	1.66	16.02	18.23
Hỗ trợ thông tin thị trường	54.14	37.57	2.21	0.00	6.08	0.00
Hỗ trợ đào tạo	53.04	39.78	0.00	0.00	6.08	1.10
Hỗ trợ/ hướng dẫn thực hiện chính sách của Nhà nước	55.25	33.70	2.21	1.66	6.08	1.10
Bảo hiểm tự nguyện	51.38	37.57	2.21	1.66	6.08	1.10
Hỗ trợ thiệt hại do thiên tai/dịch bệnh	49.17	41.44	0.00	2.21	6.08	1.10

Nguồn: Khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Bảng 3.14. Chính sách đáp ứng đầy đủ nhu cầu về hoạt động SXKD

Các chính sách	Không quan tâm	Hoàn toàn không đồng ý	Đồng ý một phần	Bình thường	Đồng ý	Hoàn toàn đồng ý	Trung bình
Không phải đăng kí kinh doanh	219	8	12	96	58	57	3.62
Hỗ trợ thông tin thị trường	245	138	42	14	5	6	1.53
Hỗ trợ đào tạo	240	45	72	83	3	7	2.31
Hỗ trợ/ hướng dẫn thực hiện chính sách của Nhà nước	249	39	55	69	21	17	2.61
Bảo hiểm tự nguyện	230	70	64	47	30	9	2.29
Hỗ trợ thiệt hại do thiên tai/dịch bệnh	357	18	61	14	0	0	1.96

Nguồn: Khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Các chủ thể đánh giá cao chính sách không phải đăng ký kinh doanh, phản ánh sự e ngại thủ tục hành chính, trong khi các chính sách hỗ trợ khác được đánh giá thấp, đặc biệt là hỗ trợ thông tin thị trường và hỗ trợ do thiên tai, dịch bệnh.

3.3.3. Chính sách khuyến khích chính thức hóa

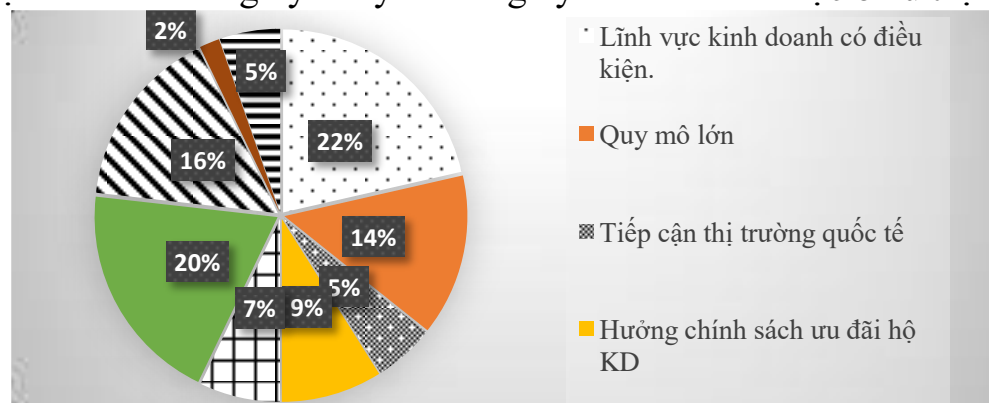
3.3.3.1. Hệ thống văn bản và nội dung chính sách khuyến khích chính thức hóa: Việt Nam đã thực hiện nhiều chính sách nhằm khuyến khích quá trình chính thức hóa, trong đó, tác động trực tiếp có 01 luật, 02 nghị định, 02 thông thư, 01 quyết định trên các góc độ khác nhau

3.3.3.2. Đánh giá mức độ tiếp cận thông tin chính sách

Nghiên cứu cho thấy người lớn tuổi ít quan tâm chính sách, nhóm dưới 45 tuổi có tìm hiểu; chính sách hỗ trợ bước đầu thúc đẩy chính thức hóa KVKTPCT.

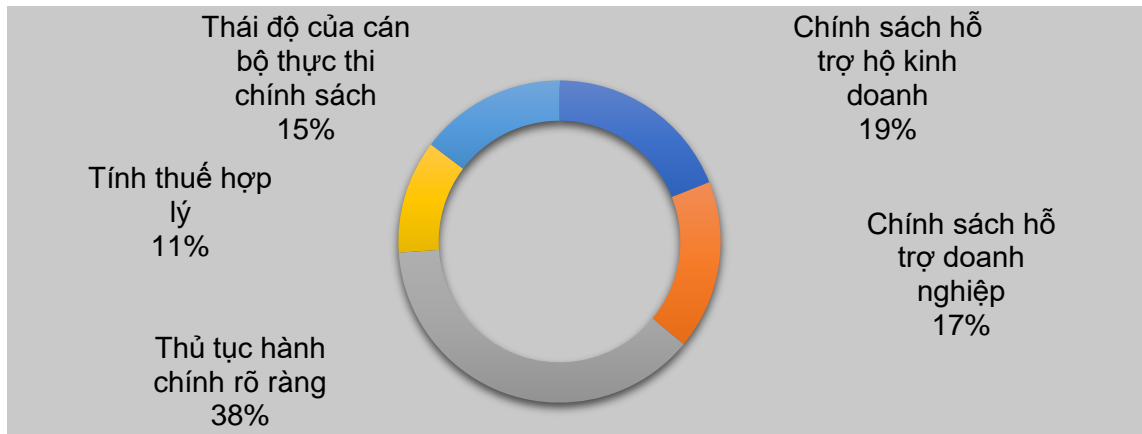
3.3.3.3. Đánh giá mức độ khuyến khích chính thức hóa của chính sách

Xu thế phát triển cho thấy, các chủ thể có số vốn lớn thường có xu hướng muốn chính thức hóa để đạt được nhiều mục tiêu khác nhau. Kết quả khảo sát 122 đơn vị SXKD đã đăng ký về lý do đăng ký kinh doanh được biểu thị ở biểu đồ 3.7.



Biểu đồ 3.8. Lý do đăng ký kinh doanh

Nguồn: kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024



Biểu đồ 3.9. Lý do duy trì hoạt động trong khu vực chính thức

Nguồn: kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

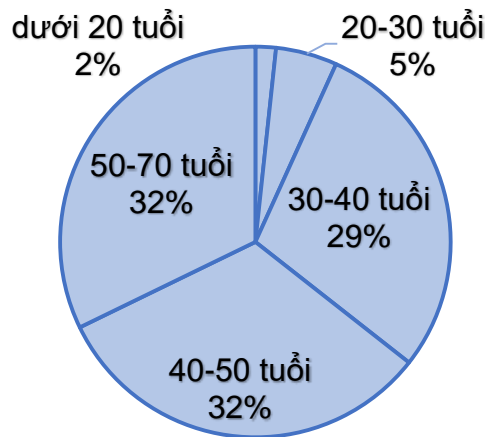
Biểu đồ 3.8 cho thấy hỗ trợ sau đăng ký còn hạn chế; miễn thuế TNDN 2 năm chưa đủ sức khuyến khích duy trì hoạt động khu vực chính thức.

3.4. NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

3.4.1. Định hướng của Đảng và Nhà nước về khu vực kinh tế phi chính thức Văn kiện Đại hội XII, XIII khẳng định kinh tế thị trường định hướng XHCN; dù chưa có chính sách riêng 2015–2023, định hướng phát triển kinh tế tư nhân đã gián tiếp cải thiện pháp lý và thúc đẩy chính thức hóa KVKTPCT.

3.4.2. Yếu tố văn hóa - truyền thống

Kết quả khảo sát của luận án về độ tuổi tham gia vào KVKTPCT ở Việt Nam giai đoạn cuối năm 2023, đầu năm 2024 được mô tả ở biểu đồ 3.12.



Biểu đồ 3.12. Tỷ lệ tham gia vào KVKTPCT theo độ tuổi

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Thói quen tiêu dùng tiện lợi, văn hóa chợ truyền thống duy trì KVKTPCT; khác biệt độ tuổi, học vấn và chi phí phi chính thức phổ biến phản ánh tác động sâu sắc của văn hóa đến hành vi kinh tế và tiếp cận chính sách.

3.4.3. Nguồn lực triển khai chính sách

Nguồn lực triển khai chính sách bao gồm nguồn lực tài chính, hạ tầng kỹ thuật và nguồn nhân lực. Đánh giá thực trạng nguồn lực triển khai chính sách góp phần làm rõ hơn yếu tố ảnh hưởng đến chính sách đối với KVKTPCT ở Việt Nam.

3.4.3.1. Nguồn lực tài chính và hạ tầng kỹ thuật

Bảng 3.15. Đánh giá về nguồn lực tài chính để thực hiện chính sách

Tên chính sách		Nguồn lực tài chính, hạ tầng kỹ thuật	
		Tích cực	Hạn chế
Các quy định về SXKD	Quy định về Thuế, phí	Đáp ứng các điều kiện để thực hiện đăng ký thuế thuận lợi	Thiếu công cụ đo lường doanh thu, chi phí của hộ SXKD
	Quy định về phạm vi KD	Cơ quan chuyên trách có công cụ để kiểm tra	Số lượng hàng hóa nhiều Sử dụng công cụ số hóa chưa phổ biến
Chính sách hỗ trợ		Đáp ứng các nguồn lực để tuyên truyền, hỗ trợ tiếp cận chính sách	Mức hỗ trợ các chính sách về vốn, về bảo hiểm xã hội tự nguyện chưa đủ để thúc đẩy người dân thực hiện chính sách
Chính sách khuyến khích chính thức hóa		Ứng dụng chuyển đổi số trong đăng ký kinh doanh Nhiều kênh để truyền tải thông tin	Một số địa phương chưa được trang bị đủ thiết bị cần thiết

Nguồn: Kết quả khảo sát của tác giả năm 2023-2024

Năm 2023, kinh tế và ngân sách Việt Nam tăng, tạo dư địa tài chính; chuyển đổi số quản lý công nâng hiệu quả chính sách, giảm chi phí cho người dân.

3.4.3.2. Nguồn lực con người

Bảng 3.16. Đánh giá về nguồn lực con người để thực hiện chính sách

Tên chính sách		Nguồn lực con người	
		Tích cực	Hạn chế
Các quy định về SXKD	Quy định về Thuế, phí	Năng động, có nghiệp vụ cơ bản	*Cán bộ cấp phường xã gặp hạn chế trong sử dụng công cụ thông tin, khó ước lượng được giá trị hàng hóa
	Quy định về phạm vi KD	Có kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ (nếu được hướng dẫn, đào tạo). Nắm rõ đặc điểm của địa phương	*Số lượng ít, khó đảm bảo việc kiểm tra bao trùm được hết các hàng hóa * Tâm lý ngại phản ánh những bất cập trong quá trình thực hiện chính sách
Chính sách hỗ trợ		Trực tiếp tiếp xúc với đối tượng thụ hưởng chính sách Hiểu rõ đặc điểm về địa hình, phong tục tập quán của địa phương	Mức độ am hiểu về công nghệ thông tin của cán bộ cấp xã/ phường còn hạn chế Chưa nhanh nhạy với sự thay đổi thị trường Thụ động, chờ chỉ đạo từ cơ quan cấp cao hơn Thái độ của một số cán bộ chưa chuẩn mực (đánh giá từ phía các chủ thể SXKD)
Chính sách khuyến khích chính thức hóa		Dễ dàng sử dụng công cụ để truyền tải thông tin	Khả năng đọc, hiểu để thực hiện chính sách Khó khăn trong việc thay đổi tư duy, văn hóa của các chủ thể SKXD Số lượng ít, khối lượng công việc nhiều, thu nhập thấp.

Nguồn: Kết quả phỏng vấn cán bộ thực thi chính sách của tác giả năm 2023-2024

3.4.4. Đặc điểm của khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam hiện nay

Các đặc điểm của KVKTPCT ở Việt Nam ảnh hưởng trực tiếp đến thiết kế và hiệu quả chính sách. Động cơ tham gia khác nhau dẫn đến mức độ quan tâm và phản ứng chính sách khác nhau, đòi hỏi phân loại đối tượng. Trình độ học vấn cao làm tăng khả năng chính thức hóa. Thiếu địa điểm ổn định và xu hướng kinh doanh trực tuyến gây khó khăn cho quản lý, trong khi thanh toán số vừa tạo cơ hội minh bạch vừa đặt ra thách thức kiểm soát, yêu cầu hoàn thiện khung pháp lý phù hợp.

3.5. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

3.5.1. Kết quả đạt được

Giai đoạn 2015–2023, KVKTPCT được thừa nhận vai trò trong nền kinh tế, với chính sách từng bước hoàn thiện khung pháp lý, quy định thuế rõ ràng, chi phí tuân thủ chấp nhận được. Các biện pháp hỗ trợ, ứng dụng công nghệ số và ưu đãi sau đăng ký đã thúc đẩy quá trình chính thức hóa.

3.5.2. Những hạn chế

Về khung pháp lý và xác định đối tượng: Hệ thống văn bản chồng chéo, tiêu chí xác định KVKTPCT chưa thống nhất; số liệu thiếu đầy đủ, khác biệt giữa địa phương gây khó khăn quản lý và di cư.

Chính sách quy định hoạt động SXKD: Khó thực thi, thu thuế thấp, thất thu ngân sách, cạnh tranh không bình đẳng, tồn tại chi phí không chính thức và khó kiểm soát kinh doanh online.

Chính sách hỗ trợ: Khó tiếp cận, hiệu quả thấp, độ bao phủ hạn chế; thông tin, truyền thông yếu; chính sách BHXH kém hấp dẫn, thủ tục phức tạp.

Chính sách khuyến khích chính thức hóa: Thiếu đồng bộ, nguồn lực hạn chế, chưa tác động mạnh đến thay đổi hành vi và giảm khu vực phi chính thức.

3.5.3. Nguyên nhân của hạn chế

Thiếu thống nhất trong xây dựng chính sách; quy định chồng chéo. Cách tính thuế theo doanh thu, thiếu công cụ đo lường do giao dịch tiền mặt phổ biến. Chính sách chưa phân hóa theo đặc điểm đa dạng của KVKTPCT; nguồn lực, nhân lực và công nghệ quản lý hạn chế; truyền thông chính sách kém hiệu quả. Thiếu nguồn lực tài chính, dữ liệu thống kê yếu. Đặc điểm nội tại của khu vực (quy mô nhỏ, thu nhập bấp bênh, thói quen tiền mặt) và các cú sốc như dịch bệnh cũng cản trở quá trình chính thức hóa.

CHƯƠNG 4

BỐI CẢNH VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

4.1. BỐI CẢNH QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC CÓ LIÊN QUAN ĐẾN CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

4.1.1. Bối cảnh quốc tế và trong nước

4.1.1.1. Bối cảnh quốc tế: Sự thay đổi trong tư duy về KVKTPCT, Toàn cầu hóa, chuỗi giá trị toàn cầu, phát triển bao trùm và chương trình nghị sự 2030

4.1.1.2. Bối cảnh trong nước: Quan điểm Đại hội XIV thúc đẩy hoàn thiện

thể chế, giảm chi phí tuân thủ, hỗ trợ chuyển đổi KVKTPCT sang chính thức; nhấn mạnh vai trò kinh tế tư nhân, chuyển đổi số, an sinh xã hội và quản trị minh bạch. Cách mạng 4.0, kinh doanh số và biến động thị trường (Covid-19, thiên tai) vừa tạo cơ hội vừa đặt áp lực quản lý, tiêu chuẩn hóa và thích ứng chính sách.

4.1.2. Các yêu cầu khung khổ phát triển quốc gia có liên quan đến chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức

Chính sách đối với KVKTPCT nằm trong khung phát triển quốc gia hướng tới nước phát triển năm 2045. Quy hoạch 2021-2030 tầm nhìn 2050 đặt mục tiêu xã hội công bằng, quản trị số, an sinh bền vững và bảo vệ người dễ tổn thương. Kế hoạch 2021-2025 thúc đẩy tăng trưởng bền vững, nâng cao năng suất và an sinh xã hội. DWCP 2022-2026 với ILO nhấn mạnh việc làm thỏa đáng và an sinh toàn diện. Nghị quyết 42-NQ/TW đề xuất thu hẹp lao động phi chính thức, đổi mới BHXH tự nguyện, hỗ trợ từ ngân sách và đẩy mạnh chuyển đổi số. Kết luận Châu Á-Thái Bình Dương 2022 thúc đẩy chính thức hóa.

4.2. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC ĐẾN NĂM 2030

Nguyên tắc xây dựng chính sách đối với KVKTPCT gồm: (1) Phù hợp định hướng phát triển chung của đất nước và thể chế hóa đường lối Đảng; (2) Xác định rõ phạm vi KVKTPCT và thống nhất văn bản pháp luật, phối hợp liên ngành; (3) Đảm bảo bình đẳng trong cạnh tranh giữa các khu vực kinh tế; (4) Tôn trọng văn hóa truyền thống, tránh nóng vội; (5) Xem xét độ tuổi, trình độ học vấn khi ban hành chính sách hỗ trợ; (6) Dựa trên mức sống dân cư, cập nhật theo biến đổi kinh tế-xã hội; (7) Đảm bảo lợi ích cán bộ thực thi gắn trách nhiệm để hạn chế tiêu cực; (8) Học hỏi kinh nghiệm quốc tế kết hợp thực tiễn Việt Nam.

4.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI KHU VỰC KINH TẾ PHI CHÍNH THỨC ĐẾN NĂM 2030

4.3.1. Giải pháp về thống nhất phạm vi pháp lý của khu vực kinh tế phi chính thức

Cần xác định rõ đối tượng để triển khai chính sách hiệu quả: (i) thống nhất quy định pháp lý về nhóm không phải đăng ký kinh doanh và tăng phối hợp giữa các cơ quan; (ii) áp dụng một ngưỡng thu nhập chung toàn quốc, kết hợp cơ chế khai báo linh hoạt trên nền tảng số; (iii) tăng vai trò cộng đồng, dữ liệu số và phối hợp với nền tảng giao dịch để thống kê; (iv) minh bạch quy trình, giảm tiếp xúc trực tiếp, hạn chế phiền hà và tăng chế tài.

4.3.2. Nhóm giải pháp hoàn thiện chính sách quy định về hoạt động sản xuất kinh doanh

Cải cách thuế theo hướng phân tầng, chuyển từ đánh trên doanh thu sang lợi nhuận; ứng dụng số để quản lý giao dịch. Quy hoạch địa điểm kinh doanh, phát triển chợ tập trung, tăng kiểm soát chất lượng và an toàn, áp dụng quản lý rủi ro.

4.3.3. Nhóm giải pháp hoàn thiện chính sách hỗ trợ

Tăng hỗ trợ sinh kế, BHXH, thông tin, chuyển đổi số; đơn giản thủ tục, giảm chi phí tuân thủ, thúc đẩy thanh toán không tiền mặt, nâng cao kỹ năng, giáo dục và tạo môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định.

4.3.4. Nhóm giải pháp hoàn thiện chính sách khuyến khích chính thức hóa

Chính sách khuyến khích chính thức hóa cần duy trì hỗ trợ thủ tục đăng ký và hoàn thiện: (1) Giảm thủ tục hành chính sau đăng ký; (2) Chuyển sang thủ tục online bắt buộc để giảm chi phí "phi chính thức"; (3) Đầu tư khoa học công nghệ và giáo dục nâng cao dân trí; (4) Hỗ trợ kiểm tra miễn phí về PCCC, ATTP, môi trường; (5) Thúc đẩy giao dịch không tiền mặt; (6) Quản lý theo hàng hóa, đăng ký linh hoạt qua hotline/app; (7) Chính sách ổn định dài hạn, minh bạch công bằng; (8) Phát triển bền vững hạn chế cú sốc; (9) Ưu tiên giáo dục đào tạo, tạo việc làm chính thức, phát triển kinh tế vĩ mô để thu hẹp KVKTPCT.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Luận án “Chính sách đối với KVKTPCT ở Việt Nam” được xây dựng trên cơ sở kết hợp phân tích lý luận, kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn trong nước. Thứ nhất, về lý luận, nghiên cứu đã hệ thống hóa khung lý thuyết về KVKTPCT và chính sách liên quan, khẳng định đây là khu vực có tính hai mặt: vừa tạo việc làm, giảm nghèo, vừa tiềm ẩn rủi ro về năng suất, thất thu ngân sách và bất bình đẳng. Do đó, cách tiếp cận chính sách cần theo hướng quản lý, hỗ trợ và thúc đẩy chuyển đổi sang khu vực chính thức theo lộ trình.

Thứ hai, luận án xác định nội dung quản lý Nhà nước, xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá và phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến chính sách theo hướng làm rõ cơ chế và mức độ tác động, qua đó cho thấy các yếu tố này trực tiếp định hình thiết kế và hiệu quả chính sách.

Thứ ba, thực trạng giai đoạn 2015–2023 cho thấy chính sách đã có cải thiện theo hướng hỗ trợ và chính thức hóa, song vẫn tồn tại hạn chế về tính đồng bộ, phân loại đối tượng, chi phí tuân thủ và khoảng cách giữa thiết kế với thực thi.

Thứ tư, trong bối cảnh mới, đặc biệt là chuyển đổi số và hội nhập, chính sách đang chuyển từ kiểm soát sang tạo điều kiện và khuyến khích chuyển đổi.

Thứ năm, luận án đề xuất hệ thống giải pháp tổng thể, nhấn mạnh cân bằng lợi ích, phân loại đối tượng và ứng dụng công nghệ số trong quản lý KVKTPCT.

2. Những hạn chế

Nghiên cứu còn hạn chế về phạm vi và dữ liệu do đặc thù khó tiếp cận của KVKTPCT. Việc khảo sát mới tập trung ở một số địa phương, chưa đại diện toàn quốc. Phân tích định lượng chưa toàn diện, một số nội dung còn mang tính hàn lâm và chưa lượng hóa đầy đủ tác động chính sách. Ngoài ra, các chính sách mới sau năm 2025 chưa có đủ dữ liệu để đánh giá dài hạn.

3. Kiến nghị hướng nghiên cứu tiếp theo

Các nghiên cứu tiếp theo cần áp dụng phương pháp khác biệt kép (D.I.D) để đánh giá tác động chính sách; tăng cường phân tích định lượng; làm rõ mối quan hệ giữa chính sách và phát triển bền vững; đồng thời nghiên cứu tác động dài hạn của chuyển đổi số đến quy mô và cấu trúc KVKTPCT trong 10–20 năm tới.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Nguyễn Thị Thanh Nga (2019), “Đề khu vực kinh tế phi chính thức đóng góp nhiều hơn cho sự phát triển kinh tế - xã hội”, *Tạp chí Kinh tế và dự báo*, (17), tr.49-51.
2. Nguyễn Thị Thanh Nga (2019), “Các nhân tố ảnh hưởng đến khu vực kinh tế phi chính thức và hàm ý chính sách”, *Tạp chí Châu Á – Thái Bình Dương*, (555), tr. 66-68.
3. Nguyễn Thị Thanh Nga (2021), “Quản lý khu vực kinh tế phi chính thức của các nước đang phát triển và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Châu Á – Thái Bình Dương*, (590), tr.84-86.
4. Nguyễn Thị Thanh Nga (2023), “Những thay đổi trong chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Châu Á – Thái Bình Dương*, (639), tr.37-39.
5. Nguyễn Thị Thanh Nga (2024), “Thực trạng chính sách đối với khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam”, *Tạp chí Châu Á – Thái Bình Dương*, (657), tr.25-27.