

ĐO LƯỜNG KHU VỰC KINH TẾ CHƯA QUAN SÁT ĐƯỢC: KHUYẾN NGHỊ QUỐC TẾ VÀ ĐỀ XUẤT ÁP DỤNG Ở VIỆT NAM

ThS. Nguyễn Văn Đoàn*,

ThS. Lê Văn Duy**

Tóm tắt:

Tổng sản phẩm trong nước (GDP) là chỉ tiêu kinh tế được tất cả các quốc gia trên thế giới quan tâm. Quy mô của GDP thể hiện sức mạnh của nền kinh tế, quốc gia nào có quy mô GDP càng lớn, thì quốc gia đó càng có sức mạnh về kinh tế. Do đó, tất cả các quốc gia đều mong muốn đo lường càng đầy đủ GDP càng tốt. Tuy nhiên, trong thực tế có khá nhiều các hoạt động kinh tế không thể quan sát và đo lường trực tiếp được như, hoạt động kinh tế ngầm, bất hợp pháp, phi chính thức, hoạt động kinh tế tự sản tự tiêu của các hộ gia đình... Hệ thống tài khoản quốc gia coi các hoạt động kinh tế này là khu vực kinh tế chưa được quan sát (NOE)⁽¹⁾ và đưa ra các khuyến nghị để đo lường khu vực này vào hệ thống tài khoản quốc gia, trong đó có chỉ tiêu GDP.

I. Khuyến nghị quốc tế

1. Khái niệm về khu vực kinh tế chưa được quan sát (Non Observed Economic Activities) bao gồm các hoạt động kinh tế ngầm, hoạt động kinh tế phi pháp, hoạt động kinh tế phi chính thức, hoạt động kinh tế tự sản tự tiêu của các hộ gia đình. Ngoài ra, các hoạt động kinh tế bị bỏ sót do khiếm khuyết của chương trình điều tra thống kê cũng được coi là các hoạt động kinh tế chưa được quan sát.

- *Hoạt động kinh tế ngầm (Underground)* bao gồm các hoạt động kinh tế hợp pháp, nhưng bị giấu diếm một cách có chủ ý nhằm tránh phải nộp thuế (thuế thu nhập, thuế gia tăng...), tránh phải đóng góp bảo hiểm xã hội, tránh phải đáp ứng đòi hỏi của các chuẩn mực xã hội (mức lương tối thiểu, số giờ làm việc tối đa, điều kiện sức khỏe,...), và

tránh phải đáp ứng các thủ tục pháp lý hành chính (thực hiện báo cáo tài chính, thống kê...).

- *Hoạt động kinh tế phi pháp (illegal)* bao gồm: (1) Các hoạt động kinh tế bị luật pháp cấm (sản xuất và buôn bán ma túy, hoạt động mại dâm, buôn bán người...); (2) Các hoạt động kinh tế hợp pháp, nhưng chưa được cấp phép (hoạt động karaoke, thẩm mỹ viện, biểu diễn nghệ thuật nhưng chưa được cấp phép).

- *Hoạt động kinh tế phi chính thức (Informal sector)* bao gồm các đơn vị sản xuất kinh doanh tham gia vào quá trình sản xuất ra hàng hóa, dịch vụ với mục tiêu cơ bản là tạo ra công ăn việc làm và thu nhập cho những người thực hiện các hoạt động kinh tế đó. Các đơn vị này thường hoạt động ở quy mô nhỏ, tổ chức đơn giản, ít có sự phân chia giữa lao động và vốn, đồng thời có quy

* Viện trưởng Viện Khoa học Thống kê, ** Nguyên Phó Viện trưởng Viện Khoa học Thống kê

⁽¹⁾ Hệ thống tài khoản quốc gia phiên bản 2008 (SNA2008) dành riêng một chương (Chương 25) về khu vực kinh tế chưa được quan sát (Non Observed Economic Activities – NOE).

mô nhỏ. Mỗi quan hệ lao động, nếu có, thường là dựa trên nền tảng tạm thời hoặc mỗi quan hệ gia đình chứ không phải là quan hệ lao động theo hợp đồng với sự đảm bảo chính thức.

Hầu hết các hoạt động kinh tế phi chính thức cung cấp hàng hoá và dịch vụ có tính chất hợp pháp. Đây là đặc trưng để phân biệt hoạt động này với các hoạt động phi pháp. Cũng có sự khác biệt giữa hoạt động kinh tế phi chính thức và hoạt động kinh tế ngầm. Hoạt động kinh tế phi chính thức không nhằm để tránh phải đóng thuế, đóng bảo hiểm xã hội và các loại quy chế khác. Tuy nhiên, cũng có sự trùng lặp nhất định giữa hai loại hoạt động này. Đó là có thể có các đơn vị kinh tế phi chính thức không muốn đăng ký kinh doanh hoặc đăng ký bản quyền nhằm tránh chịu sự chi phối của các điều luật từ đó giảm được chi phí sản xuất.

- *Hoạt động kinh tế hộ gia đình tự sản tự tiêu* (Economic activity undertaken by households for their own final use) bao gồm các hoạt động sản xuất của hộ gia đình tạo ra sản phẩm để tự tiêu dùng và tích lũy cho chính các thành viên của hộ gia đình. Kinh tế tự sản tự tiêu của hộ gia đình bao gồm cả các hoạt động trồng trọt, chăn nuôi, nhà tự có tự ở. Tuy nhiên, các hoạt động do hộ gia đình tự làm để phục vụ cuộc sống hằng ngày (nấu cơm, giặt quần áo, lau nhà...) không được coi là hoạt động kinh tế hộ gia đình tự sản tự tiêu.

- *Hoạt động kinh tế bị bỏ sót do khiếm khuyết của chương trình điều tra thống kê* bao gồm các hoạt động kinh tế đáng lý phải được thu thập thông tin để biên soạn vào tài khoản quốc gia, nhưng bị bỏ sót trong quá trình thu thập số liệu (do dàn điều tra không bao phủ đầy đủ phạm vi, đối tượng điều tra không hợp tác).

2. Đặc điểm, tiêu chí và cách tiếp cận đo lường khu vực phi chính thức²

- Đặc điểm: Cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc khu vực phi chính thức có các đặc điểm là hợp pháp, không phải đăng ký kinh doanh; quy mô nhỏ (theo doanh thu hoặc lao động); sổ sách kế toán không hoàn chỉnh; chi phí cho sản xuất thường không thể phân biệt được với chi tiêu của hộ gia đình, các tài sản như nhà cửa, xe cộ không thể phân biệt được giữa sử dụng cho sản xuất kinh doanh với sử dụng cuối cùng của hộ gia đình³.

- Tiêu chí xác định: Tổ chức Lao động thế giới (ILO) đưa ra 3 tiêu chí xác định cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc khu vực phi chính thức⁴: (1) Quy mô của cơ sở theo số lao động làm việc thường xuyên và/hoặc; (2) Không đăng ký doanh nghiệp theo các hình thức cụ thể của pháp luật quốc gia, như luật thương mại, luật thuê hoặc an sinh xã hội, các luật chuyên ngành, các luật hoặc quy định được thành lập bởi các cơ quan lập pháp quốc gia; (3) Không đăng ký người lao động của doanh nghiệp về việc không có việc làm hoặc hợp đồng học nghề mà cam kết cho người sử dụng lao động nộp các khoản thuế và an sinh xã hội có liên quan đóng góp thay mặt cho người lao động hoặc làm cho các mối quan hệ lao động theo luật lao động chuẩn.

3. Phương pháp tiếp cận để đo lường hoạt động kinh tế phi chính thức

SNA2008 khuyến nghị 3 cách tiếp cận để đo lường hoạt động phi chính thức, bao gồm điều tra hộ gia đình, điều tra cơ sở, điều tra hỗn hợp hộ gia đình - doanh nghiệp. Việc lựa chọn phương pháp nào sẽ phụ thuộc vào thông tin nào thiếu

² Tài liệu này không đề cập đến lao động phi chính thức

³ *System of National Accounts 2008 (B, Chapter 25)*

⁴ *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment (Chapter 2, 3)*

trong những thu thập có sẵn, cách tổ chức hệ thống thống kê, nguồn cung cấp và nhu cầu của người sử dụng. Dưới đây trình bày chi tiết 3 cách tiếp cận đo lường khu vực phi chính thức.

- Điều tra hộ gia đình: Cuộc điều tra hộ gia đình có thể cung cấp thông tin về sản xuất của doanh nghiệp gia đình mà không có trong dàn mẫu sử dụng để điều tra cơ sở. Cũng có thể thu thập dữ liệu về việc làm trong khu vực phi chính thức qua điều tra hộ gia đình hay lao động. Mọi người trong hộ gia đình có thể trả lời những câu hỏi với mục đích tìm ra loại thông tin này, không kể đến tình trạng việc làm hay công việc chính và phụ vì ở nhiều quốc gia, hoạt động phi chính thức được thực hiện như công việc phụ. Những câu hỏi đặc biệt có thể được đặt ra để xác định việc làm không công trong doanh nghiệp gia đình nhỏ, hoạt động do phụ nữ và trẻ em làm, hoạt động ngoài nhà, hoạt động không được khai nhận, và kinh doanh phi chính thức như công việc phụ. Thành công của cách tiếp cận này phụ thuộc vào mẫu điều tra, bao gồm khu vực địa lý đại diện, nơi mà hoạt động gia đình diễn ra và những người làm cho khu vực phi chính thức sinh sống.

- Điều tra cơ sở: Trong hầu hết các trường hợp, một cuộc điều tra cơ sở có thể dùng để đo lường hoạt động của doanh nghiệp phi chính thức chỉ khi cuộc điều tra hộ kinh doanh được thực hiện ngay sau một cuộc điều tra dân số kinh tế hoặc cơ sở vì dàn mẫu có thể không bao gồm thông tin, hoặc thông tin không cập nhật về doanh nghiệp gia đình. Kể cả khi một điều tra cơ sở được dùng để đo lường đơn vị sản xuất gia đình, bao gồm cả những đơn vị trong khu vực phi chính thức, cần chú ý rằng đơn vị sản xuất không nằm ở một vị trí cố định hoặc nằm trong cơ sở kinh doanh không thể nhận ra, sẽ bị xoá đi trong danh sách thu thập. Thêm vào đó, đếm 2 lần cùng một hộ sản xuất có thể xảy ra nếu thu thập cho những loại hình hoạt động kinh tế khác

nau được thực hiện ở những thời điểm khác nhau chứ không cùng một lúc trong một thiết kế tổng hợp.

- Điều tra hỗn hợp hộ gia đình - doanh nghiệp: Điều tra hỗn hợp hộ gia đình - doanh nghiệp được thiết kế những mô-đun doanh nghiệp gắn với lực lượng lao động hiện tại hoặc điều tra hộ gia đình khác. Cuộc điều tra này thu thập thông tin những chủ hộ kinh doanh của các hộ điều tra được chọn mẫu, gồm những chủ hộ kinh doanh phi chính thức (bao gồm những đơn vị hoạt động không có cơ sở cố định như là đơn vị lưu động) và các hoạt động của họ, không kể đến qui mô của doanh nghiệp, loại hình hoạt động và nơi làm việc và công việc là chính hay phụ. Khi lựa chọn điều tra hỗn hợp hộ gia đình - doanh nghiệp để đo lường khu vực phi chính thức, cần chú ý mẫu điều tra có phản ánh đầy đủ phân phối địa lý của các hoạt động kinh tế trong hộ sản xuất hay không. Cũng cần phải xem xét doanh nghiệp với đơn vị sản xuất đặt ở nhiều địa điểm được xử lý như thế nào và làm thế nào để tránh sự trùng lặp đối với các doanh nghiệp hoạt động dưới quan hệ đối tác nếu cùng một doanh nghiệp được báo cáo bởi các đối tác thuộc các hộ khác nhau.

4. Các khuyến nghị khác liên quan

- Tất cả các quốc gia nên dùng tiêu chuẩn về tổ chức pháp luật (doanh nghiệp không có tư cách pháp nhân), về loại tài khoản (không có đầy đủ tài khoản) và về điểm đến của sản phẩm (ít nhất một vài sản phẩm thị trường);

- Chi tiết về giới hạn số nhân công của doanh nghiệp trong định nghĩa quốc gia về khu vực phi chính thức, để cho mỗi nước quyết định. Tuy nhiên, đối với báo cáo quốc tế, các nước nên cung cấp số liệu đối với các doanh nghiệp ít hơn 5 nhân công. Trong trường hợp doanh nghiệp bao gồm nhiều cơ sở, giới hạn về qui mô chỉ nên áp dụng cho cơ sở lớn nhất;

- Các quốc gia sử dụng tiêu chuẩn về số nhân công, nên cung cấp số liệu riêng về những doanh nghiệp không qua đăng kí cũng như những doanh nghiệp đã đăng kí;

- Các quốc gia sử dụng tiêu chuẩn về không đăng kí, nên cung cấp số liệu riêng biệt về những doanh nghiệp có ít hơn 5 nhân công cũng như doanh nghiệp có 5 nhân công trở lên;

- Các quốc gia có các hoạt động nông nghiệp, nên cung cấp những dữ liệu riêng biệt về các hoạt động nông nghiệp và phi nông nghiệp;

- Các quốc gia nên đưa vào những người tham gia các hoạt động chuyên môn hay kỹ thuật nếu họ đáp ứng các tiêu chí trong khái niệm của khu vực phi chính thức;

- Các quốc gia nên đưa vào các dịch vụ gia đình có trả phí, trừ khi chúng được cung cấp bởi người làm công là của hộ gia đình;

- Các quốc gia nên làm theo đoạn 18 của Nghị quyết 15 được thông qua bởi ICLS về cách xử lý nhân công thuê ngoài/nhân công trong gia đình. Các quốc gia nên cung cấp các dữ liệu riêng biệt đối với nhân công thuê ngoài/nhân công trong gia đình được tính trong khu vực phi chính thức;

- Các quốc gia bao gồm khu vực thành thị và nông thôn nên cung cấp dữ liệu riêng biệt cho cả thành thị và nông thôn;

- Các quốc gia sử dụng các cuộc điều tra hộ gia đình hay điều tra tổng hợp nên cố gắng bao phủ không chỉ những người có công việc chính trong khu vực phi chính thức, mà cả những người có hoạt động phụ trong khu vực phi chính thức.

II. Kinh nghiệm của một số quốc gia

1. Brazil

- Tiêu chí xác định: Qui mô theo lao động: <6 lao động; và sổ sách kế toán không hoàn chỉnh

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra kinh tế phi chính thức đô thị.

2. Mexico

- Tiêu chí: Không đăng ký; và sổ sách kế toán không hoàn chỉnh

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra lao động và việc làm quốc gia.

3. Panama

- Tiêu chí: Qui mô theo lao động < 5 lao động

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra hộ gia đình.

4. AFRISTAT

- Tiêu chí: Không đăng ký; và sổ sách kế toán không hoàn chỉnh

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra 1-2-3.

5. Ethiopia

- Tiêu chí: Quy mô lao động <11 lao động; và sổ sách kế toán không hoàn chỉnh, hoặc không đăng ký

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế

- Phương pháp đo lường: Điều tra việc làm và thất nghiệp khu vực đô thị.

6. Mali

- Tiêu chí: Qui mô lao động < 11 lao động; không đăng ký; và sổ sách kế toán không hoàn chỉnh

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra lực lượng lao động.

7. Tanzania

- Tiêu chí: Quy mô lao động < 10 lao động; và không đăng ký

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Lực lượng lao động.

8. Moldova

- Tiêu chí: Không đăng ký

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế

- Phương pháp đo lường: Lực lượng lao động.

9. Liên bang Nga

- Tiêu chí: Không đăng ký; và không có tư cách pháp nhân

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế

- Phương pháp đo lường: Điều tra dân số về các vấn đề việc làm.

10. Thổ Nhĩ Kỳ

- Tiêu chí: Qui mô lao động < 10 lao động; và khoán thuê hoặc không nộp thuế

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra lực lượng lao động hộ gia đình.

11. Ấn Độ

- Tiêu chí: Qui mô lao động < 10 lao động

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra mẫu quốc gia.

12. Pakistan

- Tiêu chí: Qui mô lao động < 10 lao động, hoặc tự làm

- Phạm vi: Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản

- Phương pháp đo lường: Điều tra lực lượng lao động.

III. Đề xuất áp dụng đo lường khu vực kinh tế chưa được quan sát ở Việt Nam

1. Kế hoạch tổng thể đo lường khu vực kinh tế chưa được quan sát

Như trên đã đề cập khu vực kinh tế chưa được quan sát là một bộ phận của nền kinh tế quốc gia cần được đo lường vào hệ thống tài khoản quốc gia, trong đó có chỉ tiêu GDP. Năm 2012, Thống kê Úc đã đo lường khu vực kinh tế này và điều chỉnh quy mô của GDP tăng khoảng 3% so với số liệu đã công bố⁵. Mexico đã đo lường khu vực kinh tế phi chính thức và điều chỉnh quy mô của GDP tăng 10,5% so với số liệu đã công bố (2008). Nhằm xác định đầy đủ quy mô GDP của nước ta, cần xây dựng, thực hiện kế hoạch tổng thể đến năm 2025 đo lường khu vực kinh tế chưa được quan sát với lộ trình thực hiện theo 5 thành phần của khu vực kinh tế chưa được quan sát (Kinh tế ngầm; kinh tế bất hợp pháp; kinh tế phi chính thức; kinh tế hộ gia đình tự sản tự tiêu; và các hoạt động kinh tế bị sót do các chương trình thống kê khiếm khuyết). Giai đoạn đầu (2017-2018) của kế hoạch tổng thể sẽ tập trung đo lường khu vực kinh tế phi chính thức và việc làm phi chính thức.

2. Đo lường khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam

Trên cơ sở các khuyến nghị của quốc tế, kinh nghiệm của một số quốc gia, đặc biệt là Nghị

⁵ 5204.0.55.008 - Information Paper: The Non-Observed Economy and Australia's GDP, 2012

định số 78/2015/NĐ-CP ngày 14/09/2015 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp (viết tắt là Nghị định số 78), khu vực kinh tế phi chính thức ở Việt Nam được xác định như sau:

- **Khái niệm:** Khu vực kinh tế phi chính thức bao gồm các cơ sở sản xuất kinh doanh (hộ kinh doanh) không có tư cách pháp nhân, sản xuất một hoặc một số sản phẩm (vật chất, dịch vụ) để bán hoặc trao đổi, không có giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp/hộ kinh doanh theo quy định của pháp luật, không thuộc các ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản.

- **Tiêu chí xác định.** (1) Quy mô theo lao động không quá 10 lao động thường xuyên; và (2) Không đăng ký hộ kinh doanh hoặc đăng ký hoạt động.

Hộ/cơ sở kinh doanh phải đảm bảo đủ 2 tiêu chí nói trên mới được xác định là hộ/cơ sở kinh tế phi chính thức, vì tại khoản 3 Điều 66 của Nghị định số 78 quy định “Hộ kinh doanh có sử dụng thường xuyên hơn mười lao động phải chuyển đổi sang hoạt động theo hình thức doanh nghiệp”.

Trường hợp hộ/cơ sở kinh doanh với quy mô trên 10 lao động, nhưng không có Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh hoặc đăng ký doanh

nghiệp không được xác định là hộ/cơ sở kinh tế phi chính thức. Những hộ này được xác định là hoạt động kinh tế bất hợp pháp, vì không đăng ký doanh nghiệp theo quy định của pháp luật).

Trường hợp hộ/cơ sở kinh doanh với quy mô không quá 10 lao động, có Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh sẽ không được xác định là hộ/cơ sở kinh tế phi chính thức. Những hộ này được xác định là hoạt động kinh tế chính thức, vì có đăng ký hộ kinh doanh theo Nghị định số 78.

- **Phạm vi:** Tất cả các ngành kinh tế, trừ ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản.

- **Phương pháp đo lường.** Điều tra 1-2-3

- **Bàn thêm về tên gọi khu vực kinh tế phi chính thức**

Có thể sử dụng một số thuật ngữ khác như “Khu vực kinh tế không chính thức” hoặc “Khu vực kinh tế không định hình” hoặc “Khu vực kinh tế phi kết cấu” hoặc “Khu vực kinh tế không đăng ký” để đặt tên cho khu vực kinh tế này. Tuy nhiên, thuật ngữ “Khu vực kinh tế phi chính thức” được sử dụng phổ biến nhất đến thời điểm hiện nay. Sử dụng công cụ tìm kiếm Google trên mạng internet cho kết quả cụ thể như bảng dưới đây.

Bảng 1: Kết quả tìm kiếm các thuật ngữ khác cho khu vực kinh tế phi chính thức

TT	Thuật ngữ	Kết quả tìm kiếm	Thời gian tìm kiếm
1	Khu vực kinh tế phi chính thức	18.900	0,69 giây
2	Khu vực kinh tế không chính thức	15.900	0,84 giây
3	Khu vực kinh tế phi kết cấu	849	0,89 giây
4	Khu vực kinh tế không đăng ký	2	0,57 giây
5	Khu vực kinh tế không định hình	0	0,98 giây

(Xem tiếp trang 51)

Tiếp theo trang 20

Tài liệu tham khảo:

1. Liên hợp quốc (2008), *System National Accounts 2008* (SNA2008);

4. ILO (2013), *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*;

2. OECD (2000), *Measuring the Non-Observed Economy - A Handbook*;

3. Viện Khoa học Thống kê (2010), Hội thảo “*Thị trường lao động và kinh tế phi chính thức ở Việt Nam trong cuộc khủng hoảng và phục hồi: minh chứng và thách thức mới*”, ngày 16 tháng 12 năm 2010;

5. Chính phủ (2015), *Nghị định số 78/2015/NĐ-CP về đăng ký doanh nghiệp*, ban hành ngày 14/9/2015.