



# LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM

Lê Duy Bình





# LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM

Lê Duy Bình

*Hà Nội, tháng 12 năm 2022*

# MỤC LỤC

<b>GIỚI THIỆU</b> .....	7
<b>CHƯƠNG 1. VIỆC LÀM PHI CHÍNH THỨC VÀ LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM</b> .....	8
<b>I. ĐỊNH NGHĨA, PHẠM VI VÀ CÁCH TIẾP CẬN</b> .....	9
<b>II. VAI TRÒ, VỊ TRÍ VÀ ĐÓNG GÓP CỦA LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM</b> .....	9
<b>III. HIỆN TRẠNG LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM</b> .....	10
1. Chính sách của Đảng, Nhà nước về lao động phi chính thức.....	10
2. Lao động phi chính thức tại Việt Nam.....	11
3. Lao động phi chính thức theo từng khu vực.....	15
<b>CHƯƠNG 2. MỞ RỘNG VIỆC LÀM CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM</b> .....	24
<b>I. PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN TỔNG THỂ VÀ CÁC NGUYÊN TẮC NỀN TẢNG</b> .....	25
<b>II. MỞ RỘNG VIỆC LÀM CHÍNH THỨC BẰNG CÁCH MỞ RỘNG ĐỘ BAO PHỦ CỦA BẢO HIỂM XÃ HỘI</b> .....	26
1. Cần có các biện pháp có tính hệ thống và đổi mới tư duy để cải thiện hệ thống bảo hiểm xã hội	26
2. Các biện pháp về pháp luật và thủ tục hành chính .....	28
3. Giải pháp thị trường và kỹ thuật.....	29
<b>III. TĂNG CƯỜNG VIỆC LÀM CHÍNH THỨC BẰNG CÁCH MỞ RỘNG KHU VỰC CHÍNH THỨC VÀ CHÍNH THỨC HÓA CÁC CƠ SỞ KINH TẾ</b> .....	29
1. Thúc đẩy hình thành các doanh nghiệp và hợp tác xã trong khu vực chính thức .....	30
2. Nâng cao tính chính thức và khuyến khích chính thức hóa khu vực hộ kinh doanh cá thể.....	33
3. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế, hội nhập quốc tế và tăng cường tính chính thức .....	38
<b>IV. NÂNG CAO QUYỀN CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG VÀ THU HẸP LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC..</b>	41
1. Quyền việc làm và xác lập quan hệ, vị thế việc làm .....	41
2. Quyền về tiền lương, thu nhập và phúc lợi.....	43
3. Quyền tham gia đầy đủ hơn về BHXH và ASXH.....	44
4. Quyền được bảo vệ thông qua các tổ chức đại diện của người lao động .....	45
5. Quyền được hưởng các chính sách hỗ trợ đào tạo nghề nghiệp.....	45
6. Quyền được đảm bảo về an toàn, vệ sinh lao động .....	46
7. Quyền tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản khác .....	47
<b>KẾT LUẬN</b> .....	48
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	49

## HÌNH

Hình 1: Tổng quan về lao động chính thức và phi chính thức theo tiêu chí tham gia BHXH .....	11
Hình 2: Tỷ lệ người lao động có và không tham gia BHXH theo loại hình lao động năm 2020 .....	14
Hình 3: Lao động trong khu vực chính thức vào năm 2020 (ngàn người) .....	15
Hình 4: Lao động phi chính thức trong các doanh nghiệp và hợp tác xã đăng ký chính thức (triệu).....	16
Hình 5: Ước tính số lượng doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp song không tham gia BHXH bắt buộc năm 2020 .....	16
Hình 6: Số lượng hộ kinh doanh phi nông nghiệp và số lượng lao động năm 2020 .....	19
Hình 7: Nâng cao tính chính thức và thu hẹp lao động phi chính thức ở Việt Nam .....	25
Hình 8: Lao động trong các cơ quan công lập đến năm 2030 (triệu người).....	30
Hình 9: Số doanh nghiệp được đăng ký chính thức đang hoạt động (doanh nghiệp) .....	31
Hình 10: Số LĐ trong các doanh nghiệp đăng ký chính thức đang hoạt động (ngàn người).....	31
Hình 11: Số doanh nghiệp FDI được đăng ký chính thức đang hoạt động (doanh nghiệp) .....	32
Hình 12: Số LĐ trong các doanh nghiệp FDI đăng ký chính thức đang hoạt động (ngàn người).....	32
Hình 13: Dự báo số LĐ trong các doanh nghiệp được đăng ký chính thức đến năm 2030 (triệu người).....	32
Hình 14: Số hộ kinh doanh và số lao động trong các hộ kinh doanh (triệu).....	33
Hình 15: Khu vực hộ kinh doanh phi nông nghiệp ở Việt Nam.....	35
Hình 16: Thay đổi cơ cấu kinh tế của Việt Nam qua các năm .....	39
Hình 17: Các hiệp định thương mại mà Việt Nam đã tham gia ký kết .....	40
Hình 18: Tỷ lệ lao động đã qua đào tạo có bằng nghề, chứng chỉ nghề.....	46

## BẢNG

Bảng 1: Số lượng và tỷ lệ tham gia và không tham gia BHXH theo nhóm lao động năm 2020 (ngàn người) .....	13
Bảng 2: Mục tiêu về bao phủ BHXH theo từng nhóm lao động để đạt mục tiêu tổng thể theo Nghị quyết 28 (%).....	26

## TỪ VIẾT TẮT

<b>ASEAN</b>	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
<b>ATVSLĐ</b>	An toàn vệ sinh lao động
<b>Ban KTTW</b>	Ban Kinh tế Trung Ương
<b>BHXH</b>	Bảo hiểm Xã hội
<b>BHYT</b>	Bảo hiểm Y tế
<b>CIEM</b>	Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương
<b>DNNN</b>	Doanh nghiệp Nhà nước
<b>DNNV</b>	Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa
<b>EVFTA</b>	Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU
<b>FDI</b>	Đầu tư Nước ngoài
<b>GDP</b>	Tổng sản phẩm trong nước
<b>ILO</b>	Tổ chức Lao động Quốc tế
<b>KHĐT</b>	Kế hoạch và Đầu tư
<b>KHLĐXH</b>	Khoa học Lao động Xã hội
<b>LĐ-TBXH</b>	Lao động - Thương binh và Xã hội
<b>TCTK</b>	Tổng Cục Thống kê

# GIỚI THIỆU

Theo Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), lao động phi chính thức bao gồm tất cả các thỏa thuận việc làm trong đó không trang bị cho cá nhân người lao động sự bảo vệ về mặt pháp lý hoặc an sinh nhờ việc làm của họ, do đó khiến họ dễ gánh chịu các rủi ro kinh tế. Lao động phi chính thức đề cập tới các công việc, cả trong khu vực chính thức và khu vực phi chính thức, mà không được điều chỉnh bởi các quy định về lao động, thuế, an sinh xã hội hoặc các chế độ việc làm khác. Lao động phi chính thức được xác định là lao động có việc làm phi chính thức.

Theo Tổng cục Thống kê, tính đến cuối năm 2021 Việt Nam có 33,6 triệu lao động có việc làm phi chính thức. Tỷ lệ lao động có việc làm phi chính thức là 68,5%. Lao động phi chính thức của Việt Nam không chỉ làm việc trong khu vực phi chính thức mà còn làm việc khá đồng trong khu vực chính thức.

Lao động phi chính thức cũng có đóng góp quan trọng cho GDP. Đại dịch Covid-19 đã cho thấy rõ tầm quan trọng của các chính sách và hành động nhằm giảm mức độ dễ bị tổn thương của thị trường lao động qua việc giảm thiểu việc làm phi chính thức. Mở rộng việc làm chính thức cũng là một lĩnh vực quan trọng mà Việt Nam cần cải thiện trên con đường vươn lên vị thế của một quốc gia có thu nhập trung bình cao và hướng tới một nền kinh tế lấy người dân làm trung tâm, trong đó chất lượng việc làm và việc làm bền vững là một trong những ưu tiên hàng đầu.

Báo cáo này được thực hiện nhằm thảo luận một số khía cạnh của lao động có việc làm phi chính thức tại Việt Nam và một số hàm ý chính sách đối với khu vực này trong bối cảnh hiện nay. Báo cáo được thực hiện bởi TS. Lê Duy Bình, chuyên gia kinh tế của Economica Vietnam. Tác giả xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ và các ý kiến quý báu của Ông Đỗ Ngọc An (Phó Trưởng ban, Ban Kinh tế Trung ương), Ông Triệu Tài Vinh (Phó Trưởng ban, Ban Dân vận Trung ương), TS. Đoàn Ngọc Xuân (Vụ trưởng Vụ Xã hội, Ban Kinh tế Trung ương), ông Nguyễn Mậu Quyết (Phó Vụ trưởng Vụ Xã hội, Ban Kinh tế Trung ương) trong quá trình thực hiện nghiên cứu.

Tác giả xin cảm ơn các chuyên gia tại Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, VCCI và nhiều tổ chức khác đã cung cấp những ý kiến đóng góp và lời khuyên quý báu về các nội dung của nghiên cứu.

Tác giả cũng xin cảm ơn những ý kiến đóng góp kỹ thuật của các chuyên gia kỹ thuật ILO, đặc biệt là Ông Carlos Andre da Silva Gama Nogueira, Ông Huỳnh Phú, Bà Makiko Matsumoto, Ông Nuno Meira Simoes Cunha, Bà Nguyễn Thị Huyền, Ông Nguyễn Hải Đạt, Bà Sandra Yu, Bà Valentina Barucci và nhiều chuyên gia khác. Báo cáo này được hoàn thành nhờ có sự hỗ trợ và đóng góp về kỹ thuật của các chuyên gia này. Báo cáo cũng nhận được sự hỗ trợ từ Bà Ingrid Christensen, Giám đốc ILO Việt Nam và các cán bộ của văn phòng ILO tại Hà Nội.

Tác giả cảm ơn các đồng nghiệp tại Economica Việt Nam, bao gồm ông Phạm Tiến Dũng, bà Nguyễn Thúy Nhị, bà Phạm Minh Tuyết, bà Đồng Thị Kiều Trang và bà Lương Thị Thu Ngân đã đóng góp ý kiến về mặt kỹ thuật và dành thời gian thảo luận trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu.

Báo cáo này có thể được tải xuống từ trang [www.economica.vn](http://www.economica.vn) và được xuất bản bằng cả tiếng Việt và tiếng Anh.



## CHƯƠNG 1

# VIỆC LÀM PHI CHÍNH THỨC VÀ LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

## I. ĐỊNH NGHĨA, PHẠM VI VÀ CÁCH TIẾP CẬN

Theo Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), lao động phi chính thức bao gồm tất cả các thỏa thuận việc làm mà không cung cấp cho cá nhân người lao động sự bảo vệ về mặt pháp lý hoặc an sinh nhờ việc làm của họ, do đó khiến họ dễ bị tổn thương trước các rủi ro kinh tế. Lao động phi chính thức bao gồm các công việc, cả trong khu vực chính thức và khu vực phi chính thức, mà không được điều chỉnh bởi các quy định về lao động, thuế, an sinh xã hội hoặc các chế độ việc làm khác. Lao động phi chính thức được xác định là lao động có việc làm phi chính thức.

Tại Việt Nam, Tổng Cục Thống kê xác định việc làm phi chính thức là việc làm trong đó người lao động không có bảo hiểm xã hội (đặc biệt là bảo hiểm xã hội bắt buộc) và không có hợp đồng lao động từ 3 tháng trở lên<sup>1</sup>.

Trong báo cáo này, việc làm phi chính thức đề cập đến những công việc mà người lao động “không có bảo hiểm xã hội”, dù trong khu vực chính thức hay phi chính thức. Logic là theo quy định của pháp luật Việt Nam, nếu người lao động không tham gia bảo hiểm xã hội thì gần như chắc chắn là người lao động đó cũng không được điều chỉnh bởi các quy định về phúc lợi lao động và việc làm khác. Và dù người lao động đó có tuân thủ các quy định về đăng ký, thuế nhưng không được tham gia bảo hiểm xã hội thì vẫn bị coi là lao động phi chính thức. Như vậy, chỉ cần sử dụng một tiêu chí duy nhất là “không tham gia bảo hiểm xã hội” được coi là đủ để phân loại giữa lao động chính thức và lao động phi chính thức.

Cách tiếp cận được sử dụng để thảo luận về việc làm phi chính thức trong nghiên cứu này là dựa trên loại hình cơ sở kinh tế và công việc theo vị thế việc làm được xác định theo quy định của Việt Nam hoặc qua cách hiểu thông thường của các cơ quan Chính phủ, Tổng cục Thống kê và các bộ, ngành. Điều này cũng nhằm đảm bảo tính sẵn có của dữ liệu để mô tả rõ ràng và chính xác hơn các nhóm việc làm phi chính thức ở Việt Nam, cũng như nhận diện các vấn đề chính sách hoặc quy định liên quan đến loại hình cơ sở kinh tế cụ thể hoặc các công việc theo vị thế việc làm như trong định nghĩa được các cơ quan Chính phủ ban hành các chính sách và quy định đó sử dụng. Cách tiếp cận này sẽ giúp xác định được rõ ràng cơ quan chính phủ nào sẽ chịu trách nhiệm giải quyết vấn đề cụ thể nào liên quan tới việc làm phi chính thức, hay cơ quan nào phải chịu trách nhiệm rà soát, sửa đổi những quy định và chính sách nào để cải thiện tính chính thức của việc làm ở Việt Nam.

## II. VAI TRÒ, VỊ TRÍ VÀ ĐÓNG GÓP CỦA LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC Ở VIỆT NAM

Theo Tổng cục Thống kê, tính đến cuối năm 2021 Việt Nam có 33,6 triệu lao động có việc làm phi chính thức. Tỷ lệ lao động có việc làm phi chính thức là 68,5%. Lao động phi chính thức không chỉ làm việc trong khu vực phi chính thức mà còn tồn tại khá đông trong khu vực chính thức<sup>2</sup>. Ví dụ, ngay tại các doanh nghiệp đăng ký kinh doanh chính thức theo Luật Doanh nghiệp cũng có lao động không được đăng ký tham gia BHXH với cơ quan BHXH. Ngoài ra, khu vực phi chính thức ở Việt Nam có lực lượng lao động đáng kể và những người làm việc trong khu vực phi chính thức cũng được coi là lao động phi chính thức vì đa phần trong số họ đều không tham gia BHXH.

Lao động phi chính thức có đóng góp quan trọng cho GDP. Theo Tổng Cục Thống kê<sup>3</sup>, khu vực hộ kinh doanh *phi nông nghiệp* và kinh tế cá thể tạo ra 30% GDP trong năm 2020 và hầu như toàn bộ lao động trong khu vực này đều là lao động phi chính thức.

1 “Báo cáo Lao động Phi chính thức 2016”, Tổng cục Thống kê và ILO (2018).

2 “Tổng quan về Lao động có Việc làm Phi Chính thức ở Việt Nam”, Tổng Cục thống kê (2022).

3 “Niên Giám Thống kê 2020”, Tổng Cục Thống kê (2021).



Phần lớn trong số 9,1 triệu lao động trong *hộ nông nghiệp*<sup>4</sup> là lao động phi chính thức. Những lao động này là động lực chính, đảm bảo tỷ trọng đóng góp 15% của khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản vào GDP.

Các doanh nghiệp tư nhân được đăng ký chính thức theo Luật Doanh nghiệp đóng góp khoảng 10% vào GDP. Khoảng 13% lao động trong các doanh nghiệp tư nhân có đăng ký chính thức này đang được coi là có việc làm phi chính thức theo tiêu chí tham gia BHXH. Do đó, một phần GDP cũng đang được tạo ra bởi lao động phi chính thức trong khu vực doanh nghiệp có đăng ký chính thức.

Mặc dù lao động phi chính thức đóng một vai trò quan trọng trong nền kinh tế quốc dân, họ rất dễ bị tổn thương bởi các cú sốc bên ngoài. Đại dịch Covid-19 gần đây là một minh chứng. Do đó, giải quyết vấn đề việc làm phi chính thức là một trong những ưu tiên của Chính phủ, hướng tới xây dựng một nền kinh tế có khả năng chống chịu cao, có sức cạnh tranh và phát triển bền vững hậu Covid, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang nỗ lực tập trung vào chất lượng tăng trưởng và vươn lên trở thành nước có thu nhập trung bình cao.

### III. HIỆN TRẠNG LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM

#### 1. Chính sách của Đảng, Nhà nước về lao động phi chính thức

Đảng và Nhà nước đã ban hành một số chủ trương, chính sách để đảm bảo và nâng cao quyền lợi cho lao động phi chính thức. Tại Hội nghị lần thứ 5, Ban Chấp hành Trung ương khóa XI đã ban hành Nghị quyết số 15-NQ/TW ngày 01/6/2012 về một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020. Nghị quyết yêu cầu “Nghiên cứu xây dựng chính sách khuyến khích nông dân, lao động trong khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện. Rà soát, bổ sung quy định buộc người sử dụng lao động phải đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động theo quy định của pháp luật. “Phấn đấu đến năm 2020 có khoảng 50% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm xã hội; 35% lực lượng lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp”.

Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 22/11/2012 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế giai đoạn 2012-2020, đưa ra nhiệm vụ “Mở rộng chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với người tham gia các loại hình bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, nhất là bảo hiểm xã hội tự nguyện cho nông dân, lao động khu vực phi chính thức”.

Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 23/5/2018 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về cải cách chính sách bảo hiểm xã hội đặt ra mục tiêu “đến năm 2021, phấn đấu đạt khoảng 35% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia bảo hiểm xã hội, trong đó nông dân và lao động khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện chiếm khoảng 1% lực lượng lao động trong độ tuổi”. Lần đầu tiên, Bộ Luật Lao Động 2019 cũng đưa ra khái niệm “người làm việc không có quan hệ lao động”, được hiểu là một cá nhân làm việc không dựa trên cơ sở được thuê mướn, thuê làm việc thông qua một hợp đồng lao động. Vì một người làm việc không có quan hệ lao động không làm việc theo hợp đồng lao động, nên người đó không phải chịu sự quản lý, điều hành và giám sát của công ty mà người đó làm việc cho. Do đó, khái niệm “người làm việc không có quan hệ lao động” có thể bao gồm nhiều cá nhân làm việc cho các công ty mà không theo hợp đồng lao động. Bộ Luật cũng quy định việc “xây dựng các cơ chế, thiết chế hỗ trợ phát triển quan hệ lao động tiến bộ, hài hòa và ổn định; thúc đẩy việc áp dụng quy định của Bộ luật này đối với người làm việc không có quan hệ lao động” (Khoản 4 Điều 212).

<sup>4</sup> Bao gồm hộ nông, lâm, ngư nghiệp.

Như vậy, về chủ trương, chính sách của Đảng đã đề cập đến “tính phi chính thức” song chưa được thể chế, chi tiết hóa để giải quyết vấn đề lao động phi chính thức. Do vậy, cần xây dựng một giải pháp tiếp cận tổng thể đối với lao động phi chính thức tại Việt Nam, các chính sách và giải pháp chính sách đồng bộ nhằm mở rộng lao động chính thức và giảm bớt, thu hẹp lao động phi chính thức. Các chính sách và giải pháp chính sách này cần được thể chế hóa không chỉ trong Bộ Luật Lao động, Luật BHXH, Luật An toàn Vệ sinh Lao động, Luật Việc làm mà còn các luật khác như Luật Doanh nghiệp, Luật Thuế, Luật Hợp đồng, Luật Thương mại...

Hơn nữa, các chính sách và hướng dẫn này cần nhấn mạnh vào nguyên tắc mở rộng tỷ lệ bao phủ bảo hiểm xã hội (không chỉ riêng cơ chế tự nguyện) vì nguyên tắc này phù hợp với mục tiêu thu hẹp khu vực phi chính thức. Các chính sách và quy định của Chính phủ cần được điều chỉnh rõ ràng hơn trong việc tạo điều kiện cho các cơ sở kinh tế tiến hành đăng ký kinh doanh, đưa ra các chính sách ưu đãi nhằm khuyến khích các doanh nghiệp và người lao động đăng ký và tham gia BHXH, điều chỉnh để các chương trình hỗ trợ phù hợp với các đặc điểm của thị trường lao động. Các biện pháp này thường có tác động mạnh mẽ hơn trong việc giảm thiểu việc làm phi chính thức. Đối với BHXH tự nguyện, thực tiễn tốt từ quốc tế cho thấy hầu hết lao động phi chính thức sẽ vẫn tiếp tục nằm ngoài hệ thống chi trả của bảo hiểm xã hội ngay cả trong những nền kinh tế có kịch bản, chính sách và chương trình tham vọng nhất đối với BHXH tự nguyện, và do vậy họ vẫn không thể gia nhập vào nhóm người lao động có việc làm chính thức.

## 2. Lao động phi chính thức tại Việt Nam

Trong phần này, lao động phi chính thức là những người đang làm các việc làm phi chính thức. Việc làm phi chính thức là những công việc, dù trong khu vực chính thức hay phi chính thức, mà “không tham gia bảo hiểm xã hội”.

**Hình 1: Tổng quan về lao động chính thức và phi chính thức theo tiêu chí tham gia BHXH**

— TÍNH CHÍNH THỨC CỦA KHU VỰC KINH TẾ →	Cơ quan Nhà nước, DN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lao động trong doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp (~1,7 triệu)</li> <li>Lao động trong hợp tác xã đăng ký theo Luật Hợp tác xã (140 ngàn)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lao động biên chế nhà nước (~2 triệu)</li> <li>Lao động trong doanh nghiệp đăng ký theo Luật DN (~13 triệu)</li> <li>Lao động trong HTX (~40 ngàn)</li> </ul>
	Hộ & cá nhân có đăng ký	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chủ hộ và lao động trong 1.7 triệu hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp có đăng ký với cơ quan thuế hoặc UBND cấp huyện (~5,2 triệu)</li> <li>Lao động làm việc ở nước ngoài (~0.65 triệu).</li> </ul>	(Một số chủ hộ và lao động làm việc ở nước ngoài có tham gia BHXH tự nguyện)
	Hộ & cá nhân không đăng ký	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chủ hộ và lao động trong kinh doanh cá thể phi nông nghiệp không đăng ký (~3,5 triệu)</li> <li>Chủ hộ và lao động trong 9,1 triệu hộ kinh doanh nông, lâm ngư, nghiệp (~13,7 triệu)</li> <li>Lao động trên các nền tảng công nghệ, lao động tự làm có trình độ và kỹ năng nghề cao (~0.5 triệu)</li> <li>Lao động tự do khác (~7,4 triệu)</li> </ul>	(Một số chủ hộ, người lao động tự do có tham gia BHXH tự nguyện)
		KHÔNG THAM GIA BHXH	CÓ THAM GIA BHXH

Nguồn: Tác giả xây dựng trên cơ sở số liệu của Tổng Cục Thống kê, Bộ LĐ-TBXH, BHXH Việt Nam và các nguồn khác

Lao động phi chính thức ở Việt Nam có tính đa dạng cao. Tuy phần lớn nằm tại khu vực kinh tế phi chính thức, lao động phi chính thức tồn tại cả ở khu vực kinh tế chính thức. Vì lý do này, để thu hẹp việc làm phi chính thức ở Việt Nam, cần phải có nỗ lực đồng bộ và cách tiếp cận có tính toàn diện để các đơn vị, cơ sở kinh tế thực hiện đăng ký với cơ quan quản lý Nhà nước có liên quan (biện pháp mở rộng khu vực chính thức), đồng thời thực hiện các cải cách để lao động phi chính thức được nằm trong diện điều chỉnh của các quy định về bảo hiểm xã hội.

Như mô tả trong bảng, thị trường lao động Việt Nam có đặc điểm là có sự tham gia của một số lượng lớn các cơ sở kinh tế nhỏ và siêu nhỏ (trong và ngoài ngành nông nghiệp), nơi hàng triệu lao động có thu nhập thấp và không tham gia BHXH đang làm việc. Điều này cho thấy nhu cầu mở rộng phạm vi BHXH đến các lao động phi chính thức là một vấn đề cần được ưu tiên, mặc dù nhiều đơn vị kinh tế trong số này trên thực tế sẽ không bao giờ được chính thức hoá hay được đăng ký chính thức.

Hình 1 cho thấy sự đa dạng và khác biệt lớn giữa các nhóm lao động phi chính thức tại Việt Nam về vị thế việc làm, điều kiện kinh tế, tài chính, năng lực và trình độ chuyên môn, kỹ năng nghề. Chính do sự đa dạng này, cần phải có cách phân loại phù hợp với thực tế thị trường lao động Việt Nam và sát với các quy định pháp luật áp dụng cho nhóm lao động phi chính thức tại Việt Nam. Bên cạnh đó, các chính sách cũng phải được thiết kế phù hợp, có tính điều chỉnh cao sao cho giải quyết được những nhu cầu thực tế và hạn chế của tất cả các đối tượng lao động, bao gồm những lao động làm việc phi chính thức, tránh sử dụng một chính sách hoặc giải pháp duy nhất cho tất cả các đối tượng và các loại hình việc làm phi chính thức.

Tuy nhiên, cần nhấn mạnh rằng dù có thể xem xét các chính sách khác nhau cho các nhóm khác nhau, các chính sách này vẫn nên được thực hiện theo cách tiếp cận thống nhất, được phối hợp chặt chẽ để đạt được các mục tiêu chính thức hóa. Chính phủ nên áp dụng một phương pháp tiếp cận tổng thể trên cơ sở một mục tiêu thống nhất, có tính bao trùm là thu hẹp việc làm phi chính thức.



**Bảng 1: Số lượng và tỷ lệ tham gia và không tham gia BHXH theo nhóm lao động năm 2020 (ngàn người)**

Công việc theo vị thế việc làm	Tổng	Có tham gia BHXH		Không tham gia BHXH	
		Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
Công chức, viên chức, lao động thuộc biên chế hưởng lương từ ngân sách Nhà nước, các tổ chức, đại sứ quán nước ngoài	2.025,8	2.025,8	100%	0,0	0%
LĐ trong các doanh nghiệp đăng ký*	14.771,6	13.065,1	88%	1.706,5*	12%
LĐ trong các hợp tác xã đăng ký	180,0	40,0	22%	140,0	78%
Hộ kinh doanh phi nông nghiệp	8.711,8	450,0	5%	8.261,8	95%
Hộ kinh doanh nông nghiệp	13.050,0	450,0	3%	12.600,0	97%
LĐ trên nền tảng công nghệ, LĐ trình độ và kỹ năng nghề cao tự làm, lao động tự do (freelancer)**	500,0	10,0	2%	490,0	98%
Lao động đi làm việc tại nước ngoài	650,0	9,0	1%	641,0	99%
Lao động tự làm khác**	8.410,8	129,0	2%	8.281,8	98%
<b>Tổng</b>	<b>48.300,0</b>	<b>16.178,9</b>	<b>33%</b>	<b>32.121,1</b>	<b>67%</b>

\* Đã loại trừ những lao động làm việc tại hai doanh nghiệp hay làm việc tại doanh nghiệp song không còn nằm trong độ tuổi tham gia BHXH bắt buộc (một số vẫn ở lại làm việc tại các doanh nghiệp sau tuổi nghỉ hưu). BHXH Việt Nam ước tính có khoảng 760 nghìn người lao động thuộc loại này.

\*\* Số liệu ước tính

\*\*\* 48,3 triệu đại diện cho tổng số lao động trong độ tuổi lao động theo luật định (hoặc từ 15-55 tuổi đối với nữ và 15-60 tuổi đối với nam).

Nguồn: Tổng Cục Thống kê, Bộ LĐ-TBXH, BHXH Việt Nam và tính toán của tác giả.

Từ góc độ tham gia BHXH, ước tính đến cuối năm 2020, có khoảng 16,17 triệu người tham gia BHXH<sup>5</sup>, chiếm 33% lực lượng lao động có việc làm trong độ tuổi. Sau 5 năm thực hiện Luật BHXH, số người tham gia BHXH tăng gần 3,76 triệu người với tốc độ phát triển đối tượng trung bình hằng năm là 5,5%. Tuy nhiên, tốc độ tăng như vậy là tương đối chậm để có thể đạt được mục tiêu 60% dân số trong độ tuổi lao động được tham gia BHXH vào năm 2030 như Nghị quyết 28 đã đề ra.

Số người tham gia BHXH bắt buộc là 15,1 triệu người, chiếm 33,7% lực lượng lao động trong độ tuổi lao động đang có việc làm hoặc 89,1% tổng số lao động làm công ăn lương<sup>6</sup> mà theo quy định của pháp luật hiện hành thì phải tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Số người tham gia BHXH tăng gần 3 triệu người so với cuối năm 2015. Tốc độ phát triển đối tượng BHXH bắt buộc trung bình hằng năm là 4,5%.

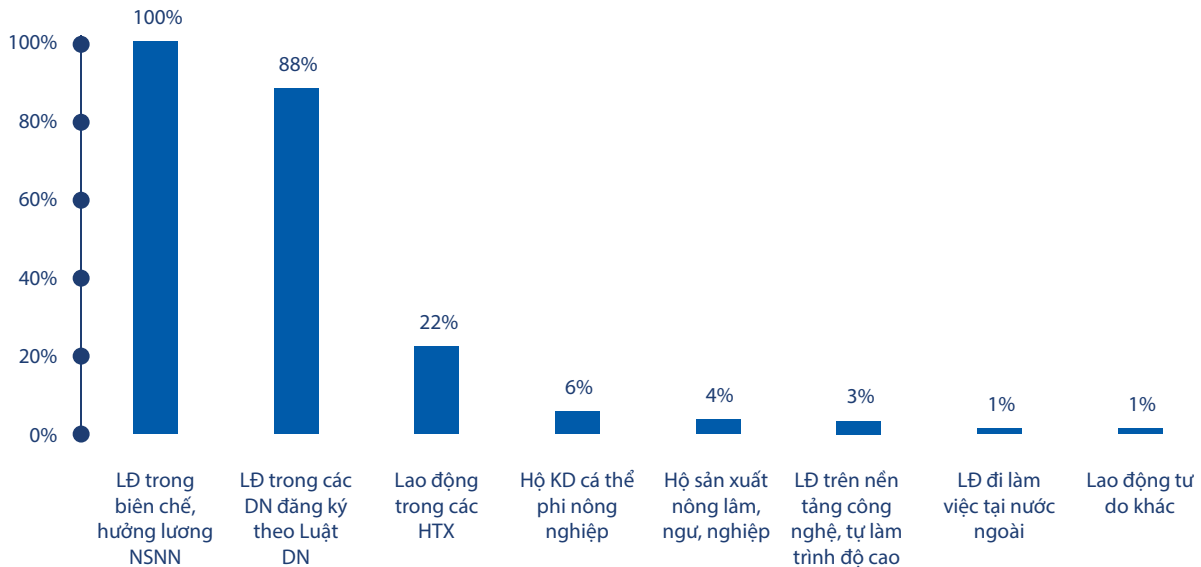
Số người tham gia BHXH tự nguyện là 1,13 triệu người, chiếm 2,1% lực lượng lao động trong độ tuổi có việc làm, tăng gần 900 nghìn người so với cuối năm 2015. Tốc độ phát triển đối tượng BHXH bắt buộc trung bình hằng năm là 36%.

5 Bao gồm cả BHXH tự nguyện.

6 Người lao động trong biên chế, hưởng lương bao gồm công chức, viên chức, người lao động trong các tổ chức, đại sứ quán nước ngoài, doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp (doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) và hợp tác xã đăng ký theo Luật Hợp tác xã.

Hình 2 cho thấy tình trạng tham gia BHXH theo công việc theo vị thế việc làm. Tỷ lệ bảo phủ BHXH là cao nhất đối với các lao động trong biên chế, hưởng lương từ NSNN. Tiếp theo là nhóm lao động trong khu vực doanh nghiệp được đăng ký chính thức, bao gồm DNNN, doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Tỷ lệ tham gia BHXH tại khu vực HTX cũng cao hơn so với các đối tượng lao động còn lại. Như vậy, tính chính thức của các cơ sở kinh tế cũng tỷ lệ thuận với mức độ tham gia BHXH của người lao động trong các khu vực này.

**Hình 2: Tỷ lệ người lao động có và không tham gia BHXH theo loại hình lao động năm 2020**



*Nguồn: Tổng Cục Thống kê, Bộ LĐ-TBXH, BHXH Việt Nam và tính toán của tác giả*

Tỷ lệ tham gia BHXH giảm dần và đặc biệt thấp với các đối tượng lao động thuộc các nhóm khác như chủ cơ sở hoặc người lao động tại các hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp, hộ sản xuất kinh doanh nông, lâm thủy hải sản, lao động tự do (freelancer) và lao động tự làm.

Các quy định pháp luật về BHXH bắt buộc cũng có ý nghĩa quan trọng tới mức độ tham gia BHXH của người lao động. Hình 2 cho thấy tỷ lệ tham gia BHXH cao hơn ở các cơ sở kinh tế có quy định chặt chẽ hơn về lao động và an sinh xã hội. Điều này khẳng định rằng bên cạnh công tác tuyên truyền, vận động, việc nâng cao chất lượng và hiệu quả thực thi của các quy định pháp luật như Luật BHXH, Bộ luật Lao động đóng vai trò quan trọng trong việc mở rộng đối tượng tham gia BHXH bắt buộc và thu hẹp việc làm phi chính thức.

Cũng cần nhấn mạnh về tầm quan trọng của việc áp dụng cách tiếp cận tổng thể, có tính đồng bộ bao gồm các nỗ lực nhằm mở rộng tỷ lệ bảo phủ bảo hiểm xã hội (cả cơ chế bắt buộc và tự nguyện, ưu tiên tập trung vào cơ chế bắt buộc), phát huy và bảo vệ các quyền cơ bản của người lao động (cũng như khu vực phi chính thức) và mở rộng khu vực chính thức bằng cách tạo điều kiện cho các cơ sở kinh tế đăng ký kinh doanh, đưa ra nhiều ưu đãi hơn để khuyến khích các công ty và người lao động đăng ký, điều chỉnh các chương trình cho phù hợp với các đặc điểm của thị trường lao động, điều chỉnh chính sách, biện pháp phù hợp với từng nhóm nghề, vị thế việc làm.

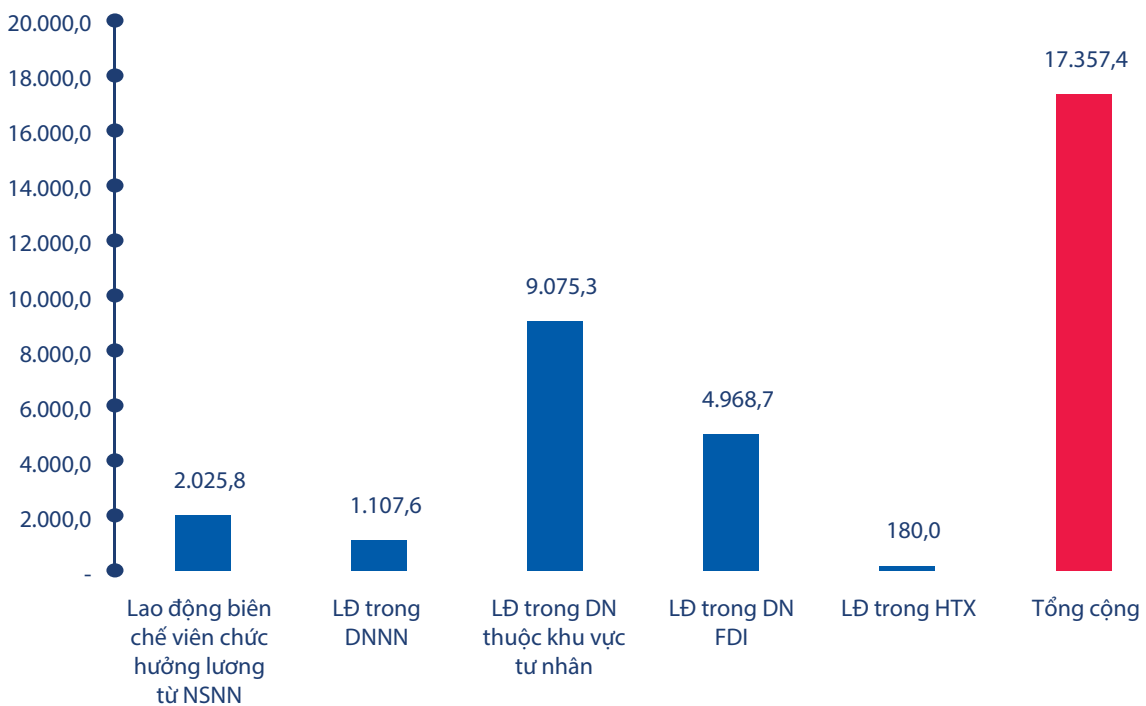
### 3. Lao động phi chính thức theo từng khu vực

#### 3.1. Doanh nghiệp đăng ký chính thức

Xét về tiêu chí tham gia BHXH, tình trạng lao động phi chính thức trong khu vực chính thức vẫn còn tồn tại ở mức khá cao.

Năm 2020, có khoảng 17,4 triệu lao động làm việc trong các tổ chức công sử dụng Ngân sách Nhà nước, các doanh nghiệp đăng ký chính thức theo Luật Doanh nghiệp và các hợp tác xã theo Luật Hợp tác xã.<sup>7</sup> Trong khi đó, tổng số lao động tham gia bảo hiểm bắt buộc là 15,13 triệu người<sup>8</sup> Như vậy, 1,85 triệu hay 11% lao động trong khu vực chính thức không tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Nói cách khác, 11% lao động trong khu vực chính thức như minh họa trong hình dưới đây đang làm các việc làm phi chính thức.

**Hình 3: Lao động trong khu vực chính thức vào năm 2020 (ngàn người)**



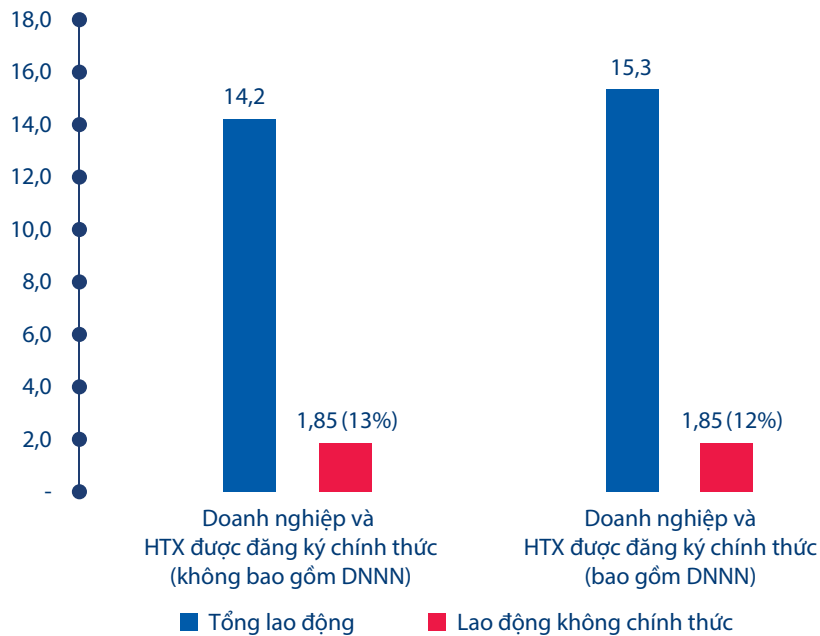
Nguồn: Tổng Cục Thống kê, Bộ Nội vụ, BHXH Việt Nam và tính toán của tác giả

Do gần như 100% người lao động trong các tổ chức sử dụng Ngân sách Nhà nước và Doanh nghiệp Nhà nước tham gia BHXH bắt buộc, số 1,85 triệu lao động phi chính thức này tập trung chủ yếu tại các doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp (cả công ty tư nhân trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) và ở các HTX đăng ký theo Luật Hợp tác xã. Nói cách khác, 13% lao động thuộc các doanh nghiệp và hợp tác xã khu vực tư nhân có đăng ký chính thức đang làm việc phi chính thức. Nếu tính cả DNNN, tỷ lệ lao động phi chính thức trong khu vực doanh nghiệp đăng ký chính thức được ước tính là 12%.

<sup>7</sup> Niên giám Thống kê 2020, Niên giám Thống kê (2021).

<sup>8</sup> Báo cáo cuối năm 2020 của BHXH Việt Nam, Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (2021).

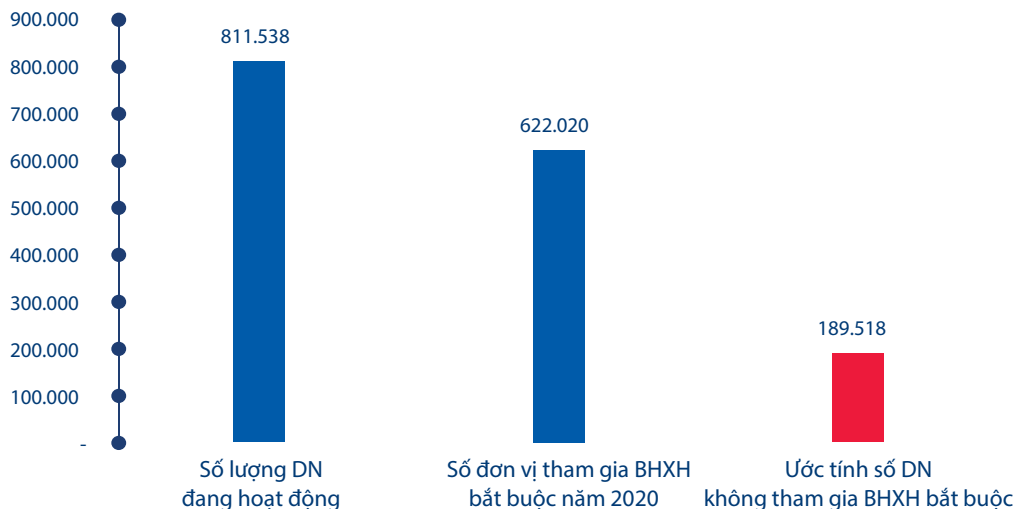
**Hình 4: Lao động phi chính thức trong các doanh nghiệp và hợp tác xã đăng ký chính thức (triệu)**



Nguồn: Tổng Cục Thống kê, BHXH Việt Nam và tính toán của tác giả

Làm việc trong các doanh nghiệp đăng ký chính thức mà vẫn là lao động phi chính thức là do nhiều người sử dụng lao động (các doanh nghiệp) báo cáo hoặc đăng ký số lượng lao động ít hơn so với con số thực tế sử dụng để trốn tránh nghĩa vụ đăng ký tham gia BHXH cho tất cả người lao động của họ (chỉ tuân thủ một phần). Nhưng cũng có nhiều doanh nghiệp trốn tránh toàn bộ nghĩa vụ tham gia bảo hiểm bắt buộc theo quy định của pháp luật hiện hành (hoàn toàn không tuân thủ). Nếu tính theo đơn vị, ước tính hiện có tới 23% các doanh nghiệp đăng ký chính thức và đang hoạt động song không tham gia BHXH. Theo Bộ KHĐT, đến năm 2020, số lượng doanh nghiệp đang hoạt động, có doanh thu và nộp thuế là 811.538 doanh nghiệp. Tuy nhiên, theo Bộ LĐ-TBXH, toàn bộ số đơn vị tham gia BHXH bắt buộc năm 2020 là 622.020 đơn vị. Như vậy, có khoảng 190.000 doanh nghiệp đang hoạt động nhưng không tham gia BHXH bắt buộc.

**Hình 5: Ước tính số lượng doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp song không tham gia BHXH bắt buộc năm 2020**



Nguồn: Bộ KHĐT, Bộ LĐ-TBXH và Bảo hiểm Xã hội Việt Nam (2020)

Pháp luật đã quy định rõ ràng về việc tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với việc làm tại các cơ sở kinh tế chính thức và doanh nghiệp. Nhưng trên thực tế, vẫn còn nhiều vấn đề khiến các cơ sở kinh tế đăng ký chính thức tuân thủ một phần đến hoàn toàn không tuân thủ pháp luật về BHXH và điều này chủ yếu là do công tác thực thi pháp luật và truyền thông kém hiệu quả cũng như do các sản phẩm, dịch vụ của BHXH chưa thực sự hấp dẫn đối với cả người sử dụng lao động và người lao động.

Đây là dư địa với rất nhiều cơ hội để cải thiện và có thể dễ dàng thực hiện để mở rộng khu vực việc làm chính thức, do vậy cần được đặc biệt quan tâm và ưu tiên trong hành động. Việc nâng cao tính tuân thủ và tăng tỷ lệ tham gia bảo hiểm xã hội của các doanh nghiệp đăng ký chính thức sẽ góp phần đáng kể vào việc thu hẹp việc làm phi chính thức ở Việt Nam. Nếu như toàn bộ các doanh nghiệp thực hiện nghiêm túc, đầy đủ việc đóng BHXH cho toàn bộ người lao động, ước tính tỷ lệ bao phủ của BHXH bắt buộc sẽ ngay lập tức tăng thêm 2,2 điểm phần trăm, góp phần tăng tỷ lệ bao phủ BHXH vào năm 2020 từ 33,7% lên 35,9%. Chỉ riêng biện pháp này cũng có thể giúp tỷ lệ lao động không chính thức giảm 2,4 điểm phần trăm từ 68,5% xuống 66,1%.

Bên cạnh đó, nhờ các doanh nghiệp đăng ký chính thức có mức tăng trưởng hàng năm nhanh, số lượng lao động trong khu vực doanh nghiệp này cũng tăng đều đặn ở mức 2-3%/năm trong những năm gần đây. Việc doanh nghiệp tuân thủ đầy đủ Luật BHXH, Bộ Luật Lao động và các quy định khác liên quan đến việc tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động sẽ góp một phần đáng kể vào mục tiêu 60% dân số trong độ tuổi lao động có việc làm được tham gia BHXH như đã nêu trong Nghị quyết 21 của Bộ Chính trị và Nghị quyết 28 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng.

### **3.2. Hợp tác xã**

Theo Liên minh HTX Việt Nam (VCA) và Tổng Cục Thống kê, tính tới đầu năm 2020 cả nước là 24.204 có HTX, hơn 50 liên hiệp HTX và gần 100.000 tổ hợp tác. Tổng số thành viên trong các HTX hiện có là 5,94 triệu thành viên. Hiện có 179.938 lao động đang làm việc trong các HTX đang hoạt động có kết quả SXKD. Bình quân giai đoạn 2016-2019, mỗi HTX có khoảng 14 lao động, đăng ký 15,7 tỷ đồng vốn, tạo ra 6,3 tỷ đồng doanh thu và thu được 231 triệu đồng lợi nhuận trước thuế.

Theo quy định tại Điều 2 Luật Bảo hiểm Xã hội 2014 quy định về đối tượng tham gia BHXH bắt buộc, "*Người sử dụng lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc bao gồm... hợp tác xã, hộ kinh doanh cá thể, tổ hợp tác, tổ chức khác...*". Như vậy, HTX cũng là chủ thể thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc nếu có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động. Nói cách khác, toàn bộ 179,9 ngàn lao động hiện nay đều thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc.

Bên cạnh đó, 5,94 triệu thành viên của các HTX cũng là các đối tượng tiềm năng để tham gia BHXH. Tuy nhiên, hiện mới có khoảng một phần tư số HTX đăng ký tham gia BHXH và BHYT bắt buộc cho người lao động. Tỷ lệ tham gia bảo hiểm của người lao động thấp. Trong khi đó, số xã viên, thành viên HTX tham gia BHXH tự nguyện cũng còn hạn chế. Ví dụ, tại tỉnh Khánh Hòa có hơn 130 HTX, liên hiệp HTX và 300 tổ hợp tác đang hoạt động với tổng cộng hơn 51.400 thành viên. Tuy nhiên, số lượng thành viên tham gia BHXH chỉ khoảng 11.000 người. Tại tỉnh Thanh Hóa, giai đoạn 2016-2020, trung bình mỗi năm có 59 HTX được thành lập mới song số thành viên, người lao động tham gia BHXH tự nguyện cũng rất thấp, mới chỉ có hơn 40% số HTX đóng BHXH cho người lao động.

Thực trạng trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, chủ yếu là do điều kiện tài chính của HTX còn yếu kém. Tại nhiều HTX, người lao động đã lớn tuổi hoặc sắp đến tuổi nghỉ hưu. Trên thực tế, người lao động có thể tham gia HTX khi họ đã lớn tuổi. Nếu tham gia BHXH ở độ tuổi đó, họ sẽ không còn đủ số năm đóng



góp để đến hạn hưởng BHXH, vì vậy, họ không muốn tham gia hệ thống BHXH nữa do việc đóng BHXH không có ý nghĩa đối với họ. Đây là một vấn đề về quy định cần được giải quyết. Không ít HTX chỉ “ưu tiên” sử dụng lao động thời vụ với thời gian ngắn, trả lương theo ngày. Thu nhập của người lao động vì vậy mà không ổn định, bấp bênh. Bên cạnh đó, nhiều cán bộ quản lý HTX chưa nắm bắt hoặc hiểu rõ các quy định về BHXH, BHYT, bảo hiểm thất nghiệp. Việc thuê lao động thường chỉ thông qua hợp đồng bằng lời nói, không phải là hợp đồng lao động theo quy định. Chính những khó khăn đó khiến diện bao phủ BHXH trong khu vực HTX còn khoảng trống rất lớn. Do đó, lao động phi chính thức chiếm tỷ lệ áp đảo trong tổng số lao động thuộc khu vực HTX, kể cả tại các HTX được đăng ký chính thức theo Luật Hợp tác xã.

Tương tự như các doanh nghiệp, HTX là cơ sở kinh tế chính thức và nằm trong phạm vi điều chỉnh của Luật BHXH. Tuy nhiên, có những HTX không tham gia BHXH hoặc trốn tránh nghĩa vụ của mình theo quy định của Luật BHXH. Trong nhiều trường hợp, họ không đăng kí đầy đủ cho tất cả người lao động tham gia BHXH.

Nhằm thu hẹp lao động phi chính thức trong lĩnh vực kinh tế tập thể, cần có biện pháp thực thi mạnh mẽ nhằm yêu cầu các HTX thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ về BHXH bắt buộc đối với người lao động. Các luật hiện hành cũng cần được sửa đổi để có thêm nhiều đối tượng người lao động/thành viên HTX được đưa vào và trở thành đối tượng tham gia BHXH bắt buộc.

### **3.3. Hộ kinh doanh phi nông nghiệp**

Theo Nghị định 01/2021/NĐ-CP, hộ kinh doanh có thể được thành lập bởi một cá nhân hoặc các thành viên thuộc hộ gia đình. Hộ kinh doanh được đăng ký tại Ủy ban Nhân dân cấp huyện. Hộ kinh doanh không có tư cách pháp nhân.

Theo Tổng Cục Thống kê, tính đến cuối năm 2020 cả nước có trên 5,2 triệu hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp<sup>9</sup>. Tổng số lao động trong các hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp là 8,7 triệu người. Theo Tổng cục Thống kê, gần 70% hộ kinh doanh phi nông nghiệp không đăng ký với UBND cấp huyện. Theo Tổng cục Thuế, khoảng 1,7 triệu đối tượng đăng ký nộp thuế là hộ kinh doanh phi nông nghiệp. Nói cách khác, trên thực tế có khoảng 1,7 triệu hộ kinh doanh phi nông nghiệp đăng ký với chính quyền cấp huyện hoặc với các chi cục thuế<sup>10</sup>.

Ước tính có khoảng 5,2 triệu lao động làm việc trong 1,7 triệu hộ kinh doanh này. Hầu hết 5,2 triệu lao động không tham gia bảo hiểm xã hội. Còn lại khoảng 3,5 triệu hộ kinh doanh phi nông nghiệp không đăng ký với chính quyền cấp huyện và cơ quan thuế và gần như tất cả 3,5 triệu chủ hộ/người lao động của các hộ kinh doanh này cũng không tham gia bất kỳ chương trình BHXH nào, dù là bắt buộc hoặc tự nguyện.

9 “Niên Giám Thống kê 2020”, Tổng Cục Thống kê (2021).

10 Cần lưu ý rằng mặc dù các hộ kinh doanh này đã được đăng ký, họ vẫn được các nhà hoạch định chính sách, cơ quan quản lý và các nhà nghiên cứu ở Việt Nam coi hoặc phân loại vào “khu vực phi chính thức”. Dù đã đăng ký nhưng hộ kinh doanh vẫn không có địa vị pháp lý. Thực tế thì hộ kinh doanh không thể tham gia các giao dịch dân sự, không thể mở tài khoản ngân hàng, ký kết hợp đồng, thực hiện các thủ tục để bảo vệ tài sản trí tuệ dưới tên hộ. Chính phủ đang thực hiện một số hành động nhằm chính thức hóa các hộ kinh doanh phi nông nghiệp. Luật Hỗ trợ DNNVV cũng dành một phần quy định các biện pháp hỗ trợ chính thức hóa các hộ kinh doanh phi nông nghiệp.

**Hình 6: Số lượng hộ kinh doanh phi nông nghiệp và số lượng lao động năm 2020**



Nguồn: Tác giả xây dựng trên số liệu của Tổng Cục Thống kê và Tổng Cục Thuế (2021)

Mặc dù các hộ kinh doanh phi nông nghiệp đóng góp tới 30,4% vào GDP, tạo việc làm cho 8,7 triệu người tương đương với 18% dân số trong độ tuổi lao động có việc làm, khu vực này hầu như không đóng góp vào tỷ lệ bao phủ BHXH và do đó không góp phần làm giảm việc làm phi chính thức. Đây là một thực tế cần ghi nhận và phải được thay đổi.

Vì phần lớn các hộ kinh doanh phi nông nghiệp có quy mô nhỏ, thậm chí siêu nhỏ và đang ở mức tự cung tự cấp, các luật và quy định pháp luật áp dụng đối với họ nên đơn giản và không quá chặt chẽ để họ có thể tồn tại và duy trì hoạt động. Tuy nhiên, cũng có hàng trăm nghìn hộ kinh doanh phi nông nghiệp cần phải tuân thủ đầy đủ và chặt chẽ các quy định về lao động và BHXH do họ hoàn toàn có đủ năng lực tài chính để tham gia tham gia BHXH. Tổng Cục Thuế ước tính hiện có 102.095 hộ kinh doanh có doanh thu thường xuyên hơn 1 tỷ đồng/năm vào năm 2017. Nhiều hộ kinh doanh thậm chí có doanh thu vài trăm tỷ đồng/năm (Tổng Cục Thuế, 2018). Hiện nay, khoảng 1,7 triệu hộ kinh doanh đăng ký thuế hiện đang có doanh thu trên 100 triệu đồng 1 năm và đang thực hiện nghĩa vụ thuế. 1,7 triệu hộ kinh doanh này cũng phải tham gia BHXH bắt buộc. Các quy định pháp luật cần được sửa đổi để bắt buộc chủ hộ và người lao động của các hộ kinh doanh này là đối tượng tham gia BHXH bắt buộc.

Ở cấp thấp hơn, khoảng 3,5 triệu hộ kinh doanh phi nông nghiệp chưa đăng ký do doanh thu hàng năm của họ dưới ngưỡng phải đăng ký theo quy định của pháp luật. Nguyên nhân cũng là do chính quyền cấp huyện hoặc cơ quan thuế chưa thực hiện hiệu quả việc bắt buộc đăng ký đối với các hộ kinh doanh.

“

Theo quy định tại Khoản 3 Điều 2 Luật Bảo hiểm xã hội 2014 có quy định: “... 3. Người sử dụng lao động tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc bao gồm cơ quan nhà nước; doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh cá thể, tổ hợp tác, tổ chức khác và cá nhân có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động...”. Như vậy hộ kinh doanh cá thể được xác định là người sử dụng lao động. Do đó, nếu chủ hộ kinh doanh cá thể có hoạt động thuê mướn, sử dụng lao động theo HĐLĐ thì cả chủ hộ và người lao động đều thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc.

”

Nguyên tắc thực hiện nghĩa vụ BHXH song song cùng nghĩa vụ thuế cần được áp dụng đối với các hộ kinh doanh cá thể. Các quy định của pháp luật hiện hành cũng cần được sửa đổi để các chủ hộ kinh doanh phi nông nghiệp, các cá nhân khi đăng ký với cơ quan thuế sẽ đồng thời được tham gia BHXH bắt buộc.

Các quy định về yêu cầu tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động trong các hộ kinh doanh cũng cần được thực hiện chặt chẽ, nghiêm túc, đảm bảo các hộ kinh doanh sẽ thực hiện đúng các quy định pháp luật về BHXH bắt buộc áp dụng đối với người sử dụng lao động. Do đó, các chế độ BHXH cần được thiết kế cho các mức thu nhập khác nhau, có trợ cấp hoặc miễn giảm toàn bộ cho các đối tượng cụ thể.

Tuy nhiên, để làm được điều này, cần nỗ lực cải cách nhằm hình thành một hệ thống BHXH hợp lý và dễ dàng để các hộ kinh doanh có thể tham gia. Hệ thống BHXH phải có các sản phẩm, dịch vụ cũng như quyền hưởng được thiết kế phù hợp, có lợi cho tất cả các hộ kinh doanh cá thể. Ví dụ, các khoản đóng góp phải ở mức hợp lý và các lợi ích phải phù hợp với từng đối tượng người lao động cụ thể. Cần có những cải tiến về thủ tục tham gia BHXH, phương án chi trả, quyền lợi nhận được sao cho phù hợp với khả năng tài chính, nhân lực cũng như đặc thù của hộ kinh doanh. Việc áp dụng các quy định, quy trình về thủ tục tham gia, phương án chi trả, quyền lợi nhận được giống như đối với các tổ chức, doanh nghiệp có quy mô lớn hơn đối với hộ kinh doanh cá thể thực sự hạn chế sự tham gia của hộ kinh doanh cá thể. Đây là một trong những nguyên nhân khiến nhiều hộ kinh doanh cá thể chưa mặn mà với việc tham gia BHXH bắt buộc cho người lao động.

Do đó, việc cải tiến các sản phẩm và quy trình BHXH đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc mở rộng bao phủ BHXH tới 8,7 triệu lao động phi chính thức trong khu vực hộ kinh doanh cá thể.

### **3.4. Hộ nông nghiệp**

Hộ là đơn vị kinh tế cơ bản trong sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản ở Việt Nam. Tính đến ngày 1/7/2020, cả nước có 9,1 triệu hộ nông nghiệp được phân thành các ngành nông, lâm, ngư nghiệp. Các hộ nông nghiệp này tạo việc làm cho khoảng 13,05 triệu lao động và hầu hết các việc làm này là phi chính thức theo tiêu chí tham gia BHXH.

Trong những năm vừa qua, nhiều hộ đã mở rộng quy mô sản xuất và cải thiện đáng kể về doanh thu và năng lực kinh tế, tài chính. Tính tới năm 2020, 20.611 hộ đã phát triển thành quy mô trang trại, tức là có quy mô tương đối lớn và sử dụng nhiều lao động thường xuyên. Những hộ này đáng lẽ phải thuộc đối tượng tham gia BHXH bắt buộc.

### **3.5. Lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài**

Theo báo cáo của Cục Quản lý Lao động Ngoài nước, Bộ LĐTBXH, đến cuối năm 2019, có 650.000 lao động Việt Nam đang làm việc ở nước ngoài tại hơn 40 quốc gia và vùng lãnh thổ. Theo số liệu của Bảo hiểm xã hội Việt Nam, chỉ có 9.000 lao động, chiếm khoảng 1,4% tổng số lao động làm việc ở nước ngoài được tham gia BHXH bắt buộc của Việt Nam.

Thông thường, người lao động Việt Nam đóng góp vào hệ thống an sinh xã hội của quốc gia họ làm việc. Tuy nhiên, người lao động đi làm việc ở nước ngoài thường làm việc theo hợp đồng chỉ từ 3 đến 5 năm. Khi trở về Việt Nam, họ không còn đủ điều kiện nhận an sinh xã hội của nước sở tại, mà cũng không tham gia bất kỳ chương trình BHXH nào do không đóng góp khi đi làm việc ở nước ngoài. Đây

là một bài toán nan giải đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài. Nếu đóng góp cho cả chương trình BHXH Việt Nam và hệ thống an sinh xã hội của nước sở tại, người lao động sẽ phải thực hiện đóng BHXH hai lần.

Do đó, điều quan trọng là Chính phủ cần đàm phán và ký kết thỏa thuận với các nước tiếp nhận người lao động Việt Nam để người sử dụng lao động và người lao động không phải đóng góp hai lần. Việt Nam và Hàn Quốc đang đàm phán một thỏa thuận tương tự. Chính phủ cần xây dựng quy chế và sản phẩm BHXH để giúp người lao động Việt Nam tham gia chương trình BHXH Việt Nam chỉ để hưởng lương hưu trong lúc đang làm việc ở nước ngoài và cả những chương trình khác bảo hiểm sức khỏe, thương tật, thất nghiệp sau khi họ trở về.

### **3.6. Lao động tự làm có trình độ và kỹ năng cao, doanh nghiệp tư nhân, đối tác kinh doanh của nền tảng công nghệ, lao động tự do**

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế, thị trường lao động đã và đang xuất hiện nhóm lao động tự làm có trình độ chuyên môn cao. Họ làm việc với tư cách là nhà tư vấn, nhà thiết kế, freelancer cung cấp các dịch vụ trí tuệ, nghệ nhân, kỹ sư, kiến trúc sư, doanh nghiệp tư nhân, công nhân tay nghề cao, ca sĩ, nhà văn và nghệ sĩ, người lao động trong nền kinh tế số, kinh tế chia sẻ. Những người lao động này không làm việc theo hợp đồng lao động dài hạn với các cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp khác. Thay vào đó, họ làm việc theo các hợp đồng dịch vụ ngắn hạn dựa trên các nhiệm vụ cụ thể. Những lao động tự làm có kỹ năng và trình độ cao này có thể đăng ký hoặc không đăng ký với cơ quan thuế. Họ có thể hoàn thành hoặc chưa hoàn thành nghĩa vụ thuế của mình. Tuy nhiên, hầu hết các lao động tự làm đều không tham gia BHXH mặc dù năng lực và khả năng đóng BHXH của nhóm lao động này tương đối cao.

Đặc biệt, trong bối cảnh nền kinh tế số hóa và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, nền tảng số và công nghệ đã tạo ra nhiều cơ hội việc làm mới và cũng xóa nhòa ranh giới giữa công nhân, viên chức và lao động tự làm. Tại Việt Nam, hiện có hàng trăm ngàn lái xe công nghệ là taxi hay xe hai bánh, người giao hàng dựa trên các nền tảng, phát triển nội dung trên các nền tảng kỹ thuật số và kiếm tiền từ các nền tảng kỹ thuật số như YouTube, TikTok, bán hàng qua mạng dựa trên các nền tảng như Facebook, Zalo hay các trang mạng xã hội khác, làm thuê cho các đối tác nước ngoài hoàn toàn thông qua nền tảng trực tuyến, sử dụng tài sản của mình hoặc gia đình mình để kinh doanh trên cơ sở các nền tảng trực tuyến như Airbnb, Booking, phát triển ứng dụng (app) cho các hãng công nghệ như Apple (AppStore) hay Google (Google Play) hay mở các cửa hàng trực tuyến (shop) trên các trang thương mại điện tử như Shopee, Sendo, Tiki, Lazada, Alibaba hay Amazon... Với tốc độ chuyển đổi số và sự phát triển của nền kinh tế số như hiện nay, dự báo số lượng lao động tự làm trên nền tảng số tại Việt Nam có thể vượt > 1-1,5 triệu người trong vòng một thập kỷ tới.

Điểm đặc biệt của các lao động tự làm trên nền tảng số hóa này là các cá nhân kinh doanh đó không có mối quan hệ lao động với các hãng công nghệ hoặc doanh nghiệp sở hữu/vận hành nền tảng. Người lao động này trở thành đối tác kinh doanh hay là người lao động tự doanh trên một môi trường làm việc trực tuyến hoàn toàn hoặc một phần. Số lượng lao động tự làm đang tăng mạnh do sự gia tăng số lượng người lao động trẻ tuổi tham gia vào hình thức hợp tác kinh doanh này. Xu hướng chuyển từ công việc có quan hệ lao động sang tự làm dưới hình thức đối tác kinh doanh của các công ty hoạt động trên nền tảng ngày càng gia tăng.

Đáng lưu ý là một bộ phận của các lao động tự doanh này có thu nhập đáng kể nhưng không thực hiện các nghĩa vụ về thuế và BHXH. Các nỗ lực về yêu cầu một số nhóm trong đối tượng lao động tự làm có thu nhập cao thực hiện nghĩa vụ thuế phải được gắn đồng thời với nỗ lực bắt buộc các đối tượng này tham gia BHXH. Gần đây, cơ quan thuế đã tăng cường nỗ lực thúc đẩy các đối tác kinh doanh (lao động tự làm song phụ thuộc vào các công ty công nghệ) của các công ty hoạt động dựa trên nền tảng phải nộp thuế thu nhập cá nhân. Tuy nhiên, lĩnh vực bảo hiểm xã hội vẫn chưa có giải pháp nào để khuyến khích người lao động thuộc nhóm này tham gia bảo hiểm xã hội. Tương tự như vậy, những nỗ lực gần đây yêu cầu các nghệ sĩ hay những người lao động tự do khác có thu nhập cao khác nộp thuế chưa được đi kèm với việc bắt buộc các đối tượng này tham gia BHXH. Các luật và quy định hiện hành cần được sửa đổi, điều chỉnh để đảm bảo những người lao động này phải tham gia chương trình BHXH bắt buộc.

Vi vậy, các biện pháp buộc lao động tự làm phải nộp thuế phải được thực hiện song song với các biện pháp bắt buộc họ tham gia BHXH. Tham gia BHXH cũng có thể trở thành điều kiện có tính bắt buộc đối với các đối tác kinh doanh khi tham gia các quan hệ đối tác kinh doanh với các hãng công nghệ hoặc các hãng cung cấp nền tảng công nghệ cho các đối tác kinh doanh của họ. Công ty hoạt động dựa trên nền tảng công nghệ sẽ chịu trách nhiệm kiểm tra xem điều kiện này đã được đáp ứng hay chưa trước khi ký hợp đồng đối tác kinh doanh hay hợp tác kinh doanh. Nếu không, các hợp đồng đối tác kinh doanh sẽ bị coi là vô hiệu hoặc công ty dựa trên nền tảng công nghệ bị coi là vi phạm pháp luật nếu không đảm bảo được điều kiện về tham gia BHXH khi thiết lập quan hệ đối tác kinh doanh giữa công ty công nghệ và đối tác kinh doanh là người làm việc với công ty công nghệ.

Theo quy định hiện hành, các doanh nghiệp thương mại điện tử, cá nhân bán hàng trên Facebook, Zalo... nếu doanh thu bán hàng trên ngưỡng doanh thu chịu thuế (ngưỡng doanh thu quy định hiện hành là từ 100 triệu đồng/năm trở lên) có nghĩa vụ kê khai, nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân. Quy định này cần được mở rộng thêm nghĩa vụ tham gia BHXH.

Khi ký hợp đồng dịch vụ với doanh nghiệp đã đăng ký chính thức, cơ quan nhà nước, tổ chức quốc tế, tổ chức có tư cách pháp nhân tại Việt Nam, lao động tự làm phải cung cấp mã số BHXH còn hiệu lực và bằng chứng tham gia BHXH giống như họ phải cung cấp cho người sử dụng lao động mã số thuế thu nhập cá nhân. Những người lao động tự do, lao động tự làm có trách nhiệm duy trì mã số BHXH có hiệu lực qua các năm qua các mức đóng BHXH theo định kỳ của mình. Hợp đồng dịch vụ hoặc hợp đồng đối tác kinh doanh không có thông tin về mã số BHXH của lao động tự làm nên được xử lý giống như hợp đồng không có mã số thuế thu nhập cá nhân. Hợp đồng đó có thể bị coi là vô hiệu và các chi phí đã thanh toán theo hợp đồng có thể không đủ điều kiện để được coi là chi phí hợp lý, hợp lệ để được khấu trừ thuế.

Những người lao động tự làm khác cũng được khuyến khích tham gia BHXH xã hội. Tùy theo mức thu nhập, họ có thể đóng góp toàn bộ hoặc được Nhà nước hỗ trợ đóng góp một phần BHXH (trợ cấp).

### **3.7. Lao động tự do khác, freelancer, người giúp việc gia đình và nhân viên có trình độ kỹ năng thấp**

Ngoài các công việc theo tình trạng việc làm như đã mô tả ở trên, tại Việt Nam còn có một số lượng lớn người lao động tự do, lao động tự làm và nhân viên có trình độ kỹ năng thấp. Họ chiếm tỷ lệ lớn trong nhóm lao động phi chính thức ở Việt Nam. Họ có thể là công nhân xây dựng, người bán hàng rong, chủ doanh nghiệp siêu nhỏ, công nhân vệ sinh và người giúp việc gia đình. Ước tính đến năm 2020, số lượng lao động thuộc nhóm này là khoảng 7,4 triệu người, chiếm khoảng 15,3% lực lượng lao động trong độ tuổi tham gia BHXH.

Đây là nhóm lao động phi chính thức cần được sự hỗ trợ nhằm tiếp cận BHXH. Nhóm lao động này có đặc điểm là không có thu nhập hoặc thu nhập không ổn định hoặc thu nhập thấp hơn. Sản phẩm BHXH dành cho nhóm lao động tự làm này cũng cần được thiết kế để phù hợp với năng lực, kế hoạch và cách thức chi trả hoặc đồng chi trả của họ.





## CHƯƠNG 2

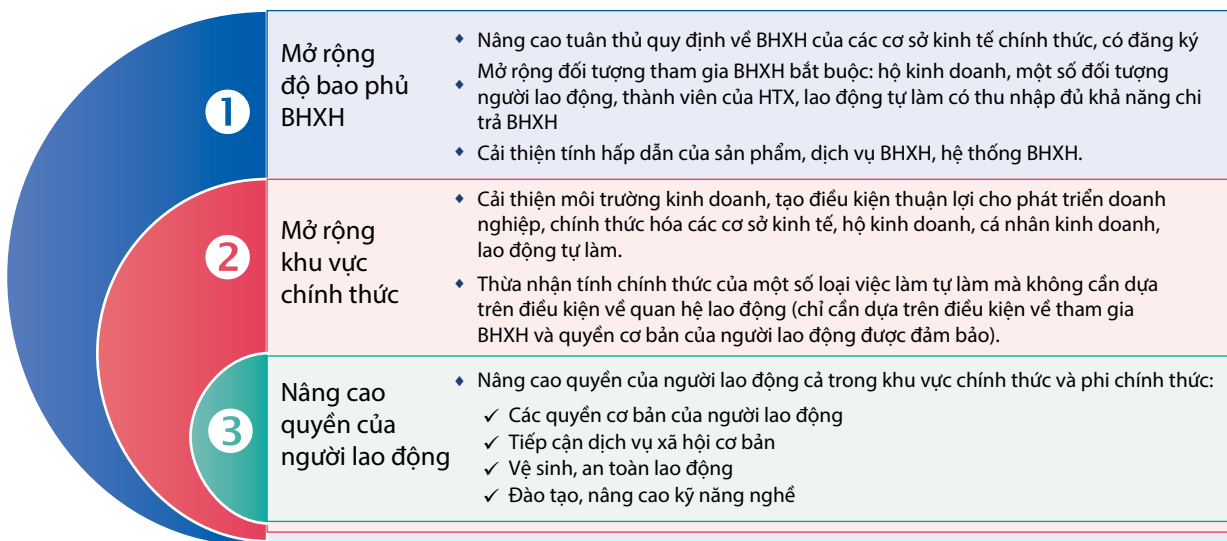
**MỞ RỘNG VIỆC LÀM  
CHÍNH THỨC TẠI VIỆT NAM**

## I. PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN TỔNG THỂ VÀ CÁC NGUYÊN TẮC NỀN TẢNG

Đổi mới tư duy về phương pháp tiếp cận và các nguyên tắc mang tính nền tảng nhằm nâng cao tính chính thức có ý nghĩa đặc biệt quan trọng để đạt được mục tiêu về mở rộng lao động chính thức tại Việt Nam. Mở rộng lao động chính thức cần được thực hiện đồng thời bằng phương pháp tiếp cận tổng thể trong đó nhấn mạnh các chính sách và biện pháp nhằm mở rộng độ bao phủ BHXH, đồng thời mở rộng khu vực kinh tế chính thức song song với việc bảo vệ và nâng cao quyền của người lao động mà không phụ thuộc vào việc họ có có quan hệ lao động hay không.

Phương pháp tiếp cận tổng thể như vậy đòi hỏi phải mở rộng độ bao phủ BHXH bằng các biện pháp như bổ sung thêm đối tượng lao động/cơ sở kinh tế thuộc diện phải tham gia BHXH bắt buộc, nâng cao tính hấp dẫn của các sản phẩm, dịch vụ và hệ thống BHXH, bao gồm tăng cường các quyền lợi hiện có và đưa vào những quyền lợi mới (chẳng hạn như quyền lợi dành cho gia đình/trẻ em), và cải thiện mức độ tuân thủ pháp luật và các quy định liên quan đến bảo hiểm xã hội của các cơ sở kinh tế và doanh nghiệp đã đăng ký.

**Hình 7: Nâng cao tính chính thức và thu hẹp lao động phi chính thức ở Việt Nam**



Nguồn: Lê Duy Bình và đồng nghiệp (2022)

Trọng tâm của phương pháp tiếp cận đối với việc làm phi chính thức cũng cần được thay đổi bằng cách tập trung vào việc thu hút lao động phi chính thức tham gia BHXH hơn là tập trung vào việc họ có hợp đồng lao động hay có quan hệ lao động. Những người này có thể trở thành lao động chính thức trong khu vực phi chính thức. Nói cách khác, trong ngắn hạn, cần chú trọng tới cả các biện pháp chính thức hóa lao động phi chính thức bằng biện pháp tham gia BHXH và bảo vệ quyền của người lao động mà không cần phải chuyển người lao động vào khu vực kinh tế chính thức. Không cần đặt vấn đề là phải có quan hệ lao động làm điều kiện tiên quyết để chính thức hóa lao động phi chính thức.

Song song với đó và trong trung và dài hạn, cần sửa đổi các chính sách và quy định để khuyến khích và tạo điều kiện cho các bên tham gia khu vực phi chính thức dần dần bắt đầu hành xử giống như một chủ thể trong khu vực chính thức hay là các doanh nghiệp được đăng ký, ví dụ như các doanh nghiệp gia đình bắt đầu duy trì sổ sách kế toán, quản lý tài khoản chặt chẽ, đăng ký kinh doanh, đóng bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với thành viên hộ gia đình và người lao động.



Phương pháp tiếp cận tổng thể cũng yêu cầu cần phải triển khai và thực thi các chính sách và hành động để mở rộng khu vực chính thức. Có thể đạt được mục tiêu này bằng cách tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho sự phát triển và tăng trưởng của doanh nghiệp đã đăng ký, đăng ký (chính thức hóa) các cơ sở kinh tế, hộ gia đình, hộ kinh doanh, lao động tự do hoặc lao động tự làm. Ngoài ra cũng nên thừa nhận tính chính thức của một số công việc hoặc tình trạng việc làm mà không (hoặc không bao giờ) sẽ có hợp đồng lao động (thay vào đó, chỉ cần dựa trên tiêu chí tham gia bảo hiểm xã hội và các quyền cơ bản được tôn trọng của người lao động).

Và cuối cùng, cần thúc đẩy các chính sách và hành động nhằm nâng cao quyền của người lao động, cho dù họ làm việc trong khu vực phi chính thức hay chính thức. Nâng cao quyền của tất cả phụ nữ và nam giới trong môi trường việc làm, ví dụ như các quyền cơ bản của người lao động, quyền tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, an toàn vệ sinh lao động, và dạy nghề đều có ý nghĩa quan trọng trong việc cải thiện việc làm chính thức cho người lao động.

## II. MỞ RỘNG VIỆC LÀM CHÍNH THỨC BẰNG CÁCH MỞ RỘNG ĐỘ BAO PHỦ CỦA BẢO HIỂM XÃ HỘI

### 1. Cần có các biện pháp có tính hệ thống và đổi mới tư duy để cải thiện hệ thống bảo hiểm xã hội

Mở rộng việc làm chính thức tỷ lệ thuận với mở rộng độ bao phủ của bảo hiểm xã hội. Để đạt được mục tiêu tổng thể là số người lao động trong độ tuổi tham gia BHXH đạt 45% vào năm 2025 và 60% vào năm 2030, mức độ tham gia BHXH của các đối tượng lao động theo vị trí việc làm phải đạt được các mức mục tiêu cụ thể như mô tả trong bảng sau:

**Bảng 2: Mục tiêu về bao phủ BHXH theo từng nhóm lao động để đạt mục tiêu tổng thể theo Nghị quyết 28 (%)**

	2020	2025	2030
Lao động trong biên chế, hưởng lương NSNN	100%	100%	100%
Lao động trong các doanh nghiệp đăng ký chính thức	88%	93,5%	100%
Lao động trong các HTX	22%	37%	70%
Hộ kinh doanh phi nông nghiệp	6%	23%	50%
Lao động trên nền tảng công nghệ hoặc tự làm trình độ và kỹ năng nghề cao	2%	100%	100%
Lao động đi làm việc tại nước ngoài	1%	16%	30%
LĐ tại các hộ nông lâm ngư nghiệp, giúp việc hộ gia đình và lao động tự do khác	5%	10%	20%

*Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên cơ sở dữ liệu thu thập từ TCTK, Bộ LĐTBXH, BHXHVN và các nguồn khác*

Bảo hiểm xã hội là trụ cột của an sinh xã hội. BHXH ngoài quyền lợi thì còn là trách nhiệm của người lao động đối với chính bản thân mình cũng như đối với bên thứ ba và đối với xã hội. Do vậy, tương tự như nghĩa vụ thuế, BHXH cần được coi là yêu cầu bắt buộc đối với người lao động và người sử dụng lao động. Việc tham gia BHXH cần được coi là yếu tố bắt buộc với bất kỳ người lao động nào khi có thu nhập và có đủ khả năng chi trả. Những người có thu nhập thì sẽ cần thực hiện nghĩa vụ tham gia BHXH

song song cùng với nghĩa vụ thuế. Song song với yêu cầu đó, cần cải thiện hệ thống an sinh xã hội để hệ thống này trở nên hấp dẫn và có ý nghĩa đối với người lao động và người sử dụng lao động

Đối với nhiều công việc hoặc tình trạng việc làm, cần điều chỉnh các quy định pháp luật để đảm bảo rằng việc tham gia bảo hiểm xã hội sẽ trở thành điều kiện tiên quyết trước khi ký kết hợp đồng dịch vụ, hợp đồng tư vấn hoặc hợp đồng hợp tác kinh doanh. Nguyên tắc này cần được áp dụng, đặc biệt là đối với nhóm người lao động có thu nhập đủ khả năng chi trả BHXH hoặc đồng chi trả cho BHXH. Đối với lao động tự làm, đặc biệt là những lao động tự do phụ thuộc vào các công ty công nghệ hay hoạt động dựa trên nền tảng công nghệ, lao động có trình độ kỹ năng, việc tham gia BHXH là điều kiện bắt buộc phải đáp ứng để đủ điều kiện ký kết hợp đồng dịch vụ, hợp đồng thuê ngoài, hợp đồng tư vấn hoặc hợp đồng đối tác kinh doanh không phân biệt hợp đồng đó là ngắn hay dài hạn. Đối với các doanh nghiệp hoặc tổ chức thuê lao động thông qua hợp đồng dịch vụ, hợp đồng thuê ngoài, hợp đồng tư vấn, hợp đồng đối tác kinh doanh, cần sửa đổi các quy định để đảm bảo rằng hợp đồng đó sẽ bị coi là vô hiệu và các chi phí đã thanh toán theo hợp đồng sẽ không đủ điều kiện để được coi là chi phí hợp lý, hợp lệ để được khấu trừ thuế trong trường hợp người lao động, hay đối tác kinh doanh là cá nhân ký hợp đồng không cung cấp mã số BHXH để ghi trong hợp đồng (giống như yêu cầu hợp đồng phải ghi mã số thuế thu nhập cá nhân như hiện nay).

Đồng thời, cần đổi mới tư duy của BHXH để cải tổ các hệ thống BHXH bắt buộc và tự nguyện hiện nay. Cách tiếp cận của BHXH tiếp tục cần được đẩy mạnh theo hướng phục vụ tốt hơn cho người tham gia BHXH (bao gồm cả người lao động và người sử dụng lao động) với các sản phẩm, chế độ lợi ích phù hợp hơn, hấp dẫn hơn và đa dạng hơn. Thay đổi tư duy, đổi mới và cải tiến sản phẩm/dịch vụ BHXH, cung cấp dịch vụ, chế độ BHXH, sẽ là nền tảng thiết yếu để mở rộng phạm vi đối tượng tham gia BHXH bắt buộc và tự nguyện.

Các nỗ lực giữ người đã tham gia tiếp tục tham gia, hạn chế lượng người rời bỏ hệ thống BHXH có ý nghĩa quan trọng tương đương với việc thu hút người lao động và người sử dụng lao động mới tham gia. Việc giảm số lượng lao động rời bỏ hệ thống không chỉ đến từ những thay đổi về quy định pháp luật mà còn đến từ các biện pháp nhằm nâng cao lợi ích, chế độ thụ hưởng, tính hấp dẫn của các hình thức BHXH bắt buộc và tự nguyện dành cho người lao động.

Các đối tượng có thu nhập thấp, đối tượng bảo trợ xã hội, lao động tự làm thu nhập thấp tiếp tục được Nhà nước hỗ trợ để tham gia BHXH bắt buộc và tự nguyện. Điều này góp phần đóng góp cho việc mở rộng diện tham gia BHXH, nâng cao tính chính thức của những người lao động tự làm và giúp họ tham gia thị trường lao động với vị thế được bảo vệ tốt hơn bởi lưới an sinh xã hội.

Sức hấp dẫn của hệ thống BHXH thường đến từ mối quan hệ tương tác giữa quyền lợi và mức đóng. Do đó, Chính phủ cần xây dựng xây dựng các chính sách để đảm bảo rằng việc đưa ra các quyền lợi mới và tốt hơn sẽ không kéo theo sự gia tăng đáng kể mức đóng để tài trợ cho các quyền lợi đó. Các chương trình được thiết kế để Chính phủ hỗ trợ cho các nhóm lao động khác nhau ở Việt Nam cần tính đến vấn đề này để hệ thống bảo hiểm xã hội trở nên thực sự hấp dẫn.

Mở rộng lao động chính thức, mở rộng BHXH còn đòi hỏi sự vào cuộc của các luật khác như Luật Thuế, Luật Doanh nghiệp và một số luật chuyên ngành khác. Cách thức tiếp cận để mở rộng lao động chính thức do vậy cần theo phương pháp tiếp cận và nguyên tắc mang tính hệ thống cũng như cần có sự vào cuộc của nhiều bộ, ngành song song với việc sửa đổi các văn bản pháp luật của nhiều ngành khác. Điều này không chỉ được giải quyết thông qua các luật và quy định như Bộ luật Lao động, Luật Bảo hiểm Xã hội hay Luật Việc làm.

## 2. Các biện pháp về pháp luật và thủ tục hành chính

Bên cạnh đó, cần tiếp tục nỗ lực tăng cường thực thi Luật Bảo hiểm Xã hội để nâng cao tính tuân thủ của các đối tượng phải tham gia và sẽ phải tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc theo quy định hiện hành. Các biện pháp truyền thông cho công chúng hiệu quả hơn để khuyến khích người sử dụng lao động và người lao động tham gia bảo hiểm xã hội cũng có thể góp phần nâng cao độ bao phủ về BHXH.

Trên nguyên tắc người lao động và người sử dụng lao động có quyền lợi và trách nhiệm tham gia BHXH như trách nhiệm đối với thuế, người lao động và người sử dụng lao động sẽ thực hiện quyền lợi và trách nhiệm tham gia BHXH đồng thời với nghĩa vụ thuế.

Như vậy, những người có thu nhập và có khả năng chi trả (tiêu chí sẽ được xác định cụ thể) trên cơ sở ngưỡng thu nhập chịu thuế thu nhập hiện nay, sẽ trở thành đối tượng phải tham gia BHXH bắt buộc. Dựa trên nguyên tắc này, cũng cần sửa đổi các luật hiện hành để tiêu chí đủ điều kiện tham gia các chương trình BHXH bắt buộc sẽ bao gồm nhiều loại hình người lao động và vị thế việc làm hơn.

Các luật và quy định hiện hành cần được sửa đổi để bao gồm nguyên tắc quy định tham gia BHXH là điều kiện bắt buộc để tham gia thị trường lao động, đặc biệt là đối với các đối tượng như lao động tự làm có trình độ kỹ năng cao, lao động tự làm (có ngưỡng phân loại các đối tượng có khả năng tham gia bảo hiểm xã hội), các đối tượng tham gia nền kinh tế chia sẻ, kinh tế số mà không có hợp đồng lao động, đối tác kinh doanh của các công ty hoạt động dựa trên nền tảng. Các quy định pháp luật sẽ được điều chỉnh theo hướng những người lao động tự làm hay đối tác kinh doanh của các hãng công nghệ phải cung cấp được số BHXH có hiệu lực và hiện trạng đang tham gia BHXH khi ký hợp đồng công việc ngắn hạn, hợp đồng chuyên gia, hợp đồng biểu diễn, hợp đồng đối tác kinh doanh, đặc biệt là khi ký hợp đồng với các cơ quan Nhà nước, các doanh nghiệp được đăng ký chính thức, các doanh nghiệp dựa trên nền tảng và các hộ kinh doanh cá thể có đăng ký chính thức.

Luật Thuế, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Hợp đồng và các quy định liên quan về hợp đồng cần được điều chỉnh để gắn công tác quản lý thuế với quản lý bảo hiểm xã hội.

Cần sửa đổi Luật Doanh nghiệp và các luật thuế liên quan để cải cách hình thức pháp lý của “doanh nghiệp tư nhân” như đang được quy định hiện nay để phản ánh chính xác hơn bản chất của “doanh nghiệp một chủ” (hoặc “doanh nghiệp cá thể”) của loại hình doanh nghiệp này. Các luật khác về quản lý thuế áp dụng cho loại hình doanh nghiệp này cũng sẽ cần được cải cách để giảm chi phí tuân thủ pháp lý và thuế áp dụng cho các doanh nghiệp có hình thức pháp lý này. Nếu thực hiện được, đây sẽ là động lực to lớn để khuyến khích các hộ kinh doanh đăng ký doanh nghiệp cá thể theo Luật Doanh nghiệp, tạo điều kiện cho việc chính thức hóa lĩnh vực kinh doanh quan trọng này. Điều này sẽ tạo nền tảng cực kỳ quan trọng và môi trường thuận lợi cho việc mở rộng việc làm chính thức trong lĩnh vực hộ kinh doanh.

Ngoài ra, một yếu tố quan trọng để mở rộng việc làm chính thức là tạo môi trường kinh tế thuận lợi để thúc đẩy các doanh nghiệp thuộc khu vực chính thức (hiện đang đóng BHXH bắt buộc cho người lao động của họ) phát triển và khuyến khích ngày càng có nhiều hơn các doanh nghiệp mới được thành lập và đăng ký kinh doanh. Do đó, cần đẩy mạnh cải cách môi trường kinh doanh để tạo điều kiện dễ dàng hơn cho các cá nhân, hộ gia đình, lao động tự làm, lao động tự do đăng ký với cơ quan quản lý hoặc đăng ký hoạt động kinh doanh của mình. Một môi trường kinh doanh thuận lợi, chi phí thấp, minh bạch với các thủ tục hành chính đơn giản sẽ khuyến khích những người lao động và các chủ thể phi chính thức này chính thức hóa thông qua hình thức đăng ký với các cơ quan chính quyền.

Chính phủ đặt mục tiêu đến năm 2030 có 1,5 triệu doanh nghiệp đăng ký chính thức. Mục tiêu này cần được hỗ trợ bởi một loạt các chính sách và quy định nhằm duy trì tốc độ tăng số lượng doanh nghiệp đăng ký kinh doanh hiện hành (các doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp), đồng thời nâng cao tỷ lệ tồn tại của các doanh nghiệp đăng ký chính thức. Mục tiêu này, nếu đạt được, sẽ là một động lực lớn cho việc mở rộng khu vực kinh doanh chính thức ở Việt Nam, từ đó sẽ hỗ trợ tích cực cho việc mở rộng việc làm chính thức trong nước.

### 3. Giải pháp thị trường và kỹ thuật

Điều hết sức quan trọng là phải tiếp tục đổi mới, đa dạng hóa các sản phẩm, dịch vụ BHXH bắt buộc và tự nguyện để phù hợp, thuận tiện, hấp dẫn hơn về phương án chi trả, phương thức chi trả, khả năng chi trả, mức hưởng và quyền lợi được hưởng. Một trong những yếu tố chủ chốt để mở rộng độ bao phủ BHXH là làm cho hệ thống hấp dẫn đối với người tham gia BHXH (người lao động và người sử dụng lao động), kể cả đối tượng tham gia BHXH bắt buộc và tự nguyện. Một cách để cải thiện tính hấp dẫn của hệ thống là giảm thời gian đóng BHXH bắt buộc tối thiểu để được hưởng lương hưu (hiện tại là 20 năm) và đưa hệ thống đến gần hơn với các tiêu chuẩn lao động quốc tế (ILS). Việc đưa vào áp dụng các quyền lợi mới như quyền lợi dành cho gia đình sẽ giúp gia tăng tính hấp dẫn của hệ thống. Quyền lợi dành cho gia đình có thể giúp giảm thiểu tình trạng rút tiền BHXH một lần đồng thời đưa hệ thống an sinh xã hội Việt Nam tiệm cận gần hơn với các tiêu chuẩn ILS<sup>11</sup>.

Đầu tư hoàn thiện công nghệ, hạ tầng kỹ thuật phục vụ công tác quản lý tài khoản BHXH của người tham gia BHXH. Cải thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật sẽ giúp tăng cường tính minh bạch, giúp người tham gia tiếp cận sổ BHXH điện tử và nhận được thông báo ngay lập tức về tài khoản đóng, hưởng. Đối với những người tham gia BHXH, đặc biệt là tham gia theo hình thức tự nguyện, việc tiếp cận nhanh chóng và thuận tiện với các thông tin cập nhật về tài khoản BHXH này có ý nghĩa quan trọng đối với quyết định họ tham gia BHXH và duy trì việc tham gia trong thời gian lâu dài.

Thể chế hóa cơ chế phối hợp giữa cơ quan thuế và cơ quan BHXH trong giám sát công tác phát triển đối tượng tham gia BHXH. Gắn công tác quản lý thuế với công tác quản lý về BHXH. Cần đầu tư tích cực hơn nữa vào nâng cấp công nghệ để thúc đẩy chia sẻ thông tin giữa các cơ quan, tổ chức. Ví dụ như việc chia sẻ thông tin xuyên suốt giữa Cơ quan đăng ký kinh doanh, Tổng cục thuế và BHXH Việt Nam có thể là một yếu tố quan trọng nâng cao chất lượng và mức độ tuân thủ.

Cơ sở Dữ liệu Dân cư đã được triển khai và đưa vào sử dụng. Có thể sử dụng cơ sở dữ liệu này bằng cách liên kết mã số công dân với mã số bảo hiểm xã hội và mã số thuế thu nhập cá nhân, từ đó tăng cường tính tuân thủ. Điều này cũng góp phần tạo thuận lợi và dễ dàng hơn cho các thủ tục liên quan đến việc tham gia BHXH, các khoản chi trả, nhận quyền lợi và trợ cấp.

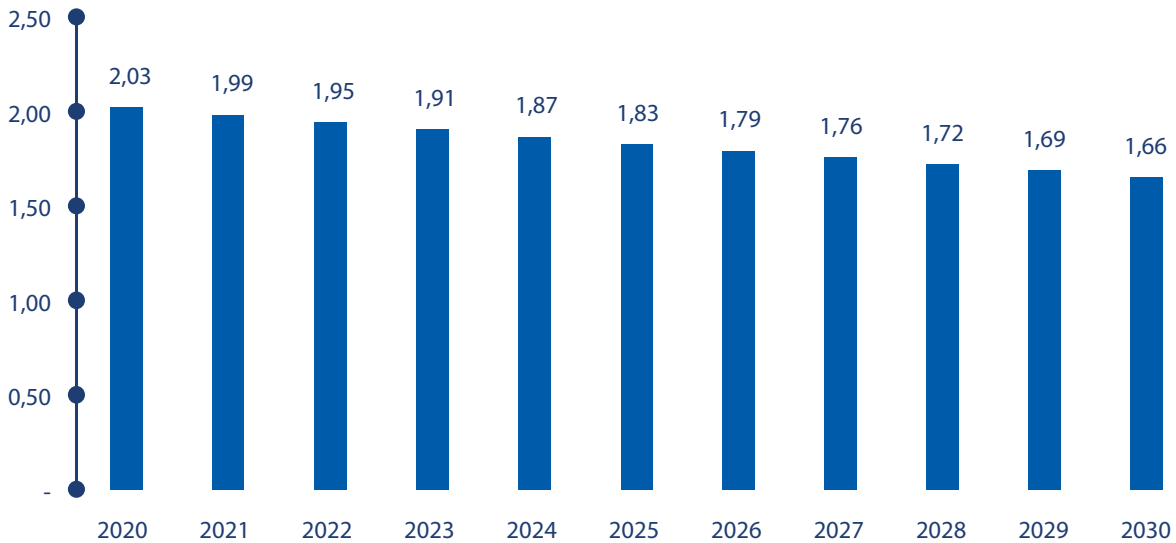
## III. TĂNG CƯỜNG VIỆC LÀM CHÍNH THỨC BẰNG CÁCH MỞ RỘNG KHU VỰC CHÍNH THỨC VÀ CHÍNH THỨC HÓA CÁC CƠ SỞ KINH TẾ

Việt Nam đang thực hiện nhiều nỗ lực để cải cách khu vực công. Số lượng biên chế hưởng lương từ ngân sách nhà nước, bao gồm đối tượng công chức, người lao động trong các cơ quan công lập dự kiến sẽ bị cắt giảm. Theo Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khóa XII, số lượng biên chế sự nghiệp hưởng lương từ ngân sách nhà nước giảm 10% (so với 2021) và tiếp tục giảm

<sup>11</sup> Quyền lợi dành cho gia đình hiện là một trong hai biện pháp duy nhất được áp dụng trong C102 mà không có trong Hệ thống Bảo hiểm Xã hội Bắt buộc của Việt Nam

10% vào năm 2030 (so với năm 2025). Với những mục tiêu này, ước tính số lượng lao động trong khu vực công sẽ giảm xuống còn 1,83 triệu người vào năm 2025 và sau đó là 1,66 triệu người vào năm 2030.

**Hình 8: Lao động trong các cơ quan công lập đến năm 2030 (triệu người)**



*Nguồn: Niên giám thống kê 2020, TCTK (2021), Nghị quyết số 19-NQ/TW của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương khóa XII và tính toán của tác giả*

Quá trình tinh giản biên chế đồng nghĩa với việc giảm số lượng việc làm chính thức trong khu vực công. Như vậy việc mở rộng khu vực chính thức của nền kinh tế sẽ phụ thuộc nhiều vào sự mở rộng của khu vực kinh tế chính thức của các doanh nghiệp, HTX và nâng cao tính chính thức của hộ kinh doanh và các cá nhân kinh doanh.

Do đó, để tăng cường việc làm chính thức, cần mở rộng số lượng các doanh nghiệp đã đăng ký chính thức cũng như khuyến khích các hộ kinh doanh và đơn vị sản xuất kinh doanh chuyển sang khu vực chính thức. Các hoạt động tổng thể về cơ cấu lại nền kinh tế và quá trình hội nhập kinh tế quốc tế sẽ thúc đẩy thực hiện mục tiêu này.

### **1. Thúc đẩy hình thành các doanh nghiệp và hợp tác xã trong khu vực chính thức**

Khuyến khích doanh nghiệp và hợp tác xã đăng ký chính thức, góp phần thu hẹp phạm vi khu vực kinh tế phi chính thức và tăng số lượng việc làm chính thức. Trên thực tế, các chính sách thúc đẩy khởi nghiệp, phát triển doanh nghiệp, phát triển DNNVV đã đóng góp quan trọng vào mục tiêu này.

Trong ba thập kỷ qua, hoạt động khởi nghiệp và phát triển sản xuất kinh doanh đã góp phần tăng đáng kể số lượng việc làm cho người lao động trong khu vực chính thức. Cụ thể, đến năm 2020, các doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước có đăng ký chính thức tạo ra khoảng 8,8 triệu việc làm trong khi các doanh nghiệp FDI tạo ra 4,5 triệu việc làm<sup>12</sup>. Tất cả những công việc này được coi là thuộc khu vực chính thức và thuộc đối tượng tuân thủ quy định về tham gia BHXH bắt buộc.

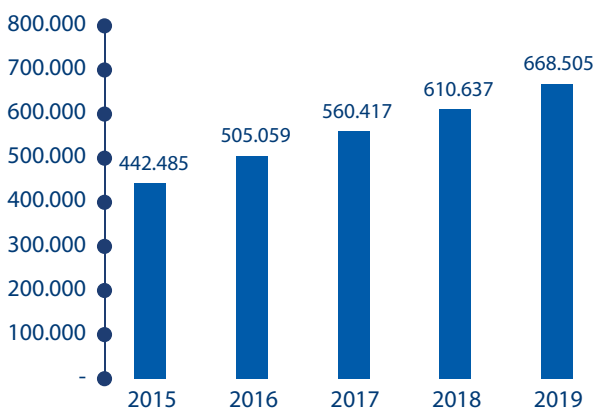
<sup>12</sup> “Niên Giám Thống kê 2020”, Tổng Cục Thống kê (2021).

*Luật Doanh nghiệp* ban hành vào năm 1999 đặt tiền đề cho quá trình phát triển mạnh mẽ của các doanh nghiệp tư nhân trong nước và khơi dậy tinh thần khởi nghiệp của người dân Việt Nam. Luật bảo vệ quyền tự do kinh doanh của người dân, chính thức bảo vệ cho các doanh nghiệp tư nhân và quyền tư hữu của doanh nghiệp. *Luật Doanh nghiệp 1999* bao gồm một số cải cách chưa từng có tiền lệ về môi trường kinh doanh, góp phần tinh giản đáng kể các thủ tục hành chính về thành lập doanh nghiệp, gỡ bỏ các rào cản gia nhập thị trường, thúc đẩy đổi mới tư duy trong các cơ quan thuộc Chính phủ, các Bộ, ngành, chính quyền địa phương nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp tư nhân phát triển. Ngay sau khi *Luật Doanh nghiệp 1999* được ban hành, số lượng doanh nghiệp đăng ký kinh doanh hàng năm đã tăng nhanh. Doanh nghiệp Việt Nam đã đầu tư cho nền kinh tế hàng trăm tỷ USD thông qua các doanh nghiệp được đăng ký kinh doanh theo quy định của *Luật Doanh nghiệp*.

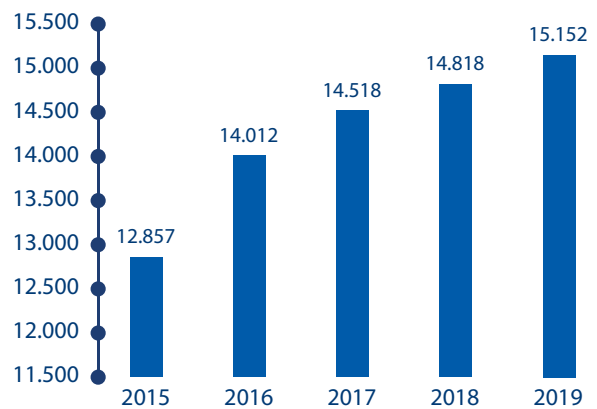
Số lượng doanh nghiệp được đăng ký chính thức tăng mạnh mẽ từ khoảng 14.500 doanh nghiệp tư nhân được thành lập vào năm 2000 lên tới khoảng 442.500 doanh nghiệp đang hoạt động vào năm 2015 và 668.500 doanh nghiệp đang hoạt động vào năm 2019<sup>13</sup>. Trong số đó, có những doanh nghiệp đã phát triển từ mô hình hộ kinh doanh.

Việc làm do các doanh nghiệp mang lại đã giúp hàng triệu người lao động chuyển đổi từ khu vực việc làm phi chính thức sang khu vực chính thức và có cơ hội chuyển đổi từ các công việc thu nhập thấp trong lĩnh vực nông nghiệp sang các công việc có năng suất và thu nhập cao hơn. Bên cạnh đó, sự phát triển của khu vực doanh nghiệp và mở rộng việc làm chính thức cũng góp phần quan trọng vào việc mở rộng diện bao phủ BHXH. Số lao động trong các doanh nghiệp chính thức đã tăng mạnh trong những năm gần đây từ khoảng 12,85 triệu người vào năm 2015 lên tới 15,1 triệu người vào năm 2019.

**Hình 9: Số doanh nghiệp được đăng ký chính thức đang hoạt động (doanh nghiệp)**



**Hình 10: Số LĐ trong các doanh nghiệp đăng ký chính thức đang hoạt động (ngàn người)**

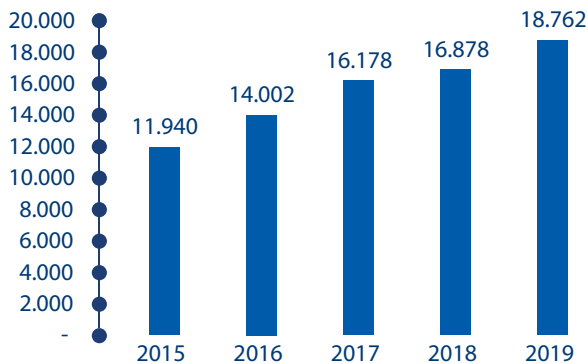


Nguồn: Niên giám Thống kê 2020, Tổng Cục Thống kê (2021).

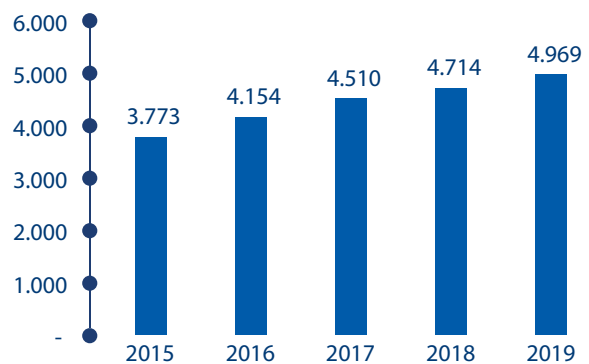
Các chính sách thu hút đầu tư nước ngoài cũng đóng góp mạnh mẽ cho việc mở rộng lao động chính thức và qua đó thu hẹp lao động phi chính thức tại Việt Nam. Với nhóm doanh nghiệp đăng ký chính thức, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đóng vai trò ngày càng quan trọng hơn và là một trong những nguồn cung quan trọng về việc làm chính thức.

13 Bộ Kế hoạch và Đầu tư, “Sách Trắng Doanh nghiệp Việt Nam năm 2021” (2021)

**Hình 11: Số doanh nghiệp FDI được đăng ký chính thức đang hoạt động (doanh nghiệp)**



**Hình 12: Số LĐ trong các doanh nghiệp FDI đăng ký chính thức đang hoạt động (ngàn người)**

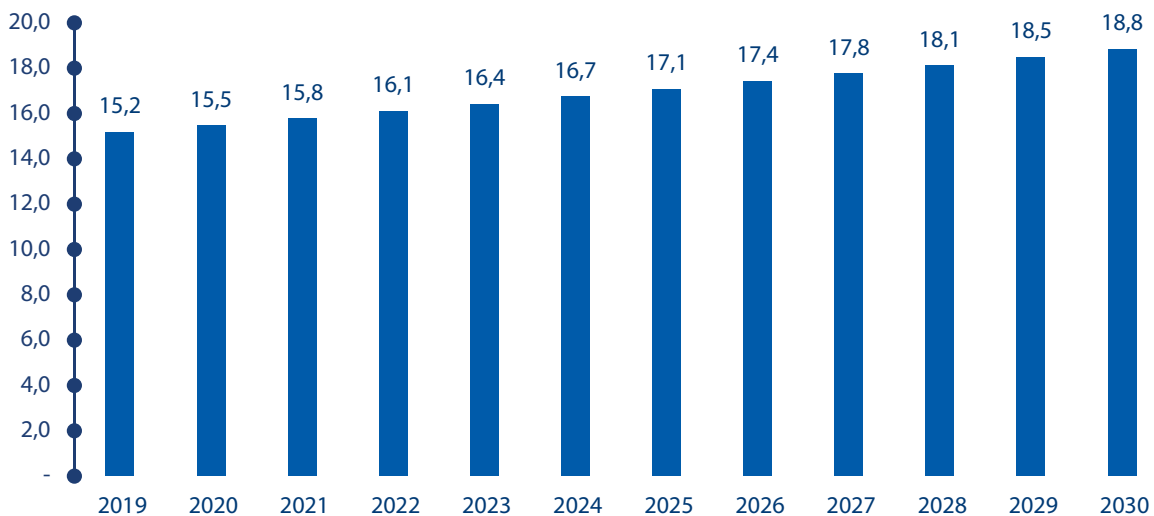


Nguồn: Niên giám Thống kê 2020, Tổng Cục Thống kê (2021).

Tính đến cuối năm 2019, cả nước có gần 18.700 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, bao gồm 30.827 dự án FDI với tổng vốn đăng ký đạt xấp xỉ 363 tỷ USD. Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hiện đang tạo ra 4,97 triệu việc làm trong khu vực chính thức. Số lượng việc làm mà các doanh nghiệp FDI tạo ra sẽ còn tăng hơn nữa trong bối cảnh Việt Nam tiếp tục đẩy mạnh các nỗ lực thu hút đầu tư nước ngoài và với việc hội nhập ngày càng sâu rộng của nền kinh tế Việt Nam với nền kinh tế quốc tế thông qua các hiệp định thương mại và đầu tư được ký kết trong những năm vừa qua.

Bên cạnh đó, tổng số HTX đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh do Tổng Cục Thống kê điều tra, cập nhật tại thời điểm 31/12/2019 trên phạm vi cả nước là 14.388 HTX, với 179.938 lao động và thu hút 5,94 triệu thành viên<sup>14</sup>.

**Hình 13: Dự báo số LĐ trong các doanh nghiệp được đăng ký chính thức đến năm 2030 (triệu người)**



Nguồn: Niên giám Thống kê 2020, Tổng Cục Thống kê (2021) và tính toán của chuyên gia.

Những con số trong hình cho thấy sự dịch chuyển dần của lao động phi chính thức sang khu vực kinh tế chính thức, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được

14 "Sách Trắng Hợp tác xã Việt Nam năm 2020", Bộ KH&ĐT (2021).

đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Trong những năm vừa qua, tốc độ tăng trưởng lao động trong các doanh nghiệp được đăng ký chính thức là 3,6% vào năm 2017, 2,1% vào năm 2018 và 2,3% vào năm 2019. Với tốc độ tăng trưởng bình quân khoảng 2,0% mỗi năm, ước tính số lượng lao động trong khu vực doanh nghiệp được đăng ký chính thức sẽ tăng từ 15,5 triệu vào năm 2020 lên tới 18,8 triệu vào năm 2030.

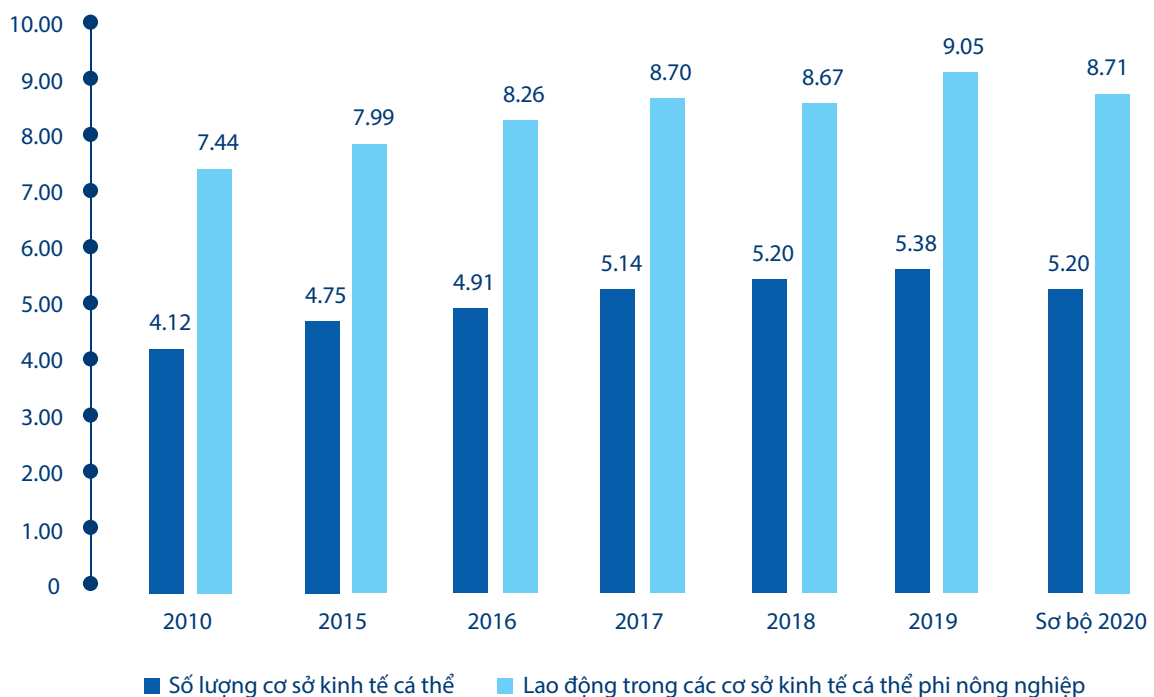
Việc dịch chuyển sang khu vực kinh tế chính thức này là tiền đề quan trọng để các lao động phi chính thức chuyển đổi thành lao động chính thức. Cùng với các biện pháp nâng cao tuân thủ pháp luật về BHXH trong các doanh nghiệp chính thức bằng các biện pháp nêu ở phần trên, việc phát triển doanh nghiệp, thu hút vốn đầu tư nước ngoài sẽ đóng vai trò quan trọng đối với mục tiêu 60% lực lượng lao động trong độ tuổi có việc làm có tham gia BHXH và thu hẹp lao động phi chính thức tại Việt Nam trong thập kỷ tới.

## 2. Nâng cao tính chính thức và khuyến khích chính thức hóa khu vực hộ kinh doanh cá thể

### 2.1. Tăng cường tính chính thức trong khu vực hộ kinh doanh cá thể: tác động và tiềm năng

Hộ kinh doanh cá thể là một thực thể kinh tế đặc thù tại Việt Nam. Theo Tổng Cục Thống kê, hiện nay trên toàn quốc có khoảng 5,2 triệu hộ kinh doanh. Hộ kinh doanh là hình thức kinh doanh thường được người dân áp dụng khi bắt đầu khởi nghiệp. Loại hình hộ kinh doanh được ưa thích vì nó có thể được đăng ký dễ dàng với thủ tục vô cùng đơn giản và có thể đăng ký ngay tại cơ quan chính quyền (UBND) cấp huyện, thành phố. Các quy định yêu cầu liên quan đến chế độ kế toán, sổ sách hết sức đơn giản. Hộ kinh doanh không bị ràng buộc chặt chẽ bởi các quy định và yêu cầu về bảo hiểm xã hội, ngành nghề kinh doanh có điều kiện, môi trường, phòng cháy chữa cháy....

**Hình 14: Số hộ kinh doanh và số lao động trong các hộ kinh doanh (triệu)**



Nguồn: Niên giám Thống kê, Tổng Cục Thống kê (2020 và các năm)



Quan trọng nhất, hộ kinh doanh có thể nộp thuế khoán trên nguyên tắc “thỏa thuận với cơ quan thuế”. Nhờ đó, họ chỉ phải mức thuế khá thấp. Do vậy, mặc dù chiếm tới hơn 30% GDP nhưng theo ước tính của Tổng Cục Thuế, khu vực này chỉ đóng góp khoảng 1,6% cho thu ngân sách Nhà nước<sup>15</sup>.

Mặc dù là hình thức thường được người dân lựa chọn khi bắt đầu kinh doanh và được đề cập trong Luật Doanh nghiệp, nhưng hộ kinh doanh không được coi là một loại hình doanh nghiệp. Thay vào đó, hộ kinh doanh được xếp vào khu vực phi chính thức hoặc bán chính thức. Luật Dân sự năm 2015 cũng đã không còn quy định về hộ kinh doanh và không còn ghi nhận hộ kinh doanh là một chủ thể trong giao dịch dân sự.

Ngoài đề xuất về việc yêu cầu các hộ kinh doanh phải tham gia BHXH bắt buộc cho chính chủ hộ và cho người lao động trong các hộ kinh doanh, việc nâng cao tính chính thức của khu vực hộ kinh doanh cá thể có ý nghĩa lớn đối với việc nâng cao tính chính thức của khoảng 8,7 triệu lao động trong khu vực này. Chính thức hóa cũng giúp hộ kinh doanh có thể có vị thế pháp lý chặt chẽ, được bảo vệ tốt hơn và có cơ hội phát triển ở mức độ cao hơn.

## **2.2. Cách thức tiếp cận đối với nâng cao tính chính thức của khu vực hộ kinh doanh cá thể**

Chính thức hóa hộ kinh doanh cá thể đòi hỏi cách tiếp cận linh hoạt, toàn diện và có cấu trúc rõ ràng với nhiều biện pháp khác nhau, thay vì sử dụng quy định ép buộc như một công cụ duy nhất. Điều quan trọng là phải tạo điều kiện thuận lợi và đơn giản hóa thủ tục hành chính để chủ hộ kinh doanh cân nhắc chi phí, lợi ích chính thức hóa và đi đến quyết định chính thức hóa, thay vì đơn thuần sử dụng quy định ép buộc như một công cụ duy nhất để hộ kinh doanh phải chuyển đổi sang chính thức hóa. Các biện pháp khi áp dụng phải phù hợp với tình hình thực tiễn hoạt động của các hộ kinh doanh hiện nay.

*Với một bộ phận hộ kinh doanh, cần áp dụng biện pháp mạnh và chặt chẽ hơn để chính thức hóa*

Hiện nay, hầu hết các hộ kinh doanh đều có quy mô siêu nhỏ, thu nhập thấp và hoạt động tự phát. Các quy định pháp luật áp dụng đối với các hộ kinh doanh này cần đơn giản và thông thoáng hơn để họ có thể tồn tại. Tuy nhiên cũng có hàng trăm nghìn hộ kinh doanh cần phải bắt buộc phải tuân thủ các quy định chặt chẽ hơn về thuế và nghĩa vụ thuế.

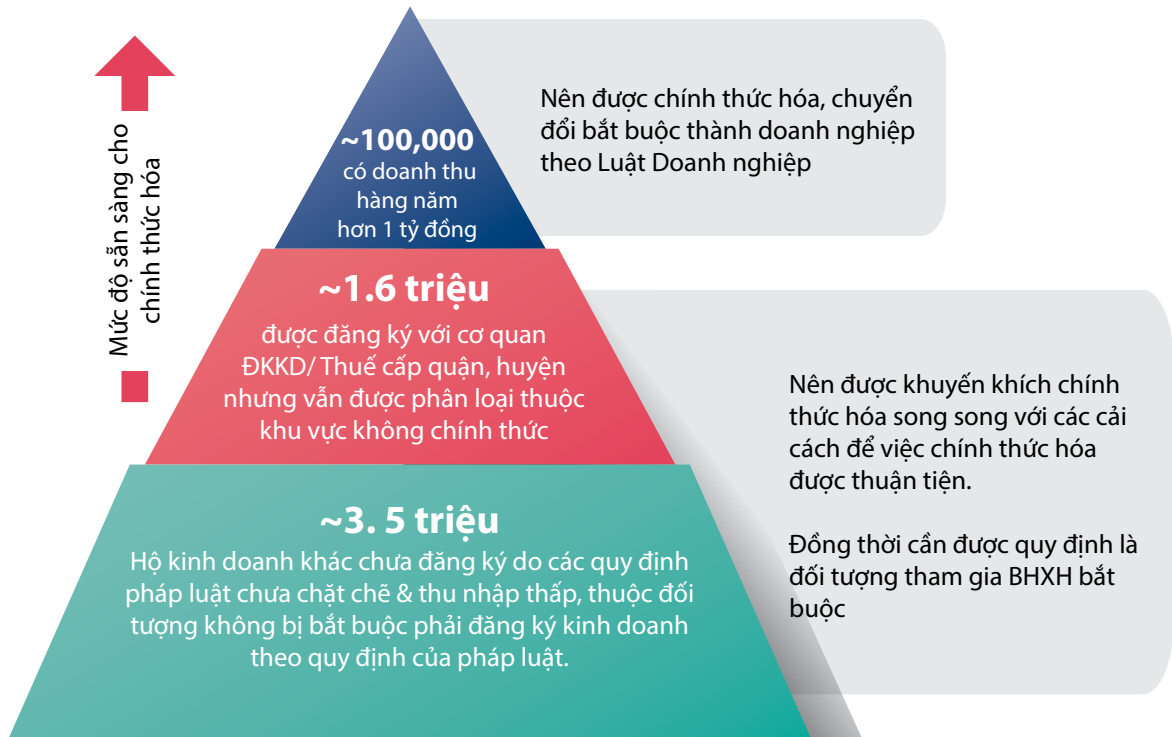
Tổng Cục Thuế ước tính có 102.095 hộ kinh doanh có doanh thu thường xuyên hơn 1 tỷ đồng/năm vào năm 2017. Nhiều hộ kinh doanh thậm chí có doanh thu vài trăm tỷ đồng/năm (Tổng Cục Thuế, 2018). Nhiều hộ kinh doanh hoạt động trong các ngành nghề không phù hợp với hình thức hộ kinh doanh như kinh doanh hóa chất, thiết bị y tế, thiết bị xây dựng, khai khoáng....

Các hộ kinh doanh trong các ngành nghề này không bị buộc phải tuân thủ các điều kiện, quy định, quy chuẩn kỹ thuật chặt chẽ vốn được quy định đối với ngành nghề kinh doanh có điều kiện này. Các hộ kinh doanh này cũng được hưởng lợi từ các quy định cho phép nộp thuế một lần. Điều này đã tạo ra một sự cạnh tranh không bình đẳng từ khu vực phi chính thức từ quan điểm của các doanh nghiệp đã đăng ký chính thức.

Các hộ kinh doanh này nằm ở lớp trên của kim tự tháp về hộ kinh doanh. Họ thường tìm cách né tránh chính thức hóa hay đăng ký thành doanh nghiệp vì không muốn hoạt động minh bạch hơn. Điều này chủ yếu là do động cơ tận dụng những quy định hiện nay khá thông thoáng về quản lý thuế và an sinh xã hội hiện đang được áp dụng cho các hộ kinh doanh. Điều đó không chỉ gây bất bình đẳng cho các doanh nghiệp đã đăng ký chính thức mà còn dẫn đến thất thu đối với Ngân sách Nhà nước.

<sup>15</sup> Niên giám Thống kê 2020, Tổng Cục Thống kê (2021), và Tổng Cục Thuế (2020).

**Hình 15: Khu vực hộ kinh doanh phi nông nghiệp ở Việt Nam**



Nguồn: Kinh tế Tư Nhân Việt Nam: Năng Suất và Thịnh vượng, *Economica Vietnam* (2018, cập nhật 2021).

Né tránh minh bạch và tuân thủ các nghĩa vụ về thuế, an sinh xã hội rõ ràng không góp phần xây dựng một văn hóa kinh doanh tích cực. Thậm chí, đây cũng chính là rào cản phát triển bền vững, nâng cao năng lực quản trị, hiệu quả và năng suất kinh doanh đối với các hộ kinh doanh quy mô lớn, từ đó làm giảm tính cạnh tranh của các dịch vụ và sản phẩm của họ ở thị trường trong nước và quốc tế.

Do đó, cần áp dụng biện pháp mạnh và chặt chẽ hơn đối với các hộ kinh doanh ở đỉnh kim tự tháp để chính thức hóa và chuyển đổi thành doanh nghiệp. Cần thực hiện thanh kiểm tra thường xuyên đối với các hộ kinh doanh này để đảm bảo thực hiện đầy đủ các quy định về bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với cả chủ hộ kinh doanh và người lao động sau khi chuyển đổi. Song song với đó, cần đơn giản hóa các quy định đối với doanh nghiệp cá thể, bao gồm thủ tục đăng ký, thuế, báo cáo tài chính, bởi đây là hình thức kinh doanh thuộc phạm vi áp dụng của Luật Doanh nghiệp, cũng là hình thức chuyển đổi thuận lợi nhất cho các hộ kinh doanh.

*Tạo môi trường thuận lợi cho các hộ kinh doanh đăng ký hoặc chính thức hóa*

Bên cạnh một số hình thức pháp lý khác, Luật Doanh nghiệp đã đưa ra quy định về “private enterprise”<sup>16</sup> (“doanh nghiệp tư nhân” trong tiếng Việt và về bản chất thì là *doanh nghiệp cá thể/ doanh nghiệp một chủ*) với nhiều điểm tương đồng với hình thức hộ kinh doanh. Doanh nghiệp đăng ký theo hình thức *doanh nghiệp tư nhân* được coi là nằm trong khu vực chính thức. Tuy nhiên, hình thức doanh nghiệp này ngày một mất đi sự hấp dẫn và không còn là sự lựa chọn đối với người dân khi khởi sự kinh doanh và khi đăng ký doanh nghiệp.

<sup>16</sup> “Doanh nghiệp tư nhân” trong tiếng Việt và được dịch theo nghĩa đen trong Luật là “private enterprise”. Thuật ngữ tiếng Việt không nói lên được tính chất pháp lý của hình thức doanh nghiệp là cá thể/một chủ.

Trong những năm đầu thực hiện Luật Doanh nghiệp 1999, gần một nửa số doanh nghiệp đăng ký là *doanh nghiệp tư nhân* (năm 2000 là 44,7%, năm 2001 là 35,9%). Tuy nhiên, trong những năm gần đây, chỉ có một tỷ lệ rất nhỏ doanh nghiệp lựa chọn hình thức *doanh nghiệp tư nhân* khi đăng ký kinh doanh (năm 2016 là 3,9% và năm 2020 là 0,87%).

Mặc dù *doanh nghiệp tư nhân* được chính thức công nhận trong Luật Doanh nghiệp, nhưng hình thức kinh doanh này ít được lựa chọn hơn nhiều so với hình thức hộ kinh doanh - một hình thức kinh doanh không được công nhận là một loại hình doanh nghiệp chính thức theo Luật Doanh nghiệp. Hình thức *doanh nghiệp tư nhân* mất dần sức hấp dẫn và không được ưa chuộng do những nguyên nhân chính sau:

- ◆ Về góc độ quyền, *doanh nghiệp tư nhân* không khác nhiều so với hộ kinh doanh cá thể. Tuy nhiên, về nghĩa vụ, doanh nghiệp tư nhân có nhiều trách nhiệm hơn. Họ phải tuân thủ đầy đủ tất cả quy định áp dụng cho tất cả loại hình doanh nghiệp đăng ký theo Luật Doanh nghiệp. Doanh nghiệp tư nhân có bản chất là một chủ, nhưng phải tuân thủ toàn bộ các quy định về đăng ký kinh doanh, quản lý thuế, báo cáo tài chính, lao động, BHXH... giống như doanh nghiệp cổ phần, hay doanh nghiệp TNHH có hàng chục, hàng trăm thành viên hay cổ đông. Chi phí tuân thủ là rất lớn đối với các doanh nghiệp tư nhân, dù bản chất pháp lý và quy mô của doanh nghiệp là như thế nào.
- ◆ Việc đăng ký doanh nghiệp tư nhân phải thực hiện tại cơ quan đăng ký kinh doanh cấp tỉnh thường đặt tại các thành phố chính (hiện Việt Nam có 63 cơ quan đăng ký doanh nghiệp ở 63 tỉnh thành). Điều này có nghĩa là khi đăng ký doanh nghiệp theo hình thức doanh nghiệp tư nhân, người đăng ký kinh doanh thường phải đến các trung tâm tỉnh, thành phố thường ở cách xa địa bàn cư trú. Điều đó gây tốn kém chi phí và mất nhiều thời gian.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy hình thức *doanh nghiệp tư nhân* (doanh nghiệp cá thể hay doanh nghiệp một chủ) là một hình thức hết sức được ưa chuộng ở nhiều nước khác nhau. Ví dụ như tại Liên minh Châu Âu (EU), trong số 2,3 triệu doanh nghiệp được thành lập trong năm 2012, 1,6 triệu hay 70% được đăng ký dưới hình thức doanh nghiệp cá thể (hay doanh nghiệp một chủ) hay cụ thể là hình thức doanh nghiệp tư nhân theo tên gọi đối với loại hình doanh nghiệp này tại Việt Nam. Tỷ lệ này đặc biệt cao tại một số quốc gia, ví dụ như tại Pháp là 92,3%, Ba Lan 86,9%, Hà Lan 86,4%, và Cộng hòa Séc là 86,1% (EuroStat, 2013). Tại Hungary, trong số 450.733 doanh nghiệp đang hoạt động có tới 53% là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể/doanh nghiệp một chủ (OECD, 2016). 73% doanh nghiệp nhỏ ở Mỹ là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể/doanh nghiệp một chủ (US Small Business Administration, 2013). Trong khu vực Đông Nam Á, trong số 907.065 doanh nghiệp đăng ký tại Malaysia, có 554.900 doanh nghiệp hay 61,2% là dưới hình thức doanh nghiệp cá thể/doanh nghiệp một chủ (SMECorp Malaysia, 2017).

Để chính thức hóa hộ kinh doanh cá thể, cần hình thức một hình thức doanh nghiệp pháp lý phù hợp trong Luật Doanh nghiệp và điều chỉnh các quy định khác về thuế, sổ sách kế toán, báo cáo tài chính, lao động, bảo hiểm xã hội để giảm chi phí tuân thủ, tăng tính hấp dẫn của hình thức doanh nghiệp đó nhằm khuyến khích hộ kinh doanh cá thể chuyển đổi. Những điều chỉnh này nên đi trước hoặc song song với các hoạt động khuyến khích hộ kinh doanh chuyển đổi sang hình thức doanh nghiệp này. Cụ thể, cần thực hiện các giải pháp sau:

- ◆ Thứ nhất, cần sửa đổi Luật Doanh nghiệp để tạo cơ sở pháp lý rõ ràng, dễ hiểu và phù hợp với hình thức cá nhân kinh doanh và tạo nền tảng cho các cải cách về quy định pháp luật trong chính Luật Doanh nghiệp, các luật về thuế, giao dịch hợp đồng, lao động, BHXH, sở hữu trí tuệ, tài chính, ngân hàng... nhằm tách bạch các quy định áp dụng đối với các nhân kinh doanh, doanh nghiệp một chủ với các hình thức khác là thể nhân kinh doanh. Bước đầu tiên quan trọng là thay

đổi thuật ngữ “doanh nghiệp tư nhân” thành “doanh nghiệp cá thể” hay “doanh nghiệp một chủ” nhằm phản ánh đúng hơn bản chất pháp lý của loại hình doanh nghiệp này và cũng để loại hình này dễ hiểu hơn với quảng đại người dân kinh doanh.

- ◆ Thứ hai, tách bạch các quy định, quy trình về đăng ký kinh doanh, quản trị, yêu cầu về chế độ kế toán, báo cáo áp dụng với loại hình doanh nghiệp một chủ, doanh nghiệp cá thể (doanh nghiệp tư nhân trong Luật Doanh nghiệp hiện nay) thành các quy định riêng, phù hợp với loại hình doanh nghiệp một chủ, cá nhân kinh doanh thay vì quy định chung cùng với loại hình doanh nghiệp có tư cách pháp nhân khác như công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn nhiều thành viên. Việc tách bạch này sẽ được thực hiện xuyên suốt trong Luật Doanh nghiệp, qua đó các “doanh nghiệp cá thể” hay “doanh nghiệp một chủ” sẽ có quy trình đăng ký kinh doanh, yêu cầu về hồ sơ đăng ký kinh doanh, áp dụng các chế độ về kế toán, báo cáo tài chính theo các nguyên tắc đơn giản, chi phí thấp và các quy định pháp luật khác, phù hợp với bản chất của doanh nghiệp một chủ (thay vì họ phải tuân thủ toàn bộ các quy định giống như các công ty khác như hiện nay). Điều này giúp giảm bớt chi phí tuân thủ các quy định pháp luật của các “doanh nghiệp cá thể” hay “doanh nghiệp một chủ” xuống gần mức như của các hộ kinh doanh cá thể hiện nay.
- ◆ Thứ ba, quy định rõ là các “doanh nghiệp cá thể” hay “doanh nghiệp một chủ” (sau khi đổi tên theo quy định mới) sẽ được đăng ký ở cấp quận, huyện (thay vì tại phòng ĐKKD ở cấp tỉnh, thành phố như hiện nay), cùng cấp với nơi hộ kinh doanh cá thể hiện đang đăng ký kinh doanh. Bộ KHĐT sẽ phân quyền về chức năng nhiệm vụ cũng như hệ thống quản lý kinh doanh trực tuyến xuống hơn 710 quận, huyện trên toàn quốc để thực hiện các thủ tục đăng ký kinh doanh đối với “doanh nghiệp cá thể” hay “doanh nghiệp một chủ”, giảm chi phí đi lại, chi phí đăng ký kinh doanh khi người dân, hộ kinh doanh đăng ký theo hình thức doanh nghiệp này.<sup>17</sup>
- ◆ Thứ tư, các quy định về quản lý thuế, lao động, BHXH, tài chính, ngân hàng, tín dụng, giao kết hợp đồng, điều kiện kinh doanh, sở hữu trí tuệ và các quy định pháp luật khác cũng sẽ được sửa đổi để theo một cách tiếp cận chung, rõ ràng, mạch lạc và phù hợp với thông lệ quốc tế đối với loại hình cá nhân kinh doanh, doanh nghiệp một chủ, doanh nghiệp cá thể. Các quy định về nghĩa vụ thuế, mức đóng góp về BHXH cũng được sửa đổi đối với loại hình doanh nghiệp một chủ/ doanh nghiệp cá thể cho phù hợp với bản chất cá nhân kinh doanh. Các quy định như vậy sẽ khiến hình thức doanh nghiệp một chủ, doanh nghiệp cá thể có tính hấp dẫn hơn đối với người khởi sự doanh nghiệp, đối với hộ kinh doanh khi quyết định lựa chọn đăng ký theo Luật Doanh nghiệp thay vì hình thức hộ kinh doanh hay giữ như hình thức hộ đăng ký kinh doanh như hiện tại.

Những biện pháp này sẽ góp phần nâng cao tính chính thức của kinh tế tư nhân, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả kinh doanh trong khu vực kinh tế tư nhân. Song song cùng các biện pháp các, các giải pháp này sẽ đóng góp trực tiếp cho mục tiêu đến năm 2030, có ít nhất 2 triệu doanh nghiệp và tỉ trọng đóng góp của khu vực kinh tế tư nhân vào GDP đến năm 2030 khoảng 60 - 65% như Nghị quyết số 10-NQ/TW đã đề ra. Đặc biệt, những cải cách này sẽ góp phần quan trọng cho việc mở rộng tính chính thức của nền kinh tế, nâng cao năng suất và hiệu quả hoạt động của khu vực kinh tế tư nhân.

<sup>17</sup> Ngoài ra, với sự phân quyền này và khả năng đăng ký ở cấp huyện đối với hình thức “doanh nghiệp cá thể” hay “doanh nghiệp một chủ”, người dân có thể đến cùng một địa điểm, gặp cùng một cán bộ xử lý hồ sơ, qua gần như cùng một quy trình xử lý, tiếp nhận hồ sơ như đăng ký hộ kinh doanh để được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp một cách thuận tiện, nhanh chóng. Cán bộ đăng ký kinh doanh ở cấp huyện cũng có thể tư vấn cho người đi đăng ký kinh doanh về lợi ích của việc đăng ký hộ kinh doanh dưới hình thức “doanh nghiệp một chủ”, “doanh nghiệp cá thể” (doanh nghiệp tư nhân theo quy định hiện hành của Luật Doanh nghiệp) thay vì dưới hình thức hộ kinh doanh.



***Chính thức hóa lao động phi chính thức trong hộ kinh doanh mà không phụ thuộc vào việc hộ kinh doanh chuyển đổi sang khu vực chính thức***

Cần đưa ra quy định chặt chẽ hơn để bản thân chủ hộ kinh doanh và người lao động hộ kinh doanh đều tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc. Cần áp dụng các biện pháp chặt chẽ hơn để tăng cường mức độ tuân thủ các quy định này, đặc biệt là đối với các hộ kinh doanh có quy mô lớn và có khả năng chi trả. Song song với đó, các sản phẩm BHXH cần được điều chỉnh phù hợp hơn với nhu cầu, khả năng chi trả và đặc thù của các hộ kinh doanh cá thể. Cần xây dựng chế độ bảo hiểm xã hội chuyên biệt, ví dụ như chi trả một lần hoặc chế độ an sinh xã hội đơn giản với mức đóng thấp hơn, cho chủ hộ kinh doanh và người lao động, hoặc cho các doanh nghiệp cá thể hoặc doanh nghiệp một chủ.

Các hoạt động khác nhằm nâng cao quyền của người lao động, điều kiện an toàn vệ sinh lao động tại hộ kinh doanh, đào tạo nghề cho người lao động trong khu vực này cũng góp phần nâng cao tính chính thức của việc làm trong khu vực kinh doanh hộ gia đình. Các cải thiện này hoàn toàn có thể thực hiện được mà không phụ thuộc vào việc hộ kinh doanh đã được đăng ký hay đã được chính thức hóa hay chưa.

**3. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế, hội nhập quốc tế và tăng cường tính chính thức**

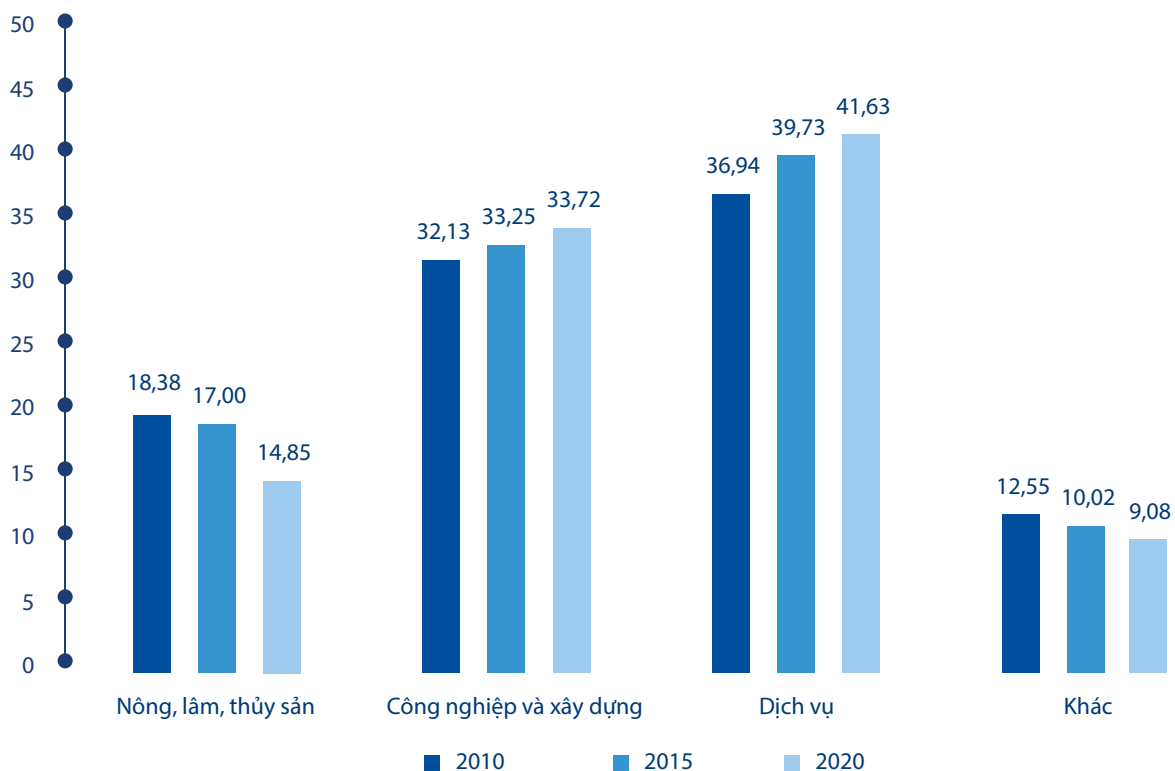
Quá trình dịch chuyển, tái cấu trúc nền kinh tế cũng có tác động trực tiếp tới việc mở rộng khu vực kinh tế chính thức và thu hẹp lao động phi chính thức tại Việt Nam. Theo Tổng Cục Thống kê, trong vòng 10 năm vừa qua, ngành nông, lâm, thủy sản ngày càng chiếm tỷ trọng nhỏ hơn trong cấu trúc GDP trong khi tỷ trọng ngành công nghiệp, xây dựng và dịch vụ ngày càng tăng.

Song song với quá trình dịch chuyển kinh tế này là sự dịch chuyển lao động từ ngành nông, lâm, thủy sản sang các ngành công nghiệp, xây dựng và dịch vụ, nơi có số lượng áp đảo các doanh nghiệp được

đăng ký chính thức. Lao động trên thực tế đã dịch chuyển mạnh mẽ hơn vào khu vực chính thức trong suốt những năm vừa qua nhờ quá trình dịch chuyển kinh tế này.

Việt Nam đã và đang chuyển mình thành một nước theo mô hình tăng trưởng dựa vào xuất nhập khẩu. Kể từ năm 2012, tỷ trọng kim ngạch xuất khẩu trên GDP đã vượt tỷ trọng kim ngạch nhập khẩu trên GDP. Việt Nam là một trong những nền kinh tế có độ mở với thương mại quốc tế vào loại cao nhất ở châu Á. Các mặt hàng xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam bao gồm thiết bị và hàng điện tử, giày dép, sản phẩm công nghệ và máy xử lý dữ liệu tự động. Các mặt hàng nhập khẩu chính bao gồm vi mạch tích hợp, máy móc và công cụ lắp ráp, dầu mỏ. Theo Bộ Công Thương, các đối tác thương mại chính của Việt Nam là ASEAN, Australia, Trung Quốc, Liên minh châu Âu, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc và Hoa Kỳ<sup>18</sup>. Trên thực tế, các lĩnh vực định hướng xuất khẩu dường như có tỷ lệ việc làm chính thức cao hơn rất nhiều (dựa trên mức đóng góp an sinh xã hội). Ví dụ, theo ước tính của ILO dựa trên kết quả Điều tra Lao động Việc làm năm 2021 của Tổng cục Thống kê, tỷ lệ việc làm phi chính thức là 68,9% trong lĩnh vực sản xuất trang phục (ISIC 14), 90,2% trong lĩnh vực sản xuất da và các sản phẩm có liên quan (ISIC 15), 93,3% trong sản xuất máy vi tính (ISIC 26) và 87,4% trong sản xuất thiết bị điện (ISIC 27). Hội nhập kinh tế và thương mại quốc tế dường như tạo tác động tích cực và thu hẹp phạm vi việc làm phi chính thức ở Việt Nam.

**Hình 16: Thay đổi cơ cấu kinh tế của Việt Nam qua các năm**



Nguồn: Tổng Cục Thống kê (2021)

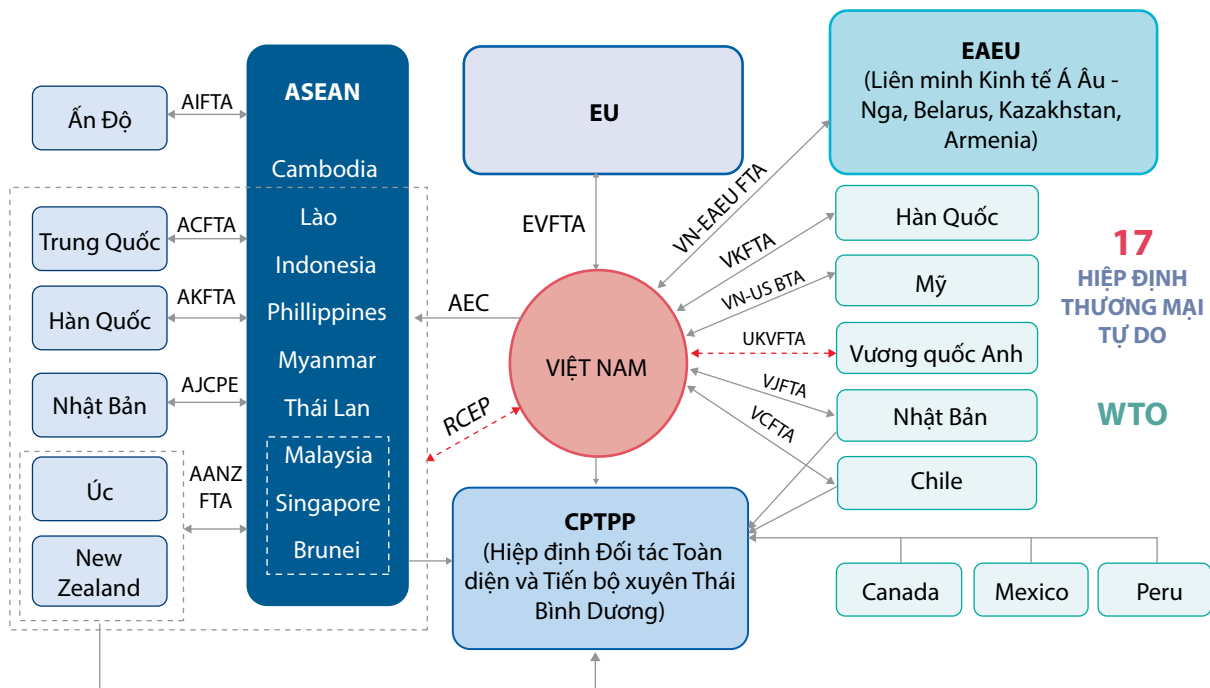
Mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam hiện nay còn phụ thuộc nhiều vào đầu tư nước ngoài và xuất khẩu, đặc biệt là các đối tác thương mại chính như ASEAN, Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Liên minh châu Âu và Hoa Kỳ. Năm 2021, tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá ước đạt 336,3 tỷ USD, tổng kim ngạch nhập khẩu hàng hóa ước đạt 262,4 tỷ USD; thặng dư thương mại đạt 4,08 tỷ USD (TCTK, 2022). Để phục vụ xuất khẩu và tăng cường thu hút nguồn vốn nước ngoài, doanh nghiệp Việt Nam cần phải

18 VNI-PSI (2020) Báo cáo Xuất nhập khẩu Việt Nam năm 2019.

đáp ứng các yêu cầu ngày một chặt chẽ và cao hơn của các nhà nhập khẩu, người mua nước ngoài, các nhà hàng, đối tác kinh doanh, đối tác đầu tư về tiêu chuẩn lao động, tiêu chuẩn môi trường.

Bên cạnh đó, quá trình hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu cũng có những tác động đáng kể tới việc thúc đẩy mạnh mẽ hơn việc nâng cao tính chính thức của lao động. Đặc biệt, những thỏa thuận thương mại thế hệ mới mà Việt Nam tham gia ký kết gần đây đóng vai trò quan trọng trong việc thu hẹp lao động phi chính thức. Ví dụ, các hiệp định thương mại thế hệ mới như Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên minh châu Âu (EVFTA) yêu cầu Việt Nam phải quan tâm nhiều hơn đến phát triển xã hội và bảo vệ môi trường song song với phát triển kinh tế. Liên minh châu Âu nêu rõ rằng Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên minh châu Âu sẽ có ảnh hưởng sâu rộng đến nền kinh tế, việc làm, tiêu chuẩn lao động, môi trường, và mức độ gắn kết xã hội tại Việt Nam. Mục tiêu của Liên minh châu Âu là đảm bảo rằng chính sách thương mại của mình sẽ góp phần hỗ trợ và thúc đẩy quá trình phát triển bền vững cả trong phạm vi lãnh thổ của mình và tại các nước đối tác và trên toàn cầu.

**Hình 17: Các hiệp định thương mại mà Việt Nam đã tham gia ký kết**



Nguồn: *Economica Việt Nam*, (2021).

Tương tự như Hiệp định CPTPP, Hiệp định EVFTA cũng quy định một số biện pháp cụ thể để ngăn ngừa tình trạng “chạy đua xuống đáy” trong lĩnh vực lao động và môi trường. Điều này có nghĩa là trên thực tế cả Liên minh châu Âu và Việt Nam đều không được vi phạm nội luật của mỗi Bên về thương mại và môi trường, đồng thời không được nói lỏng thực thi pháp luật về thương mại và môi trường nhằm mục đích thúc đẩy thương mại và thu hút đầu tư. Hiệp định EVFTA cũng công nhận mỗi bên có quyền quản lý, điều tiết lĩnh vực lao động và môi trường, đưa ra các quy định bảo vệ người lao động và bảo vệ môi trường trong nội luật của mình nếu xét thấy phù hợp, nhưng phải ở mức độ cao hơn thay vì thấp hơn so với các cam kết thực hiện các tiêu chuẩn lao động và Công ước của ILO và các cam kết đặt ra trong các hiệp định đa phương về môi trường.

## IV. NÂNG CAO QUYỀN CỦA NGƯỜI LAO ĐỘNG VÀ THU HỢP LAO ĐỘNG PHI CHÍNH THỨC

### 1. Quyền việc làm và xác lập quan hệ, vị thế việc làm

Bộ Luật lao động (2012) đã khẳng định quyền lựa chọn việc làm, nghề nghiệp của người lao động, theo đó người lao động được: “Làm việc, tự do lựa chọn việc làm, nghề nghiệp, học nghề, nâng cao trình độ nghề nghiệp và không bị phân biệt đối xử” (Điểm a Khoản 1 Điều 5). Bộ luật cũng khẳng định Nhà nước “Có chính sách bảo hiểm thất nghiệp, các chính sách khuyến khích để người lao động tự tạo việc làm” (Khoản 2 Điều 12).

Bộ Luật lao động quy định các hình thức hợp đồng lao động, bên cạnh hình thức hợp đồng được giao kết bằng văn bản, Bộ Luật lao động quy định: “Đối với công việc tạm thời có thời hạn dưới 03 tháng, các bên có thể giao kết hợp đồng lao động bằng lời nói” (Khoản 2 Điều 16), đây là hình thức phù hợp với những người lao động làm các công việc phi chính thức, giúp bảo vệ các quyền và lợi ích của lao động phi chính thức tốt hơn.

Bộ Luật cũng dành một quy định về người giúp việc gia đình (Mục 5 Chương XI). Đây là quy định mới được đưa vào Bộ Luật lao động, nhằm bảo vệ tốt hơn người lao động giúp việc trong gia đình. Cụ thể, Bộ Luật yêu cầu người sử dụng lao động phải ký kết hợp đồng lao động bằng văn bản; trả cho người giúp việc gia đình BHXH, BHYT theo quy định (cụ thể ở Điều 19 Nghị định số 27/2014/NĐ-CP ngày 07/4/2014); Tạo cơ hội cho người giúp việc gia đình được tham gia học văn hóa, học nghề; Trả tiền tàu xe đi đường khi người giúp việc gia đình thôi việc về nơi cư trú, trừ trường hợp người giúp việc gia đình chấm dứt hợp đồng lao động trước thời hạn.

Bộ Luật Lao động năm 2019 quy định thêm về đối tượng là người làm việc không có quan hệ lao động cùng một số tiêu chuẩn riêng. Bộ luật bổ sung thêm đối tượng “Người làm việc không có quan hệ lao động” thuộc đối tượng áp dụng của Bộ luật. Như vậy, Bộ Luật Lao động mới không chỉ điều chỉnh các mối quan hệ lao động hình thành trên cơ sở hợp đồng lao động mà điều chỉnh cả “người làm việc không trên cơ sở thuê mướn bằng hợp đồng lao động”. Khái niệm người lao động chỉ tập trung vào 2 yếu tố chính “được trả lương” và “chịu sự quản lý, điều hành, giám sát của người sử dụng lao động”. Người lao động không bắt buộc phải có “hợp đồng lao động” như luật cũ, chỉ cần “làm việc cho người sử dụng lao động theo thỏa thuận”.

Điều 20 Bộ luật Lao động 2019 sửa đổi đã bỏ nội dung về hợp đồng mùa vụ hoặc theo một công việc có thời hạn dưới 12 tháng. Thay vào đó chỉ còn 02 loại hợp đồng là: *hợp đồng lao động không xác định thời hạn* và *hợp đồng lao động xác định thời hạn*. Quy định này giúp tăng cường bảo vệ lao động phi chính thức hơn, hạn chế tình trạng người sử dụng lao động “lách luật”, không đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động bằng cách ký các loại hợp đồng mùa vụ, dịch vụ...

Điều 14 Bộ luật Lao động mới đã ghi nhận thêm *hình thức giao kết hợp đồng lao động thông qua phương tiện điện tử có giá trị như hợp đồng lao động bằng văn bản*. Ngoài ra, với những trường hợp hai bên thỏa thuận bằng tên gọi khác nhưng *có nội dung thể hiện việc làm có trả công, tiền lương và sự quản lý, điều hành, giám sát của một bên thì vẫn được coi là hợp đồng lao động*.

Trên thực tế, việc xác lập quan hệ việc làm qua hợp đồng lao động thường không chặt chẽ. Do không có hợp đồng lao động hay chỉ có hợp đồng lao động vụ việc, hợp đồng bằng lời nói nên các quyền về



lao động và quyền về an sinh xã hội, đặc biệt là tham gia BHXH thường không được đảm bảo. Do thiếu sự đảm bảo về pháp luật nên phần lớn các công việc của lao động phi chính thức đều có tính không ổn định với tiêu chuẩn lao động không được đảm bảo. Lao động phi chính thức thường ở vào thế yếu, thiếu các công cụ bảo vệ do không tham gia các tổ chức công đoàn và các hiệp hội. Do thiếu vắng các thiết chế thương lượng và giải quyết tranh chấp lao động, cho nên nếu xảy ra tranh chấp lao động thì thua thiệt sẽ thuộc về lao động phi chính thức. Lao động phi chính thức không được nêu tên trong các đối tượng điều chỉnh của chính sách mà thường bị trộn lẫn trong các nhóm khác như lao động nông thôn, lao động nghèo, lao động thanh niên, lao động là người khuyết tật. Hệ thống quản lý nhà nước về lao động, đặc biệt là thanh tra lao động thì gần như chưa vươn tới khu vực phi chính thức và lao động phi chính thức.

Bên cạnh đó, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã tạo tiền đề cho sự thay đổi quan hệ giữa người lao động với nhiều hãng, nền tảng công nghệ sang hình thức đối tác kinh doanh chứ không còn là quan hệ lao động. Cuộc cách mạng 4.0 đã làm xuất hiện các mô hình kinh doanh mới dưới nhiều tên gọi như kinh tế chia sẻ, kinh tế kinh doanh hợp tác, kinh tế linh hoạt và không ràng buộc (gig economy). Các mô hình kinh doanh mới này đang làm thay đổi cơ bản tính chất về việc làm và quan hệ giữa người lao động với các hãng công nghệ và nền tảng công nghệ.

Nhiều loại hình công việc mới đã xuất hiện nhờ những thay đổi mang tính cách mạng của công nghệ thông tin và số hóa.

Mô hình kinh doanh và loại hình việc làm mới ngày một đa dạng và phát triển, vượt qua các dự liệu hiện tại trong các quy định của pháp luật. Có rất nhiều hình thức lao động mới, phi truyền thống và ngày một gia tăng như như tài xế dựa trên ứng dụng công nghệ, chủ sở hữu các gian hàng trên mạng, phát triển nội dung số trên các nền tảng xã hội như YouTube, nhân viên bán hàng trên mạng, nhân viên vận chuyển, chuyển phát dựa trên nền tảng, nhân viên “nhấp chuột” cung cấp các dịch vụ cho các công ty như trả lời phỏng vấn thí nghiệm của thiết bị trí tuệ nhân tạo, thực hiện khảo sát trên mạng, tìm kiếm ảnh theo nhu cầu, xử lý nội dung, sàng lọc dữ liệu hay tạo ra các “like” cho các trang facebook theo yêu cầu, những người mua sắm hộ, giao hàng và rất nhiều hình thức khác nữa.

Những loại hình việc làm này không có thiết lập quan hệ lao động. Trong phần lớn các trường hợp, người lao động vẫn phải tuân thủ nhiều sự quản lý của của các công ty cung cấp nền tảng công nghệ. Tuy nhiên, họ được lại được coi là các đối tác kinh doanh chứ không phải là người lao động của công ty và không có quan hệ lao động với công ty và do vậy được phân loại là nhóm lao động tự làm.

Một quan điểm khác cho rằng việc “phân loại sai” này đã dẫn đến nhiều bất lợi cho những lao động làm việc dựa trên nền tảng. Vì phần lớn chưa được pháp luật lao động điều chỉnh, đặc biệt ở các nước đang phát triển, nên các việc làm trên các nền tảng công nghệ này không được đảm bảo các quyền lợi của người lao động theo pháp luật lao động như tiền lương tối thiểu, an toàn vệ sinh lao động, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, bảo hiểm thai sản.

Một quan điểm khác là việc bắt buộc các công ty cung cấp nền tảng công nghệ cần thiết lập mối quan hệ lao động đối với những người lao động theo hình thức này để họ được bảo vệ một cách tốt hơn theo các quy định về pháp luật lao động. Việc bắt buộc như vậy cũng có thể dẫn đến rủi ro mất cơ hội việc làm của những người lao động này cũng như hạn chế tính linh hoạt và quyền lựa chọn hình thức làm việc của người lao động. Các quy định bắt buộc như vậy cũng không phù hợp với xu thế thay đổi mang tính cách mạng của ngành công nghiệp 4.0 và của nền kinh tế số, thậm chí làm kìm hãm sự phát triển của sự phát triển của kinh tế số tại Việt Nam.

Như vậy, cần có một cách tiếp cận đúng đắn và thực tiễn để vừa hỗ trợ sự phát triển của nền kinh tế số, vừa nâng cao tính chính thức và bảo vệ quyền của người lao động trên các nền tảng kỹ thuật số. Việc các công ty công nghệ coi những người lao động dựa trên nền tảng là đối tác kinh doanh có thể được chấp nhận như một thông lệ mới của nền kinh tế số. Từ việc thừa nhận đó, sẽ đưa ra các biện pháp nhằm nâng cao tính chính thức của người lao động trên nền tảng công nghệ như các quy định về người lao động trên các nền tảng công nghệ phải tham gia BHXH như là điều kiện để trở thành đối tác kinh doanh của các hãng công nghệ (và các hãng công nghệ phải chia sẻ một phần chi phí này thông qua các tỷ lệ phân chia doanh thu), nâng cao quyền thương lượng tập thể của những người lao động trên các nền tảng, ví dụ như xây dựng các quy định để các đối tác cho nền tảng công nghệ tiến hành đình công đúng pháp luật hơn là tự phát như các shippers của Bee hay Grab đã làm trong thời gian vừa qua.

## 2. Quyền về tiền lương, thu nhập và phúc lợi

Theo Báo cáo “Thực trạng và Chính sách đối với Lao động Phi Chính thức tại Việt Nam”<sup>19</sup> Tiền lương thấp và thu nhập thấp là hiện tượng phổ biến của lao động phi chính thức và điều này có liên quan trực tiếp đến năng suất lao động và hiệu quả SXKD trong các cơ sở phi chính thức. Tiền lương bình quân tháng của lao động phi chính thức thấp hơn của lao động chính thức ở tất cả các vị thế việc làm<sup>20</sup>. Các quy định về mức lương tối thiểu không được áp dụng đầy đủ đối với các lao động phi chính thức.

Tiền lương và thu nhập của lao động phi chính thức chỉ bằng 60-74% thu nhập bình quân của lao động chính thức; thu nhập bình quân của nữ chỉ bằng 91% thu nhập bình quân của nam (mặc dù thời gian làm việc của nữ kéo dài hơn so với nam); thu nhập của lao động phi chính thức ở nông thôn bằng 84% ở thành thị<sup>21</sup>. Năm 2018, tiền lương bình quân của lao động phi chính thức là 4,8 triệu đồng/tháng, chỉ bằng 2/3 tiền lương của lao động chính thức, khoảng 6,9 triệu đồng/tháng (TCTK, điều tra lao động việc làm 2018). Năm 2020, Thu nhập bình quân của lao động phi chính thức là 5,6 Triệu đồng/tháng, so với 6,62 triệu đồng/tháng của tất cả lao động làm công hưởng lương<sup>22</sup> (TCTK, 2020). Tiền lương và thu nhập thấp là trở ngại đầu tiên đối với việc tham gia BHXH tự nguyện, cho việc đầu tư cho giáo dục đào tạo và nâng cao tay nghề. Với công việc thu nhập thấp thì rất khó giúp người lao động thoát khỏi đói nghèo. Chừng nào chưa cải thiện được năng suất lao động và hiệu quả SXKD trong các hoạt động phi chính thức thì tiền lương và thu nhập của lao động phi chính thức chưa thể nâng lên được.

Không chỉ nhận tiền lương thấp, nhiều lao động phi chính thức không được hưởng các chế độ phúc lợi khác. Kết quả khảo sát lao động phi chính thức của Viện Khoa học Lao động và Xã hội năm 2017 cho thấy chỉ có 30,4% lao động phi chính thức làm công hưởng lương được trả lương làm thêm giờ; 19,4% được nghỉ phép, nghỉ lễ có lương; 19,4% được trang cấp các phương tiện bảo hộ lao động. Có 62,9% lao động phi chính thức được thưởng lễ, tết, nhưng chỉ là các khoản tiền nhỏ, mang tính tượng trưng và không có thỏa thuận trước với chủ sử dụng lao động. Nguyên nhân là do lao động phi chính thức thiếu hiểu biết về pháp luật lao động, thiếu năng lực thỏa thuận, thương lượng với chủ sử dụng lao động<sup>23</sup>.

19 “Thực trạng và Chính sách đối với Lao động Phi Chính thức tại Việt Nam”, Đào Quang Vinh, 2021.

20 TCTK, 2018, Báo cáo lao động phi chính thức 2016.

21 Viện KHLĐXH, 2017, báo cáo khảo sát lao động phi chính thức.

22 TCTK, báo cáo kinh tế xã hội quý 4 và cả năm 2020.

23 Viện KHLĐXH, 2017, báo cáo khảo sát lao động phi chính thức

### 3. Quyền tham gia đầy đủ hơn về BHXH và ASXH

Luật Bảo hiểm Y tế năm 2008 và năm 2014 cũng như Nghị định 146 hướng dẫn thực hiện Luật Bảo hiểm Y tế quy định mọi người Việt Nam phải tham gia chương trình bảo hiểm y tế của Nhà nước.

Người lao động có thời hạn hợp đồng trên 3 tháng phải đăng ký theo nhóm người sử dụng lao động - người lao động đồng đóng góp. Hệ thống bảo hiểm y tế được thiết kế để bao phủ tất cả các nhóm dân cư, kể cả những người làm việc trong các khu vực phi chính thức. Những người sau này có thể tham gia theo nhóm hộ gia đình, qua đó phí đóng góp được Chính phủ hỗ trợ một phần. Tính đến nay, 89,96% người tham gia bảo hiểm y tế vào năm 2019, đạt tỷ lệ bao phủ 90,85% dân số<sup>24</sup>. Như vậy, hơn 9% dân số, trong đó có nhiều lao động đang làm việc phi chính thức, vẫn chưa tham gia BHYT.

Luật Bảo hiểm xã hội 2014 được xây dựng nhằm bảo trợ xã hội cho tất cả mọi người, thông qua sự kết hợp giữa đăng ký bắt buộc và tự nguyện. Người lao động có hợp đồng lao động trên một tháng được đóng BHXH bắt buộc. Đối tượng không đủ điều kiện tham gia BHXH bắt buộc được đăng ký tự nguyện.

Theo quy định của Luật BHXH, các chính sách BHXH bắt buộc, bảo hiểm thất nghiệp và BHYT bắt buộc hướng đến LĐ trong khu vực chính thức. BHXH tự nguyện thực hiện từ năm 2008 là chính sách thiết kế riêng cho lao động khu vực phi chính thức và nông dân. Đặc biệt, Luật BHXH năm 2014 bổ sung nhiều quy định có lợi cho lao động trong khu vực phi chính thức tham gia chế độ BHXH tự nguyện như: không khống chế tuổi trần tham gia; hạ mức sàn thu nhập tối thiểu làm căn cứ đóng để phù hợp hơn với khả năng tài chính của nhiều người lao động; linh hoạt trong phương thức đóng và hỗ trợ tiền đóng cho người tham gia BHXH tự nguyện từ ngân sách Nhà nước.

Cũng theo Luật BHXH 2014, người làm việc theo HĐLĐ có thời hạn từ đủ 1 tháng đến dưới 3 tháng sẽ được tham gia BHXH bắt buộc kể từ ngày 01 Tháng Giêng 2018, nhằm hạn chế việc chủ sử dụng lao động ký hợp đồng ngắn hạn để trốn tránh nghĩa vụ đóng BHXH. Theo quy định này, tất cả những lao động đang làm việc trong khu vực phi chính thức hay khu vực chính thức mà có HĐLĐ từ đủ 1 tháng đến dưới 3 tháng đều được tham gia BHXH bắt buộc.

Luật BHXH 2014 và Nghị định hướng dẫn đã bổ sung chính sách hỗ trợ tiền đóng BHXH tự nguyện. Từ ngày 1/1/2018, người thuộc hộ nghèo được hỗ trợ 30% mức đóng tối thiểu, người thuộc hộ cận nghèo được hỗ trợ 25% mức đóng tối thiểu và các đối tượng khác được hỗ trợ 10% mức đóng tối thiểu. Như vậy, lao động PCT nếu không thuộc hộ nghèo, cận nghèo nếu tham gia BHXH tự nguyện được hỗ trợ 10% mức đóng (tương đương 15,4 nghìn đồng/tháng).

Tuy nhiên, như phân tích tại Phần I ở trên, mức độ bao phủ về BHXH hiện rất thấp. Mức độ tham gia BHXH của khu vực phi chính thức là rất hạn chế. Đối với chế độ BHXH tự nguyện, vẫn còn có một số hạn chế nhất định để thu hút lao động PCT tham gia. BHXH tự nguyện chỉ thực hiện với hai chế độ hưu trí và tử tuất, trong khi đó BHXH bắt buộc thực hiện với 5 chế độ (ốm đau, thai sản, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, hưu trí, tử tuất). Việc thiếu các chế độ ngắn hạn đã không khuyến khích người lao động làm việc ở khu vực phi chính thức tham gia loại hình BHXH này, nhất là đối với lao động nữ. Hơn nữa, mức đóng của người lao động khi tham gia BHXH tự nguyện theo quy định là 22%, đã cao hơn rất nhiều so với lao động ở khu vực chính thức (8%).

24 “Báo cáo tóm tắt công tác quản lý sử dụng quỹ bảo hiểm y tế năm 2020 và việc thực hiện Nghị quyết 68/QH13”, Bộ Y tế (2021).

Việc nâng cao mức độ bao phủ của BHXH, bảo hiểm y tế cũng như mở rộng quyền lợi của BHXH tự nguyện sẽ có tác động củng cố thêm quyền của lao động phi chính thức và giúp họ đạt được tiêu chí quan trọng để được phân loại là lao động chính thức.

#### **4. Quyền được bảo vệ thông qua các tổ chức đại diện của người lao động**

Theo Luật Công đoàn 2012, ngoài việc đại diện cho cán bộ, công chức, viên chức, công nhân, người lao động (khu vực chính thức), Công đoàn còn đại diện cho “những người lao động khác” (Điều 1), có thể hiểu là lao động trong các khu vực kinh tế khác, bao gồm cả khu vực phi chính thức. Người lao động được quyền thành lập các tổ chức công đoàn (Điều 4, khoản 1).

Theo Điều 10 Luật Công đoàn 2012, Công đoàn có quyền đại diện, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động, kể cả lao động phi chính thức, bao gồm tư vấn, đối thoại với đơn vị sử dụng và đại diện cho người lao động giải quyết tranh chấp.

Do lao động phi chính thức không được đăng ký hay quản lý, cho nên họ không được bảo vệ bởi các thể chế của thị trường lao động. Lao động phi chính thức ít khi được tham vấn trong quá trình xây dựng chính sách. Do phần lớn lao động phi chính thức không tham gia tổ chức công đoàn hay hiệp hội, nên họ cũng nằm ngoài sự bảo vệ của các tổ chức này.

Trong thời gian đại dịch Covid-19 diễn ra vừa qua, lao động phi chính thức bị tổn thương nặng nề. Họ chịu nhiều thiệt thòi để được hưởng lợi từ hệ thống an sinh xã hội hoặc các biện pháp hỗ trợ. Sinh kế của họ bị ảnh hưởng nghiêm trọng và phải nhường chỗ cho các biện pháp chống dịch. Tuy nhiên, không có cơ quan đại diện quyền lợi cho lao động phi chính thức để phản ánh những khó khăn hoặc quyền lợi của nhóm lao động này hay để bảo vệ sinh kế của họ.

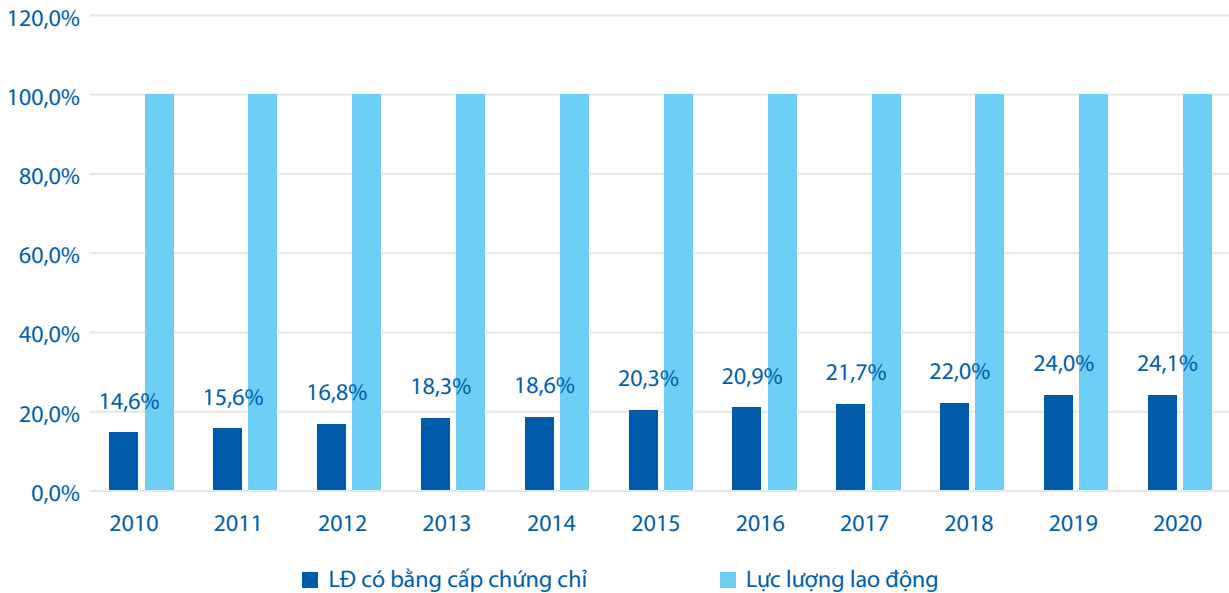
Hay các cuộc đình công, phản đối của các đối tác kinh doanh (người lao động) của các hãng cung cấp nền tảng công nghệ khi quyền lợi của họ bị ảnh hưởng chủ yếu mang tính tự phát và được coi là chưa phù hợp với các quy định của pháp luật. Quyền đình công và tham gia công đoàn là chính đáng và cần được bảo vệ bằng các quy định pháp luật và bằng các cơ chế để hướng dẫn những nhóm lao động tự làm này thực hiện quyền này một cách hợp pháp. Khoảng trống pháp luật này cần được lấp đầy.

#### **5. Quyền được hưởng các chính sách hỗ trợ đào tạo nghề nghiệp**

Đề án “Đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020” theo Quyết định số 1956/QĐ-TTg ngày 27/11/2009 của Thủ tướng Chính phủ, Luật Giáo dục nghề nghiệp 2014 quy định các cá nhân có liên quan đến hoạt động giáo dục nghề nghiệp, không phân biệt khu vực chính thức hay phi chính thức đều thuộc đối tượng áp dụng của Luật. Luật ưu tiên trong đào tạo nghề cho người thuộc hộ nghèo, người khuyết tật, lao động nông thôn, phụ nữ để có cơ hội học nghề, miễn học phí, hỗ trợ khởi nghiệp. Những người làm việc phi chính thức được hỗ trợ đào tạo miễn phí hoặc giảm phí nếu họ đáp ứng đủ điều kiện. Điều 6 đảm bảo đối xử ưu đãi trong việc tiếp cận đào tạo đối với người dân tộc thiểu số, hộ nghèo và hộ cận nghèo, người khuyết tật, ngư dân đánh bắt xa bờ, nông dân thuộc hộ sản xuất nông nghiệp bị thu hồi đất ruộng và các đối tượng chính sách khuyến khích khác.

Lao động có trình độ càng cao thì khả năng để chuyển từ việc làm phi chính thức sang việc làm chính thức càng cao và ngược lại. Năm 2019, tính chung chỉ có khoảng 4,1% lao động phi chính thức là có thể tìm được việc làm chính thức. Tuy nhiên, với lao động có trình độ cao đẳng đại học trở lên, khả năng tìm được việc làm chính thức là 18,7%, đối với lao động có trình độ trung học là 7,8%, đối với lao động có trình độ tiểu học chỉ là 2,8% và đối với lao động có trình độ dưới tiểu học chỉ là 1,3% (ILO, 2020).

Hình 18: Tỷ lệ lao động đã qua đào tạo có bằng nghề, chứng chỉ nghề



Nguồn: TCTK. Điều tra lao động - việc làm qua các năm 2010-2018 và Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội (2021).

Hoạt động đào tạo nghề ở Việt Nam còn nhiều hạn chế. Việt Nam đã đạt được một số tiến bộ và hoàn thành các mục tiêu về giáo dục nghề nghiệp trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2016-2020<sup>25</sup>. Tuy vậy, tỷ lệ lao động đã qua đào tạo trong giai đoạn cũng mới chỉ đạt mức 62% vào năm 2019 và dự kiến đạt trên 65% vào năm 2020. Tỷ lệ lao động đã qua đào tạo có bằng nghề, chứng chỉ nghề cũng chỉ ở mức 24,1% vào năm 2020.

Đào tạo kiến thức và kỹ năng nghề có vai trò rất quan trọng trong chuyển đổi việc làm cho lao động phi chính thức cũng như nâng cao tính chính thức của việc làm của họ.

## 6. Quyền được đảm bảo về an toàn, vệ sinh lao động

Luật An toàn Vệ sinh Lao động (Luật số 84/2015/QH13) được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 25/6/2015 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016. Luật quy định những vấn đề chung về chính sách và các nguyên tắc bảo đảm an toàn, Luật quy định quyền và nghĩa vụ về an toàn, vệ sinh lao động của người lao động; Quyền và nghĩa vụ về an toàn, vệ sinh lao động của người sử dụng lao động; quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận và các tổ chức xã hội khác; quyền và trách nhiệm của tổ chức công đoàn, hội nông dân trong công tác an toàn, vệ sinh lao động.

Luật này áp dụng đối với người lao động có hợp đồng lao động; người thử việc; người học nghề; tập nghề để làm việc cho người sử dụng lao động (Khoản 1, Điều 2) và cả những người lao động làm việc không theo hợp đồng lao động (Khoản 3, Điều 2). Như vậy, lao động làm việc trong khu vực phi chính thức (bao gồm có hợp đồng và không có hợp đồng) cũng thuộc đối tượng áp dụng của Luật này.

<sup>25</sup> Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2016-2020 đặt mục tiêu tỷ lệ lao động đã qua đào tạo đạt khoảng 65-70% và tỷ lệ lao động có bằng cấp, chứng chỉ đạt 25% vào năm 2020.

Luật cũng có các quy định của Luật có liên quan đến người lao động trong khu vực phi chính thức như lao động ở khu vực phi chính thức được hưởng các chính sách của Nhà nước về an toàn, vệ sinh lao động, lao động ở khu vực phi chính thức có quyền và nghĩa vụ về an toàn, vệ sinh lao động của người lao động làm việc theo hợp đồng hoặc của người lao động làm việc không theo hợp đồng, các quy định về bảo đảm an toàn vệ sinh lao động đối với một số lao động đặc thù nói chung và trong khu vực phi chính thức nói riêng, như an toàn, vệ sinh lao động đối với lao động nữ, lao động chưa thành niên, lao động là người khuyết tật, an toàn, vệ sinh lao động đối với người lao động nhận công việc về làm tại nhà.

Thực tiễn cho thấy, cơ sở kinh tế thuộc khu vực phi chính thức như các hộ kinh doanh cá thể phi nông nghiệp, hay sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp, cơ sở vật chất và điều kiện làm việc thường thiếu thốn, chật hẹp với công cụ làm việc đơn giản, cũ kỹ. Các điều kiện làm việc về chất lượng không khí, độ ẩm, mức độ vệ sinh, thường không đảm bảo. Các điều kiện về phòng cháy, chữa cháy, tiếng ồn, ô nhiễm rác và nước thải thường không cao. Một số lao động như shippers, buôn bán hàng rong hoạt động trong các điều kiện tiềm ẩn nhiều rủi ro về tai nạn hay điều kiện bất lợi của thời tiết. Lao động chính thức trong một số ngành như xây dựng, khai khoáng mỏ, tái chế vật liệu có nguy cơ cao về bệnh nghề nghiệp. Thời giờ làm việc của lao động trong khu vực chính thức thường kéo dài hơn mức bình thường là 8 tiếng mỗi ngày. Công tác bảo hộ lao động, trang bị phương tiện phòng hộ cá nhân không được quan tâm đúng mức, ý thức về an toàn vệ sinh lao động của cả người sử dụng lao động và người lao động chưa cao, công tác quản lý nhà nước về an toàn vệ sinh lao động chưa được quan tâm đúng mức.

Các nỗ lực nhằm đảm bảo về vệ sinh, an toàn lao động cũng cần được đẩy mạnh để những người lao động phi chính thức được tiếp cận đầy đủ hơn tới các quyền này.

## 7. Quyền tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản khác

Trong tiếp cận các dịch vụ xã hội như giáo dục, y tế, nhà ở, trợ giúp xã hội đối với lao động phi chính thức nói chung, lao động di cư nói riêng còn gặp không ít rào cản do các quy định về quản lý hành chính, yêu cầu về hộ khẩu, cũng như khả năng về tài chính của bản thân lao động phi chính thức. Lao động phi chính thức càng rất khó tiếp cận với các dịch vụ giáo dục đào tạo và dịch vụ y tế, nhà ở chất lượng cao. Tại nhiều địa phương lao động di cư phải sử dụng điện nước với mức giá cao hơn người dân địa phương, họ cũng gặp khó khăn trong sử dụng các dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe và đặc biệt là tiếp cận các cơ sở giáo dục đào tạo công lập<sup>26</sup>.

Lao động phi chính thức hầu như không tìm việc qua các kênh chính thức như các trung tâm dịch vụ việc làm mà chủ yếu là tự tìm việc làm và qua giới thiệu của bạn bè, người thân.

Bên cạnh đó, lao động phi chính thức gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận chính sách việc làm, vay vốn tín dụng, đào tạo và an sinh xã hội do những điều kiện về hộ khẩu thường trú hay phải thuộc một trong các nhóm ưu tiên. Quy trình xác định đối tượng thụ hưởng, *các thủ tục nhận vốn vay*, trợ giúp xã hội rất phức tạp, phải chờ đợi lâu. Các chính sách khi được xây dựng đã bỏ qua hoặc chưa dựa trên nhu cầu và điều kiện thực tế của lao động phi chính thức.

<sup>26</sup> Viện KHLĐXH, 2018, Lao động di cư nội địa Việt Nam: bằng chứng từ nghiên cứu tại Hà Nội và Bình Dương.



## KẾT LUẬN

Mở rộng việc làm chính thức hiện là một trong những ưu tiên của Chính phủ Việt Nam. Đây là một lĩnh vực quan trọng mà Việt Nam đang nỗ lực để đạt được những tiến triển rõ ràng khi đất nước đang dần gia tăng năng suất và có được vị thế thuận lợi để trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình cao và nền kinh tế lấy người dân làm trung tâm, trong đó việc làm thỏa đáng là một trong những ưu tiên hàng đầu.

Ở Việt Nam, việc mở rộng việc làm chính thức cần được thực hiện thông qua phương pháp tiếp cận tích hợp với các chính sách và biện pháp nhằm mở rộng phạm vi bao phủ bảo hiểm xã hội, mở rộng nền kinh tế chính thức, đồng thời nâng cao quyền của người lao động bất kể họ có quan hệ việc làm hay không.

Phương pháp tiếp cận tổng thể như vậy đòi hỏi mở rộng phạm vi bao phủ BHXH bằng các biện pháp như bổ sung thêm đối tượng lao động/đơn vị kinh tế đủ điều kiện tham gia BHXH bắt buộc, nâng cao tính hấp dẫn của các sản phẩm, dịch vụ và hệ thống BHXH, bao gồm cả việc tăng cường các quyền lợi hiện có và đưa ra quyền lợi mới (đơn cử như quyền lợi bảo hiểm cho gia đình/con cái), song song với tăng cường tuân thủ pháp luật và các quy định liên quan đến bảo hiểm xã hội của các đơn vị kinh tế và doanh nghiệp đã đăng ký. Phương pháp tiếp cận tổng thể cũng yêu cầu triển khai các chính sách và hành động để mở rộng khu vực chính thức. Có thể đạt được mục tiêu này bằng cách tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho sự phát triển và tăng trưởng của doanh nghiệp đã đăng ký, đăng ký (chính thức hóa) các đơn vị kinh tế, hộ gia đình, hộ kinh doanh, lao động tự do hoặc lao động tự làm. Ngoài ra cũng nên thừa nhận tính chính thức của một số công việc hoặc tình trạng việc làm không (hoặc không bao giờ) có hợp đồng lao động (chỉ bằng cách dựa trên tiêu chí tham gia bảo hiểm xã hội và các quyền cơ bản được tôn trọng của người lao động).

Và cuối cùng, cần thúc đẩy các chính sách và hành động nhằm nâng cao quyền của người lao động, cho dù họ làm việc trong khu vực phi chính thức hay chính thức. Nâng cao quyền của tất cả phụ nữ và nam giới trong môi trường việc làm, ví dụ như các quyền cơ bản của người lao động, quyền tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản, ANVSLĐ và dạy nghề đều có ý nghĩa quan trọng trong việc cải thiện việc làm chính thức cho người lao động.

# TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (2021) “Báo cáo Tổng kết Thi hành Luật BHXH”.
- CIEM và ADB (2017). “Chính thức hóa” Hộ Kinh doanh ở Việt Nam.
- Đình Trường Hinh, Deepak Mishra, Lê Duy Bình, Phạm Minh Đức và Phạm Thị Thu Hằng (2013). “Công nghiệp Chế biến Chế tạo ở Việt Nam: Tạo Việc làm và Thịnh vượng ở một Nền Kinh tế Thu nhập Trung bình”, Washington DC.
- Đào Quang Vinh. “Thực trạng và Chính sách Đối với Lao động Phi Chính thức ở Việt Nam”, ILO (2021).
- Economica Vietnam & GOPA (2021). “Doanh nghiệp Nhỏ và vừa Việt Nam và Hiệp định EVFTA”
- Economica Vietnam & GOPA (2020). “Kinh tế số và Chuyển đổi số ở Việt Nam”
- Economica Vietnam (2013). “Khu vực Hộ Kinh doanh Phi Nông nghiệp ở Việt Nam”.
- ILO (2021). “Lao động có việc làm phi chính thức ở Việt Nam: Xu hướng và các yếu tố tác động”, ILO (2021)
- ILO (2021). “Đánh giá Chương trình Việc làm Thỏa đáng giai đoạn 2017-2021”, ILO (2021).
- ILO (2021). “Ghi chú Tóm tắt về Phi chính thức”, ILO (2021).
- ILO (2013). “Đo lường tính phi chính thức: Sổ tay Hướng dẫn Thống kê về Khu vực Phi chính thức và Lao động Phi chính thức”.
- ILO & TCTK (2018). “Báo cáo lao động phi chính thức 2016”
- ILO & TCTK (2019). “Định nghĩa và Đo lường Lao động Phi chính thức”.
- ILO (2011). “Phát triển Tinh thần Khởi nghiệp của Phụ nữ: Bài học từ thông lệ tốt”, Dự án của ILO về Phụ nữ Khởi nghiệp và Bình đẳng Giới (WEDGE), Tổ chức Lao động Quốc tế, Việt Nam.
- Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto, và Francois Roubaud (2010). “Kinh tế phi chính thức ở Việt Nam”, ILO, Hanoi.
- Lê Duy Bình & Phạm Minh Tuyết (2021). “Đánh giá Chương trình Việc làm Thỏa đáng Việt Nam tại giai đoạn 2017–2021, Tổ chức Lao động Quốc tế, Việt Nam.
- Lê Duy Bình (2020). “Phân tích sâu chính sách: Chính thức hóa các doanh nghiệp siêu nhỏ ở ASEAN”, OECD.
- Lê Duy Bình (2018). “Kinh tế Tư nhân Việt Nam: Năng suất và Thịnh vượng”.
- Lê Duy Bình & Phạm Tiến Dũng (2017). “Chuyển đổi Hộ Kinh doanh thành Doanh nghiệp: Rào cản từ Chi phí Tuân thủ Pháp luật”. Báo Pháp luật Việt Nam, (36)163/9 – 2017
- Phạm Thu Lan. “Tổ chức đại diện và bảo vệ quyền lợi cho lao động phi chính thức – Thực tiễn ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế”, ILO (2021).
- Taussig, Markus và Phạm Thị Thu Hằng. 2004. “Tính Chính thức của Doanh nghiệp và Vai trò của Chính quyền địa phương”. ADB, Tài liệu Thảo luận Số 2, Tháng 11 năm 2004.
- Tổng Cục Thống kê (2021). “Báo cáo Điều tra Lao động Việc làm 2020”.
- Tổng Cục Thống kê (2010-2020). “Niên giám Thống kê”.
- VCCI (2010-2020). “Báo cáo Năng lực Cạnh tranh Cấp tỉnh”.
- VCCI (2010-2018). “Báo cáo Thường Niên Doanh nghiệp Việt Nam”. NXB Chính trị Quốc gia.



