

Sân chơi bất bình đẳng là nền tảng phát triển các hoạt động không chính thức. Hoạt động kinh doanh không chính thức phát triển mạnh ở VN một phần vì các doanh nghiệp thuộc hình thức sở hữu và quy mô khác nhau thường bị đối xử không công bằng.

Khu vực kinh tế không chính thức (KVKTKCT) tồn tại như một tất yếu khách quan, luôn luôn chịu sự tác động của các qui luật kinh tế, của chính sách phát triển kinh tế - xã hội cũng như hiệu lực của hệ thống pháp luật ở mức độ khác nhau tùy thuộc vào mỗi nước. Khu vực này đã trở thành bộ phận cấu thành của nền kinh tế của tất cả các nước trên thế giới, đặc biệt đối với các nước đang phát triển. Cho đến nay vẫn chưa có một tên gọi cũng như chưa có một khái niệm thống nhất về khu vực kinh tế không chính thức (KVKTKCT).

Do một định nghĩa ngắn gọn không thể diễn đạt hết được tính chất, đặc điểm của khu vực này, nên các nhà kinh tế và tổ chức quốc tế thường chỉ nêu lên đặc điểm chính để nhận dạng và qua đó giải thích cho tên gọi và khái niệm mà họ đưa ra. Ngày nay trên thế giới đang phổ biến một số tên gọi như: khu vực phi chính qui (Informal sector); Kinh tế bóng đen (Shadow economy); Kinh tế chìm (Underground economy); Kinh tế không được giám sát (Non-observed economy; unobserved economy).v.v. Dù tên gọi được dùng khác nhau, chung qui lại các khái niệm trên đều phản ánh bản chất các hoạt động kinh tế của một khu vực trái ngược với khu vực kinh tế chính

Hoạt động của khu vực kinh tế không chính thức ở VN CÁC HÌNH THÁI VÀ TÁC ĐỘNG

Thạc sĩ DƯƠNG ĐĂNG KHOA

thống và nó là một bộ phận rất quan trọng của nền kinh tế của mỗi quốc gia. Trong khuôn khổ bài viết này tác giả gọi là khu vực kinh tế không chính thức (KVKTKCT).

Sự tăng trưởng mạnh mẽ của VN trong những năm qua đã ghi nhận sự phát triển đáng kể của hoạt động kinh tế không chính thức. Ước tính cứ mỗi đô la trong tổng thu nhập quốc dân thì một nửa đô la không được báo cáo (1). Và ba phần tư số giao dịch bất động sản được tiến hành không chính thức (2). Cứ một công ty được niêm yết giao dịch trên thị trường chứng khoán thì có tới 30 công ty được giao dịch không chính thức (3) [(1),(2),(3) Báo cáo của ngân hàng thế giới và công ty tài chính quốc tế, NXB Thông tấn 2003]. Hoạt động kinh doanh không chính thức ở mức độ cao là sản phẩm của những yếu tố vừa là chủ quan vừa là khách quan của nền kinh tế, về mặt cơ cấu có thể cản trở các mục tiêu phát triển của VN. Hoạt động kinh tế không chính thức lan rộng cho thấy một môi trường có quá nhiều qui chế trong khi việc thực thi pháp luật còn thiếu hiệu quả. Nó còn có nghĩa là các qui định luật pháp không mang tính bắt buộc (!), do vậy chúng không còn là các công cụ điều tiết hiệu quả trong chính sách của chính phủ.

Mục đích khái quát chủ yếu của bài viết này là tập trung phân tích tình trạng hoạt động kinh tế không chính thức trong môi trường kinh doanh ở VN hiện nay dựa vào kết quả khảo sát các doanh nghiệp tư nhân

cũng như doanh nghiệp nhà nước ở 11 tỉnh thành ở VN. Hoạt động kinh doanh không chính thức đề cập trong bài viết này là những hoạt động không chính thức của những doanh nghiệp có đăng ký kinh doanh chính thức.

Hoạt động không chính thức: Các hình thái và tác động

- Sự kiểm soát quá mức đã khuyến khích hoạt động không chính thức. Sự kiểm soát quá mức kèm theo những thủ tục hành chính phức tạp của các chính quyền địa phương có thể góp phần làm tăng hoạt động không chính thức. Tại các tỉnh, thành nơi tiến hành khảo sát, hoạt động không chính thức tỷ lệ thuận với thời gian mà doanh nghiệp phải đối phó với các quy định của pháp luật.

Ví dụ cứ mất thêm hai ngày phải giải quyết các quy định về quản lý tại một thành phố thì tương quan với số lượng hợp đồng lao động chính thức giảm đi 1%. Đồng thời những công ty lớn, phát triển nhanh và có đăng ký kinh doanh đảng hoàng thì lại bị thanh tra thường xuyên hơn. Số lượng các cuộc thanh tra thuế thường tỷ lệ thuận với tốc độ phát triển của các công ty.

- Sân chơi bất bình đẳng là nền tảng phát triển các hoạt động không chính thức. Hoạt động kinh doanh không chính thức phát triển mạnh ở VN một phần vì các doanh nghiệp thuộc hình thức sở hữu và quy mô khác nhau thường bị đối xử không

công bằng. Những doanh nghiệp tư nhân nhỏ gặp nhiều khó khăn hơn khi tiếp cận nguồn vốn ngân hàng, đất đai cũng như các nguồn lực cốt yếu khác. Các gánh nặng hành chính lên các doanh nghiệp cũng không hoàn toàn như nhau. Lãnh đạo các doanh nghiệp tư nhân trung bình phải mất thêm 9 ngày để giải quyết các vấn đề quy chế so với các doanh nghiệp nhà nước. Các doanh nghiệp tư nhân phải tiếp các đoàn thanh tra tới các cơ sở của họ thường xuyên hơn. Vì thế các doanh nghiệp này thường có xu hướng hoạt động không chính thức nhiều hơn là các doanh nghiệp nhà nước. Quy mô cũng tác động đến tính không chính thức: các doanh nghiệp càng nhỏ càng có xu hướng hoạt động không chính thức.

- Cái giá phải trả cho hoạt động không chính thức. Hoạt động kinh doanh không chính thức không giúp giảm gánh nặng hành chính cho các doanh nghiệp. Trái lại, những doanh nghiệp càng hoạt động không chính thức thì càng phải dành nhiều thời gian quản lý để đối phó với những quy định là có tỷ lệ chi hồi lộ trong tổng doanh thu cũng cao hơn. Cứ 20% giảm đi trong giao dịch qua ngân hàng thì lại tăng 50% trong doanh thu cho các khoản phải trả ngầm. Ngoài ra các doanh nghiệp hoạt động không chính thức còn phải chịu các chi phí gián tiếp. Các doanh nghiệp này bị giảm khả năng ký kết hợp đồng chính thức cũng như khả năng tiếp cận các dịch vụ công cộng. Chi phí gián tiếp của hoạt động kinh doanh không chính thức đặc biệt nghiêm trọng khi xúc tiến các giao dịch có liên quan đến yếu tố nước ngoài. Ví dụ, những doanh nghiệp ít dựa vào ngân hàng để tiến hành giao dịch thì thường là những nhà xuất khẩu ít thành công.

- Sân chơi bất bình đẳng làm sai lệch việc phân bổ nguồn lực. Hiện tồn tại nhiều quy định kiểm soát sự tiếp cận đến các nguồn lực như: tài chính và đất đai đối với các loại hình

doanh nghiệp khác nhau. Yếu tố quy mô và lợi nhuận được đề cập hàng đầu khi nhắc tới việc tiếp cận tín dụng của ngân hàng đối với các doanh nghiệp tư nhân, nhưng lại ít quan trọng hơn đối với doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước thường đi kèm với khả năng được cấp tín dụng cao hơn khoảng 11% khi tính đến quy mô, 18% khi tính đến lợi nhuận, 16% khi tính đến việc sở hữu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, bình quân là 14% khi tính đến tất cả các yếu tố này. Đối với đất đai, nhiều doanh nghiệp tư nhân thường phải chờ đăng đăng hàng năm trời may ra mới có đất để tiến hành hoạt động đầu tư. Trong khi đó, các doanh nghiệp Nhà Nước thường sở hữu diện tích đất đai nhiều hơn nhu cầu ngắn hạn cũng như dài hạn của họ.

Do vậy, các nguồn lực tài chính và đất đai thường không tới được các doanh nghiệp thực sự có khả năng sử dụng một cách hiệu quả những nguồn lực đó. Qua khảo sát, các doanh nghiệp tư nhân thường có hoạt động tài chính cũng như mức tăng trưởng tốt hơn các doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, gần đây mức tăng trưởng về tuyển dụng lao động cũng như hiệu quả đầu tư có dấu hiệu đi xuống do càng có thêm nhiều doanh nghiệp đăng ký kinh doanh và sự gia tăng cạnh tranh mạnh mẽ trong khu vực tư nhân. Mặc dù xu hướng này là một biểu hiện thường gặp ở các nền kinh tế đang chuyển đổi thành công, nó nhấn mạnh đến đòi hỏi phải cải thiện môi trường đầu tư để duy trì khả năng phát triển kinh tế.

Các giải pháp chính sách

Nền kinh tế càng minh bạch thì càng mang lại nhiều lợi ích xã hội, và có thể đạt được điều này bằng cách loại bỏ những gánh nặng quy định pháp luật chồng chéo, làm cho luật pháp trở nên hợp lý hơn, có tính thực thi cao hơn, và tạo sân chơi bình đẳng.

- Làm cho luật pháp trở nên hợp lý hơn. Nếu như luật pháp và các quy định đi ngược lại lợi ích của hầu hết mọi người trong xã hội thì nó không chỉ khó thực thi mà còn xói mòn vai trò của chính phủ. Khuôn khổ pháp luật hiện hành ở VN còn chứa nhiều bất cập không phù hợp những logic bình thường của một nền kinh tế thị trường. Những doanh nghiệp thành công có doanh thu cao thì thường có xu hướng phải chịu thuế nặng hơn. Một số khoản chi phí đặc biệt quan trọng để tạo lập và khai thác cơ hội thị trường, ví dụ như chi phí tiếp thị quảng cáo, không hoàn toàn được miễn thuế. Những biện pháp như vậy lại càng khuyến khích các hoạt động không chính thức và kìm hãm sự tăng trưởng. Do đó, những quan điểm thiên lệch trong quản lý hành chính cần phải được dỡ bỏ.

Một trở ngại đáng kể nữa là cơ chế phê duyệt và thủ tục cấp giấy phép phức tạp vẫn còn tồn tại trong hệ thống luật pháp, sự tùy tiện của các quan chức chính quyền, việc sử dụng những qui định cứng nhắc trong những giao dịch kinh tế cần được xóa bỏ nhanh chóng. Việc chuyển từ cơ chế xin cho sang cơ chế có tính chuẩn tắc, được thể hiện trong việc phê chuẩn và áp dụng Luật doanh nghiệp đã mang lại những lợi ích đáng kể, điều này nên được mở rộng áp dụng sang các lĩnh vực khác.

- Tăng cường năng lực thực thi pháp luật và trách nhiệm hành chính. Hệ thống hành chính ở VN có những sự chồng chéo về trách nhiệm giữa các cơ quan của chính phủ nhưng lại không phân định rạch ròi trách nhiệm giữa các cơ quan này. Do vậy, các quyết định hành chính thường chậm trễ. Chỉ khi vai trò cũng như trách nhiệm trong bản thân bộ máy hành chính được qui định cụ thể hơn thì quan hệ của các cơ quan hành chính với khu vực kinh doanh mới được cải thiện. Ví dụ như ở các địa phương, sẽ có lợi hơn khi chính quyền áp dụng cơ chế một cửa.

- Sử dụng các cơ chế gián tiếp để thực thi luật pháp. Để tiết kiệm các nguồn lực, chính phủ nên dựa nhiều hơn vào các công cụ kiểm soát gián tiếp để thực thi những quy định phức tạp. Tuy điều này dẫn đến tình trạng một số doanh nghiệp sẽ khai thác những kẽ hở của luật pháp nhưng việc hành pháp lúc này thường phù hợp với lợi ích của số đông các doanh nghiệp.

- Cải cách doanh nghiệp nhà nước để tạo sân chơi bình đẳng. Tuy hiện nay chúng ta đã có những bước tiến quan trọng nhằm cải thiện môi trường kinh doanh nhưng vẫn còn tồn tại những quan điểm thiên lệch một cách có hệ thống về các doanh nghiệp tư nhân vừa và nhỏ. Những thành kiến này có thể được loại bỏ trong quá trình cải cách mạnh hơn khu vực doanh nghiệp nhà nước và tăng cường khả năng tiếp cận vốn và đất đai của các doanh nghiệp tư nhân. Để tạo sân chơi bình đẳng hơn cho các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân, các cải cách doanh nghiệp cần bao gồm các hoạt động như cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, đa dạng hóa các loại hình sở hữu và quản lý một cách có hiệu quả tài sản nhà nước.

- Giải quyết những vấn đề cung - cầu nhằm tăng cường khả năng tiếp cận nguồn lực tài chính. Quá trình cổ phần hóa và tư nhân hóa sẽ tạo ra một sân chơi bình đẳng hơn trong khả năng tiếp cận các nguồn lực tài chính. Các doanh nghiệp nhà nước hiện có lợi thế hơn nhiều khi tiếp cận các nguồn tín dụng so với các doanh nghiệp tư nhân, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ. Nguyên nhân gây ra tình trạng như vậy là một loạt các yếu tố ảnh hưởng đến quan hệ cung cầu trên thị trường tín dụng.

+ Về mặt cung, ngân hàng thường ngần ngại khi cấp tín dụng cho các doanh nghiệp tư nhân bởi vì các ngân hàng thường thiếu kinh nghiệm cũng như trình độ để đánh giá rủi ro tín dụng. Do vậy, các ngân

hàng cần phải nâng cao khả năng xác định rủi ro để có thể thẩm định tín dụng không chỉ dựa trên tài sản thế chấp mà còn trên giá trị nội tại của một dự án.

+ Về phía cầu, các doanh nghiệp tư nhân thường ngại tiếp cận các nguồn tín dụng ngân hàng bởi vì các hoạt động kinh doanh của họ cần phải đáp ứng những tiêu chuẩn minh bạch cao. Để tăng cường hơn nữa khả năng tiếp cận các nguồn tài chính và khả năng phát triển, các doanh nghiệp tư nhân cần phải chuẩn mực hóa cơ cấu hoạt động kinh doanh và nâng cao năng lực quản lý. Bằng cách này, họ không những tiếp cận được với các nguồn lực tài chính từ bên ngoài mà còn nâng cao năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế. Tuy nhiên, các doanh nghiệp sẽ ngại tiến hành các biện pháp đó trừ khi họ tin tưởng vào môi trường kinh doanh và biết rằng nhà nước sẽ ban hành những chính sách thông thoáng phù hợp để họ có thể có khả năng tiếp cận các nguồn lực tài chính nhiều hơn.

- Tiếp cận nguồn đất đai một cách bình đẳng hơn. Vấn đề chính mà các doanh nghiệp tư nhân vấp phải khi xin cấp tín dụng từ ngân hàng là thiếu tài sản thế chấp, mà xét bối cảnh rộng hơn là liên quan đến việc quản lý hành chính yếu kém đối với các nguồn lực đất đai dẫn đến chi phí cao để có được quyền sử dụng đất. Hệ thống hành chính hiện nay phân biệt người sử dụng đất trong nước và nước ngoài cho nên các doanh nghiệp trong nước khó có thể liên kết với các đối tác nước ngoài hay khó có thể nhận được vốn đầu tư từ các tổ chức tài chính nước ngoài. Trong khuôn khổ luật pháp và các quy định hiện hành, với các cơ chế khác nhau cho đất ở và đất kinh doanh, sân chơi không công bằng ở một số khu vực và các doanh nghiệp thường ngần ngại khi chuyển đổi đất từ cá nhân thành đất thuộc sở hữu doanh nghiệp. Chi phí chuyển đổi

mục đích sử dụng đất cũng cần phải được giảm thiểu để doanh nghiệp có được hình thức hợp pháp phù hợp với các kế hoạch và chiến lược kinh doanh của họ.

- Các quy định thuận lợi cho kinh tế thị trường. Khu vực kinh tế tư nhân sẽ là động lực góp phần cho sự phát triển năng động của nền kinh tế VN đạt được các mục tiêu kinh tế xã hội. Hơn hết, các doanh nghiệp tư nhân cần môi trường để phát triển. Các quy định hoặc không phù hợp với các quy định bình thường của nền kinh tế thị trường hoặc không kích thích các doanh nghiệp tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh hay kiềm hãm sự phát triển sẽ gây ra các chi phí xã hội đáng kể. Ngược lại, các quy định luật pháp phù hợp với các lực lượng thị trường sẽ dễ dàng thực thi hơn và sẽ được hỗ trợ bởi chính các lực lượng thị trường mà nó bảo vệ. Tuy nhiên, chỉ thay đổi các quy định luật pháp phù hợp với nhu cầu của thị trường thì chưa đủ. Những hoạt động trong bộ máy hành chính phải phù hợp với sự phát triển. Chính phủ cần đẩy mạnh hơn nữa quá trình cải cách phát triển kinh tế sẽ thấy những lợi ích đáng kể từ việc hỗ trợ sự tăng trưởng của khu vực kinh tế tư nhân, từ đó góp phần nâng đáng kể tỷ trọng tính minh bạch trong mọi hoạt động của doanh nghiệp tư nhân cũng như doanh nghiệp nhà nước, hạn chế đến mức thấp nhất các hoạt động không chính thức của các doanh nghiệp như hiện nay ■

Tài liệu tham khảo:

- Lê Đăng Doanh (chủ biên), Khu vực kinh tế phi chính qui, một số kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn VN trong quá trình chuyển đổi kinh tế, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
- Phạm Văn Dũng (chủ biên), Khu vực kinh tế phi chính thức, thực trạng và vấn đề đặt ra với công tác quản lý, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2004.
- Lê Đăng Doanh (chủ biên), Nhận dạng các đặc điểm của khu vực kinh tế phi chính qui (khảo sát tại Hà Nội), NXB Lao động, Hà Nội 1998.
- Nguyễn Lê Minh Trung, Trung tâm dân số - nguồn lao động, Bộ lao động thương binh và xã hội, Kinh tế đại chúng và khả năng giải quyết việc làm ở đô thị, chuyên đề về lao động và việc làm, 1993.
- Trần Văn Sinh, Bộ lao động thương binh và xã hội, Trung tâm nghiên cứu nguồn lao động - dân số, Khu vực phi kết cấu với việc đa dạng hoá ngành nghề và giải quyết việc làm, Hà Nội 1993.
- Khu vực không chính thức tại VN. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới và Công ty tài chính quốc tế, NXB Thông tấn 2003.