

Xóa bỏ rào cản pháp lý của quy định về kinh doanh có điều kiện đối với sự phát triển doanh nghiệp

Ông Phan Đức Hiếu

Phó viện trưởng, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương

Giới thiệu

Trong vài năm trở lại đây đã ghi nhận một nỗ lực rất lớn của Đảng và Chính phủ trong xây dựng và thực thi cải cách nhằm cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, tạo thuận lợi và thúc đẩy sự phát triển kinh tế tư nhân và cộng đồng doanh nghiệp. Gần đây, đã có một nghị quyết riêng về “tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách, khuyến khích, tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân” được thông qua tại Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Khóa IX. Quốc hội vừa thông qua Luật hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ. Nghị quyết 19 về cải thiện môi trường kinh doanh của Chính phủ đang đạt được những kết quả tích cực nhất định.

Những nỗ lực cải cách nêu trên đã và đang tạo ra những kết quả tích cực. Mặc dù vậy, theo đánh giá chung thì khu vực doanh nghiệp tư nhân nước ta chưa phát triển và phát huy hết tiềm năng; chưa đạt được một sự phát triển là lớn mạnh trong nhiều năm qua và doanh nghiệp còn nhiều hạn chế về năng lực sản xuất và cạnh tranh trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. Hạn chế của khu vực kinh tế tư nhân có thể do tác động của nhiều yếu tố, từ vấn đề nội tại đến các vấn đề khách quan bên ngoài. Tuy nhiên, bài viết này chỉ tập chung vào nghiên cứu, xem xét liệu rằng các quy định pháp luật hiện có tạo ra rào cản cho hoạt động của doanh nghiệp không và nếu có, thì đó là rào cản nào và quy mô tác động đến đâu. Đồng thời, nếu như vậy, thì làm thế nào để loại bỏ và kiểm soát được rào cản pháp luật đó. Nghiên cứu này đã có 2 phát hiện như sau:

Một là, quy định về điều kiện kinh doanh đã và đang là một rào cản lớn đến sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân và hoạt động của doanh nghiệp; khuyến khích của hệ thống quy định điều kiện kinh doanh có 5 nguy cơ gây tác động bất lợi cho hoạt động kinh doanh: rủi ro; hạn chế cạnh tranh; hạn chế sáng tạo – kinh doanh theo chuỗi; gia tăng chi phí; và tác động không cân đối đến doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Hai là, cải cách về quy định về điều kiện kinh doanh cho đến nay đạt được kết quả rất hạn chế. Thực tế cho thấy, cải cách theo phương thức áp đặt từ trên xuống và thông qua một cơ quan độc lập đạt được kết quả tốt hơn.

Lịch sử, khái niệm, quá trình và kết quả cải cách quy định về điều kiện kinh doanh

Như vậy, các khái niệm như: giấy phép kinh doanh, ngành nghề kinh doanh có điều kiện hoặc điều kiện kinh doanh là gì và quy định có liên quan là những quy định gì luôn là vấn đề trao đổi, thảo luận trong suốt gần 20 năm qua.

Đầu tiên là khái niệm giấy phép kinh doanh được hình thành và xuất hiện vào những năm 1999 trong quá trình nghiên cứu, xây dựng và soạn thảo Luật doanh nghiệp năm 1999. Tại thời điểm đó, Ban soạn thảo Luật doanh nghiệp, đã phát hiện và nhận thấy rằng ngoài khó khăn trong thành lập doanh nghiệp, thì giấy phép kinh doanh đang là một cản trở nghiêm trọng đối với quyền tự do kinh doanh của người dân. Khảo sát thực tế cho thấy, giấy phép được thể hiện đa dạng dưới nhiều hình thức khác nhau và là công cụ thực hiện phương thức quản lý của nhà nước theo phương châm “doanh nghiệp chỉ được làm những gì mà cơ quan nhà nước cho phép”. Sau đó, Ban soạn thảo đã tiến hành thu thập giấy phép kinh doanh trực tiếp từ các doanh nghiệp và kết quả đã tập hợp được khoảng 300 giấy phép các loại. Những phân tích, đánh giá về thực trạng các giấy phép kinh doanh thu nhập

được đã là cơ sở thiết kế nội dung Luật Doanh nghiệp 1999¹ và sau này là Luật doanh nghiệp 2005 và Luật đầu tư 2014² về ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Quy định trong Luật doanh nghiệp 1999 về giấy phép kinh doanh có một số điểm quan trọng như sau:

- Lần đầu tiên đã xác định cơ sở pháp lý danh mục loại trừ về các ngành, nghề kinh doanh; căn cứ vào mức độ quyền tự do kinh doanh, đã phân chia ngành, nghề kinh doanh thành 3 loại: (i) Ngành, nghề cấm kinh doanh, (ii) ngành, nghề kinh doanh có điều kiện và (iii) ngành, nghề khác (còn lại) được gọi là “tự do” kinh doanh.

- Xác định rõ thẩm quyền ban hành quy định về điều kiện kinh doanh. Chỉ có 3 cơ quan, bao gồm: Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội và Chính phủ mới có thẩm quyền quy định ngành, nghề cấm kinh doanh, ngành nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh đối với ngành, nghề đó.

Trên cơ sở quy định của Luật doanh nghiệp 1999, giai đoạn từ năm 2000 đến 2003, Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ đã tích cực rà soát, đánh giá các giấy phép kinh doanh đã tập hợp được và quyết định bãi bỏ được khoảng 160 giấy phép kinh doanh các loại không còn cần thiết, không hợp lý³. Cải cách này ngay lập tức đã tạo tác động rất tích cực trong thúc đẩy hoạt động kinh doanh và phát triển cộng đồng doanh nghiệp.

Cũng kể từ năm 2003 đến trước khi ban hành Luật đầu tư và Luật doanh nghiệp năm 2014, không có thêm một cải cách đáng kể nào được thực hiện thành công đối với quy định về điều kiện kinh doanh.

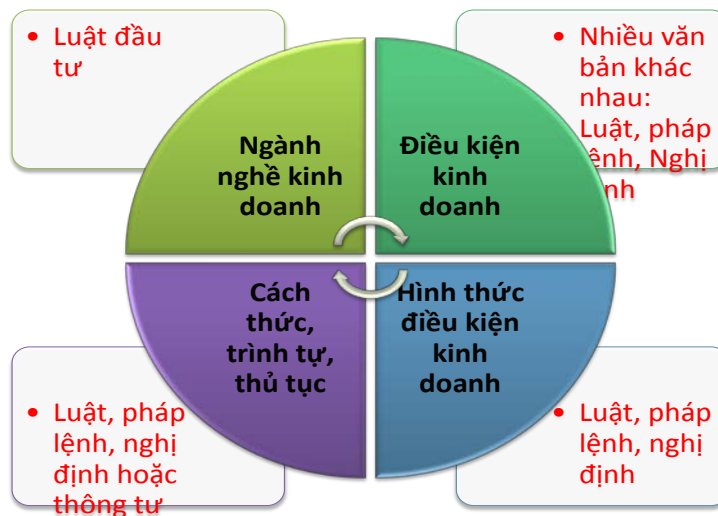
¹ Điều 6 Luật doanh nghiệp năm 1999

² Điều 7 Luật doanh nghiệp năm 2005

³ Xem: Quyết định 19/2000/QĐ-TTg ngày 3-2-2000 của Thủ tướng Chính phủ; Nghị định số 30/2000/NĐ-CP ngày 11 tháng 8 năm 2000 của Chính phủ; Nghị định số 59/2002/NĐ-CP ngày 6 tháng 6 năm 2002 của Chính phủ.

Khái niệm ngành nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh xuất hiện với nội dung rộng hơn khái niệm giấy phép kinh doanh bắt đầu từ năm 2014 khi Quốc hội thông qua Luật đầu tư. Theo quy định của Luật đầu tư, khái niệm ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện bao gồm 4 yếu tố cấu thành: (i) các loại hoạt động kinh doanh được coi là kinh doanh có điều kiện; (ii) các điều kiện cụ thể tương ứng với từng ngành nghề kinh doanh có điều kiện; (iii) hình thức điều kiện kinh doanh; và (iv) cách thức, trình tự, thủ tục đáp ứng điều kiện kinh doanh.

Hình 1: Yếu tố cấu thành ngành nghề kinh doanh có điều kiện



Việc ban hành Luật đầu tư và Luật doanh nghiệp năm 2014 đã thể hiện một nỗ lực mới của Quốc hội và Chính phủ trong quyết tâm cải thiện chất lượng quy định về điều kiện kinh doanh. Việc ban hành và thực thi Luật doanh nghiệp và Luật đầu tư 2014 đạt được 2 bước tiến bộ trong việc cải cải quy định về ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh.

Một là, lần đầu tiên tập hợp và công khai hóa 2 danh mục “loại trừ” về ngành nghề cấm đầu tư kinh doanh và ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện và các

điều kiện đầu tư kinh doanh tương ứng; đồng thời, danh mục này được quy định rõ ràng ngay trong Luật đầu tư.

Hai là, lần đầu tiên thực hiện được đúng và đầy đủ quy định về cấm các Bộ, ngành và Ủy ban Nhân dân tùy ý ban hành quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật đầu tư. Theo đó, các Bộ, ngành và Chính phủ đã nỗ lực rà soát, đánh giá toàn bộ các điều kiện đầu tư kinh doanh trái với Luật đầu tư mà đã được ban hành trước ngày 1-7-2015 và đã trình Chính phủ ban hành đúng thẩm quyền đúng thời hạn, trước ngày 1-7-2016. Cơ bản, quy định hạn chế sự tùy tiện của các Bộ, ngành và UBND ban hành quy định về điều kiện kinh doanh đã được thực thi sau 15 năm, kể từ khi lần đầu tiên được quy định trong Luật doanh nghiệp năm 1999.

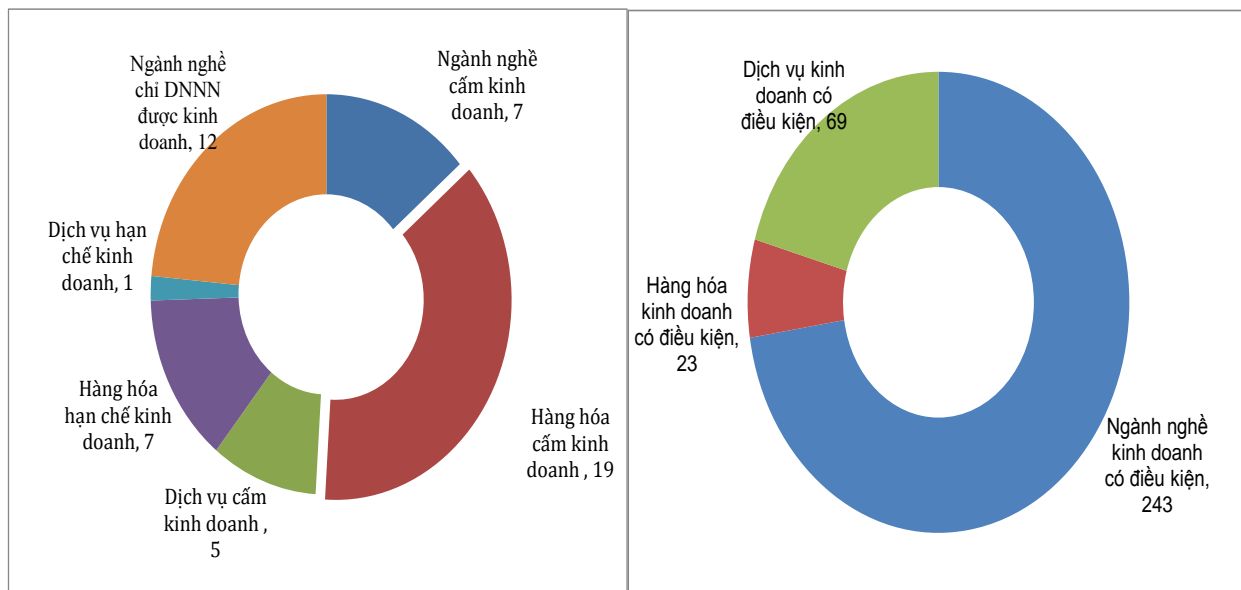
Tóm lại, đánh giá chung cải cách hệ thống các quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh nói chung và giấy phép kinh doanh nói riêng trong 15 năm qua chưa đạt được kết quả tích cực như mục tiêu đã đề ra và mong muốn của cộng đồng doanh nghiệp và xã hội. Nỗ lực của Quốc hội và Chính phủ đã là rất lớn nhưng sẽ không đủ nếu thiếu sự quyết tâm, nỗ lực và trách nhiệm từ chính các Bộ, ngành và cơ quan có liên quan – những cơ quan trực tiếp tham mưu cho Chính phủ trong việc soạn thảo và ban hành quy định về điều kiện kinh doanh. Chất lượng của quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh nói chung chưa có sự cải thiện đáng kể so với trước đây.

Thực trạng quy định về ngành nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh

Luật đầu tư đã quy định 2 danh mục loại trừ về ngành nghề cấm kinh doanh và ngành nghề kinh doanh có điều kiện, bao gồm: 07 ngành nghề cấm đầu tư kinh

doanh và 243 ngành nghề kinh doanh có điều kiện.⁴ Tuy nhiên, ngoài các ngành nghề cấm kinh doanh và kinh doanh có điều kiện, thì còn tồn tại quy định về sản phẩm, dịch vụ cấm kinh doanh; sản phẩm, dịch vụ hạn chế kinh doanh và sản phẩm dịch vụ kinh doanh có điều kiện. Do đó, số lượng thực tế không phải chỉ là 7 ngành nghề cấm đầu tư và 243 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện. Hơn nữa, khi nghiên cứu quy định tương ứng đối với 243 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện thì đây chỉ là những ngành nghề ‘lớn’; trong mỗi ngành nghề ‘lớn’ này còn có những ngành nghề ‘con’, với số lượng vào khoảng 589 ngành nghề, hoạt động kinh doanh. Xem chi tiết biểu đồ sau đây:

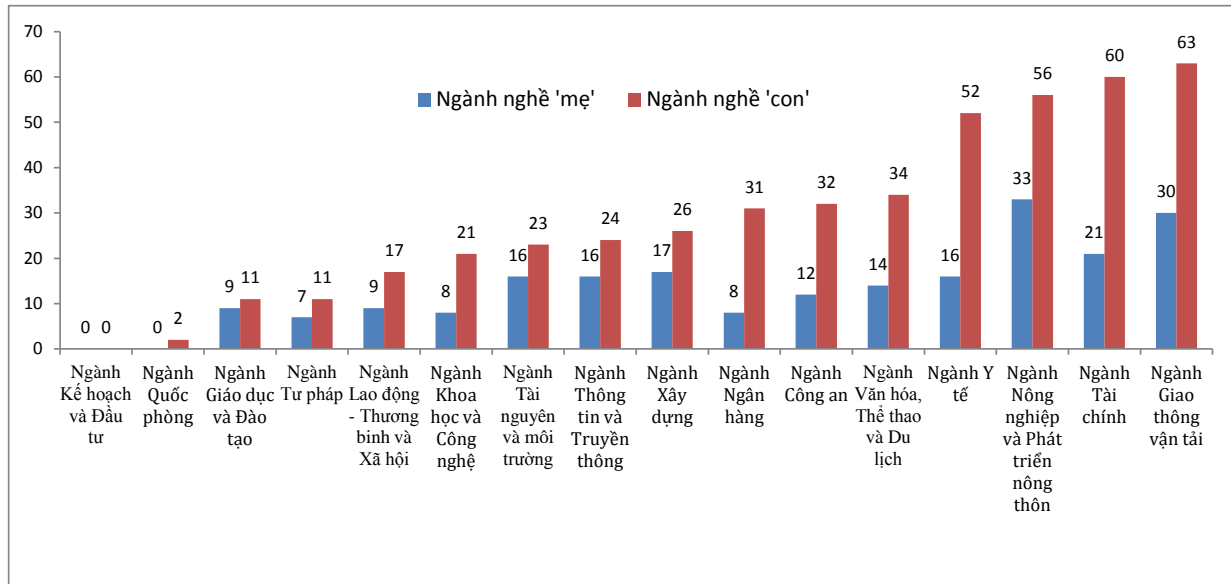
Biểu đồ 1: ngành nghề, hàng hóa, dịch vụ cấm, hạn chế và kinh doanh có điều kiện



Nguồn: Tác giả tự tổng hợp và thống kê

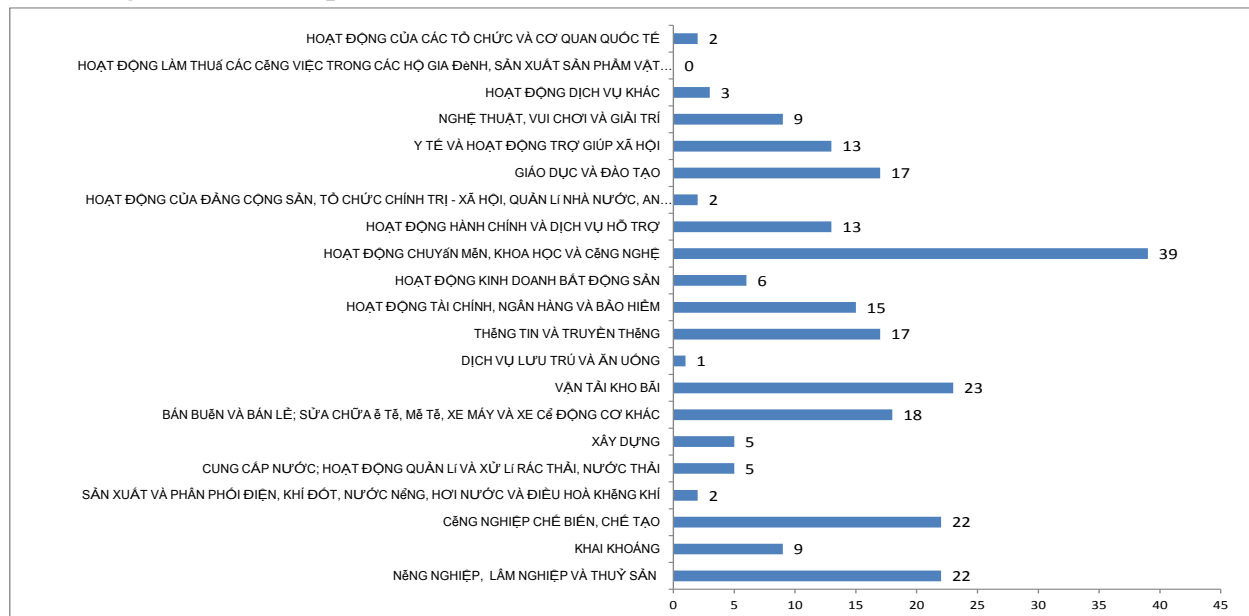
⁴ Xem các phụ lục số 1, 2, 3, 4 của Luật đầu tư và Luật số 03/2016/QH14.

Biểu đồ 2: Số lượng ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, phân loại theo 243 ngành nghề ‘lớn’ và các ngành nghề ‘con’.



Nguồn: Tác giả tự tổng hợp và thống kê

Biểu đồ 3: Số lượng ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện phân theo nhóm ngành kinh tế quốc dân



Nguồn: Tác giả tự tổng hợp và thống kê

Về chất lượng, có rất nhiều các quy định về điều kiện kinh doanh có chất lượng thấp; những quy định đó đang tạo ra 5 nguy cơ gây bất lợi cho hoạt động kinh doanh, đó là: rủi ro, hạn chế cạnh tranh, hạn chế gia nhập thị trường, hạn chế sáng tạo – hình thành chuỗi và làm gia tăng chi phí kinh doanh, tác động bất lợi đến doanh nghiệp nhỏ và vừa. 05 nguy cơ gây tác động bất lợi cho hoạt động cho hoạt động kinh doanh nói trên xuất phát từ 13 nhóm các loại điều kiện kinh doanh như liệt kê và phân tích trong Bảng dưới đây.

Bảng: Các loại điều kiện kinh doanh có nguy cơ gây tác động bất lợi đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp

STT	Loại điều kiện kinh doanh	Rủi ro	Tăng chi phí	Hạn chế cạnh tranh	Hạn chế sáng tạo, chuỗi	Tác động bất lợi đến DNNVV
1.	Điều kiện kinh doanh không rõ ràng, không cụ thể	✓				
2.	Giấy phép kinh doanh có thời hạn hiệu lực ngắn và phải xin cấp lại sau khi hết hạn	✓				
3.	Phải thực hiện thủ tục xin cấp giấy xác nhận đủ điều kiện	✓	✓			
4.	Quy định pháp luật thường xuyên thay đổi	✓				
5.	Áp đặt phương thức kinh doanh cứng nhắc; áp đặt hệ thống tổ chức sản xuất kinh doanh, tiêu chuẩn kỹ thuật bố trí nhà xưởng,...	✓	✓	✓	✓	✓
6.	Yêu cầu phải có năng lực sản xuất tối thiểu, diện tích tối	✓	✓	✓	✓	✓

STT	Loại điều kiện kinh doanh	Rủi ro	Tăng chi phí	Hạn chế cạnh tranh	Hạn chế sáng tạo, chuỗi	Tác động bất lợi đến DNNVV
	thiếu					
7.	Yêu cầu về năng lực tài chính, vốn, bảo hiểm,...		✓			
8.	Phải được chấp thuận của cơ quan nhà nước để cung cấp dịch vụ (phê duyệt giáo trình, đăng ký vào danh sách được cung cấp dịch vụ,...)	✓	✓	✓	✓	
9.	Phải sử dụng dịch của cơ quan nhà nước (đào tạo, tập huấn, thi tuyển,... do cơ quan nhà nước tổ chức)		✓	✓		
10.	Yêu cầu phù hợp với quy hoạch	✓	✓	✓	✓	✓
11.	Yêu cầu sở hữu thiết bị, máy móc sản xuất,...	✓	✓	✓	✓	✓
12.	Yêu cầu nhân lực: số lượng tối thiểu, bằng cấp, kinh nghiệm làm việc	✓	✓			✓
13.	Phải tổ chức dưới hình thức pháp lý nhất định					✓

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

Tóm lại, hệ thống các quy định về giấy phép kinh doanh chất lượng thấp như trình bày trên đây đã và đang trở thành rào cản hành chính lớn, giảm tính cạnh tranh và tính hấp dẫn của môi trường kinh doanh của nước ta đối với các nhà đầu tư; cản trở sáng tạo và phát triển doanh nghiệp, làm hạn chế tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế-xã hội.

Kiến nghị xóa bỏ rào cản của quy định về điều kiện kinh doanh

Việc cải cách quy định về ngành nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh là nhiệm vụ quan trọng hiện nay để nhằm cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, thực hiện tái cơ cấu kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng dựa trên năng suất, năng lực cạnh tranh và sáng tạo. Không phải bàn nhiều về việc sẽ làm gì bởi đó sẽ là việc rà soát và bãi bỏ những nội dung bất hợp lý của quy định ngành nghề và điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc 1 trong 13 loại như nêu phần trên. Điều quan trọng cần nhấn mạnh hiện nay là **LÀM NHƯ THẾ NÀO?**

Kinh nghiệm ở nước ta cho thấy cải cách giấy phép kinh doanh cho thấy thành công nếu thực hiện theo cách tiếp cận áp đặt từ trên xuống; sẽ không thành công nếu tiếp tục giao việc này cho chính các Bộ, ngành và cơ quan có liên quan thực hiện. Việc bãi bỏ khoảng 160 giấy phép kinh doanh các loại giai đoạn 2000-2003 được thực hiện trên cơ sở tham mưu và kiến nghị của Tổ công tác thi hành Luật doanh nghiệp do Thủ tướng Chính phủ thành lập và trực tiếp chỉ đạo, phối hợp cùng với Ban nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra, kinh nghiệm quốc tế cũng đã cho thấy thành công của cải cách ở nhiều nước thực hiện thông qua một cơ quan độc lập, thuộc chính phủ, ví dụ như: Ủy ban năng suất ở Úc, Cơ quan quy định pháp luật tốt ở Anh hay Cơ quan giải quy chế ở Hàn Quốc,...

Cơ quan giải quy chế ở Hàn Quốc

Nhằm tiến hành phi quy chế hóa, giảm quy chế hành chính cho doanh nghiệp tự do kinh doanh, sau khủng hoảng tài chính 1997-1998, một Ủy ban cải cách pháp luật đã được thiết lập ở Hàn Quốc. Ủy ban này có thẩm quyền rà soát, hủy bỏ các quy chế hiện hành và giám sát việc ban hành quy định pháp luật mới. Ủy ban này đã áp dụng phương pháp rà soát ‘máy chém’, ho buộc các cơ quan nhà nước phải chứng minh sự cần thiết của quy chế hành chính, nếu không chứng minh được thì quy chế đó sẽ bị hủy bỏ. Nhờ một cuộc triệt để như vậy, trong vòng gần 02 năm, Hàn Quốc đã hủy bỏ gần một phần hai số quy chế hành chính, từ số lượng 11.125 quy chế vào đầu năm 1998 đã giảm xuống còn 6.308 quy chế vào cuối năm 1999, chưa kể 2.411 quy chế được điều chỉnh.

Nguồn: CIEM-GIZ (2006). Báo cáo cải cách giấy phép kinh doanh ở Việt Nam.

Do đó, kiến nghị Chính phủ thành lập một cơ quan thực hiện nhiệm vụ này với đặc điểm cơ bản sau đây: (1) là cơ quan độc lập, thuộc Chính phủ, (2) là cơ quan mang tính chất chuyên môn sâu, đa dạng về cải cách luật pháp; (3) nhiệm vụ là rà soát, phân tích, đánh giá nhằm “cắt giảm” những quy định bất hợp lý, và (4) trực tiếp, chủ trì thực hiện việc ‘cắt giảm’ quy định bất hợp lý./.