

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ NHẪM CẢI THIỆN CHẤT LƯỢNG HỆ THỐNG QUY ĐỊNH HIỆN HÀNH VỀ GIẤY PHÉP KINH DOANH Ở VIỆT NAM

NGUYỄN ĐÌNH CUNG*

Gấy phép là một trong những công cụ quản lý nhà nước được sử dụng phổ biến ở tất cả các quốc gia trên thế giới. Ở Việt Nam, hệ thống giấy phép đã xuất hiện và sử dụng cùng với quá trình hình thành, phát triển và hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh doanh. Trên thực tế, giấy phép kinh doanh đã ngày càng nhiều và đã thực sự có ý nghĩa trong công tác quản lý nhà nước. Giấy phép đã được sử dụng để điều tiết, kiểm soát các hoạt động kinh doanh, qua đó, hướng đến bảo vệ những lợi ích chung của xã hội và cộng đồng. Trên phương diện này, có thể nói, hệ thống giấy phép đã góp phần vào việc hình thành và phát triển thể chế kinh tế thị trường, ổn định kinh tế vĩ mô, trật tự xã hội và bảo vệ môi trường và sức khỏe của cộng đồng. Các giấy phép hợp lý không chỉ góp phần bảo vệ hữu hiệu những lợi ích chung mà còn góp phần duy trì sự ổn định và thúc đẩy phát triển một số ngành kinh tế quan trọng, nhất là các ngành và lĩnh vực dịch vụ.

Bên cạnh những tác động tích cực thì hệ thống các quy định về giấy phép kinh doanh

nói chung và các giấy phép kinh doanh nói riêng cũng đã bộc lộ không ít khiếm khuyết. Những khiếm khuyết đó một mặt làm giảm hiệu lực của hệ thống giấy phép trong quản lý nhà nước, là một trong những nguyên nhân chủ yếu khiến tham nhũng phổ biến và trên diện rộng ở Việt Nam hiện nay; mặt khác, đã và đang tạo nên những khó khăn, trở ngại về hành chính đối với đầu tư và kinh doanh nói riêng, đối với cải cách và phát triển kinh tế - xã hội nói chung.

Nhận thức được những tác động tiêu cực nói trên, trong những năm gần đây, Chính phủ đã thực hiện hàng loạt các giải pháp cải cách¹; hàng trăm giấy phép không cần thiết đã bị bãi bỏ hoặc được chuyển đổi sang quản lý theo hình thức khác. Tuy vậy, những khiếm khuyết cơ bản và hệ thống của các quy định về giấy phép kinh doanh và những tác động bất lợi của chúng đối với cải cách và phát triển vẫn chưa được khắc phục, thậm

* Nguyễn Đình Cung, Thạc sỹ kinh tế, Trưởng ban Ban Nghiên cứu Chính sách kinh tế vĩ mô, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

chỉ đang ngày càng gia tăng. Dựa chủ yếu vào *“Báo cáo rà soát đánh giá các quy định hiện hành về giấy phép kinh doanh: thực trạng, vấn đề và những kiến nghị bổ sung, sửa đổi”*, bài viết này mong muốn góp thêm tiếng nói để thúc đẩy cải cách hành chính và cải thiện môi trường kinh doanh ở Việt Nam.

1. Những khiếm khuyết của các quy định hiện hành về giấy phép kinh doanh.

Các quy định hiện hành về giấy phép kinh doanh vẫn còn những khiếm khuyết điển hình dưới đây.

+ *Giấy phép tồn tại dưới nhiều tên gọi khác nhau và được quy định phân tán trên nhiều văn bản pháp luật khác nhau.*

Giấy phép có nhiều tên gọi khác nhau, gồm “giấy phép”, “giấy chứng nhận”, “giấy đăng ký”, “chứng chỉ hành nghề”, “thẻ”, “phê duyệt”, “chứng chỉ”, “văn bản xác nhận”, “quyết định”, “giấy xác nhận”, “bản cam kết”, “biển hiệu”, “văn bản chấp thuận” và “bằng”.²

Như vậy, Việt Nam vẫn chưa có quan niệm và nhận thức một cách thống nhất về “giấy phép” và các công cụ quản lý nhà nước có sử dụng để thiết lập và duy trì mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước với doanh nghiệp. “Thông báo” và “đăng ký” chưa được quan tâm sử dụng và “giấy phép” với các hình thức và tên gọi khác nhau đang được sử dụng một cách phổ biến. Sự không rõ ràng hay đa dạng về tên gọi đã gây thêm khó khăn trong việc nhận dạng một số giấy phép kinh doanh và tạo khả năng “biến tướng” của không ít các loại giấy phép kinh doanh đã bị bãi bỏ.

Nội dung quy định về từng loại giấy phép kinh doanh là rất phân tán. Mỗi giấy phép kinh doanh thường được quy định tại ba văn bản (gồm luật hoặc pháp lệnh và nghị định, thông tư, quyết định của các Bộ, cơ quan ngang Bộ...), thậm chí có giấy phép được quy định tại mười văn bản pháp luật khác nhau. Phần lớn các nội dung chủ yếu và quan trọng được áp dụng trong thực tế thường được quy định ở các thông tư, quyết định của các bộ³. Như vậy, trên thực tế, các quy định về giấy phép kinh doanh là loại văn bản do “Bộ làm” để thực hiện trong ngành do Bộ thực hiện quản lý nhà nước. Vì vậy, nội dung của chúng không tránh khỏi thiên hướng “tạo thuận lợi về cho ngành mình và đẩy khó khăn cho người dân và doanh nghiệp”.

+ *Tính hợp pháp của các loại giấy phép không cao*

Giấy phép là một hình thức thể hiện của một số các điều kiện kinh doanh của ngành nghề kinh doanh đòi hỏi phải có giấy phép. Căn cứ vào Khoản 3 và 4, Điều 6 của Luật Doanh nghiệp 1999 và Khoản 2 và 5, Điều 7 của Luật Doanh nghiệp 2005⁴, thì một giấy phép chỉ có căn cứ pháp lý nếu ngành, nghề kinh doanh hay hoạt động kinh doanh đòi hỏi phải được quản lý bằng giấy phép và điều kiện hay tiêu chí làm căn cứ cấp hay từ chối cấp giấy phép đó phải do luật, pháp lệnh, nghị định hoặc quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định.

Theo cách hiểu nói trên, thì đa số các giấy phép hiện hành đều có “vấn đề” về mặt pháp lý. Cụ thể là, đối với đa số các giấy phép điều kiện hay tiêu chí cụ thể để làm căn cứ cấp hay không cấp phép được quy định tại thông tư hoặc quyết định cấp bộ, cơ quan ngang bộ.

Tình trạng phổ biến là luật và pháp lệnh thường không quy định về giấy phép, hoặc quy định khá chung chung, không rõ ràng. Hệ quả là có nhiều cách hiểu khác nhau, do đó, các điều khoản đó có thể hướng dẫn thực hiện bằng cách đặt ra yêu cầu về giấy phép; hoặc văn bản “cấp trên” không đặt ra yêu cầu cụ thể về giấy phép, nhưng văn bản “cấp dưới” lại quy định đặt ra yêu cầu về giấy phép.

+ Mục đích của giấy phép kinh doanh⁵ không rõ ràng

Mục đích của các loại giấy phép kinh doanh hiện hành là không rõ ràng; thường lấy “đối tượng quản lý” làm “mục đích quản lý”; hoặc được quy định một cách chung chung như một tuyên bố chính sách hơn là một quy phạm hay khái niệm pháp lý⁶.

+ Các quy định về giấy phép⁷ không đầy đủ, thiếu cụ thể

Quy định hiện hành về tất cả các loại giấy phép ở Việt Nam vẫn chưa đầy đủ. Các nội dung thường thiếu là tiêu chí hay điều kiện cấp giấy phép, trình tự và thủ tục cấp giấy phép, hiệu lực của giấy phép, hồ sơ, trình tự, thủ tục và điều kiện gia hạn giấy phép, các trường hợp thu hồi giấy phép và hệ quả pháp lý của việc giấy phép bị thu hồi, cơ chế cụ thể về khiếu nại, khiếu kiện.

Quy định hiện hành về tất cả các loại giấy phép ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa đủ chi tiết. Trên thực tế, vẫn chưa rõ và cụ thể về chủ thể phải xin phép và đối tượng (hay hoạt động) được quản lý bằng giấy phép.

Hơn nữa, nội dung quy định về điều kiện hay tiêu chí để cấp phép là không rõ ràng và không cụ thể. Theo quy định hiện hành, điều kiện kinh doanh có thể chia thành ba

nhóm: (i) điều kiện để thực hiện hoạt động kinh doanh được quản lý bằng giấy phép; (ii) điều kiện về chủ thể kinh doanh; và (iii) điều kiện của dịch vụ, sản phẩm là đối tượng của hoạt động kinh doanh. Các điều kiện để thực hiện hoạt động kinh doanh thường được quy định bao gồm: (i) có địa điểm kinh doanh phù hợp với quy hoạch; (ii) có đủ trang thiết bị phù hợp, (iii) có người quản lý có trình độ chuyên môn và kinh nghiệm phù hợp; và (iv) có phương án kinh doanh khả thi...

Ngoài ra, có điều kiện được quy định không liên quan trực tiếp đến lợi ích công cộng mà giấy phép nhằm bảo vệ. Các điều kiện đối với cùng một loại giấy phép được quy định trong các văn bản pháp luật khác nhau lại không giống nhau về số lượng và nội dung. Điều kiện quy định tại Thông tư, quyết định của các Bộ thường nhiều hơn, khắt khe và khó thực hiện hơn. Có điều kiện được quy định là bất khả thi, không thể thực hiện được.

+ Hồ sơ cấp phép không được chuẩn hóa về nội dung và hình thức

Phần lớn các giấy tờ trong hồ sơ chưa được chuẩn hóa về nội dung và hình thức; không áp dụng theo biểu mẫu thống nhất theo quy định; số lượng các loại giấy tờ và giấy tờ cụ thể chưa được quy định rõ ràng và thống nhất. Khái niệm “hồ sơ hợp lệ” được sử dụng một cách phổ biến, nhưng chưa có hướng dẫn thống nhất về tính “hợp lệ” của hồ sơ. Vì vậy, cách hiểu về hồ sơ hợp lệ là khác nhau, tùy thuộc sự đánh giá chủ quan của người tiếp nhận hồ sơ⁸. Trong không ít trường hợp, chỉ họ mới “biết” và có quyền quyết định về tính hợp lệ của hồ sơ; và “quyết định” của họ hầu như là “quyết định cuối cùng”.

Trong các giấy tờ tạo thành hồ sơ, có không ít giấy tờ về bản chất là một giấy phép dưới hình thức “xác nhận”, “chấp thuận”, “đồng ý”, “văn bản thẩm định”, “cho ý kiến bằng văn bản”,... (đây thực chất là “giấy phép” của giấy phép). Như vậy, để hoàn thành được một hồ sơ xin phép, người xin phép đã phải qua hàng loạt các cơ quan nhà nước các cấp (từ phường, xã, quận, huyện, tỉnh thành phố, thậm chí cả các cơ quan Trung ương) để xin các loại giấy phép tạo thành hồ sơ xin phép. Điều đáng nói là, trong các trường hợp nói trên, pháp luật có liên quan hoàn toàn không quy định về trình tự, thủ tục, điều kiện, thời hạn để được “xác nhận”, “chứng nhận”, “đồng ý” hay cho “ý kiến bằng văn bản”,... cũng như ý nghĩa và hiệu lực pháp lý của các hành vi nói trên; không quy định về quyền khiếu nại trong các trường hợp bị từ chối xác nhận, chứng nhận hay có ý kiến... Do đó, việc xin được các loại “giấy phép” để hoàn thành hồ sơ xin phép có thể còn khó khăn và tốn kém hơn nhiều so với việc xin giấy phép “chính”.

+ Trình tự cấp phép không được quy định rõ

Điều này thể hiện ở việc:

- Không quy định rõ về nơi nộp hay nhận hồ sơ; nhất là các loại giấy phép mà Bộ, ngành Trung ương là cơ quan có thẩm quyền cấp; không quy định về cách thức nộp hồ sơ. Vì vậy, trên thực tế, thông thường người xin phép (hoặc trực tiếp hoặc ủy quyền qua tư vấn) phải trực tiếp nộp hồ sơ tại cơ quan có thẩm quyền cấp phép.

- Không rõ ràng về thời điểm tính thời hạn cấp phép. Bởi vì, thời điểm này được xác định kể từ khi nhận “hồ sơ hợp lệ”; trong khi đó “hồ sơ hợp lệ” chưa được quy định và

nhận thức một cách thống nhất; đang phụ thuộc vào đánh giá và “kết luận” một cách chủ quan, thậm chí tùy ý của người trực tiếp nhận hồ sơ và thẩm định hồ sơ cấp phép.

- Không xác định rõ thời hạn mà cơ quan nhận hồ sơ yêu cầu bổ sung, sửa đổi hồ sơ trong trường hợp hồ sơ cần bổ sung sửa đổi cũng như số lần được quyền yêu cầu bổ sung sửa đổi hồ sơ. Vì vậy, người trực tiếp nhận và thụ lý hồ sơ có thể thông báo yêu cầu bổ sung sửa đổi vào “phút chót” của thời hạn cấp phép theo quy định và mỗi lần chỉ yêu cầu bổ sung, sửa đổi một hoặc một số sai sót, chứ không phải toàn bộ sai sót cần bổ sung, sửa đổi. Hệ quả là quy định về thời hạn cấp phép trở nên vô nghĩa và không có hiệu lực thực tế. Trong nhiều trường hợp, người có thẩm quyền cấp giấy phép có thể kéo dài thời hạn cấp phép theo ý muốn của mình mà vẫn không vi phạm quy định của pháp luật.

- Trong nhiều trường hợp, không có quy định về xác nhận việc đã nộp hay đã nhận hồ sơ; do đó, người xin phép không có căn cứ pháp lý để khởi kiện hay khiếu nại đối với trường hợp cơ quan có thẩm quyền vi phạm các quy định về thời hạn cấp phép.

- Đối với giấy phép mà có nhiều bộ phận trong cùng một cơ quan hay nhiều cơ quan khác nhau cùng tham gia vào việc thẩm tra, thẩm định hồ sơ thì trình tự và thủ tục của quá trình “nội bộ” này thường không được quy định. Trên thực tế, người xin phép không thể biết hồ sơ xin phép đang ở đâu, do ai xử lý, thời hạn xử lý, nguyên tắc hay cách thức tập hợp “ý kiến” để ra quyết định,... Trong trường hợp này, thời hạn cấp phép thực tế thường vượt quá thời hạn theo quy định của pháp luật.

+ Thời hạn cấp phép vẫn bị kéo dài

Thời gian cần thiết để xin phép bao gồm thời gian chuẩn bị hồ sơ và thời gian kể từ khi nộp hồ sơ cho đến khi có được giấy phép. Việc chuẩn bị hồ sơ, nhất là các hồ sơ giấy tờ cần phải có “xác nhận”, “chấp thuận”, hay “có ý kiến”, “thẩm định”, “thẩm tra”... của các cơ quan có liên quan, có thể kéo dài vài tháng, hàng năm, và thậm chí là vô thời hạn. Thời hạn xin phép cũng tùy thuộc vào ý chủ quan của người cấp phép hơn là quy định của pháp luật. Hệ quả là, thời hạn cấp phép, nhất là đối với người xin phép lần đầu, người chưa biết hoặc chưa quen xin phép có thể kéo dài hàng tháng, thậm chí hàng năm, gây nên các khoản chi phí không nhỏ về công sức và tiền bạc.

+ Quy định về thời hạn và phạm vi hiệu lực của giấy phép và việc gia hạn hiệu lực của giấy phép không rõ ràng

Đa số giấy phép đã có quy định về thời hạn có hiệu lực. Việc giới hạn thời hạn hiệu lực của giấy phép dường như chỉ để phục vụ cho công tác giám sát, theo dõi của cơ quan quản lý nhà nước có liên quan. Tuy vậy, về gia hạn giấy phép, pháp luật lại không quy định cụ thể, rõ ràng về hồ sơ, trình tự, thủ tục và điều kiện được gia hạn. Vì vậy, việc gia hạn, nếu có nhu cầu, không phải là tự động mà phải làm thủ tục xin gia hạn⁹. Hồ sơ, trình tự, thủ tục và điều kiện gia hạn thường áp dụng như đối với trường hợp xin lần đầu với độ phức tạp, khó khăn và vất vả không kém so với trước.

+ Sự phân công, phân cấp giữa các cơ quan có thẩm quyền cấp phép không hợp lý

Hiện nay có 155 giấy phép do cơ quan Trung ương cấp; 56 giấy phép do chính quyền

địa phương cấp (các sở hoặc UBND); 69 giấy phép vừa do Trung ương và địa phương cấp; và 7 giấy phép không rõ cơ quan cấp¹⁰.

Số lượng các giấy phép do cơ quan Trung ương cấp bao gồm: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam: 22 giấy phép; Bộ Tài chính: 22; Bộ Văn hóa - Thông tin: 18; Bộ Bưu chính - Viễn thông: 20¹¹; Bộ Khoa học - Công nghệ: 13 và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: 8. Việc xin các giấy phép do cơ quan Trung ương cấp thường phức tạp khó khăn và tốn kém hơn nhiều cho người xin phép so với giấy phép do cơ quan địa phương cấp. Trường hợp giấy phép do cơ quan Trung ương cấp, nhưng người xin phép phải làm thủ tục qua Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thì việc xin phép còn khó khăn, tốn kém hơn và kéo dài hơn¹².

Nhìn chung, sự phân công, phân cấp giữa các bộ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc cấp các loại giấy phép là chưa rõ ràng, chưa có căn cứ khoa học và thực tiễn hợp lý. Một số Bộ chưa phân cấp việc cấp phép và quản lý các hoạt động kinh doanh cần phải có giấy phép, còn trực tiếp cấp quá nhiều loại giấy phép. Việc các Bộ vừa ban hành các quy định về giấy phép, vừa trực tiếp cấp phép đã đưa các bộ vào địa vị “vừa đá bóng, vừa thổi còi”.

2. Một số nhận xét và kiến nghị

2.1. Một số nhận xét

Có thể khẳng định rằng sau 20 năm thực hiện Đổi mới, thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam đã hình thành và đang tiếp tục được hoàn thiện. Sự hình thành, phát triển và hoàn thiện hệ thống pháp luật đã góp phần không nhỏ vào việc đạt được kết quả nói trên. Hệ thống các quy định về giấy phép

kinh doanh là một phần không thể tách rời của hệ thống pháp luật nói chung. Chính hệ thống các giấy phép kinh doanh đã trở thành công cụ quản lý nhà nước quan trọng, việc sử dụng chúng đã góp phần thay thế các mệnh lệnh hành chính trước đây. Trong việc điều tiết hoạt động kinh doanh nói riêng và cuộc sống xã hội nói chung. Xét về phương diện này, hệ thống giấy phép đã góp phần vào quá trình chuyển đổi, hình thành và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam.

Tuy vậy, hệ thống các quy định về giấy phép kinh doanh nói chung và đối với từng giấy phép nói riêng còn bộc lộ hàng loạt khiếm khuyết rất căn bản, có thể được khái quát hoá thành “chín không”: không hợp lý, không rõ ràng, không cụ thể, không đầy đủ, không nhất quán, không minh bạch, không tiên liệu được, không hiệu quả và không hiệu lực.

Những khiếm khuyết trên đây của hệ thống các quy định về giấy phép kinh doanh là một trong những nguyên nhân chủ yếu gây nên nhiều bất lợi đối với doanh nghiệp kinh doanh trong các ngành nghề đòi hỏi phải có giấy phép, qua đó, làm giảm tính hấp dẫn và năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh ở Việt Nam thông qua một số biểu hiện cụ thể sau đây:

Người dân và doanh nghiệp (người xin phép) thường gặp phải khó khăn, vướng mắc và bất lợi như:

Một là, rất khó và tốn kém trong việc xin phép. Điều này sẽ làm tăng đáng kể chi phí “gia nhập” vào thị trường kinh doanh các ngành, nghề nơi đòi hỏi phải có giấy phép, và tăng cả các chi phí kinh doanh nói chung đối với doanh nghiệp. Họ không hiểu và biết

được phải làm và làm thế nào để “đúng”, “đủ” và “phù hợp” với quy định của pháp luật; và do đó, không thể tiên liệu được là việc xin phép có thể đạt được kết quả như dự tính hay không. Điều đó trong nhiều trường hợp buộc họ phải “lách luật”. Kinh doanh “lách luật” rõ ràng không bảo đảm được an toàn về pháp lý, và gặp nhiều bất trắc và rủi ro. Như vậy, những quy định về giấy phép kinh doanh không rõ ràng, không cụ thể, khó thực hiện và khó tiên liệu trước có thể đã “buộc” không ít doanh nghiệp phải “lách”; và chính cách làm này đã làm cho hoạt động kinh doanh của họ trở nên bất ổn và rủi ro cao.

Hai là, không công bằng và bình đẳng về cơ hội kinh doanh. Bởi vì, người quen xin và đã có kinh nghiệm xin phép thường xin được giấy phép nhanh hơn, ít tốn kém hơn người xin phép lần đầu hoặc chưa có “kinh nghiệm” trong việc xin phép. Đó cũng là “địa” cho mối quan hệ “thân hữu” giữa một số cán bộ trực tiếp cấp phép với một số doanh nghiệp kinh doanh trong ngành, nghề đòi hỏi phải có giấy phép. Trong trường hợp đó, giấy phép không còn hoàn toàn là công cụ quản lý nhà nước, mà còn bị sử dụng để duy trì độc quyền kinh doanh, cạnh tranh không lành mạnh cho những người đã được cấp phép, bảo vệ cho lợi ích của chính nhóm người có liên quan. Những hệ quả nói trên là rào cản đối với huy động và phát huy tối đa nguồn lực, sáng kiến và ý tưởng kinh doanh, ảnh hưởng bất lợi đến phát triển kinh tế xã hội nói chung.

Về phía cơ quan nhà nước, các vấn đề nổi lên bao gồm:

Một là, hoạt động cấp phép kinh doanh theo hệ thống các quy định với những khiếm khuyết nói trên là việc làm không dễ và rất tốn

hành các quy định về giấy phép kinh doanh được thực hiện giống như các quy định pháp luật khác và vẫn do các Bộ, ngành chỉ phối; vai trò và tham gia của các bên có liên quan, nhất là cộng đồng doanh nghiệp, vẫn bị xem nhẹ, thậm chí chưa có; (ii) quy định về giấy phép kinh doanh (như là điều kiện của ngành, nghề kinh doanh có điều kiện) vẫn tiếp tục được ban hành không đúng thẩm quyền; (iii) chưa có tổ chức và cơ chế thường xuyên rà soát và đánh giá lại một cách thực chất để bổ sung, sửa đổi bất hợp lý, nâng cao chất lượng của giấy phép và quy định về giấy phép kinh doanh; và (iv) trên thực tế, các quy định về giấy phép kinh doanh đang được soạn thảo và ban hành mà không có chuẩn mực khoa học và thực tiễn cần thiết (do đó, không tránh khỏi ảnh hưởng chủ quan, thậm chí “cài cắm” lợi ích cục bộ vào trong chính các văn bản pháp luật có liên quan về giấy phép kinh doanh).

2.3. Một số giải pháp

Các giải pháp được chia thành hai nhóm chính. Nhóm thứ nhất gồm các giải pháp nhằm cải thiện chất lượng của hệ thống các quy định hiện hành về giấy phép kinh doanh. Nhóm thứ hai là những giải pháp về đổi mới thể chế và bộ máy nhà nước nhằm duy trì tính bền vững của kết quả đã đạt được và đảm bảo những quy định ban hành sau này cũng phải có chất lượng tương ứng.

Nhóm giải pháp thứ nhất gồm bãi bỏ các loại giấy phép trái với quy định của Luật Doanh nghiệp, những giấy phép không cần thiết¹⁵; đồng thời, thực hiện bổ sung, sửa đổi các quy định về 168 giấy phép còn lại. Việc bổ sung, sửa đổi cần theo hướng sau đây:

- Xác định cụ thể và rõ ràng hoạt động kinh doanh được quản lý bằng giấy phép và phạm vi hiệu lực của giấy phép;

- Khắc phục sự chưa thống nhất về nội dung giữa luật, hoặc pháp lệnh, nghị định và thông tư, quyết định của các bộ về giấy phép kinh doanh có liên quan;

- Bỏ những điều kiện và hồ sơ không cần thiết; trùng lặp hoặc không tương thích với hồ sơ, điều kiện được quy định tại luật, pháp lệnh hoặc nghị định;

- Cụ thể hoá, hợp lý hoá các điều kiện hay tiêu chí để cấp phép đối với tất cả các giấy phép kinh doanh, đảm bảo các điều kiện hay tiêu chí đó có thể lượng hoá được; được hiểu, giải thích và áp dụng thống nhất; các điều kiện được quy định là hợp lý, đủ mức bảo vệ lợi ích chung của xã hội, là mục đích của giấy phép đó;

- Đối với hồ sơ xin phép thì nên: (i) cụ thể hoá về số lượng, chuẩn hoá về hình thức và nội dung của các giấy tờ hợp thành hồ sơ xin phép; (ii) xác định rõ khái niệm “hồ sơ hợp lệ”; (iii) bãi bỏ hoặc giảm thiểu yêu cầu “xác nhận”, “chứng nhận”, “chấp thuận”, “đồng ý”, “cho ý kiến bằng văn bản”... trong các giấy tờ của hồ sơ xin phép.

- Rút ngắn thời hạn cấp phép; xác định nhất quán thời hạn cấp phép được tính từ ngày nhận hồ sơ¹⁶; xác định cụ thể thời hạn yêu cầu bổ sung, sửa đổi hồ sơ, và chỉ được yêu cầu một lần và duy nhất về việc bổ sung sửa đổi hồ sơ quá thời hạn mà không có yêu cầu sửa đổi, bổ sung, thì hồ sơ được coi là phù hợp theo quy định của pháp luật; xác định cụ thể nơi nhận hồ sơ và thời gian nhận hồ sơ là bất cứ lúc nào trong giờ làm việc¹⁷; trường hợp có nhiều cơ quan cùng tham gia vào việc thẩm định cấp giấy phép, thì phải qui định rõ nội dung và hình thức thẩm định của từng cơ quan, thời gian và điều kiện

thẩm định; đồng thời, khẳng định, nếu quá thời hạn quy định và chưa có thẩm định, thì coi như đã đồng ý về việc cấp giấy phép đó.

- Đối với cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép, nên thực hiện phân cấp toàn diện cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc tổ chức cấp giấy phép và giám sát thực thi sau khi cấp phép; các Bộ chỉ duy trì việc cấp và trực tiếp quản lý việc thực hiện các giấy phép đối với các ngành, nghề kinh doanh có liên quan đến cân đối và ổn định vĩ mô nền kinh tế và đến an ninh quốc gia.

- Cuối cùng, bổ sung đầy đủ các nội dung cơ bản khác vẫn còn thiếu của quy định về từng loại phép kinh doanh, nhất là mục đích, trình tự thủ tục và cách thức giải quyết khiếu nại, khiếu kiện của người xin phép liên quan đến việc cấp từng loại giấy phép.

Đối với nhóm giải pháp thứ hai, nên xem xét việc thành lập bộ phận hay đơn vị có đủ thẩm quyền và năng lực chuyên trách chịu trách nhiệm về cải cách thể chế¹⁸ để tiếp tục duy trì nỗ lực và thành công của cải cách hệ thống giấy phép, đồng thời, mở rộng cải cách sang các loại quy định khác về quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp. Về phương án của giải pháp này, đề nghị xem xét và tiếp tục áp dụng các kiến nghị của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong nội dung dự thảo nghị định về quản lý nhà nước đối với giấy phép kinh doanh đã trình Thủ tướng Chính phủ năm 2006.□

1. Quyết định 19/2000/QĐ-TTg ngày 3 tháng 2 năm 2000 của Thủ tướng Chính phủ về bãi bỏ các loại giấy phép trái với quy định của Luật Doanh nghiệp; Nghị định số 30/2000/NĐ-CP ngày 11 tháng 8 năm 2000 của Chính phủ về bãi bỏ một số giấy phép và chuyển một số giấy phép thành điều kiện kinh doanh; Nghị định số 59/2002/NĐ-CP ngày 4 tháng 6 năm 2002 của Chính phủ về việc

bãi bỏ một số giấy phép và thay thế một số giấy phép bằng phương thức quản lý khác.

2. Có ba công cụ thực hiện các mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước với nhà đầu tư và doanh nghiệp với ba mức độ can thiệp tương ứng. Đó là “thông báo”, “đăng ký” và “cấp giấy phép”. Thông báo nghĩa là doanh nghiệp chỉ gửi những thông tin với nội dung theo quy định đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền, mà không cần có bất kỳ việc ghi nhận, chấp nhận hay chấp thuận... của cơ quan đã nhận thông tin. Đăng ký trong trường hợp này là việc ghi nhận và xác nhận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức theo quy định của pháp luật. Giấy phép là việc cơ quan nhà nước xem xét, thẩm tra hồ sơ và căn cứ theo các điều kiện theo quy định của pháp luật chấp thuận đồng ý để tổ chức, cá nhân (người được cấp phép) có quyền thực hiện một hoặc một số hoạt động nhất định. Như vậy, nếu không được sự đồng ý bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, thì hoạt động đó không (chưa) được phép thực hiện. Căn cứ bản chất như trình bày trên đây của “giấy phép”, thì tuy có tên gọi khác nhau, nhưng đa số các loại “giấy” nói trên không có tên gọi là giấy phép, thì về bản chất vẫn là “giấy phép”.
3. Thực tế này một lần nữa cho thấy việc thẩm định, thẩm tra, đánh giá về giấy phép kinh doanh theo từng văn bản riêng lẻ theo trình tự, thủ tục quy định tại luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật sẽ không có hiệu lực như mong muốn; do đó, không ngăn ngừa, hạn chế được việc ban hành các quy định không cần thiết, không hợp lý về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện nói chung và về giấy phép kinh doanh nói riêng.
4. Khoản 3, Điều 6 qui định: “Đối với doanh nghiệp kinh doanh các ngành, nghề mà luật, pháp lệnh và nghị định đòi hỏi phải có điều kiện, thì doanh nghiệp chỉ được kinh doanh các ngành, nghề đó khi có đủ các điều kiện theo quy định”.

Theo Khoản 4, Điều 6: “đối với các doanh nghiệp kinh doanh các ngành, nghề mà luật, pháp lệnh và nghị định đòi hỏi phải có vốn pháp định hoặc chứng chỉ hành nghề thì doanh nghiệp chỉ được đăng ký kinh doanh các ngành nghề đó khi có đủ vốn hoặc chứng chỉ hành nghề theo quy định của pháp luật”. Sau đó, Khoản 1, Điều 4, Nghị định số 03/2000/NĐ-CP ngày 3 tháng 2 năm 2000 hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp đã phân biệt điều kiện kinh doanh thành 2 loại; đó là điều kiện kinh doanh bằng giấy phép do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp và điều kiện kinh doanh không bằng giấy phép.

Khoản 2, Điều 7, Luật Doanh nghiệp năm 2005: “Đối với ngành, nghề mà pháp luật về đầu tư và pháp luật có liên quan quy định phải có điều kiện, thì doanh nghiệp chỉ được kinh doanh ngành, nghề đó khi có đủ điều kiện theo quy định.....”.

Khoản 5, Điều 7, Luật Doanh nghiệp 2005: “Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp không được quy định về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh”.

5. Tính cần thiết của giấy phép kinh doanh được đánh giá trên 2 phương diện: (i) Có mục tiêu rõ ràng, cụ thể và có thể thực hiện được, và (ii) Trong trường hợp, mục tiêu đó có thể đạt được theo một số công cụ quản lý khác nhau, thì giấy phép chỉ được lựa chọn, nếu nó giúp đạt được mục tiêu một cách hiệu quả nhất (nghĩa là với chi phí thấp nhất; số chi phí này gồm cả chi phí thực thi giấy phép của cơ quan nhà nước và chi phí tuân thủ pháp luật đối với tổ chức, cá nhân yêu cầu phải có giấy phép).
6. Ví dụ, Điều 1 Nghị định số 11/2006/NĐ-CP quy định “Các hoạt động văn hóa và kinh doanh dịch vụ văn hóa phải nhằm xây dựng nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; giáo dục nếp sống lành mạnh và phong cách ứng xử có văn hóa cho mọi người; kế thừa và phát huy truyền thống nhân ái, nghĩa tình, thuần phong, mỹ tục; nâng cao hiểu biết và trình độ thẩm mỹ, làm phong phú đời sống tinh thần của nhân dân; ngăn chặn sự xâm nhập và bài trừ những sản phẩm văn hóa có nội dung độc hại; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước”.
7. Một giấy phép được coi là đầy đủ phải có quy định rõ ràng và cụ thể về 10 nội dung như sau: (i) tên giấy phép; (ii) cơ sở pháp lý; (iii) mục đích cấp phép; (iv) các hoạt động kinh doanh là đối tượng áp dụng hay quản lý bằng giấy phép; (v) chủ thể phải xin phép; (vi) hồ sơ, trình tự, và điều kiện cấp phép lần đầu, gồm hồ sơ cần nộp, cơ quan có thẩm quyền cấp phép, tiêu chí hay điều kiện cấp phép, trình tự cấp phép, thời hạn ra quyết định cấp phép; (vii) thời hạn hiệu lực của giấy phép; (viii) hồ sơ, trình tự, thủ tục và điều kiện bổ sung, sửa đổi hoặc gia hạn giấy phép và thời hạn được giải quyết; (ix) thu hồi giấy phép, gồm trường hợp bị thu hồi, cơ quan có thẩm quyền gia quyết định, trình tự và thủ tục thu hồi giấy phép; (x) trình tự và thủ tục khiếu nại, cách thức giải quyết khiếu nại hoặc khởi kiện hành chính đối với trường hợp bị từ chối cấp phép.
8. Qua phản ánh của một số doanh nghiệp, thì trong không ít trường hợp, hồ sơ chỉ có lỗi chính tả, sai “chấm”, “phẩy”, không viết “chữ hoa” tại những nơi có thể viết “chữ hoa”, viết “thị xã” đối với những đô thị đã nâng cấp lên “thành phố”... đều bị coi là không hợp lệ và bị trả lại.
9. Đối với một số giấy phép thì quy định rõ ràng là không gia hạn mà khi hết hiệu lực thì xin cấp lại với thủ tục như xin cấp lần đầu.
10. Nếu tổ chức, cá nhân xin phép là đối tượng do cơ quan trung ương “quản lý”, thì bộ cấp giấy phép; còn người xin phép là đối tượng do địa phương quản lý, thì do Sở cấp giấy phép.
11. Tất cả GP trong ngành bưu chính viễn thông đều do cấp Trung ương cấp: Bộ, Cục.
12. Ví dụ: Giấy phép thăm dò, khảo sát, khai thác khoáng sản.
13. Trong một số trường hợp, thì việc cấp phép và xin phép không còn là hành vi tuân thủ và thực thi pháp luật, mà trở thành hành vi “mua bán” giấy phép giữa những người có liên quan.
14. Các quốc gia thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) và nhiều quốc gia khác từ lâu đã coi cải cách hệ thống giấy phép và các quy định về giấy phép như một trọng tâm của cải cách thể chế, cải thiện môi trường kinh doanh.
15. Bãi bỏ 122 giấy phép hiện hành; trong đó, bãi bỏ hoàn toàn là 68 giấy phép; số còn lại 54 giấy phép được bãi bỏ và chuyển sang quản lý bằng hình thức “thông báo” hoặc “đăng ký”, không phải là giấy phép.
16. Điều này đã được quy định và thực hiện trong quy định của Luật Doanh nghiệp (khoản 3 điều 12 Luật Doanh nghiệp số 10/1999/QH 10 và khoản 2 Điều 15 Luật Doanh nghiệp số 60/2005/QH11). Thực tế cho thấy quy định đó đã góp phần đáng kể rút ngắn thời hạn cấp đăng ký kinh doanh, giảm thiểu thời gian và chi phí gia nhập thị trường cho doanh nghiệp. Thực tế từ năm 2000 đến nay đã chứng tỏ điều đó. Cho đến nay, đó cũng chỉ mới là một trong số rất ít các quy định theo cách nói trên về thời hạn của việc thực hiện một hành vi hành chính.
17. Đối với không ít loại giấy phép, quy định chỉ nhận hồ sơ trong một số ngày làm việc nhất định trong tuần, thậm chí chỉ một số giờ trong ngày (thường vào buổi sáng hoặc buổi chiều).
18. Theo thuật ngữ tiếng Anh là “regulatory reform”. Trong OECD có Vụ Cải cách thể chế. Trong các nước thuộc OECD đều có cơ quan chuyên trách về cải cách thể chế. Từ hơn 30 năm nay, các nước này luôn coi cải cách thể chế, trong đó cải cách hệ thống giấy phép là một bộ phận, là trọng tâm để cải thiện và nâng cao năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh quốc gia. Úc, Cộng hòa Ailen, Hàn Quốc, Xingapo... là những nước có thành công nổi bật về cải cách thể chế, góp phần quan trọng vào duy trì tăng trưởng kinh tế cao và ổn định.