



ĐƠN GIẢN HÓA CÁC ĐIỀU KIỆN ĐẦU TƯ KINH DOANH GIẢM CHI PHÍ, THỦ TỤC CHỖ DOANH NGHIỆP

TS. PHAN ĐỨC HIẾU - Phó viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương *

Vài năm trở lại đây đã ghi nhận 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. Nỗ lực này được thể hiện bằng nhiều chính sách và hành động cụ thể. Các chính sách và hành động đều xác định và nhấn mạnh nhiệm vụ trọng tâm của cải thiện môi trường kinh doanh là bãi bỏ các rào cản, quy định điều kiện kinh doanh không cần thiết, bất hợp lý, mở rộng khả năng tham gia thị trường, thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng.

Từ khóa: Thủ tục, cải cách hành chính, môi trường kinh doanh, doanh nghiệp, thị trường

In recent years, there has been serious attempts of the National Party and the State in reform to improve business investment environment, facilitate and enhance the development of private economic sector and business community. These attempts have been realized in variety of policies and actions. All of the policies and actions identified and focused on facilitating business environment such as removing inappropriate business barriers and regulations, expanding market participation capacity, improving healthy and equal competition.

Keywords: Procedure, administrative reform, business environment, business, market

Ngày nhận bài: 5/10/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 28/10/2017

Ngày duyệt đăng: 30/10/2017

Lịch sử hình thành khái niệm điều kiện và quy định kinh doanh

Giấy phép kinh doanh, ngành nghề kinh doanh có điều kiện hoặc điều kiện kinh doanh là những khái niệm được đưa ra bàn thảo sôi nổi trong suốt gần 20 năm qua. Năm 1999, Luật Doanh nghiệp (DN) đã có quy định đầu tiên nhằm xóa bỏ tư duy “người dân được làm gì Nhà nước cho phép” bằng tư duy “người dân được làm gì mà pháp luật không cấm”. Luật DN 1999 quy định 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.

Đồng thời, Luật cũng hạn chế tùy tiện ban hành quy định về điều kiện kinh doanh của các bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp. Theo Luật DN 1999, 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.

Thực hiện Luật DN 1999, giai đoạn từ năm 2000 đến 2003, Chính phủ đã tích cực rà soát, đánh giá các giấy phép kinh doanh và quyết định bãi bỏ gần 160 giấy phép kinh doanh các loại không còn cần thiết, không hợp lý. 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 DN.

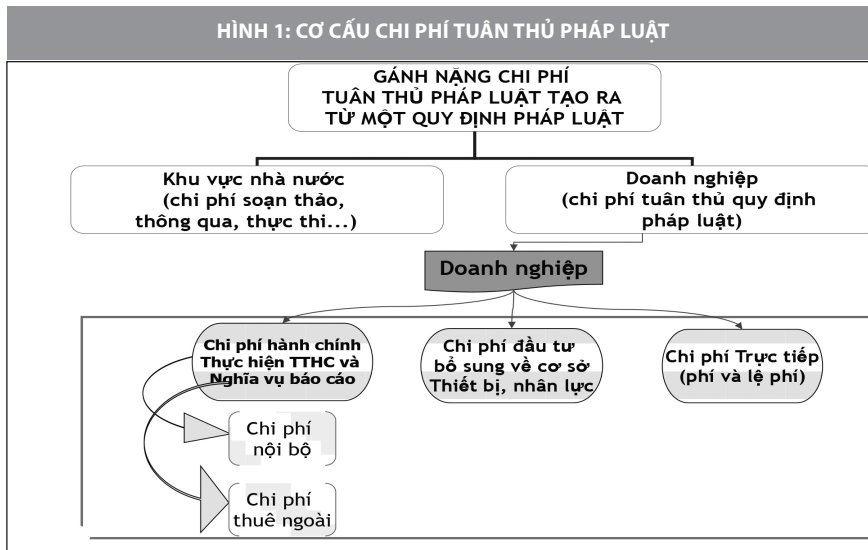
Việc ban hành Luật DN và Luật Đầu tư năm 2014 phần nào thể hiện quyết tâm mới của Quốc hội và Chính phủ trong cải thiện quy định về điều kiện kinh doanh. Sau khi đi vào cuộc sống, hai Luật này đã đạt được một số kết quả tích cực như:

Một là, lần đầu tiên đã tập hợp và công khai hóa 02 danh mục “loại trừ” về ngành nghề cấm kinh doanh (hiện gồm 07 ngành nghề) và ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện (hiện gồm 243 ngành nghề). Điều này, góp phần minh bạch hóa môi trường đầu tư kinh doanh; hiện thực hóa quy định của Hiến pháp 2013, đó là quyền tự do kinh doanh trong ngành nghề mà luật không cấm.

Hai là, theo quy định tại Luật Đầu tư, các điều kiện đầu tư kinh doanh quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật ban hành không đúng thẩm quyền



HÌNH 1: CƠ CẤU CHI PHÍ TUÂN THỦ PHÁP LUẬT



Nguồn: Tác giả tổng hợp.

(dưới hình thức Thông tư, quyết định) trước ngày 1/7/2015 sẽ hết hiệu lực thi hành kể từ ngày 1/7/2016. Triển khai quy định trên, Chính phủ tập trung chỉ đạo, đôn đốc các bộ, ngành có liên quan rà soát lại toàn bộ điều kiện đầu tư kinh doanh đã được ban hành trước ngày 1/7/2016.

Ba là, Luật Đầu tư đã thiết lập được một cơ chế kiểm soát chất lượng quy định về điều kiện kinh doanh, bao gồm 05 biện pháp:

- Không cho phép các bộ, cơ quan ngang bộ, HĐND, UBND các cấp, cơ quan, tổ chức khác ban hành quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh dưới hình thức thông tư, quyết định;

- Yêu cầu đăng tải công khai, chi tiết và cập nhật kịp thời những thay đổi liên quan trên Cổng thông tin đăng ký DN danh mục ngành nghề cấm đầu tư kinh doanh và danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện quốc gia;

- Ngoài trình tự, thủ tục theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bộ, cơ quan có liên quan phải xây dựng đề xuất đánh giá tác động; đồng thời, lấy ý kiến Bộ Kế hoạch và Đầu tư khi sửa đổi, bổ sung ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện và điều kiện đầu tư kinh doanh;

- Hàng năm, các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm rà soát, đánh giá tình hình thực hiện các quy định về ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện và các điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của mình;

- Quy định về tiêu chí đánh giá sự cần thiết và hợp lý khi ban hành quy định ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, theo đó, chỉ được quy định là ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện nếu vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Các

quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh phải bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan, tiết kiệm thời gian, chi phí tuân thủ của nhà đầu tư.

Một số hạn chế của hệ thống quy định về điều kiện kinh doanh

Qua hơn 15 năm qua triển khai cải thiện các quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh bên cạnh những chuyển biến tích cực, hiện nay vẫn còn có những hạn chế, tồn tại cơ bản sau:

Một là, nhiều ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, các điều kiện đầu tư kinh doanh không đáp

ứng tiêu chí về sự cần thiết phải quy định thành ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Hai là, điều kiện đầu tư kinh doanh được quy định chung chung, không rõ ràng, không cụ thể. Có rất nhiều các điều kiện kinh doanh được quy định bằng các cụm từ rất thiếu rõ ràng, không cụ thể như: “rõ ràng”, “phù hợp”, “đủ”, “sạch sẽ”, “thoáng mát”, “có đủ”, “thuận tiện”, “thích hợp”, “có đạo đức tốt”, “đủ sức khỏe”... Những điều kiện kinh doanh kém rõ ràng này sẽ trao sự tùy tiện cho cơ quan nhà nước trong việc giải thích và áp dụng; theo đó, đẩy DN vào sự rủi ro cao trong việc tuân thủ quy định về điều kiện kinh doanh.

Ba là, điều kiện đầu tư kinh doanh được quy định không hợp lý, đã tạo ra rủi ro, rào cản và làm gia tăng chi phí cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Quy định không hợp lý về điều kiện đầu tư kinh doanh xảy ra trong nhiều trường hợp như: điều kiện kinh doanh được thể hiện dưới hình thức Giấy phép nhưng có thời hạn ngắn; đồng thời, yêu cầu DN phải xin phép lại sau khi hết hạn. Quy định này tạo ra một rủi ro lớn cho DN và tạo ra tâm lý không dám đầu tư lớn và dài hạn. DN có thể phải tạm dừng hoạt động kinh doanh đang bình thường do phải chờ cấp giấy phép mới. Trong trường hợp này, DN bị thiệt hại vật chất không đáng có, do phải thực hiện một yêu cầu không hợp lý của quy định về điều kiện kinh doanh.

Trường hợp khác là điều kiện dưới hình thức Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, DN sau khi đã chuẩn bị và đáp ứng đủ các điều kiện đầu tư kinh doanh thì vẫn phải thực hiện một thủ tục hành chính để xin cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, để được bắt đầu tiến hành kinh doanh. Yêu cầu sẽ làm gia tăng chi phí cho DN do thực hiện thêm một thủ tục hành chính.



Ngoài ra, nhiều ngành nghề kinh doanh cũng đặt ra những yêu cầu, điều kiện là phải phù hợp với quy hoạch như: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch mạng lưới kinh doanh... Nhiều trường hợp, DN không thể kinh doanh chỉ vì chưa có quy hoạch hoặc địa điểm kinh doanh chưa có trong quy hoạch. Trong trường hợp này, để được kinh doanh, DN phải tốn kém thời gian, tiền bạc để điều chỉnh, bổ sung quy hoạch, hoặc thậm chí mất cơ hội kinh doanh.

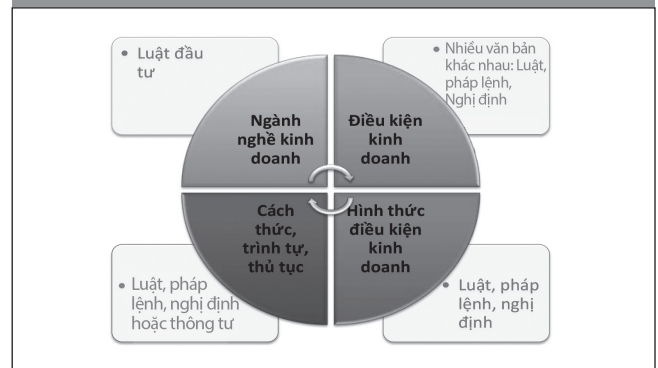
Bốn là, điều kiện kinh doanh áp đặt phương thức kinh doanh cứng nhắc, can thiệp quá sâu vào cách thức tổ chức sản xuất kinh doanh của DN; hạn chế sáng tạo và hình thành chuỗi kinh doanh. Các điều kiện kinh doanh loại này thường thể hiện dưới các hình thức như: Cấp phép kinh doanh theo quy mô kinh doanh tổng đại lý – đại lý; Phân chia cứng nhắc các hình thức kinh doanh: vận tải hành khách cố định, vận tải hành khách taxi, vận tải hành khách hợp đồng, vận tải hành khách xe buýt... Việc áp đặt ra điều kiện kinh doanh như vậy sẽ hạn chế sáng tạo trong kinh doanh. Các cách thức, phương thức hoạt động kinh doanh mới, “sáng tạo” sẽ rủi ro, thế bị coi là vi phạm pháp luật; ngược lại, làm giảm năng lực cạnh tranh, gây bất lợi cho hoạt động kinh doanh truyền thống theo đúng quy định, so với phương thức kinh doanh mới.

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 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.

Năm là, điều kiện kinh doanh đặt ra các yêu cầu, điều kiện quá mức cần thiết; Tạo ra rào cản gia nhập thị trường, hạn chế cạnh tranh và tác động bất lợi đến DN vừa và nhỏ. Loại điều kiện kinh doanh này thường thể hiện dưới các yêu cầu, tiêu chuẩn về năng lực sản xuất, bao gồm: Yêu cầu trình độ chuyên môn nhất định, yêu cầu số lượng nhân viên tối thiểu, yêu cầu số năm kinh nghiệm làm việc, yêu cầu sở hữu một số lượng tối thiểu phương tiện, thiết bị máy móc dùng trong sản xuất kinh doanh, số lượng máy móc, công suất máy móc, thiết bị; áp đặt quy mô kinh doanh, sản lượng...

Tóm lại, những yếu kém, hạn chế của quy định về điều kiện kinh doanh đã và đang gây ra tác động tiêu cực đáng kể đến hoạt động sản xuất kinh doanh, tạo ra rủi ro, hạn chế và làm méo mó sự cạnh tranh trên thị trường; Gia tăng chi phí sản xuất, hạn chế sáng tạo,

HÌNH 2: YẾU TỐ CẤU THÀNH NGÀNH NGHỀ KINH DOANH CÓ ĐIỀU KIỆN



Nguồn: Tác giả tổng hợp

kìm hãm hình thành chuỗi kinh doanh, tác động bất lợi đến DN vừa và nhỏ. Những tác động này đang đi ngược lại và cản trở quyết tâm, giải pháp của Chính phủ về cải thiện môi trường kinh doanh, cắt giảm chi phí cho DN; Thúc đẩy sáng tạo và nâng cao năng lực cạnh tranh; Chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa và thúc đẩy hình thành chuỗi kinh doanh. Các quy định này đang trực tiếp hoặc gián tiếp làm giảm tiềm năng tăng trưởng của nền kinh tế, làm giảm sức cạnh tranh của DN và nền kinh tế trong cuộc cạnh tranh kinh tế toàn cầu đang diễn ra quyết liệt hiện nay.

Yêu cầu rà soát, đơn giản hóa 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 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. Từ những khiếm khuyết của hệ thống quy định về điều kiện kinh doanh như nêu trên và căn cứ theo Luật Đầu tư 2014 thì việc rà soát và đơn giản hóa quy định về điều kiện kinh doanh phải tuân thủ ít nhất các tiêu chí sau đây:

Một là, chỉ giữ lại những ngành nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh đối với hoạt động kinh doanh, nếu đáp ứng cả 2 tiêu chí về sự cần thiết sau đây:

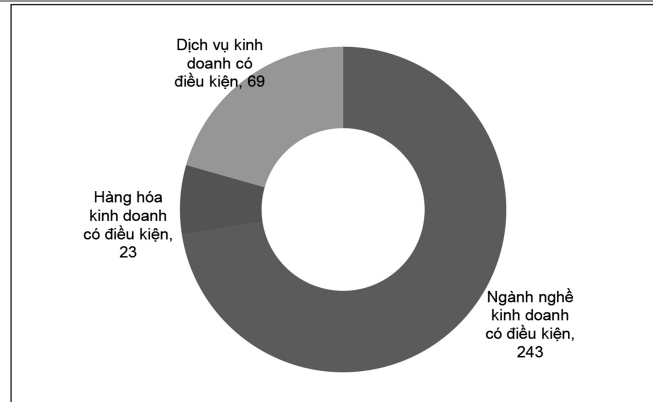
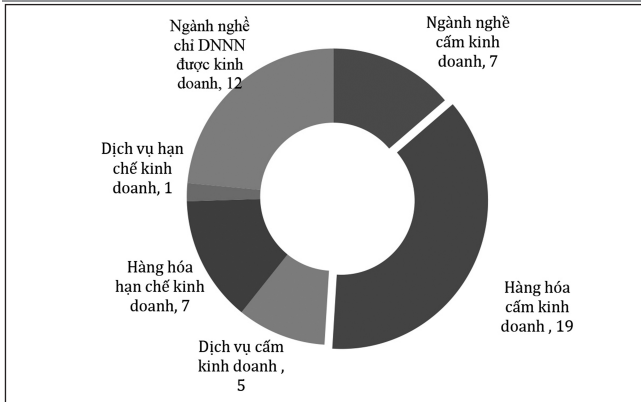
- Hoạt động kinh doanh có nguy cơ cao gây mất an toàn quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng (đây là điều kiện cần).

- Quy định về điều kiện kinh doanh là phương thức duy nhất và tốt nhất để giải quyết nguy cơ gây mất an toàn quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng (đây là điều kiện đủ).

Hai là, bãi bỏ toàn bộ điều kiện kinh doanh tạo ra chi phí tuân thủ không cần thiết, hoặc gánh nặng chi



HÌNH 3: NGÀNH NGHỀ, HÀNG HÓA, DỊCH VỤ CẤM, HẠN CHẾ VÀ KINH DOANH CÓ ĐIỀU KIỆN



Nguồn: Tác giả tổng hợp và thống kê

phí tuân thủ quá mức cần thiết cho DN.

Chi phí tuân thủ pháp luật là tổng hợp chi phí thời gian và tiền mà DN hoặc đối tượng áp dụng của luật phải bỏ ra để thực hiện thủ tục hành chính; thực hiện các nghĩa vụ báo cáo, đầu tư thêm về cơ sở vật chất, trang thiết bị và nhân lực để đáp ứng yêu cầu của luật và phí, lệ phí phải nộp cho cơ quan nhà nước (hình 1).

Ba là, quy định về điều kiện kinh doanh phải đảm bảo tiêu chí hiệu quả, hiệu lực, hợp lý, rõ ràng. Các quy định về điều kiện kinh doanh phải được thể hiện bằng ngôn ngữ rõ ràng, chính xác, phải được hiểu và áp dụng thống nhất giữa cơ quan và đối tượng áp dụng có liên quan.

Trong 2 tiêu chí nói trên, khái niệm về chi phí tuân thủ pháp luật vẫn còn là một khái niệm mới với các đội ngũ tham mưu chính sách và ban hành chính sách. Tiêu chí này cũng ít được sử dụng để rà soát, đánh giá tính hợp lý của quy định về điều kiện kinh doanh. Khi xây dựng quy định về điều kiện kinh doanh thì gần như không có sự phân tích, tính toán chi phí tuân thủ dự kiến và so sánh với lợi ích mà quy định đó mang lại.

Tóm lại, việc rà soát và đơn giản hóa điều kiện kinh doanh phải dựa trên một tư duy mới là: “quản lý một cách thông minh hơn, hiệu quả nhất và rẻ nhất” thay thế cho tư duy cũ là “quản lý bằng mọi giá”.

Một số vấn đề cần lưu ý

Tổng quát chung về các chính sách mới của Đảng và Chính phủ ban hành hiện nay đều thể hiện rõ quan điểm là yêu cầu các bộ, ngành, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và các cơ quan liên quan rà soát, đánh giá, đề xuất bãi bỏ ít nhất từ 1/3 đến 1/2 số điều kiện kinh doanh hiện hành trong lĩnh vực quản lý và thủ tục hành chính, đang là lực cản vô hình,

gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Bài viết được thực hiện nhằm cung cấp thông tin cho việc nhận diện điều kiện kinh doanh; phân tích những tác động tiêu cực của điều kiện kinh doanh đến hoạt động của DN, trên cơ sở đó, chỉ ra những tiêu chí, cách thức để các bên có liên quan tiến hành tập hợp, rà soát, phân tích và bãi bỏ điều kiện kinh doanh không cần thiết, bất hợp lý. Qua phân tích các quy định về điều kiện kinh doanh, có thể thấy một số vấn đề đặt ra như sau:

Một là, điều kiện kinh doanh chỉ là một phần của quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh có nguy cơ cao tạo rào cản trong kinh doanh.

Hai là, hệ thống quy định điều kiện kinh doanh có 5 nguy cơ gây tác động bất lợi cho hoạt động kinh doanh: (1) Rủi ro; (2) Hạn chế cạnh tranh; (3) Hạn chế sáng tạo – kinh doanh theo chuỗi; (4) Gia tăng chi phí; (5) Tác động không cân đối đến DN vừa và nhỏ.

Ba là, cải cách quy định điều kiện kinh doanh là việc làm thường xuyên, liên tục; đồng thời, xét về bản chất đây là quá trình thay phương thức quản lý nhà nước cũ bằng phương thức quản lý mới, hiệu quả hơn, rẻ hơn, ít tác động bất lợi hơn cho DN nhưng vẫn đạt mục tiêu quản lý.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật DN 1999;
2. Luật Đầu tư 2014;
3. Nghị quyết 10/NQ-TW về phát triển kinh tế tư nhân;
4. Quyết định 19/2000/QĐ-TTg ngày 3/2/2000 về bãi bỏ các loại giấy phép trái với quy định của Luật DN của Thủ tướng Chính phủ;
5. Nghị định 30/2000/NĐ-CP bãi bỏ một số giấy phép và chuyển một số giấy phép thành điều kiện kinh doanh;
6. Nghị định 59/2002/NĐ-CP ngày 4/6/2002 của Chính phủ về việc bãi bỏ một số giấy phép và thay thế một số giấy phép bằng phương thức quản lý khác;
7. Nghị định 118/2015/NĐ-CP quy định về đề xuất sửa đổi, bổ sung ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện hoặc điều kiện đầu tư kinh doanh.