



CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH VÀ SỰ PHÁT TRIỂN CỦA DOANH NGHIỆP TRONG BỐI CẢNH VIỆT NAM GIA NHẬP WTO

GS.TS Lê Hồng Hạnh*

Điều dễ nhận thấy là trong nền kinh tế thị trường, sự phát triển của doanh nghiệp phụ thuộc rất nhiều vào khả năng cạnh tranh của bản thân doanh nghiệp. Bản thân năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp sẽ góp phần tạo nên năng lực cạnh tranh của một nền kinh tế và của cả quốc gia. Làm thế nào để doanh nghiệp có thể tăng cường tính cạnh tranh là vấn đề của bất cứ nền kinh tế hiện đại nào khi toàn cầu hoá đang diễn ra với xu thế không thể cưỡng lại. Sự ra đời của nhiều định chế thương mại toàn cầu và khu vực, nhất là sự xuất hiện của Tổ chức Thương mại quốc tế (WTO) đã gần như gắn liền thị trường của tất cả các quốc gia làm một. Trong bối cảnh đó, năng lực cạnh tranh gần như là yếu tố sống còn của doanh nghiệp. Không có gì đáng ngạc nhiên khi tất cả các quốc gia đều tìm cách tạo cho các doanh nghiệp của mình môi trường kinh doanh tốt, tìm kiếm và thực thi các biện pháp nhằm loại bỏ các quy định pháp luật, các thể chế và thủ tục hành chính có thể làm tăng chi phí gia nhập thị trường, chi phí tiến hành các hoạt động thương mại.

Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của WTO và điều này đặt ra cho Việt Nam nhiều thách thức liên quan đến năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và của nền kinh tế. Mức độ thúc đẩy những cải cách hành chính và cải cách thể chế đặt ra đối với Việt Nam bức xúc hơn tất cả các nước. Lý do rất đơn giản là nền kinh tế thị trường ở Việt Nam được hình thành qua quá trình cải cách nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Các doanh nghiệp chủ chốt và có tiềm lực của Việt Nam hiện nay vẫn là những doanh nghiệp được quản lý theo cách thức của kinh tế kế hoạch hoá tập trung với chế độ chủ quản mang nặng tính quan liêu. Các doanh nghiệp tư nhân mới hình thành và khó có khả năng có thể có ngay một cách thức quản trị phù hợp với yêu cầu của nền kinh tế thị trường chỉ trong một vài

* Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp.

năm, thậm chí trong hơn thập kỷ vừa qua. Vì thế, càng hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, càng phát triển đến một nền kinh tế thị trường đầy đủ thì doanh nghiệp Việt Nam càng phải đối mặt nóng bỏng hơn với sự cạnh tranh lẫn nhau và cạnh tranh từ phía các doanh nghiệp nước ngoài khi hàng rào bảo hộ mậu dịch không còn nữa. Càng nhiều doanh nghiệp làm ăn kém hiệu quả, thiếu năng lực cạnh tranh thì vị thế của nền kinh tế, của đất nước trong bối cảnh toàn cầu hoá càng yếu đi. Vì vậy, làm cho doanh nghiệp không rơi vào tình trạng kém khả năng cạnh tranh là mối quan tâm không chỉ của bản thân doanh nghiệp mà của cả bộ máy quản lý nền kinh tế. Doanh nghiệp bị rơi vào tình trạng yếu kém do nhiều nguyên nhân, song những chi phí cao, sự chậm trễ trong việc ra quyết định, khả năng tiếp cận thị trường kém, rủi ro chính sách và rủi ro pháp lý cao là những yếu tố mang tính tiêu cực rất đáng lo ngại. Một môi trường kinh doanh thuận lợi, một hệ thống quản lý kinh tế với những thủ tục hành chính hiệu quả và nhanh chóng là những thành tố góp phần không nhỏ tạo nên khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp. Hướng tới một nền hành chính vì doanh nghiệp phải được coi là một trong những nội dung lớn của cải cách hành chính. Kết quả của một cuộc khảo sát do Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp thực hiện mới đây cho thấy 97,9% doanh nghiệp được hỏi ý kiến cho rằng Nhà nước cần tiếp tục đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính [1].

Trong mối quan hệ với các tổ chức và cá nhân, Nhà nước thông qua hệ thống các cơ quan quản lý hành chính của mình tạo ra các giới hạn, các rào cản nhằm đảm bảo các hoạt động xã hội, các hành vi cá nhân được thực hiện trong trật tự hành chính quy định. Những rào cản, những giới hạn này luôn luôn chứa đựng những tác động tiêu cực khi hoàn cảnh đã thay đổi. Chính vì thế, việc thường xuyên nhận diện những thay đổi và những tác động tiêu cực của các rào cản thể chế để từ đó tiến hành cải cách quản lý hành chính là điều cần được đặc biệt chú ý. Đối với doanh nghiệp Việt Nam hiện nay, việc cởi bỏ những rào cản đang hạn chế doanh nghiệp nâng cao năng lực cạnh tranh có thể coi là điều kiện tiên quyết cho sự phát triển của doanh nghiệp trong bối cảnh Việt Nam gia nhập WTO từ một nền kinh tế vừa chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường và chưa ở trong nền kinh tế thị trường đầy đủ như hiện nay.

Nhà nước thực hiện quản lý các chủ thể của nền kinh tế không chỉ thông qua các biện pháp kinh tế mà còn thông qua các biện pháp và thủ tục hành chính. Mức độ, cách thức quản lý hành chính ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động của các chủ thể của nền kinh tế, trước hết là doanh nghiệp. Tuy nhiên, nhận diện đầy đủ những ảnh hưởng của quản lý hành chính đối với sự tồn tại và phát triển của doanh nghiệp không dễ. Đối với Việt Nam, nhận diện những cản trở này càng khó khăn hơn do mức độ minh bạch trong hoạt động của các cơ quan quản lý lẫn của bản thân các doanh nghiệp không cao nếu như không muốn nói là không có. Thêm vào đó, những yếu tố của một nền hành chính thiên về chủ nghĩa quan liêu tình vi càng làm cho việc nhận diện và xử lý các cản trở này rất khó khăn.

1. Nhận diện những trở ngại của thủ tục hành chính đối với quyền của doanh nghiệp gia nhập thị trường

Doanh nghiệp gia nhập thị trường thông qua việc đăng ký kinh doanh để gia nhập thị trường mà họ muốn tìm kiếm thị phần. Việc các nhà đầu tư gia nhập thị trường dưới hình thức thành lập mới doanh nghiệp hay đăng ký ngành nghề kinh doanh mới cũng đều thông qua các thủ tục hành chính nhất định. Thủ tục hành chính càng phức tạp, chi phí gia nhập thị trường của doanh nghiệp, doanh nhân càng lớn. Thủ tục đăng ký kinh doanh theo các quy định của pháp luật hiện hành vẫn còn khá phức tạp và tốn kém, mặc dù về hình thức, Luật Doanh nghiệp 2005 đã gạt bỏ nhiều thủ tục. Hiện tại, chi phí gia nhập thị trường của doanh nghiệp ở Việt Nam còn quá cao so với các nước trên thế giới.

Trong việc gia nhập thị trường, tiếp cận đất đai hoặc thực hiện các thủ tục đăng ký nhà đất là yếu tố đầu vào quan trọng và cũng mất nhiều chi phí nhất. Điều kiện tiên quyết cho việc gia nhập thị trường đối với tất cả doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp quy mô lớn là đất đai, nhà cửa để làm tư liệu sản xuất, trụ sở, cơ sở sản xuất. Với tư cách là những yếu tố đầu vào không thể thiếu, chi phí tiếp cận đất, mua nhà, thuê nhà, đăng ký nhà ảnh hưởng rất nhiều đến khả năng gia nhập thị trường của doanh nghiệp. Chỉ đơn giản khi doanh nghiệp thuê nhà làm trụ sở hay văn phòng đại diện, sự chậm trễ của các cơ quan nhà nước khi giải quyết các thủ tục đăng ký các giao dịch mà pháp luật đòi hỏi đã là cản trở không nhỏ đối với doanh nghiệp. Cản trở này vừa làm doanh nghiệp tăng thêm chi phí, vừa làm cho doanh nghiệp có thể mất cơ hội kinh doanh. Tuy nhiên, điểm đáng lưu ý nhất là việc tiếp cận đất đai của doanh nghiệp. Đây là lĩnh vực có nhiều bất cập nhất về thủ tục hành chính, tạo ra nhiều chi phí lớn và tốn kém cho doanh nghiệp. Theo kết quả khảo sát do Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp thực hiện mới đây thì có 65% doanh nghiệp được phỏng vấn cho rằng thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai là bức xúc nhất. Tương tự, có 73,9% doanh nghiệp cho rằng cần cải tiến thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai, tiếp đó là lĩnh vực cấp phép xây dựng (43,3%) và thuế (39,5%) [1].

Theo quy định của Luật Đất đai 2003, doanh nghiệp không được cấp đất mà chỉ được thuê đất. Thời hạn thuê đất phụ thuộc vào thời hạn của dự án đầu tư. Thuê đất được thực hiện trên cơ sở hợp đồng thuê, tức là trên cơ sở bình đẳng giữa doanh nghiệp thuê đất và Nhà nước, người cho thuê đất. Tuy nhiên, trên thực tế, quan hệ về đất đai giữa Nhà nước và doanh nghiệp không thực sự bình đẳng. Nhà nước đặt ra quá nhiều thủ tục hành chính và trên thực tế hợp đồng thuê đất không thể phát huy được tác dụng của nó. Doanh nghiệp khi muốn thuê đất phải tự (hoặc thuê) đo đạc, xác định địa giới, thoả thuận địa điểm, lập thiết kế chi tiết, lập dự án đầu tư, đền bù giải phóng mặt bằng xong mới được thuê và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Nhiều doanh nghiệp hiện đang

trên bờ vực phá sản do những thủ tục như vậy. Traseco Visal là một ví dụ điển hình. Quá trình thực hiện thủ tục hành chính diễn ra trong 7 năm, với chi phí hàng tỷ đồng cho các hoạt động khác nhau để có được đất triển khai dự án. Cho đến nay, công ty này vẫn chưa triển khai được dự án đầu tư xây dựng cảng vì các cấp có thẩm quyền chưa phê duyệt.

Hiện tại, quyền của doanh nghiệp được tiếp cận đất đang nằm trong quỹ đạo lắt léo với nhiều vòng xoáy giữa Sở Kế hoạch và Đầu tư; Sở Tài nguyên và Môi trường; Ủy ban nhân dân tỉnh; Sở Tài chính; Sở Quy hoạch đô thị; Ủy ban nhân dân địa phương nơi doanh nghiệp thuê đất và dân cư trong khu vực đất được quy hoạch cho doanh nghiệp thuê. Nếu đất nằm cạnh đường sắt, sân bay, khu vực quân sự thì còn có cả sự tham gia của Bộ Quốc phòng và Bộ Giao thông vận tải. Khá nhiều thủ tục rườm rà được đặt ra đối với doanh nghiệp khi muốn tiếp cận đất đai.

Một trong những ví dụ về thủ tục hành chính không đáng có trong việc doanh nghiệp tiếp cận quyền sử dụng đất là điều kiện phải có thiết kế cơ sở theo Nghị định 16/2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005⁽¹⁾. Đây là đòi hỏi gây tốn kém cho doanh nghiệp, rất không khả thi và quan trọng hơn là không có nhiều giá trị về tác dụng quản lý so với những chi phí xã hội cho việc lập thiết kế cơ sở.

Một thủ tục tốn thời gian khác của doanh nghiệp là thoả thuận quy hoạch kiến trúc. Đối với các doanh nghiệp, xin được thoả thuận kiến trúc không phải là việc giản đơn, theo quy định của pháp luật là trong vòng 20 ngày nếu có hồ sơ hợp lệ. Hồ sơ của doanh nghiệp được tiếp nhận và xử lý đến ngày thứ 19 của thời hạn này, sau đó được trả lại cho doanh nghiệp để sửa những chi tiết rất vụn vặt với lý do là hồ sơ chưa hợp lệ. Về mặt pháp luật thì ở đây không có vi phạm từ phía cơ quan có trách nhiệm cấp thoả thuận quy hoạch kiến trúc. Song thực tế đây là thủ tục hành chính không hợp lý, gây bất lợi cho doanh nghiệp và dễ bị lạm dụng vì những mục đích tiêu cực.

Rõ ràng ngay cả khi pháp luật thông thoáng và chứa đựng nhiều yếu tố đổi mới, thủ tục hành chính vẫn có thể xuất hiện từ bất cứ khâu nào của bộ máy nhà nước.

2. Nhận diện trở ngại của doanh nghiệp thực hiện quyền tự chủ của mình trong kinh doanh

Quyền tự chủ của doanh nghiệp là yếu tố quan trọng để doanh nghiệp tận dụng cơ hội kinh doanh. Quyền chủ động của doanh nghiệp thể hiện ở việc tự chủ quyết định bộ máy, ký kết các hợp đồng, mở thêm ngành nghề, phát hành cổ phiếu, trái phiếu huy động vốn, định đoạt tài sản của doanh nghiệp. Pháp luật hiện hành có các đảm bảo khác nhau cho việc thực hiện quyền tự chủ này của doanh nghiệp. Tuy nhiên, cũng giống với trường hợp tiếp cận đất, quyền tự chủ này của doanh nghiệp ở nhiều khía cạnh bị gây trở ngại bởi các thủ tục hành chính. Những phân tích dưới đây cho thấy rõ điều này.

Thứ nhất, về việc định đoạt tài sản của doanh nghiệp. Doanh nghiệp có nhiều loại tư liệu sản xuất song đất và các công trình gắn liền với đất là phần tài sản chiếm tỷ lệ lớn trong giá trị của doanh nghiệp. Những phân tích sâu về quyền định đoạt đối với tư liệu sản xuất là đất và tài sản gắn liền với đất sẽ cho thấy quyền này bị cản trở bởi nhiều thủ tục hành chính. Khi doanh nghiệp được thuê đất thì giá trị quyền sử dụng đất đó trở thành tài sản của doanh nghiệp. Tuy nhiên, do những biến động của nền kinh tế, mục tiêu của dự án đầu tư ban đầu có thể không đạt được. Quy mô sản xuất có thể bị thu hẹp và tỷ lệ sử dụng đất được chấp nhận ban đầu không còn được đảm bảo. Trong trường hợp đó doanh nghiệp cũng khó lòng cho thuê đất hoặc nhà xưởng, kho xây dựng trên đất được thuê vì sự ràng buộc về mục đích sử dụng đất. Do không được chuyển đổi một cách hợp pháp, các doanh nghiệp buộc phải cho thuê trả hình. Nhà nước bị thiệt hại và doanh nghiệp cũng đứng trước nguy cơ bị xử lý hành chính do sai phạm vì sử dụng đất không đúng mục đích. Thực tế này cho thấy cần có những thay đổi trong cách tiếp cận pháp luật đối với tài sản của doanh nghiệp, nhất là bất động sản gắn liền với đất.

Thứ hai, do sự tồn tại của cơ chế chủ quản, doanh nghiệp nhà nước gặp nhiều trở ngại liên quan đến quyền chủ động trong sản xuất kinh doanh. Cơ chế chủ quản lan cả sang những doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước. Như vậy, xét về phương diện tự chủ, giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác có sự khác nhau. Sự khác nhau dễ nhận thấy trong lĩnh vực lao động, tiền lương và tổ chức cán bộ.

Với doanh nghiệp, việc kỷ luật và cho thôi việc đối với người lao động rất phức tạp và tốn thời gian. Để cho thôi việc một người lao động có những vi phạm rất rõ ràng, mang tính liên tục, doanh nghiệp ngoài việc phải tiến hành các thủ tục xử lý cần thiết còn phải tham khảo ý kiến của Ban Chấp hành công đoàn cơ sở. Khi có bất đồng giữa doanh nghiệp với Công đoàn thì Ban Chấp hành công đoàn phải báo cáo lên công đoàn cấp trên trực tiếp, còn doanh nghiệp phải báo cáo lên Sở Lao động - Thương binh - Xã hội. Sau khi báo cáo, doanh nghiệp phải chờ sau 30 ngày mới có quyền sa thải người lao động⁽²⁾.

Việc thực hiện các thủ tục hải quan, thủ tục thuế khi doanh nghiệp tham gia các giao dịch mua bán hàng hoá, dịch vụ, xuất nhập khẩu cũng đang có những vấn đề nổi cộm. Doanh nghiệp vẫn gặp nhiều cản trở của thủ tục hành chính mặc dù các lĩnh vực pháp luật về thuế và hải quan có nhiều sự hoàn thiện đáng kể.

Thứ ba, trở ngại đáng lo nhất đối với các doanh nghiệp là kinh doanh có điều kiện và các loại giấy phép. Hiện chưa có thống kê đầy đủ các loại giấy phép kinh doanh song có thể thấy là ở lĩnh vực nào, ngành nào cũng cần có giấy phép. Mặc dù Chính phủ đã bãi bỏ 316 loại giấy phép và chuyển 44 loại giấy phép khác thành điều kiện kinh doanh song số giấy phép này vẫn đang còn khá nhiều. Thêm vào đó là điều kiện kinh doanh, sự cởi mở của Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư chắc

chấn bị ảnh hưởng bởi những giấy phép kinh doanh và việc cấp chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh. Trong một nghiên cứu do VCCI thực hiện đối với 37 loại giấy phép thì kết quả cho thấy có 5 giấy phép không có cơ sở pháp lý; 19 giấy phép có những vấn đề về cơ sở pháp lý⁽³⁾. Điều này chứng tỏ rằng một số ngành đó tạo những “quyền hạn bổ sung” cho mình. Đáng lo ngại hơn là thủ tục cấp phép hoặc chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh. Bất cứ doanh nghiệp nào kinh doanh có điều kiện cũng có thể bị rút giấy phép kinh doanh vì vi phạm điều kiện. Trong khi đó, thủ tục cấp giấy phép và chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh (đối với các ngành nghề kinh doanh có điều kiện) và việc rút giấy phép rất phức tạp. Việc nhận hồ sơ và xử lý hồ sơ để xác định hồ sơ hợp lệ là một thủ tục hành chính dễ tạo ra “quyền lực mạnh mẽ nhưng vô hình” của cán bộ nhà nước. Việc cán bộ đòi hỏi thêm những giấy tờ bổ sung ngoài những giấy tờ luật định, việc *nghiên cứu* hồ sơ đến gần hết thời hạn rồi phê: *thiếu thủ tục* là thực tiễn khá phổ biến. Tình trạng cán bộ nhận hồ sơ xong không xác nhận ngày tháng nhận hồ sơ và dựa vào đó để kéo dài thời gian, những nhiễu nhằm trục lợi không phải là điều hiếm thấy trong thủ tục hành chính liên quan đến doanh nghiệp.

3. Thủ tục hành chính vì doanh nghiệp - tư duy cần được nhân rộng

Doanh nghiệp có phát triển thì xã hội, đất nước mới giàu mạnh. Vì vậy, tư duy cần được nhân rộng là tư duy hướng tới thủ tục hành chính vì doanh nghiệp. Thủ tục hành chính hiện nay chưa thực sự vì doanh nghiệp. Để cải cách hành chính nói chung và thủ tục hành chính liên quan đến doanh nghiệp nói riêng, trước hết cần tìm cách xây dựng nhận thức, tư duy mới cho viên chức hành chính - đó là tư duy vì doanh nghiệp, vì sự phát triển của doanh nghiệp. Để có được tư duy như vậy, cần khắc phục những biểu hiện sau:

– Đối lập lợi ích của doanh nghiệp với lợi ích của Nhà nước và bộ máy hành chính. Lợi ích của doanh nghiệp cũng chính là lợi ích của đất nước, của Nhà nước. Sự đối lập này dẫn đến việc công chức tìm mọi cách bảo vệ quyền lợi của Nhà nước (có khi chỉ là cái có) và kiểm chế lợi ích của doanh nghiệp. Việc ban hành một giấy phép xem ra có thể tạo ra cho cơ quan quản lý ngành nào đó lợi ích (lợi ích ngành) song sẽ tác động xấu tới lợi ích của đất nước, lợi ích của Nhà nước.

– Sợ doanh nghiệp giàu cũng là tư duy còn sót lại từ những quan niệm xơ cứng rằng chế độ tư hữu càng lớn thì mầm mống tư bản chủ nghĩa càng có đất phát triển. Không ít viên chức bộ máy hành chính thể hiện tư duy này trong ứng xử đối với doanh nghiệp tư nhân, phân biệt đối xử đối với thành phần kinh tế ngoài quốc doanh. Khu đất nào tốt, lĩnh vực nào có nhiều lợi thế thì ưu tiên trước hết cho doanh nghiệp nhà nước.

– Coi doanh nghiệp là nguồn của những thu nhập ngoài lương cũng là biểu hiện dễ thấy trong thực tiễn ở Việt Nam hiện nay. Chỉ cần tiến hành kiểm tra

doanh nghiệp (phòng cháy, tài chính, thị trường...) hoặc dừng xe của doanh nghiệp để kiểm tra thì các viên chức hành chính, công an có thể tìm ra đủ lý do để xử lý. Song vấn đề không phải là ở chỗ xử lý. Việc kiểm tra trong rất nhiều trường hợp không phải để thực hiện chức năng quản lý mà là để nhằm có được khoản tiền nào đó từ doanh nghiệp.

– Quan trọng hoá và phức tạp hoá các yêu cầu đơn giản của pháp luật cũng là một biểu hiện của tư duy không vì doanh nghiệp. Ví dụ, Điều 13 Luật Doanh nghiệp 2005 quy định hạn chế một số chủ thể không được thành lập doanh nghiệp: người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc bị mất năng lực hành vi dân sự... Trong thực tiễn, người thành lập doanh nghiệp hoặc đăng ký kinh doanh dễ bị các viên chức hành chính bắt nộp giấy chứng nhận không bị bệnh tâm thần, không phải là công chức hay đang ở trong các lực lượng công an hay quân đội.

Tóm lại, cần phải làm cho viên chức hành chính nhận thức được rằng chi phí gia nhập thị trường thấp là yếu tố tăng cường tính cạnh tranh của doanh nghiệp ngay từ đầu. Điều này không thể không ảnh hưởng tích cực đến tính cạnh tranh của nền kinh tế và sự phát triển. Một trong những cải cách hiện nay mà các nước trong tổ chức OECD đang tiến hành đánh giá lại tác động của thể chế pháp lý (RIA) nhằm cắt giảm các chi phí do các thể chế hành chính, pháp lý tạo ra đối với nền kinh tế, nhất là đối với doanh nghiệp.

CHÚ THÍCH

- ⁽¹⁾ Xem Nghị định 16/2005/NĐ-CP ngày 7/2/2005.
- ⁽²⁾ Bộ luật Lao động, Nghị định 41/1995/N-CP ngày 6/7/2005, Nghị định 33/2003/NĐ-CP ngày 2/4/2003.
- ⁽³⁾ Tài liệu khảo sát của Dự án VIE 01/025 do Ban Pháp chế VCCI thực hiện.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Báo cáo khảo sát, Dự án VIE 01/024/B, Bộ Nội vụ - Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp, 2005.