

Luật doanh nghiệp – bài học điển hình về cải cách công tác xây dựng pháp luật ở Việt Nam

Ls. Nguyễn Hưng Quang
NHQuang&Cộng sự

Dẫn nhập: Luật doanh nghiệp 1999 đã tác động đến sự thay đổi về quyền tự do kinh doanh, góp phần thiết lập môi trường kinh doanh bình đẳng, công bằng và không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế. Bài viết chỉ nhằm khái quát lại việc xây dựng và thực thi Luật doanh nghiệp trong 20 năm qua để có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng và thực thi pháp luật tại Việt Nam. Các phân tích được thực hiện dưới góc nhìn của một luật sư hành nghề trong lĩnh vực doanh nghiệp và có cơ hội được tham gia một phần vào quá trình xây dựng các Luật doanh nghiệp 1999, 2004 và 2014.

1. Luật Doanh nghiệp với bài học cải cách thủ tục hành chính, cắt giảm chi phí tuân thủ

Luật doanh nghiệp 1999, 2004 và 2014 thực sự là một đột phá về thủ tục hành chính cấp phép thành lập và hoạt động của doanh nghiệp và mô hình hoạt động kinh doanh ở Việt Nam.

- Trước năm 2000 (năm Luật doanh nghiệp 1999 có hiệu lực), việc thành lập 1 công ty hay 1 doanh nghiệp tư nhân phải kéo dài trung bình từ 3-6 tháng, thậm chí đến gần 1 năm với số lượng các giấy tờ chuẩn bị khá nhiều (như Đơn, Phương án kinh doanh ban đầu, Điều lệ, bản giải trình về biện pháp bảo vệ môi trường, giấy tờ chứng thực về trụ sở giao dịch, xác nhận của ngân hàng về vốn điều lệ, biên bản họp bầu người quản lý dự kiến, bằng cấp chuyên môn của người quản lý....). Có những giấy tờ rất khó khăn khi thực hiện đối với các quy định pháp luật giai đoạn đó: như bản giải trình về biện pháp bảo vệ môi trường, giấy tờ chứng thực về trụ sở giao dịch, xác nhận của ngân hàng về vốn điều lệ... Thủ tục xin phép phải được thực hiện làm 2 bước: (i) Thành lập doanh nghiệp tại UBND cấp tỉnh; (ii) Đăng ký kinh doanh tại Trọng tài kinh tế nhà nước.¹ Trong giai đoạn đó, việc xin phép thành lập một công ty hay một doanh nghiệp tư nhân là không thể dự đoán trước được vì có quá nhiều các yêu cầu, điều kiện không rõ ràng đối với việc thành lập công ty hay doanh nghiệp tư nhân. Vấn đề này cộng với những yếu tố khác (như tham nhũng, xác minh nguồn gốc tài sản...) đã không khuyến khích được người dân thành lập công ty hay doanh nghiệp tư nhân trong giai đoạn đó².

¹ Luật Công ty 1990, Điều 15-Điều 21; Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990, Điều 8-Điều 14.

² Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tổng kết thi hành Luật doanh nghiệp 2000.

- Sau khi Luật doanh nghiệp 1999 có hiệu lực, các doanh nghiệp chỉ mất từ 4 tuần đến 6 tuần để xin phép thành lập doanh nghiệp với thành phần hồ sơ đơn giản hơn (bao gồm Đơn, Điều lệ, Danh sách thành viên). Các yêu cầu về phương án kinh doanh, phương án bảo vệ môi trường, giấy tờ chứng thực về trụ sở giao dịch không còn bị yêu cầu như trước. Thủ tục xin phép chỉ còn lại 1 bước là đăng ký kinh doanh tại Phòng Đăng ký kinh doanh mà không cần phải thực hiện 2 bước với 2 cơ quan như trước kia.
- Cơ chế giải quyết thủ tục hành chính theo mô hình “một cửa” cũng bắt đầu từ việc thí điểm các hoạt động đăng ký kinh doanh và đăng ký đầu tư vào giai đoạn 2001-2003. Kết quả, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” tại cơ quan hành chính của địa phương³. Những người đi thực hiện đăng ký kinh doanh không còn phải “chạy” nhiều cửa, nhiều đầu mối để thực hiện đầy đủ các thủ tục để doanh nghiệp có thể gia nhập được thị trường (như thủ tục đăng ký kinh doanh, thủ tục khắc dấu và đăng ký mẫu dấu, thủ tục xin mã số thuế, thủ tục xin mã số xuất nhập khẩu...). Các phòng đăng ký kinh doanh đã trở thành nơi tập hợp đại diện của các cơ quan liên quan đến thủ tục gia nhập thị trường của doanh nghiệp. Thời gian thực hiện các thủ tục hành chính rút ngắn từ 4-6 tuần xuống còn 2-4 tuần. Nhờ những thay đổi về các quy định liên quan đến tiếp cận thị trường mà số lượng doanh nghiệp được thành lập từ năm 2000-2002 gần bằng số lượng doanh nghiệp thành lập 9 năm trước đó (1991-1999)⁴.
- Luật doanh nghiệp 2005 và Luật doanh nghiệp 2014 tiếp tục cải cách các quy định liên quan đến thủ tục hành chính để người dân, doanh nghiệp thuận tiện trong việc gia nhập thị trường, như hợp nhất mã số doanh nghiệp với mã số thuế, xây dựng cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp, huỷ bỏ yêu cầu về thông báo mở cửa văn phòng, đơn giản hoá chế định về “con dấu” của doanh nghiệp⁵, các chế định về hồ sơ xin thành lập doanh nghiệp⁶...
- Thực thi Luật doanh nghiệp 2005 cũng tạo ra một điểm nhấn về áp dụng thủ tục hành chính đăng ký kinh doanh trên môi trường điện tử sớm so với các thủ tục hành chính. Cùng với đó, việc tạo ra Cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp (www.dangkykinhdoanh.vn) là một cú hích cho việc thực hiện các thủ tục hành chính trên môi trường điện tử nói chung, tiết kiệm được thời gian, chi phí cho Nhà nước và doanh nghiệp. Đồng thời, cổng thông tin quốc gia đã giúp công khai, minh bạch tình hình doanh nghiệp trên toàn quốc.

³ Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 04/09/2003 ban hành quy chế thực hiện cơ chế “một cửa” tại cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương.

⁴ Tổ thi hành Luật doanh nghiệp, *Báo cáo đánh giá hai năm thi hành Luật Doanh nghiệp 1999 của Tổ công tác thi hành Luật doanh nghiệp*, 2002.

⁵ Luật doanh nghiệp 2014, Điều 44.

⁶ Luật doanh nghiệp 2005, Điều 15, 16, 17, 18, và 19, Luật doanh nghiệp 2014, Điều 20, 21, 22 và 23.

- Bên cạnh công việc đơn giản hoá thủ tục hành chính tại các Luật doanh nghiệp 1999, 2005 và 2014, cơ quan chủ trì soạn thảo Luật doanh nghiệp còn thực hiện công tác rà soát các giấy phép phụ (giấy phép con), điều kiện kinh doanh là khó khăn cho doanh nghiệp gia nhập thị trường cũng như gây nên chi phí tuân thủ khá cao cho doanh nghiệp⁷.

Bài học: Các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật khi soạn thảo cần phải rà soát, cắt giảm các thủ tục hành chính, điều kiện không hợp lý đang được áp dụng trên thực tế mà quy phạm trước đó điều chỉnh và cần phải thiết kế các thủ tục hành chính, điều kiện phù hợp với thực tế và xu hướng thay đổi trong tương lai.

2. Luật doanh nghiệp với bài học về công tác tham vấn

a. Trong quá trình soạn thảo

- Giai đoạn 1997-1998, yêu cầu về “đóng góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật” được quy định tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996⁸ nhưng việc thực hiện không rộng rãi, phổ biến như bây giờ. Trong giai đoạn đó, công tác xin “ý kiến đóng góp” vào các dự thảo văn bản quy phạm pháp chủ yếu là mời các chuyên gia có chọn lọc. Tuy nhiên, những người làm công tác soạn thảo Luật doanh nghiệp 1999 đã có những cuộc tiếp xúc để tham vấn với những người làm công tác kinh doanh, những người hành nghề luật trong lĩnh vực thương mại, doanh nghiệp và đầu tư nước ngoài. Những cuộc tiếp xúc này đã làm cho nhiều người hành nghề tư vấn pháp luật doanh nghiệp cảm thấy Luật doanh nghiệp 1999 là “luật của mình”.
- Hoạt động tham vấn các bên có liên quan trong quá trình soạn thảo Luật doanh nghiệp 2005 và Luật doanh nghiệp 2014 đều diễn ra rất sớm khi cơ quan chủ trì soạn thảo chuẩn bị xây dựng các phương án chính sách, vấn đề cần sửa đổi, bổ sung Luật doanh nghiệp. Việc tham vấn trong suốt quá trình soạn thảo Luật doanh nghiệp 2005 và Luật doanh nghiệp 2014 đã tạo cơ hội để các bên có liên quan, đặc biệt là các luật sư hành nghề trong lĩnh vực doanh nghiệp, đầu tư phản ánh được những vướng mắc trong quá trình thực thi Luật doanh nghiệp và cũng giúp cho các quy định của Luật doanh nghiệp 2005 hay 2014 trở nên dễ dự đoán hơn khi ban hành và áp dụng.

b. Trong quá trình thực thi

- Một điều đặc biệt về công tác tham vấn của Luật Doanh nghiệp 1999, 2005 và 2014 là tham vấn cả trong quá trình luật đang được áp dụng. Cộng đồng luật sư và nhiều doanh nghiệp thường xuyên được mời tới

⁷ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tổng kết thi hành Luật doanh nghiệp 2005.

⁸ Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996, Điều 3.

để tìm những vướng mắc có thể có khi triển khai để có biện pháp khắc phục, như xây dựng các văn bản hướng dẫn hoặc các biện pháp khác để khắc phục tình trạng áp dụng quy định pháp luật chưa đúng với nội dung của quy định pháp luật hoặc mục tiêu của chính sách... Một số hoạt động như rà soát các giấy phép con, điều kiện kinh doanh, xây dựng Cổng thông tin quốc gia về đăng ký doanh nghiệp... đều có sự tham vấn rộng rãi và có chiều sâu của cộng đồng doanh nghiệp, chuyên gia và luật sư.

Bài học: Quá trình tham vấn (lấy ý kiến) vào các chính sách, dự thảo quy phạm pháp luật cần diễn ra sớm khi xây dựng dự thảo chính sách và nên thực hiện cả sau khi quy phạm pháp luật được ban hành. Việc tham vấn phải được thực hiện thực chất, có phương pháp thu thập để tạo sự tin cậy.

3. Luật Doanh nghiệp với mô hình tổ chức đơn vị theo dõi thi hành

Rất ít luật có được một bộ máy theo dõi quá trình thực thi khi ban hành hoạt động hiệu quả. Luật doanh nghiệp 1999, 2005 là điển hình của hoạt động Tổ thi hành Luật Doanh nghiệp (2000-2004) và Tổ thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư (2004-2014). Tổ thi hành đã giải quyết được nhiều vướng mắc từ cộng đồng doanh nghiệp, cơ quan nhà nước trong việc hiểu và áp dụng đúng các quy định của Luật doanh nghiệp. Như đã nêu ở trên, Tổ thi hành cũng đã rà soát và loại bỏ được khá nhiều giấy phép con, điều kiện kinh doanh có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp, đặc biệt là những điều kiện kinh doanh liên quan đến việc gia nhập thị trường của doanh nghiệp. Ngoài ra, Tổ thi hành cũng giải quyết được các vướng mắc trong quá trình thực thi, áp dụng Luật doanh nghiệp từ phía các cơ quan nhà nước.

Ngoài ra, Tổ thi hành cũng là đơn vị thường xuyên tham vấn rộng rãi trong quá trình thực thi Luật doanh nghiệp (giai đoạn 2000-2004) và thực thi Luật doanh nghiệp và Luật đầu tư (giai đoạn 2005-2014). Các hoạt động tham vấn thường được phản hồi về kết quả giải quyết những vướng mắc, bất cập nên tạo được sự tin tưởng từ phía cộng đồng của doanh nghiệp và luật sư hành nghề.

Bài học: Các văn bản luật khi ban hành nên có một đơn vị theo dõi việc thực thi. Đơn vị này phải bảo đảm khả năng giải quyết được thực chất những vấn đề vướng mắc trong quá trình thực thi và cần phải phản hồi về kết quả giải quyết, vướng mắc phát sinh trong quá trình thực thi.

4. Một số khuyến nghị

Luật doanh nghiệp 1999 đã tạo ra sự thay đổi mạnh mẽ về quy định pháp luật liên quan đến quyền kinh doanh của người dân, doanh nghiệp. Các lần sửa

đổi và bổ sung Luật doanh nghiệp 2005 và 2014 đã chủ yếu tập trung vào sửa đổi những khó khăn, vướng mắc về thực tiễn của hoạt động quản lý nhà nước, thủ tục hành chính để người dân, doanh nghiệp tiếp cận được thị trường. Một số các quy định thay đổi đã đem lại những kết quả tích cực cho môi trường kinh doanh như đã phân tích. Tuy nhiên, tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật doanh nghiệp thì cần chú ý tới một số vấn đề sau:

- *Tính ổn định của pháp luật doanh nghiệp:*

Tính ổn định của pháp luật sẽ giúp cho pháp luật trở nên có thể dự đoán được, tạo sự thống nhất trong quy định pháp luật và tránh sự lạm quyền.

Tính ổn định pháp luật thường được quy định trong các hiệp định đầu tư quốc tế. Để thu hút đầu tư và bảo đảm các cam kết quốc tế về đầu tư, pháp luật của nước tiếp nhận đầu tư thường phải cam kết với nhà đầu tư nước ngoài khi thay đổi pháp luật thì không gây ảnh hưởng cho nhà đầu tư.

- *Hình thành các nguyên tắc cốt lõi của Luật Doanh nghiệp:*

Để bảo đảm tính ổn định của Luật doanh nghiệp thì Luật doanh nghiệp cần phải xây dựng một số các nguyên tắc cốt lõi của luật này. Nếu những nguyên tắc này được xây dựng tốt, ổn định trong một thời gian dài thì sẽ giúp cho các quy định pháp luật liên quan đến doanh nghiệp sẽ dễ dàng có thể thống nhất, phù hợp với nhau, như Luật chứng khoán, Luật đầu tư...

Một số vấn đề sau có thể xem xét giữ ổn định và có thể hình thành là nguyên tắc cốt lõi:

- i. Vấn đề về sở hữu doanh nghiệp
- ii. Quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp;
- iii. Bảo đảm thuận lợi cho người dân, nhà đầu tư gia nhập thị trường
- iv. Mô hình tổ chức doanh nghiệp, bao gồm các loại hình doanh nghiệp, nhóm công ty, hộ kinh doanh
- v. Mô hình quản trị doanh nghiệp
- vi. Mô hình tổ chức doanh nghiệp nhà nước
- vii. Nguyên tắc về bảo vệ cổ đông thiểu số.