



LIÊN ĐOÀN THƯƠNG MẠI  
VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

BÁO CÁO

DÒNG CHẢY  
PHÁP LUẬT KINH DOANH

2021



NHÀ XUẤT BẢN CÔNG THƯƠNG



## Nhóm nghiên cứu

Đậu Anh Tuấn

Phạm Ngọc Thạch

Phan Minh Thủy

Nguyễn Thị Diệu Hồng

Hoàng Thị Thanh

Phạm Văn Hùng



BÁO CÁO

# DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH NĂM 2021



Hà Nội, tháng 12, 2021





Bắt đầu từ năm 2018, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) xây dựng Báo cáo Dòng chảy pháp luật kinh doanh nhằm ghi lại bức tranh pháp luật kinh doanh của Việt Nam trong mỗi năm.

Trên cơ sở ý kiến phản ánh của doanh nghiệp, hiệp hội và nghiên cứu của nhóm nghiên cứu, Báo cáo điểm lại một số quy định pháp luật (đang soạn thảo hoặc đã ban hành) đáng chú ý, những vấn đề pháp lý tác động đến doanh nghiệp trong năm 2021. Nhóm nghiên cứu lựa chọn những quy định/vấn đề có ảnh hưởng lớn đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, có điểm đáng lưu ý về tư duy soạn thảo chính sách để phân tích, bình luận.

Ngoài ra, Báo cáo cũng phân tích chuyên sâu một số vấn đề pháp luật tác động đến môi trường đầu tư kinh doanh. Vấn đề của báo cáo năm nay là *Chất lượng của thông tư, công văn* và *Không gian thử nghiệm pháp lý Sandbox*.

Báo cáo cố gắng cung cấp góc nhìn của doanh nghiệp đối với những vấn đề quy định pháp luật, qua đó gửi gắm mong muốn, kỳ vọng của cộng đồng tới các nhà hoạch định chính sách.





## LỜI GIỚI THIỆU

### 1 ĐIỂM LẠI PHÁP LUẬT

Chính sách liên quan đến COVID-19 - Hỗ trợ kịp thời, chuyển dịch phương thức quản lý phù hợp	12
Các vấn đề pháp lý đặt ra trong thời kỳ dịch bệnh COVID-19	18
Cắt giảm chi phí tuân thủ - bản khoản về tính thực chất	23
Các quy định gia tăng chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp	29
Thiếu thống nhất trong cơ chế quản lý chất lượng hàng hóa nhập khẩu	31
Xu hướng “tháo gỡ” đi cùng xu hướng “thắt chặt” trong cơ chế quản lý ở một số ngành, lĩnh vực	32
Sử dụng công cụ quản lý của pháp luật cạnh tranh đối với vấn đề nổi cộm của thị trường còn khá mờ nhạt	34

### 2 CHẤT LƯỢNG CỦA THÔNG TƯ, CÔNG VĂN

Thông tư - Còn nhiều điểm vướng	39
Thực trạng sử dụng công văn trong áp dụng pháp luật	57

### 3 KHÔNG GIAN THỬ NGHIỆM PHÁP LÝ SANDBOX

Cơ chế thí điểm - “Sandbox thời kỳ đầu”	67
Sandbox không phải là công cụ chính sách duy nhất	70
Bao giờ có Sandbox?	72
Loại văn bản pháp luật ban hành Sandbox	74
Tiếp cận đa ngành hay đơn ngành?	77
Mục tiêu của cơ chế thử nghiệm	79
Quy mô thử nghiệm - nhìn từ góc độ cạnh tranh	81
Thẩm quyền cấp phép và quản lý	83
Rủi ro khi không ban hành kịp thời văn bản pháp luật	84

### 4 ĐÁNH GIÁ PHẢN HỒI CỦA CƠ QUAN SOẠN THẢO

Các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành mà VCCI có góp ý	88
Đánh giá mức độ tiếp thu	93

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

COVID-19	Bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi-rút Corona (nCoV)
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
Fintech	Công nghệ tài chính
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
Sandbox	Cơ chế thử nghiệm
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
VCCI	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam



## DANH MỤC BẢNG

<i>Bảng 1:</i> Nội dung cơ bản của các cơ chế thí điểm .....	68
--	----

## DANH MỤC HÌNH

<i>Hình 1:</i> Số lượng luật được ban hành trong giai đoạn 2011-2021 .....	11
<i>Hình 2:</i> Số lượng luật/đề xuất xây dựng luật mà VCCI nhận được đề nghị góp ý lần đầu qua các năm .....	11
<i>Hình 3:</i> Số lượng VBQPPL do Trung ương ban hành .....	40
<i>Hình 4:</i> Quy trình xây dựng và ban hành thông tư .....	40
<i>Hình 5:</i> Quy trình xây dựng và ban hành nghị định .....	41
<i>Hình 6:</i> Sơ đồ soạn thảo văn bản và ký ban hành văn bản hành chính .....	57
<i>Hình 7:</i> Số doanh nghiệp được hỗ trợ bởi Innovation Hub và Sandbox .....	71
<i>Hình 8:</i> Các mốc thời gian soạn thảo Nghị định về Sandbox cho Fintech .....	72
<i>Hình 9:</i> Các nước thông báo hoặc thiết lập Sandbox cho Fintech .....	73
<i>Hình 10:</i> Quá trình soạn thảo gian nan của Nghị định số 10/2020/NĐ-CP .....	85
<i>Hình 11:</i> Tỷ lệ tiếp thu các ý kiến của VCCI .....	93
<i>Hình 12:</i> Tỷ lệ tiếp thu theo loại văn bản .....	94
<i>Hình 13:</i> Số lượng góp ý theo tiêu chí .....	94
<i>Hình 14:</i> Các góp ý theo từng tiêu chí của từng bộ, ngành .....	95
<i>Hình 15:</i> Tỷ lệ tiếp thu theo tiêu chí .....	96

## DANH MỤC HỘP

<i>Hộp 1:</i> Quy định yêu cầu lắp camera trên xe ô tô vận tải hành khách từ 09 chỗ trở lên, xe container, xe đầu kéo .....	27
<i>Hộp 2:</i> Điều kiện cấp Giấy phép thành lập và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô .....	43
<i>Hộp 3:</i> “Thực hành tốt” trong kinh doanh được .....	44
<i>Hộp 4:</i> Doanh nghiệp gặp khó khi xác định hiệu lực của Thông tư số 04/2007/TT-BTM .....	52
<i>Hộp 5:</i> Một số công văn tiêu biểu có chứa quy phạm pháp luật .....	58
<i>Hộp 6:</i> Mô hình Trung tâm đổi mới (Innovation Hub) .....	71
<i>Hộp 7:</i> Đề xuất xây dựng Sandbox trong một số dự thảo Luật .....	75
<i>Hộp 8:</i> Kinh nghiệm thiết lập Sandbox của Nhật Bản .....	68
<i>Hộp 9:</i> Các cơ chế thử nghiệm phân theo mục tiêu .....	79
<i>Hộp 10:</i> Thị trường kinh tế số tại Việt Nam .....	82



## CHƯƠNG 1

# ĐIỂM LẠI PHÁP LUẬT

Chính sách liên quan đến COVID-19 - Hỗ trợ kịp thời, chuyển dịch phương thức quản lý phù hợp	12
Các vấn đề pháp lý đặt ra trong thời kỳ dịch bệnh COVID-19	18
Cắt giảm chi phí tuân thủ – bản khoản về tính thực chất	23
Các quy định gia tăng chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp	29
Thiếu thống nhất trong cơ chế quản lý chất lượng hàng hóa nhập khẩu	31
Xu hướng “tháo gỡ” đi cùng xu hướng “thắt chặt” trong cơ chế quản lý ở một số ngành, lĩnh vực	33
Sử dụng pháp luật cạnh tranh đối với vấn đề nổi cộm của thị trường còn khá mờ nhạt	35

Theo Cơ sở dữ liệu về văn bản quy phạm pháp luật trên VBQPPL Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, trong năm 2021, các cơ quan nhà nước tại Trung ương ban hành 635 VBQPPL, trong đó có 3 luật, 137 nghị định, 39 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 456 thông tư của các Bộ trưởng. So với trung bình các năm, số lượng văn bản nghị định, thông tư không có sự thay đổi lớn, nhưng số lượng luật được ban hành giảm mạnh.

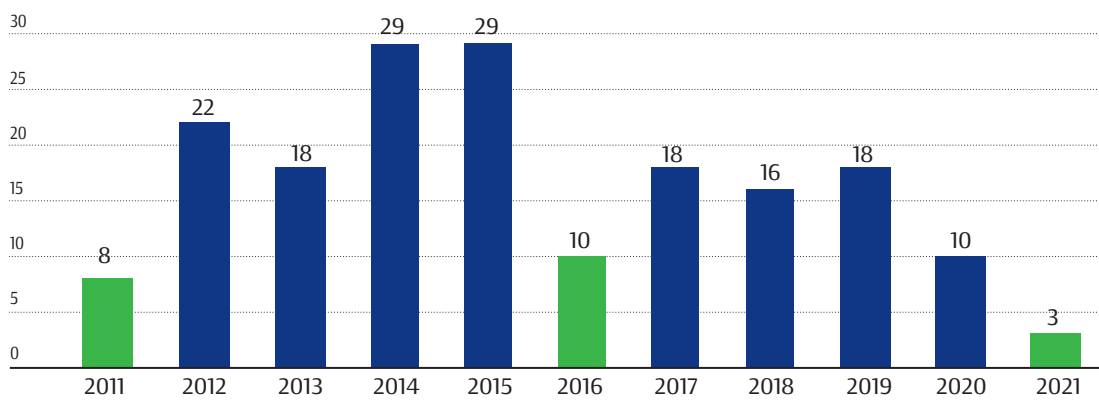
Có thể kể đến một số nguyên nhân lý giải cho việc này.

*Thứ nhất*, năm 2021 là năm đầu tiên của nhiệm kỳ Quốc hội khóa mới, do vậy Quốc hội dành thời gian cho một số hoạt động khác như thảo luận, phê chuẩn các nhân sự của cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp; quyết định các chương trình kế hoạch cho cả giai đoạn 2021 – 2025. Phần này chiếm một thời lượng lớn trong chương trình làm việc của hai kỳ họp vừa rồi.

*Thứ hai*, trước tình hình dịch bệnh COVID-19 diễn biến căng thẳng phức tạp, Quốc hội cũng dành thời gian để đưa ra các quyết sách đặc thù phục vụ phòng, chống dịch, phát triển kinh tế xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, ổn định chính trị, giữ vững trật tự, an toàn xã hội...

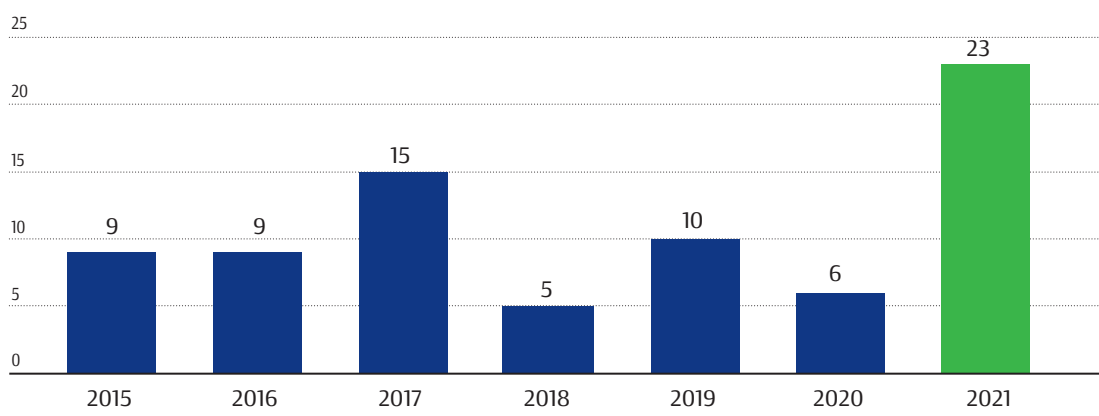
*Thứ ba*, hoạt động xây dựng luật đang trong giai đoạn “chuyển tiếp”. Trong khi các luật chung cho hoạt động kinh doanh như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Xây dựng đã được ban hành trong năm cuối nhiệm kỳ trước, các luật chuyên ngành lại đang trong quá trình nghiên cứu, đề xuất xây dựng hoặc nghiên cứu soạn thảo mà chưa đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

**Hình 1** Số lượng luật được ban hành trong giai đoạn 2011-2021



Nếu như việc ban hành luật năm nay có phần “trầm lắng”, hoạt động soạn thảo và đề xuất xây dựng các dự án luật ở phía các cơ quan chính phủ lại rất tích cực. Số lượng luật/đề xuất xây dựng luật mà VCCI nhận được trong năm 2021 lên đến 27 văn bản, trong đó có 23 văn bản xin ý kiến lần đầu, cao hơn rất nhiều so với các năm trước.

**Hình 2** Số lượng luật/đề xuất xây dựng luật mà VCCI nhận được đề nghị góp ý lần đầu qua các năm



Bộ Thông tin và Truyền thông có số lượng đề nghị, đề xuất xây dựng luật nhiều nhất, với 4 văn bản gồm: đề xuất xây dựng Luật Công nghiệp công nghệ số; đề nghị xây dựng Luật Giao dịch điện tử (sửa đổi); đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tần số vô tuyến điện; đề xuất xây dựng Luật Viễn thông (sửa đổi). Việc sửa đổi này được hy vọng sẽ hoàn thiện hành lang pháp lý, tạo điều kiện thông thoáng hơn trong thời gian tới cho sự phát triển của ngành công nghệ thông tin, công nghệ số.



Năm 2021, dịch COVID-19 tiếp tục bùng phát mạnh mẽ ở trong nước cũng như trên thế giới. Đợt dịch lần thứ 4 ở Việt Nam khiến cho nền kinh tế chịu thiệt hại nặng nề. Kết quả khảo sát do VCCI thực hiện từ đầu tháng 7 đến giữa tháng 9/2021 với gần 3.000 doanh nghiệp phản hồi đang hoạt động tại 63 tỉnh thành, thành phố cho thấy 93,9% doanh nghiệp cho biết tác động của dịch ở mức độ “hoàn toàn tiêu cực” và “phần lớn là tiêu cực”, tăng so với mức 87,2% của khảo sát năm 2020<sup>1</sup>. Dịch COVID-19 tác động đến doanh nghiệp trong hầu hết các lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh.

Trước bối cảnh trên, các quy định liên quan đến COVID-19 tiếp tục là một mảng chính sách lớn, quan trọng trong năm 2021. Các chính sách này tập trung vào các nhóm vấn đề:



## HỖ TRỢ VỀ TÀI CHÍNH CHO CÁC ĐỐI TƯỢNG CHỊU ẢNH HƯỞNG

Dịch bệnh COVID-19 khiến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp gặp nhiều khó khăn. Trong một số ngành, doanh nghiệp gần như không thể hoạt động hoặc hoạt động cầm chừng (du lịch, vận tải, giải trí...). Một số ngành thị trường bị sụt giảm vì nhu cầu của người tiêu dùng giảm do khó khăn kinh tế. Theo thống kê, GDP năm 2021 tăng 2,58%, trong đó quý III giảm 6,02%. Một số ngành dịch vụ chiếm tỷ trọng lớn trong ngành dịch vụ đã tăng trưởng âm (ngành bán buôn, bán lẻ giảm 0,21%; ngành vận tải kho bãi giảm 5,02%; dịch vụ lưu trú và ăn uống giảm mạnh 20,81%). Tính chung năm 2021, tình hình đăng ký doanh nghiệp đều sụt giảm về số doanh nghiệp, số vốn và số lao động đăng ký. Số doanh nghiệp tạm ngừng kinh doanh có thời hạn, ngừng hoạt động chờ làm thủ tục giải thể, doanh nghiệp hoàn tất thủ tục giải thể đều tăng. Bình quân mỗi tháng có 10 nghìn doanh nghiệp rút lui khỏi thị trường<sup>2</sup>.

1 Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam (WB): Báo cáo Tác động của dịch bệnh COVID-19 đối với doanh nghiệp Việt Nam: Một số phát hiện chính từ điều tra doanh nghiệp năm 2020, công bố tháng 3/2021. Báo cáo này được xây dựng dựa trên kết quả khảo sát gần 10.200 doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) đang hoạt động tại 63 tỉnh, thành phố của Việt Nam trong năm 2020.

2 “Báo cáo Tình hình kinh tế - xã hội Quý IV và năm 2021” - Tổng cục Thống kê  
<https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/12/bao-cao-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-quy-iv-va-nam-2021/>.



Các con số thống kê trên cho thấy mức độ nghiêm trọng của dịch bệnh COVID-19 tác động lên doanh nghiệp. Nhận diện được thực trạng trên, Nhà nước đã có những chính sách hỗ trợ về tài chính cho các đối tượng chịu ảnh hưởng thông qua các chính sách về:

### Giảm các loại phí, lệ phí khi doanh nghiệp thực hiện các thủ tục hành chính

Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 47/2021/TT-BTC<sup>3</sup> giảm 30 loại phí, lệ phí đến hết ngày 31/12/2021 với các mức giảm 50%, 30%, 20%, 10% so với mức phí hiện hành. Đây là chính sách tiếp nối chính sách giảm phí, lệ phí trong khoảng 06 tháng một lần. Bắt đầu từ năm 2020 đã có 03 đợt giảm phí, lệ phí. Chính sách này đã góp phần hỗ trợ doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp có các hoạt động kinh doanh thường xuyên liên quan các thủ tục có các loại phí, lệ phí được giảm (ví dụ: phí thẩm định nội dung tài liệu không kinh doanh để cấp giấy phép xuất bản; lệ phí đăng ký nhập khẩu xuất bản phẩm để kinh doanh; phí khai thác, sử dụng thông tin, dữ liệu khí tượng thủy văn; phí thẩm định dự toán xây dựng, phí thẩm định thiết kế kỹ thuật...).

Dù có tác động tích cực nhưng chính sách giảm phí, lệ phí trong Thông tư số 47/2021/TT-BTC có một số đặc điểm:

- i *Có loại phí, lệ phí giảm nhưng tác động chưa lớn.* Ví dụ, giảm 50% mức phí phẩm định kinh doanh hàng hóa, dịch vụ hạn chế kinh doanh thuộc lĩnh vực thương mại; phí thẩm định kinh doanh hàng hóa, dịch vụ kinh doanh có điều kiện thuộc lĩnh vực thương mại đối với chủ thể kinh doanh là tổ chức, doanh nghiệp; hộ kinh doanh, cá nhân. Loại phí này căn cứ vào hoạt động thẩm định điều kiện kinh doanh đối với các hàng hóa, dịch vụ hạn chế kinh doanh, kinh doanh có điều kiện quy định tại Nghị định số 59/2006/NĐ-CP<sup>4</sup>. Tuy nhiên, hiện nay, các hoạt động thẩm định điều kiện kinh doanh, cấp giấy phép kinh doanh đã được quy định tại các văn bản pháp luật riêng và có loại phí tương ứng áp dụng. Do đó, loại phí này gần như không được áp dụng trên thực tế;
- ii *Một số loại phí có tính chất tương tự nhau nhưng mức giảm lại không giống nhau.* Ví dụ: cùng là hoạt động thẩm định cấp giấy phép kinh doanh nhưng phí thẩm định điều kiện kinh doanh trong hoạt động kiểm định kỹ thuật an toàn lao động, huấn luyện an toàn, vệ sinh lao động giảm 30%, lệ phí cấp giấy phép thành lập và hoạt động của ngân hàng giảm 50%; phí thẩm định kinh doanh có điều kiện thuộc lĩnh vực thức ăn, sản xuất xử lý cải tạo môi trường dùng trong nuôi trồng thủy sản giảm 10%; cùng là cấp chứng chỉ hành nghề nhưng lệ phí cấp chứng chỉ hành nghề đại diện sở hữu công nghiệp; chứng chỉ hành nghề hoạt động xây dựng cho cá nhân giảm 50%; phí thẩm định cấp chứng chỉ trong hoạt động hàng không dân dụng giảm 10%...
- iii *Một số loại phí, lệ phí có mức giảm rất thấp, chỉ 10%.*

Giảm phí, lệ phí là chính sách hỗ trợ quan trọng của Nhà nước đối với doanh nghiệp. Thể hiện tinh thần đồng hành của Nhà nước cùng doanh nghiệp vượt qua giai đoạn khó khăn. Nhưng một vài vấn đề nêu ở trên có thể tác động đến tính hiệu quả, thực chất của chính sách này.

3 Thông tư số 47/2021/TT-BTC quy định mức thu một số khoản phí, lệ phí nhằm hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch COVID-19.

4 Nghị định số 59/2006/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Thương mại về hàng hóa, dịch vụ cấm kinh doanh, hạn chế kinh doanh và kinh doanh có điều kiện.



## Miễn, giảm thuế

Ngày 19/10/2021, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua Nghị quyết số 406/NQ-UBTVQH15 về giải pháp nhằm hỗ trợ doanh nghiệp, người dân chịu tác động của dịch COVID-19. Ngày 27/10/2021, Chính phủ ban hành Nghị định số 92/2021/NĐ-CP hướng dẫn chính sách miễn, giảm thuế tại Nghị quyết số 406/NQ-UBTVQH15.

Nghị định số 92/2021/NĐ-CP hướng dẫn cụ thể ở bốn nhóm giải pháp hỗ trợ miễn giảm: i) giảm 30% số thuế thu nhập doanh nghiệp của năm 2021 đối với trường hợp người nộp thuế có doanh thu năm 2021 không quá 200 tỷ đồng và doanh thu năm 2021 giảm so với doanh thu năm 2019; ii) miễn thuế thu nhập cá nhân, thuế giá trị gia tăng và các loại thuế khác phải nộp phát sinh từ hoạt động sản xuất, kinh doanh của các tháng trong Quý III và Quý IV/2021 đối với hộ, cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh tại các địa bàn cấp huyện chịu tác động của dịch COVID-19; iii) giảm thuế giá trị gia tăng kể từ ngày 01/11/2021 đến hết 31/12/2021 đối với một số nhóm hàng hóa, dịch vụ; iv) Miễn tiền chậm nộp phát sinh trong năm 2020 và năm 2021 của các khoản nợ thuế, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đối với doanh nghiệp phát sinh lỗi trong năm 2020.

Có thể thấy chính sách miễn, giảm thuế trên đã hướng đến các doanh nghiệp nhỏ và vừa, các hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh - những đối tượng dễ bị tổn thương và chịu thiệt hại nặng nề trong đợt dịch COVID-19. Chính sách miễn giảm thuế giá trị gia tăng cũng hướng đến các hàng hóa, dịch vụ trong các ngành nghề kinh doanh chịu ảnh hưởng nghiêm trọng như: dịch vụ vận tải, sản phẩm và dịch vụ xuất bản; dịch vụ điện ảnh, sản xuất chương trình truyền hình; dịch vụ thể thao, vui chơi và giải trí... Nhìn chung, các chính sách đã nhìn “trúng” và “đúng” các đối tượng cần hỗ trợ và là “liều thuốc trợ lực” kịp thời giúp doanh nghiệp và người dân bước đầu trụ vững trước những khó khăn do đại dịch COVID-19.

Tuy nhiên, đại dịch COVID-19 vẫn diễn biến phức tạp, tốc độ lây lan của biến chủng Delta cũng như biến chủng mới Omicron đang đe dọa sự phục hồi kinh tế của nhiều quốc gia trên thế giới. Trong thời gian gần đây, mặc dù tỷ lệ tiêm chủng của Việt Nam khá lớn (tính đến cuối tháng 12/2021, nước ta đã có hơn 90% dân số trên 18 tuổi tiêm hai mũi vắc xin) nhưng tỷ lệ lây nhiễm vẫn ở mức cao (hơn 10.000 người nhiễm/ngày từ cuối tháng 11 đến cuối tháng 12/2021). Điều này đưa đến những lo ngại các biện pháp hạn chế ở địa phương (có tỷ lệ lây nhiễm cao) sẽ tác động đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp. Các tác nhân gây ra tình trạng khó khăn cho các chủ thể kinh doanh vẫn đang hiện hữu. Vì vậy, doanh nghiệp cần những gói hỗ trợ kinh tế dài hơi hơn. Chính sách giảm thuế, miễn một số loại thuế tại Nghị định số 92/2021/NĐ-CP chỉ kéo dài trong thời gian ngắn (sáu tháng hay hai tháng cuối năm 2021).

## Miễn giảm nghĩa vụ tài chính trong một số ngành cụ thể

*Vận tải hàng không* là một trong những ngành chịu ảnh hưởng nặng nề nhất trong đại dịch COVID-19. Do các biện pháp hạn chế đi lại giữa các quốc gia cũng như trong nội địa, doanh thu các hãng hàng không bị sụt giảm nghiêm trọng. Đến tháng 10/2021, doanh thu các hãng hàng không chỉ còn chưa đến 10% so với trước dịch, bị lỗ ngày càng lớn, dự báo năm 2021 có thể lên tới 20.000 tỷ đồng, nợ ngắn hạn và đến hạn phải trả của các hãng lên tới 36.000 tỷ đồng<sup>5</sup>. Nhà nước đã có những chính sách hỗ trợ các doanh nghiệp trong ngành này, ví dụ:

5 “Hàng không “thoi thóp” chờ ngày cất cánh” - Báo Tuổi trẻ ngày 19/10/2021 - <https://tuoitre.vn/hang-khong-thoi-thop-cho-ngay-cat-canh-20211018214344205.htm>.





Ngày 26/9/2021, Bộ Giao thông vận tải ban hành Thông tư số 21/2021/TT-BGTVT điều chỉnh mức giá, khung giá một số dịch vụ chuyên ngành hàng không tại cảng hàng không, sân bay Việt Nam từ ngày 01/01/2021 đến hết ngày 31/12/2021. Giảm 50% mức giá cất cánh, hạ cánh tàu bay đối với chuyến bay nội địa; hạ mức tối thiểu về 0 đồng trong khung giá một số dịch vụ chuyên ngành hàng không.

Các quy định trên sẽ phần nào giảm các chi phí kinh doanh của doanh nghiệp vận tải hàng không. Tuy nhiên, điều chỉnh khung giá một số dịch vụ chuyên ngành hàng không chỉ hạ mức tối thiểu về 0 đồng mà không hạ mức tối đa đặt ra câu hỏi về tính hiệu quả của chính sách hỗ trợ này. Bởi, các nhà khai thác cảng hàng không sẽ có quyền áp dụng mức giá tối đa trong khung giá đó. Trên thực tế, theo phản ánh của doanh nghiệp hàng không thì hiện nay các nhà khai thác cảng đang áp dụng mức tối đa hoặc gần tối đa trong khung giá. Vì vậy, điều chỉnh này sẽ khó phát huy hiệu quả hỗ trợ thực tế khi các doanh nghiệp cảng không điều chỉnh giá. Điều này hoàn toàn có thể xảy ra khi các doanh nghiệp này cũng đang gặp khó khăn.

Một chính sách hỗ trợ khác là giảm thuế bảo vệ môi trường đối với nhiên liệu bay. Ngày 31/12/2021, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua dự thảo nghị quyết, giảm 50% mức thuế bảo vệ môi trường đối với nhiên liệu bay so với trước đó (mức thuế sau giảm còn 1.500 đồng/lít). Tại thời điểm xây dựng nghị quyết, đề xuất giảm thuế nhận được sự đồng tình, ủng hộ của cộng đồng. Tuy nhiên, doanh nghiệp kỳ vọng chính sách hỗ trợ cho ngành này phải mạnh mẽ hơn, vì tình trạng khó khăn về dòng vốn và hoạt động thua lỗ của các hãng hàng không trong hai năm qua (ví dụ: điều chỉnh mức thuế xuống còn 1.000 đồng/lít).

Bên cạnh hàng không, *kinh doanh dịch vụ lữ hành* cũng là ngành chịu thiệt hại nghiêm trọng. Hoạt động du lịch nước ngoài và nội địa gần như tê liệt trong khoảng thời gian bùng dịch. Một số tỉnh, thành phố mới bắt đầu mở lại du lịch nội địa từ tháng 10, đón khách quốc tế từ tháng 11. Tính chung 11 tháng năm 2021, khách quốc tế đến nước ta giảm 96,3% so với cùng kỳ năm trước<sup>6</sup>. Trong 06 tháng đầu năm 2021, doanh thu du lịch giảm 51,8% so với cùng kỳ năm trước<sup>7</sup>.

Để hỗ trợ cho doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ lữ hành, Chính phủ ban hành Nghị định số 94/2021/NĐ-CP<sup>8</sup> điều chỉnh giảm mức ký quỹ kinh doanh dịch vụ lữ hành (giảm 80% mức ký quỹ của tất cả các dịch vụ lữ hành) trong năm 2021. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch ban hành Thông tư số 13/2021/TT-BVHTTDL<sup>9</sup> rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục thu hồi giấy phép kinh doanh dịch vụ lữ hành, doanh nghiệp có thể nhanh chóng lấy lại tiền ký quỹ. Các chính sách này sẽ giảm gánh nặng tài chính và tạo điều kiện cho doanh nghiệp lữ hành lấy lại tiền nhanh hơn.

6 “Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội tháng 11 và 11 tháng năm 2021” - Tổng cục Thống kê (<https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/11/bao-cao-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-thang-11-va-11-thang-nam-2021/>).

7 “Giải pháp nào để du lịch Việt nam “vượt khó” trong đại dịch” - Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam <https://dangcongsan.vn/phong-chong-dich-covid-19/giai-phap-nao-de-du-lich-viet-nam-vuot-kho-trong-dai-dich-590353.html>.

8 Nghị định số 94/2021/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung Điều 14 của Nghị định số 168/2017/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Du lịch về mức ký quỹ kinh doanh dịch vụ lữ hành.

9 Thông tư số 13/2021/TT-BVHTTDL sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 06/2017/TT-BVHTTDL ngày 15/12/2017 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định chi tiết một số điều của Luật Du lịch.



## KHAI THÔNG CÁC “ĐIỂM NGHẼN”, TẠO THUẬN LỢI CHO HOẠT ĐỘNG KINH DOANH

Việt Nam đã trải qua bốn đợt bùng phát dịch COVID-19. Trong ba đợt dịch đầu, số người lây nhiễm thấp, thời gian kiểm soát được dịch ngắn. Đợt dịch lần thứ 04 với biến chủng Delta, tỷ lệ lây nhiễm rất cao, ở hầu khắp các tỉnh thành trong toàn quốc, đặc biệt là ở các tỉnh, thành là trung tâm kinh tế của cả nước (Tp. Hồ Chí Minh và các tỉnh phụ cận, Đà Nẵng, Hà Nội). Chính quyền nhiều địa phương áp dụng các biện pháp chống dịch mạnh mẽ, quyết liệt như: hạn chế tối đa người dân ra khỏi nhà, tạm ngừng một số hoạt động kinh doanh, yêu cầu chuyển đổi hình thức làm việc từ trực tiếp sang trực tuyến... Các địa phương, tùy theo tình hình dịch áp dụng các biện pháp giãn cách theo Chỉ thị 15<sup>10</sup>, 16<sup>11</sup>, 19<sup>12</sup> của Thủ tướng Chính phủ.

Với các biện pháp trên, đặc biệt là sự thiếu thống nhất trong xác định các biện pháp phòng chống dịch ở các địa phương khiến cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn:

- *Đứt gãy chuỗi cung ứng hàng hóa, nguyên vật liệu cũng như nguồn lao động.* Nhiều địa phương yêu cầu chỉ cho lái xe có xét nghiệm PCR âm tính trong vòng 24 giờ mới được phép vào địa bàn, điều này là rất khó cho các chuyến hàng có cự ly xa. Ở một số địa phương không cho phép người lao động ngoài tỉnh vào làm việc, khiến cho doanh nghiệp thiếu người lao động, đặc biệt là các chuyên gia chất lượng cao;
- *Phát sinh chi phí lớn cho doanh nghiệp.* Trong giai đoạn dịch bùng phát, để ngăn chặn dịch xâm nhập vào các doanh nghiệp có số lượng người lao động lớn, các khu công nghiệp, chế xuất, chính quyền yêu cầu doanh nghiệp thực hiện hoạt động “ba tại chỗ”, “một cung đường, hai điểm đến”. Chính sách này tạo ra gánh nặng rất lớn về chi phí cho doanh nghiệp;
- *Phát sinh nhiều thủ tục hành chính, “giấy phép con”.* Trong thời gian chống dịch, cơ quan nhà nước yêu cầu người dân ra đường phải có “giấy đi đường”, có địa phương yêu cầu người dân phải xin “giấy đi đường” ở cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Khi đi đường người lao động phải xuất trình giấy đi đường cũng như các tài liệu chứng minh mình có lịch làm việc trong ngày... Những thủ tục này gây rất nhiều phiền phức cho người lao động cũng như doanh nghiệp;
- *Hàng hóa ùn tắc ở một số cảng biển lớn.* Tình trạng giãn cách xã hội khiến cho việc vận chuyển hàng hóa ở các cảng biển gặp nhiều khó khăn. Điều này gây ra tình trạng ùn ứ ở các cảng biển, hàng nhập không thể vào cảng, hàng xuất không thể xuất đi. Đưa đến các rủi ro trong kinh doanh cho doanh nghiệp khi vi phạm về thời hạn giao hàng với các đối tác.

Dịch bệnh COVID-19 là tình trạng chưa có tiền lệ trước đây ở nước ta. Vì vậy, cơ quan nhà nước đã phải áp dụng, điều chỉnh, thay đổi rất nhiều chính sách phòng chống dịch để phù hợp ở từng thời điểm. Trước đây theo quan điểm chống dịch “zero FO”, do đó áp dụng các biện pháp phong tỏa rất ngặt nghèo, truy vết, cách ly, bóc tách FO ra khỏi cộng đồng. Điều này khiến cho các hoạt động kinh doanh gần như tê liệt. GDP giảm 6,02% trong quý III, mức giảm sâu nhất kể từ khi Việt Nam tính và công bố GDP quý đến nay.

<sup>10</sup> Chỉ thị số 15/CT-TTg ngày 27/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ về quyết liệt thực hiện đợt cao điểm phòng, chống dịch COVID-19.

<sup>11</sup> Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 21/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19.

<sup>12</sup> Chỉ thị số 19/CT-TTg ngày 24/4/2020 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục thực hiện các biện pháp phòng, chống dịch COVID-19 trong tình hình mới.



Trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế suy giảm và độ phủ vắc xin đang tăng lên, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 128/NQ-CP ngày 11/10/2021<sup>13</sup> chuyển hướng chính sách phòng chống dịch sang “thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19”. Nghị quyết số 128/NQ-CP phân loại bốn cấp độ dịch với các biện pháp phòng chống dịch tương ứng từng cấp độ. Điểm lưu ý của Nghị quyết số 128/NQ-CP là các hoạt động huyết mạch của nền kinh tế như: lưu thông, vận chuyển hàng hóa nội tỉnh hoặc liên tỉnh; hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (như cơ sở sản xuất, đơn vị thi công các dự án, công trình giao thông, xây dựng; cơ sở kinh doanh dịch vụ bao gồm trung tâm thương mại, siêu thị, cửa hàng tiện ích, chợ đầu mối; nhà hàng, quán ăn, chợ truyền thống) được hoạt động trong mọi cấp độ dịch. Điều này đã tạo điều kiện rất lớn cho doanh nghiệp phục hồi và nền kinh tế phát triển.

Nghị quyết số 128/NQ-CP có hiệu lực từ ngày 11/10/2021 và bắt đầu phát huy hiệu quả sau hơn một tháng áp dụng: so với tháng trước, số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới trong tháng 11 tăng cả về số doanh nghiệp (tăng 44,6%), vốn đăng ký (tăng 38%) và số lao động (tăng 30,2%) so với tháng trước. Số doanh nghiệp quay trở lại hoạt động tăng 15,2%<sup>14</sup>. Các hoạt động sản xuất công nghiệp, thương mại, dịch vụ, đầu tư, vận tải, du lịch đều có mức tăng trưởng khả quan.

Muốn phục hồi lại kinh tế, doanh nghiệp rất cần Nhà nước tháo gỡ những “điểm nghẽn” đang cản trở hoạt động kinh doanh. Cộng đồng doanh nghiệp đánh giá cao tinh thần của Nghị quyết số 128/NQ-CP vì văn bản này giúp tháo gỡ những “điểm nghẽn” đang cản trở hoạt động kinh doanh và kỳ vọng đây sẽ là bước tạo đà cho sự phục hồi và phát triển kinh tế cùng với các chính sách phục hồi, kích thích tăng trưởng sau này.

<sup>13</sup> Nghị quyết số 128/NQ-CP ngày 11/10/2021 ban hành quy định tạm thời “Thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19”.

<sup>14</sup> <https://www.gso.gov.vn/du-lieu-va-so-lieu-thong-ke/2021/11/bao-cao-tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-thang-11-va-11-thang-nam-2021/>.

## 2 CÁC VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TRONG THỜI KỲ DỊCH BỆNH COVID-19

Hai năm qua, Việt Nam cũng như các nước trên thế giới phải chống chọi với dịch bệnh COVID-19. Để ngăn chặn sự lây lan, Nhà nước đã áp dụng nhiều biện pháp phòng và chống dịch quyết liệt, trong đó có các biện pháp hạn chế quyền tự do đi lại của cá nhân (người dân không được phép ra đường trừ lý do cấp thiết), quyền kinh doanh của doanh nghiệp (tạm ngừng kinh doanh một số ngành nghề). Nhiều hoạt động kinh tế đã dần chuyển dịch theo phương thức khác để thích ứng với thời kỳ dịch bệnh bùng phát. Những yêu cầu cấp bách trong phòng chống dịch đã buộc cơ quan nhà nước phải thực hiện một số hoạt động vượt ra ngoài phạm vi quy định của các luật liên quan. Sau này, Nghị quyết số 30/2021/QH15 ngày 28/7/2021 của Quốc hội về Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XV đã cho phép Chính phủ có thể thực hiện những biện pháp vượt quá/chưa có quy định trong các VBQPPL.

Trong bối cảnh đó, nhiều vấn đề liên quan đến pháp lý đã đặt ra và cần phải cân nhắc, xem xét.

### PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG CHỐNG BỆNH TRUYỀN NHIỄM KHÔNG DỰ LIỆU CHO TÌNH HUỐNG HIỆN TẠI

Pháp luật về phòng chống bệnh truyền nhiễm của nước ta có quy định về các bệnh truyền nhiễm, công tác phòng, chống dịch khi dịch bệnh bùng phát. Nhưng trong thực tiễn phòng chống dịch COVID-19 thời gian qua, rất nhiều quy định tại Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm 2007 chưa dự liệu được và rất khó áp dụng. Từ các khái niệm như “vùng có dịch”, “địa điểm xảy ra dịch”, “quy mô dịch” đến thẩm quyền công bố dịch, áp dụng các biện pháp phòng dịch chưa rõ ràng và chưa phù hợp với thực tế của dịch COVID-19 đang diễn ra.

Nói chung, trên thực tiễn phòng chống dịch COVID-19, phần lớn các chỉ đạo, hướng dẫn phòng chống dịch đều không thấy trích dẫn hoặc căn cứ từ các quy định của pháp luật về phòng chống bệnh truyền nhiễm. Điều này cho thấy các quy định của pháp luật trong lĩnh vực này chưa phù hợp và cần phải sửa đổi.



## TỪ HOẠT ĐỘNG KINH DOANH TRONG THỜI KỲ DỊCH BỆNH - CẦN NHÌN NHẬN LẠI MỘT SỐ QUY ĐỊNH

Nước ta đã trải qua bốn lần bùng phát dịch bệnh, trong mỗi đợt dịch bùng phát, chính quyền địa phương áp dụng biện pháp phòng chống dịch quyết liệt, trong đó có biện pháp hạn chế đi lại nhằm ngăn chặn dịch bệnh lây lan. Biện pháp này khiến người dân phải ở trong nhà nhiều hơn, các hoạt động tiêu dùng chuyển dần sang môi trường điện tử. Doanh nghiệp để thích ứng với tình hình cũng đẩy mạnh các hoạt động giao dịch, mua bán, kinh doanh trên môi trường Internet.

Dịch bệnh khiến các hoạt động kinh tế của nước ta vận hành theo cách thức trước nay chưa có tiền lệ. Dịch bệnh cũng thúc đẩy doanh nghiệp chuyển dịch sang các phương thức kinh doanh khác truyền thống. Về cơ bản, hệ thống pháp luật kinh doanh điều chỉnh cho các hoạt động kinh tế ở trạng thái bình thường. Do đó khi áp dụng cho trường hợp đặc biệt như dịch bệnh sẽ có độ “vênh” nhất định, nhiều trường hợp không có quy định, tạo ra khoảng trống pháp lý, gây không ít khó khăn cho doanh nghiệp.

*Ví dụ một số trường hợp điển hình sau:*

### Thiếu quy định

#### *Pháp luật chưa có quy định bán thuốc trực tuyến*

Trong giai đoạn dịch bệnh, nhu cầu mua thuốc không hề đơn tăng cao. Do yêu cầu hạn chế đi lại, mua bán trực tuyến sẽ là cách thức giao dịch hiệu quả giúp cho người dân mua thuốc mà không phải ra khỏi nhà.

Tuy nhiên, các quy định hiện tại lại chưa cho phép bán thuốc trên nền tảng trực tuyến. Theo quy định của pháp luật về dược, các hình thức bán lẻ thuốc thực hiện thông qua nhà thuốc, quầy thuốc, tủ thuốc trạm y tế xã, cơ sở chuyên bán lẻ dược liệu, thuốc dược liệu, thuốc cổ truyền<sup>15</sup>. Cơ sở bán lẻ phải đáp ứng một số điều kiện về địa điểm, bảo quản, trang thiết bị, nhân sự<sup>16</sup>. Với các quy định này, người dân phải mua thuốc trực tiếp tại các cơ sở bán thuốc. Điều này chưa phù hợp với tình hình dịch bệnh.

#### *Pháp luật chưa quy định cho hình thức khám bệnh từ xa*

Dịch bệnh cũng khiến nhu cầu tiếp cận dịch vụ y tế của người dân gặp nhiều khó khăn. Trên thực tế, có nhiều người không đến bệnh viện để thăm khám dẫn tới tình trạng bệnh nặng, thậm chí tử vong, vì lo sợ lây nhiễm hoặc sợ phiền phức bởi các biện pháp phòng dịch. Trong giai đoạn dịch bệnh bùng phát, nhiều người bị nhiễm COVID-19 phải điều trị tại nhà do cơ sở y tế quá tải.

Xuất phát từ thực tế này, dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh từ xa là rất cần thiết và quan trọng. Dịch vụ này sẽ góp phần giảm tải cho các cơ sở y tế và kịp thời chữa trị cho người bệnh. Tuy nhiên, pháp luật về khám bệnh, chữa bệnh không có quy định về hình thức khám bệnh từ xa. Pháp luật về bảo hiểm y tế cũng không có quy định liên quan đến thanh toán chi phí cho hình thức khám bệnh, chữa bệnh này.

<sup>15</sup> Điểm d khoản 2 Điều 32 Luật Dược 2016.

<sup>16</sup> Điểm d khoản 1 Điều 33 Luật Dược 2016.



### *Pháp luật chưa quy định giải quyết cho trường hợp người lao động phải làm việc ở nhà*

Trong giai đoạn dịch bệnh, theo chỉ thị từ cơ quan nhà nước, doanh nghiệp phải giảm số người làm trực tiếp, chuyển sang làm việc trực tuyến, làm việc từ xa. Điều này cũng nảy sinh một số vấn đề liên quan đến chính sách cho người lao động về an toàn lao động, vệ sinh lao động, giờ làm việc, hiệu suất làm việc; những thỏa thuận khác trong thỏa ước lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động... Quy định hiện tại chưa hướng dẫn cho các trường hợp lao động làm việc từ xa. Nếu phát sinh tranh chấp, rất khó có cơ sở pháp lý để giải quyết.

### Quy định chưa phù hợp

#### *Giờ làm thêm trong doanh nghiệp*

Theo quy định của Bộ luật Lao động 2019, giới hạn làm thêm giờ không quá 200 giờ/năm, đối với một số ngành, nghề đặc thù là không quá 300 giờ/năm, số giờ làm thêm được khống chế chặt không quá 40 giờ/tháng. Trong giai đoạn dịch bệnh bùng phát, doanh nghiệp đối mặt với tình trạng thiếu hụt nghiêm trọng nguồn lao động do người lao động bị cách ly do nhiễm COVID-19, người lao động bỏ việc về quê... Khi trở lại sản xuất, nhu cầu tăng ca, tăng giờ làm việc để hoàn thành đơn hàng, giữ được khách hàng là rất cấp bách. Yêu cầu giới hạn về giờ làm thêm như quy định hiện hành khiến cho doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn.

#### *Gia hạn giấy chứng nhận lưu hành đối với thuốc, nguyên liệu làm thuốc*

Luật Dược quy định giấy đăng ký lưu hành thuốc có giá trị 05 năm kể từ ngày cấp. Khi hết hạn, doanh nghiệp phải thực hiện việc gia hạn giấy phép đăng ký lưu hành.

Trong thời kỳ dịch bệnh COVID-19, việc gia hạn giấy chứng nhận lưu hành gặp nhiều khó khăn bởi: i) doanh nghiệp thiếu nhân sự để chuẩn bị hồ sơ, do yêu cầu làm việc giãn cách; ii) nhiều giấy tờ trong hồ sơ phải chứng thực, hợp pháp hóa lãnh sự tại nước sở tại. Ở các nước này do ảnh hưởng của dịch COVID-19, nhiều trường hợp không làm việc hoặc làm việc giãn cách. Do đó, doanh nghiệp có được các loại giấy tờ này là khó khăn; iii) biện pháp hạn chế đi lại khiến cho việc nộp hồ sơ của doanh nghiệp gặp khó; iv) các giấy tờ như GMP (giấy chứng nhận thực hành tốt sản xuất thuốc), CPP (giấy chứng nhận sản phẩm được phẩm), GDP (giấy chứng nhận thực hành tốt phân phối thuốc) của doanh nghiệp chưa được cấp mới, cấp lại vì cơ quan quản lý chưa tổ chức kiểm tra, đánh giá do dịch bệnh.

Pháp luật về dược không có quy định kéo dài hiệu lực của giấy chứng nhận đăng ký lưu hành thuốc, nguyên liệu làm thuốc.

Việc không được gia hạn giấy chứng nhận đăng ký lưu hành, cùng với hiện trạng, nhiều nhà máy sản xuất thuốc bị ngừng trệ sản xuất do biện pháp phong tỏa, giãn cách, làm cho chuỗi cung ứng thuốc bị đứt gãy và thiếu hụt nguồn thuốc, nguyên liệu làm thuốc.



### Các yêu cầu về hình thức tài liệu trong hồ sơ xin cấp phép

Quy định hiện hành yêu cầu các tài liệu trong hồ sơ xin cấp phép trong lĩnh vực y tế phải được chứng thực, hợp pháp hóa lãnh sự<sup>17</sup> (Điều 38 Luật Dục 2016 quy định, giấy tờ do cơ quan nước ngoài cấp phải được chứng thực và hợp pháp hóa lãnh sự trước khi nộp hồ sơ đề nghị cấp phép).

Các biện pháp phong tỏa, giãn cách trong nước cũng như ở nước ngoài, khiến doanh nghiệp vô cùng khó khăn để có thể đáp ứng yêu cầu về hồ sơ đề nghị cấp phép. Điều này khiến cho doanh nghiệp không thể hoàn thành các thủ tục cấp phép, bị ngừng trệ hoạt động kinh doanh và làm gián đoạn hoạt động cung ứng hàng hóa (ví dụ như trang thiết bị y tế nhập khẩu), ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động khám chữa bệnh, phòng chống dịch.

*Tóm lại: Các hoạt động kinh tế gặp vướng trong thời kỳ dịch bệnh COVID-19 cho thấy quy định của pháp luật hiện hành đang có nhiều vấn đề. Các nhà làm chính sách cần thiết phải xem xét lại một cách toàn diện để nhận diện: i) những vấn đề nào chỉ phù hợp trong thời kỳ dịch bệnh - cần có cơ chế để điều chỉnh quy định trong khoảng thời gian này; ii) những vấn đề nào cần phải điều chỉnh lại ngay cả khi mọi thứ quay trở lại bình thường - cần phải sửa đổi bổ sung hoặc thay thế quy định.*

## CHÍNH SÁCH PHÒNG CHỐNG DỊCH - LIỆU CÓ ĐANG CÓ “PHÉP VUA THUA LỆ LÀNG”

Các biện pháp phòng dịch COVID-19 trong thời điểm dịch bùng phát đã ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp (thiếu hụt lao động; tăng chi phí kinh doanh; “giấy phép con” cản trở việc đi lại, lưu thông hàng hóa). Trong giai đoạn dịch bùng phát, các địa phương tự chủ động áp dụng các chính sách phòng chống dịch. Điều này gây ra tình trạng các chính sách áp đặt đối với hoạt động kinh doanh không đồng nhất (ví dụ: có nơi không cho phép người ngoài tỉnh vào tỉnh, có nơi yêu cầu xét nghiệm PCR có hiệu lực trong vòng 24 giờ hoặc 72 giờ mới được phép vào địa phương).

Trao quyền cho địa phương chủ động trong phòng chống dịch là hợp lý, vì tùy thuộc vào tình hình dịch ở mỗi địa bàn, cần phải có chính sách linh hoạt. Tuy nhiên, hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp liên quan đến nhiều địa bàn khác nhau, việc không có sự thống nhất trong chính sách áp dụng đối với hoạt động kinh doanh khiến cho doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn, thậm chí là bế tắc, không thể hoạt động được. Đặc biệt, áp dụng các biện pháp hạn chế, ngăn cấm, cản trở đi lại giữa các địa phương đã ảnh hưởng rất lớn hoạt động lưu thông hàng hóa, lưu chuyển nguồn lao động.

Sau đó, Nghị quyết số 128/NQ-CP ngày 11/10/2021 của Chính phủ về ban hành quy định tạm thời “thích ứng an toàn, linh hoạt, kiểm soát hiệu quả dịch COVID-19” cùng với Quyết định số 4800/QĐ-BYT ngày 12/10/2021 của Bộ Y tế hướng dẫn tạm thời về chuyên môn y tế thực hiện Nghị quyết số 128/NQ-CP đã giải quyết được vướng mắc trên. Cụ thể, các văn bản này đã xóa bỏ tình trạng hạn chế đi lại giữa các địa phương; hạn chế yêu cầu phải xét nghiệm COVID-19 khi vào địa bàn tỉnh.

<sup>17</sup> Ví dụ: trong hồ sơ công bố tiêu chuẩn áp dụng, cấp mới, gia hạn số lưu hành đối với trang thiết bị y tế nhập khẩu phải nộp giấy ủy quyền của chủ sở hữu trang thiết bị y tế và giấy xác nhận cơ sở đủ điều kiện bảo hành đã được hợp pháp hóa lãnh sự hoặc bản sao có chứng thực của bản đã được hợp pháp hóa lãnh sự.



Mặc dù văn bản cấp trung ương đã xác định rất rõ về chính sách phòng chống dịch nhưng ở địa phương vẫn còn tình trạng “mỗi nơi áp dụng một kiểu”, “phép vua thua lệ làng”, cụ thể: trong tuần đầu tiên kể từ khi Nghị quyết số 128/NQ-CP bắt đầu có hiệu lực, theo phản ánh của báo chí, một số địa phương vẫn áp dụng các chính sách phòng dịch do mình đặt ra. Nghị quyết số 128/NQ-CP gần như chưa được áp dụng ngay ở các địa phương.

Ví dụ: An Giang yêu cầu người dân ra khỏi tỉnh phải có giấy xác nhận của địa phương, người dân nơi khác đi vào tỉnh phải xuất trình thư mời, kế hoạch công tác, chương trình làm việc tại tỉnh; Bạc Liêu yêu cầu người dân tỉnh khác đến phải được sự cho phép của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc người được chủ tịch tỉnh phân công, ủy quyền; Vĩnh Long vẫn duy trì các biện pháp giống như áp dụng Chỉ thị 19 đối với các chốt kiểm soát ra vào tỉnh, cách ly người ra vào địa phương; Hải Phòng yêu cầu quay đầu xe của nhiều người dân đến từ Hà Nội<sup>18</sup>.

Nghị quyết số 128/NQ-CP đã có hiệu lực hơn hai tháng. Khi hoạt động kinh tế của cả nước đang chuyển sang trạng thái “bình thường mới” thì vẫn có tình trạng địa phương đặt ra các rào cản đối với việc đi lại. Ví dụ<sup>19</sup>:

- Ngày 16/12/2021, Sở Y tế Ninh Bình ban hành hướng dẫn quy trình xét nghiệm người cách ly đến địa phương. Trong đó hướng dẫn về quy trình cách ly, xét nghiệm những người đến từ các vùng dịch cấp độ 2, 3, 4. Bộ Y tế đã “tuyệt cời” văn bản này;
- Lào Cai yêu cầu cách ly tại nhà và lấy mẫu xét nghiệm hai lần đối với người tiêm đủ liều vắc xin, người chưa tiêm/chưa tiêm đủ phải cách ly tại nhà 14 ngày và lấy mẫu xét nghiệm hai lần;
- Thái Nguyên chỉ yêu cầu cách ly tập trung đối với người về từ vùng đỏ, những vùng còn lại chỉ cần khai báo y tế, đi lại bình thường.

Theo hướng dẫn của Bộ Y tế, việc chỉ định xét nghiệm chỉ trong trường hợp người đến từ “vùng đỏ”, vùng phong tỏa. Đối với người đến từ “vùng cam” thì xét nghiệm khi có nghi ngờ hoặc có chỉ định điều tra dịch tễ. *Như vậy, các địa phương đang làm chưa phù hợp với hướng dẫn này.*

**Tóm lại:** *Mặc dù ở trên đã ban hành chính sách thống nhất trong phòng chống dịch, nhưng ở dưới vẫn chưa tuân thủ nghiêm túc. Đang có tình trạng “phép vua thua lệ làng”. Điều này đã ảnh hưởng đáng kể đến hoạt động phục hồi sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.*

<sup>18</sup> “Kiểm soát đi lại vẫn mỗi nơi một kiểu” - Báo Tuổi trẻ điện tử tại địa chỉ <https://tuoitre.vn/kiem-soat-di-lai-van-moi-noi-mot-kiem-20211015235939454.htm>.

<sup>19</sup> “Địa phương kiểm soát người vào địa bàn mỗi nơi một kiểu” - Báo Vnexpress tại địa chỉ <https://vnexpress.net/dia-phuong-kiem-soat-nguoi-vao-dia-ban-moi-noi-mot-kiem-4409406.html>.



# 3 CẮT GIẢM CHI PHÍ TUÂN THỦ - BẢN KHOẢN VỀ TÍNH THỰC CHẤT

Để thực hiện chi đạo của Chính phủ theo Nghị quyết số 68/NQ-CP<sup>20</sup> “trong giai đoạn từ năm 2020 đến năm 2025, cắt giảm, đơn giản hóa ít nhất 20% số quy định và cắt giảm ít nhất 20% chi phí tuân thủ quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh tại các văn bản đang có hiệu lực thi hành tính đến hết ngày 31/5/2020”, cuối năm 2020 và trong năm 2021 các bộ đã lập phương án cắt giảm các chi phí tuân thủ của doanh nghiệp. Đây là hoạt động rất ý nghĩa, nếu thực hiện thực chất sẽ tác động tích cực đến môi trường đầu tư kinh doanh, tạo thuận lợi cho cộng đồng doanh nghiệp. Xem xét quá trình xây dựng cũng như nội dung của các đề xuất trong Phương án, câu hỏi về tính thực chất trong hoạt động cắt giảm đã được đặt ra.

## LẤY Ý KIẾN DOANH NGHIỆP ĐỐI VỚI CÁC PHƯƠNG ÁN

Rà soát, đưa ra các kiến nghị, đề xuất cắt giảm, đơn giản hóa chi phí tuân thủ là hoạt động mang tính nội bộ của các bộ. Không có quy định bắt buộc phải triển khai lấy ý kiến rộng rãi các Phương án. Tuy nhiên các đề xuất, kiến nghị trong các Phương án liên quan trực tiếp đến doanh nghiệp, vì vậy, tham vấn doanh nghiệp sẽ làm cho Phương án có tính khả thi, phù hợp với thực tế, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, đồng thời cũng thể hiện tinh thần cầu thị của cơ quan rà soát.

Trong đợt rà soát này, VCCI nhận được đề nghị góp ý của bà bộ, thời hạn yêu cầu có ý kiến khá ngắn (khoảng 2-3 ngày). Một số hiệp hội không rõ thông tin về hoạt động rà soát khi VCCI tham khảo ý kiến. Không có bộ nào đề xuất phối hợp cùng VCCI tổ chức hội thảo/tọa đàm lấy ý kiến doanh nghiệp.

Với cách thức triển khai tham vấn như này thì các doanh nghiệp, hiệp hội gặp rất nhiều khó khăn để nêu lên kiến nghị của mình.

<sup>20</sup> Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh giai đoạn 2020 - 2025. Mục tiêu chung của Nghị quyết số 68/NQ-CP là đưa hoạt động cải cách thể chế, cải thiện môi trường kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia lên một nấc thang mới.



## NHỮNG ĐỀ XUẤT TRONG PHƯƠNG ÁN CÓ THỂ GIẢM CHI PHÍ TUÂN THỦ NHƯNG CHƯA PHẢI LÀ ĐỘT PHÁ

Trong các Phương án mà VCCI tiếp cận được, chúng tôi nhận thấy các đề xuất cắt giảm, đơn giản hóa chủ yếu tập trung vào các dạng như:

- Bỏ yêu cầu phải cung cấp có một số tài liệu hoặc lược bỏ một số nội dung trong mẫu tờ khai. Đây là các thông tin mà cơ quan cấp phép có thể tra cứu trên hệ thống thông tin chung (chủ yếu bỏ Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, chứng minh nhân dân/căn cước công dân của cá nhân trong hồ sơ xin cấp giấy phép);
- Bỏ yêu cầu phải cung cấp một số giấy tờ, tài liệu trước đó cơ quan thực hiện thủ tục đã cấp (ví dụ: không phải cung cấp giấy chứng nhận đã hoàn thành về khóa bồi dưỡng trình độ chuyên môn trong hồ sơ cấp chứng chỉ...);
- Chuyển phương thức thực hiện thủ tục lên cổng dịch vụ công trực tuyến cấp độ 4 hoặc trên phương tiện điện tử.

Các đề xuất trên có ở *hầu hết* các Phương án và *chiếm đa số* trong tổng số kiến nghị. Ngoài ra, một số Phương án còn có đề xuất đơn giản hóa thủ tục hành chính theo hướng: giảm số lượng hồ sơ, rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục. Các kiến nghị này là hợp lý, sẽ góp phần tạo thuận lợi hơn cho doanh nghiệp khi thực hiện các thủ tục hành chính. Nhưng để cho rằng các đề xuất này sẽ tác động lớn, có tính cải cách trong hoạt động cắt giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp thì vẫn còn khiên cưỡng.

Bên cạnh những dạng kiến nghị trên thì trong các Phương án có một số kiến nghị đáng lưu ý sau:

### Bãi bỏ các điều kiện kinh doanh không còn áp dụng trên thực tế

Phương án của Bộ Giao thông vận tải đề xuất bỏ các điều kiện kinh doanh vận tải hành khách bằng xe ô tô như: đảm bảo số lượng, chất lượng và niên hạn sử dụng của phương tiện phù hợp với hình thức kinh doanh; có nơi đỗ xe phù hợp với quy mô của doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh, bảo đảm yêu cầu về trật tự, an toàn, phòng, chống cháy nổ và vệ sinh môi trường; bảo đảm số lượng lái xe, nhân viên phục vụ trên xe phù hợp với phương án kinh doanh và phải có hợp đồng lao động bằng văn bản; nhân viên phục vụ trên xe phải được tập huấn nghiệp vụ kinh doanh vận tải, an toàn giao thông; không được sử dụng người lái xe đang trong thời kỳ bị cấm hành nghề theo quy định của pháp luật; đăng ký tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ vận tải hành khách với cơ quan có thẩm quyền và phải niêm yết công khai...

Đây là các điều kiện kinh doanh quy định tại Luật Giao thông đường bộ 2008, nhưng đã không còn trong các quy định về điều kiện kinh doanh vận tải hành khách bằng xe ô tô tại Nghị định số 10/2020/NĐ-CP<sup>21</sup> quy định về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô. Như vậy, trên thực tế không còn áp dụng các điều kiện kinh doanh này nữa. Do đó, *mức độ tác động của đề xuất này là không nhiều.*

Tuy vậy, dự thảo Luật Giao thông đường bộ đang được soạn thảo để thay thế Luật năm 2008. Việc xác định không còn các điều kiện này trong Luật sắp tới sẽ có ý nghĩa vì các điều kiện kinh doanh bất hợp lý được bãi bỏ trong văn bản cấp luật.

<sup>21</sup> Nghị định số 10/2021/NĐ-CP ngày 17/01/2020 của Chính phủ quy định về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô.

## Bãi bỏ thủ tục hành chính trong Phương án, nhưng dự thảo quy định lại khác với đề xuất

Phương án của Bộ Thông tin và Truyền thông kiến nghị bỏ toàn bộ thủ tục cấp giấy phép cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử G1 trên mạng với lý do “*cắt giảm các thủ tục hành chính, giảm điều kiện kinh doanh, giúp doanh nghiệp tiết kiệm thời gian, chi phí và nhân lực. Tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước, tập trung vào quản lý nội dung đối với từng trò chơi điện tử được phát hành*”. Nếu theo đề xuất này doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử G1 trên mạng không phải thực hiện thủ tục xin cấp giấy phép nữa, có thể tự do kinh doanh dịch vụ trò chơi này, Nhà nước chỉ quản lý đối với nội dung của trò chơi. Đây là đề xuất được đánh giá có tính cải cách tạo thuận lợi lớn cho doanh nghiệp.

Hiện tại, dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 72/2013/NĐ-CP về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng đang được soạn thảo, trong đó có điều chỉnh quy định liên quan đến quản lý hoạt động cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử G1 trên mạng. Theo dự thảo, các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử G1 trên mạng phải có Giấy phép phát hành trò chơi điện tử G1 trên mạng cho từng trò chơi điện tử G1 trên mạng. Để được cấp giấy phép này, doanh nghiệp phải đáp ứng các điều kiện về chủ thể pháp lý, tài chính, nhân sự, kỹ thuật, yêu cầu về nội dung của các trò chơi không vi phạm quy định. So với quy định hiện hành, cơ chế quản lý đối với doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trò chơi điện tử G1 trên mạng *không thay đổi* (đều phải đáp ứng điều kiện kinh doanh và phải được cấp phép mới được phép hoạt động).

Rõ ràng, quy định tại dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 72/2013/NĐ-CP với kiến nghị tại Phương án cắt giảm, đơn giản hoá quy định kinh doanh đang “vênh” nhau. Điều này cũng đặt ra quan ngại về hiệu quả giám sát việc thực thi các đề xuất trong Phương án.

## Tính chính xác trong cách tính chi phí tuân thủ

Phương án của Bộ Công Thương đề xuất điều chỉnh điều kiện đối với thương nhân xuất khẩu, nhập khẩu khí theo hướng phải “*có chai LPG đáp ứng điều kiện lưu thông trên thị trường đối với thương nhân xuất khẩu, nhập khẩu LPG kinh doanh LPG chai*”. Theo quy định hiện hành, thương nhân có thể thuê LPG chai, nhưng theo đề xuất này thì thương nhân phải sở hữu chai. Như vậy, đề xuất này đã *nâng* điều kiện kinh doanh. Thương nhân sẽ phải tăng chi phí tuân thủ quy định. Tuy nhiên, Phương án lại tính là chi phí tiết kiệm: 15.000.000 đồng.

Có thể, chi phí này được tính cộng gộp với đề xuất bỏ thời hạn của hợp đồng thuê cầu cảng từ quy định “*có hợp đồng thuê cầu cảng với thời hạn tối thiểu 05 năm*” thành “*có hợp đồng thuê cầu cảng*”, nhưng chi phí được tính toán như dự thảo đặt ra câu hỏi về tính chính xác của con số này.

## Tính đồng nhất trong các đề xuất tại các Phương án

Mỗi bộ quản lý rất nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau. Phương án là sự tổng hợp các rà soát cắt giảm, đơn giản hóa trong *tất cả* các ngành thuộc lĩnh vực quản lý của bộ. Trong một số Phương án, các đề xuất giữa các ngành, lĩnh vực khác nhau có tình trạng không thống nhất. Ví dụ, yêu cầu bỏ “giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp” trong hồ sơ xin cấp giấy phép ở ngành nghề này nhưng ở các ngành nghề khác lại vẫn giữ nguyên hoặc đề xuất bỏ thời hạn tối thiểu trong hợp đồng trong văn bản quy định về kinh doanh khí nhưng trong các lĩnh vực như xăng dầu, kinh doanh rượu, thuốc lá các dạng quy định tương tự lại không đề xuất bãi bỏ.

*Việc thiếu đồng nhất trong các đề xuất khiến doanh nghiệp đặt ra câu hỏi liệu các Phương án đã rà soát tổng thể các ngành, lĩnh vực chưa?*

## **■ NHỮNG KỶ VỌNG CỦA DOANH NGHIỆP ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG CẮT GIẢM, ĐƠN GIẢN HÓA CHI PHÍ TUÂN THỦ**

Doanh nghiệp đánh giá cao những nỗ lực của cơ quan nhà nước trong hoạt động rà soát cắt giảm chi phí tuân thủ, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho cộng đồng kinh doanh. Hoạt động này rất ý nghĩa và tác động tích cực đến hoạt động của doanh nghiệp. Tuy nhiên, doanh nghiệp kỳ vọng các cơ quan nhà nước cải cách hơn nữa, bởi trong các Phương án vẫn còn một số điểm chưa như mong muốn:

### Thiếu vắng các kiến nghị liên quan đến các ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện trong Luật Đầu tư 2020

Các Phương án hầu như không có đề xuất nào liên quan đến sửa đổi, bãi bỏ ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện trong Danh mục tại Luật Đầu tư 2020. Việc đề nghị sửa đổi hoặc bãi bỏ ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện sẽ giảm rất lớn chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp.

Trên thực tế, thời gian qua doanh nghiệp, hiệp hội kiến nghị khá nhiều về Danh mục này. Đề xuất sửa đổi phạm vi các ngành nghề (ví dụ: thu hẹp phạm vi của ngành nghề “kinh doanh vàng” trong đó bãi bỏ kinh doanh vàng trang sức, mỹ nghệ ra khỏi Danh mục); bãi bỏ một số ngành nghề (ví dụ: kinh doanh dịch vụ phát hành, phổ biến phim; kinh doanh dịch vụ biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang, tổ chức thi người đẹp, người mẫu...). Đây là những ngành nghề nên được cân nhắc, xem xét trong đợt rà soát lần này để thực hiện cho giai đoạn năm năm sắp tới.

### Đề xuất thay đổi

Trong thời gian qua, VCCI nhận được khá nhiều ý kiến phản ánh vướng mắc của doanh nghiệp, hiệp hội về những quy định bất hợp lý, gia tăng chi phí cho doanh nghiệp. Những ý kiến này đã được VCCI chuyển tải đến các cơ quan nhà nước có liên quan ở nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, trong các Phương án các quy định này chưa được đưa vào để sửa đổi.

## HỘP 1

### Quy định yêu cầu lắp camera trên xe ô tô vận tải hành khách từ 09 chỗ trở lên, xe container, xe đầu kéo

Nghị định số 10/2020/NĐ-CP quy định yêu cầu lắp camera trên xe ô tô có sức chứa từ 09 chỗ trở lên, xe ô tô kinh doanh vận tải hàng hóa bằng công-ten-nơ, xe đầu kéo từ ngày 01/7/2021. Trước thời điểm này, VCCI đã thực hiện cuộc khảo sát với hơn 100 doanh nghiệp kinh doanh vận tải hành khách từ 09 chỗ trở lên, kinh doanh vận tải hàng hóa – là đối tượng chịu tác động trực tiếp của quy định này, ở ba miền Bắc, Trung, Nam để nhận diện một số tác động của quy định đối với doanh nghiệp.

Kết quả khảo sát cho thấy, yêu cầu lắp camera tạo ra gánh nặng rất lớn về chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp, đặc biệt tác động lớn đến các doanh nghiệp mới có hoạt động khởi sự kinh doanh (có thời hạn hoạt động dưới 05 năm). Để thực hiện quy định này, một xe ô tô có thể phải gánh các chi phí khoảng 17 triệu đồng (chi trả chi phí lắp camera 5,8 triệu đồng; chi phí truyền dữ liệu: 1,2 triệu đồng, chi phí thải bỏ camera là 5 triệu đồng, chi phí để tháo dỡ camera là 5 triệu đồng (đối với các doanh nghiệp đã lắp camera trước đó nhưng không tương thích với yêu cầu truyền dẫn của quy định)). Nếu trên cả nước có 200.000 xe khách, xe ô tô đầu kéo, container<sup>22</sup> thì chi phí ước tính để tuân thủ riêng phần lắp camera là 1.160 tỷ đồng<sup>23</sup>, hàng tháng chi phí truyền dẫn dữ liệu sẽ là 240 tỷ đồng<sup>24</sup>.

Mục tiêu quản lý của cơ quan nhà nước khi ban hành quy định này nhằm giám sát và cảnh báo vi phạm đối với tài xế lái xe, đảm bảo an toàn giao thông. Nhưng phân tích vào từng mục tiêu thì thấy rằng: camera lắp trên xe có thể giám sát hành vi của lái xe. Là căn cứ xử lý vi phạm, ngăn ngừa vi phạm nhưng việc giám sát này có một số hạn chế nhất định vì dữ liệu truyền về là hình ảnh tĩnh chứ không phải là hình ảnh động (video). Do đó, trong một số trường hợp không phản ánh chính xác hành vi của tài xế.

Camera cũng có thể giám sát và là bằng chứng để xử lý các vi phạm của hành khách trên xe. Nhưng chưa có số liệu thống kê đầy đủ nào về các hành vi vi phạm trên xe ô tô là nguy cơ cao để cơ quan nhà nước buộc phải thực hiện giám sát hành vi của các hành khách. Còn các mục tiêu về giám sát tải trọng, hành trình của xe ô tô thì camera không có chức năng này và hiện tại quy định pháp luật đã có các công cụ khác để quản lý.

Nếu xét về tính pháp lý thì quy định này chưa đủ rõ ràng để các doanh nghiệp xác định chính xác số lượng, chủng loại camera phải lắp trên xe. Một vấn đề quan trọng nữa là, yếu tố hình ảnh của hành khách thuộc về quyền hình ảnh riêng tư chưa được bảo vệ một cách hợp lý trong các quy định liên quan. Trong khi đây lại là vấn đề quan trọng mà các quốc gia trên thế giới quan tâm khi quy định về lắp camera trên xe ô tô vận tải hành khách.

**Tóm lại**, mục tiêu quản lý khi lắp camera cần được đánh giá về tính hiệu quả ở nhiều góc độ, trong khi quy định này tạo ra chi phí rất lớn cho doanh nghiệp. Ngành vận tải hành khách chịu thiệt hại nặng nề bởi dịch COVID-19 trong hai năm vừa qua, quy định này sẽ gia tăng thêm khó khăn cho các doanh nghiệp vận tải. Mặt khác có rất nhiều vấn đề pháp lý đối với quy định này.

Do đó, doanh nghiệp kiến nghị bãi bỏ quy định lắp camera tại Nghị định số 10/2020/NĐ-CP hoặc có cơ chế thí điểm đối với một số loại hình kinh doanh vận tải nhất định để đánh giá về tính hiệu quả, hợp lý.

<sup>22</sup> <https://tuoitre.vn/200-000-xe-khach-xe-dau-keo-phai-lap-camera-giam-sat-truoc-ngay-1-7-20210412181506439.htm>

<sup>23</sup> 5,8 triệu x 01 chiếc x 200.000 xe.

<sup>24</sup> 1,2 triệu x 1 tháng x 200.000 xe.



*Tóm lại: Từ năm 2016 đến nay, Chính phủ có nhiều đợt rà soát cắt giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp (cắt giảm, đơn giản hóa điều kiện kinh doanh, thủ tục hành chính). Qua các hoạt động này, hàng trăm điều kiện kinh doanh, thủ tục hành chính được bãi bỏ, đơn giản hóa, tạo thuận lợi đáng kể cho hoạt động sản xuất kinh doanh của cộng đồng doanh nghiệp. Cộng đồng doanh nghiệp rất hoan nghênh và kỳ vọng vào tính thực chất hơn nữa của những hoạt động mang tính cải cách này.*

## 4 CÁC QUY ĐỊNH GIA TĂNG CHI PHÍ TUÂN THỦ CHO DOANH NGHIỆP

Có một nghịch lý là các cơ quan nhà nước đang lập Phương án để cắt giảm, đơn giản hóa chi phí tuân thủ trong các quy định liên quan đến kinh doanh, nhưng các chính sách đang soạn thảo và dự kiến ban hành hoặc đã ban hành lại có tình trạng gia tăng chi phí, gây khó khăn cho doanh nghiệp. Điều này khiến cho hoạt động cải thiện môi trường kinh doanh trở nên thiếu thống nhất và chưa thực sự hiệu quả.

Trong năm 2021, cơ quan nhà nước đã soạn thảo dự thảo Nghị định về kinh doanh vận tải nội bộ, trong đó đặt ra các yêu cầu xe ô tô vận tải nội bộ phải lắp thiết bị giám sát hành trình theo lộ trình; doanh nghiệp phải có giấy phép hoạt động vận tải nội bộ khi sử dụng một số loại ô tô vận tải nội bộ nhất định<sup>25</sup>. Theo khảo sát, chi phí lắp đặt thiết bị khoảng 1,5 triệu đồng/xe/thiết bị<sup>26</sup>. Dự kiến có khoảng 400.000 xe phải lắp. Như vậy, chi riêng về chi phí cho thiết bị, tổng chi phí cho số xe phải lắp ước tính khoảng 600 tỷ đồng. Chi phí này chưa phản ánh đầy đủ thực tế xã hội phải bỏ ra (chưa tính các chi phí về đường truyền, nhân sự xử lý thông tin; các chi phí cơ quan nhà nước phải bỏ ra để thực hiện quản lý...). Đối với một số doanh nghiệp kinh doanh các ngành nghề kinh doanh có điều kiện và có hoạt động vận tải nội bộ thì việc yêu cầu lắp thêm thiết bị giám sát hành trình cũng như xin giấy phép hoạt động vận tải nội bộ sẽ gia tăng chi phí và tạo gánh nặng rất lớn về thủ tục hành chính. Trong khi đó còn rất nhiều vấn đề phải bàn về việc cấp giấy phép vận tải nội bộ (từ xác định tính chất của loại giấy phép này đến tính thống nhất với quy định của Luật Đầu tư 2020 cũng như tính hợp lý trong xác định mục tiêu quản lý nhà nước).

Vận tải nội bộ không phải là hoạt động kinh doanh vận tải, vì vậy áp dụng cơ chế quản lý tương tự như hoạt động kinh doanh vận tải là chưa hợp lý. Thời điểm Nghị định số 86/2014/NĐ-CP<sup>27</sup> còn hiệu lực, doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã phản ánh vướng mắc đối với quy định cấp giấy phép đối với hoạt động vận tải nội bộ. Đến nay, dự thảo Nghị định về vận tải nội bộ lại quy định về giấy phép này. Các chính sách đề xuất cho thấy cơ quan quản lý nhà nước vẫn khá lúng túng khi xác định cơ chế quản lý đối với hoạt động vận tải này.

Thông tư số 60/2021/TT-BTC sửa đổi Thông tư số 38/2014/TT-BTC hướng dẫn quy định về thẩm định giá ban hành nửa cuối năm 2021, cũng một số có quy định gia tăng chi phí cho doanh nghiệp. Thông tư số 60/2021/TT-BTC yêu cầu doanh nghiệp thẩm định giá phải tự xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu và kết nối cơ sở dữ liệu về thẩm định giá của mình với cơ sở dữ liệu quốc gia về giá<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ô tô đầu kéo kéo rơ moóc, sơ mi rơ moóc, xe ô tô chuyên dùng và xe ô tô tải có khối lượng hàng chuyên chở cho phép tham gia giao thông từ 10 tấn trở lên; đơn vị vận tải sử dụng xe ô tô tải có khối lượng hàng chuyên chở cho phép tham gia giao thông dưới 10 tấn.

<sup>26</sup> Thông tin trên Từ trình gửi kèm Dự thảo lấy ý kiến VCCI tại thời điểm tháng 5/2021.

<sup>27</sup> Nghị định số 86/2014/NĐ-CP quy định về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô.

<sup>28</sup> Khoản 10 Điều 1 Thông tư số 60/2021/TT-BTC ngày 21/7/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính.

Theo phản ánh, yêu cầu doanh nghiệp phải tự xây dựng phần mềm quản lý và cơ sở dữ liệu sẽ gây tốn kém về chi phí và khó đảm bảo đầy đủ các tiêu chí, yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước. Hơn nữa, yêu cầu phải đồng bộ hóa cơ sở dữ liệu của doanh nghiệp thẩm định giá với cơ sở dữ liệu quốc gia về giá sẽ gây khó khăn, do các phần mềm được viết theo nhiều nền tảng khác nhau, cách tổng hợp, thống kê rất khó thống nhất. Yêu cầu này đặc biệt khó khăn và tạo gánh nặng lớn cho các doanh nghiệp đã có hệ thống dữ liệu thông tin về thẩm định giá nhưng không tương thích với cơ sở dữ liệu của cơ quan nhà nước.





5

## THIỆT THỐNG NHẤT TRONG CƠ CHẾ QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG HÀNG HÓA NHẬP KHẨU

Năm 2021, Bộ Tài chính chủ trì soạn thảo dự thảo Nghị định quy định cơ chế quản lý, phương thức, trình tự, thủ tục kiểm tra nhà nước về chất lượng và kiểm tra nhà nước về an toàn thực phẩm đối với hàng hóa nhập khẩu. Bộ Khoa học và Công nghệ chủ trì soạn thảo dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 132/2008/NĐ-CP, Nghị định số 74/2018/NĐ-CP, Nghị định số 86/2012/NĐ-CP và biện pháp thi hành Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa về truy xuất nguồn gốc sản phẩm, hàng hóa. Cả hai dự thảo này đều có quy định về miễn kiểm tra chất lượng hàng hóa nhập khẩu là nguyên liệu; hàng hóa khác không nhằm mục đích kinh doanh; thủ tục kiểm tra chuyên ngành. Nhưng cách tiếp cận của hai dự thảo này khá khác nhau.

Ví dụ, đối với trường hợp miễn kiểm tra chất lượng hàng hóa nhập khẩu là nguyên liệu, dự thảo Nghị định về kiểm tra hàng hóa nhập khẩu quy định, tùy thuộc vào mục đích nhập khẩu để xác định các trường hợp miễn kiểm tra (ví dụ: nguyên liệu sản xuất thực phẩm nhập khẩu chỉ dùng để phục vụ cho việc sản xuất nội bộ của tổ chức, cá nhân nhập khẩu không tiêu thụ thị trường tại trong nước; hàng hóa là nguyên liệu, vật tư phục vụ sản xuất của doanh nghiệp chế xuất, doanh nghiệp trong khu phi thuế quan; hàng hóa là nguyên liệu, vật tư, linh kiện nhập khẩu để gia công sản phẩm xuất khẩu, sản xuất hàng hóa xuất khẩu; sản phẩm hoàn chỉnh nhập khẩu để gắn vào sản phẩm gia công xuất khẩu, sản phẩm sản xuất xuất khẩu<sup>29</sup>).

Trong khi đó, dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định về chất lượng sản phẩm hàng hóa xác định hàng nhập khẩu là nguyên liệu để sản xuất hàng tiêu thụ nội địa trong trường hợp hàng hóa đã được quản lý chất lượng theo quy chuẩn kỹ thuật quốc gia, quy chuẩn kỹ thuật địa phương tương ứng sẽ được miễn kiểm tra chất lượng. Như vậy giữa hai dự thảo đang có cách tiếp cận khác nhau khi cùng quy định về việc miễn kiểm tra chất lượng sản phẩm hàng hóa nhập khẩu là nguyên liệu.

*Hiện tượng trên cũng cho thấy thực trạng về xây dựng VBQPPL ở nước ta khi thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong quá trình soạn thảo.*

29 Khoản 1 Điều 4 dự thảo Nghị định phiên bản tháng 6/2021.



6

## XU HƯỚNG “THÁO GỠ” ĐI CÙNG XU HƯỚNG “THẮT CHẶT” TRONG CƠ CHẾ QUẢN LÝ Ở MỘT SỐ NGÀNH, LĨNH VỰC

Năm 2021, trong hoạt động xây dựng chính sách, ở một số ngành, lĩnh vực nhận thấy có xu hướng cởi mở trong cơ chế quản lý. Các chính sách quản lý trong ngành in là ví dụ điển hình.

Từ Nghị định số 60/2014/NĐ-CP<sup>30</sup> đến Nghị định số 25/2018/NĐ-CP<sup>31</sup> là một bước tiến dài về cải cách, tháo gỡ các quy định bất cập và tạo nhiều thuận lợi cho doanh nghiệp hoạt động trong ngành in. Năm 2021, dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 60/2014/NĐ-CP được soạn thảo, trong đó dự kiến *bỏ quy định* doanh nghiệp phải có “sổ ghi chép, quản lý ấn phẩm chế bản, in và gia công sau in” và thay đổi cơ chế quản lý đối với hoạt động nhập khẩu thiết bị in từ cấp giấy phép nhập khẩu sang khai báo nhập khẩu. Đây là hai sửa đổi quan trọng, tháo gỡ rất lớn những bất cập, vướng mắc doanh nghiệp trong thời gian qua. Điều này cũng thể hiện tinh thần cầu thị, cải cách từ phía cơ quan chủ trì soạn thảo.

Mặc dù tinh thần cải cách thể hiện rõ ràng trong thuyết minh chính sách, nhưng cách thức thể hiện tại dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 60/2014/NĐ-CP vẫn còn đưa đến quan ngại về tính thực chất của việc chuyển đổi cơ chế quản lý. Cụ thể, doanh nghiệp thực hiện thủ tục khai báo trên Cổng dịch vụ công trực tuyến nhưng phải chờ cơ quan quản lý chuyên ngành xác nhận mới được phép thông quan. Như vậy, doanh nghiệp cần có *sự cho phép* của cơ quan nhà nước mới được phép nhập khẩu. Xét bản chất, thủ tục này vẫn có tính chất *cấp phép*, tuy thủ tục thuận lợi hơn vì thực hiện trực tuyến.

Thủ tục hiện tại về nhập khẩu thiết bị in đang không rõ mục tiêu quản lý. Theo quy định, hồ sơ xin phép nhập khẩu gồm đơn và catalogue giới thiệu thiết bị - những tài liệu chỉ mang ý nghĩa cung cấp thông tin cho cơ quan quản lý. Đây là những thông tin hoàn toàn có thể khai thác từ cơ quan hải quan. Vì vậy, doanh nghiệp kỳ vọng sẽ *bỏ hoàn toàn* các thủ tục liên quan đến nhập khẩu thiết bị in. Thay vào đó, các cơ quan quản lý nhà nước sẽ kết nối thông tin để chia sẻ dữ liệu về việc nhập khẩu các loại hàng hóa này.

Bên cạnh những tháo gỡ về mặt chính sách trên thì một số đề xuất xây dựng chính sách trong năm nay lại có xu hướng “thắt chặt” hơn, đặc biệt là gia tăng các điều kiện kinh doanh mà trước đây đã gỡ bỏ.

<sup>30</sup> Nghị định số 60/2014/NĐ-CP ngày 19/6/2014 của Chính phủ quy định về hoạt động in.

<sup>31</sup> Nghị định số 25/2018/NĐ-CP ngày 28/2/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 60/2014/NĐ-CP ngày 19/6/2014 của Chính phủ quy định về hoạt động in.



*Về kinh doanh xuất khẩu gạo:* Sau hơn ba năm bãi bỏ điều kiện về diện tích tối thiểu của kho chuyên dùng, công suất tối thiểu của cơ sở xay, xát hoặc chế biến thóc gạo tại Nghị định số 107/2018/NĐ-CP ngày 15/8/2015 của Chính phủ về kinh doanh xuất khẩu gạo, mới đây Bộ Công Thương đang đề xuất quay trở lại các quy định về điều kiện kinh doanh này với mục tiêu “tiêu chuẩn hóa đối với việc đầu tư cơ sở hạ tầng đầu vào nhằm đảm bảo sự đồng bộ hóa về năng lực chế biến của cả ngành”, “tạo cơ sở cho các thương nhân kinh doanh xuất khẩu gạo sẵn sàng đáp ứng các quy định về đảm bảo chất lượng, an toàn thực phẩm, truy xuất nguồn gốc của các thị trường nhập khẩu”.

*Về kinh doanh dịch vụ thẩm định giá:* trong đề xuất xây dựng Luật Giá, cơ quan chủ trì soạn thảo đã đề xuất sửa đổi điều kiện kinh doanh đối với doanh nghiệp thẩm định giá theo hướng nâng cao hơn điều kiện về nhân sự (người đại diện theo pháp luật phải được cấp thẻ thẩm định về giá trong tất cả các lĩnh vực tài sản; yêu cầu số lượng tối thiểu về số lượng thẩm định viên về giá đối với doanh nghiệp thẩm định giá trong từng lĩnh vực hoạt động), nhằm hướng đến mục tiêu nâng cao chất lượng của thẩm định giá.

Việc gia tăng điều kiện kinh doanh sẽ tác động rất lớn đến doanh nghiệp và thị trường cạnh tranh, bởi một số lượng doanh nghiệp sẽ bị loại bỏ khỏi thị trường khi không thể đáp ứng điều kiện và thị trường chỉ còn một số ít các chủ thể kinh doanh. Điều này sẽ tác động đáng kể đến thị trường cạnh tranh và quyền lợi của khách hàng. Đánh giá tác động chính sách ở góc độ này trong các đề xuất là khá mờ nhạt. Chẳng hạn, đề xuất Luật Giá cho rằng gia tăng điều kiện kinh doanh sẽ làm cho khách hàng “dễ dàng trong việc lựa chọn doanh nghiệp thẩm định giá có chất lượng dịch vụ thẩm định tốt”. Nhưng nhìn ở góc độ khác, khách hàng sẽ ít có lựa chọn doanh nghiệp thẩm định giá hơn so với trước đây (vì số lượng doanh nghiệp thẩm định giá sẽ bị ít đi) và có nguy cơ phải chịu chi phí tăng cao hơn, trong khi đó chất lượng chưa chắc được đảm bảo. Những vấn đề này lại chưa được phản ánh một cách đầy đủ trong báo cáo. Đề xuất sửa đổi điều kiện kinh doanh xuất khẩu gạo cũng không đề cập đến vấn đề này.

Các đề xuất điều lý giải sửa đổi điều kiện kinh doanh theo hướng khắt khe hơn để đảm bảo chất lượng sản phẩm hàng hóa, dịch vụ. Tuy nhiên, chứng minh mối liên hệ giữa điều kiện kinh doanh và chất lượng sản phẩm hàng hóa lại chưa thật rõ ràng và thuyết phục. Ví dụ, quy định hiện hành của kinh doanh xuất khẩu gạo, kho chứa, cơ sở xay, xát, chế biến gạo phải phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia do cơ quan có thẩm quyền ban hành theo Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật. Như vậy, với quy định này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã kiểm soát chất lượng của cơ sở vật chất, hạ tầng theo pháp luật về quy chuẩn, kỹ thuật – nếu lo ngại chất lượng của gạo không đảm bảo khi không có kho chứa hoặc cơ sở xay xát chưa phù hợp. Mặt khác, chưa thấy có lý do thuyết phục nào về mối liên hệ giữa quy mô của kho chứa hay cơ sở xay xát với chất lượng, an toàn thực phẩm gạo.

*Câu hỏi đặt ra:* nâng cao chất lượng đối với hoạt động thẩm định giá bằng cách nâng điều kiện kinh doanh của doanh nghiệp thẩm định giá hay là nâng cao chất lượng của các thẩm định viên về giá? Theo pháp luật về giá, thẩm định viên về giá chịu trách nhiệm cho các báo cáo kết quả thẩm định giá. Do đó, muốn nâng cao chất lượng của hoạt động thẩm định giá cần thiết phải nâng cao năng lực của thẩm định viên về giá.

*Việc siết chặt lại một số ngành nghề kinh doanh theo hướng nâng cao hơn điều kiện kinh doanh, trong khi chưa đánh giá tác động một cách kỹ càng trên nhiều phương diện và chưa đưa ra các lập luận một cách thuyết phục về đề xuất chính sách, sẽ đưa đến hoài nghi của doanh nghiệp đối với hoạt động cải cách thể chế mà Nhà nước đang theo đuổi.*



7



## SỬ DỤNG CÔNG CỤ QUẢN LÝ CỦA PHÁP LUẬT CẠNH TRANH ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ NỔI CỘM CỦA THỊ TRƯỜNG CÒN KHÁ MỜ NHẠT

Năm 2021, giá cước vận tải đường biển tăng cao là một trong những vấn đề nóng. Theo phản ánh của doanh nghiệp xuất khẩu, giá cước vận tải biển quốc tế liên tục tăng trong năm nay (vào tháng 8/2021, giá cước vận tải đi Mỹ tăng gấp 2 lần so với thời điểm tháng 3/2021; giá cước container lạnh đi châu Âu tăng 1,2 lần trong 2 tháng và gấp 7 lần so với cùng kỳ năm ngoài). Ngay cả khi chấp nhận giá cước tăng cao thì doanh nghiệp xuất khẩu cũng gặp khó khi không đặt được tàu vận chuyển hay là tình trạng thiếu container rỗng.

Trước tình trạng giá cước tăng cao liên tục, các cơ quan quản lý nhà nước đã tổ chức nhiều cuộc đối thoại giữa doanh nghiệp, hiệp hội xuất khẩu với các hãng tàu biển để tìm giải pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp xuất khẩu. Tại các cuộc đối thoại, lý giải lớn nhất cho tình trạng tăng giá, các hãng tàu cho biết là do nhu cầu của thị trường tăng cao. Đây cũng là tình trạng chung của vận tải biển ở các nước trên thế giới.

Hiện nay, theo quy định của pháp luật, Nhà nước sẽ không can thiệp vào quyền định giá của vận tải biển, chỉ yêu cầu các hãng tàu phải niêm yết giá vận tải, phụ thu tại cảng biển và khi điều chỉnh giá không sớm hơn 15 ngày liên tục kể từ ngày niêm yết sự thay đổi<sup>32</sup>. Trên thực tế, biện pháp này không tác động đến việc quyết định giá của các hãng tàu biển. Các cuộc gặp đối thoại giữa cơ quan nhà nước với các hãng tàu biển cũng chỉ để tìm hiểu về nguyên nhân tăng giá và phản ánh tình trạng khó khăn của các doanh nghiệp xuất khẩu, không có tính chất là điều tra hoặc áp dụng một biện pháp quản lý mang tính bắt buộc/can thiệp vào việc quyết định giá của các hãng tàu.

Trong lĩnh vực vận tải biển, số lượng các hãng tàu cung cấp dịch vụ vận tải là không nhiều trong khi nhu cầu vận chuyển lại rất lớn. Tại thời điểm các hãng tàu đều tăng giá và không có dấu hiệu sẽ giảm, vấn đề có hay không hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh đã được đặt ra<sup>33</sup>, tuy nhiên doanh nghiệp lại không nhận thấy ý kiến nào của cơ quan quản lý về cạnh tranh về vấn đề này.

Ở một số nước trên thế giới, vấn đề tăng giá của các hãng tàu biển cũng đã được xem xét ở góc độ của pháp luật cạnh tranh (ví dụ: Ủy ban Hàng hải Liên bang Hoa Kỳ (FMC) cũng cảnh báo sẽ can thiệp nếu phát hiện các đơn vị vận tải biển có hành vi vi phạm về tiêu chuẩn cạnh tranh<sup>34</sup>).

<sup>32</sup> Điều 6 Nghị định số 146/2016/NĐ-CP ngày 02/11/2016 của Chính phủ quy định việc niêm yết giá, phụ thu ngoài giá dịch vụ vận chuyển hàng hóa công-te-nơ bằng đường biển, giá dịch vụ tại cảng biển.

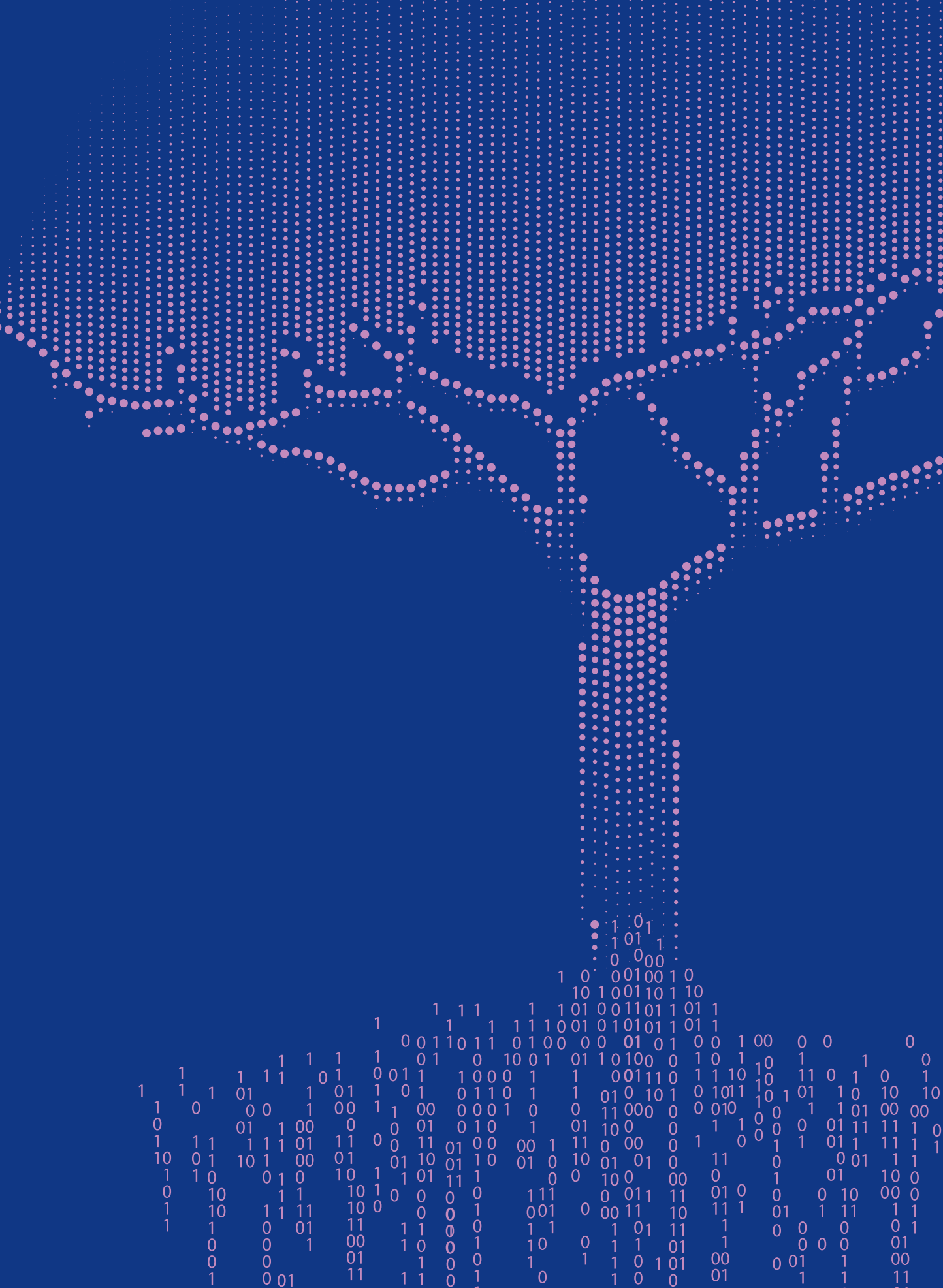
<sup>33</sup> <https://mt.gov.vn/tk/tin-tuc/70831/lam-gi-de-khong-bi-hang-tau-ngoai-%E2%80%99Cbat-chet%E2%80%9D-cuoc-van-chuyen-container.aspx>.

<sup>34</sup> <https://www.fmc.gov/federal-maritime-commission-increases-global-alliances-information-monitoring-report-requirements/>  
<https://www.vietnamplus.vn/cuoc-van-tai-bien-tang-phi-ma-doanh-nghiep-ngoai-tren-dong-lua/700675.vnp>.



Công cụ quản lý của pháp luật cạnh tranh được sử dụng để đảm bảo trật tự của thị trường khi có những hành vi kinh doanh ảnh hưởng đến tính cạnh tranh của thị trường, gây thiệt hại lớn cho người tiêu dùng. Ở nước ta, dường như công cụ quản lý này rất ít được quan tâm, mặc dù hệ thống pháp luật về cạnh tranh khá đầy đủ. Khi có những biến động bất thường nào về giá trên thị trường hoặc có tình trạng các doanh nghiệp cạnh tranh không lành mạnh về giá, các nhà soạn chính sách thường có quan điểm sử dụng công cụ quản lý hành chính để can thiệp vào hiện tượng này.

Trong đề xuất xây dựng Luật Giá mới đây, một trong những lý do để cơ quan soạn thảo đề xuất nâng cao điều kiện kinh doanh của doanh nghiệp thẩm định giá là tình trạng cạnh tranh về giá của các doanh nghiệp thẩm định giá. Nhiều doanh nghiệp đã hạ giá thành của dịch vụ thẩm định giá để thu hút khách hàng khiến cho chất lượng của dịch vụ thẩm định giá không đảm bảo. Pháp luật về cạnh tranh quy định khá rõ về các hành vi không lành mạnh, trong đó có các hành vi vi phạm về giá cung cấp dịch vụ. Trong các báo cáo liên quan không thấy có nội dung về việc các hành vi cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp thẩm định giá có được xem xét dưới góc độ của pháp luật cạnh tranh không hay là các cơ quan quản lý không xem xét ở góc độ này?





## CHƯƠNG 2

# CHẤT LƯỢNG CỦA THÔNG TƯ, CÔNG VĂN

Thông tư – Còn nhiều điểm vướng 41

---

Thực trạng sử dụng công văn trong áp dụng pháp luật 59

---



Nhà nước đang thúc đẩy mạnh mẽ hoạt động cải cách thể chế, cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh. Cùng với Nghị quyết số 19/NQ-CP<sup>35</sup> (được ban hành từ năm 2014 đến năm 2018), Nghị quyết số 02/NQ-CP<sup>36</sup> (ban hành hàng năm từ năm 2019 đến nay), nhiều VBQPPL về kinh doanh được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới theo hướng cởi mở, tạo thuận lợi hơn cho doanh nghiệp. Tuy vậy, hệ thống pháp luật kinh doanh vẫn có nhiều hạn chế gây khó cho doanh nghiệp. Rất nhiều điểm vướng xuất phát từ quy định của các văn bản hướng dẫn như thông tư, công văn mà không phải ở cấp luật, pháp lệnh hay nghị định.

Trong hoạt động cải thiện môi trường kinh doanh hiện nay, các cơ quan soạn thảo chính sách tập trung nhiều vào các văn bản cấp luật hoặc nghị định. Có thể nhận thấy mức độ cải cách về chính sách thể hiện rất rõ trong các văn bản cấp này. Ví dụ: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư là hai văn bản quan trọng trong hệ thống pháp luật kinh doanh có rất nhiều cải cách, như cải tiến quy trình đăng ký kinh doanh, bãi bỏ con dấu, đơn giản hoá quy trình thủ tục đầu tư hay bãi bỏ nhiều ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Hay, hàng loạt nghị định về điều kiện kinh doanh liên tục được sửa đổi, bổ sung theo hướng cởi mở, đơn giản hơn. Trong khi đó, chất lượng của văn bản hướng dẫn như thông tư, công văn – cầu nối để chính sách thực thi trên thực tế, dường như ít được quan tâm hơn.

Với đặc thù của hệ thống văn bản pháp luật của nước ta, phần lớn quy định tại luật, pháp lệnh, nghị định sẽ không thể áp dụng ngay trên thực tế mà phải chờ thông tư hướng dẫn, thậm chí phải giải thích tại các công văn. Một quy định tốt ở thông tư (hướng dẫn rõ ràng, phù hợp với tinh thần của các quy định tại nghị định, pháp lệnh, luật) sẽ tạo thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh và ngược lại. Tương tự, công văn hướng dẫn nhanh chóng, phù hợp với các quy định của VBQPPL sẽ giúp doanh nghiệp nhận biết/hiểu rõ quy định của pháp luật, góp phần đảm bảo sản xuất kinh doanh thông suốt, ngược lại sẽ tạo ra lúng túng, vướng mắc trong áp dụng pháp luật và ảnh hưởng đến hoạt động của doanh nghiệp.

Vì vậy, có thể cho rằng chất lượng của thông tư, công văn sẽ tác động lớn đến môi trường đầu tư, kinh doanh. Hoạt động cải cách thể chế có hiệu quả hay không một phần phụ thuộc vào chất lượng của các dạng văn bản này.

Trên cơ sở phản ánh của cộng đồng doanh nghiệp và qua rà soát sơ bộ nhận thấy chất lượng của thông tư, công văn có một số hiện trạng như sau:

35 Các Nghị quyết số 19/NQ-CP của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

36 Các Nghị quyết số 02/NQ-CP của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.





## NHẬN DIỆN THÔNG TƯ

### Số lượng lớn

Thông tư là VBQPPL, do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành<sup>37</sup>. Thông tư quy định chi tiết các quy định được giao trong các văn bản có giá trị pháp lý cao hơn<sup>38</sup> và/hoặc các biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước của các bộ<sup>49</sup>.

Theo thống kê<sup>40</sup>, tính từ ngày 01/01/2016 đến ngày 20/7/2020, số lượng thông tư chiếm hơn 68% tổng số lượng VBQPPL ban hành. Tính trung bình, mỗi luật (gộp chung luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội) có 6,8 nghị định, 1,8 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và có tới 25,8 thông tư, 1,9 Thông tư liên tịch hướng dẫn. Với số lượng áp đảo so với các VBQPPL khác, thông tư có vai trò vô cùng quan trọng khi hiện thực hóa các chính sách của nhà làm luật và sẽ tác động rất lớn đến môi trường đầu tư kinh doanh của nước ta.

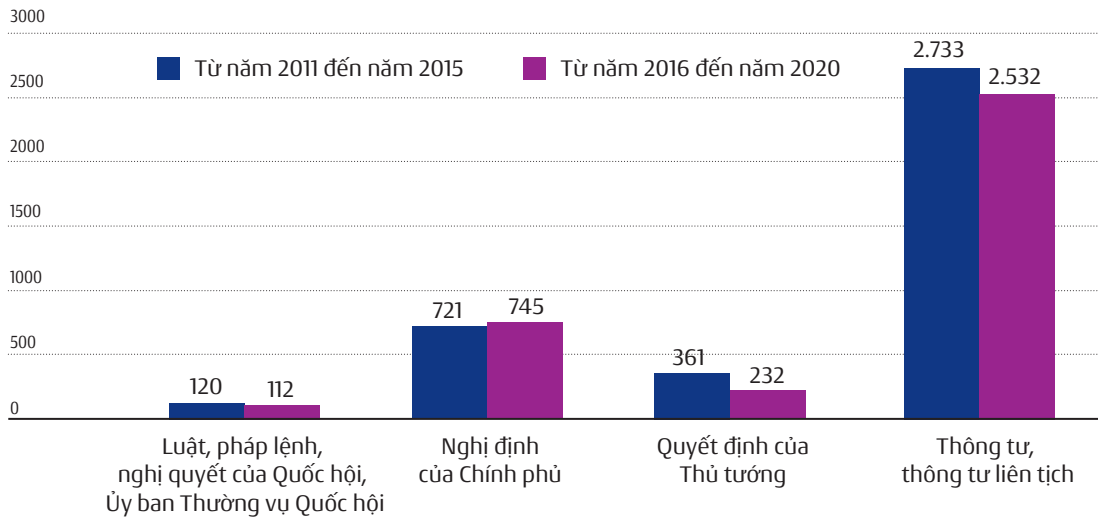
<sup>37</sup> Điểm b khoản 1 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2020.

<sup>38</sup> Luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>39</sup> Điều 24 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015.

<sup>40</sup> Báo cáo số 08/BC-PC của Chính phủ về Kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước tới Quốc hội ngày 01/10/2020.

**Hình 3** Số lượng VBQPPL do Trung ương ban hành



**Quy trình ban hành ít minh bạch hơn**

Quy trình ban hành thông tư chủ yếu thực hiện giữa các đơn vị chuyên môn của bộ. Mặc dù, trong quá trình soạn thảo, các bộ phải lấy ý kiến đối với đối tượng chịu tác động và có giải trình tiếp thu, nhưng ban soạn thảo, đơn vị thẩm định, người có thẩm quyền ký ban hành đều là của bộ. Nếu so với quy trình ban hành nghị định, luật, pháp lệnh thì mức độ kiểm soát về chất lượng và tính minh bạch trong quy trình ban hành thông tư sẽ hạn chế hơn.

**Hình 4** Quy trình xây dựng và ban hành thông tư



Hình  
5

Quy trình xây dựng và ban hành nghị định



## Hạn chế trong quy định tại thông tư

Xuất phát từ tính chất cũng như quy trình ban hành văn bản, các quy định tại thông tư có một số giới hạn nhất định:

- Thông tư không được ban hành điều kiện kinh doanh. Giới hạn này có từ Luật Doanh nghiệp 2005 và được tiếp tục duy trì trong Luật Đầu tư năm 2014, 2020. Việc giới hạn thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh nhằm đảm bảo các quy định dạng này được kiểm soát chất lượng thông qua các cơ quan độc lập đánh giá (cơ quan thẩm định, thẩm tra) và hạn chế tình trạng ban hành các điều kiện kinh doanh tràn lan, ảnh hưởng lớn đến “quyền tự do kinh doanh” của doanh nghiệp;
- Thông tư không được ban hành thủ tục hành chính trừ trường hợp được ủy quyền trong luật. Đây là quy định mới có từ Luật Ban hành VBQPPL năm 2018, tiếp tục được giữ trong Luật sửa đổi năm 2020. Thủ tục hành chính cũng là dạng quy định ảnh hưởng lớn đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Vì vậy cần thiết phải kiểm soát quy trình soạn thảo để đảm bảo các quy định không gia tăng chi phí một cách bất hợp lý cho doanh nghiệp.

## NHỮNG VẤN ĐỀ “NỔI CỘM” CỦA THÔNG TƯ

### Vấn quy định về điều kiện về kinh doanh

Hiện chưa có định nghĩa chính thức nào về điều kiện kinh doanh. Điều kiện kinh doanh đang được hiểu là các yêu cầu, điều kiện mà nhà đầu tư phải đáp ứng trước khi bắt đầu hoạt động kinh doanh trong các ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

Điều kiện kinh doanh là quy định ảnh hưởng trực tiếp đến quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp, ảnh hưởng đến tính thuận lợi của môi trường đầu tư kinh doanh. Vì vậy, từ Luật Doanh nghiệp 2005 đã có quy định về thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh, trong đó khẳng định “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”<sup>41</sup>. Luật Đầu tư 2014 và 2020 tiếp tục duy trì điều cấm này.

Mặc dù, Luật đã quy định rất rõ nhưng tình trạng thông tư ban hành điều kiện kinh doanh khá nhiều, đặc biệt trước ngày 01/7/2016 – thời điểm Luật Đầu tư 2014 tuyên bố các điều kiện kinh doanh ban hành không đúng thẩm quyền sẽ không còn hiệu lực. Ngày 01/7/2016, có đến hơn 50 nghị định về điều kiện kinh doanh được ban hành và phát sinh hiệu lực. Khi nhắc về thời điểm này, chúng ta thường nói nhiều về hoạt động rà soát cắt giảm, đơn giản hóa số lượng lớn điều kiện kinh doanh. Nhưng có một thực tế, rất nhiều điều kiện kinh doanh thời điểm đó đang ở cấp thông tư được nâng cấp lên nghị định để tránh tình trạng bị vô hiệu hóa hiệu lực. Thực trạng này cũng cho thấy, trước thời điểm 01/7/2016, số lượng thông tư ban hành điều kiện kinh doanh rất nhiều. Cơ chế kiểm soát thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh chưa thực sự hiệu quả.

Từ 01/7/2016 đến nay, hiện tượng thông tư ban hành điều kiện kinh doanh không còn nhiều như trước, các bộ đã ý thức hơn về thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh. Tuy vậy, nếu rà soát hệ thống pháp luật kinh doanh, không khó để tìm ra các thông tư vẫn còn quy định về điều kiện kinh doanh.

<sup>41</sup> Khoản 5 Điều 7 Luật Doanh nghiệp 2005: “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”.

Có những thông tư ban hành từ trước năm 2016 quy định về điều kiện kinh doanh vẫn đang được áp dụng trên thực tế. Ví dụ, Điều 12 Thông tư số 35/2014/TT-BTNMT ngày 30/06/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định việc điều tra, đánh giá đất đai quy định điều kiện của doanh nghiệp thực hiện điều tra, đánh giá đất đai, điều kiện của cá nhân thực hiện điều tra, đánh giá đất đai trong tổ chức có chức năng tư vấn điều tra, đánh giá đất đai. Đây là điều kiện kinh doanh khá rõ ràng nhưng không được nâng cấp lên thành nghị định trong đợt rà soát.

Điểm đáng lưu ý là có những thông tư ban hành điều kiện kinh doanh sau ngày 01/7/2016.

Các thông tư này thường có nhiều dạng:

*Thứ nhất, thông tư ban hành điều kiện kinh doanh “công khai”.*

Trong lĩnh vực tài chính – ngân hàng, thông tư ban hành điều kiện kinh doanh khá phổ biến, ví dụ: Thông tư số 40/2011/TT-NHNN ngày 15/12/2011, Thông tư số 17/2018/TT-NHNN ngày 14/8/2018, Thông tư số 28/2018/TT-NHNN ngày 30/11/2018 quy định về điều kiện cấp Giấy phép thành lập và hoạt động ngân hàng thương mại cổ phần; Giấy phép thành lập và hoạt động ngân hàng liên doanh, ngân hàng 100% vốn nước ngoài; Thông tư số 03/2018/TT-NHNN ngày 23/02/2018 quy định về cấp Giấy phép thành lập và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô.

**HỘP 2**

**Điều kiện cấp Giấy phép thành lập và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô**

Điều 7 Thông tư số 03/2018/TT-NHNN ngày 23/02/2018 quy định điều kiện cấp Giấy phép thành lập và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô:

- Có vốn điều lệ tối thiểu bằng mức vốn pháp định theo quy định của Chính phủ;
- Có chủ sở hữu, thành viên sáng lập theo quy định tại Điều 8 Thông tư này;
- Có người quản lý, điều hành, thành viên ban kiểm soát đủ tiêu chuẩn, điều kiện theo quy định tại Điều 20, 21, 22, 23 Thông tư này;
- Có Điều lệ phù hợp với quy định tại Điều 31 Luật Các tổ chức tín dụng và quy định của pháp luật có liên quan.

Điều 8, 20, 21, 22, 23 Thông tư số 03/2018/TT-NHNN quy định chi tiết về điều kiện của chủ sở hữu, thành viên sáng lập, người quản lý, điều hành, thành viên ban kiểm soát của tổ chức tài chính vi mô.

Các quy định trên là các điều kiện kinh doanh.

### Thứ hai, thông tư ban hành các quy định điều kiện kinh doanh dạng “ẩn”.

Điều kiện kinh doanh “ẩn” trong tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, từng được tranh luận khá nhiều khi bàn về điều kiện kinh doanh. Có nhiều quy chuẩn kỹ thuật yêu cầu doanh nghiệp phải có cơ sở vật chất nhất định; đáp ứng diện tích tối thiểu của các cơ sở sản xuất, hay yêu cầu chứng chỉ hành nghề của nhân sự ở một số bộ phận... khi sản xuất, kinh doanh sản phẩm, dịch vụ. Đây là các dạng yêu cầu có tính chất như điều kiện kinh doanh.

Quy định về quy chuẩn kỹ thuật thường không ổn định và cần linh hoạt. Do đó, quy định tại cấp thông tư sẽ phù hợp hơn nghị định, luật vì quy trình ban hành văn bản nhanh chóng. Như vậy, trong trường hợp này, dù bộ ban hành điều kiện kinh doanh “ẩn” trong quy chuẩn kỹ thuật sẽ không bị vi phạm về mặt thẩm quyền.

#### HỘP 3

##### “Thực hành tốt” trong kinh doanh dược

Theo quy định tại khoản 1 Điều 33 Luật Dược 2016, các cơ sở kinh doanh dược phải đáp ứng “Thực hành tốt” tương ứng với từng hoạt động kinh doanh.

“*Thực hành tốt* là bộ nguyên tắc, tiêu chuẩn về sản xuất, bảo quản, kiểm nghiệm, lưu thông thuốc, kê đơn thuốc, thử thuốc trên lâm sàng, nuôi trồng, thu hái dược liệu và các bộ nguyên tắc, tiêu chuẩn khác do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành hoặc công bố áp dụng trên cơ sở hướng dẫn của Tổ chức Y tế Thế giới hoặc của các tổ chức quốc tế khác mà Việt Nam là thành viên hoặc công nhận” (khoản 37 Điều 2 Luật Dược).

“Thực hành tốt” đặt ra các yêu cầu về cơ sở vật chất, nhân lực. Ví dụ, Bộ nguyên tắc, tiêu chuẩn thực hành tốt sản xuất thuốc, sản xuất nguyên liệu làm thuốc yêu cầu về trình độ chuyên môn, kinh nghiệm của nhân sự, các yêu cầu về nhà xưởng và thiết bị.

Cách thức thiết kế các yêu cầu về nhà xưởng và thiết bị trong bộ nguyên tắc “Thực hành tốt” có nhiều điểm tương tự như cách thức thiết kế điều kiện kinh doanh trong lĩnh vực an toàn thực phẩm thuộc quản lý chuyên ngành của Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Hồ sơ làm căn cứ để đánh giá đáp ứng GMP đối với cơ sở kinh doanh dược là Hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dược (dược nộp khi đề nghị cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dược, cơ sở sản xuất không phải nộp thêm hồ sơ để đánh giá đáp ứng GMP) (khoản 1 Điều 5 Thông tư số 35/2018/TT-BYT ngày 22/11/2018 của Bộ trưởng Bộ Y tế quy định về Thực hành tốt sản xuất thuốc, nguyên liệu làm thuốc).

Như vậy, có thể thấy các yêu cầu trong bộ nguyên tắc “Thực hành tốt” có tính chất như là điều kiện kinh doanh, doanh nghiệp buộc phải đáp ứng nếu muốn gia nhập và hoạt động trong lĩnh vực này.

*Một dạng “ổn” điều kiện kinh doanh khác là các quy định về tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ cho cơ quan nhà nước, các tổ chức, cá nhân khác.*

Thông tư số 78/2021/TT-BTC<sup>42</sup> quy định các tổ chức cung cấp giải pháp hóa đơn điện tử có mã của cơ quan thuế và không có mã cho người bán và người mua. Tổ chức cung cấp dịch vụ nhận, truyền, lưu trữ dữ liệu hóa đơn điện tử phải đáp ứng các tiêu chí về: chủ thể pháp lý; tài chính; nhân lực; kỹ thuật (Điều 10). Tổng cục Thuế sẽ lựa chọn các tổ chức đáp ứng đầy đủ các điều kiện và ký kết hợp đồng cung cấp dịch vụ nhận, truyền, lưu trữ dữ liệu hóa đơn điện tử với cơ quan thuế. Còn đối với tổ chức cung cấp giải pháp hóa đơn, Tổng cục Thuế sẽ đăng tải công khai mô tả dịch vụ và cam kết của tổ chức lên Cổng thông tin điện tử của Tổng cục Thuế và đây là căn cứ để các tổ chức nhận biết được mình có được cung cấp giải pháp hóa đơn điện tử hay không.

Cung cấp dịch vụ về hóa đơn điện tử là một ngành nghề kinh doanh. Hoạt động kinh doanh của các tổ chức này phụ thuộc vào việc có được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép nhận, truyền, lưu trữ dữ liệu hóa đơn với cơ quan thuế (đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ nhận, truyền, lưu trữ dữ liệu hóa đơn điện tử với cơ quan thuế) hay cung cấp giải pháp hóa đơn điện tử cho bên mua và bên bán hay không? Để được sự đồng ý này, các tổ chức cung cấp dịch vụ về hóa đơn điện tử đáp ứng phải các điều kiện/tiêu chí theo quy định.

Như vậy, xét về bản chất, các quy định về tiêu chí lựa chọn tổ chức cung cấp dịch vụ về hóa đơn điện tử là một dạng của điều kiện kinh doanh. Một vấn đề đáng quan ngại hơn, theo quy định của Luật Đầu tư 2020, cung cấp dịch vụ về hóa đơn điện tử không phải là một ngành nghề kinh doanh có điều kiện.

Trong quá trình soạn thảo, vấn đề này đã được đặt ra, tuy nhiên vẫn không được xem xét. Có thể các cơ quan soạn chính sách cho rằng đây không phải là quy định về điều kiện kinh doanh và quy định này đã được ủy quyền tại Luật Quản lý thuế 2019, vì vậy quy định tại thông tư là phù hợp.

*Tóm lại, mặc dù Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Đầu tư 2014, 2020 đã cấm ban hành điều kiện kinh doanh trong thông tư, nhưng các bộ đường như chưa thật sự nghiêm túc tuân thủ. Điều này đặt ra câu hỏi về tính hiệu quả của hoạt động kiểm soát việc ban hành các điều kiện kinh doanh ở thông tư và lo ngại tình trạng ban hành điều kiện kinh doanh một cách tràn lan như trước đây quay trở lại. Kéo nguy cơ môi trường đầu tư, kinh doanh trở nên kém thuận lợi vì rào cản từ các điều kiện kinh doanh được ban hành bởi quy trình xây dựng không được giám sát chặt chẽ của các cơ quan nhà nước cũng như cộng đồng doanh nghiệp.*

### Có còn tình trạng lạm dụng ban hành thông tư?

Trong hệ thống VBQPPL ở trung ương, thông tư là văn bản có giá trị thấp nhất, hướng dẫn chi tiết các quy định (được trao quyền) tại các văn bản cấp nghị định, quyết định của Thủ tướng Chính phủ trở lên.

Thông tư có vai trò rất quan trọng, nhiều trường hợp *bắt buộc* phải có thông tư, các quy định mới có thể áp dụng được trên thực tế. Trường hợp này, thông tư là “mảnh ghép cuối cùng” để hoàn chỉnh một quy trình/thủ tục. Ví dụ, luật, nghị định quy định về điều kiện kinh doanh, thủ tục hành chính, các biểu mẫu. Nhưng để áp dụng được cần phải có quy định về quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật (nếu trong điều kiện kinh doanh yêu cầu), lệ phí, phí cấp phép. Đây là những quy định không ổn định, vì vậy quy định tại thông tư để có sự linh hoạt nếu muốn điều chỉnh.

<sup>42</sup> Thông tư số 78/2021/TT-BTC ngày 17/9/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Quản lý thuế ngày 13/6/2019, Nghị định số 123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn điện tử.

Ngoài ra, cũng có trường hợp không nhất thiết cần thông tư nhưng các cơ quan nhà nước vẫn ban hành. Theo quy định, văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao tại văn bản được hướng dẫn<sup>43</sup>. Cơ quan được giao ban hành văn bản quy định chi tiết không được ủy quyền tiếp. Khi rà soát văn bản nhận thấy khá nhiều thông tư chưa tuân thủ nguyên tắc này và dường như đang có tình trạng lạm dụng ban hành thông tư.

Ví dụ, về trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh dịch vụ thẩm định giá (gọi tắt là Giấy chứng nhận), Luật Giá 2012 ủy quyền cho Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận tại khoản 6 Điều 39. Nghị định số 89/2013/NĐ-CP quy định hồ sơ, trình tự thủ tục cấp Giấy chứng nhận tại các Điều 13, 14, 15 (các điều này đã được sửa đổi tại Nghị định số 12/2021/NĐ-CP). Các điều khoản này không ủy quyền cho Bộ Tài chính hướng dẫn về trình tự, thủ tục. Tuy nhiên, Thông tư số 38/2014/TT-BTC, Thông tư số 60/2021/TT-BTC đã quy định chi tiết về tài liệu trong hồ sơ cấp Giấy chứng nhận (hồ sơ đăng ký hành nghề thẩm định viên về giá<sup>44</sup>, thủ tục bổ sung thẩm định viên về giá<sup>45</sup>), thủ tục cấp, cấp lại Giấy chứng nhận<sup>46</sup> - những nội dung không được ủy quyền. Những nội dung quy định tại Thông tư số 38/2014/TT-BTC, Thông tư số 60/2021/TT-BTC đều có thể quy định chi tiết ở Nghị định, không cần thiết phải quy định tiếp ở cấp thông tư.

Hay như Thông tư số 10/2021/TT-BKHHCN hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 13/2019/NĐ-CP, nhưng bản thân Nghị định số 13/2019/NĐ-CP lại không có quy định nào trao quyền cho thông tư quy định chi tiết.

*Ở một số ngành, lĩnh vực, nhận thấy hiện tượng việc thực thi các quy định phụ thuộc quá nhiều vào thông tư.* Ví dụ, có đến hơn 70 thông tư hướng dẫn Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010, sửa đổi bổ sung năm 2017, các quy định về điều kiện, trình tự thủ tục cấp giấy phép thành lập và hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; tổ chức tài chính vi mô; các biện pháp quản lý nhà nước trong lĩnh vực này đều quy định tại thông tư. Hoặc trong lĩnh vực thuế giá trị gia tăng, doanh nghiệp hầu như chỉ quan tâm đến 14 thông tư<sup>47</sup> quy định về thuế giá trị gia tăng (bao gồm thông tư hướng dẫn trực tiếp Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế giá trị gia tăng sửa đổi, các nghị định hướng dẫn Luật Thuế giá trị gia tăng, Luật Thuế giá trị gia tăng sửa đổi và các nghị định sửa đổi, bổ sung các nghị định này; các thông tư sửa đổi, bổ sung liên tục trong khoảng thời gian từ 2013 đến 2017). Các thông tư này quy định đầy đủ, chi tiết tất cả các vấn đề liên quan đến thuế giá trị gia tăng. Doanh nghiệp chỉ cần tra cứu các quy định tại thông tư là có thể áp dụng các quy định về thuế giá trị gia tăng trên thực tế không cần tra cứu thêm nghị định hay luật.

*Tóm lại, trong hệ thống pháp luật về kinh doanh, có những nghị định quy định rất chi tiết, đầy đủ về điều kiện, quy trình, thủ tục hành chính thậm chí là cả biểu mẫu, có thể áp dụng ngay khi phát sinh hiệu lực, không cần phải có thông tư hướng dẫn thêm. Việc vẫn còn có nhiều thông tư quy định chi tiết, ngay cả khi không được ủy quyền, phản ánh thực trạng, dường như các cơ quan làm chính sách đang “lạm dụng” ban hành thông tư.*

<sup>43</sup> Điều 11 Luật Ban hành VBQPPL 2015.

<sup>44</sup> Khoản 2 Điều 3 Thông tư số 38/2014/TT-BTC ngày 28/3/2014, được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 1 Điều 1 Thông tư số 60/2021/TT-BTC ngày 21/7/2021.

<sup>45</sup> Khoản 4 Điều 3 Thông tư số 38/2014/TT-BTC, được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 2 Điều 1 Thông tư số 60/2021/TT-BTC.

<sup>46</sup> Khoản 1 Điều 4 Thông tư số 38/2014/TT-BTC được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 3 Điều 1 Thông tư số 60/2021/TT-BTC.

<sup>47</sup> Văn bản hợp nhất số 14/VBHN-BTC ngày 09/5/2018 của Bộ trưởng Bộ Tài chính: Thông tư hướng dẫn thi hành Luật Thuế giá trị gia tăng và Nghị định số 209/2013/NĐ-CP ngày 18/12/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng – (<https://thuvien.phapluat.vn/van-ban/Thue-Phi-Le-Phi/Van-ban-hop-nhat-14-VBHN-BTC-2018-huong-dan-thi-hanh-Luat-Thue-gia-tri-gia-tang-383499.aspx>).



Hơn nữa, hiện tượng, thực thi luật bị lệ thuộc quá lớn vào các quy định tại thông tư đưa đến quan ngại về tình trạng “luật ống”, “luật khung” quay trở lại hay là quy định tại thông tư “to hơn” cả luật. Điều này sẽ tạo rủi ro cho môi trường kinh doanh, khi các quy định tác động đến doanh nghiệp lại được ban hành theo quy trình có tính chất nội bộ của các cơ quan thực thi.

### Chất lượng của thông tư: “điểm sáng” và “điểm vướng” đan xen

Chất lượng của thông tư được đánh giá qua các tiêu chí về tính thống nhất, minh bạch, hợp lý, khả thi của các quy định.

Trong thời gian qua, hoạt động thúc đẩy cải thiện môi trường kinh doanh của Nhà nước đã có nhiều tác động tích cực, bãi bỏ, sửa đổi nhiều quy định bất hợp lý, gây vướng mắc, bất cập cho doanh nghiệp. Chất lượng của văn bản pháp luật của nước ta vì thế ngày càng được nâng cao hơn.

Doanh nghiệp đánh giá cao các thông tư có quy định phù hợp với thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi, thúc đẩy hoạt động kinh doanh. Ví dụ:

- i Thông tư số 29/2020/TT-BYT ngày 31/12/2020 của Bộ trưởng Bộ Y tế cho phép “Thuốc, nguyên liệu làm thuốc hết hiệu lực giấy đăng ký lưu hành trong khoảng thời gian từ ngày 01/01/2018 đến ngày 31/12/2021, bao gồm cả thuốc, nguyên liệu làm thuốc đã được duy trì hiệu lực giấy đăng ký lưu hành, được tiếp tục duy trì hiệu lực giấy đăng ký lưu hành 12 tháng trong trường hợp đáp ứng tất cả các quy định sau đây...” được cho là hợp lý, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp. Bởi, trong bối cảnh dịch bệnh COVID-19 với những biện pháp hạn chế đi lại để phòng tránh dịch, việc hoàn thiện hồ sơ gia hạn Giấy đăng ký lưu hành (gồm nhiều giấy tờ, tài liệu trong đó có những tài liệu phải hợp pháp hóa lãnh sự, chứng thực chữ ký, công chứng...) gặp khá nhiều khó khăn. Thuốc, nguyên liệu làm thuốc không được gia hạn giấy đăng ký lưu hành sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn cung ứng thuốc cho bệnh nhân. Quy định gia hạn tại Thông tư số 29/2020/TT-BYT vừa tạo thuận lợi cho doanh nghiệp vừa đảm bảo chuỗi cung ứng thuốc.
- ii Thông tư số 16/2021/TT-NHNN ngày 10/11/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho phép triển khai mở tài khoản thanh toán của cá nhân bằng phương thức điện tử (eKYC). Nước ta hiện nay vẫn đang trong quá trình hoàn thiện cơ sở dữ liệu quốc gia về dân cư, qua đó cho phép các ngân hàng tham chiếu dữ liệu xác thực người dùng một cách chính xác. Việc xác thực danh tính khách hàng chủ yếu dựa vào công nghệ và quy trình hậu kiểm (eKYC), dù công nghệ tiên tiến, quy trình chặt chẽ vẫn tiềm ẩn nhiều rủi ro liên quan đến xác thực khách hàng. Do đó, quy định tại Thông tư số 16/2021/TT-NHNN được cho là một bước đột phá, “dùng cảm” của các nhà làm chính sách, đã mở ra “cửa ngõ” để xây dựng ngân hàng số.

Bên cạnh những thông tư có quy định tốt, theo phản ánh còn có thông tư gây vướng mắc, bất cập trong quá trình thực hiện, ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

### **a** Chưa phù hợp với thực tế - bị đình chỉ thi hành

Ngưng hiệu lực thi hành của cả VBQPPL hoặc một số quy định trong văn bản là trường hợp khá hiếm gặp, chỉ áp dụng trong trường hợp quy định tại văn bản đó có tác động rất lớn đến doanh nghiệp trong ngành, lĩnh vực, nếu không ngưng hiệu lực sẽ gây thiệt hại/khó khăn cho doanh nghiệp, các đối tượng áp dụng khác.

Trong thời gian qua, có một vài trường hợp quy định tại VBQPPL hoặc cả VBQPPL bị ngưng hiệu lực vì chất lượng “có vấn đề”.

Ví dụ: Thông tư số 15/2019/TT-BKHHCN ngày 15/11/2019 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ về “Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về Thép không gỉ” bị ngưng hiệu lực thi hành khi mới phát sinh hiệu lực khoảng 08 tháng.

Thông tư này yêu cầu phần lớn các sản phẩm là nguyên liệu đầu vào của ngành thép không gỉ ở nước ta<sup>48</sup> phải đáp ứng QCVN 20: 2019/BKHHCN trước khi lưu thông trên thị trường. Trước đây, các sản phẩm này chỉ phải đáp ứng tiêu chuẩn cơ sở - tiêu chuẩn do doanh nghiệp công bố, vẫn đang được xuất khẩu sang các thị trường Mỹ, châu Âu. Quy định tại Thông tư số 15/2019/TT-BKHHCN đã tạo ra chi phí tuân thủ lớn cho doanh nghiệp, suy giảm khả năng cạnh tranh và xuất khẩu mặt hàng này của Việt Nam. Mặt khác, quy định này cũng tạo ra sự bất bình đẳng khiến cho hàng hóa sản xuất trong nước phải đáp ứng yêu cầu cao hơn so với hàng hóa cùng loại nhập khẩu, khi yêu cầu đầu vào phải đáp ứng Quy chuẩn trong khi thép không gỉ dạng ống hộp hay các thành phẩm khác lại không cần phải đáp ứng.

Trên cơ sở kiến nghị mạnh mẽ của cộng đồng doanh nghiệp, VCCI (tại công văn số 1045/PTM-PC ngày 08/7/2020), ngày 10/8/2020, Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ đã ban hành Thông tư số 03/2020/TT-BKHHCN ngưng hiệu lực thi hành Thông tư số 15/2019/TT-BKHHCN đến hết ngày 31/12/2021.

### **b** Mâu thuẫn, chồng chéo

Mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật về kinh doanh là một trong những “điểm nóng” trong hai năm trở lại đây. Doanh nghiệp phản ánh nhiều về tình trạng chồng chéo giữa các quy định pháp luật gây khó khăn, ách tắc hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Cơ quan nhà nước đã thực hiện nhiều đợt rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản và giải quyết phần nào hiện tượng này.

Tuy nhiên, việc rà soát các văn bản cấp nghị định, luật, ở những *vấn đề lớn* (như quy trình thực hiện dự án đầu tư) chưa phản ánh và giải quyết triệt để mâu thuẫn, chồng chéo trong hệ thống pháp luật kinh doanh. Bởi, mâu thuẫn, chồng chéo còn có ở nhiều lĩnh vực, ngành khác nhau và đặc biệt có khá nhiều ở văn bản cấp thông tư.

Thông tư có tính chất cầu nối chuyển tải quy định tại luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định vào thực tiễn. Quy định tại thông tư gặp “vướng” sẽ làm “ách” cả quá trình đầu tư kinh doanh, khiến cho tinh thần tiến bộ, tích cực, cải cách thể hiện trong các văn bản cấp trên không được hiện thực hóa vào đời sống kinh tế.

<sup>48</sup> Các sản phẩm của thép không gỉ cán phẳng; thanh và que thép không gỉ được cán nóng, dạng cuộn cuốn không đều; thép không gỉ ở dạng thanh và que khác; thép không gỉ ở dạng góc, khuôn và hình khác; dây thép không gỉ.

Rà soát sơ bộ thông tư nhận thấy, có khá nhiều quy định mâu thuẫn, chồng chéo trong các quy định tại thông tư. Những quy định này tương nhỏ, nhưng lại là những bất cập, vướng mắc, gây rất nhiều khó khăn cho doanh nghiệp, vì đây là hoạt động hàng ngày, thường xuyên doanh nghiệp phải thực hiện. Tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo ở thông tư thường ở các dạng:

**i** *Thông tư chưa thống nhất với nghị định, luật*

Đây là trường hợp quy định hướng dẫn tại thông tư khác hẳn/vượt quá/thêm/bớt so với quy định tại nghị định, luật.

Ví dụ về thủ tục cấp lại Giấy chứng nhận<sup>49</sup>:

Khoản 2 Điều 77 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 hướng dẫn thi hành Luật Đất đai quy định thời hạn đăng tin niêm yết thông báo mất Giấy chứng nhận là 30 ngày. Trong khi đó khoản 2 Điều 10 Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT ngày 19/5/2014 quy định về hồ sơ địa chính lại yêu cầu Giấy xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về việc đã niêm yết thông báo mất giấy trong thời gian 15 ngày. Như vậy, thời hạn niêm yết thông báo mất giấy giữa Nghị định số 43/2014/NĐ-CP và Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT đang “vênh” nhau.

Mặt khác, Nghị định số 43/2014/NĐ-CP không yêu cầu và cũng không phân biệt các trường hợp mất Giấy chứng nhận chỉ quy định các tổ chức, cá nhân sau khi niêm yết/đăng tin thông báo mất thì nộp hồ sơ. Quy định này có thể hiểu, khi nộp hồ sơ xin cấp lại, tổ chức, cá nhân phải chứng minh đã thực hiện việc niêm yết. Khi hướng dẫn, Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT yêu cầu tổ chức kinh tế phải có phải có giấy xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã về việc thiên tai, hỏa hoạn trong trường hợp mất vì thiên tai, hỏa hoạn. Phải có Giấy xác nhận hỏa hoạn, thiên tai là *yêu cầu thêm* so với quy định tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP. Mặt khác, quy định này gây rất nhiều phiền phức cho tổ chức, cá nhân bị mất giấy khi phải thực hiện thêm thủ tục.

**ii** *Quy định trong chính thông tư chưa thống nhất với nhau*

Đây là trường hợp các quy định trong cùng một văn bản lại mâu thuẫn nhau khiến doanh nghiệp không biết nên thực hiện như thế nào.

Ví dụ: hướng dẫn về xác định đối tượng lập dự phòng của các khoản đầu tư chứng khoán tại Thông tư số 48/2019/TT-BTC.

Điểm a khoản 1 Điều 5 quy định “các loại chứng khoán do các *tổ chức kinh tế trong nước phát hành* theo quy định của pháp luật chứng khoán mà doanh nghiệp đang sở hữu tại thời điểm lập báo cáo tài chính” là đối tượng lập dự phòng của các khoản đầu tư chứng khoán.

Điểm b khoản 1 Điều 5 quy định công thức tính mức trích lập dự phòng giảm giá đầu tư chứng khoán và quy định cụ thể việc xác định giá các loại chứng khoán quy định tại điểm a khoản 1 Điều 5, trong đó quy định về “trái phiếu Chính phủ”, “trái phiếu chính quyền địa phương”.

“Trái phiếu Chính phủ”, “trái phiếu chính quyền địa phương”<sup>50</sup> không phải là “loại chứng khoán do các tổ chức kinh tế trong nước phát hành”. Điểm a và điểm b đang chưa thống nhất khi xác định loại chứng khoán là đối tượng lập dự phòng.

49 Gợi tắt của “Giấy chứng nhận, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng”.

50 Khoản 10, 11 Điều 3 Luật Quản lý nợ công 2017 quy định: “Trái phiếu Chính phủ là công cụ nợ do Chính phủ phát hành để huy động vốn cho ngân sách nhà nước hoặc cơ cấu lại nợ”; “Trái phiếu chính quyền địa phương là công cụ nợ do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phát hành để huy động vốn cho ngân sách địa phương”.



**iii** Quy định giữa các thông tư chưa thống nhất với nhau

Đây là tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các thông tư trong cùng một bộ, thông tư giữa các bộ với nhau.

Ví dụ: Thông tư số 60/2018/TT-BGTVT ngày 21/2/2018 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định mức giá tối đa khi thực hiện thu tiền dịch vụ sử dụng đường bộ đối với các dự án đầu tư xây dựng đường bộ để kinh doanh do Bộ Giao thông vận tải quản lý. Các mức giá của xe tải được phân biệt dựa trên tải trọng. Thông tin của tải trọng căn cứ vào “Giấy chứng nhận đăng ký xe do cơ quan có thẩm quyền cấp”.

Thông tư số 58/2020/TT-BCA ngày 16/6/2020 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định mẫu Chứng nhận đăng ký xe ô tô lại không có thông tin về tải trọng theo thiết kế. Điều này khiến cho các trạm thu phí không có cơ sở xác định các mức giá khi thực hiện thu tiền dịch vụ sử dụng đường bộ.

**c** Chưa phù hợp thực tế

Theo phản ánh của doanh nghiệp, có nhiều quy định tại thông tư chưa phù hợp, gây khó cho doanh nghiệp khi thực hiện (ví dụ: xác định chủ thể thực hiện nghĩa vụ chưa đúng; quy định tạo ra gánh nặng về chi phí tuân thủ; quy định chưa phù hợp với thực tế, khó thực hiện...).

Trong thời gian qua, một số quy định bất hợp lý tại thông tư đã tạo ra sự phản ứng mạnh mẽ của cộng đồng doanh nghiệp. Ví dụ Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 quy định chủ sở hữu sàn giao dịch điện tử phải thực hiện việc khai thuế thay, nộp thuế thay cho cá nhân theo lộ trình. Trong thời gian chưa thực hiện khai thuế thay, nộp thuế thay thì chủ sở hữu sàn giao dịch điện tử phải cung cấp các thông tin liên quan đến hoạt động kinh doanh của cá nhân thông qua sàn theo yêu cầu của cơ quan thuế, đã gặp phải ý kiến phản đối của các doanh nghiệp kinh doanh sàn thương mại điện tử.

Các doanh nghiệp trong ngành cho rằng, bên cạnh việc chưa thống nhất với một loạt các quy định pháp luật liên quan thì quy định này là chưa phù hợp và khó khả thi, tạo cạnh tranh không bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh tương tự (chỉ yêu cầu sàn thương mại điện tử mà không yêu cầu các mạng xã hội thực hiện); tạo gánh nặng về chi phí tuân thủ cho các sàn khi phải gia tăng chi phí để đầu tư công nghệ, nhân sự...

Trước ý kiến phản ánh của doanh nghiệp, Tổng cục Thuế đã chủ trì soạn thảo và Thông tư số 100/2021/TTBTC sửa đổi Thông tư số 40/2021/TT-BTC đã được ban hành ngày 15/11/2021, trong đó điều chỉnh lại quy định trên theo hướng phù hợp hơn.

#### **d Chưa minh bạch**

Tính minh bạch yêu cầu các quy định phải chi tiết, cụ thể, rõ ràng, tạo cách hiểu thống nhất giữa các đối tượng áp dụng. Với tính chất là văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành, tính minh bạch là yêu cầu vô cùng quan trọng đối với các quy định tại thông tư.

Qua rà soát, quy định chưa minh bạch, thiếu rõ ràng ở thông tư thường phổ biến ở các dạng như: không rõ về trình tự, thủ tục hành chính; không giải thích cho một khái niệm mới; sử dụng các khái niệm mang tính định tính, chưa rõ ràng, có thể tạo ra nhiều cách hiểu khác nhau...

Ngoài ra, thông tư thiếu minh bạch còn ở việc dẫn chiếu chưa đủ rõ ràng khiến cho doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn khi không biết áp dụng thế nào cho đúng.

Ví dụ: Thông tư số 34/2013/TT-BCT quy định các loại hàng hóa mà doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) tại Việt Nam chưa được quyền phân phối, trong đó “Đối với vật phẩm đã ghi hình trên mọi chất liệu”, Thông tư số 34/2013/TT-BCT dẫn chiếu tới “Danh mục sản phẩm phần mềm và phần cứng, điện tử theo quy định của Bộ Thông tin và Truyền thông trừ trường hợp được pháp luật cho phép”. Có nghĩa là doanh nghiệp FDI không được phân phối các sản phẩm trong Danh mục này.

Thông tư số 09/2013/TT-BTTTT của Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành Danh mục sản phẩm phần mềm và phần cứng, điện tử. Nhưng, Thông tư số 09/2013/TT-BTTTT không nhằm mục đích là xác định các sản phẩm mà doanh nghiệp FDI chưa được quyền phân phối, mục tiêu của Thông tư số 09/2013/TT-BTTTT là xác định các hệ thống sản phẩm chuyên ngành công nghiệp phần mềm và công nghiệp phần cứng, điện tử để phục vụ cho việc đăng ký kinh doanh, hoạt động đầu tư, áp dụng các chính sách thuế, ưu đãi, quản lý xuất nhập khẩu...

Quy định dẫn chiếu tại Thông tư số 34/2013/TT-BCT khiến cho doanh nghiệp FDI không được phân phối tất cả các sản phẩm, hàng hóa trong Danh mục quy định tại Thông tư số 09/2013/TT-BTTTT. Điều này chưa phù hợp bởi các sản phẩm điện tử như thiết bị gia dụng, thiết bị điện tử chuyên dùng... là các sản phẩm mà Nhà nước không kiểm soát các doanh nghiệp FDI trong hoạt động kinh doanh liên quan đến “vật phẩm ghi hình trên mọi chất liệu” (mục tiêu kiểm soát của Nhà nước hướng đến các sản phẩm điện tử có nội dung như vật phẩm ghi hình/hình (recorded materials) như băng đĩa, văn hóa phẩm).

*Việc thông tư dẫn chiếu chưa rõ ràng, chưa chính xác đã hạn chế quyền kinh doanh của các doanh nghiệp.*

#### **Xác định hiệu lực khó khăn**

Xác định VQBPPPL có còn hiệu lực hay không rất quan trọng, giúp doanh nghiệp xác định chính xác quy định mình phải chấp hành. Theo quy định, VQBPPPL hết hiệu lực thì VBQPPL quy định chi tiết thi hành văn bản đó cũng đồng thời hết hiệu lực<sup>51</sup>. Tuy nhiên, trên thực tế, nguyên tắc này không phải khi nào cũng áp dụng. Vì vậy xảy ra hiện tượng, *doanh nghiệp không thể xác định thông tư còn hiệu lực hay không, ngay cả khi các nghị định mà thông tư này căn cứ/hướng dẫn đều đã hết hiệu lực. Điều này khiến doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn khi không biết nên áp dụng hay không áp dụng quy định tại thông tư và tạo ra nhiều rủi ro pháp lý.*

51 Điều 154 Luật Ban hành VBQPPL

#### HỘP 4

##### Doanh nghiệp gặp khó khi xác định hiệu lực của Thông tư số 04/2007/TT-BTM

Hướng dẫn hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, gia công, thanh lý hàng nhập khẩu và tiêu thụ sản phẩm của doanh nghiệp FDI quy định tại Nghị định số 108/2006/NĐ-CP.

Thông tư số 04/2007/TT-BTM ngày 04/4/2007 hướng dẫn quy định của Nghị định số 108/2006/NĐ-CP và Nghị định số 12/2006/NĐ-CP. Nghị định số 108/2006/NĐ-CP hết hiệu lực vào ngày 27/12/2015. Nghị định số 12/2006/NĐ-CP hết hiệu lực vào ngày 20/02/2014. Về lý thuyết, Thông tư số 04/2007/TT-BTM sẽ hết hiệu lực tại thời điểm Nghị định số 108/2006/NĐ-CP hết hiệu lực ngày 27/12/2015. Nhưng thực tế, không phải vậy.

Ngày 19/12/2016, website của Cục Hải quan tỉnh Đồng Nai, cơ quan nhà nước xác định Thông tư số 04/2007/TT-BTM vẫn còn hiệu lực và hướng dẫn áp dụng thay thế căn cứ áp dụng từ Nghị định số 108/2006/NĐ-CP sang Nghị định số 118/2015/NĐ-CP, Nghị định số 12/2006/NĐ-CP sang Nghị định số 187/2013/NĐ-CP<sup>52</sup>.

Ngày 04/10/2017, tại Hội thảo phổ biến Luật Quản lý ngoại thương năm 2017 và những định hướng, nội dung cơ bản của một số văn bản hướng dẫn do Bộ Công Thương tổ chức tại Tp. Hồ Chí Minh, đại diện Cục Hải quan Tp. Hồ Chí Minh cũng đã nêu ra vấn đề “không rõ hiện nay Thông tư số 04/2007/TT-BTM còn hiệu lực hay không?”<sup>53</sup>. Câu hỏi này chưa có câu trả lời từ cơ quan ban hành.

Theo phản ánh của doanh nghiệp, hiện nay Thông tư số 04/2007/TT-BTM vẫn đang được áp dụng.

*Các thông tin trên để thấy rằng, cả doanh nghiệp lẫn cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương đều không rõ về hiệu lực của Thông tư số 04/2007/TT-BTM. Điều này tạo ra rất nhiều rủi ro cho doanh nghiệp lẫn cơ quan quản lý. Bởi vì, quy định tại Thông tư số 04/2007/TT-BTM và Luật Quản lý ngoại thương 2017 đang không thống nhất về quy định xuất nhập khẩu tại chỗ. Hơn nữa, các văn bản mà Thông tư số 04/2007/TT-BTM căn cứ, hướng dẫn đều đã hết hiệu lực từ rất lâu rồi.*

<sup>52</sup> “Hạn hiệu lực của Thông tư số 04/2007/TT-BTM và thủ tục Thanh lý TSCĐ” – Website của Cục Hải quan Tỉnh Đồng Nai - <https://www.dncustoms.gov.vn/tu-van/han-hieu-luc-cua-04-2007-tt-btm-va-thu-tuc-thanh-ly-tscd-42411.html>.

<sup>53</sup> “Luật Quản lý ngoại thương 2017: sẽ có nhiều vướng mắc về thủ tục hải quan” - <https://cafebiz.vn/luat-quan-ly-ngoai-thuong-2017-se-co-nhieu-vuong-mac-ve-thu-tuc-hai-quan-20171004162148133.chn>.

## Thông tư ban hành sau thời điểm phát sinh hiệu lực của nghị định, luật

Về nguyên tắc, nếu hướng dẫn nghị định, luật, thông tư phải được soạn thảo và ban hành để có cùng hiệu lực với nghị định, luật. Rà soát nhận thấy khá nhiều thông tư chưa đáp ứng nguyên tắc này. Có thông tư ban hành khá xa so với thời điểm có hiệu lực của nghị định, luật mà thông tư hướng dẫn. Điều này ảnh hưởng đến việc thực thi của các quy định của nghị định, luật. Và gây khó khăn cho doanh nghiệp trong áp dụng khi chưa có hướng dẫn cụ thể.

Luật Dược 2016 có hiệu lực từ ngày 01/01/2017. Thông tư số 20/2017/TT-BYT quy định chi tiết một số điều của Luật Dược về thuốc và nguyên liệu làm thuốc phải kiểm soát đặc biệt ký ban hành ngày 10/5/2017, bắt đầu có hiệu lực từ 01/7/2017 – sau 07 tháng kể từ ngày Luật Dược 2016 có hiệu lực.

Luật Hải quan 2014 có hiệu lực từ ngày 01/01/2015. Thông tư số 38/2015/TT-BTC hướng dẫn quy định về đánh giá việc tuân thủ pháp luật của người khai hải quan, phân loại mức độ rủi ro và việc áp dụng quản lý rủi ro trong hoạt động nghiệp vụ hải quan tại khoản 4 Điều 17 Luật Hải quan. Thông tư số 38/2015/TT-BTC ký ban hành ngày 25/3/2015, bắt đầu có hiệu lực 01/4/2015 – sau 04 tháng kể từ ngày Luật Hải quan 2014 có hiệu lực.

## NGUYÊN NHÂN VÀ KIẾN NGHỊ

Phải nhìn nhận rằng, chất lượng của VBQPPL nói chung, thông tư nói riêng đang ngày càng cải thiện. Việc còn tồn tại những bất cập, vướng mắc trong thông tư có thể xuất phát từ nhiều nguyên nhân:

### NGUYÊN NHÂN

#### Quy trình xây dựng, ban hành chưa thực sự minh bạch

Theo quy định tại Luật Ban hành VBQPPL, trong quá trình soạn thảo thông tư, cơ quan chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; phải đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và cổng thông tin điện tử của bộ ít nhất là 60 ngày<sup>54</sup>.

Về cơ bản, các bộ đều lấy ý kiến doanh nghiệp đối với các dự thảo liên quan đến kinh doanh. Nhưng phần lớn các bộ chỉ lấy ý kiến duy nhất một phiên bản dự thảo. Các dự thảo lấy ý kiến VCCI trong thời gian qua, rất ít trường hợp VCCI nhận được phiên bản thứ hai sau lần góp ý lần đầu.

Trong quá trình soạn thảo, sau khi lấy ý kiến các đối tượng liên quan, bộ sẽ tiến hành chỉnh sửa, bổ sung, thêm bớt các quy định. Phiên bản dự thảo cuối cùng trước khi trình ký, thường rất khác phiên bản lấy ý kiến. Vì vậy có tình trạng, sau khi lấy ý kiến doanh nghiệp, cơ quan soạn thảo thêm vào những điều khoản quan trọng, tác động trực tiếp đến doanh nghiệp nhưng doanh nghiệp chỉ biết khi thông tư đã ban hành. Quá trình soạn thảo Thông tư số 40/2021/TT-BTC là ví dụ. Theo phản ánh của hiệp hội, doanh nghiệp quy định yêu cầu chủ sở hữu sàn giao dịch thương mại điện tử phải khai thuế thay, nộp thuế thay cho người bán hàng trên sàn không có trong phiên bản dự thảo thông tư tại thời điểm lấy ý kiến doanh nghiệp. Khi Thông tư số 40/2021/TT-BTC ban hành, doanh nghiệp mới biết có quy định này và lên tiếng phản đối.

Việc doanh nghiệp không biết và không có cơ hội tham gia ý kiến đối với phiên bản cuối cùng của dự thảo khiến cho quy trình xây dựng và ban hành thông tư kém minh bạch và tạo ra các quy định bất hợp lý, gây vướng cho doanh nghiệp.

#### Đánh giá tác động chưa tương xứng

Luật Ban hành VBQPPL quy định trong hồ sơ thẩm định dự thảo thông tư phải có “báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự thảo thông tư (nếu có); bản đánh giá thủ tục hành chính trong trường hợp được luật, nghị quyết của Quốc hội giao quy định thủ tục hành chính; báo cáo về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới (nếu có)<sup>55</sup>”. Thực tế thì doanh nghiệp không biết được các quy định tại thông tư có được đánh giá tác động hay không vì không có cơ hội tiếp cận với hồ sơ thẩm định và tài liệu này cũng không công khai.

Việc các quy định tại thông tư chưa hợp lý, gây vướng mắc cho doanh nghiệp, thậm chí một số quy định mới phát sinh hiệu lực đã phải sửa đổi, thay thế cho thấy việc đánh giá tác động quy định, đánh giá thủ tục hành chính tại thông tư chưa thực hiện một cách kĩ càng và có chất lượng. Đây cũng là thực trạng nói chung của các Báo cáo đánh giá tác động quy định trong các dự thảo VBQPPL.

<sup>54</sup> Khoản 2 Điều 101 Luật ban hành VBQPPL 2015.

<sup>55</sup> Khoản 28 Điều 1 Luật Ban hành VBQPPL 2020.



## ■ KIẾN NGHỊ

### Cần kiểm soát việc ban hành điều kiện kinh doanh, thủ tục hành chính ở thông tư

Cấm thông tư ban hành điều kiện kinh doanh đã có từ Luật Doanh nghiệp 2005 và tiếp tục được duy trì trong Luật Đầu tư 2014, 2020. Sau 01/7/2016, tình trạng thông tư ban hành điều kiện kinh doanh giảm rõ rệt, nhưng việc vẫn có thông tư ban hành điều kiện kinh doanh cho thấy, cơ chế kiểm soát thực thi về thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh tại Luật Đầu tư đang chưa hiệu quả.

Thông tư không được ban hành thủ tục hành chính mới có trong Luật Ban hành VBQPPL 2015 và tái khẳng định trong Luật Ban hành VBQPPL 2020. Nhưng Luật này lại cho phép ngoại lệ là khi các luật ủy quyền trực tiếp thì thông tư vẫn được ban hành thủ tục hành chính. Trường hợp ngoại lệ này dẫn tới tình trạng, thông tư vẫn có quyền ban hành thủ tục hành chính và thông tư ban hành thủ tục hành chính sau năm 2016 khá nhiều.

Một vấn đề đặt ra là, Luật Đầu tư đã cấm thông tư ban hành điều kiện kinh doanh, nhưng một số luật chuyên ngành lại ủy quyền cho bộ trưởng quy định một số quy định có tính chất là điều kiện kinh doanh (ví dụ: quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục để cấp chứng chỉ hành nghề...). Vì vậy, thông tư quy định các dạng quy định này và cho rằng không vi phạm vì hướng dẫn theo ủy quyền của luật.

Mặt khác, hiện nay, giữa các cơ quan soạn thảo chính sách vẫn chưa có quan điểm thống nhất về thế nào được xem là điều kiện kinh doanh, vấn đề điều kiện kinh doanh trong quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật. Do đó, có quan điểm khác biệt khi xác định liệu thông tư có đang quy định về điều kiện kinh doanh hay không.

### Cải thiện quy trình tiếp nhận, xử lý vướng mắc từ thông tư

Rà soát VBQPPL là hoạt động thường xuyên của các bộ. Trong thời gian qua, có nhiều đợt rà soát lớn về VBQPPL do cơ quan nhà nước tiến hành (ví dụ: năm 2020, Tổ công tác rà soát VBQPPL của Thủ tướng Chính phủ thực hiện rà soát các quy định liên quan đến kinh doanh trong nhiều ngành lĩnh vực; năm 2016, 2018, có hai đợt rà soát lớn về điều kiện kinh doanh; năm 2021, các bộ đang xây dựng phương án cắt giảm đơn giản hóa các quy định về kinh doanh). Cộng đồng doanh nghiệp đã gửi về rất nhiều ý kiến phản ánh về các vướng mắc trong các quy định tại VBQPPL, trong đó có các quy định tại thông tư.

Tuy nhiên, không nhiều ý kiến của doanh nghiệp được ghi nhận và được sửa đổi. Tất nhiên, không phải tất cả các ý kiến phản ánh từ thực tiễn đều chính xác tuyệt đối, nhưng việc ghi nhận hay không ghi nhận không được các cơ quan nhà nước giải trình rõ ràng và công khai. Điều này khiến cho niềm tin của doanh nghiệp bị suy giảm khá nhiều và làm nản lòng họ khi phản ánh các ý kiến vướng mắc. Trong khi đó đây lại là nguồn thông tin quý giá để cơ quan nhà nước nhận diện vấn đề và tiến hành sửa đổi, hoàn thiện chất lượng của VBQPPL.

Để cải thiện chất lượng của thông tư, doanh nghiệp cho rằng cần tập trung vào các giải pháp sau:

#### *Minh bạch hơn nữa về quy trình xây dựng thông tư:*

Cần phải minh bạch hơn nữa quy trình xây dựng VBQPPL đặc biệt ở các khâu lấy ý kiến (công khai biên bản dự thảo cuối cùng trước khi trình lý để doanh nghiệp nhận biết); khâu giải trình tiếp thu (công khai bản giải trình tiếp thu của các bộ). Cần phải quy định trong VBQPPL về trách nhiệm của các cơ quan soạn thảo công khai các thông tin này.

*Thống nhất tiêu chí về điều kiện kinh doanh:*

Cần có quy định để xác định thế nào là điều kiện kinh doanh. Đây chính là cơ sở để cơ quan chủ trì soạn thảo nhận biết được các dạng quy định được phép quy định hay không và cũng là cơ sở để các cơ quan, doanh nghiệp, các tổ chức khác giám sát việc thực thi của cơ quan soạn chính sách.

*Kiểm soát việc ủy quyền cho thông tư hướng dẫn ngay từ các luật chuyên ngành:*

Cần phải quán triệt trong các luật chuyên ngành để tránh tình trạng ủy quyền cho thông tư ban hành thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh. Các cơ quan kiểm soát (ví dụ như cơ quan thẩm định, thẩm tra) phải tăng cường và chú trọng đến vấn đề này khi thực hiện thẩm định, thẩm tra dự thảo.

*Nâng cao chất lượng của các báo cáo đánh giá tác động:*

Trong đó cần tham vấn, khảo sát doanh nghiệp đối với các chính sách mới, các thủ tục hành chính để nhận diện chính xác những chi phí tuân thủ mà doanh nghiệp phải thực hiện, những tác động có thể có của chính sách lên doanh nghiệp.

*Minh bạch về quy trình tiếp nhận phản ánh vướng mắc của doanh nghiệp:*

Nhất là thông tin về xử lý phản ánh của doanh nghiệp trong các đợt rà soát VBQPPL của cơ quan nhà nước (ý kiến nào được tiếp thu đưa vào kế hoạch sửa đổi văn bản trong thời gian tới, ý kiến nào không được tiếp thu và lý do không tiếp thu) để tạo niềm tin cho cộng đồng doanh nghiệp về hoạt động xây dựng chính sách.

## 2 THỰC TRẠNG SỬ DỤNG CÔNG VĂN TRONG ÁP DỤNG PHÁP LUẬT

Công văn là một dạng của văn bản hành chính<sup>56</sup>, hình thành trong quá trình chỉ đạo, điều hành, giải quyết công việc của các cơ quan, tổ chức<sup>57</sup>.



Doanh nghiệp biết đến công văn thông qua các văn bản trả lời của cơ quan nhà nước khi doanh nghiệp hỏi hoặc cơ quan nhà nước chỉ đạo/hướng dẫn áp dụng quy định pháp luật. Nhìn chung, công văn có vai trò quan trọng trong thực hiện pháp luật, tác động đáng kể đến hoạt động sản xuất kinh doanh, thậm chí là môi trường kinh doanh của nước ta bởi công văn là văn bản chuyển tải các quy định tại VBQPPL vào cuộc sống. Nếu công văn có chất lượng tốt sẽ giúp việc áp dụng pháp luật nhanh chóng, thuận lợi và ngược lại, công văn có thể trở thành rào cản, gây khó khăn cho hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Một số đặc điểm của công văn theo phản ánh của doanh nghiệp, từ thực tiễn như:

<sup>56</sup> Điều 7 Nghị định số 30/2020/NĐ-CP.

<sup>57</sup> Khoản 3 Điều 3 Nghị định số 30/2020/NĐ-CP.



## CÔNG VĂN CHỨA ĐỰNG CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT

Công văn không phải là VBQPPL<sup>58</sup> vì vậy không được ban hành quy phạm pháp luật<sup>59</sup>/các quy định pháp luật. Đây là quy định của Luật Ban hành VBQPPL.

Tuy vậy, hiện nay có nhiều công văn chứa đựng các quy định pháp luật. Công văn dạng này nhiều nhất ở các trường hợp hướng dẫn Luật khi chưa có nghị định và/hoặc thông tư quy định chi tiết thi hành.

Thông thường, từ thời điểm ban hành cho đến khi phát sinh hiệu lực của luật sẽ có một khoảng thời gian (từ 06 tháng đến 01 năm) để soạn thảo và ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành. Nghị định và/hoặc thông tư phải ban hành để có cùng hiệu lực với luật, đảm bảo các quy định tại luật có thể triển khai ngay khi phát sinh hiệu lực.

Trong nhiều trường hợp, quá trình soạn thảo và ban hành nghị định dài hơn khoảng thời gian chờ hiệu lực của luật. Vì vậy xảy ra tình trạng, luật đã có hiệu lực nhưng chưa có văn bản hướng dẫn. Điều này khiến các cơ quan thực thi cũng như doanh nghiệp gặp nhiều lúng túng không biết nên áp dụng như nào. Để giải quyết, cơ quan quản lý đã ban hành công văn hướng dẫn thực hiện luật. Rất nhiều công văn này có tính chất như ban hành quy định hướng dẫn thực hiện luật.

### HỘP 5

#### Một số công văn tiêu biểu có chứa quy phạm pháp luật

Công văn số 8909/BKHĐT-PC ngày 31/12/2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư 2020.

Công văn số 1902/BYT-QLD ngày 13/4/2017 của Bộ Y tế hướng dẫn triển khai thực hiện Nghị quyết số 30/NQ-CP của Chính phủ.

Công văn số 12166/BTC-TCHQ ngày 31/8/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn triển khai thực hiện các quy định của Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu.

Công văn số 19046/BTC-TCHQ ngày 01/01/2015 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện quy định của Luật Hải quan 2014.

<sup>58</sup> Công văn không phải là các VBQPPL được liệt kê tại Điều 4 Luật Ban hành VBQPPL 2015.

<sup>59</sup> Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Luật Ban hành VBQPPL: Quy phạm pháp luật là các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật Ban hành VBQPPL và được Nhà nước bảo đảm thực hiện.

Việc có công văn hướng dẫn trong trường hợp chưa ban hành kịp nghị định quy định chi tiết thì hành luật sẽ đảm bảo hoạt động thông suốt, tránh lúng túng trong thực hiện nhưng nhìn ở góc độ pháp lý sẽ phát sinh nhiều hệ lụy.

Quy định tác động đến doanh nghiệp nhưng lại ban hành theo quy trình không được giám sát, chủ yếu dựa trên ý chí của cơ quan ban hành. Điều này đặc biệt nghiêm trọng nếu các quy định không hợp lý, gây khó khăn, vướng mắc cho doanh nghiệp. Thực tế này cũng tạo ra rủi ro cho các cơ quan thực hiện sau khi không thể dẫn chiếu được công văn nếu có sự khác biệt so với các văn bản quy phạm pháp luật.

Về lâu dài cách thức này làm suy giảm hiệu lực của Luật Ban hành VBQPPL và giảm giá trị của quy trình xây dựng VBQPPL, khi một văn bản hành chính cũng có thể ban hành quy định pháp luật.

Đây là một thực tế phản ánh thực trạng soạn thảo và ban hành chậm, không đúng tiến độ của các văn bản hướng dẫn chi tiết thi hành của luật.

## CÔNG VĂN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT – CÒN NHIỀU ĐIỀU ĐÁNG BÀN

Công văn hướng dẫn áp dụng pháp luật hoặc trả lời các vướng mắc khá quen thuộc đối với doanh nghiệp. Doanh nghiệp dựa vào công văn trả lời của cơ quan nhà nước để “hiểu” quy định của pháp luật, hoặc biết được liệu doanh nghiệp có thực hiện đúng quy định hay không. Nhìn chung, công văn dạng này rất quan trọng, có vai trò thúc đẩy hoạt động áp dụng pháp luật thuận lợi hơn.

Trong thời gian qua, doanh nghiệp đánh giá cao các công văn hướng dẫn/trả lời vướng mắc của cơ quan quản lý nhà nước khi triển khai thực hiện pháp luật. Dựa vào các công văn này, doanh nghiệp có thể nhận biết trong từng trường hợp, quy định tại luật, nghị định, thông tư sẽ áp dụng như thế nào. Trong bối cảnh, doanh nghiệp nước ta chủ yếu là doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa, có hạn chế nhất định trong đọc, hiểu các quy định pháp luật (nhất là hệ thống văn bản pháp luật kinh doanh quá nhiều, phức tạp), việc có các công văn trả lời/hướng dẫn áp dụng pháp luật là *rất hữu ích*. Đảm bảo cách hiểu thống nhất, áp dụng nhất quán và hạn chế những rủi ro pháp lý cho doanh nghiệp sau này.

Bên cạnh đó, doanh nghiệp cũng phản ánh một số bất cập liên quan đến chất lượng của công văn hướng dẫn, áp dụng pháp luật như sau:



## Chưa thống nhất giữa các cơ quan nhà nước

Đây là trường hợp khi vận dụng quy định trong VBQPPL vào từng trường hợp cụ thể, giữa các cơ quan quản lý nhà nước lại có cách diễn giải khác nhau, tạo ra sự lúng túng trong thực hiện và gây ra không ít khó khăn cho doanh nghiệp.

Ví dụ, cùng là một loại hàng hóa nhập khẩu, cơ quan hải quan xác định là “hàng hóa mỹ phẩm”, trong khi cơ quan quản lý về dược lại xác định là “trang thiết bị y tế”. Trong chính công văn của cơ quan hải quan cũng đã đề cập đến sự thiếu thống nhất trong xác định loại hàng hóa nhập khẩu này khi trả lời vướng mắc cho doanh nghiệp<sup>60</sup>. Việc thiếu thống nhất trong phân loại sản phẩm hàng hóa nhập khẩu khiến cho doanh nghiệp không biết nên áp dụng như thế nào.

## Liệu có đủ độ tin cậy?

Thông thường, trước khi thực hiện hoạt động kinh doanh, nếu không biết chắc chắn liệu mình có được phép thực hiện hay không, phải tuân thủ các quy định nào, doanh nghiệp sẽ gửi công văn xin ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước. Công văn trả lời của cơ quan quản lý nhà nước sẽ là cơ sở để doanh nghiệp nhận biết quy định và thực hiện. Nhiều doanh nghiệp cảm thấy “yên tâm” khi có công văn giải đáp của cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, có trường hợp, mặc dù trong công văn của cơ quan nhà nước xác định hoạt động của doanh nghiệp là không vi phạm, nhưng khi doanh nghiệp thực hiện thì lại bị xử phạt bởi chính hành vi này. Điều này đưa đến câu hỏi: *tính chịu trách nhiệm của các cơ quan ban hành công văn ở đâu? Giá trị của các công văn trả lời việc áp dụng pháp luật như thế nào? Nó có phải là văn bản đảm bảo cho doanh nghiệp nếu thực hiện đúng theo hướng dẫn không?*

Ví dụ, trường hợp Công ty gửi công văn xin ý kiến một số cơ quan có thẩm quyền về việc website của Công ty có phải là “trang thông tin điện tử tổng hợp không”. Các cơ quan nhà nước đã gửi công văn trả lời đều khẳng định, website của Công ty “không phải là trang thông tin điện tử tổng hợp trên mạng” và “không thuộc đối tượng phải cấp phép trang thông tin điện tử tổng hợp trên mạng theo quy định tại Luật Báo chí, Nghị định số 72/2013/NĐ-CP, Nghị định số 27/2018/NĐ-CP”.

Tuy nhiên, một thời gian sau, Thanh tra của Sở Thông tin và Truyền thông đã lập Biên bản xác định Công ty vi phạm vi phạm, website thực hiện trích dẫn lại các tin bài từ Cổng thông tin điện tử của Chính phủ là hoạt động của trang thông tin điện tử tổng hợp. Website chưa được cấp giấy phép thiết lập trang thông tin điện tử tổng hợp, vi phạm quy định tại Nghị định số 72/2013/NĐ-CP.

Như vậy, các ý kiến của cơ quan nhà nước là khác nhau khi đánh giá vụ việc. Chưa xác định ý kiến của cơ quan nào là hợp lý, sự việc trên cho thấy công văn của các cơ quan nhà nước mà Công ty xin ý kiến “không đủ tin cậy” để doanh nghiệp thực hiện theo mà không phải chịu rủi ro pháp lý.

<sup>60</sup> Công văn số 2903/TCHQ-TXNK của Tổng cục Hải quan ngày 25/5/2018 trả lời vướng mắc cho một doanh nghiệp.

## Chất lượng chưa đáp ứng được nhu cầu

Doanh nghiệp đánh giá cao một số công văn giải đáp các vướng mắc, phản ánh, kiến nghị của doanh nghiệp một cách rõ ràng, minh bạch, thể hiện đầy đủ tinh thần của VBQPPL. Ví dụ: Công văn số 3339/NHNN-TTGSNNH ngày 08/5/2020 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam giải đáp, hướng dẫn thực hiện Thông tư số 01/2020/TT-NHNN quy định về việc tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài cơ cấu lại thời hạn trả nợ, miễn giảm lãi, phí, giữ nguyên nhóm nợ. Các nội dung giải đáp trong Công văn này rất rõ ràng, cụ thể, các đối tượng liên quan có thể dựa vào đó có thể hiểu và thực hiện quy định tại Thông tư 01/2020/TT-NHNN.

Bên cạnh đó, doanh nghiệp chưa thực sự hài lòng với một số nội dung trong các công văn giải đáp vướng mắc của cơ quan nhà nước:

### *Nội dung chưa đủ rõ ràng*

Ví dụ: Đối với câu hỏi “tàu thuyền không thuộc diện đóng lệ phí trước bạ thì có phải thực hiện kê khai thuế trước bạ không?”. Công văn số 1946/TCTS-PCTTr ngày 13/9/2019 của Tổng cục Thủy sản đã trả lời “Cần tuân thủ quy định của pháp luật về thuế; ngư dân thực hiện kê khai thuế trước bạ theo hướng dẫn của cơ quan thuế”.

Với câu trả lời này, doanh nghiệp vẫn không thể biết tàu thuyền không thuộc diện đóng lệ phí trước bạ có phải thực hiện kê khai thuế trước bạ hay không và phải đi tra cứu pháp luật về thuế để biết được điều này.

### *Nội dung đủ rõ ràng nhưng lại chưa chính xác*

Ví dụ, Công văn số 4065/TCHQ-TXNK ngày 17/8/2021 của Tổng cục Hải quan trả lời một trường hợp cụ thể: công ty “chưa có cơ sở gia công thì chưa đáp ứng điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 10 Nghị định số 134/2016/NĐ-CP được sửa đổi, bổ sung tại khoản 4 Điều 1 Nghị định số 18/2021/NĐ-CP (người nộp thuế có quyền sở hữu hoặc quyền sử dụng cơ sở gia công hàng hóa xuất khẩu và máy móc, thiết bị tại cơ sở gia công trên lãnh thổ Việt Nam). Như vậy, hàng hóa nhập khẩu để gia công cho thương nhân nước ngoài của Công ty không đủ điều kiện miễn thuế”.

Nội dung trả lời trên là chưa chính xác, vì theo quy định tại khoản 2 Điều 10 Nghị định số 134/2016/NĐ-CP thì một doanh nghiệp tại Việt Nam không nhất thiết phải có cơ sở gia công, máy móc thiết bị... vẫn có thể được ký hợp đồng nhận gia công cho thương nhân nước ngoài. Doanh nghiệp này không trực tiếp gia công mà thuê một bên khác gia công lại hàng hóa miễn sao thực hiện đúng theo hợp đồng đã ký kết và thực hiện nghĩa vụ thông báo đầy đủ cho cơ quan hải quan.

Nếu căn cứ vào công văn này thì các doanh nghiệp có uy tín và có năng lực đáp ứng yêu cầu gia công cho đối tác nước ngoài nhờ mạng lưới các nhà sản xuất công nghiệp phụ trợ tốt có thể mất đi cơ hội kinh doanh.



## KIẾN NGHỊ

Qua rà soát và phản ánh của doanh nghiệp, nội dung công văn tồn tại rất nhiều vấn đề bất cập, trong nhiều trường hợp, tác động tiêu cực đến hoạt động của doanh nghiệp. Đây là loại văn bản không chịu sự kiểm soát của quy trình ban hành hay tính chịu trách nhiệm của các cơ quan ban hành đối với hoạt động ban hành công văn vẫn chưa thực sự rõ ràng, vì vậy đưa đến rất nhiều quan ngại cho cộng đồng doanh nghiệp.

Để hạn chế những bất cập được phản ánh ở trên, đề nghị:

*Cần có cơ chế kiểm soát tốt hơn đối với nội dung của công văn để ngăn chặn tuyệt đối tình trạng công văn ban hành các quy định pháp luật*

Việc ban hành công văn để hướng dẫn tạm thời trong thời gian chờ VBQPPL quy định chi tiết được ban hành, trên thực tế có thể là tạo thuận lợi cho việc thực thi trong giai đoạn chưa có hướng dẫn, nhưng lại đặt ra nhiều vấn đề như:

- i Tạo tiền lệ cho việc ban hành quy định trong văn bản hành chính – không phù hợp với Luật Ban hành VBQPPL;
- ii Làm giảm trách nhiệm của các cơ quan chủ trì soạn thảo các VBQPPL hướng dẫn chi tiết thi hành. Theo quy định, VBQPPL quy định chi tiết phải soạn thảo và ban hành để cùng phát sinh hiệu lực với VBQPPL được hướng dẫn. Việc chậm trễ trong soạn thảo ban hành VBQPPL chi tiết và sử dụng công văn để lấp chỗ trống khiến làm giảm trách nhiệm của các cơ quan chủ trì soạn thảo;
- iii Phải nhìn nhận lại tính phù hợp “khoảng thời gian chờ” trong các VBQPPL, liệu đã đủ để cơ quan chủ trì soạn thảo và ban hành VBQPPL chi tiết chưa?

Tóm lại, việc công văn ban hành quy định là không phù hợp, vì vậy cần phải có cơ chế kiểm soát vấn đề này, để tránh sự lạm dụng và tác động đến môi trường kinh doanh.

*Cần có cơ chế để tăng tính trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong xử lý và trả lời vướng mắc doanh nghiệp*

Mặc dù Nghị định số 20/2008/NĐ-CP ngày 14/02/2008 của Chính phủ về tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính, Nghị định số 92/2017/NĐ-CP ngày 07/8/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định liên quan đến kiểm soát thủ tục hành chính đã quy định về quy trình tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính, nhưng thực tế việc tiếp nhận, xử lý phản ánh kiến nghị của doanh nghiệp vẫn còn nhiều bất cập: thời gian trả lời quá dài, thậm chí là không trả lời; nội dung trả lời chưa phù hợp với quy định của pháp luật; giữa các cơ quan nhà nước trả lời không thống nhất về một vấn đề... Ở những trường hợp này, doanh nghiệp chỉ biết chờ đợi hoặc gửi công văn để hỏi cơ quan cấp trên/cơ quan khác.

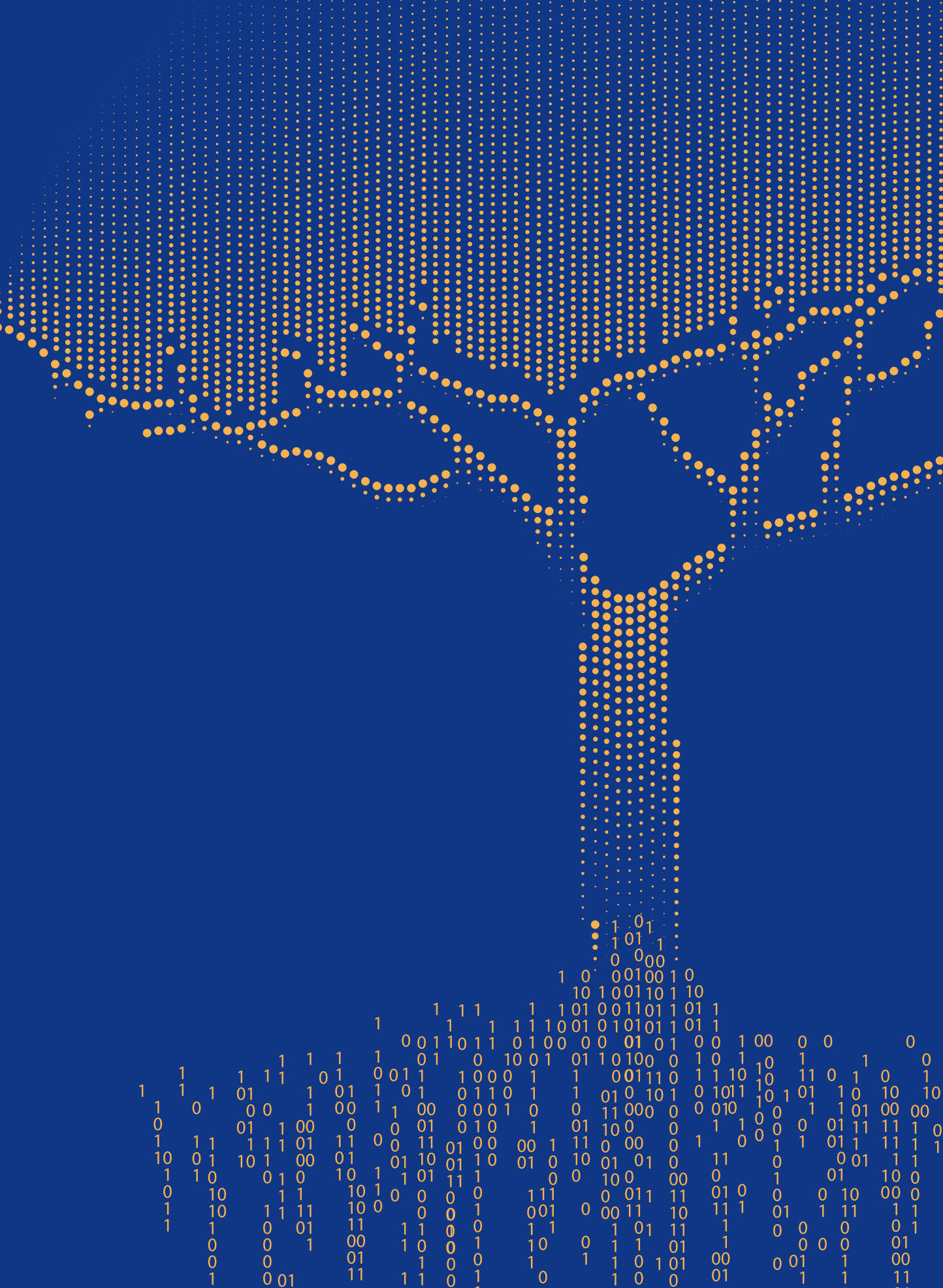
Đối với những quyết định hành chính, doanh nghiệp có thể khiếu nại, khởi kiện hành chính, nhưng đối với những dạng vướng mắc, giải đáp pháp luật thì doanh nghiệp sẽ không có cơ chế nào để thúc đẩy việc trả lời và tính chịu trách nhiệm của cơ quan nhà nước đối với việc thực hiện trả lời cũng như chất lượng nội dung trả lời. Vì vậy, cần phải có cơ chế để thúc đẩy và đảm bảo việc thực hiện trách nhiệm này của các cơ quan quản lý nhà nước.





*Cần công khai các công văn trả lời doanh nghiệp của các cơ quan quản lý nhà nước trên cổng thông tin điện tử của các cơ quan này*

Đây sẽ là nguồn rất tốt để doanh nghiệp nhận biết các thông tin về áp dụng pháp luật cho các trường hợp tương tự (đồng thời giảm gánh nặng cho các cơ quan nhà nước khi phải trả lời những câu hỏi tương tự). Và cũng là cách thức để người dân, doanh nghiệp giám sát hoạt động trả lời, giải quyết vướng mắc của cơ quan nhà nước.



## CHƯƠNG 3

# KHÔNG GIAN THỬ NGHIỆM PHÁP LÝ SANDBOX

Cơ chế thí điểm – “Sandbox thời kỳ đầu”	69
Sandbox không phải là công cụ chính sách duy nhất	72
Bao giờ có Sandbox?	74
Loại văn bản pháp luật ban hành sandbox	76
Tiếp cận đa ngành hay đơn ngành?	79
Mục tiêu của cơ chế thử nghiệm	81
Quy mô thử nghiệm – nhìn từ góc độ cạnh tranh	83
Thẩm quyền cấp phép và quản lý	85
Rủi ro khi không ban hành kịp thời văn bản pháp luật	86

Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra mạnh mẽ trên toàn thế giới, với các trụ cột về trí tuệ nhân tạo (AI), máy học (Learning Machine), công nghệ chuỗi khối (Blockchain), Internet vạn vật (IoT)... Công nghệ số đã hình thành và thúc đẩy sự phát triển của các mô hình kinh doanh mới như kinh tế chia sẻ, các sản phẩm, dịch vụ mới như xe tự hành, công nghệ y tế (MedTech), công nghệ tài chính (Fintech)...

Công nghệ số được đánh giá sẽ mang lại lợi ích to lớn cho Việt Nam, khi có thể đem lại hơn 1.733 triệu tỷ đồng vào năm 2030, tương đương 27% GDP Việt Nam năm 2020, theo Báo cáo “Tiềm năng kinh tế số Việt Nam”<sup>61</sup>. Giá trị các thương vụ đầu tư vào các công ty công nghệ tại Việt Nam cũng tăng vọt, đạt 1.368 triệu USD chỉ trong nửa đầu năm 2021, gấp 4 lần so với cùng kỳ năm 2020, theo thống kê của Google, Temasek và Bain&Company trong Báo cáo Kinh tế số Đông Nam Á 2021.<sup>62</sup>

Tuy nhiên, sự xuất hiện của các sản phẩm, dịch vụ mới cũng đặt ra thách thức cho các cơ quan làm chính sách, khi pháp luật lại chưa có quy định hoặc không cho phép hoạt động của những sản phẩm, dịch vụ này. Phương thức làm luật truyền thống trong bối cảnh sự phức tạp và thay đổi nhanh chóng của công nghệ khiến việc ban hành quy định pháp luật cho các mô hình này trở nên không khả thi. Khi đó, cơ chế quản lý thử nghiệm (Regulatory Sandbox) được coi là một giải pháp để điều chỉnh những vấn đề phát sinh từ công nghệ mới chưa được kiểm chứng hoặc dự liệu bởi các quy định pháp luật. Nếu được vận hành tốt, cơ chế thử nghiệm sẽ đóng góp tích cực vào sự phát triển của công nghệ và thúc đẩy đổi mới sáng tạo trong nước.

Ngày 27/9/2019, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 52-NQ/TW về chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, trong đó có yêu cầu “sớm ban hành khung thể chế thử nghiệm có kiểm soát đối với các công nghệ, sản phẩm, dịch vụ, mô hình kinh doanh mới hình thành từ cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư”. Thời gian qua, một số cơ chế thí điểm cũng đã được xây dựng như cơ chế thí điểm cho dịch vụ xe hợp đồng qua ứng dụng điện tử, cơ chế thí điểm cho tiền di động (Mobile Money). Và hiện tại, các cơ quan quản lý cũng đang xây dựng hoặc đề xuất xây dựng một số cơ chế thử nghiệm như dự thảo Nghị định về cơ chế thử nghiệm có kiểm soát hoạt động công nghệ tài chính trong lĩnh vực ngân hàng hay cơ chế thử nghiệm cho sản phẩm, dịch vụ trí tuệ nhân tạo trong Đề xuất xây dựng Luật Công nghiệp công nghệ số.

Trong bối cảnh đó, phần tiếp theo của Báo cáo Dòng chảy pháp luật kinh doanh năm 2021 sẽ đề cập đến một số thách thức, quan ngại trong việc xây dựng một cơ chế thử nghiệm cũng như mong muốn, kỳ vọng từ cộng đồng doanh nghiệp với cơ chế này.

<sup>61</sup> <https://alphabeta.com/wp-content/uploads/2021/10/vietnam-economic-impact-report-translated.pdf>

<sup>62</sup> [https://services.google.com/fh/files/misc/vietnam\\_e\\_economy\\_sea\\_2021\\_report.pdf](https://services.google.com/fh/files/misc/vietnam_e_economy_sea_2021_report.pdf)

# 1

## CƠ CHẾ THÍ ĐIỂM – “SANDBOX THỜI KỲ ĐẦU”

Sự xuất hiện của các sản phẩm, dịch vụ mới không khỏi khiến các cơ quan quản lý “bỡ ngỡ”, do vậy, phản ứng phổ biến nhất là quan sát thị trường và chưa đưa ra động thái cụ thể. Sau một thời gian quan sát, một số lĩnh vực đã chuyển sang giai đoạn nghiên cứu, xây dựng phương án thí điểm, như sản phẩm tiền ảo dựa trên công nghệ chuỗi khối (Blockchain) đang được giao cho Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nghiên cứu, theo Quyết định số 942/QĐ-TTg về xây dựng Chính phủ điện tử.<sup>63</sup>

Ở chiều ngược lại, một số ít dịch vụ đã được cho phép theo một cơ chế hoạt động đặc biệt, còn gọi là cơ chế thí điểm. Theo đó, cơ quan nhà nước chấp nhận cho doanh nghiệp hoạt động theo những nội dung được quy định cụ thể trong cơ chế thí điểm. Nếu không hoạt động theo cơ chế thí điểm, doanh nghiệp có thể gặp khó khăn hoặc không có căn cứ pháp lý để triển khai dịch vụ.

Đề án 24 cho các doanh nghiệp công nghệ trong ngành vận tải bằng xe hơi là một cơ chế thí điểm như thế, được ban hành theo Quyết định số 24/QĐ-BGTVT<sup>64</sup>. Theo đó, doanh nghiệp công nghệ được tham gia vào hoạt động kinh doanh vận tải bằng xe hợp đồng thông qua việc cung cấp ứng dụng kết nối giữa tài xế và người dùng. Đề án 24 đã mở ra không gian pháp lý cho mô hình kinh doanh này vì thời điểm đó, Luật Giao thông đường bộ, Nghị định số 86/2014/NĐ-CP đều không dự liệu trước tình huống này. Vận tải bằng xe hợp đồng khi đó đơn giản chỉ là sự thỏa thuận, giao kết trực tiếp giữa đơn vị vận tải và người dùng, và sử dụng văn bản giấy.

Một cơ chế khác là cơ chế thí điểm dành cho tiền điện tử (Mobile Money), theo Quyết định số 316/QĐ-TTg<sup>65</sup>. Theo đó, doanh nghiệp viễn thông được cung cấp dịch vụ thanh toán cho người sử dụng thông qua tài khoản viễn thông – lĩnh vực trước đây chỉ do các tổ chức tín dụng cung cấp theo Luật Các tổ chức tín dụng.

<sup>63</sup> Điểm đ Mục 5 Chương VI Quyết định số 942/QĐ-TTg ngày 15/6/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số giai đoạn 2021-2025, định hướng đến năm 2030.

<sup>64</sup> Quyết định số 24/QĐ-BGTVT ngày 07/01/2016 ban hành kế hoạch thí điểm triển khai ứng dụng khoa học công nghệ hỗ trợ quản lý đến kết nối hoạt động vận tải hành khách theo hợp đồng.

<sup>65</sup> Quyết định số 316/QĐ-TTg ngày 09/3/2021 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt triển khai thí điểm dùng tài khoản viễn thông thanh toán cho các hàng hoá, dịch vụ có giá trị nhỏ.

**Bảng**  
**1** Nội dung cơ bản của các cơ chế thí điểm

	Cơ chế thí điểm cho ứng dụng đặt xe công nghệ	Cơ chế thí điểm Mobile Money
Đối tượng tham gia	Grab hoặc các đơn vị cung cấp ứng dụng khác được phê duyệt	Doanh nghiệp viễn thông
Điều kiện tham gia	Đề án thí điểm được Bộ Giao thông vận tải và cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Có Giấy phép hoạt động Ví điện tử;</li> <li>• Có Giấy phép thiết lập mạng viễn thông công cộng di động mặt đất sử dụng băng tần vô tuyến điện hoặc được công ty mẹ cho phép sử dụng hạ tầng, mạng lưới, dữ liệu viễn thông;</li> <li>• Được phê duyệt đề án thí điểm</li> </ul>
Không gian	5 tỉnh, thành phố gồm Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Khánh Hoà, Quảng Ninh	Toàn quốc, ưu tiên tại các địa bàn thuộc khu vực nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo
Thời gian	Từ tháng 01/2016 đến 01/2018	02 năm kể từ thời điểm doanh nghiệp đầu tiên được chấp thuận triển khai
Nội dung thí điểm	Mô hình kinh doanh thực hiện thí điểm; các công việc cần triển khai; cơ chế báo cáo; trách nhiệm của các bên (cơ quan nhà nước, đơn vị tham gia thí điểm)	Phạm vi dịch vụ được thí điểm; trách nhiệm của các bên (cơ quan nhà nước, doanh nghiệp thí điểm); cơ chế báo cáo
Kết quả đầu ra	Nghị định số 10/2020/NĐ-CP <sup>66</sup>	Tổng kết thí điểm và đề xuất chính sách quản lý

<sup>66</sup> Nghị định số 10/2020/NĐ-CP ngày 17/01/2020 của Chính phủ quy định về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô.



Các cơ chế thí điểm đã bước đầu có cách tiếp cận tương tự như một sandbox, cụ thể:

- Mục đích nhằm tháo gỡ khó khăn từ các quy định pháp luật: Dịch vụ hỗ trợ kết nối vận tải của Grab chưa được quy định cho phép trong Luật Giao thông đường bộ, Nghị định số 84/2014/NĐ-CP hay các văn bản khác. Còn dịch vụ tiền di động lại không được cho phép cung cấp theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng;
- Giới hạn: các cơ chế thí điểm đều đặt ra những giới hạn cụ thể của cuộc thử nghiệm (về thời gian, về không gian, về hạn mức sử dụng...);
- Không có tính áp dụng chung: chỉ các doanh nghiệp có đề án được chấp thuận mới được tham gia cơ chế;
- Chịu sự giám sát chặt chẽ của cơ quan nhà nước: các cơ chế đều đặt ra các yêu cầu cụ thể với doanh nghiệp tham gia thí điểm và quy định trách nhiệm giám sát cụ thể cho các cơ quan nhà nước liên quan;
- Có cơ chế tổng kết thí điểm: cả hai cơ chế đều có quy định về tổng kết, đánh giá các biện pháp quản lý với mục đích đề xuất ban hành chính sách quản lý cụ thể. Đề án 24 sau đó đã được tổng kết, nghiên cứu hoàn thiện chính sách và ban hành Nghị định số 10/2020/NĐ-CP.

Tuy vậy, cơ chế thí điểm vẫn có những điểm hạn chế lớn:

- *Thứ nhất*, cơ chế thí điểm khó có thể đáp ứng được nhu cầu của doanh nghiệp. Đặc điểm của các mô hình kinh doanh mới là số lượng không hề nhỏ và xuất hiện càng nhiều theo sự phát triển của công nghệ, kéo theo đó là nhu cầu tham gia thử nghiệm rất lớn. Trong khi đó, số lượng các cơ chế thí điểm rất ít, như trong giai đoạn 2016-2021, chỉ có 2 cơ chế thí điểm ban hành. Phạm vi của cơ chế thí điểm cũng rất hẹp, chỉ áp dụng cho một loại sản phẩm, dịch vụ cụ thể (taxi công nghệ, tiền di động);
- *Thứ hai*, cơ chế thí điểm không có cơ chế ban hành rõ ràng. Xuất phát từ nhu cầu của doanh nghiệp, ý tưởng về việc ban hành cơ chế thí điểm có thể đến từ đề xuất của chính doanh nghiệp<sup>67</sup>. Tuy vậy, việc xử lý đề xuất của doanh nghiệp và chuyển thành cơ chế thí điểm hoặc từ chối đề xuất đó lại không rõ ràng. Vì vậy, có một số quan ngại về tính công bằng giữa các nhóm doanh nghiệp, đặc biệt với các doanh nghiệp nhỏ và doanh nghiệp khởi nghiệp;
- *Thứ ba*, cơ chế thí điểm không thực sự “miễn trừ” quy định của pháp luật. Ý tưởng của việc xây dựng Sandbox là cho phép doanh nghiệp được miễn thực hiện những nghĩa vụ nhất định. Nhìn vào các cơ chế thí điểm đã có, dường như các cơ chế này đang cố tạo ra không gian bổ sung bên cạnh các quy định sẵn có, thay vì “phá bỏ” các quy định này.

Các hạn chế này đã cản trở cơ chế thí điểm trở thành một Sandbox, và do đó khó có khả năng nhân rộng đáp ứng mục tiêu hỗ trợ đổi mới sáng tạo. Vì vậy, việc xây dựng một cơ chế Sandbox theo đúng nghĩa là rất cần thiết.

<sup>67</sup> Chẳng hạn, Đề án 24 được ban hành xuất phát từ Đề xuất của Grab (theo Công văn số 8077/BGTVT-VT ngày 21/7/2017, truy cập tại <https://dichvucong.gov.vn/p/phananhkienghi/pakn-detail.html?id=34137>).

## 2 SANDBOX KHÔNG PHẢI LÀ CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH DUY NHẤT

Trước khi bàn về các thách thức của việc thiết kế cơ chế thử nghiệm, có lẽ cần đề cập một chút đến Sandbox và chính sách đổi mới sáng tạo. Cơ chế thử nghiệm được coi là công cụ hữu ích để thúc đẩy đổi mới sáng tạo, thông qua việc cho phép cơ quan quản lý được quan sát sản phẩm, dịch vụ mới trong môi trường thực được giới hạn. Dù vậy, cơ chế thử nghiệm không phải là công cụ cho mọi vấn đề phát sinh từ công nghệ.

Cần thấy rằng, các sản phẩm, dịch vụ mới ứng dụng công nghệ không phải lúc nào cũng vi phạm các quy định pháp luật, hay bị cấm bởi pháp luật. Đôi khi chỉ là do tính mới nên luật pháp chưa có quy định phù hợp nhằm định dạng sản phẩm, dịch vụ đó.

Điều 33 Hiến pháp 2013 đã quy định rằng doanh nghiệp có quyền tự do kinh doanh được làm những gì pháp luật không cấm. Dù vậy, nhiều trường hợp doanh nghiệp muốn hoạt động kinh doanh nhưng lại gặp một số vướng mắc, chẳng hạn:

- Nhiều sản phẩm, dịch vụ công nghệ thông tin thực hiện chuyển đổi số trong các lĩnh vực truyền thống gặp không ít khó khăn trong việc thực hiện các thủ tục hành chính liên quan để triển khai hoạt động kinh doanh trong thực tế. Tuy nhiên, doanh nghiệp lại không tìm được sự trợ giúp, giải đáp phù hợp và thích đáng từ phía cơ quan nhà nước, và xuất hiện tình trạng không cơ quan nhà nước nào nhận trách nhiệm xử lý vấn đề đó;
- Một số sản phẩm, dịch vụ công nghệ thông tin mới, chưa có quy định pháp luật cụ thể, điều chỉnh đích danh, tuy nhiên vẫn có thể áp dụng các quy định pháp luật liên quan để áp dụng mà không tạo ra rủi ro lớn đến khách hàng và thị trường. Với trường hợp này, các doanh nghiệp sở hữu sản phẩm, dịch vụ này cũng có mong mỏi được công nhận tính hợp pháp của mô hình kinh doanh từ phía cơ quan nhà nước nhằm yên tâm kinh doanh, thuận lợi hơn trong quá trình gọi vốn và có cơ sở trong quá trình làm việc với các cơ quan quản lý nhà nước khác.

Điều mà doanh nghiệp cần trong trường hợp này là một đầu mối hỗ trợ, cung cấp những giải đáp về pháp lý chính thức cho doanh nghiệp. Việc này sẽ giúp doanh nghiệp nhanh chóng triển khai hoạt động, yên tâm kinh doanh và thuận lợi trong việc gọi vốn.



## HỘP 6

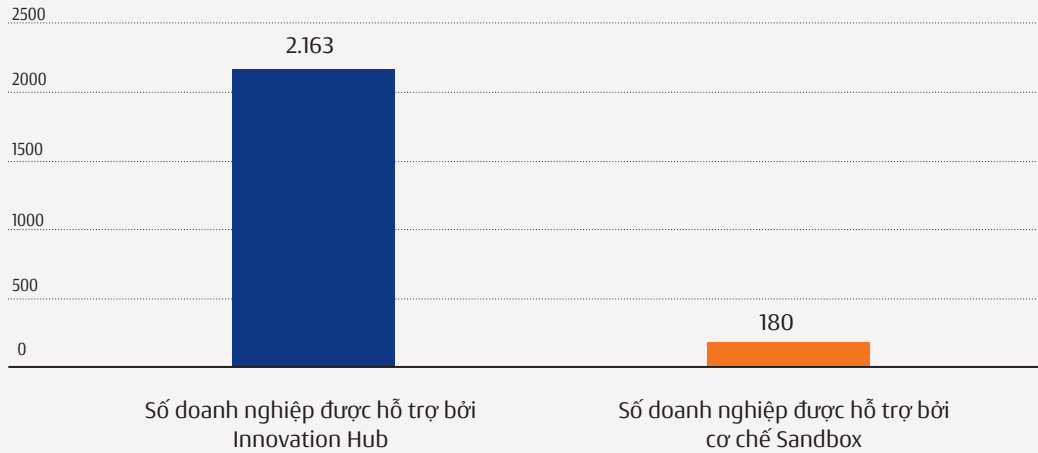
### Mô hình Trung tâm đổi mới (Innovation Hub)

Trung tâm đổi mới (Innovation Hub) là đầu mối liên hệ trong việc cung cấp các hỗ trợ, tư vấn và hướng dẫn cho các doanh nghiệp, dù đã được pháp luật điều chỉnh hoặc chưa điều chỉnh, nhằm giúp các doanh nghiệp này có thể nắm bắt được các quy định pháp luật, chính sách. Hình thức này không bao gồm việc thử nghiệm sản phẩm hoặc dịch vụ.

Cơ chế này có nhiều đặc tính như tiết kiệm chi phí (của cả cơ quan quản lý và doanh nghiệp), dễ dàng để áp dụng; không cần đầu tư nhiều thời gian và chi phí. Theo một nghiên cứu được thực hiện bởi Ngân hàng Thế giới và Trung tâm Tài chính thay thế Cambridge vào năm 2019, trong số các phản hồi, số lượng doanh nghiệp được hỗ trợ thông qua Innovation Hub nhiều hơn 12 lần so với trong cơ chế Sandbox.

Hình  
7

Số doanh nghiệp được hỗ trợ bởi Innovation Hub và Sandbox



Nguồn: Ngân hàng Thế giới và Trung tâm Tài chính thay thế Cambridge (Cambridge Centre for Alternative Finance), *Regulating Alternative Finance: Results from a Global Regulator Survey*.

Một ví dụ khác là trường hợp Cơ quan quản lý Tiền tệ Singapore (MAS) đã cung cấp những hướng dẫn pháp lý cho gần 140 công ty có liên quan đến cơ chế Sandbox của MAS. 75% số đơn mà MAS nhận được, sau đó đã rút đơn hoặc được cho phép hoạt động mà không cần cơ chế Sandbox<sup>68</sup>.

68 Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Global Experiences from Regulatory sandboxes.

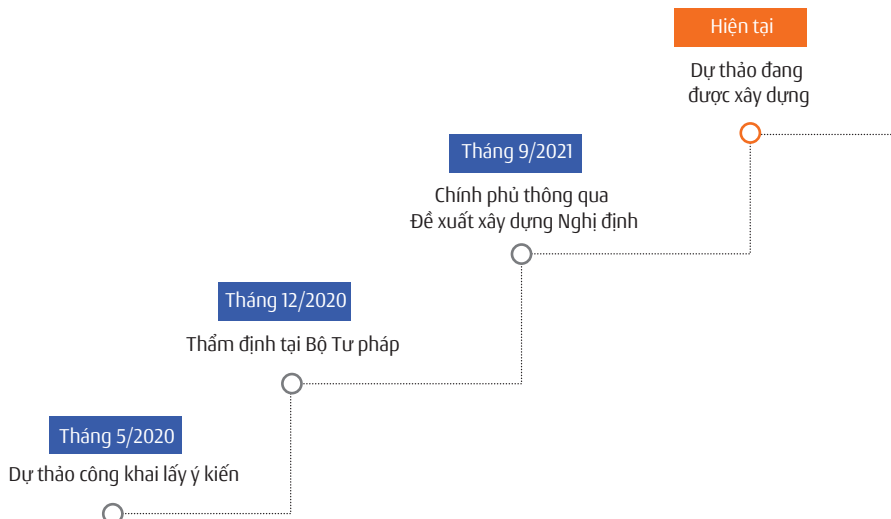
### 3 BAO GIỜ CÓ SANDBOX?

Vấn đề đầu tiên và có lẽ quan trọng nhất lúc này với các doanh nghiệp là khi nào cơ chế thử nghiệm được ban hành. Cho đến thời điểm hiện tại, Việt Nam chưa có bất kỳ cơ chế thử nghiệm (theo đúng nghĩa) được ban hành. Điều này gây ra không ít khó khăn cho doanh nghiệp, như:

- *Thứ nhất*, tốn cực kỳ nhiều thời gian và chi phí. Một số doanh nghiệp cho biết phải thay đổi cách thức vận hành mô hình kinh doanh để có thể triển khai sản phẩm, dịch vụ, chẳng hạn, thay vì có thể tự mình triển khai, doanh nghiệp phải thông qua một hoặc nhiều đơn vị khác đã có trên thị trường. Việc này thường vô cùng tốn chi phí, mất thời gian, làm chậm quá trình mở rộng ra thị trường;
- *Thứ hai*, sao nhãng khỏi công việc chính. Thay vì có thể tập trung sức lực vào cải thiện sản phẩm, mô hình kinh doanh, doanh nghiệp lại mất nhiều thời gian với các vấn đề pháp lý chi để đưa sản phẩm ra thị trường;
- *Thứ ba*, thiếu hấp dẫn với các nhà đầu tư. Nhiều doanh nghiệp cho biết các vướng mắc pháp lý cản trở việc triển khai và mở rộng sản phẩm, khả năng tăng trưởng của doanh nghiệp. Hình ảnh của doanh nghiệp trong mắt các nhà đầu tư có thể bị ảnh hưởng và gặp khó khăn trong việc kêu gọi vốn cho các vòng sau.

Hình  
8

#### Các mốc thời gian soạn thảo Nghị định về Sandbox cho Fintech





## 4 LOẠI VĂN BẢN PHÁP LUẬT BAN HÀNH SANDBOX

Nếu đã xác định xây dựng cơ chế thử nghiệm, câu hỏi tiếp theo là ban hành cơ chế Sandbox bằng loại văn bản pháp luật nào?

Xem xét các cơ chế thí điểm đã được ban hành, cũng như các đề xuất xây dựng hiện nay, có thể thấy sự đa dạng của loại văn bản pháp luật, từ văn bản hành chính đến văn bản quy phạm pháp luật:

- Quyết định của Bộ trưởng: Đề án 24 (được ban hành dưới sự cho phép bằng văn bản về chủ trương của Thủ tướng);
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ: Cơ chế thí điểm cho Mobile Money;
- Nghị định của Chính phủ: Đề xuất Sandbox cho Fintech trong lĩnh vực ngân hàng;
- Luật: Đề xuất Sandbox cho sản phẩm, dịch vụ trí tuệ nhân tạo; sản phẩm, dịch vụ công nghệ số mới trong Luật Công nghiệp công nghệ số.

Một xu hướng đáng chú ý là sự khác nhau trong việc quy định cơ chế thử nghiệm tại các Dự thảo Luật đang được soạn thảo, đệ trình. Một số Dự luật không hề đề cập hoặc dự liệu việc thiết lập một cơ chế Sandbox. Chẳng hạn, Dự thảo Luật Giao thông đường bộ<sup>69</sup> không có quy định liên quan đến cơ chế thử nghiệm xe không người lái, trong khi một số doanh nghiệp đã tiến hành thử nghiệm nội bộ công nghệ này. Hay Đề xuất xây dựng Luật Kinh doanh Bất động sản, Luật Nhà ở (sửa đổi)<sup>70</sup> cũng không đề cập gì vấn đề ứng dụng công nghệ trong lĩnh vực nhà ở, bất động sản (PropTech) và cơ chế, chính sách cho hoạt động này. Trong khi đó, Dự luật khác đã tiếp cận bước đầu khi quy định cho phép xây dựng cơ chế Sandbox và giao Chính phủ quy định chi tiết.

<sup>69</sup> Dự thảo 1, phiên bản tháng 4 năm 2020.

<sup>70</sup> Dự thảo phiên bản tháng 9 năm 2021.

## HỘP 7

### Đề xuất xây dựng Sandbox trong một số dự thảo Luật

#### *Đề xuất xây dựng Luật Công nghiệp công nghệ số*

Điều: Thử nghiệm sản phẩm, dịch vụ công nghệ số mới

- 1 Quy định cơ quan đầu mối, cơ chế điều phối, tổ chức xử lý các đề xuất về nghiên cứu phát triển, triển khai sản phẩm, dịch vụ công nghệ số mới (cấp phép/cho phép thử nghiệm/thí điểm hoặc các trường hợp ngoại lệ...).
- 2 Quy định trách nhiệm, thẩm quyền của các bên liên quan trong nghiên cứu phát triển, triển khai sản phẩm, dịch vụ công nghệ số mới.
- ...
- 4 Chính phủ quy định chi tiết điều này.

Điều: Cơ chế quản lý sản phẩm trí tuệ nhân tạo  
(Điều này quy định về việc các sản phẩm, dịch vụ trí tuệ nhân tạo khi đưa ra thị trường cần được đánh giá để tạo niềm tin, bảo đảm kiểm soát những rủi ro và các tác động tiêu cực)

- 1 Khái niệm sản phẩm trí tuệ nhân tạo.
- 2 Quy định về quản lý, đánh giá, thử nghiệm.
- 3 Yêu cầu đối với sản phẩm trí tuệ nhân tạo (công nghệ, kỹ thuật, tính năng; tác động về kinh tế xã hội; cách thức đánh giá; môi trường thử nghiệm; bộ dữ liệu mẫu...).
- 4 Cung cấp, sử dụng sản phẩm trí tuệ nhân tạo.

#### *Dự thảo Luật Kinh doanh bảo hiểm (sửa đổi)*

Điều 121. Ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kinh doanh bảo hiểm

- 3 Giao Chính phủ quy định những vấn đề mới phát sinh liên quan đến ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động kinh doanh bảo hiểm ngoài quy định của Luật này và luật có liên quan (Sandbox).

Có thể thấy, chưa có một chuẩn chung, một “mô-típ” cụ thể cho việc ban hành một khung khổ thử nghiệm pháp lý. Việc ban hành Sandbox đang phụ thuộc vào trường hợp, cách tiếp cận và quan điểm của từng cơ quan soạn thảo.

Việc lựa chọn loại văn bản có thể cân nhắc thêm hai yếu tố sau:

- *Tốc độ soạn thảo và ban hành*

Việc lựa chọn loại văn bản pháp lý sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến tốc độ ban hành cơ chế sandbox. Theo ý kiến của doanh nghiệp, cơ chế thử nghiệm vốn đã là một vấn đề phức tạp, do vậy, nên được ban hành riêng trong một văn bản pháp luật. Việc đưa quy định này vào trong một văn bản đồ sộ có thể ảnh hưởng đến thời gian ra đời của cơ chế thử nghiệm.

- *Sự tham gia rộng rãi của các đối tượng tác động*

Việc cho phép một cơ chế thử nghiệm chắc chắn sẽ tác động lớn đến tất cả các doanh nghiệp có cùng mô hình kinh doanh tương tự, cũng như các doanh nghiệp tương lai muốn bước chân vào lĩnh vực này. Việc lấy ý kiến rộng rãi cũng như thời gian lấy ý kiến là rất cần thiết để đảm bảo tính hợp lý và khả thi của các quy định. Vì vậy, việc lựa chọn loại văn bản ban hành cũng đóng một phần rất quan trọng trong việc quyết định cách thức, phương thức, và chất lượng lấy ý kiến liên quan đến dự thảo.

# 5 TIẾP CẬN ĐA NGÀNH HAY ĐƠN NGÀNH?

## NGÀNH TÀI CHÍNH – NGÂN HÀNG

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hiện đang soạn thảo cơ chế thử nghiệm Fintech trong lĩnh vực ngân hàng. Phạm vi cơ chế được xác định nằm trong lĩnh vực ngân hàng.

Theo ý kiến của các doanh nghiệp, phạm vi thử nghiệm chỉ áp dụng cho ngành ngân hàng có thể bó hẹp phạm vi hoạt động của doanh nghiệp. Để đáp ứng nhu cầu tài chính đa dạng của người dùng, nhiều doanh nghiệp đã phát triển một loạt các sản phẩm, dịch vụ trong liên ngành tài chính – ngân hàng như bảo hiểm, chứng khoán, trái phiếu, chứng chỉ quỹ... thậm chí là quản lý tài sản, mua chung bất động sản... Khi đó, có nguy cơ nhiều dịch vụ mới vẫn thuộc lĩnh vực công nghệ tài chính nhưng không được tiến hành thử nghiệm, hoặc có thể phải thử nghiệm theo một cơ chế khác. Cách tiếp cận như vậy gây lãng phí thời gian, công sức của doanh nghiệp và tạo ra nguy cơ chồng lấn, không đồng nhất về cơ chế quản lý hoạt động thử nghiệm.

## SANDBOX CHO MỌI LĨNH VỰC

Các sản phẩm, dịch vụ mới xuất hiện trong rất nhiều lĩnh vực, từ công nghệ thông tin đến các ngành truyền thống như giáo dục, y tế, giao thông vận tải, bất động sản... Có thể nói, mọi lĩnh vực của đời sống đều có sự tham gia của công nghệ. Liệu có cần thiết thiết lập một cơ chế thử nghiệm chung cho tất cả các lĩnh vực hay không?

Có thể hình dung, cơ chế này sẽ cho phép mọi mô hình kinh doanh, sản phẩm, dịch vụ mới, dù thuộc lĩnh vực nào, đều có thể đăng ký tham gia thử nghiệm. Cơ chế này sẽ xác lập một trình tự, thủ tục rõ ràng về quy trình nhận và trả lời với đề xuất thử nghiệm từ phía doanh nghiệp. Khi đó, cơ quan quản lý nhà nước không thể không trả lời hoặc lấy lý do không có cơ sở pháp lý để từ chối yêu cầu thiết lập môi trường thử nghiệm của doanh nghiệp. Đương nhiên, văn bản này không loại trừ việc ban hành cơ chế riêng cho từng lĩnh vực, vì mỗi lĩnh vực có những đặc thù cần được thiết kế cơ chế Sandbox riêng. Tuy nhiên, trong những lĩnh vực chưa có quy định, việc này sẽ cho phép doanh nghiệp có thể nộp đề án xin phép thử nghiệm luôn mà không cần mất thêm một khoảng thời gian khá lớn để thiết lập khung pháp lý nữa.



## HỘP 8

### Kinh nghiệm thiết lập Sandbox của Nhật Bản

Tháng 6/2018, Nhật Bản ban hành Đạo luật về các biện pháp đặc biệt để nâng cao năng suất (Act on Special Measures for Productivity Improvement Enforced). Theo đó, Chính phủ Nhật Bản sẽ cung cấp một không gian pháp lý thử nghiệm giành cho tất cả các loại hình đổi mới và các công nghệ có tính đột phá thay vì chỉ giới hạn trong một lĩnh vực cụ thể như tài chính hoặc xe tự lái. Các doanh nhân, bao gồm cả doanh nhân nước ngoài, được phép nộp đơn xin tiến hành các hoạt động thử nghiệm trong không gian này để có thể thử nghiệm khả năng ứng dụng các công nghệ tiên tiến như AI, IoT hoặc Blockchains cho doanh nghiệp trong tương lai, đặc biệt là khi họ không thể khởi sự kinh doanh ngay theo các quy định pháp luật hiện hành của Nhật Bản. Các cơ quan quản lý có thể tích lũy kỹ năng chuyên môn và kiến thức vận hành liên quan đến các công nghệ đột phá và mô hình kinh doanh sáng tạo, điều này sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn cho quá trình thảo luận để xây dựng và cải cách các quy tắc pháp luật dựa trên các dữ liệu được thu thập thông qua các thử nghiệm trong khuôn khổ Regulatory Sandbox.

*Nguồn: Viện Khoa học pháp lý, Đặc san thông tin khoa học pháp lý “Xây dựng các không gian pháp lý thử nghiệm trong bối cảnh cách mạng công nghiệp lần thứ tư trên thế giới và Việt Nam”.*



## 6 MỤC TIÊU CỦA CƠ CHẾ THỬ NGHIỆM

Vấn đề tiếp theo là xác định mục tiêu của cơ chế thử nghiệm, hay nói cách khác, cơ quan quản lý muốn đạt được gì sau quá trình thử nghiệm. Việc xác định mục tiêu của cơ chế thử nghiệm cần căn cứ trên nhu cầu thực tế của doanh nghiệp, mà chủ yếu thuộc một trong hai trường hợp sau đây:

*Trường hợp 1* – Thử nghiệm sản phẩm, dịch vụ: Doanh nghiệp có sản phẩm, dịch vụ mới và chưa được thử nghiệm trên thị trường. Trong trường hợp này, doanh nghiệp có mong muốn được thử nghiệm sản phẩm của mình trên môi trường thực tế để đánh giá chất lượng và phản ứng của thị trường với sản phẩm này.

*Trường hợp 2* – Thử nghiệm chính sách: Sản phẩm, dịch vụ của doanh nghiệp gặp vướng mắc về pháp luật, gồm: (i) bị cấm hoặc không được cho phép; hoặc (ii) không có cơ chế pháp lý rõ ràng. Các sản phẩm, dịch vụ này không cần được kiểm thử lại, vì đó là mô hình đã xuất hiện nhiều nước trên thế giới, được thâm nhập vào Việt Nam thông qua các công ty đa quốc gia hoặc được doanh nghiệp Việt học hỏi phát triển mô hình. Khi đó, cơ chế phù hợp lại là cơ chế thử nghiệm tập trung vào chính sách, nhằm đánh giá sự phù hợp của các biện pháp quản lý.

### HỘP 9

#### Các cơ chế thử nghiệm phân theo mục tiêu

Theo Nghiên cứu Global Experiences from Regulatory Sandboxes của Ngân hàng Thế giới, có 4 loại cơ chế thử nghiệm gồm:

- Cơ chế thử nghiệm tập trung vào chính sách: mục tiêu của cơ quan quản lý là đánh giá được các quy định hoặc chính sách cụ thể;
- Cơ chế thử nghiệm tập trung vào sản phẩm hoặc đổi mới sáng tạo: cơ chế này khuyến khích đổi mới sáng tạo bằng cách giảm chi phí gia nhập thị trường, cho phép các công ty kiểm tra khả năng tồn tại trên thị trường của mô hình kinh doanh mới;
- Cơ chế thử nghiệm chuyên đề: tập trung vào một chủ đề đã được xác định với mục tiêu thúc đẩy việc áp dụng một chính sách hoặc đổi mới sáng tạo cụ thể hoặc hỗ trợ phát triển một phần ngành cụ thể;
- Cơ chế thử nghiệm xuyên biên giới: hỗ trợ hoạt động và di chuyển xuyên biên giới của các công ty với mục tiêu hài hòa hóa quy định xuyên biên giới và tăng khả năng mở rộng quy mô cho các công ty ra khu vực hoặc toàn cầu.

Một cơ chế thử nghiệm có thể bao gồm nhiều loại trên.



Việc xác định đúng mục tiêu sẽ giúp cơ quan quản lý thiết lập các mô hình Sandbox phù hợp thông qua thiết kế các tiêu chí xét duyệt tham gia. Theo ý kiến của doanh nghiệp, trong khi tiêu chí với trường hợp 1 đề cao tính mới và sáng tạo của sản phẩm, dịch vụ; trường hợp 2 lại cần chú trọng đến tính an toàn và các biện pháp quản lý rủi ro.

Xem xét dự thảo Nghị định về cơ chế Sandbox cho Fintech. Hai trong những tiêu chí xét duyệt là:

- i Giải pháp Fintech sáng tạo lần đầu tiên được áp dụng tại Việt Nam hoặc giải pháp fintech được ứng dụng cho dịch vụ mới, có tính sáng tạo cao, góp phần đem lại lợi ích cho người sử dụng dịch vụ tại Việt Nam;
- ii Giải pháp có tính khả thi và tính thương mại cao, có kế hoạch cung ứng ra thị trường cụ thể sau khi hoàn thành quá trình thử nghiệm.

Có lẽ dự thảo đang thiết kế cơ chế này cho các trường hợp thứ nhất. Một số doanh nghiệp lại cho rằng các yêu cầu về tính mới và sáng tạo là chưa phù hợp. Lý do là vì một số lĩnh vực thử nghiệm đã được nhiều doanh nghiệp tham gia cung cấp thực tế trên thị trường, với các giải pháp khá tương đồng nhau, chẳng hạn như lĩnh vực cho vay ngang hàng hiện có khoảng 100 công ty<sup>71</sup>. Như vậy, có vẻ như cơ chế Sandbox cho lĩnh vực này cần đồng thời đáp ứng được cả hai nhu cầu thử nghiệm nêu trên.

<sup>71</sup> <https://vietnamfinance.vn/co-hoi-hang-ngan-ty-dong-tu-thi-truong-cho-vay-ngang-hang-20180504224248213.htm>.



## KHÔNG GIAN VÀ THỜI GIAN THỬ NGHIỆM – TRƯỜNG HỢP CỦA GRAB

Đặc trưng của cơ chế thử nghiệm là giới hạn về mặt quy mô thử nghiệm. Giới hạn quy mô có thể bao gồm: không gian, thời gian, số lượng người sử dụng... Việc giới hạn là cần thiết để đảm bảo việc thử nghiệm được kiểm soát chặt chẽ và nếu có vấn đề xảy ra cũng không gây ảnh hưởng lớn lên cả hệ thống. Cần lưu ý rằng tham gia vào cơ chế thử nghiệm, trong nhiều trường hợp, là cơ hội để doanh nghiệp tiếp cận và giáo dục thị trường về sản phẩm, dịch vụ của mình, đặc biệt với các mô hình kinh doanh đã được triển khai ở các quốc gia khác trước khi vào Việt Nam. Một số quan ngại rằng việc này có thể tạo ra ưu thế thị trường cho một vài doanh nghiệp, gây bất bình đẳng trong kinh doanh.

Lấy trường hợp của Grab làm ví dụ. Đề án 24 cho phép thí điểm tại 5 tỉnh, thành phố gồm: Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Khánh Hòa, Quảng Ninh, như vậy bao gồm cả hai đầu cầu kinh tế lớn nhất cả nước. Việc thí điểm được thực hiện trên thực tế tại 4/5 tỉnh thành (trừ Đà Nẵng). Kết quả, số lượng phương tiện tham gia thí điểm Grab lên tới hơn 34.700 xe, gấp hơn 105 lần so với tổng số lượng phương tiện tham gia thí điểm lúc đầu.<sup>72</sup> Việc được cấp phép chính thức trước các đối thủ khác cũng góp phần giúp ứng dụng này chiếm lĩnh thị trường gọi xe trực tuyến Việt Nam, bỏ xa các đối thủ khác cùng lĩnh vực.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> <https://dantri.com.vn/kinh-doanh/2-nam-thi-diem-mo-hinh-grab-uber-luong-xe-da-tang-hon-120-lan-20180516103125648.htm>.

<sup>73</sup> <https://zingnews.vn/grab-nam-70-thi-phan-co-hoi-nao-cho-go-viet-va-be-post992435.html>.

Do vậy, cơ quan quản lý cần quan tâm khi xác định giới hạn về quy mô thử nghiệm cho từng trường hợp, lưu ý đến bối cảnh thị trường kinh tế số Việt Nam phát triển không đồng đều và tập trung cao vào hai thành phố lớn của đất nước.

## HỘP 10

### Thị trường kinh tế số tại Việt Nam

Theo Báo cáo Chỉ số Thương mại điện tử Việt Nam 2021 của Hiệp hội Thương mại điện tử Việt Nam (VECOM), thị trường kinh tế số của Việt Nam chủ yếu tập trung ở Tp. Hồ Chí Minh và Hà Nội mà chưa phát triển ra các tỉnh thành khác. Khoảng cách trong lĩnh vực Thương mại điện tử giữa hai thành phố này và 61 địa phương còn lại gần như không có thay đổi trong cả giai đoạn 2016 - 2020.

- Chỉ số Thương mại điện tử<sup>74</sup> của Tp. Hồ Chí Minh là 67,6 điểm, Hà Nội là 55,7 điểm. Điểm số của hai địa phương này có khoảng cách rất lớn với địa phương đứng thứ 3 (Đà Nẵng - 19,0 điểm). Điểm trung bình của cả nước là 8,5 điểm, cho thấy khoảng cách giữa hai thành phố này với phần còn lại là rất lớn;
- Dịch vụ chuyển phát hàng hoá bán lẻ trực tuyến: tỷ lệ bưu gửi của Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh chiếm khoảng 60% tổng bưu gửi của toàn thị trường;
- Tên miền: số lượng tên miền của Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh chiếm 72% số tên miền của cả nước.

## THAM GIA HAY KHÔNG? – SỐ LƯỢNG DOANH NGHIỆP THAM GIA THỬ NGHIỆM

Cơ chế thử nghiệm thường giới hạn việc tham gia của các doanh nghiệp bằng cách ấn định số lượng tham gia. Từ góc nhìn của cơ quan quản lý, nguồn lực quản lý là yếu tố không cho phép quá nhiều doanh nghiệp cùng mô hình kinh doanh tham gia.

Ở chiều ngược lại, một số doanh nghiệp cho rằng việc giới hạn số lượng tham gia sẽ dẫn đến sự bất bình đẳng giữa doanh nghiệp được tham gia và doanh nghiệp không được tham gia. Để dễ hình dung, có thể so sánh doanh nghiệp được tham gia như một học sinh được nhận vào một trường học danh tiếng, mà ở đây là danh tiếng từ Nhà nước. Danh tiếng này có thể đóng vai trò quan trọng giúp doanh nghiệp sáng giá hơn trong mắt các nhà đầu tư hoặc dễ dàng được tin dùng hơn bởi người sử dụng. Việc này vô tình có thể tạo ra “người thắng” và “kẻ thua”.

Trong trường hợp giới hạn số lượng, có thể xuất hiện “cuộc đua” dành cơ hội tham gia Sandbox giữa các doanh nghiệp cùng ngành. Khi đó, các quy định của cơ chế Sandbox cần được thiết kế một cách minh bạch, rõ ràng, nhằm đảm bảo sự công bằng giữa các doanh nghiệp và hạn chế nguy cơ tiêu cực có thể xảy ra.

<sup>74</sup> Chỉ số Thương mại điện tử được tính toán với 3 trụ cột: (i) nguồn nhân lực và hạ tầng thông tin; (ii) giao dịch Thương mại điện tử giữa doanh nghiệp với người tiêu dùng (B2C); (iii) giao dịch Thương mại điện tử giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp (B2B).

# 8 THẨM QUYỀN CẤP PHÉP VÀ QUẢN LÝ

Để tham gia vào cơ chế Sandbox, các doanh nghiệp cần trình đề án đăng ký tham gia và chịu sự quản lý, giám sát của các cơ quan nhà nước. Vì vậy, thẩm quyền cấp phép và quản lý cũng là vấn đề đáng lưu tâm.

*Thứ nhất*, Thủ tướng Chính phủ hay Bộ chuyên ngành sẽ thực hiện việc xét duyệt đề án đăng ký và cấp phép? Một số doanh nghiệp cho rằng, việc xem xét, phê duyệt đề án là hoạt động chuyên môn, do vậy nên thuộc thẩm quyền của Bộ chuyên ngành. Nếu thẩm quyền thuộc Thủ tướng, thời gian xét duyệt có nguy cơ bị kéo dài, ảnh hưởng đến tiến độ tham gia Sandbox và sự phát triển của doanh nghiệp.

*Thứ hai*, về thẩm quyền quản lý, giám sát, liệu cơ quan nào sẽ đứng ra làm đầu mối thực hiện hoạt động này? Quay lại câu chuyện của các doanh nghiệp Fintech đã trình bày ở trên, hoạt động công nghệ tài chính có thể trải dài trong thẩm quyền của nhiều đơn vị như bảo hiểm (Cục Quản lý, giám sát bảo hiểm – Bộ Tài chính), chứng khoán, chứng chỉ quỹ (Ủy ban Chứng khoán Nhà nước – Bộ Tài chính), thanh toán, tín dụng (Ngân hàng Nhà nước Việt Nam)... Các doanh nghiệp lo ngại rằng, nếu không có cơ chế phối hợp chung hiệu quả giữa các cơ quan quản lý, doanh nghiệp sẽ gặp rủi ro do cùng lúc chịu sự quản lý của nhiều cơ quan nhà nước.



9

## RỦI RO KHI KHÔNG BAN HÀNH KỊP THỜI VĂN BẢN PHÁP LUẬT

Cơ chế thử nghiệm chỉ cho phép các sản phẩm, dịch vụ mới được hoạt động với thời gian nhất định, trong một quy mô nhất định. Do vậy, sau cơ chế thử nghiệm, cơ quan quản lý sẽ cần đưa ra quyết định về phương án xử lý tiếp theo. Có ba phương án xử lý thường được sử dụng, bao gồm: dừng thử nghiệm, gia hạn thử nghiệm và hoàn thành thử nghiệm.

Phương án dừng thử nghiệm được áp dụng nếu có vấn đề nghiêm trọng như lỗi kỹ thuật không thể khắc phục hoặc các rủi ro ảnh hưởng đến khách hàng, hệ thống mà không thể ngăn chặn...

Phương án hoàn thành thử nghiệm được áp dụng nếu sản phẩm, dịch vụ trong quá trình thử nghiệm chứng minh được thiết kế quản lý rủi ro tốt, không gây ra tác động nghiêm trọng đến hệ thống và người tiêu dùng. Khi đó, doanh nghiệp sẽ được triển khai hoạt động kinh doanh rộng rãi trên thị trường.

Trong trường hợp này, cơ quan quản lý cũng cần xây dựng và ban hành được khung khổ pháp lý phù hợp với loại sản phẩm, dịch vụ mà các doanh nghiệp thử nghiệm đã triển khai. Rủi ro nằm ở chỗ cơ quan quản lý không kịp ban hành các văn bản pháp luật khi hết thời hạn thử nghiệm dự kiến. Có thể kể đến các nguyên nhân sau:

- Quy trình làm luật: cách thức thông thường (không theo trình tự, thủ tục rút gọn) thường tốn khá nhiều thời gian, ở mức 2-3 năm với văn bản cấp luật, 1-2 năm với văn bản cấp nghị định;
- Vướng trăn văn bản cao hơn: trong một số trường hợp, cần sửa đổi từ quy định cấp luật để giải quyết hết vướng mắc liên quan đến mô hình kinh doanh mới. Khi đó, thời gian ban hành sẽ lâu hơn rất nhiều do cơ quan soạn thảo hoặc chấp nhận phương án đề xuất sửa luật hoặc phải “co kéo” để vừa với quy định hiện hành;
- Tính chất phức tạp trong việc thiết lập các quy định dành cho mô hình kinh doanh mới: Việc soạn thảo Nghị định số 10/2020/NĐ-CP quy định về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô là một ví dụ. Dù được soạn thảo gần như cùng thời điểm với cơ chế thí điểm, Nghị định này mất bốn năm với 12 lần chỉnh sửa mới có thể được thông qua. Lúc này, thời hạn thí điểm ban đầu đã hết hạn hai năm.

Tình huống gia hạn cũng đặt ra hai vấn đề cần được làm rõ. Câu hỏi thứ nhất là liệu doanh nghiệp có thể bị yêu cầu tạm dừng hoạt động để chờ việc ban hành hay không. Câu hỏi thứ hai là nếu được thử nghiệm tiếp, doanh nghiệp vẫn tiếp tục quy mô như thử nghiệm ban đầu hay có được mở rộng quy mô không. Có ý kiến lo ngại rằng việc giữ nguyên quy mô thử nghiệm sẽ trở thành “chiếc áo chật”, ảnh hưởng đến quá trình phát triển của doanh nghiệp.

Hình  
10

## Quá trình soạn thảo gian nan của Nghị định số 10/2020/NĐ-CP

3/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Thành lập Ban soạn thảo và Tổ biên tập</li> </ul>
6/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo công khai lần đầu</li> </ul>
4/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo trình Chính phủ</li> <li>Việc áp dụng công nghệ chỉ được thực hiện với xe hợp đồng và xe du lịch</li> </ul>
02/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo lần thứ 4</li> <li>Xe hợp đồng phải có phù hiệu "Xe taxi", gắn hộp đèn "Taxi điện tử"</li> <li>Giữ nguyên khái niệm kinh doanh vận tải bằng xe ô tô là việc thực hiện các công đoạn của hoạt động vận tải, trong đó có trực tiếp điều hành phương tiện, lái xe; quyết định giá cước</li> </ul>
7/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo lần thứ 5</li> <li>Xe taxi qua ứng dụng công nghệ: gắn hộp đèn "Taxi điện tử"</li> <li>Xe hợp đồng qua ứng dụng công nghệ: phù hiệu "Xe hợp đồng"; niêm yết "Xe hợp đồng điện tử"</li> </ul>
4/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo lần thứ 8</li> <li>Xe hợp đồng qua ứng dụng công nghệ: dán "Xe hợp đồng", gắn hộp đèn "Xe hợp đồng"</li> <li>Xe taxi được sử dụng phần mềm tính tiền</li> </ul>
6/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo lần thứ 9</li> <li>Kinh doanh vận tải là việc thực hiện ít nhất một công đoạn chính của hoạt động vận tải (trực tiếp điều hành phương tiện, lái xe hoặc quyết định giá cước vận tải)</li> <li>Bảo lưu quan điểm gắn hộp đèn cho xe hợp đồng qua ứng dụng công nghệ</li> </ul>
8/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo lần thứ 10</li> <li>Bỏ quy định xe hợp đồng điện tử phải có hộp đèn</li> <li>Xe hợp đồng phải gắn phù hiệu "Xe hợp đồng"</li> </ul>
11/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dự thảo lần thứ 12</li> <li>Cho phép xe taxi được lựa chọn gắn hộp đèn hoặc dán "Xe taxi" trên kính</li> </ul>
01/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nghị định số 10/2020/NĐ-CP được ban hành thay thế Nghị định số 86/2014/NĐ-CP</li> </ul>

CHƯƠNG

01

CHƯƠNG

02

CHƯƠNG

03

CHƯƠNG

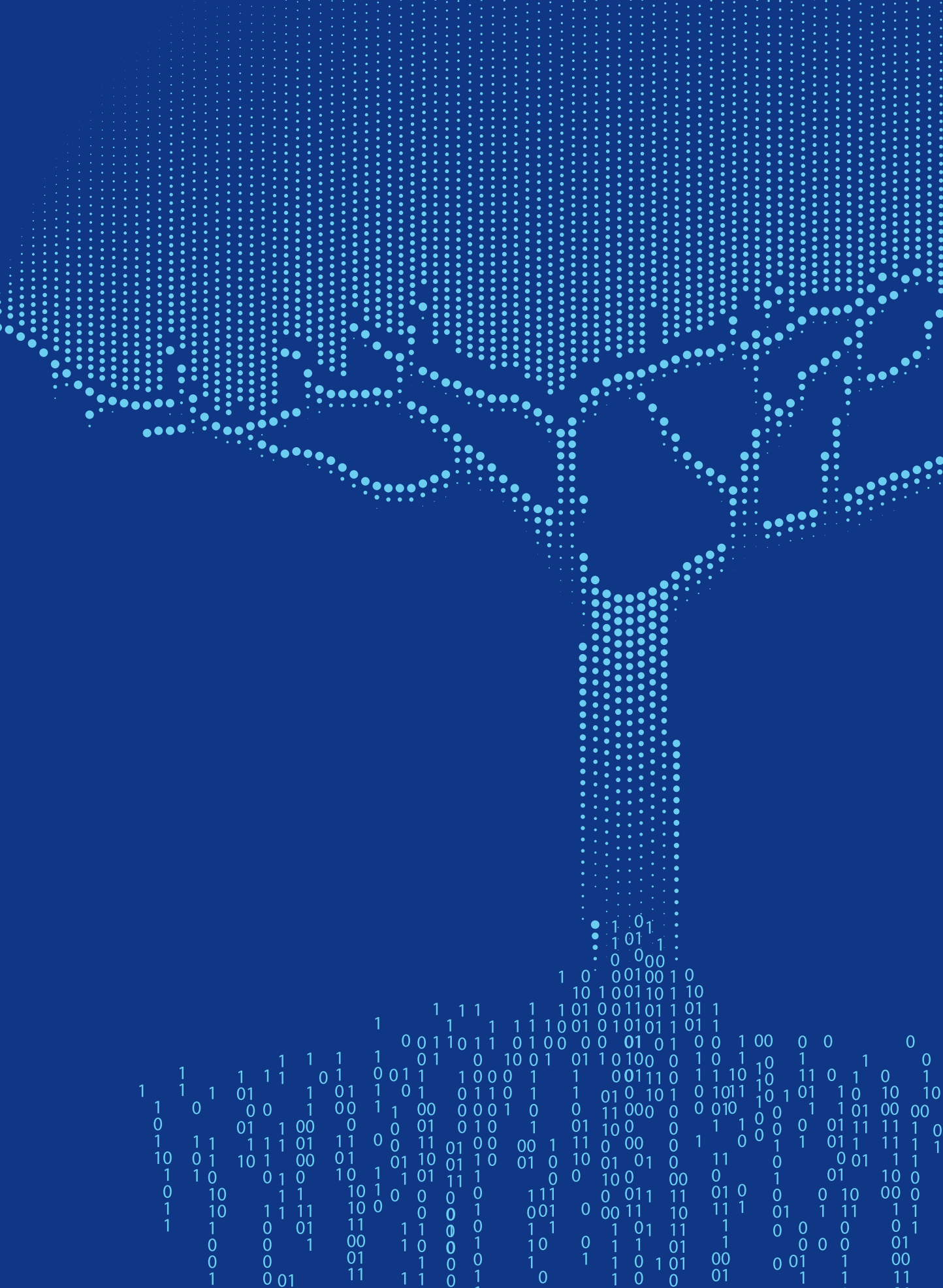
04

ĐIỂM LẠI PHÁP LUẬT

CHẤT LƯỢNG CỦA THÔNG TƯ CÔNG VẤN

KHÔNG GIAN THỬ NGHIỆM PHÁP LÝ SANDBOX

ĐÁNH GIÁ PHẢN HỒI CỦA CƠ QUAN SOẠN THẢO







## CHƯƠNG 4

# ĐÁNH GIÁ PHẢN HỒI CỦA CƠ QUAN SOẠN THẢO

Các văn bản quy phạm pháp luật  
được ban hành mà VCCI có góp ý 90

Đánh giá mức độ tiếp thu 95

---





Năm 2021, trong số các VBQPPL được ban hành có 58 VBQPPL mà VCCI đã góp ý, gồm 25 nghị định và 33 thông tư, cụ thể là các văn bản sau:



#### 25 NGHỊ ĐỊNH:

- 1 Nghị định số 01/2021/NĐ-CP ngày 04/01/2021 của Chính phủ về đăng ký doanh nghiệp;
- 2 Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/2/2021 của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển;
- 3 Nghị định số 12/2021/NĐ-CP ngày 24/02/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 89/2013/NĐ-CP ngày 06/8/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Giá về thẩm định giá;
- 4 Nghị định số 18/2021/NĐ-CP ngày 11/3/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 134/2016 /NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu;
- 5 Nghị định số 27/2021/NĐ-CP ngày 25/3/2021 của Chính phủ về quản lý giống cây trồng lâm nghiệp;
- 6 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư;
- 7 Nghị định số 35/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư;
- 8 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo;
- 9 Nghị định số 51/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ về quản lý khoáng sản tại các khu vực dự trữ khoáng sản quốc gia;
- 10 Nghị định số 52/2021/NĐ-CP ngày 19/4/2021 của Chính phủ về gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và tiền thuê đất trong năm 2021;
- 11 Nghị định số 54/2021/NĐ-CP ngày 21/5/2021 của Chính phủ quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường;



- 12 Nghị định số 58/2021/NĐ-CP ngày 10/6/2021 của Chính phủ quy định về hoạt động cung ứng dịch vụ thông tin tín dụng;
- 13 Nghị định số 69/2021/NĐ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ về cải tạo, xây dựng lại nhà chung cư;
- 14 Nghị định số 70/2021/NĐ-CP ngày 20/7/2021 của Chính phủ sửa đổi Nghị định 181/2013/NĐ-CP của Chính phủ về hướng dẫn Luật Quảng cáo;
- 15 Nghị định số 85/2021/NĐ-CP ngày 25/9/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 52/2013/NĐ-CP ngày 16/5/2013 của Chính phủ về thương mại điện tử;
- 16 Nghị định số 97/2021/NĐ-CP ngày 08/11/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 23/2018/NĐ-CP ngày 23/02/2018 của Chính phủ quy định về bảo hiểm cháy, nổ bắt buộc;
- 17 Nghị định số 101/2021/NĐ-CP ngày 15/11/2021 của Chính phủ Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 122/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ và Nghị định số 57/2020/NĐ-CP ngày 25/5/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 122/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016 của Chính phủ về Biểu thuế xuất khẩu, Biểu thuế nhập khẩu ưu đãi, Danh mục hàng hóa và mức thuế tuyệt đối, thuế hỗn hợp, thuế nhập khẩu ngoài hạn ngạch thuế quan và Nghị định số 125/2017/NĐ-CP ngày 16/11/2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 122/2016/NĐ-CP;
- 18 Nghị định số 102/2021/NĐ-CP ngày 16/11/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thuế, hóa đơn; hải quan; kinh doanh bảo hiểm, kinh doanh xổ số; quản lý, sử dụng tài sản công; thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; dự trữ quốc gia; kho bạc nhà nước; kế toán, kiểm toán độc lập;
- 19 Nghị định số 104/2021/NĐ-CP ngày 04/12/2021 của Chính phủ về gia hạn thời hạn nộp thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ô tô sản xuất hoặc lắp ráp trong nước;
- 20 Nghị định số 105/2021/NĐ-CP ngày 04/12/2021 của Chính phủ hướng dẫn Luật Phòng, chống ma túy;
- 21 Nghị định số 111/2021/NĐ-CP ngày 09/12/2021 của Chính phủ sửa đổi Nghị định 43/2017/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/4/2017 về nhãn hàng hóa;
- 22 Nghị định số 128/2021/NĐ-CP ngày 30/12/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực chứng khoán và thị trường chứng khoán;
- 23 Nghị định số 129/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch; thể thao; quyền tác giả, quyền liên quan; văn hóa và quảng cáo;
- 24 Nghị định số 136/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 27/2019/NĐ-CP ngày 13/3/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Đo đạc và bản đồ;
- 25 Nghị định số 139/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường thủy nội địa;



## 33 THÔNG TƯ

### Bộ Giao thông vận tải

- 1 Thông tư số 13/2021/TT-BGTVT ngày 26/7/2021 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải về sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 21/2018/TT-BGTVT ngày 27/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định về đăng ký phương tiện giao thông đường sắt, di chuyển của phương tiện giao thông đường sắt trong trường hợp đặc biệt;
- 2 Thông tư số 21/2021/TT-BGTVT ngày 26/9/2021 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định mức giá, khung giá một số dịch vụ chuyên ngành hàng không tại cảng hàng không, sân bay Việt Nam từ ngày 01/01/2021 đến hết ngày 31/12/2021;

### Bộ Khoa học và Công nghệ

- 3 Thông tư số 03/2021/TT-BKHCN ngày 11/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định quản lý Chương trình phát triển tài sản trí tuệ đến năm 2030;
- 4 Thông tư số 06/2021/TT-BKHCN ngày 18/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ hướng dẫn quản lý Chương trình đổi mới công nghệ quốc gia đến năm 2030;
- 5 Thông tư số 10/2021/TT-BKHCN ngày 17/11/2021 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định biện pháp thi hành một số điều của Nghị định số 13/2019/NĐ-CP ngày 01/02/2019 của Chính phủ về doanh nghiệp khoa học và công nghệ;

### Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

- 6 Thông tư số 10/2021/TT-BNNPTNT ngày 19/8/2021 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn nội dung đầu tư, hỗ trợ đầu tư thực hiện nhiệm vụ "Phát triển sản xuất giống" theo Quyết định số 703/QĐ-TTg ngày 28/5/2020 của Thủ tướng Chính phủ;

### Bộ Tài chính

- 7 Thông tư số 01/2021/TT-BTC ngày 07/01/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định cấp giấy phép kinh doanh karaoke, vũ trường;
- 8 Thông tư số 12/2021/TT-BTC ngày 08/02/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu, khai, nộp phí sử dụng kết cấu hạ tầng đường sắt;
- 9 Thông tư số 18/2021/TT-BTC ngày 11/3/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu, nộp phí thẩm định cấp giấy phép kinh doanh sản phẩm, dịch vụ mật mã dân sự, giấy chứng nhận hợp chuẩn sản phẩm mật mã dân sự, giấy chứng nhận hợp quy sản phẩm mật mã dân sự;
- 10 Thông tư số 23/2021/TT-BTC ngày 30/3/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn việc in, phát hành, quản lý và sử dụng tem điện tử rượu và tem điện tử thuốc lá;
- 11 Thông tư số 31/2021/TT-BTC ngày 17/5/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định về áp dụng quản lý rủi ro trong quản lý thuế;
- 12 Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh;



- 13 Thông tư số 43/2021/TT-BTC ngày 11/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung khoản 11 Điều 10 Thông tư số 219/2013/TT-BTC ngày 31/12/2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành Luật Thuế giá trị gia tăng và Nghị định số 209/2013/NĐ-CP ngày 18/12/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng;
- 14 Thông tư số 60/2021/TT-BTC ngày 21/7/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 38/2014/TT-BTC ngày 28/3/2014 hướng dẫn một số điều của Nghị định số 89/2013/NĐ-CP ngày 06/8/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật giá về thẩm định giá;
- 15 Thông tư số 67/2021/TT-BTC ngày 05/8/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí trong công tác an toàn thực phẩm;
- 16 Thông tư số 68/2021/TT-BTC ngày 06/8/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu một số khoản phí, lệ phí trong lĩnh vực thú y nhằm hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch COVID-19;
- 17 Thông tư số 78/2021/TT-BTC ngày 17/9/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Quản lý thuế ngày 13/6/2019, Nghị định số 123/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định về hóa đơn, chứng từ;
- 18 Thông tư số 80/2021/TT-BTC ngày 29/9/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn Luật Quản lý thuế và Nghị định số 126/2020/NĐ-CP hướng dẫn Luật Quản lý thuế;
- 19 Thông tư số 82/2021/TT-BTC ngày 30/9/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định về giám sát hải quan đối với hàng hóa nhập khẩu chuyển của khẩu trong trường hợp hàng hóa nhập khẩu ùn tắc hoặc có nguy cơ ùn tắc tại cảng biển nơi thực hiện giãn cách xã hội theo Chỉ thị số 16/CT-TTg ngày 31/3/2020 của Thủ tướng Chính phủ về thực hiện các biện pháp cấp bách phòng, chống dịch COVID-19;
- 20 Thông tư số 100/2021/TT-BTC ngày 15/11/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung Thông tư số 40/2021/TT-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính ngày 01/6/2021 hướng dẫn thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh;
- 21 Thông tư số 101/2021/TT-BTC ngày 17/11/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định giá dịch vụ trong lĩnh vực chứng khoán áp dụng tại Sở giao dịch chứng khoán và Tổng công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam;
- 22 Thông tư số 116/2021/TT-BTC ngày 22/12/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 287/2016/TT-BTC ngày 15/11/2016 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí trong lĩnh vực năng lượng nguyên tử;
- 23 Thông tư số 120/2021/TT-BTC ngày 24/12/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính quy định về mức thu một số khoản phí, lệ phí nhằm hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch COVID-19;

## Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch

- 24 Thông tư số 13/2021/TT-BVHTTDL ngày 30/11/2021 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch sửa đổi Thông tư số 06/2017/TT-BVHTTDL ngày 15/12/2017 của Bộ trưởng Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch quy định chi tiết một số điều của Luật Du lịch;



## Bộ Xây dựng

- 25 Thông tư số 07/2021/TT-BXD ngày 30/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số điều của Thông tư số 19/2016/TT-BXD ngày 30/6/2016 và Thông tư số 02/2016/TT-BXD ngày 15/02/2016 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng;
- 26 Thông tư số 09/2021/TT-BXD ngày 16/8/2021 của Bộ trưởng Bộ Xây dựng hướng dẫn thực hiện một số nội dung của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội và Nghị định số 49/2021/NĐ-CP ngày 01/4/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 100/2015/NĐ-CP ngày 20/10/2015 của Chính phủ về phát triển và quản lý nhà ở xã hội;

## Bộ Y tế

- 27 Thông tư số 25/2021/TT-BYT ngày 13/12/2021 của Bộ trưởng Bộ Y tế quy định về chế độ báo cáo thống kê lĩnh vực dược - mỹ phẩm;

## Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

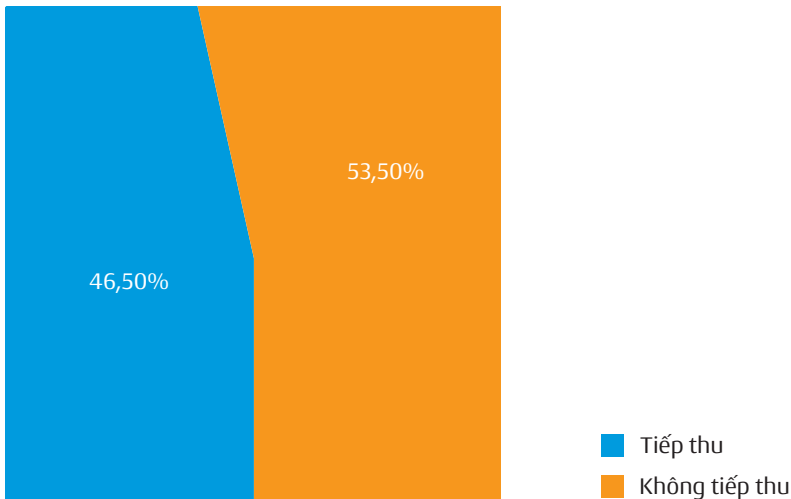
- 28 Thông tư số 04/2021/TT-NHNN ngày 05/4/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về tái cấp vốn đối với tổ chức tín dụng sau khi tổ chức tín dụng cho Tổng công ty Hàng không Việt Nam - CTCP vay và việc cơ cấu lại thời hạn trả nợ, giữ nguyên nhóm nợ, trích lập dự phòng rủi ro đối với khoản nợ của Tổng công ty Hàng không Việt Nam - CTCP do ảnh hưởng của đại dịch COVID-19;
- 29 Thông tư số 12/2021/TT-NHNN ngày 30/7/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về việc tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài mua, bán kỳ phiếu, tín phiếu, chứng chỉ tiền gửi, trái phiếu do tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài khác phát hành trong nước;
- 30 Thông tư số 15/2021/TT-NHNN ngày 30/9/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 16/2012/TT-NHNN ngày 25/5/2012 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam hướng dẫn một số điều của Nghị định số 24/2012/NĐ-CP ngày 03/4/2012 của Chính phủ về quản lý hoạt động kinh doanh vàng;
- 31 Thông tư số 17/2021/TT-NHNN ngày 16/11/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi Thông tư số 19/2016/TT-NHNN ngày 30/6/2016 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam về hoạt động thẻ ngân hàng;
- 32 Thông tư số 18/2021/TT-NHNN ngày 18/11/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về hoạt động tái chiết khấu công cụ chuyển nhượng giữa các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài;
- 33 Thông tư số 23/2021/TT-NHNN ngày 31/12/2021 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam sửa đổi Thông tư số 52/2018/TT-NHNN ngày 31/12/2018 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định xếp hạng tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

## 2 ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ TIẾP THU

Tổng cộng VCCI đã đưa ra 314 ý kiến góp ý với 58 VBQPPL đã thống kê ở trên, tương ứng với mỗi văn bản có 05 đề xuất, kiến nghị gửi tới cơ quan soạn thảo.

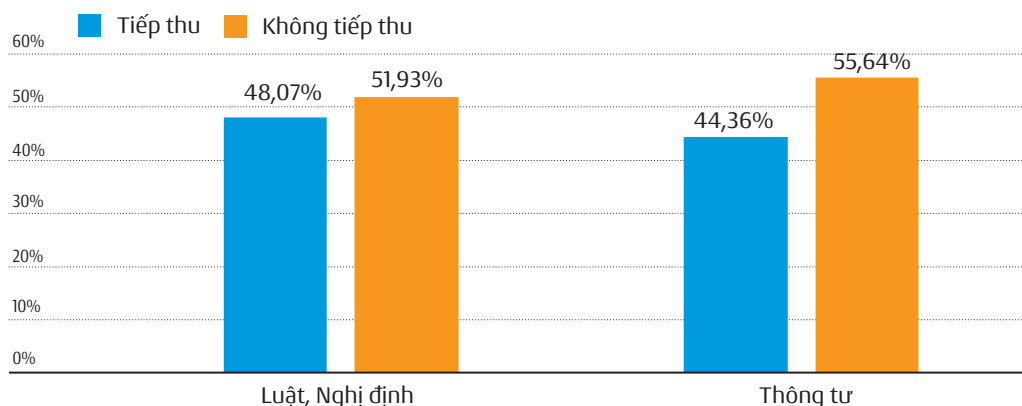
Tỷ lệ tiếp thu ý kiến góp ý của VCCI năm 2021 của Bộ, ngành là 46,5% (146/314 ý kiến). Tỷ lệ này thấp hơn so với năm 2020 (54,92%), tuy nhiên lại cao hơn so với tỷ lệ tiếp thu của năm 2019 (44,08%) và năm 2018 (42,51%).

Hình 11 Tỷ lệ tiếp thu các ý kiến của VCCI



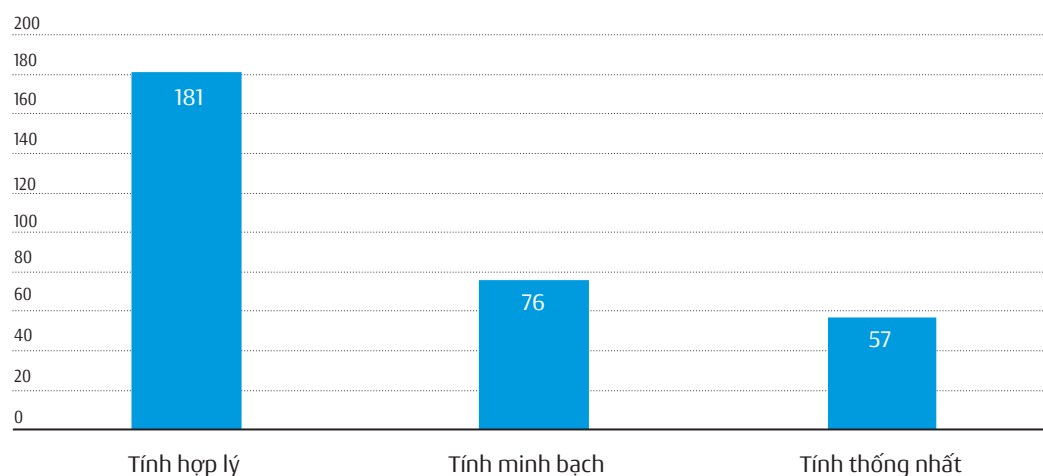
*Xét theo loại văn bản*, tỷ lệ tiếp thu đối với các góp ý trong các dự thảo văn bản ở cấp luật, nghị định cao hơn so với ở cấp thông tư.

Hình 12 Tỷ lệ tiếp thu theo loại văn bản



Các góp ý của VCCI thường tập trung vào các yếu tố về tính hợp lý, tính minh bạch và tính thống nhất của quy định. Các đề xuất liên quan đến tính hợp lý chiếm hơn một nửa tổng số góp ý, tiếp theo sau là các góp ý về tính minh bạch và tính thống nhất. Điều này cho thấy, các dự thảo VBQPPL về kinh doanh được soạn thảo trong năm qua, vẫn còn khá nhiều điểm chưa hợp lý, khả thi, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp.

Hình 13 Số lượng góp ý theo tiêu chí



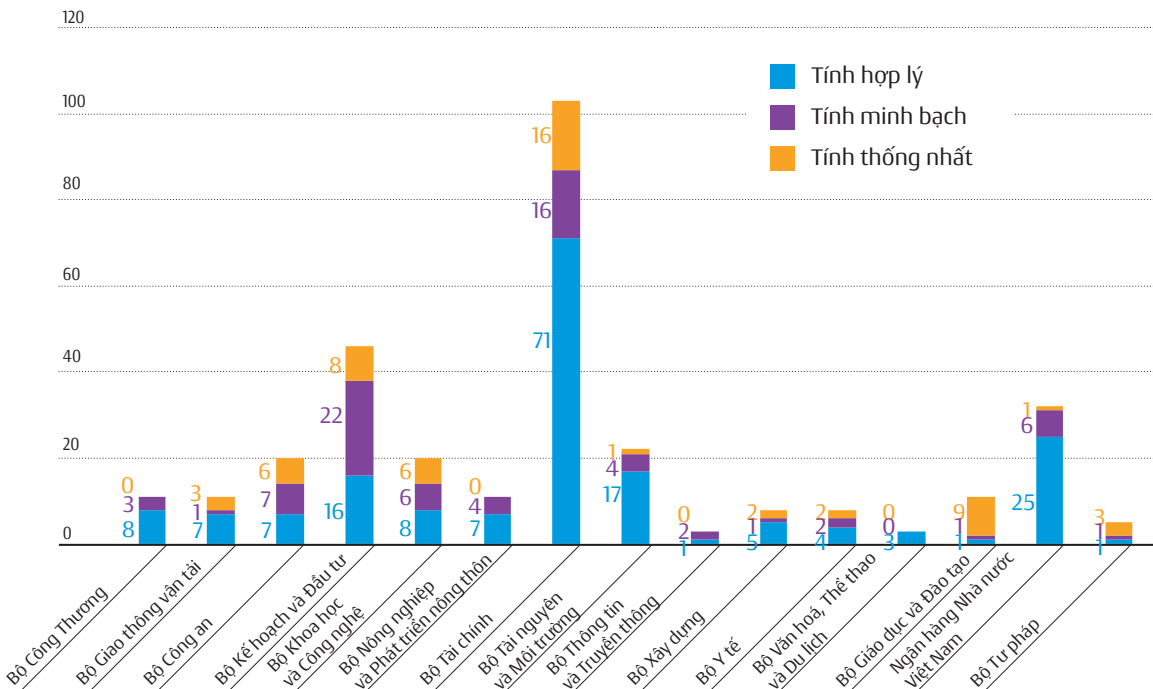


Số lượng các góp ý về từng tiêu chí trong tổng số góp ý đã có sự thay đổi đáng kể. Tỷ lệ các đề xuất liên quan đến tính minh bạch có xu hướng giảm so với năm 2020 (từ mức 28,6% của năm 2018 và 27,2% của năm 2019 xuống 20,9%). Tuy nhiên, số lượng góp ý về tính hợp lý lại có xu hướng tăng lên qua các năm (từ mức 52,9% năm 2018 lên mức 63,98% năm 2020).

*Xét theo cơ quan chủ trì soạn thảo*, tương tự các năm trước, các góp ý của VCCI cho Bộ Tài chính vẫn có số lượng lớn nhất, do số lượng văn bản liên quan đến doanh nghiệp Bộ này soạn thảo mỗi năm cũng rất nhiều, đặc biệt với các văn bản về giảm phí, lệ phí cho doanh nghiệp trong giai đoạn dịch bệnh COVID-19. Tiếp đến là các góp ý cho các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam liên quan đến các dự thảo văn bản quy định chi tiết luật.

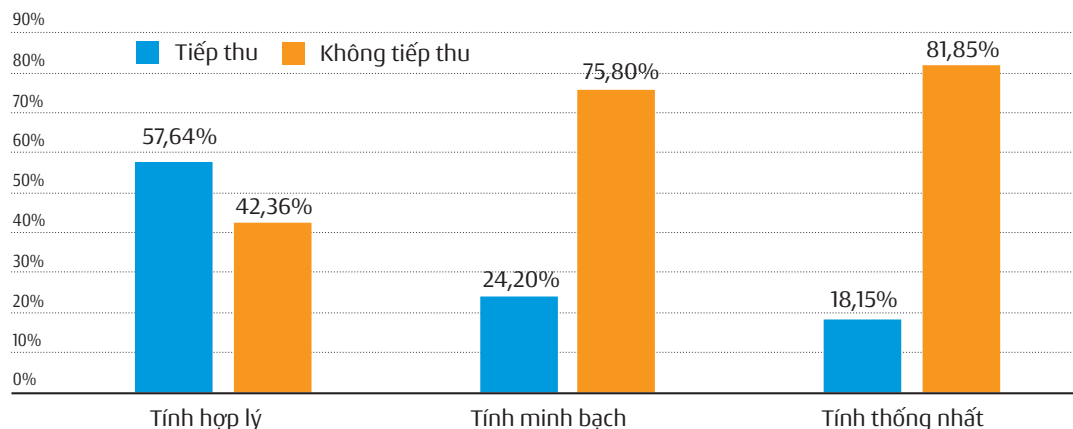
Điều đặc biệt trong năm nay là có Bộ có tỷ lệ tiếp thu lên mức 100%, là Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch. Ngoài ra, tỷ lệ tiếp thu với các ý kiến của VCCI cũng rất cao ở một số cơ quan soạn thảo khác, chẳng hạn Bộ Giáo dục và Đào tạo (73%) và Bộ Giao thông vận tải (73%).

Hình 14 Các góp ý theo từng tiêu chí của từng bộ, ngành



Xét theo tỷ lệ tiếp thu, các góp ý về tính hợp lý của quy định có tỷ lệ tiếp cao hơn hẳn so với tỷ lệ góp ý không được tiếp thu. Mặt khác, tỷ lệ tiếp thu góp ý của VCCI liên quan đến tính minh bạch và thống nhất lại tương đối thấp.

Hình 15 Tỷ lệ tiếp thu theo tiêu chí



Cụ thể, trong 3 tiêu chí, tỷ lệ tiếp thu các góp ý về tính hợp lý là cao nhất (57,64%) và cũng là tiêu chí duy nhất có tỷ lệ tiếp thu cao hơn tỷ lệ không tiếp thu.

Những góp ý về tính minh bạch thường khá rõ ràng và dễ được chấp nhận, tuy nhiên tỷ lệ tiếp thu lại rất thấp (chưa đến 30%). Cùng có tỷ lệ tiếp thu thấp hơn không tiếp thu là tính thống nhất (chưa đến 20%). Điều này cho thấy các văn bản trên theo doanh nghiệp vẫn chưa thực sự bảo đảm tính minh bạch, thống nhất.

Hơn một nửa các đề xuất của doanh nghiệp về tính hợp lý được các cơ quan soạn thảo tiếp thu, với tỷ lệ gần 60%. Đây là các đề xuất thường nhận được ít đồng tình từ cơ quan soạn thảo nhất, do những khác biệt trong quan điểm tiếp cận. Với gần 60% góp ý được tiếp thu chứng tỏ những lập luận của doanh nghiệp là thuyết phục và cũng thể hiện tinh thần cầu thị trong quá trình soạn thảo từ phía các cơ quan chủ trì soạn thảo.

Tóm lại, với 314 đề xuất trong 58 VBQPPL, với gần một nửa trong số đó được ghi nhận, tiếp thu đã thể hiện sự quan tâm, nỗ lực của cộng đồng doanh nghiệp cũng như cơ quan chủ trì soạn thảo trong hoạt động xây dựng chính sách.

BÁO CÁO

# DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH 2021

**Chịu trách nhiệm xuất bản**

Giám đốc - Tổng Biên tập

**Nguyễn Minh Huệ**

Biên tập

**Trương Hữu Thắng**

Thiết kế

**thaidung85@gmail.com**

## **NHÀ XUẤT BẢN CÔNG THƯƠNG**

**Trụ sở:** Số 655 Phạm Văn Đồng, Bắc Từ Liêm, Hà Nội

**Điện thoại:** 024-3934 1562 | Fax: 024-3938 7164

**Website:** <http://nhaxuatbancongtuong.com>

**E-mail:** [nxbct@moit.gov.vn](mailto:nxbct@moit.gov.vn)

In 900 cuốn, khổ 18,5x25,5 cm tại Công ty TNHH MTV In Công nghiệp Ánh Dương

Địa chỉ: Số 8 ngách 295/21 Thụy Khuê, phường Bưởi, quận Tây Hồ, TP. Hà Nội

Số xác nhận đăng ký xuất bản: 4628-2021/CXBIPH/24-219/CT

Số Quyết định xuất bản: 462AB/QĐ-NXBCT ngày 24 tháng 12 năm 2021

In xong và nộp lưu chiểu: Quý IV/2021

Mã số ISBN: 978-604-311-854-4

LIÊN ĐOÀN THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

Ban Pháp chế

Số 9 Đào Duy Anh, Đống Đa, Hà Nội

Điện thoại: (024) 35770632 | Fax: (024) 3577 1459

Email: [xdphapluat@vcci.com.vn](mailto:xdphapluat@vcci.com.vn), [xdphapluat.vcci@gmail.com](mailto:xdphapluat.vcci@gmail.com)

[www.vcci.com.vn](http://www.vcci.com.vn) / [www.vibonline.com.vn](http://www.vibonline.com.vn)



9 786043 118544

SÁCH KHÔNG BÁN