

THỰC HIỆN LUẬT ĐẦU TƯ VÀ LUẬT DOANH NGHIỆP: NHÌN TỪ GÓC ĐỘ CẢI CÁCH THỂ CHẾ

NGUYỄN ĐÌNH CUNG*

Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Luật Đầu tư 2005 có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 2006. Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã thay thế các quy định pháp luật trước đó về doanh nghiệp (bao gồm Luật Doanh nghiệp 1999 và Luật Doanh nghiệp nhà nước sửa đổi năm 2003) và áp dụng thống nhất cho tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế. Cũng tương tự, Luật Đầu tư năm 2005 đã thay thế Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2000, áp dụng thống nhất cho hoạt động đầu tư không phân biệt nhà đầu tư trong và ngoài nước. Thay đổi đó được nhiều người đánh giá là bước đột phá trong tư duy và cải cách hoàn thiện hệ thống pháp luật ở Việt Nam.

Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư có hiệu lực và được thực hiện trong bối cảnh có thêm hàng loạt các nhân tố khác cùng tác động tích cực đến cải cách và phát triển kinh tế Việt Nam. Đó trước hết là sự kiện Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), và nền kinh tế Việt Nam đang trên đà phát triển tốt với tốc độ tăng trưởng cao;

và việc các nhà đầu tư đã tái cơ cấu đầu tư của họ bằng cách chuyển một phần đầu tư của họ từ các nước lân cận khác sang Việt Nam... Thông tin cập nhật cho đến những ngày gần đây cho thấy đầu tư nước ngoài vào Việt Nam đang gia tăng với quy mô và tốc độ cao hơn nhiều so với những năm trước đây.

Trong bài viết này, tác giả sẽ đánh giá việc thực hiện Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư nhìn từ góc độ cải cách thể chế. Thể chế trong bài viết này được hiểu là tập hợp tất cả các quy định của pháp luật điều chỉnh và tác động tới hoạt động đầu tư và kinh doanh. Mục đích là phân tích, đánh giá và nhận dạng chất lượng các quy định pháp luật về đầu tư và kinh doanh (đây là một trong các nhân tố quyết định năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh quốc gia); từ đó, tìm kiếm các giải pháp nhằm nâng cao chất lượng các quy định về đầu tư và kinh doanh nói riêng và của toàn bộ hệ thống pháp luật nói chung. Bố cục bài này gồm ba

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

phần. Phần 1 sẽ đánh giá chất lượng của các quy định hiện hành liên quan đến đầu tư. Phần 2 trình bày cách thức thực hiện, kết quả và vấn đề. Phần cuối cùng đề xuất một số định hướng cải cách các quy định về đầu tư nói riêng và hệ thống quy định về kinh doanh nói chung.

1. Vấn đề chất lượng các quy định pháp luật liên quan đến đầu tư và những hệ lụy

Các quy định của pháp luật liên quan đến đầu tư nói trong bài này bao gồm: pháp luật về đầu tư, pháp luật về xây dựng, pháp luật về đất đai, pháp luật về môi trường, pháp luật về kinh doanh bất động sản, pháp luật về nhà ở và pháp luật về doanh nghiệp.

Pháp luật về các lĩnh vực nói trên gồm luật và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành luật do các cơ quan nhà nước trung ương có thẩm quyền ban hành, chưa tính các văn bản quy phạm do các cấp chính quyền địa phương ban hành.

Việc tập hợp và rà soát sơ bộ cho thấy, hiện tại có khoảng 134 văn bản với độ dày khoảng 3471 trang trong 7 lĩnh vực nói trên. Trung bình cứ 1 trang văn bản luật phải có hơn 8 trang hướng dẫn thi hành. Trong lĩnh vực đất đai mỗi trang văn bản luật có tới 19,5 trang hướng dẫn thi hành, xây dựng có 12,5 trang, môi trường hơn 8 trang, đầu tư gần 8 trang và doanh nghiệp hơn 1,5 trang... Theo cơ cấu phân bố số trang theo loại văn bản và cấp có thẩm quyền ban hành thì số trang văn bản luật chiếm 11%, nghị định của chính phủ chiếm 26,7%, thông tư và quyết định cấp bộ chiếm gần 55%, và số còn lại là quyết định của Thủ tướng.

Xét về số lượng văn bản, thì trong xây dựng có 44 văn bản, đất đai: 39, môi trường:

22, đầu tư: 11 và doanh nghiệp: 4. Trung bình mỗi văn bản luật có gần 20 văn bản hướng dẫn thi hành. Về cơ cấu phân bố, số lượng luật chiếm khoảng 5%, số nghị định chiếm 29%, thông tư và quyết định của bộ trưởng chiếm 55,2%, số còn lại là quyết định của Thủ tướng.

Phân tích trên đây cho thấy số lượng văn bản pháp luật có liên quan là quá nhiều và quá đồ sộ với gần 3500 trang giấy. Mỗi luật khi thi hành có quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành; trong đó có quá nửa văn bản hướng dẫn thi hành (gồm cả nội dung và số lượng văn bản) là do các Bộ có liên quan ban hành. Thực trạng nói trên thường gây ra một số hệ quả là:

Một là, nội dung và tinh thần của luật bị biến dạng, biến tướng hoặc không được thể hiện trong văn bản hướng dẫn thi hành. Văn bản hướng dẫn thi hành, nhất là văn bản do các bộ ngành ban hành chi phối nội dung và cách thức thực hiện pháp luật trong ngành đó. Và do đó, trên thực tế, thông tư và quyết định của bộ trưởng có hiệu lực thực tế hơn cả luật và nghị định. Điều này làm đảo lộn trật tự, nguyên tắc và giá trị vốn có của hệ thống pháp luật; tạo điều kiện nảy sinh sự tùy tiện trong giải thích và thực thi luật pháp của các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền.

Hai là, không thân thiện với đối tượng bị điều chỉnh; đồng thời, tạo dư địa cho cán bộ, công chức có liên quan sách nhiễu, tham nhũng và hối lộ và có thể thực thi luật pháp theo cách có lợi cho lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm hơn là phục vụ nhu cầu và lợi ích chung của xã hội như mục tiêu ban đầu của văn bản pháp luật. Do đó, chi phí thực thi pháp luật cao, tạo 'dư địa' phát sinh các

Bảng 1. Số lượng và cơ cấu văn bản quy phạm pháp luật trong các lĩnh vực liên quan đến đầu tư

Lĩnh vực/ Văn bản	Đầu tư		Đất đai		Xây dựng		Bất động sản		Môi trường		Nhà ở		Doanh nghiệp		Tổng cộng	
	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang	Số lượng văn bản	Số trang
Luật	1	28	1	70	1	49	1	30	1	63	11	46	1	91	7	377
Pháp lệnh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nghị định	4	101	11	272	13	324	1	12	7	106	1	68	2	43	39	926
Thông tư	1	6	14	539	17	214	0	0	8	151	5	136	1	88	46	1134
Quyết định của Thủ tướng	1	8	2	20	7	31	0	0	2	194	2	8	0	0	14	261
Quyết định của bộ trưởng	4	101	11	536	6	44	1	14	4	67	2	11	0	0	28	773
Tổng cộng	11	244	39	1437	44	662	3	56	22	581	11	269	4	222	134	3471
<i>Số văn bản hướng dẫn (trung bình)</i>		<i>7,71</i>		<i>19,53</i>		<i>12,51</i>		<i>0,87</i>		<i>8,22</i>		<i>4,85</i>		<i>1,44</i>		<i>8,21</i>

Nguồn: Điều tra của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương năm 2008.

nhóm trực lợi từ luật pháp; luật pháp kém hiệu quả vì không phục vụ cho lợi ích chung của xã hội.

Ba là, tuy còn nhiều yếu tố khác, nhưng thực tế cho thấy có quan hệ thuận giữa hiệu lực của pháp luật và số lượng văn bản pháp luật. Thực tế thi hành pháp luật cho thấy hiệu lực, sự thân thiện và thuận lợi, cũng như những vấn đề phát sinh trong thực thi Luật Doanh nghiệp ít hơn nhiều so với thực hiện Luật Đầu tư, Luật Đất đai và Luật Xây dựng...

Bốn là, với “cơ cấu thành phần” của hệ thống quy định pháp luật như trình bày trên đây, thì hiệu lực và hiệu quả của các luật phụ thuộc vào cách hướng dẫn thi hành của các bộ có liên quan. Vì vậy, hiện tượng phân tán, chồng chéo, trùng lặp và mâu thuẫn giữa các hướng dẫn có liên quan về cùng một vấn đề là hệ quả tất yếu. Cụ thể là, những quy định liên quan đến đầu tư trong các quy định của pháp luật đã được rà soát và đánh giá. Những quy định liên quan đến đầu tư bao gồm các quy định về đất đai, môi trường, xây dựng, bất động sản... trực tiếp điều chỉnh một phần các hoạt động đầu tư. Việc tập hợp, rà soát và đánh giá các quy định pháp luật liên quan đến đầu tư trong các lĩnh vực nói trên phát hiện thấy tình trạng khác biệt, chồng chéo, khác nhau, không tương thích với nhau là khá phổ biến thể hiện trên một số điểm sau đây.

- Không rõ ràng, không thống nhất, thậm chí trái ngược và mâu thuẫn nhau về một số nội dung cơ bản như khái niệm và phân loại dự án đầu tư, chủ thể thực hiện đầu tư (nhà đầu tư, chủ đầu tư, nhà đầu tư nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, các loại hồ sơ và

nội dung loại hồ sơ, cơ quan có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính do pháp luật quy định ...).

- Phân tán, chồng chéo và trùng lặp về thủ tục hành chính và các cơ quan có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính về đầu tư.

- Nhiều loại hồ sơ có yêu cầu không rõ ràng về nội dung và hình thức; một số trùng lặp và không cần thiết; hoặc một số hồ sơ về bản chất cùng một nội dung nhưng tên hồ sơ và hình thức thể hiện khác nhau.

- Nội dung và các tiêu chí về nội dung để cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận giải quyết thủ tục hành chính theo quy định là thiếu rõ ràng, trùng lặp và không tương thích, thậm chí không có...

Đánh giá nói trên cho thấy chất lượng các quy định pháp luật trong các lĩnh vực đầu tư, đất đai, xây dựng, môi trường, bất động sản... nhất là các quy định liên quan đến đầu tư là thấp hoặc rất thấp. Thực trạng trên đây không phải là cá biệt, riêng lẻ đối với quy định liên quan đến đầu tư, mà có lẽ là tương đối phổ biến đối với hệ thống pháp luật về kinh doanh ở Việt Nam.

Cách đây không lâu, Tổ Công tác Thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư cũng đã tập hợp, rà soát và đánh giá khoảng 450 văn bản pháp luật quy định về gần 300 loại giấy phép, chứng nhận các loại về tuân thủ điều kiện kinh doanh của doanh nghiệp. Báo cáo đánh giá đã đưa ra kết luận tổng quát về thực trạng chín “không”¹, thể hiện rõ thực trạng kém chất lượng của hệ thống các quy định pháp luật nói trên. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, chất lượng thấp của hệ thống các quy định pháp luật sẽ làm gia tăng mức rủi ro và chi phí đầu tư kinh doanh; làm sai lệch các tín hiệu và làm méo

mó các cơ chế hoạt động của các thị trường; hạn chế huy động nguồn lực và phân bổ, sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả; và hạn chế tính năng động, sáng tạo của doanh nghiệp và của nền kinh tế.

2. Thực hiện luật pháp và kết quả thu hút đầu tư

Ngoài việc thống nhất khung pháp luật về đầu tư, thì một trong những điểm nổi bật của Luật Đầu tư là chuyển quản lý nhà nước từ chế độ “cấp phép đầu tư” sang chế độ “đăng ký”, gồm đăng ký cấp giấy chứng nhận đầu tư và đăng ký thẩm tra cấp giấy chứng nhận đầu tư. Về triển khai thực hiện, thì điểm nổi bật nhất có lẽ là thực hiện phân cấp toàn diện cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất... trong việc giải quyết các thủ tục hành chính về đầu tư và quản lý nhà nước về đầu tư trên địa bàn². Vì vậy, việc triển khai thực hiện các quy định của pháp luật liên quan đến đầu tư như trình bày trên đây có một số điểm đáng lưu ý sau đây:

Một là, hầu hết các địa phương, mà cụ thể là ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành văn bản riêng (thông thường là quyết định của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương), hướng dẫn “tổng hợp” thực hiện các quy định liên quan đến đầu tư do các cơ quan trung ương ban hành. Nội dung văn bản đó ở các địa phương khác nhau là không giống nhau; tuy vậy, có thể nhận thấy một số điểm giống nhau là: (i) hướng dẫn bổ sung thêm những “khoảng trống” trong nội dung các quy định của Trung ương; (ii) cụ thể hoá thêm các nội dung chưa cụ thể của các quy định của Trung ương, (iii) hợp nhất

lại một số thủ tục hoặc hồ sơ trùng lặp, (iv) sắp xếp lại trình tự một số thủ tục so với quy định của Trung ương nhằm đảm bảo sự hợp lý của các công việc triển khai thực hiện dự án đầu tư; và (v) làm rõ hơn trình tự, thủ tục và cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận, xử lý hồ sơ trên phạm vi địa phương. Nói tóm lại, văn bản đó đã đơn giản hoá, cụ thể hóa, bỏ đi những thứ không cần thiết trong các quy định của Trung ương.

Hai là, chế độ phân cấp toàn diện cho ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, nên trong việc thực hiện thủ tục đăng ký đầu tư và đăng ký thẩm tra đầu tư và quản lý đầu tư đã giải toả được hiện tượng ách tắc, “thắt nút cổ chai” trong tiếp nhận, phân loại, thẩm tra và cấp giấy chứng nhận đầu tư. Khác với trước đây (chỉ có một trung tâm giải quyết thủ tục hành chính cho tất cả các dự án từ 5 hay 10 triệu USD trở lên), hiện nay có hơn 100 “đầu mối” có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính đăng ký đầu tư cho tất cả các dự án, không phân biệt quy mô, không phân biệt trong nước hay ngoài nước. Nhờ đó, năng lực giải quyết thủ tục hành chính đối với dự án đầu tư có thể nói đã tăng thêm ít nhất vài chục lần, thậm chí có thể đến cả trăm lần.

Ba là, như đã trình bày trên đây, việc giải quyết các thủ tục hành chính đối với các dự án đầu tư theo quy định hiện hành thuộc các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Những nhà lãnh đạo cũng như công chức địa phương có trách nhiệm trực tiếp, do đó, có động lực rõ ràng và mạnh mẽ hơn trong thu hút đầu tư, phát triển kinh tế địa phương. Nhờ đó, thái độ và phương thức làm việc thân thiện và thuận lợi hơn cho nhà đầu tư.

Bảng 2. Đầu tư nước ngoài 2005-2007

Đơn vị: 1000 USD

STT	Dự án đầu tư theo lĩnh vực	Số dự án 2005	Số dự án 2006	Số dự án 2007	Tổng vốn đầu tư 2005	Tổng vốn đầu tư 2006	Tổng vốn đầu tư 2007	Vốn pháp định 2005	Vốn pháp định 2006	Vốn pháp định 2007
1	Công nghiệp nặng	221	235	337	1.557.362,2	4104448	3.477.020,7	613.695,9	1.637.940,0	1.208.614,6
2	Công nghiệp nhẹ	245	237	441	638.739,5	762782	2.474.303,8	285.361,0	351.819,0	1.108.210,8
3	Dầu và Gaz	1	4	7	20.000,0	106600	1.868.320,0	20.000,0	106.600,0	668.320,0
4	Công nghiệp thực phẩm	28	14	38	80.436,0	77360	243.066,1	41.578,0	24.999,0	141.100,9
5	Xây dựng	24	40	87	43.700,0	120185	979.608,5	18.900,0	44.880,0	236.671,5
6	Kiến trúc xây dựng	1	1	7	26.000,0	51000	333.500,0	8.000,0	15.000,0	95.600,0
7	Xây dựng văn phòng, căn hộ	10	11	28	286.012,4	478520	4.721.042,1	111.062,0	157.660,0	989.293,7
8	Xây dựng khu đô thị mới	1	2	3	85.000,0	526091	400.000,0	25.500,0	154.238,0	90.000,0
9	Ngân hàng - Tài chính		2	1		17000	20.000,0		16.000,0	20.000,0
10	Khách sạn- Du lịch	10	12	48	36.700,0	482687	1.872.796,4	79.755,3	358.390,0	784.945,8
11	Thủy sản	9	2	16	15.450,0	3130	101.931,3	5.727,0	1.330,0	90.015,3
12	Dịch vụ	115	141	301	93.821,1	211741	376.781,6	43.507,8	97.429,0	165.421,9
13	Giao thông công chính	16	20	26	675.670,0	448475	571.250,1	665.075,0	116.705,0	187.476,6
14	Nông lâm nghiệp	66	53	63	107.114,0	119910	180.540,3	51.023,8	67.250,0	112.254,1
15	Văn hóa - Y tế - Giáo dục	24	23	42	230.191,2	55748	235.734,2	79.583,8	33.985,0	138.582,8
	Tổng đầu tư trực tiếp nước ngoài	771	797	1445	3.896.196,4	7.565.677,0	17.855.895,0	2.048.769,6	3.184.225	6.036.508,0

Nguồn: Điều tra của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương 2008.

Có thể nói chính sự phân cấp cho uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất trong việc giải quyết các thủ tục hành chính liên quan đến đầu tư đã tạo nên sự khác biệt giữa Luật Đầu tư trước đây và Luật Đầu tư hiện hành. Như đã trình bày trên đây, các quy định về đầu tư có chất lượng kém, không dễ dàng cho việc thực hiện cho cả cơ quan nhà nước và các nhà đầu tư. Tuy vậy, uỷ ban nhân dân và các cơ quan nhà nước có liên quan dưới áp lực cạnh tranh thu hút đầu tư đã luôn nỗ lực và sáng tạo giúp các nhà đầu tư hoàn thành các hồ sơ, thủ tục cần thiết trong thời hạn ngắn nhất có thể và với chi phí thấp nhất. Mọi yêu cầu, mong muốn hợp lý của nhà đầu tư đều được xem xét, giải quyết trong phạm vi thẩm quyền được giao. Nhờ đó, thủ tục đăng ký đầu tư, đăng ký thẩm tra đầu tư trên thực tế đã không phức tạp, tốn kém như quy định có liên quan do Chính phủ trung ương ban hành.

Có lẽ, việc đơn giản hoá thủ tục đầu tư trên thực tế là một trong số các yếu tố làm gia tăng số dự án và số vốn đăng ký ở Việt Nam trong thời gian qua. Năm 2006 số dự án và số vốn đầu tư nước ngoài đăng ký đã gia tăng đáng kể so với năm 2005. Cụ thể là, số vốn đầu tư nước ngoài đăng ký mới trong năm 2006 đạt hơn 7,5 tỷ USD, trong đó, vốn chủ sở hữu của nhà đầu tư cam kết là gần 3,184 tỷ USD, tương ứng tăng 94% và 86% so với năm 2005. Năm 2007, số lượng dự án và số vốn đầu tư đăng ký đã đạt mức kỷ lục với 1445 dự án và gần 18 tỷ USD vốn đầu tư đăng ký, trong đó có hơn 6 tỷ vốn điều lệ (tức là vốn cam kết thuộc sở hữu của chủ đầu tư); tăng 1,8 lần về số dự án và về 2,4 lần tổng số vốn đầu tư đăng ký mới; trong đó, vốn đăng

ký cam kết thuộc sở hữu của chủ đầu tư tăng 1,9 lần. Một tiến bộ khác là, so với trước đây, đầu tư nước ngoài hiện nay đã có mặt ở 50/64 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (trước đây chỉ gần 20 địa phương). Nhiều dự án lớn với quy mô hàng tỷ đô la đã đăng ký và đang khởi đầu thực hiện.

Xu hướng tương tự cũng diễn ra đối với vốn đầu tư trong nước. Năm 2006 có 46498 doanh nghiệp mới được thành lập với số vốn điều lệ đăng ký gần 10 tỷ USD, tăng 25% về số doanh nghiệp và hơn 90% về số vốn đăng ký so với năm 2005. Sang năm 2007, có 58916 doanh nghiệp mới đăng ký thành lập với số vốn điều lệ đăng ký mới hơn 30 tỷ đô la Mỹ; tăng 26% về số doanh nghiệp và hơn 3 lần về số vốn đăng ký so với năm 2006.

Tuy vậy, số vốn đầu tư thực hiện năm 2006 và 2007 vẫn chưa có sự khác biệt đáng kể so với trước đây. Cụ thể, năm 2005 vốn đầu tư thực hiện đạt 3308,8 triệu USD, năm 2006 đạt 3956,2 triệu USD, chỉ tăng khoảng 19,5% so với năm 2006 (vốn đầu tư thực hiện năm 2006 tăng 16% so năm 2005). Vì vậy, tỷ lệ vốn giải ngân hay vốn thực hiện năm 2006 và 2007 thấp hơn nhiều so với trước. Nếu như trong thời kỳ 2001-2005, vốn thực hiện đạt khoảng 67% tổng số vốn đăng ký thì năm 2006 tỷ lệ này giảm xuống còn 33%. Tình hình thực hiện giải ngân vốn đầu tư năm 2007 có lẽ cũng chưa có cải thiện đáng kể.

Chất lượng đầu tư nói chung và đầu tư nước ngoài nói riêng có thể cũng là vấn đề đáng quan tâm. Tỷ lệ vốn pháp định (hay vốn điều lệ của doanh nghiệp) đang có xu hướng giảm dần. Cụ thể là năm 2005 vốn điều lệ chiếm 52,6% tổng số vốn đăng ký, năm 2006 tỷ lệ này giảm xuống còn khoảng 42%; và năm 2007 còn 33,8%. Điều này thể

hiện tính lỏng lẻo hơn trong cam kết của nhà đầu tư trong các dự án ở Việt Nam. Một hiện tượng khác đáng lưu ý là số vốn đầu tư vào bất động sản năm 2007 đã tăng lên đột biến. Năm 2005, số vốn đầu tư đăng ký vào bất động sản chiếm 11,3% và 8% tương ứng của tổng số vốn đăng ký và tổng số vốn điều lệ đăng ký. Năm 2006, các tỷ lệ này tăng lên tương ứng là 15,5% và 11,6%. Sang năm 2007, vốn đầu tư đăng ký vào các dự án bất động sản đã chiếm đến khoảng 33% vốn đăng ký (tuy nhiên, vốn điều lệ đăng ký vào bất động sản chiếm 24% tổng số vốn điều lệ đăng ký). Như vậy, thực tế nói trên cho thấy số vốn đầu tư nước ngoài vào bất động sản đang gia tăng nhanh chóng. Xu hướng đầu tư vào bất động sản tăng lên có thể là biểu hiện không lành mạnh của quá trình phân bổ nguồn lực đầu tư ở Việt Nam; thể hiện sự mất cân đối và suy giảm năng lực cạnh tranh quốc gia của nền kinh tế. Đó cũng là một trong những yếu tố góp phần gây nên thực trạng không lành mạnh của kinh tế vĩ mô trong thời gian qua.

Tóm lại, cách thức triển khai thi hành Luật Đầu tư trước mắt đã “hoá giải” được những khó khăn, vướng mắc và phức tạp của các quy định có liên quan do các cơ quan trung ương ban hành; nhờ đó, nhà đầu tư được tạo điều kiện thuận lợi và dễ dàng hơn trong thực hiện các thủ tục hành chính về đầu tư khi có ý định đầu tư vào các địa phương. Tuy vậy, cách làm đó cũng nảy sinh không ít vấn đề và có thể có hệ quả về lâu dài.

Một là, làm giảm hiệu lực, thậm chí “vô hiệu hoá” chính sách, pháp luật từ Trung ương; củng cố thêm thói quen “phép vua thua lệ làng” vốn đang có “dấu ấn” đậm nét trong xã hội Việt Nam. Thực vậy, chính sách

và luật pháp Trung ương đã không được thực hiện nhất quán và thống nhất trên cả nước. Hiện tượng nói trên có thể coi là sự năng động, sáng tạo (trong bối cảnh hiện nay), nhưng cũng có thể “dịch ra” thành “cố ý làm trái”. Điều đó có thể gây không ít tác động không tốt đến việc hình thành, củng cố các giá trị và đạo đức xã hội, không tạo ra sự an tâm và an toàn cho cán bộ, công chức có liên quan trong thực thi công vụ.

Hai là, mặc dù sự cạnh tranh hay thi đua giữa các địa phương là tích cực, song quá trình đó, nếu thiếu sự phối hợp, dẫn dắt và chỉ đạo từ Trung ương, thì dẫn tới sự phân tán, trùng lặp và kém hiệu quả trong phân bổ và sử dụng nguồn lực; tạo ra cơ cấu kinh tế trong đó các địa phương cạnh tranh nhau hơn là bổ sung, hợp tác với nhau. Đó cũng là nhân tố ảnh hưởng không tốt đến năng lực cạnh tranh quốc gia nói chung.

3. Một số kiến nghị chính sách

Hệ thống các quy định pháp luật có chất lượng kém đang là nguyên nhân chủ yếu chính của môi trường kinh doanh kém cạnh tranh, làm cho môi trường kinh doanh kém thân thiện với người đầu tư và doanh nghiệp không chỉ ở Việt Nam mà cả các quốc gia khác trên thế giới. Đó cũng là nguyên nhân gián tiếp gây nên sự kém phát triển, phát triển không bền vững và thiếu công bằng ở không ít các quốc gia.

Việt Nam chắc chắn không phải là ngoại lệ. Vì vậy, đã đến lúc Quốc hội không phải chỉ chú ý đến việc “làm được bao nhiêu luật”, mà chủ yếu và trước hết là chú ý tới chất lượng của dự án luật. Cần có cải cách căn bản quy trình làm luật, đề cao trách nhiệm và có cơ chế, thể chế theo dõi, giám sát và ép buộc cơ quan soạn thảo nâng cao chất lượng các

dự án luật, pháp lệnh, nghị định, buộc Bộ Tư pháp và Văn phòng Chính phủ phải nâng cao chất lượng công tác thẩm tra thẩm định. Cũng tương tự, các cơ quan quốc hội và đại biểu quốc hội ngay từ đầu phải có tiêu chí rõ ràng về chất lượng của dự án luật; và thẩm định, thẩm tra dự án luật theo các tiêu chí khách quan; từ chối, bác bỏ các dự án luật không đạt chất lượng cần thiết. Ở đây, năng lực và trình độ chuyên môn, sự chuyên tâm và tinh thần trách nhiệm của từng đại biểu quốc hội là hết sức hữu ích. Nên bắt buộc áp dụng những công cụ làm luật hiện đại như Đánh giá Tác động chính sách của dự án luật; thực hiện nguyên tắc một luật không quá một văn bản hướng dẫn thi hành.

Riêng về đầu tư, cần xem xét, bổ sung, sửa đổi luật thay thế cơ chế quản lý theo chế độ đăng ký, thẩm tra từng dự án cụ thể như hiện nay, bằng cơ chế kiểm soát lượng đầu tư, lượng “tiền vào”, “tiền ra” của nền kinh tế, chỉ xem xét thẩm tra cụ thể đối với những dự án lớn có ảnh hưởng lớn đến cân đối vĩ mô hoặc an ninh quốc gia; không phân biệt đầu tư gián tiếp và đầu tư trực tiếp, bởi vì, trên thực tế, ranh giới giữa đầu tư gián tiếp và đầu tư trực tiếp đã ngày trở nên mờ nhạt.

Nghiên cứu soạn thảo một luật bổ sung sửa đổi các điều khoản chồng chéo, mâu thuẫn không tương thích... của các Luật Đầu tư, Đất đai, Xây dựng, Môi trường, Kinh doanh bất động sản... nhằm đảm bảo tính thống nhất, rõ ràng, nhất quán và thực thi được. Đây là điều hết sức cần thiết để khơi thông cho các hoạt động đầu tư như một công đoạn không thể thiếu của quá trình kinh doanh.

Triển khai thực hiện nghiêm túc, thực hiện một cách có hiểu biết và nhất quán Đề

án 30 về đơn giản hoá thủ tục hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước theo Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg và 07/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ. Ở đây, Bộ Kế hoạch và đầu tư có vai trò hết sức quan trọng, chịu trách nhiệm chính trong việc tổ chức, rà soát, đánh giá và đề xuất giải pháp đơn giản hoá các quy định về điều kiện kinh doanh, kể cả những loại giấy phép không hợp pháp, giấy phép không cần thiết cần bãi bỏ. Trên lĩnh vực này, kinh nghiệm, bài học của Trung Quốc từ soạn thảo và thực hiện Luật về Giấy phép hành chính chắc chắn sẽ rất hữu ích cho Việt Nam.

Công tác xúc tiến đầu tư cần thay đổi theo hướng: xúc tiến chuyên nghiệp, xúc tiến đầu tư có trọng điểm và có lựa chọn về đối tác (nhà đầu tư), về ngành nghề và lĩnh vực đầu tư; đồng thời, xây dựng cơ quan xúc tiến đầu tư đủ mạnh ở Trung ương để chỉ đạo, dẫn dắt và phối hợp các kế hoạch, nỗ lực và hoạt động xúc tiến đầu tư ở các địa phương; góp phần cải thiện và nâng cao của từng dự án đầu tư cụ thể và tạo ra cơ cấu phân bố đầu tư hiệu quả và hợp lý xét trên giác độ kinh tế quốc gia.

Nghiên cứu, thống nhất toàn bộ quy trình, thủ tục hành chính liên quan đến đầu tư trên địa bàn cả nước theo hướng đơn giản, hiệu lực và hiệu quả. □

-
1. Bao gồm: Không đầy đủ, không rõ ràng, không cụ thể, không tương thích, không minh bạch và không tiên liệu trước được, không hợp lý, không hiệu quả và không hiệu lực.
 2. Thay đổi hay cải cách này không quy định rõ ở trong Luật Đầu tư, nhưng được quy định tại Nghị định 108/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.