

Hoàn thiện công tác quản lý nhà nước về đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam

(Tiếp theo và hết)

TRẦN THỊ THU HƯƠNG

3. Thực trạng thực thi pháp luật của các cơ quan QLNN về ĐTNN

Song song với quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, thời gian gần đây các cơ quan QLNN cũng đang dần dần đổi mới, hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ của mình nhằm tăng cường vai trò quản lý, hỗ trợ doanh nghiệp phát triển. Nhờ sự phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin rộng rãi mà hoạt động QLNN nói chung và hoạt động phổ biến thông tin thể chế nói riêng đã ngày càng được mở rộng và đáp ứng nhu cầu hiểu biết, nắm bắt thể chế không chỉ đối với người dân trong nước mà cả đối với người dân nước ngoài. Bằng các hình thức, các biện pháp truyền thông như: sách báo, thông tin đại chúng,... công tác thông tin phổ biến thể chế khác cũng được tăng cường thông qua hoạt động như: tư vấn pháp luật, trợ giúp pháp lý và hoà giải,... với sự tham gia của nhiều cơ quan, đoàn thể, hiệp hội, luật sư,... Hiện nay, Công báo được phát hành khá rộng rãi và được phát miễn phí tới tất cả các xã, phường. Từ năm 1995, Công báo cũng đã được dịch sang tiếng Anh nhằm đáp ứng nhu cầu thông tin pháp luật của các nhà ĐTNN. Ngoài các phương tiện truyền thông giúp truyền tải các chủ trương, chính sách của Nhà nước, nhiều hoạt động lấy ý kiến của doanh nghiệp như: Diễn đàn doanh nghiệp, họp mặt Thủ tướng,... diễn ra hàng năm. Gần đây, Chính phủ đã chú trọng hơn và bước đầu hình thành các cơ sở dữ liệu cho hoạt động thông tin pháp luật, phổ biến pháp luật phục vụ hoạt động QLNN.

Bên cạnh đó, cải cách thủ tục hành chính liên quan tới hoạt động của doanh nghiệp FDI đã có nhiều chuyển biến tích cực, đặc biệt trong quản lý thuế và hải quan. Công tác kiểm tra của hải quan đã được chuyển từ

“tiền kiểm” sang “hậu kiểm”. Bước đầu áp dụng phương pháp quản lý rủi ro, thực hiện kiểm tra có trọng điểm, mở rộng diện miễn kiểm tra hoặc kiểm tra xác suất. Các loại giấy tờ hải quan đã giảm nhiều, các cơ quan thuế - hải quan - kho bạc nhà nước đã có sự kết nối thông tin với nhau, nên đã giảm được khoảng 50% số chỉ tiêu mà doanh nghiệp cần báo cáo giúp cho thủ tục khai nộp thuế, hoàn thuế nhanh chóng hơn. Thời gian làm thủ tục đăng ký mã số thuế và hải quan giảm từ 15 ngày xuống còn 10 ngày. Thủ tục mua hóa đơn cũng đơn giản hơn và khuyến khích doanh nghiệp tự in hóa đơn.

Gần đây, UBND thành phố HCM đã đưa ra sáng kiến mới về cơ chế “*Một cửa liên thông*” - đây là mô hình mới mang tính đột phá - nhằm đơn giản hóa thủ tục hành chính trong việc cấp phép cho các dự án ĐTNN. Theo mô hình này, các nhà ĐTNN sẽ chỉ phải trình các hồ sơ đầu tư cần thiết đến Sở KHĐT thành phố mà không cần phải trực tiếp lấy ý kiến của các cơ quan hữu quan khác như thông thường vẫn làm. Về phần mình, Sở KHĐT thành phố sẽ có trách nhiệm thu thập ý kiến từ các cơ quan hữu quan khác như các sở: Tài nguyên Môi trường, Tài chính, Xây dựng, UBND các quận, huyện,... Sở KHĐT còn được phép tổ chức các cuộc gặp gỡ bàn tròn với các sở, ban ngành liên quan để lấy ý kiến về các dự án ĐTNN ngoài xin cấp

Trần Thị Thu Hương, Viện Nghiên cứu QLKTU

23. Trong số 50 tỉnh/thành phố đã ban hành các quy định về chính sách khuyến khích đầu tư thì trên 2/3 địa phương quy định các ưu đãi vượt khung chính sách chung. Ở Việt Nam, thiệt hại về doanh thu do các chương trình ưu đãi thu hút FDI (miễn giảm thuế, trợ cấp,...) ước đạt tới 0,7% GDP (Fletcher 2002).

phép đầu tư (mô hình cấp phép một cửa liên thông). Với cơ chế cấp phép mới này, các nhà ĐTNN sẽ không phải đến từng cơ quan hữu quan để xin ý kiến, không bị gây phiền hà và tránh được tình trạng một số cá nhân và cơ quan lạm quyền, kết quả tất yếu là sẽ giảm được thời gian xem xét cấp phép đầu tư và chi phí hành chính. Thành phố HCM cũng ban hành Quyết định 139 về việc thực hiện cơ chế một cửa liên thông trong việc cho thuê đất, giao đất và chuyển quyền sử dụng đất cho các tổ chức và cá nhân với đầu mối là Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố. Chính nhờ cơ chế thực thi thông thoáng, nhanh gọn mà Thành phố HCM đang là địa phương đi tiên phong trong việc thu hút nhiều vốn FDI nhất nước với 1.507 dự án có tổng số vốn đăng ký là 11 tỷ USD.

Tuy nhiên, việc thực thi pháp luật đang được coi là một khâu yếu nhất của hệ thống pháp luật Việt Nam. Theo điều tra về Cảm nhận của doanh nghiệp năm 2004 (Diễn đàn doanh nghiệp Việt Nam²⁴ thực hiện), các doanh nghiệp đã bày tỏ thái độ hài lòng với

việc thực thi luật pháp chỉ ở mức điểm trung bình là 1,85 trên thang 4 điểm. Trong đó chế tài thực thi quy định bảo đảm hiệu lực hợp đồng của Việt Nam là một chế tài được coi là kém hiệu quả nhất trong khu vực. Thời gian trung bình để giải quyết tranh chấp hợp đồng ở Việt Nam là 404 ngày, với 37 thủ tục và chi phí lên tới 30% GDP trên đầu người, trong khi đó, số liệu tương ứng ở Thái Lan là 390 ngày, 36 thủ tục và chi phí ở mức 13,4%²⁵.

Ban Thư ký diễn đàn doanh nghiệp Việt Nam cũng đã tiến hành điều tra hơn 30 hiệp hội doanh nghiệp và 143 doanh nghiệp (trong đó có 82 doanh nghiệp trong nước và 61 doanh nghiệp FDI) để đánh giá cảm nhận về môi trường đầu tư kinh doanh của các doanh nghiệp ở Việt Nam. Kết quả điều tra cho thấy: triển vọng môi trường kinh doanh ở Việt Nam được đánh giá là tốt lên. Song vẫn còn rất nhiều doanh nghiệp e ngại chưa quyết định việc tăng quy mô sản xuất với nguyên nhân: tệ tham nhũng, quan liêu, chi phí kinh doanh còn cao, việc thi hành các quy định cởi mở của pháp luật ở các cấp dưới còn yếu kém,...

BẢNG 4: Các lý do mở rộng và chưa mở rộng kinh doanh từ kết quả điều tra

Các lý do mở rộng kinh doanh	
Triển vọng kinh tế hiện tại	57%
Triển vọng kinh tế dài hạn	75%
Thị trường trong nước phát triển	67%
Sự ổn định về chính trị	71%
Sự cải thiện về thuế	22%
Sự tiến bộ về chính sách	35%
Hệ thống hạ tầng được cải thiện	26%
Cơ hội về xuất khẩu	40%
Lao động giá rẻ dồi dào	27%
Các cam kết cải cách	46%
Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ	18%
Lý do khác	8%

Các lý do chưa mở rộng kinh doanh	
Triển vọng kinh tế hiện tại	24%
Triển vọng kinh tế dài hạn	8%
Quan liêu và tham nhũng	54%
Nhược điểm về hệ thống thuế	32%
Hệ thống luật pháp thiếu công bằng	41%
Sự hạn chế trong bảo vệ quyền SHTT	16%
Hạ tầng kém	19%
Chi phí kinh doanh cao	46%
Thiếu lao động có kỹ năng và giá rẻ	24%
Thực thi pháp luật yếu	43%
Lý do khác	11%

Nguồn: Môi trường kinh doanh ở mức khá tốt - Báo Đầu tư, ngày 1-12-2003.

Hiện nay ở Việt Nam, sức nặng của cơ chế “tiền kiểm” đang là một trong những yếu tố chính làm hạn chế việc gia nhập thị trường của các nhà đầu tư nói chung và các nhà đầu tư FDI nói riêng. Lấy một ví dụ ở khâu cấp phép đầu tư làm minh chứng:

24. Được thành lập theo sáng kiến của Công ty tài chính quốc tế (IFC) cùng sự cộng tác của WB và MPI.

25. Xem báo cáo “Doing Business 2005” của WB.

Khi xem xét cấp GPĐT, Bộ KHĐT đã từ chối cấp hoặc tiếp nhận hồ sơ xin cấp GPĐT đối với một số dự án trong một số lĩnh vực cụ thể, đặc biệt là các dự án

trong lĩnh vực dịch vụ, mặc dù các dự án này không thuộc danh mục lĩnh vực không cấp GPĐT hoặc đầu tư có điều kiện.

Hộp 2: Câu chuyện về cấp GPĐT của một DN 100% vốn nước ngoài

Năm 2003, một tổ chức hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, đào tạo của Canada đã nộp đơn xin cấp GPĐT thành lập doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài cung cấp các dịch vụ: (i) Đào tạo ngắn hạn ngoại ngữ chuyên ngành và các kỹ năng chuyên môn; (ii) Hỗ trợ công ty mẹ trong việc thực hiện các dự án thuộc lĩnh vực giáo dục đào tạo, dịch vụ quản lý học bổng; (iii) Dịch vụ trợ giúp cho du học sinh từ Việt Nam.

Mặc dù không có văn bản nào quy định cấm các nhà ĐTNN được cung cấp dịch vụ tư vấn du học, nhưng theo giải thích của Cục ĐTNN thì tại thời điểm đó, chủ trương của Chính phủ là không cho phép các nhà ĐTNN được cung cấp dịch vụ tư vấn du học. Và trên thực tế, Bộ KHĐT đã từ chối cấp phép đối với một số dự án ĐTNN khác đăng ký kinh doanh lĩnh vực dịch vụ này. Vì vậy, Bộ KHĐT đã yêu cầu nhà đầu tư phải xem xét loại bỏ dịch vụ tư vấn du học ra khỏi phạm vi kinh doanh của công ty. Sau khi công ty giải trình lại, Bộ KHĐT đã chấp thuận cho phép thực hiện dịch vụ đó, song trong GPĐT dịch vụ đó được ghi là "cung cấp thông tin và trợ giúp miễn phí cho du học sinh".

Không chỉ Bộ KHĐT mà còn một số bộ, UBND tỉnh cũng có lệnh ngừng hoặc cấm cấp GPĐT áp dụng riêng cho ngành, địa phương mình, phổ biến nhất là nhóm ngành, nghề được coi là nhạy cảm (như: sản xuất thép, xi măng, cấp nước theo hình thức BOT, xây dựng nhà máy đường,...). Mặc dù, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chỉ thị cho UBND các địa phương bãi bỏ ngay các quy định không đúng thẩm quyền về tạm dừng hoặc cấm kinh doanh, song cho đến nay vẫn còn hiện tượng này. Ngoài ra, trong quá trình chỉ đạo điều hành, một số cơ quan QLNN vẫn có tâm lý ưu tiên cho hình thức liên doanh²⁶.

Trong khi hệ thống pháp luật chưa thực sự hoàn chỉnh, chưa đồng bộ thì nghiêm trọng hơn, việc thực thi pháp luật, cách hành xử của một bộ phận cán bộ công chức đã và đang thực sự gây bức xúc cho các nhà đầu tư. Có một ví dụ trong rất nhiều ví dụ hiện nay ở Việt Nam là tình trạng những nhiều, tiêu cực, gây phiền hà của các cơ

quan QLNN²⁷, làm ảnh hưởng đến tiến độ hoạt động SXKD và tăng chi phí hoạt động của doanh nghiệp (Hộp 3).

26. Trên thực tế chính hình thức liên doanh lại có tỷ lệ lỗ vốn, giải thể nhiều do mâu thuẫn giữa các bên liên doanh khá phổ biến.
27. Một trong những biểu hiện những nhiều là hiện tượng tham nhũng của một bộ phận cán bộ công chức. Tham nhũng đang làm tăng chi phí kinh doanh và có thể làm méo mó chính sách phát triển kinh tế.

Theo điều tra gần đây của Ban Nội chính TƯ, kết quả sơ bộ cho thấy tham nhũng đang lan tràn ở những lĩnh vực đầu tư: cơ sở hạ tầng, quản lý đất đai, thuế,... Một loạt những vụ việc tham nhũng lớn ở các bộ, ngành và tổng công ty (dầu khí, thương mại, quotas,...) được phát hiện thời gian qua, một mặt thể hiện quyết tâm chống tham nhũng của Chính phủ, mặt khác thể hiện mức độ trầm trọng và ảnh hưởng tiêu cực của tệ nạn này tới nền kinh tế và môi trường kinh doanh.

Hộp 3: Phí cảng biển, Chính phủ thu một, những nhiều thu mười

Thủ tục hành chính đã được cải cách nhưng vẫn chưa đáp ứng được mong đợi của doanh nghiệp: trước kia, để vào được cảng, chủ tàu phải qua 9 cửa, mỗi cửa đều phải có phong bì, không có phong bì là không “xuôi việc”. Nay thực hiện chế độ “một cửa”, tình trạng trên đã đỡ rất nhiều. Tuy nhiên, cải cách thủ tục mới chỉ ở một “mẫu” rất nhỏ. Trong các khâu: tàu đến cảng, tàu ở cảng và tàu đi khỏi cảng, Việt Nam mới chỉ thực hiện được khâu đến và đi khỏi cảng, rút ngắn thời gian làm thủ tục từ 2 tiếng xuống còn 30 phút. Song so với các nước trong khu vực thì vẫn còn thua kém, vì ở các nước đó chỉ mất khoảng mấy phút để làm thủ tục cho việc này. Còn một vấn đề rất lớn mà chưa được cải cách ở Việt Nam, đó là thủ tục tàu lưu lại cảng. Trong cảng có rất nhiều bộ phận khác nhau, mà bộ phận nào, cơ quan nào cũng có quyền, nên mỗi bộ phận, mỗi cơ quan, “sáng tác” ra một loại giấy tờ. Các loại giấy tờ này đến nay vẫn chưa được thống kê đầy đủ. Chưa hết, có trường hợp tàu đang đứng ở đây, bảo không an toàn, thế là toàn bộ số người trên tàu buộc phải nằm im tại chỗ, không được lên bờ. Rồi yêu cầu chuyển cầu tàu. Khi chuyển cầu tàu thì phải lấy hoa tiêu, tốn kém.

Phí cảng biển theo quy định còn cao, song các khoản phí ngầm đã làm đội phí này lên rất nhiều lần: trước năm 1998, do hoàn cảnh kinh tế còn nhiều khó khăn, Chính phủ đã cho xây dựng mức phí cảng biển cao hơn các nước trong khu vực khoảng 2,6 lần. Mấy năm gần đây, sau nhiều lần điều chỉnh, mức phí cảng biển của Việt Nam cao hơn các nước trong khu vực khoảng 30%. Tuy nhiên, theo đánh giá của các tổ chức quốc tế thì mức phí cảng biển Việt Nam xây dựng chỉ cao hơn mức trung bình của các nước trong khu vực một chút. Tuy nhiên, nếu đánh giá dựa vào giấy tờ, sổ sách thì các khoản phí “ngầm” là quá lớn. Mà hầu như các khoản phí này không thể kiểm soát nổi. Bên cạnh đó, ở các nước hầu như chỉ xây dựng một biểu giá phí cảng, trong khi đó ở Việt Nam có đến hơn 30 khoản phí mà các doanh nghiệp phải chịu khi xuất khẩu hàng hóa bằng container. Tình trạng những nhiều và phí cảng “ngầm” sẽ khó được giải quyết triệt để khi mà mỗi loại phí lại do một cơ quan quản lý, mỗi cơ quan lại công bố một loại giá và cơ quan nào cũng muốn bảo vệ lợi ích cho mình.

Nguồn: Trích lược theo báo Thanh Niên.

Hiện tượng kiểm tra chồng chéo, hình sự hóa các quan hệ kinh tế, can thiệp sâu vào chiến lược hoạt động SXKD của doanh nghiệp, ... vẫn

có xu hướng tăng lên. Điều này sẽ là lực cản lớn đối với việc đưa pháp luật, chính sách vào cuộc sống, làm xấu môi trường đầu tư ở Việt Nam.

Hộp 4: S-Fone và Bộ BCVT

Để thúc đẩy cạnh tranh trong lĩnh vực viễn thông, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật và chính sách tương đối thông thoáng và tiến dần tới nguyên tắc nêu trong các hiệp định quốc tế mà Việt Nam đã ký kết. Đặc biệt, các quy định trong lĩnh vực viễn thông có xu hướng giảm dần nhu cầu kiểm soát, quản lý của Nhà nước và nhiều quy định khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho tất cả các thành phần kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ viễn thông trong một môi trường cạnh tranh minh bạch và bình đẳng. Tuy nhiên, còn có mối lo ngại Bộ BCVT can thiệp quá sâu vào kế hoạch hoạt động kinh doanh của các công ty viễn thông mới. Ví dụ, khi S-Fone chuẩn bị tung ra các dịch vụ di động của mình, Công ty đã đề nghị Bộ BCVT phê duyệt nội dung chào bán hấp dẫn cho khách hàng như: (1) Áp dụng mức tính cước theo block 10 giây kể từ phút đầu tiên; (2) Giảm giá 20 - 40% cho khách hàng; (3) Mức giá duy nhất cho cả nước; (4) Tặng máy miễn phí cho khách hàng thuê bao trả tiền sau. Tuy nhiên, Bộ BCVT không phê duyệt hoàn toàn nội dung khuyến mại đó. Block 10 giây chỉ được áp dụng từ phút thứ hai trở đi. Việc giảm giá 20 - 40% chỉ được áp dụng cho 200.000 khách hàng đầu tiên. Như vậy, sáng kiến cạnh tranh mang tính “đột phá” trong lĩnh vực điện thoại di động đã không được Bộ BCVT chấp nhận.

Nguồn: Trích từ báo cáo Nghiên cứu tình hình cạnh tranh trong lĩnh vực viễn thông ở Việt Nam - của VNCI và CIEM tháng 11/2004.

Ngược lại với sự can thiệp quá sâu của một số bộ, ngành chủ quản đối với hoạt động

của doanh nghiệp, hiện nay nhìn chung công tác QLNN còn nhiều lúng túng, sơ hở

nên đã bị đối tác nước ngoài lợi dụng như: nâng giá đầu vào, hạ giá đầu ra để ăn chênh lệch ngay từ bên ngoài (nhất là trong trường hợp mua bán giữa công ty con và công ty mẹ), gian lận thương mại, trốn thuế, lợi dụng độc quyền để đưa giá sản phẩm lên cao hơn giá hàng cùng loại nhập khẩu, đưa thiết bị lạc hậu vào Việt Nam, trả lương công nhân thấp hơn mức quy định về quan hệ lao động...

Ngày nay, trong nền kinh tế thị trường, do tiến bộ khoa học và công nghệ phát triển như vũ bão, làm biến đổi nhanh chóng khả năng cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, do đó xuất hiện hiện tượng chuyển nhượng (mua lại, sáp nhập và hợp nhất doanh nghiệp) diễn ra ngày càng sôi động. Ở Việt Nam, những giao dịch chuyển nhượng chủ yếu diễn ra trong 2 khu vực dự án thuộc hình thức đầu tư liên doanh và đầu tư 100% vốn nước ngoài. Trong các dự án liên doanh đang có hiệu lực, giao dịch chuyển nhượng đã chiếm tới 20% về số dự án và hơn 21% về vốn. Còn trong khu vực 100% vốn nước ngoài, tỷ lệ tương ứng đạt ở mức 12% và 23%²⁸. Tuy nhiên, điều đáng chú ý là Nhà nước chỉ quản lý được việc chuyển nhượng trong khu vực dự án liên doanh, vì vốn của bên Việt Nam chủ yếu là vốn thuộc sở hữu nhà nước. Đối với dự án 100% vốn nước ngoài thì hầu như Nhà nước chưa quản lý được việc chuyển nhượng, vì việc chuyển nhượng này thường diễn ra ở nước ngoài giữa công ty mẹ với đối tác ở nước ngoài. Nhà đầu tư nước ngoài lẽ ra phải nộp thuế cho khoản lợi nhuận phát sinh (nếu có) qua việc chuyển nhượng, nhưng do Nhà nước chưa quản lý được nên không thu được.

Không chỉ ở trung ương mà ở một số địa phương, việc thực thi pháp luật còn có nhiều bất cập, nguyên nhân chính là do năng lực và trách nhiệm trong công việc của một bộ phận cán bộ công chức còn hạn chế, dẫn tới việc giải quyết đề nghị của nhà đầu tư hoặc xử lý vướng mắc phát sinh trong quá trình triển khai dự án còn chưa thực sự thoả đáng. Đặc biệt việc ra các quyết định đầu tư

của các cơ quan QLNN còn thể hiện sự tắc trách, thiếu tinh thần trách nhiệm. Điển hình như Công ty TNHH Hiên Thái (Đài Loan) mới nhận giấy phép đầu tư cấp ngày 4-5-2004, địa điểm xây dựng nhà xưởng ở xã Tân Thạnh Đông (Củ Chi) với thời hạn hoạt động là 25 năm. Oái ăm thay, trong giấy phép lại ghi "*Khi thành phố thực hiện xong quy hoạch, nếu địa điểm không phù hợp thì công ty chịu trách nhiệm di dời và không được bồi hoàn*". Khi nhận quyết định này, nhà đầu tư chỉ biết than trời.

Một trường hợp khác cũng do việc đưa ra quy định tùy tiện, nên một dự án FDI có vốn đăng ký trên 130 triệu USD (gấp 1,3 lần so với tổng vốn ĐTNN được cấp phép 5 tháng đầu năm 2004) được cấp phép từ cách đây 1 năm song không thể triển khai được. Lỗi không phải do chủ đầu tư, mà do quy định trong giấy phép "*Doanh nghiệp phải hoàn tất các thủ tục về thiết kế quy hoạch chi tiết tổng thể mặt bằng và thiết kế sơ bộ các hạng mục d theo đúng quy hoạch đã được Thành phố phê duyệt theo QĐ 4321 ngày 22-10-2002*". Mà quy hoạch (theo Quy định 4321) hiện đang vẫn chờ điều chỉnh²⁹.

Tóm lại, công tác QLNN đối với khu vực FDI còn nhiều mặt yếu kém, vừa buông lỏng, vừa can thiệp sâu vào hoạt động của các doanh nghiệp. Việc quản lý dường như quá tập trung vào khâu cấp phép đầu tư, trong khi đó khâu sau cấp phép - quản lý quá trình hoạt động của khu vực FDI, khâu quyết định thành bại của dự án chưa được quan tâm thích đáng. Vì vậy đã dẫn tới tình trạng các cơ quan QLNN không nắm được tình hình, kết quả hoạt động và thực trạng kinh doanh của khu vực này. Nhiều vấn đề rất lớn thể hiện vai trò quản lý của Nhà nước như: việc kiểm tra, giám sát sử dụng máy móc, thiết bị, phương tiện vận chuyển, vật tư, nguyên liệu, miễn thuế nhập

28. Xem phụ lục số 1.

29. Đất chưa chặt phải... bạt đi nơi khác - Thạch Phùng - Thời báo kinh tế Việt Nam, số 109, ngày 9-7-2004.

khẩu để xây dựng cơ bản, việc hình thành doanh nghiệp FDI có đúng mục đích không... nhưng hiện nay lại chưa đồng bộ, chưa ngành nào chịu trách nhiệm quản lý.

II. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CÔNG TÁC QLNN VỀ ĐTNN

1. Hoàn thiện hệ thống chính sách về ĐTNN

Hiện nay, Việt Nam đang xây dựng Luật Đầu tư chung (dự kiến sẽ trình Quốc hội thông qua cuối năm 2005), với tinh thần không có sự phân biệt đối xử giữa các hình thức đầu tư, mở rộng và đảm bảo quyền lợi của nhà ĐTNN. Luật Đầu tư chung có nhiều điểm mới như: có quy định rõ ràng về việc bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ tại Việt Nam, các nhà đầu tư sẽ không bắt buộc phải thực hiện các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại (như: yêu cầu xuất khẩu, mua nguyên liệu trong nước, tỷ lệ nội địa hóa bắt buộc, gắn hoạt động đầu tư với phát triển nguồn nguyên liệu,...); áp dụng mức giá thống nhất, không phân biệt đối với hàng hóa và phí dịch vụ công; quy định bảo đảm đầu tư trong trường hợp thay đổi chính sách, pháp luật thể hiện tính nhất quán và tiếp tục khẳng định việc thực hiện cam kết của Nhà nước đối với lợi ích của nhà đầu tư; nhà đầu tư được tự chủ trong kinh doanh, tiếp cận nguồn lực đầu tư, xuất nhập khẩu, quảng cáo, mua ngoại tệ, chuyển nhượng, điều chỉnh vốn,... Trong tiến trình đi đến xây dựng và ban hành Luật Đầu tư chung, trước mắt cần:

- *Mở rộng hình thức pháp lý kinh doanh:* trước đây, loại hình bắt buộc đối với tất cả các doanh nghiệp ĐTNN là công ty TNHH. Việc đưa ra quy định này có vẻ như để bảo vệ vốn trong nước khỏi “chảy” vào túi người nước ngoài, nhưng thực ra quy định này đang làm cản trở các nhà đầu tư trong nước tham gia đầu tư, kinh doanh, trở thành các đồng sở hữu cho các CTCP nước ngoài.

CPH doanh nghiệp có vốn ĐTNN là một nhu cầu tất yếu khách quan và là hình thức đầu tư tương đối phổ biến trên thế

giới. Việc cho phép doanh nghiệp FDI hoạt động theo hình thức CTCP sẽ làm cho việc quản lý doanh nghiệp linh hoạt, hiệu quả hơn theo nguyên tắc “đối vốn” thay vì “đối nhân” như các doanh nghiệp FDI đang hoạt động hiện nay tại Việt Nam. Hiện nay, Việt Nam mới thí điểm chuyển đổi 20 - 25 doanh nghiệp FDI sang hình thức CTCP. Như vậy, hành lang pháp lý cho việc thí điểm CPH doanh nghiệp FDI đã được tạo lập³⁰, song hiện nay một vài điểm vướng trong quy định văn bản pháp luật đã ảnh hưởng tới quá trình chuyển đổi doanh nghiệp. Chẳng hạn như quy định: chưa xem xét chuyển đổi cho các doanh nghiệp có cam kết chuyển giao không bồi hoàn tài sản cho Nhà nước Việt Nam và Bên Việt Nam (trong khi đó, đối với doanh nghiệp kinh doanh văn phòng, khách sạn, hầu hết các dự án đầu tư trong lĩnh vực này đều có thoả thuận về điều khoản chuyển giao tài sản khi hết hạn hợp đồng) hoặc một quy định khó thực hiện khác như: xem xét chuyển đổi cho các doanh nghiệp có thời gian hoạt động tối thiểu 3 năm, trong đó năm gần nhất phải có lãi. Thực tế cho thấy, để đạt được yêu cầu tối thiểu 3 năm hoạt động, các doanh nghiệp FDI phải vào Việt Nam từ nhiều năm trước.

Việc CPH doanh nghiệp FDI là một vấn đề còn mới mẻ đối với Việt Nam, nên rất cần phải có quá trình thí điểm để đúc rút kinh nghiệm. Tuy nhiên, khi Việt Nam đã có đủ kinh nghiệm và xây dựng được một hệ thống quản lý hữu hiệu thì cần phải nhanh chóng loại bỏ những điều kiện trên, tiến tới việc cho phép các nhà ĐTNN thành lập CTCP ngay khi bắt đầu đầu tư vào Việt Nam.

Thêm vào đó, theo Luật ĐTNN, thời hạn hoạt động của doanh nghiệp FDI không quá 50 năm, trong trường hợp đặc biệt, căn cứ quy định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội,

30. Nghị định 38/2003/NĐ-CP và Thông tư 08/2003/TTLT-BKH-BTC ngày 29-12-2003 về việc hướng dẫn thực hiện một số quy định tại Nghị định 38.

Chính phủ quyết định thời hạn dài hơn nhưng tối đa không quá 70 năm. Điều này ảnh hưởng tới sự tồn tại của CTCP có vốn ĐTNN, vì giá trị cổ phần của doanh nghiệp sẽ bị giảm dần khi thời gian hoạt động ngày càng bị ngắn. Do đó, để tạo điều kiện CPH doanh nghiệp FDI, nên chăng cần xem xét và bãi bỏ quy định về thời gian hoạt động đối với CTCP có vốn ĐTNN.

Ngoài ra, bên cạnh việc xem xét cho phép thành lập doanh nghiệp có vốn ĐTNN dưới hình thức CTCP, công ty hợp danh (ngoài hình thức công ty TNHH như hiện nay), cần xem xét cho phép các nhà đầu tư cá nhân trong nước được phép tham gia hợp tác đầu tư với nước ngoài. Hiện nay, nhiều cá nhân Việt Nam muốn tham gia liên doanh với nước ngoài, họ đành phải hoàn tất thủ tục thành lập doanh nghiệp (là một bước có tính hình thức), sau đó mới được tham gia hợp tác đầu tư với nước ngoài.

- *Mở rộng ngành nghề cho người nước ngoài mua cổ phần*: hiện nay, theo quy định chỉ có 35 ngành nghề người nước ngoài được phép mua cổ phần, chủ yếu trong các lĩnh vực: nông - lâm - ngư nghiệp, công nghiệp chế biến, kinh doanh du lịch, khách sạn và nhà hàng, vận tải và thông tin liên lạc, khoa học công nghệ, y tế, giáo dục. Trong khi đó, còn có rất nhiều ngành nghề đòi hỏi công nghệ cao như: quản lý tài sản, dịch vụ định giá doanh nghiệp, định mức tín nhiệm, dịch vụ mua bán nợ, tư vấn kiến trúc đô thị, xử lý môi trường,... vẫn chưa được phép gọi vốn từ nhà ĐTNN. Nhiều ngành nghề đòi hỏi vốn lớn như: điện, nước, sản xuất thép, phát triển cơ sở hạ tầng,... cũng chưa nằm trong danh mục ngành nghề được bán cổ phần cho nhà ĐTNN. Với việc bó hẹp ngành nghề mà nhà ĐTNN được phép mua cổ phần như hiện nay chắc chắn sẽ làm giảm tính hấp dẫn môi trường đầu tư ở Việt Nam.

Quyết định 155/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 24-8-2004 đã quy định rõ danh mục những ngành nghề mà Nhà nước cần phải nắm giữ 100% vốn. Như

vậy, có thể căn cứ vào danh mục này như một "khu vực cấm" các nhà ĐTNN không được "bước vào". Còn lại, nên cho phép các nhà ĐTNN tham gia góp vốn, mua cổ phần những ngành nghề không thuộc danh mục này.

- *Tiến hành rà soát tất cả các văn bản pháp luật liên quan đến ĐTNN* để tìm và điều chỉnh những nội dung không phù hợp, những thủ tục gây phiền hà cho nhà đầu tư. Từ lâu ở nhiều nước, chính phủ đã thành lập các tổ chức³¹ thực hiện việc đánh giá lại, nhận diện các trở ngại chính sách đã ban hành, nhằm đảm bảo các đề xuất chính sách và điều tiết mới không làm phương hại đến môi trường đầu tư. Cách làm thông dụng trong các nước thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) là xây dựng những quá trình đánh giá tác động của sự điều tiết. Luật và các quy định đưa ra được đánh giá định lượng về chi phí và lợi ích của chúng, sau đó chuyển các đánh giá cho các nhà lập pháp và các nhà hoạch định chính sách. Ở Mỹ, khoảng 40% số quy định được thay đổi lại sau khi được Văn phòng Thông tin và điều tiết xem xét.³²

Trong khi đó ở Việt Nam, năm 2003 Chính phủ mới ban hành Nghị định 135/2003/NĐ-CP ngày 14-11-2003 về kiểm tra và xử lý văn bản QPPL, trong đó có quy định thẩm quyền kiểm tra và thẩm quyền xử lý văn bản trái pháp luật của các bộ,

31. Các tổ chức này có nhiều tên gọi khác nhau như: Ủy ban Năng lực cạnh tranh quốc gia (do Thủ tướng Thái Lan đứng đầu); Ủy ban Năng suất (Ôxtrâyliá, cơ quan Chính phủ); Ban Phi điều tiết kinh tế (Mêhicô 1998, phi Chính phủ); Nhóm đánh giá tăng trưởng và năng lực cạnh tranh (Xênegan 1993, thuộc Văn phòng Tổng thống); Văn phòng Thông tin và điều tiết (Mỹ);...

32. Ở Gana, không có tổ chức nào thực sự chịu trách nhiệm đánh giá chính sách và điều tiết. Thay vì thế, mỗi bộ đưa ra một danh mục của riêng mình, trong đó thể hiện các lựa chọn khác nhau theo một cách không có gì khác hơn là những nhận định hoàn toàn định tính (Regobeth and Ahortor, 2003).

ngành³³. Mặc dầu, đến 6-2004, Cục Kiểm tra văn bản QPPL (Bộ Tư pháp) đã tiến hành xem xét, kiểm tra hơn 1.000 văn bản QPPL và các tổ chức pháp chế thuộc các bộ, ngành và sở tư pháp địa phương tiến hành kiểm tra trên 3.000 văn bản QPPL, song đã phát hiện được khá nhiều văn bản trái quy định pháp luật. Con số hơn 4.000 văn bản được kiểm tra mới chỉ là một con số khiêm tốn, nhỏ nhoi.

Như vậy, cũng giống như nhiều nước, Việt Nam đã hình thành các thể chế bộ máy có nhiệm vụ kiểm tra, đánh giá các văn bản pháp luật đã được ban hành, song nhìn chung vẫn chưa đáp ứng được đòi hỏi của cuộc sống. Những khiếm khuyết, bất cập trong hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến ĐTNN như đã phân tích ở trên, nhất là sự thiếu phù hợp với yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế và với sự bất hợp lý trong cam kết quốc tế (xem lại bảng 1) đến nay vẫn chưa được khắc phục. Vì vậy, việc thường xuyên phải rà soát, chỉnh sửa lại các quy định thể chế “vênh vác, gây cản trở” là việc làm tất yếu, cần được quan tâm nhiều hơn nữa.

- *Giao cho một đơn vị độc lập rà soát tất cả các văn bản pháp luật liên quan đến ĐTNN*: công việc rà soát thực tế sẽ không đơn giản. Mặc dù, Nghị định 135/2003/NĐ-CP đã quy định rõ thẩm quyền rà soát và xử lý văn bản pháp luật; song nhìn chung, có một thực tế là khi giao cho các cơ quan chức năng tiến hành rà soát thì có thể hiệu quả sẽ không cao, bởi hầu như cơ quan nào cũng muốn giữ lại “quyền hạn và lợi ích” của mình. Vì vậy, thiết nghĩ nên giao cho một đơn vị độc lập (một viện nghiên cứu hay một tổ chức tư vấn,...) thực hiện rà soát các văn bản pháp luật liên quan đến ĐTNN.

Có thể lấy trường hợp của Bungari làm minh chứng (như là bài học đối với Việt Nam) cho sự thất bại về việc giao nhiệm vụ đánh giá chính sách. Ở Bungari, quá trình đánh giá, thẩm định lại chính sách được giao cho từng cơ quan chức năng xem xét.

Trong mỗi cơ quan thực hiện các loại đánh giá khác nhau, sử dụng các phương pháp đánh giá, định chuẩn khác nhau và công bố những lượng thông tin không giống nhau. Do đó, việc thẩm định chính sách dường như không có tác động sâu sắc đến luật pháp.

- *Xây dựng định hướng và chiến lược thu hút FDI một cách chính xác và chất lượng*: Các định hướng và chiến lược cần phải đặt trong kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, đồng thời nâng cao chất lượng quy hoạch thu hút vốn ĐTNN (đặc biệt là công tác quy hoạch chi tiết)- coi nguồn vốn này như một bộ phận trong tổng thể các nguồn lực chung của cả nước. Tuy nhiên, chất lượng quy hoạch các ngành, vùng, lãnh thổ tốt cũng phụ thuộc nhiều vào công tác dự báo nhu cầu thị trường. Thời gian vừa qua, do khâu quy hoạch và dự báo thiếu chuẩn xác, đã dẫn tới tình trạng cấp phép đầu tư sản xuất một số sản phẩm vượt quá nhu cầu, kết quả là nền kinh tế đã và đang phải trả giá cho sự thiếu chính xác này. Ngoài ra, trong bối cảnh mở cửa, hội nhập kinh tế quốc tế, Chính phủ cần phải có chính sách giảm thiểu các rủi ro mang tính chủ quan gây thiệt hại cho các nhà đầu tư nước ngoài. Chẳng hạn, Chính phủ có thể công bố các danh mục dự án gọi vốn ĐTNN kèm theo các chính sách ưu đãi cho từng thời kỳ, thông báo trước lộ trình thay đổi hàng năm đối với các hạn chế định lượng, thuế suất,... để các nhà đầu tư có điều kiện chuẩn bị sẵn sàng đối với những thay đổi này.

Đối với danh mục dự án gọi vốn FDI, cần xây dựng theo hướng tập trung thu hút vào lĩnh vực có tiềm năng, lĩnh vực dịch vụ có hàm lượng trí tuệ cao và giá trị gia tăng cao như:

33. Thẩm quyền kiểm tra văn bản: Cục Kiểm tra văn bản QPPL (Bộ Tư pháp); tổ chức pháp chế bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; sở tư pháp các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; phòng tư pháp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Thẩm quyền xử lý văn bản: Thủ tướng Chính phủ; Bộ Tư pháp; bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ và chủ tịch UBND quận, huyện.

thì chính, ngân hàng, giáo dục, đào tạo, y tế, giám định, đánh giá tài sản kiến trúc và xây dựng, marketing, phân phối và dịch vụ hậu cần, các dự án trong lĩnh vực hạ tầng cơ sở; dự án sử dụng công nghệ cao, các dự án phát triển địa ốc, các khu du lịch, thương mại, giải trí,... Đặc biệt khi ban hành các dự án kêu gọi đầu tư mới, đưa ra danh mục các dự án đã và đang đầu tư hoạt động thay vì chỉ đưa ra các dự án địa phương cần. Ngoài ra, mặc dù không bỏ qua luồng vốn đầu tư tới từ bất kỳ một quốc gia nào, nhưng Việt Nam vẫn phải xác định nhóm các quốc gia có tiềm năng lớn nhất đầu tư vào Việt Nam trong tương lai để tập trung thúc đẩy, vận động đầu tư, đặc biệt là có sách lược thu hút các tập đoàn đa quốc gia. Các nước Mỹ, Đông Á (Nhật, Hàn Quốc, Đài Loan, Hồng Kông), các quốc gia EU (Pháp, Đức, Anh, Hà Lan, Italia),...

- *Đổi mới quy trình làm luật*: pháp luật chỉ có hiệu lực thực tế khi nó phản ánh đúng thực tế cuộc sống, giải quyết được những vấn đề bức xúc của cuộc sống đang đặt ra. Vì vậy, cần thay đổi dần quy trình xây dựng pháp luật theo kiểu từ trên xuống bằng quy trình từ dưới lên. Nghĩa là các sáng kiến pháp luật, nội dung các quy phạm pháp luật phải bắt nguồn từ doanh nghiệp ĐTN, thực sự tạo thuận lợi cho hoạt động của loại hình doanh nghiệp này. Kinh nghiệm của Hoa Kỳ trong quá trình xây dựng pháp luật nói chung và cho nhà ĐTN nói riêng cũng rất cần được nghiên cứu ở Việt Nam. Bởi vì Hoa Kỳ sử dụng phương pháp ROCCIPI (được viết tắt từ 7 thuật ngữ tiếng Anh: Rule - quy tắc, quy định pháp luật; Opportunity - cơ hội; Capacity - năng lực; Communication - thông tin; Idea - nhận thức; Process - quy trình và Interest - lợi ích) trong suốt quá trình xây dựng chính sách. Phương pháp này có một nguyên tắc chi phối là thông qua mô tả hành vi có thể dự đoán được khuynh hướng phát triển của hành vi³⁴.

Kinh nghiệm tốt nhất của quốc tế là thăm dò ý kiến rộng rãi của công chúng và những đối tượng bị pháp luật điều chỉnh trước khi ban hành văn bản pháp luật để

đảm bảo việc ra quyết định được minh bạch và công bằng. Ví dụ, ở Anh thường sử dụng các "hòm phiếu góp ý" để thu thập các ý kiến đóng góp của công chúng và của doanh nghiệp. Ở Việt Nam, hầu hết các quyết định được ban hành nội bộ hoặc nếu mở rộng thì tham khảo ý kiến của các bộ, ngành có liên quan. Trong một số trường hợp, văn bản dự thảo các quy định, chính sách được gửi tới một số doanh nghiệp đại diện để lấy ý kiến đóng góp, nhưng việc làm này tương đối "hình thức" và hầu hết các doanh nghiệp đều cảm thấy ý kiến của họ không được xem xét và đưa vào quy định một cách thực sự.

2. Hoàn thiện hoạt động của các cơ quan QLNN về ĐTN

a. Hoàn thiện bộ máy tổ chức thực hiện

- Hoàn thiện và cải cách bộ máy QLNN:

Thời gian qua đã có nhiều thay đổi về mặt cơ cấu, tổ chức bộ máy QLNN, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan QLNN theo hướng giảm nhẹ bộ máy hành chính, thu hẹp các chức năng can thiệp vào hoạt động kinh doanh và tăng thêm tính chủ động cho doanh nghiệp FDI. Tuy nhiên, hiện tại bộ máy QLNN vẫn còn công kênh, chức năng, nhiệm vụ còn chồng chéo. Vì vậy, nên chăng cần điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, các bộ, ngành và chính quyền địa phương các cấp nhằm đáp ứng yêu cầu QLNN trong tình hình mới.

Phương hướng điều chỉnh, cải cách bộ máy QLNN ở Việt Nam có thể học tập theo kinh nghiệm của Nhật Bản. Tháng 6-1998, Nhật Bản đã ban hành một đạo luật (cơ bản) về cải cách cơ cấu Chính phủ TƯ và lập ra Ban chỉ đạo Cải cách cơ cấu Chính phủ TƯ³⁵. Phương pháp thực hiện cải cách là quy

34. Xem Ann Seidman, Robert B. Seidman Nalin Abeyesekere: Soạn thảo luật pháp vì sự tiến bộ xã hội dân chủ - Nxb Chính trị quốc gia, 2003.

35. Trước đây, nền hành chính Nhật Bản được đánh giá là không thông suốt, thiếu ổn định. Cả hệ thống hành chính Nhật Bản có xu hướng phục vụ quyền lợi của nhóm nhỏ, không đại diện quyền lợi của đông đảo công chúng.

định rõ phạm vi thẩm quyền của các bộ và thiết kế những thủ tục chặt chẽ để phối hợp công tác giữa các bộ; thiết lập một hệ thống tổ chức để đánh giá chính sách và đặc biệt là xây dựng các bộ phận thông tin mạnh. Tách bộ phận kế hoạch, hoạch định chính sách khỏi các cơ quan có chức năng tổ chức, thực hiện và tư nhân hóa những công việc có thể tư nhân hóa được. *Quan trọng là tách được chức năng soạn thảo chính sách và lập kế hoạch khỏi chức năng thực hiện chính sách; tăng cường sự hợp tác giữa các bộ phận soạn thảo và thực thi chính sách của Chính phủ trên cơ sở xác định rõ trách nhiệm của từng bên và thiết lập bộ phận để đánh giá chính sách.*

- *Thay đổi quan điểm và phương thức QLNN về hoạt động ĐTNN:* cơ quan QLNN cần phải nhận thức được và kiên quyết từng bước giảm sự can thiệp, tác động trực tiếp vào hoạt động của các doanh nghiệp, tập trung thực hiện tốt chức năng QLNN đối với doanh nghiệp. Cơ quan QLNN có chức năng tạo mọi điều kiện, môi trường thuận lợi tối đa để hỗ trợ, giúp đỡ doanh nghiệp phát triển, chứ không can thiệp quá sâu vào các hoạt động SXKD của doanh nghiệp. Nhà nước cần sớm ban hành thể chế đảm bảo pháp luật trở thành công cụ, phương tiện đặc biệt hữu hiệu để điều hành nền kinh tế nói chung và hoạt động của doanh nghiệp nói riêng, qua đó doanh nghiệp không bị ràng buộc bởi các quy định tùy tiện, bất hợp lý của cơ quan QLNN. Doanh nghiệp cũng phải được quyền tố tụng, khiếu nại và yêu cầu bồi thường những tổn thất do các cơ quan QLNN gây ra do cố ý can thiệp quá sâu, quá mức cho phép vào hoạt động SXKD của doanh nghiệp.

Chính phủ cần có biện pháp kiên quyết, triệt để nhằm tăng cường chấn chỉnh kỷ luật hành chính để hạn chế tối đa tình trạng một số cơ quan và công chức nhà nước không thi hành đúng các quy định của pháp luật và sự chỉ đạo của cấp trên, hoặc tùy tiện đặt thêm những thủ tục sai trái có

tính chất nhũng nhiễu, hạch sách, gây khó khăn cho doanh nghiệp nhằm trục lợi bất chính.

Ở Singapo, đặc điểm nổi bật nhất trong hệ thống pháp luật về đầu tư là luôn luôn coi trọng nguồn vốn ĐTNN. Sau khi thành lập nước (1965), đầu thập kỷ 70 Singapo là nước đầu tiên trong khu vực đưa ra chính sách thu hút ĐTNN. Những chiến lược, chính sách phù hợp của Singapo đã nhanh chóng thu hút được lượng đầu tư to lớn từ Nhật Bản, các nước Tây Âu và Bắc Mỹ,... tạo ra nguồn lực mạnh mẽ góp phần phát triển đất nước, biến Singapo thành một trung tâm dịch vụ khổng lồ ở khu vực. Singapo đã thành lập Tổng cục phát triển kinh tế - EDB (trực thuộc Bộ Công thương) chuyên về việc thu hút ĐTNN vào Singapo. Một đặc điểm đáng chú ý trong hệ thống chính sách thu hút ĐTNN ở nước này - nước luôn đi trước các nước khác - là thu hút các công ty quốc gia lớn và công ty đa quốc gia thành lập văn phòng đại diện khu vực của mình tại Singapo. Chiến lược này một mặt tạo ra nhiều việc làm cho số lao động Singapo có đào tạo (lao động cổ trắng), đồng thời một mặt mang lại cho nước này công nghệ quản lý cao hơn, khả năng tiếp cận thị trường rộng lớn hơn.

Sự thành công trong việc thu hút ĐTNN của Singapo có vai trò đóng góp rất lớn của Nhà nước. Nhiệm vụ chủ yếu của Nhà nước đối với doanh nghiệp và hoạt động đầu tư là khuyến khích, hỗ trợ, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp thuộc mọi hình thức sở hữu phát triển theo triết lý "nước lên, thuyền lên". Nghĩa là doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, có lãi thì Nhà nước thu được thuế, ngược lại doanh nghiệp không có lãi thì Nhà nước không thu được thuế. Vì thế Nhà nước thường xuyên lắng nghe ý kiến của doanh nghiệp để có những điều chỉnh kịp thời về chính sách, luật pháp, không ngừng làm cho môi trường kinh doanh ngày càng thuận lợi hơn cho doanh nghiệp. Mọi quyết định đầu tư và kinh doanh hoàn toàn

do doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm lựa chọn trên cơ sở lợi nhuận, Nhà nước không can thiệp. Chính phủ Singapo cho rằng doanh nghiệp là người biết rõ nhất nên quyết định đầu tư và kinh doanh như thế nào cho có lợi.

Nhìn chung ở Singapo, Nhà nước quản lý hoạt động doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp ĐTNN nói riêng chủ yếu thông qua hệ thống pháp luật. Công cụ quan trọng nhất của Nhà nước để giám sát và quản lý hoạt động của doanh nghiệp là hệ thống báo cáo định kỳ, các thông tin về tài chính (có kiểm toán đối với hầu hết các doanh nghiệp) và công khai thông tin doanh nghiệp để người dân có thể tham gia kiểm soát doanh nghiệp³⁶.

Hình thành các cơ quan khuyến khích đầu tư và tăng cường hiệu quả hoạt động của các cơ quan này: do tầm quan trọng của ĐTNN đối với việc tăng trưởng và phát triển kinh tế, vì vậy không lấy gì làm lạ khi các nước đều tăng cường thu hút ĐTNN. Ngày nay, ngày càng nhiều nước quan tâm đến những chính sách chủ động thu hút nguồn vốn FDI. Đó là, phần đông các nước đã thành lập các cơ quan khuyến khích đầu tư với chức năng chăm sóc, cung cấp một loạt hỗ trợ dịch vụ sau đầu tư cho các doanh nghiệp ĐTNN. Các cơ quan này rất tích cực tìm kiếm các nhà đầu tư, hơn nữa, ở nhiều nước, các cơ quan này đã bắt tay vào một quá trình liên tục cải cách quy chế nhằm tìm cách làm giảm bớt những "chi phí nhùng nhịu" đối với việc kinh doanh của nhà đầu tư. Ở Việt Nam, các cơ quan khuyến khích đầu tư chưa nhiều và hoạt động chưa hiệu quả. Đặc biệt, rất thiếu một cơ quan cung cấp thông tin về thị trường và khách hàng cho doanh nghiệp. Theo kết quả điều tra của VCCI đối với 230 doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, nhìn chung vai trò của Chính phủ, các cơ quan QLNN trong việc cung cấp thông tin được đánh giá rất thấp (bảng 6).

BẢNG 6: Các nguồn thông tin về thị trường mà DN tiếp cận (%)

Nguồn cung cấp thông tin	Thị trường trong nước	Thị trường nước ngoài
Vai trò của Chính phủ, cơ quan QLNN	8,0	6,4
Internet	6,9	19,7
Chủ động tìm khách hàng	50,5	34,6
Qua bạn bè giới thiệu	34,6	39,3

Như vậy, việc hình thành và có cơ chế vận hành phù hợp cho các cơ quan khuyến khích đầu tư ở Việt Nam cũng sẽ là một giải pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả, hỗ trợ hoạt động cho các doanh nghiệp ĐTNN.

b. Về cơ chế phối hợp

Trách nhiệm về các vấn đề liên quan đến chính sách, tạo môi trường đầu tư thuận lợi,... thường được phân công giữa các bộ, ngành; giữa chính quyền TƯ và chính quyền địa phương. Duy trì mối quan hệ phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hữu quan là điều kiện quan trọng giúp tăng cường tính gắn kết trong thực thi chính sách.

Ở Việt Nam, việc quản lý hoạt động của các doanh nghiệp FDI chủ yếu do Bộ KHĐT và UBND tỉnh thực hiện, hầu như chưa có vai trò của các bộ quản lý chuyên ngành, trong khi đó thực tiễn hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp lại liên quan rất nhiều đến chức năng QLNN của các bộ chuyên ngành. Vì vậy, để tăng cường

36. Bất kỳ người nào cũng có thể vào mạng của Cơ quan đăng ký doanh nghiệp để tra cứu thông tin về bất kỳ doanh nghiệp nào đã đăng ký. Những thông tin này bao gồm: tên, địa chỉ giao dịch của công ty, tên các thành viên, tên người quản lý, số vốn điều lệ đã đăng ký,... Đây là một công cụ rất hữu hiệu giúp việc theo dõi, quản lý doanh nghiệp tốt hơn. Mọi người dân Singapo cùng với các cơ quan QLNN giám sát các công ty đã được đăng ký, do đó góp phần giảm bớt nguy cơ gian lận hoặc lừa đảo của doanh nghiệp.

sự quản lý và phối hợp chặt chẽ trong QLNN về ĐTNN, cần ban hành Quy chế phối hợp giữa các bộ, ngành và UBND cấp tỉnh. Nội dung Quy chế phối hợp cần xác định rõ: mức độ phối hợp, phương thức phối hợp trong công tác hướng dẫn về hoạt động ĐTNN; về thẩm định cấp và điều chỉnh cấp GPĐT; về triển khai, giám sát hoạt động của dự án;...

Ngoài ra, hiện nay vẫn chưa có cơ chế giao ban giữa các cơ quan quản lý ĐTNN các cấp để cung cấp thông tin về các quy định mới, về tình hình ĐTNN theo địa bàn, lãnh thổ, về yêu cầu giải quyết các vướng mắc cản trở hoạt động của doanh nghiệp trên địa bàn để phối hợp giải quyết, cũng như kiến nghị biện pháp phù hợp, hoặc đình chỉ thi hành những quy định vượt thẩm quyền, trái với các văn bản pháp luật của Nhà nước hoặc kiến nghị bổ sung, sửa đổi các quy định về chính sách, về hướng dẫn các thủ tục liên quan đến ĐTNN. Vì vậy, nên chăng cũng cần có một chế độ giao ban hay cơ chế liên lạc định kỳ giữa các cơ quan QLNN.

III. HOÀN THIÊN CƠ CHẾ THỰC THI PHÁP LUẬT CỦA CÁC CƠ QUAN QLNN Ở VIỆT NAM

- Các cơ quan QLNN cần tạo dựng độ tin cậy thực thi chính sách: vì quyết định đầu tư của nhà đầu tư là hướng về tương lai nên chứa đựng nhiều yếu tố rủi ro đối với kinh doanh. Sự bất định về tương lai đã ảnh hưởng đến việc liệu doanh nghiệp có lựa chọn việc đầu tư hay không và lựa chọn như thế nào. Trong khi đó, hành vi của các cơ quan QLNN ảnh hưởng rất lớn đến môi trường đầu tư, đến chi phí, rủi ro, rào cản đối với cạnh tranh và ảnh hưởng đến hàng loạt các cơ hội đầu tư có thể mang lại lợi nhuận cho doanh nghiệp. Vì vậy, các cơ quan QLNN cần phải đưa ra những cơ chế chơi rõ ràng và thực hiện cơ chế chơi một cách nghiêm túc, tin cậy. Bởi vì, nếu cách thực thi không đủ độ tin cậy thì sẽ không thể tạo ra những kích thích đầu tư tốt, bất chấp các quy tắc được xây dựng tốt đến đâu

hoặc các chính sách được tuyên bố nghiêm túc như thế nào. Các nhà ĐTNN không ra quyết định thuần túy dựa trên nội dung chính thức của luật, quy định hay các tuyên bố chính sách. Vì các quyết định đầu tư là nhìn xa trông rộng, nên nhà đầu tư cần đánh giá khả năng những chính sách đó thực sự được thực hiện và duy trì trong suốt đời dự án đầu tư mà họ dự kiến. Như vậy, rõ ràng xây dựng độ tin cậy thực thi chính sách của các cơ quan QLNN chính là yêu cầu nền tảng để tạo lập một môi trường đầu tư tốt.

- *Xây dựng một lực lượng công chức lành nghề, chuyên nghiệp và có trách nhiệm:* đây cũng là một giải pháp hết sức quan trọng nhằm nâng cao chất lượng thể chế QLNN ở Việt Nam. Hiện nay, số lượng cán bộ, công chức trong các cơ quan QLNN không phải là ít, song năng lực của các cán bộ công chức trong cơ quan QLNN vẫn còn rất yếu, đặc biệt là trong việc tham gia xây dựng luật pháp cũng như hành vi, ý thức trách nhiệm trong việc thi hành công vụ. Một bộ phận đáng kể cán bộ, công chức hành chính còn có biểu hiện tha hóa, tư lợi, thiếu công tâm, thiếu tư duy và kỹ năng áp dụng pháp luật,... do đó, giải quyết công việc của doanh nghiệp trong một số trường hợp không theo đúng pháp luật, dẫn đến tình trạng tùy tiện quá mức trong thi hành pháp luật. Quy chế công vụ, các quy chế đạo đức nghề nghiệp chưa đầy đủ và chưa thực hiện nghiêm chỉnh.

Trong thực tế, những thay đổi về mặt tổ chức bộ máy chỉ cần thực hiện bằng một mệnh lệnh hành chính thì việc thay đổi tư duy, phương thức hành xử của các cơ quan QLNN lại phải cần một thời gian tương đối, song sẽ là quá muộn nếu ngay bây giờ không nhanh chóng đẩy mạnh đổi mới công tác quản lý cán bộ, công chức phù hợp, phục vụ yêu cầu phát triển xã hội, phát triển doanh nghiệp. Đặc biệt, rất cần có những biện pháp kiên quyết, triệt để nhằm tăng cường chấn chỉnh kỷ luật hành chính để hạn chế tối đa tình trạng một số cơ quan và công

chức nhà nước không thi hành đúng các quy định của pháp luật và sự chỉ đạo của cấp trên, hoặc tùy tiện đặt thêm những thủ tục sai trái có tính chất nặng nề, hạch sách, gây khó khăn cho doanh nghiệp nhằm trục lợi bất chính.

- *Minh bạch thông tin*: nhằm tăng cường sự minh bạch hóa đối với các hoạt động và chính sách liên quan đến FDI, năm 2004, Bộ KHĐT đã ban hành một kế hoạch để cải thiện các hoạt động thông tin của các doanh nghiệp FDI. Theo kế hoạch này, tất cả các thông tin liên quan đến ĐTNN sẽ được hệ thống hóa và đăng tải trên mạng Internet. Thêm vào đó, Tổng cục Thống kê đang xây dựng Đề án cải thiện các dịch vụ cung cấp thông tin thống kê cho nhà đầu tư. Tất cả những động thái này của các cơ quan QLNN về đầu tư sẽ có tác động tích cực, góp phần vào công cuộc cải cách thể chế để thu hút ĐTNN. Bởi lẽ, các nhà ĐTNN đặt những nguồn lực của mình vào sự rủi ro, do vậy, họ rất cần được nhận biết những thay đổi chính xác trong khuôn khổ luật pháp.

Tuy nhiên, những động thái, nỗ lực của các cơ quan QLNN này trong việc minh bạch hóa thông tin vẫn còn rất sơ khai, mới ở mức kế hoạch nên chưa mang lại nhiều kết quả tích cực. Thời gian qua, thực tế cho thấy rất nhiều quốc gia mặc dù đã thiết lập quan hệ hợp tác đầu tư với Việt Nam rất lâu, song nhiều nhà ĐTNN vẫn còn tỏ ra "bỡ ngỡ" và bày tỏ ngạc nhiên trước những thay đổi tích cực về môi trường đầu tư ở Việt Nam. Vì thế, rất cần đẩy mạnh hơn nữa, nhanh chóng triển khai những sáng kiến, hoạt động nhằm công khai hóa, minh bạch: hệ thống thông tin về pháp luật, về dịch vụ hành chính công, về hoạt động của bộ máy QLNN,...

Ở tất cả các nước, mục tiêu cuối cùng của các nhà nước, chính phủ trong việc thu hút đầu tư FDI là thúc đẩy tăng trưởng và phát triển. Tuy nhiên, trên thực tế nguồn vốn FDI có thể có những kết quả không đồng đều đối với phát triển. Các kết quả này được quyết định một phần lớn do những điều kiện chi phối trong các nước tiếp nhận đầu tư, bởi những chiến lược đầu tư của các nhà ĐTNN thường gắn trực tiếp với những chính sách của chính phủ nước tiếp nhận đầu tư. Chính phủ hay các cơ quan QLNN có một vai trò rất lớn ảnh hưởng tới những lợi ích mà nền kinh tế của họ được hưởng từ nguồn FDI đưa vào. Nếu một chính phủ biết chủ động, tính trước những nhu cầu về hiệu quả của khu vực FDI, đề xuất những hệ thống yếu tố kích thích và những chính sách, biện pháp hỗ trợ sát sườn cho hoạt động của doanh nghiệp thì sẽ là tác nhân tốt tác động lớn tới lợi thế của khu vực FDI nói riêng và cả các khu vực kinh tế khác của đất nước nói chung.

Như vậy, Việt Nam trong suốt gần 20 năm thu hút FDI đã đạt được một số kết quả tích cực, song hiện nay đang xuất hiện một loạt các bất trắc trong công tác quản lý đầu tư như: hệ thống văn bản pháp luật; tổ chức hoạt động bộ máy QLNN; cơ chế thực thi pháp luật của cơ quan QLNN,... đã ảnh hưởng mạnh tới việc thu hút và hiệu quả hoạt động của các dự án ĐTNN. Vì vậy, để môi trường đầu tư Việt Nam ngày càng hấp dẫn hơn với các nhà đầu tư, và để các nhà đầu tư có thể trụ vững trên thị trường, kiếm được nhiều lợi nhuận, không còn cách nào khác là phải tìm mọi cách để hoàn thiện công tác quản lý nhà nước./