

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

TRẦN THỊ THU HƯƠNG

Sau gần 20 năm thực hiện Luật Đầu tư nước ngoài (ĐTNN) (tính từ thời điểm ban hành Luật ĐTNN năm 1987), khu vực kinh tế có vốn ĐTNN ở Việt Nam đã không ngừng phát triển và trở thành một bộ phận cấu thành không thể thiếu của nền kinh tế quốc dân. Cho đến nay (ngày 20-10-2004), cả nước có 4.965 dự án FDI còn hiệu lực, với tổng vốn đầu tư đăng ký là 44,796 tỷ USD (trong đó vốn thực hiện được 25,929 tỷ USD). Trong số các dự án FDI còn hiệu lực, có 3.562 dự án 100% vốn nước ngoài với tổng vốn đầu tư đăng ký là 20,457 tỷ USD (đã thực hiện được 9,443 tỷ USD) và 1.221 dự án liên doanh với tổng vốn đăng ký là 19,096 tỷ USD (đã thực hiện được 10,425 tỷ USD). Số dự án còn lại được đầu tư dưới các hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh, hợp đồng BOT, BT và BTO¹. Với kết quả này, Việt Nam đã hoàn thành kế hoạch thu hút vốn FDI giai đoạn 2001 - 2005, từ cuối năm 2004.

I. THỰC TRẠNG CÔNG TÁC QLNN VỀ ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI

1. Thực trạng hệ thống pháp luật về ĐTNN

a. Những điểm (tích cực) đổi mới trong hệ thống pháp luật

Chỉ sau 1 năm phát động công cuộc Đổi mới đất nước, ngày 29-12-1987, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã chính thức thông qua Luật ĐTNN. Để tiến tới ngày càng phù hợp với quá trình hội nhập KTQT, thúc đẩy thu hút vốn đầu tư từ nhiều quốc gia và lãnh thổ trên thế giới,... nhiều nội dung trong Luật ĐTNN đã được điều chỉnh, bổ sung và sửa đổi². Ngoài 4 lần chỉnh sửa Luật ĐTNN (ngày 30-06-1990;

ngày 23-12-1992; ngày 12-11-1996 và ngày 9-6-2000), tại Điều 25 Hiến pháp (sửa đổi, bổ sung năm 2001) - văn bản pháp quy cao nhất - đã khẳng định rõ khu vực FDI là một bộ phận cấu thành của nền kinh tế Việt Nam "Nhà nước khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam ...; đảm bảo quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không bị quốc hữu hóa ...". Bên cạnh đó, các cơ quan nhà nước ở các cấp đã ban hành hàng trăm văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của khu vực ĐTNN³.

Những năm gần đây, nhờ việc sửa đổi, bổ sung một số điều trong Luật ĐTNN và nhiều văn bản pháp luật liên quan đến đầu tư, các nhà ĐTNN đã được trao thêm nhiều quyền kinh doanh mới, rộng rãi hơn trước, nhất là quyền tự do lựa chọn dự án, lựa chọn đối tác đầu tư, hình thức và địa điểm đầu tư đối với những dự án không thuộc lĩnh vực đầu tư có điều kiện và bị hạn chế. Một số ngành chiến lược được mở ra hoặc mở rộng hơn cho ĐTNN như: viễn thông, điện lực, ngân hàng, bảo hiểm. Các quy định về một số lĩnh vực đầu tư có điều kiện cũng đã

Trần Thị Thu Hương, Viện Nghiên cứu QLKTU

1. Theo báo Đầu tư, số 135 (1245), ngày 10-11-2004.
2. Xem thêm Báo cáo nghiên cứu "Tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài tới tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam" - Dự án CIEM -SIDA, 4/2005 (tr 16, 17, 18).
3. Tính đến nay, đã có khoảng trên 120 văn bản liên quan hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (Tìm hiểu Luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam - Nxb thành phố Hồ Chí Minh, 2001, tr 390).

dân thu hẹp⁴... Bên cạnh đó, những quy định về phương thức đầu tư⁵ và hình thức đầu tư⁶ đã liên tục được bổ sung thêm. Năm 2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định 38/2003/NĐ-CP ngày 15-4-2003 về việc chuyển đổi một số doanh nghiệp FDI sang hoạt động theo hình thức công ty cổ phần (CTCP) và Chính phủ đã ban hành Quyết định số 146/2003/QĐ-TTg ngày 11-3-2003 về việc góp vốn, mua cổ phần của nhà ĐTNN trong các doanh nghiệp Việt Nam, nâng tỷ lệ từ 20% lên 30%. Chính phủ còn đảm bảo hỗ trợ cân đối ngoại tệ cho các dự án xây dựng kết cấu hạ tầng và một số dự án quan trọng khác; được mua ngoại tệ tại NHTM để đáp ứng các giao dịch vãng lai và các giao dịch được phép khác. Nhìn chung, các quy định bổ sung trên đã từng bước tạo ra một khung pháp luật thông thoáng, thuận lợi cho các hoạt động đầu tư và ngày càng phù hợp với thông lệ quốc tế⁷.

Các quy định về bảo đảm đầu tư trong Luật ĐTNN tại Việt Nam đã cơ bản phù hợp với thông lệ quốc tế. Theo đó, Nhà nước Việt Nam đảm bảo đối xử công bằng, thoả đáng đối với các nhà ĐTNN, bảo hộ quyền sở hữu đối với vốn đầu tư, quyền sở hữu công nghiệp và lợi ích hợp pháp của các nhà ĐTNN trong hoạt động chuyển giao công nghệ, không quốc hữu hóa, trưng dụng hoặc tịch thu bằng biện pháp hành chính tài sản của nhà ĐTNN và doanh nghiệp ĐTNN; cho phép các nhà đầu tư chuyển vốn, lợi nhuận và các khoản thu nhập hợp pháp khác,... Việc quy định về bảo vệ quyền tài sản sẽ tạo niềm tin cho các nhà ĐTNN tiếp tục tái đầu tư tài sản của họ vào SXKD⁸. Luật cũng quy định nguyên tắc không hồi tố đối với những thay đổi bất lợi của pháp luật, chính sách đối với quyền lợi nhà đầu tư. Theo đó, trong trường hợp do thay đổi quy định của pháp luật Việt Nam làm thiệt hại đến lợi ích của doanh nghiệp ĐTNN thì doanh nghiệp tiếp tục được hưởng các ưu đãi đã được quy định trong Giấy phép đầu tư (GPĐT), hoặc được Nhà nước giải quyết thoả đáng bằng các biện pháp như: (i) Thay đổi mục tiêu hoạt

động của dự án; (ii) Miễn, giảm thuế theo quy định của pháp luật; (iii) Khấu trừ thiệt hại vào thu nhập chịu thuế của doanh nghiệp; (iv) Xem xét, bồi thường thoả đáng trong một số trường hợp cần thiết. Ngoài ra, các doanh nghiệp ĐTNN sẽ được áp dụng các quy định mới ưu đãi hơn được ban hành sau khi được cấp GPĐT. Bên cạnh đó, mặc dù Luật hiện hành không quy định việc cam kết bảo lãnh Chính phủ đối với một số dự án cụ thể như quy định ở một số nước khác. Tuy nhiên, trong thực tế, đối với các dự án BOT và các dự án cơ sở hạ tầng đặc biệt quan trọng, khi đàm phán, nhà đầu tư thường yêu cầu Chính phủ bảo lãnh các nghĩa vụ về tài chính và chia sẻ rủi ro với nhà ĐTNN, thậm chí đưa ra những yêu cầu cam kết bảo lãnh vượt quá khuôn khổ pháp luật hiện hành hoặc cam kết các vấn đề mà pháp luật chưa quy định. Về cơ bản, những yêu cầu cam kết, bảo lãnh của nhà ĐTNN thường đa dạng và khác nhau đối với các dự án. Do đó, Điều 66 của Luật ĐTNN tại Việt Nam (sửa đổi, bổ sung năm 2000) có bổ sung

4. Từ năm 1999, yêu cầu xuất khẩu từ 80% trở lên đã được áp dụng đối với Danh mục 24 sản phẩm công nghiệp, nhưng từ năm 2001 danh mục này đã giảm xuống 14 sản phẩm và từ năm 2003 danh mục này đã được xoá bỏ hoàn toàn (theo Nghị định 27/2003/NĐ-CP).
5. Đầu tư xây dựng hạ tầng Khu chế xuất, Khu công nghiệp, Khu công nghệ cao, đầu tư theo phương thức hợp đồng BOT, BTO, BT,...
6. DN liên doanh, hợp đồng HTKD và DN 100% vốn ĐTNN, trong đó DNLD và DN 100% vốn ĐTNN được tổ chức dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH).
7. Mô hình công ty cổ phần (CTCP) có vốn FDI đã có từ lâu và là hình thức phổ biến trên thế giới, ngay cả Trung Quốc từ năm 1995 đã ban hành quy định tạm thời về hình thức CTCP có vốn FDI và cho phép cổ phần hoá một số doanh nghiệp ĐTNN đang hoạt động.
8. Ở Ba Lan, Rumani, Nga, Xiôvakia và Ucraina, những doanh nghiệp tin vào quyền tài sản của họ được đảm bảo đã tái đầu tư lợi nhuận của họ vào kinh doanh cao hơn từ 14 đến 40% so với doanh nghiệp không có niềm tin này (tr 3 - Môi trường đầu tư tốt hơn cho mọi người - Báo cáo phát triển thế giới 2005 - World Bank).

thêm quy định “*Căn cứ vào các nguyên tắc quy định trong Luật này, Chính phủ có thể ký các thoả thuận với nhà ĐTNN hoặc đưa ra các biện pháp bảo đảm, bảo lãnh và đầu tư*”.

Ngoài ra, để thu hút nguồn vốn ĐTNN mạnh mẽ hơn nữa, đồng thời tạo cơ hội cho các khu vực kinh tế nói chung và khu vực ĐTNN nói riêng tiếp cận và mở rộng thị trường xuất khẩu,... Chính phủ Việt Nam đã tích cực tham gia ký kết nhiều Hiệp định song phương và đa phương với các nước và vùng lãnh thổ⁹. Nhiều cam kết trong các Hiệp định như: xoá bỏ phân biệt đối xử giữa người tiêu dùng trong nước với người nước ngoài về giá, phí một số hàng hóa, dịch vụ¹⁰; giảm dần những hạn chế về chuyển giao công nghệ, quản lý ngoại hối, sử dụng đất đai,... một mặt cũng đã góp phần giảm bớt những rào cản về thương mại, đầu tư quốc tế và mặt khác cũng đã tạo cơ sở pháp luật quan trọng để tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về ĐTNN ở Việt Nam. Ngoài ra, hiện nay để sớm có kết quả tốt trong việc đàm phán gia nhập WTO (dự kiến cuối năm 2005), Việt Nam đang tích cực, khẩn trương xây dựng, sửa đổi hệ thống luật pháp, chính sách hiện hành theo hướng mở cửa kinh tế thị trường, đáp ứng đòi hỏi của WTO. Như vậy, bằng cách tham gia các thoả thuận, cam kết quốc tế sẽ góp phần làm tăng độ tin cậy các chính sách của Chính phủ và giảm chi phí trong giao dịch quốc tế do nỗ lực tập trung vào việc làm hài hoà các quy tắc và chuẩn mực quốc tế¹¹. Do đó, đã góp phần cải thiện quan trọng môi trường pháp lý liên quan tới hoạt động ĐTNN.

Hiện Chính phủ đang tích cực triển khai xây dựng Luật Đầu tư chung cho đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài. Như vậy, xu hướng chung của những thay đổi trong chính sách thu hút FDI của Việt Nam là ngày càng nới rộng quyền, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các nhà ĐTNN và thu hẹp sự khác biệt về chính sách đầu tư giữa đầu tư trong nước và ĐTNN.

b. Những điểm hạn chế trong hệ thống văn bản pháp luật về FDI

Luật ĐTNN tại Việt Nam và các văn bản pháp luật liên quan cơ bản đã ra nhiều quy định mới nhằm tiếp tục tạo dựng một môi trường đầu tư có sức cạnh tranh cao. Nhiều quy định đã kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc về cơ chế chính sách của Nhà nước đối với khu vực kinh tế FDI, tạo khung pháp lý tương đối bình đẳng và mở rộng quyền tự chủ kinh doanh cho khu vực kinh tế này. Tuy nhiên, ở mức độ nào đó, hệ thống pháp luật, cơ chế chính sách Việt Nam còn chưa tương xứng với tiềm năng phát triển của khu vực kinh tế này. Có thể còn một số hạn chế sau:

- *Thứ nhất, tính không đồng bộ, mâu thuẫn trong các văn bản quy phạm pháp luật*: mặc dù trên thực tế, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực, ban hành và sửa đổi rất nhiều luật mới, cởi mở và tiến tới phù hợp với quy định quốc tế, song vẫn còn một số điểm yếu cố hữu mà Việt Nam chưa khắc phục được. Đó là, công tác ban hành và thực thi các văn bản dưới Luật, hướng dẫn thực hiện Luật còn nhiều yếu kém, lúng túng. Xét về số lượng văn bản thể chế, tình trạng phổ biến hiện nay là quá nhiều văn bản dưới Luật, trong đó Thông tư của Bộ nhiều hơn Nghị định Chính phủ, Nghị định Chính phủ nhiều hơn số lượng Luật và pháp lệnh. Chính số lượng văn bản ban hành quá nhiều

9. Đến nay, Việt Nam đã ký kết 47 Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư với các nước và vùng lãnh thổ, trong đó Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đã mang lại nhiều cơ hội mới cho các doanh nghiệp.
10. Lộ trình xoá bỏ chế độ 2 giá đang được đẩy mạnh. Giá vé máy bay nội địa đã được thống nhất áp dụng từ ngày 1-1-2004. Trong khuôn khổ đàm phán gia nhập WTO, Việt Nam đã cam kết xoá bỏ sự phân biệt về giá điện cho sản xuất vào năm 2005.
11. Chẳng hạn, WTO có cơ chế để các chính phủ “buộc” thuế nhập khẩu vào mức nhất định mà bất cứ một sự tăng thuế nào cũng đi liền với nghĩa vụ đền bù. Cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO tạo điều kiện cho việc áp đặt thực hiện những nghĩa vụ này, và do đó nâng cao mức độ tin nhiệm của các cam kết chính sách của Chính phủ.

nên khó tránh khỏi sự mâu thuẫn, chồng chéo trong các thể chế.

Chẳng hạn, về vấn đề đất đai, Luật Đất đai đã cho phép nhà ĐTNN được thế chấp giá trị quyền sử dụng đất thuê và tài sản thuộc quyền sở hữu của nhà đầu tư trên đất tại các tổ chức tín dụng đang hoạt động tại Việt Nam để vay vốn. Tuy nhiên, theo nội dung Pháp lệnh về quyền và nghĩa vụ của cá nhân nước ngoài thuê đất tại Việt Nam¹² chỉ cho phép nhà ĐTNN được thế chấp giá trị quyền sử dụng đất thuê và tài sản gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng của Việt Nam, nhà ĐTNN chưa tiếp cận được với nguồn vốn tín dụng ngân hàng nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam. Điều này chứng tỏ Pháp lệnh chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời.

- Thứ hai, một số quy định ban hành còn chậm, thiếu rõ ràng và thậm chí còn bỏ ngỏ: để pháp luật có thể thực sự đi vào cuộc sống thì đòi hỏi các quy định trong văn bản pháp luật phải cụ thể, rõ ràng và chính xác. Tuy nhiên, hiện nay các văn bản pháp luật liên quan đến khu vực FDI chưa đáp ứng được yêu cầu đó, đặc biệt trong các quy định về cấp phép đầu tư. Cụ thể, các hạn chế tiêu chí cấp phép và hạn chế cấp phép đối với nhà ĐTNN vẫn còn dừng lại ở các quy định khung, các nguyên tắc cơ bản, chưa thể hiện tính rõ ràng,... làm cho nhà đầu tư không xác định được dự án của mình có thuộc diện được cấp giấy phép đầu tư (GPĐT) hay không? Tương tự, các quy định về hệ thống ưu đãi đầu tư cũng bị đánh giá là hết sức phức tạp do các quy định thiếu rõ ràng, gây khó khăn cho doanh nghiệp khi xác định mình có thuộc đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư không?

Một số văn bản quy định liên quan tới các điều kiện về năng lực chuyên môn và tài chính để cấp phép hoạt động chưa đưa ra các tiêu chí rõ ràng, đặc biệt thiếu các tiêu chí mang tính định lượng để làm cơ sở cấp phép. Chẳng hạn như quy định đối với người xin cấp phép phải "Có đủ nguồn nhân lực và tài chính thích hợp để thực thi dự án liên quan".

Như vậy, với quy định này thì rất khó xác định thế nào là "đủ". Do đó, một mặt dẫn tới làm cho nhà đầu tư không chủ động, mặt khác dẫn tới sự thiếu nhất quán, vận dụng tùy tiện và phụ thuộc nhiều vào cảm tính của các cơ quan chức năng có trách nhiệm và cũng tạo kẽ hở cho sự lạm dụng.

Bên cạnh đó, một nguyên nhân cơ bản dẫn tới việc cấp GPĐT nước ngoài không rõ ràng là do các quy định phân loại dự án đầu tư không nhất quán. Hiện nay, đang sử dụng đồng thời cả 3 tiêu chí phân loại dự án đầu tư, đó là: (i) Ngành nghề kinh doanh; (ii) Quy mô vốn đầu tư và (iii) Quy mô sử dụng đất. Với 3 tiêu chí nêu trên, chỉ duy nhất ngành, nghề kinh doanh là mang tính "ổn định", 2 tiêu chí còn lại đều có thể thay đổi theo từng giai đoạn, theo các quan niệm khác nhau. Hơn nữa, với cách phân loại như trên thì xảy ra tình trạng một số dự án đều có thể thuộc cả 2 nhóm. Chẳng hạn, dự án đầu tư sản xuất xi măng với quy mô trên 40 triệu USD thì thuộc nhóm A, nhưng đồng thời nó lại thuộc nhóm B (vì thuộc danh mục các dự án nhóm B). Như vậy, có các dự án về bản chất là như nhau, nhưng do các cấp, các cơ quan khác nhau cấp phép đầu tư. Rõ ràng do sự phân loại dự án đầu tư hiện nay chưa hợp lý, nên việc phân cấp cấp phép đầu tư chưa chặt chẽ, gây khó khăn trong quản lý nhà nước (QLNN).

Ngoài ra, một số luật quan trọng chưa được ban hành hoặc đã ban hành nhưng hiệu lực thi hành không cao như: Luật Chứng khoán và thị trường chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán,... do đó đã dẫn đến hạn chế trong liên doanh, liên kết giữa doanh nghiệp trong nước với các nhà ĐTNN. Đây có thể được coi là thách thức lớn đối với Việt Nam trong quá trình hợp tác đầu tư với nước ngoài.

12. Pháp lệnh số 37-L/CTN ngày 25-10-1994, tại Điều 7 quy định "Thế chấp giá trị quyền sử dụng đất gắn liền với tài sản thuộc sở hữu của mình đã đầu tư, xây dựng trên đất đó tại Ngân hàng Việt Nam trong thời gian thuê đất, theo quy định của pháp luật Việt Nam".

- Thứ ba, các văn bản ban hành sai thẩm quyền, vượt cấp còn diễn ra khá phổ biến: thực hiện chủ trương phân cấp và nâng cao trách nhiệm, hiệu quả của công tác quản lý hoạt động ĐTNN tại các địa phương, Chính phủ đã ban hành các quy định uỷ quyền cấp GPĐT và giao địa phương thực hiện chức năng QLNN. Quán triệt chủ trương này và đồng thời để khuyến khích mạnh mẽ nguồn vốn FDI vào địa phương, từng địa phương đã chủ động ban hành nhiều quy định hướng dẫn về trình tự thủ tục đầu tư và các chính sách ưu đãi của địa phương dành cho nhà đầu tư. Tuy nhiên, đã xuất hiện tình trạng một số quy định chính sách của địa phương vượt quá khuôn khổ pháp luật hiện hành, đặc biệt các chính sách về: miễn, giảm thuế; quy định giá tiền thuê đất,... gây nên tình trạng cạnh tranh không lành mạnh về thu hút FDI, phá vỡ tính pháp lý của các văn bản cao hơn.

Không chỉ ở địa phương, các cơ quan trung ương cũng có tình trạng ban hành vượt thẩm quyền. Một ví dụ điển hình, đó là: nhằm tăng cường thu hút và nâng cao hiệu quả hoạt động ĐTNN tại Việt Nam, ngày 3-12-2002, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 175/2002/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển ngành ô tô Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020, trong đó khuyến khích mọi thành phần kinh tế phát triển sản xuất phụ tùng ô tô (nhất là linh kiện cho động cơ). Nhưng một ngày sau, ngày 4-12-2002, Bộ Tài chính lại ban hành Công văn số 146/2002/QĐ-BTC Về việc sửa đổi mức thuế xuất nhập khẩu xe và phụ tùng, linh kiện ô tô. Theo Quyết định này, thuế suất thuế nhập khẩu các mặt hàng này sẽ tăng từ 2 - 4 lần trong năm 2003 và 3,5 - 7 lần 2004. Quyết định này đưa ra rất sát với thời điểm thực hiện (1-1-2003) đã gây cú sốc lớn và hàng loạt các phản ứng của các nhà đầu tư, đẩy doanh nghiệp vào tình trạng khó khăn (trường hợp dự án sản xuất vỏ xe của Toyota với số vốn đầu tư 7 triệu USD vừa triển khai đã bị phá sản là một minh chứng). Rõ ràng tình trạng văn bản một tổng cục hoặc một ngành điều tiết cả văn bản Thông tư liên bộ

hoặc Nghị định của Chính phủ hiện vẫn còn khá phổ biến trong hệ thống pháp luật của Việt Nam.

Vừa qua, nhằm chỉnh đốn tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản pháp quy theo tinh thần Nghị định 135/2003/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ về kiểm tra và xử lý văn bản quy phạm pháp luật (QPPL), Cục kiểm tra văn bản QPPL (thuộc Bộ Tư pháp) đã tổ chức xem xét, kiểm tra 1.026 văn bản QPPL. Mặc dù, mới chỉ có một ít văn bản được kiểm tra, song Cục kiểm tra văn bản QPPL cho biết, ngoài những sai sót về thể thức, kỹ thuật trình bày, qua kiểm tra còn phát hiện một số văn bản, chủ yếu là các văn bản do cấp tỉnh ban hành sai luật, vượt thẩm quyền, như việc UBND tỉnh ban hành thêm một số loại thuế, phí. Có những văn bản được quy định rõ ràng thẩm quyền ban hành là thuộc Chính phủ hoặc Bộ Tài chính, nhưng không biết căn cứ vào đâu mà nhiều HĐND và UBND cấp tỉnh tự cho phép mình ban hành. Ngoài việc phát hiện ra những văn bản sai thẩm quyền, Cục kiểm tra văn bản QPPL còn phát hiện nhiều văn bản hướng dẫn đúng thẩm quyền, nhưng khi hướng dẫn cụ thể, nhiều bộ, ngành, địa phương lại quy định thêm hoặc lược bớt nhằm dễ quản lý. Thậm chí, do hiểu chưa hết những quy định trong văn bản của cấp trên, mà nhiều văn bản của cấp dưới còn hướng dẫn trái với quy định của văn bản cấp trên, đặc biệt là văn bản hướng dẫn liên quan tới lĩnh vực như: thuế, lệ phí, đất đai, nông nghiệp, lao động, xử phạt hành chính trong lĩnh vực giao thông, quản lý và bảo vệ rừng,... Điều này sẽ ảnh hưởng lớn tới quyền lợi của người dân, của doanh nghiệp và nghiêm trọng hơn sẽ tạo sự không thống nhất trong hệ thống pháp luật, phá rão thể chế.

- Thứ tư, tính thiếu ổn định và khó tiên liệu trong các văn bản QPPL¹³: Theo đánh giá của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) được

13. Nâng cao tính tiên liệu của chính sách cũng làm tăng khả năng thu hút đầu tư mới hơn 30% (Báo cáo phát triển thế giới 2005 - WB)

công bố trong báo cáo *Cạnh tranh toàn cầu 2004 - 2005*, thứ hạng của Việt Nam năm 2004 đã giảm 17 bậc so với năm 2003¹⁴. Giải thích cho sự tụt hạng mạnh của Việt Nam, trong 3 chỉ số trụ cột là: chất lượng môi trường kinh tế vĩ mô, tình trạng của các định chế quốc gia và sự sẵn sàng tiếp nhận công nghệ cao của đất nước, thì chỉ số về định chế và công nghệ là có sự sụt giảm lớn nhất. Và hai chỉ số này liên quan rất lớn tới việc thu hút nguồn vốn FDI và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp khu vực FDI. Theo đánh giá của WEF, chỉ tiêu hiệu quả làm luật của Quốc hội đã được cải thiện đáng kể và được đánh giá tương đương với Thái Lan (thang điểm hơn 3/7), song tính rõ ràng và ổn định của các quy định thì được đánh giá ở mức thứ 91/104 trong khi đó Thái Lan xếp thứ 47/104.

- *Thứ năm, một số văn bản còn gây cản trở môi trường đầu tư*: thời gian qua, các quy định liên quan tới hoạt động của khu vực FDI về cân đối ngoại tệ, mở tài khoản tại ngân hàng, chuyển nhượng vốn,... có nhiều chuyển biến tích cực, trong khi đó một số quy định liên quan đến lao động, việc làm đang trở thành rào cản lớn đối với hoạt động của khu vực này¹⁵. Chẳng hạn, Luật Lao động mới (có hiệu lực từ ngày 1-1-2003) đã gây trở ngại rất nhiều đối với doanh nghiệp FDI trong việc khai thác nguồn lao động của Việt Nam, vì quy định của Luật này chỉ cho phép ký 2 lần hợp đồng với người lao động. Điều này thiếu tính linh hoạt cần thiết vốn có trong tuyển dụng lao động và cũng dễ trở thành nguyên nhân chủ yếu gây cạnh tranh và thiệt hại trong hoạt động kinh doanh của các nhà đầu tư.

Một số quy định hạn chế tính linh hoạt về lao động, việc làm đối với khu vực FDI không chỉ xuất hiện trong Bộ luật Lao động mà còn thể hiện trong Nghị định và Thông tư. Chẳng hạn, Nghị định 105/2003/NĐ-CP ngày 17-9-2003 Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về tuyển dụng và quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam và Thông tư 4/2004/TT-BLĐTBXH của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội ngày 10-3-2004 có nội dung quy định

số lượng các công dân nước ngoài được phép tuyển dụng trong các doanh nghiệp thành lập theo Luật DNNN, Luật Doanh nghiệp và Luật ĐTNN đang gây nhiều khó khăn cho các doanh nghiệp FDI. Theo nội dung của Nghị định và Thông tư, các doanh nghiệp chỉ được phép tuyển dụng tối đa 3% các công dân nước ngoài (chỉ được phép tăng hạn ngạch tối đa là 6% nếu cơ quan QLNN có văn bản cho phép)¹⁶. Ở Việt Nam, đối với khu vực FDI trong lĩnh vực công nghệ thấp hoặc cần nhiều nhân công như các ngành sản xuất may mặc, giày da,... thì hạn ngạch 3% không làm ảnh hưởng tiêu cực. Song đối với các ngành dịch vụ (như: quảng cáo, khuyến mãi, kỹ năng công nghệ thông tin, dịch vụ giáo dục đào tạo, kiến thức và thông lệ kinh doanh quốc tế, dịch vụ tài chính,...) nơi mà Việt Nam hiện còn đang rất ít nhân viên lành nghề thì việc thu hút đầu tư sẽ bị ảnh hưởng bởi hạn ngạch này. Nhiều nước cũng đưa ra một số quy định cấp hạn ngạch cho người lao động nước ngoài, tuy nhiên những giới hạn về việc cấp giấy phép lao động cho công dân nước ngoài được xem xét dựa trên mặt bằng kỹ năng và bằng cấp ở mức độ quốc gia. Cụ thể, nếu mặt bằng quốc gia về kỹ năng công nghệ thông tin của nước đó còn yếu kém thì hạn ngạch trong lĩnh vực này sẽ được tăng lên. Ngược lại, nếu ngành sản xuất đó đã có đủ nhân lực đáp ứng chuyên môn thì hạn ngạch tuyển dụng công dân nước ngoài ở ngành đó sẽ giảm đi.

14. WEF đã sử dụng chỉ số về cạnh tranh tăng trưởng (Growth Competitiveness Index) để xếp hạng các nước. Tính theo chỉ số này, năm 2004 Việt Nam xếp ở vị trí 77/104 nước, trong khi đó thứ hạng năm 2003 là 60/102.

15. Việt Nam có Bộ luật Lao động và một hệ thống các quy định về vấn đề lao động. Theo bảng danh mục các quy định về lao động của 104 quốc gia đang phát triển và phát triển do WB thu thập, Việt Nam xếp thứ 14 về mức độ chặt chẽ trong các quy định về lao động.

16. Số lao động nước ngoài (LĐNN) được tuyển theo công thức: Số LĐNN = số lao động của doanh nghiệp (x) hệ số 0,03. Chẳng hạn, doanh nghiệp có tổng số lao động là 90 người thì số LĐNN được tuyển = $100 \times 0,03 = 3$; tức là doanh nghiệp được phép tuyển 3 LĐNN.

Hoàn thiện công tác ...

- Một số văn bản liên quan đến đầu tư FDI, đặc biệt là Luật ĐTNN tại Việt Nam chưa phù hợp với cam kết quốc tế: để thực hiện mạnh mẽ hơn quá trình gia nhập WTO - tổ chức kinh tế lớn nhất hành tinh, thời gian qua Việt Nam đã nỗ lực rất lớn trong việc hoàn thiện và xây

dựng hệ thống pháp luật theo hướng minh bạch, giảm dần khoảng cách bất tương thích giữa pháp luật Việt Nam với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, những cải cách, đổi mới hệ thống pháp luật vẫn còn chậm và chưa đồng bộ với yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

BẢNG 1: Đối chiếu quy định trong các VBPL Việt Nam với Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ (BTA)

Nội dung	VBPL Việt Nam	Hiệp định BTA
1. Hình thức góp vốn	Bên nước ngoài góp vốn bằng tiền VN phải có nguồn gốc đầu tư tại VN (Điều 7, khoản 1, điểm a)	Sau ngày Hiệp định có hiệu lực, các công dân hoặc công ty Hoa Kỳ được phép góp vốn, tăng vốn và tái đầu tư bằng bất kỳ đồng tiền nào, kể cả tiền đồng VN có nguồn gốc từ mọi hoạt động hợp pháp tại VN (Phụ lục H, mục 4.1, điểm a)
2. Tỷ lệ vốn pháp định	Vốn pháp định trong DN ít nhất phải bằng 30% vốn đầu tư (trừ một số trường hợp ngoại lệ) - Điều 16	Sau 3 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực phải loại bỏ quy định vốn pháp định của DN không được thấp hơn 30% vốn đầu tư, trừ trường hợp mức thấp hơn được các cơ quan cấp phép đầu tư chấp thuận (Phụ lục H, mục 4.1, điểm b)
3. Hình thức DN: chuyển đổi DN FDI sang công ty cổ phần	Chỉ áp dụng đối với DN FDI đang hoạt động, chưa cho phép nhà đầu tư nước ngoài được trực tiếp thành lập công ty cổ phần (NĐ 38/2003/NĐ-CP)	Sau 3 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực phải cho phép nhà đầu tư Hoa Kỳ thành lập công ty cổ phần tại Việt Nam (Phụ lục H, mục 4.1, điểm b)
4. Tổ chức, quản lý doanh nghiệp liên doanh	Nguyên tắc nhất trí trong hoạt động và quy định bắt buộc Tổng GD hoặc Phó tổng GD thứ nhất là công dân VN (Điều 12, 14)	Bãi bỏ nguyên tắc nhất trí trong việc quy định một số vấn đề liên quan tới tổ chức, hoạt động và quy định Tổng GD hoặc Phó tổng GD thứ nhất là công dân Việt Nam (Phụ lục H, mục 4.2)
5. Thủ tục thành lập: chế độ đăng ký cấp phép	Dự án thuộc diện thẩm định đăng ký cấp GPĐT không thuộc dự án nhóm A, phù hợp với quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch sản phẩm đã được duyệt, không thuộc danh mục dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường,... (NĐ 24/2000/NĐ-CP và NĐ 27/2003/NĐ-CP)	Sau 2 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực, thực hiện chế độ đăng ký cấp GPĐT đối với các dự án đầu tư vào KCN, KCX, KCNC, các dự án có vốn đầu tư đến 5 triệu USD, dự án có tỷ lệ XK tối thiểu 50% sản phẩm. Sau 4 năm tiếp theo, áp dụng chế độ đăng ký cấp GPĐT với dự án trong lĩnh vực SX có vốn đầu tư đến 20 triệu USD (trừ các dự án thuộc thẩm định cấp GPĐT) → Phạm vi dự án thuộc diện đăng ký cấp GPĐT theo pháp luật VN là hẹp so với Hiệp định
6. Về lao động	Chỉ được tuyển người nước ngoài làm những công việc đòi hỏi trình độ kỹ thuật và quản lý mà VN chưa đáp ứng được, nhưng phải đào tạo lao động VN thay thế (Điều 132 Bộ luật LĐ và Điều 25 Luật Đầu tư nước ngoài)	Cho phép nhà đầu tư Hoa Kỳ được thuê nhân viên quản lý cao nhất của công ty trên lãnh thổ của mình, theo sự lựa chọn của họ mà không phụ thuộc vào quốc tịch (Điều 8, khoản 2, chương 4 - Hiệp định)
7. Đầu tư liên quan đến thương mại (TRIMs)	Vẫn duy trì quy định yêu cầu các DN phải ưu tiên mua sắm thiết bị, máy móc, vật tư, phương tiện vận tải tại VN trong điều kiện kỹ thuật, thương mại như nhau (Điều 31- Luật Đầu tư nước ngoài)	Loại bỏ các yêu cầu trong Danh mục Hiệp định TRIMs như: nội địa hóa, mua sắm nguyên liệu trong nước, hạn chế xuất khẩu,... trong vòng 5 năm hoặc vào ngày được yêu cầu theo thoả thuận với WTO (tuỳ thuộc thời điểm nào diễn ra trước)

Nguồn: Tổng hợp từ nhiều báo cáo

Cuối cùng, một trở ngại trong chính sách kêu gọi đầu tư của Việt Nam là quá đại trà “cái gì cũng vỗ tay hoan hô”, nhưng lại thiếu một chiến lược thu hút đầu tư dài hạn vào các ngành nghề trọng điểm, các ngành nghề công nghiệp hỗ trợ nhằm phát triển CNH - HĐH đất nước.

2. Thực trạng hoạt động của các cơ quan QLNN về ĐTNN

a. Bộ máy tổ chức thực hiện

Trong những năm gần đây, để nâng cao trách nhiệm và hiệu quả công tác QLNN đối với hoạt động đầu tư trực tiếp nước ngoài, bên cạnh quy định nguyên tắc nhất quán của Chính phủ thống nhất QLNN về ĐTNN (nêu tại Điều 55 - Luật ĐTNN), Luật ĐTNN tại Việt Nam (sửa đổi, bổ sung năm 2000) đã bổ sung việc Chính phủ quy định việc thẩm định cấp GPĐT của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và phân cấp cấp GPĐT cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Việc phân cấp cấp GPĐT đã đánh dấu một bước quan trọng trong cải tiến công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động ĐTNN, chuyển từ cơ chế tập trung mọi vấn đề thẩm định, cấp và điều chỉnh GPĐT ở một đầu mối là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, sang cơ chế phân cấp cho UBND cấp tỉnh cũng như uỷ quyền cho các Ban quản lý KCN nhằm thực hiện chế độ xử lý tại chỗ các vấn đề cấp phép¹⁷. Đối với vấn đề quyết định và phê duyệt các dự án thuộc 3 nhóm A, B, C cũng có sự phân cấp mạnh. Đó là, các bộ, ngành, địa phương đã trực tiếp quyết định và phê duyệt tất cả các dự án nhóm A, B, C, trừ các dự án quan trọng quốc gia do Thủ tướng Chính phủ quyết định sau khi được Quốc hội thông qua chủ trương đầu tư. Việc lựa chọn danh mục các dự án đầu tư nhóm B và C do Bộ trưởng và Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố tự quyết định.

Ngoài ra, việc phân cấp quản lý hoạt động ĐTNN còn được thực hiện thông qua

việc các bộ, ngành trung ương và UBND cấp tỉnh uỷ quyền cho Ban quản lý KCN cấp tỉnh thực hiện một số nhiệm vụ QLNN không chỉ về cấp GPĐT¹⁸, mà còn quản lý tất cả các mặt khác liên quan đến quá trình hình thành và hoạt động của các doanh nghiệp FDI như: đầu tư, xây dựng, giám sát việc thực hiện chế độ tài chính, quan hệ lao động, thương mại, trật tự an toàn xã hội, hỗ trợ doanh nghiệp trong việc triển khai dự án, thực hiện thanh tra, kiểm tra và đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội của hoạt động ĐTNN,... Bên cạnh đó, trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan tới ĐTNN, một số nghị định và thông tư hướng dẫn đã mở rộng phạm vi điều chỉnh, không chỉ quy định phân cấp trong khâu cấp và điều chỉnh GPĐT, mà đến toàn bộ quá trình QLNN về hoạt động ĐTNN.

Thực hiện việc phân cấp quản lý hoạt động ĐTNN, hiện nay trên toàn quốc đã có 107 đầu mối (bao gồm 64 UBND cấp tỉnh và 43 Ban quản lý KCN-KCX)¹⁹. Hầu hết

17. Theo Quyết định số 233/1998/QĐ-TTg ngày 1-12-1998, Thủ tướng Chính phủ đã phân cấp cho tất cả các UBND cấp tỉnh cấp GPĐT và điều chỉnh các GPĐT đối với các dự án ĐTNN.

18. Với tiêu chí uỷ quyền cấp GPĐT cho các Ban quản lý KCN-KCX như hiện nay, phần lớn các dự án đầu tư vào KCN đều do Ban quản lý cấp phép, vì các dự án đầu tư chủ yếu là các dự án có quy mô vừa và nhỏ và có tỷ lệ xuất khẩu tương đối cao.

19. Đến nay đã có 60/64 địa phương đã thực hiện việc cấp GPĐT cho các dự án ĐTNN đáp ứng điều kiện phân cấp tại địa bàn.

Trong số 43 Ban quản lý KCN-KCX được thành lập, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã có quyết định uỷ quyền cấp GPĐT cho gần 40 Ban quản lý. Để tạo cơ chế quản lý “một cửa” ở từng KCN hoặc cụm KCN, một số nội dung quản lý thuộc lĩnh vực chuyên ngành như: Hải quan, Công an, Thuế vụ,... được thực hiện theo phương thức cơ quan này đặt cơ quan đại diện đủ thẩm quyền giải quyết công việc ở từng KCN đó.

ở các tỉnh, Sở Kế hoạch và Đầu tư được UBND tỉnh uỷ quyền làm đầu mối quản lý hoạt động ĐTNN trên địa bàn. Để đảm đương nhiệm vụ quản lý hoạt động ĐTNN, đa số các Sở Kế hoạch và Đầu tư đều thành lập phòng chuyên trách công tác tiếp nhận, thẩm định, cấp GPĐT và quản lý các dự án ĐTNN. Ở cấp trung ương, cùng với quá trình kiện toàn bộ máy Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư²⁰ (KHĐT) thời gian qua cũng đã tiến hành thực hiện cải cách, sắp xếp bộ máy hoạt động lại hợp lý hơn. Việc cho ra đời Cục đầu tư nước ngoài (thuộc Bộ KHĐT) là một bước đổi mới về chất, bởi chức năng thẩm định dự án, cấp giấy phép và chức năng quản lý dự án FDI đã được quy về một mối, rút ngắn được thời gian, giảm thủ tục²¹.

b. Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan QLNN đối với hoạt động FDI

Cơ chế phối hợp quản lý đầu tư đã được cải tiến một bước quan trọng theo hướng giảm sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước đối với hoạt động đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp; tăng vai trò và trách nhiệm của nhà đầu tư trong việc quyết định, tổ chức thực hiện và phát huy hiệu quả đầu tư. Các bộ, ngành và UBND các tỉnh đã có sự phối hợp nhất định trong quá trình thực hiện nội dung quản lý nhà nước về hoạt động ĐTNN nhằm hỗ trợ tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp. Cụ thể, Bộ KHĐT đã phối hợp cùng với các bộ, ngành liên quan tổ chức tập huấn, trao đổi nghiệp vụ và hỗ trợ các địa phương: tổ chức hội nghị, hội thảo, vận động xúc tiến, xây dựng danh mục gọi vốn đầu tư, ban hành văn bản hướng dẫn về ĐTNN tại địa

phương,... và nhờ đó đã đưa hoạt động quản lý ĐTNN ở các địa phương đi vào nề nếp. Tuy nhiên, cơ chế phối hợp quản lý hiện cũng đang bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế và cần được xem xét.

Trên thực tế, việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý mới chỉ chủ yếu dừng ở giai đoạn “tiền kiểm” mà thể hiện rõ ở khâu cấp GPĐT. Còn ở giai đoạn “hậu kiểm”, dự án hoạt động như thế nào thì dường như chưa có sự phối hợp giữa các cấp quản lý, hoặc nếu có thì sự phối hợp rất yếu. Nếu khâu cấp GPĐT được coi là khâu có sự phối hợp quản lý chặt chẽ nhất thì hiện nay nó vẫn có một số hạn chế nhất định, gây cản trở, kéo dài tiến độ cấp GPĐT cho các nhà đầu tư²² (Hộp 1).

-
20. Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư nước ngoài, giúp Chính phủ quản lý hoạt động ĐTNN tại Việt Nam.
 21. Theo quy định của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cục đầu tư nước ngoài cử một chuyên viên phối hợp với Văn phòng Cục tiếp nhận hồ sơ xin cấp GPĐT. Nhờ vậy, việc tiếp nhận hồ sơ được thực hiện một cách chuyên nghiệp hơn.
 22. Một cuộc điều tra của tổ chức Moody's Investor Services đối với 320 doanh nghiệp FDI tại Hà Nội, thành phố HCM, Hải Phòng, Bình Dương và Đà Nẵng cho thấy, có hơn 50% doanh nghiệp phải mất 1 - 6 tháng để đăng ký kinh doanh, còn lại phải mất hơn 6 tháng, thậm chí 1 doanh nghiệp phải mất hơn 2 năm để xin GPĐT. Ở Vĩnh Phúc, để được thuê đất sử dụng trong KCN tỉnh, nhà ĐTNN phải làm thủ tục với 17 chữ ký và 16 con dấu. Riêng thời gian lấy đủ con dấu và chữ ký này đã phải mất hơn 2 tháng.

Hộp 1: Một góc quy trình cấp GPĐT đối với dự án nhóm A

Quy trình thẩm định đối với dự án nhóm A được coi là phức tạp nhất và đòi hỏi các bộ, ngành liên quan đóng góp ý kiến đánh giá dự án. Có 5 địa chỉ mà hầu hết dự án FDI nào Bộ KHĐT cũng gửi công văn lấy ý kiến, đó là: Bộ TM, Bộ TC, Bộ KHHCN, NHNN và UBND cấp tỉnh (nơi dự định triển khai dự án). Ngoài ra, có thể xem xét gửi thêm một số bộ, ngành khác như: Bộ Y tế, Bộ VHHT, Bộ GDĐT,... Với dự án nhóm A thường có 8-10 bộ, ngành tham gia xem xét, đóng góp ý kiến và cứ mỗi bộ, ngành có khoảng 7 chuyên viên tham gia. Nếu cộng số lượng chuyên viên và lãnh đạo của Bộ KHĐT và VPCP thì sẽ có khoảng 100 người tham gia quy trình thẩm định cấp GPĐT cho dự án nhóm A. Theo luật định, khung thời gian xét cấp GPĐT là 45 ngày. Tuy nhiên, để cấp GPĐT cho dự án nhóm A, trên thực tế cần tối thiểu 4 tháng tính từ thời điểm nhận hồ sơ. Một số trường hợp cá biệt, thời gian này còn lên tới 7 - 9 tháng. Vậy đâu là nguyên nhân?

Theo quy định của pháp luật hiện hành, các bộ, ngành sẽ đóng góp ý kiến về những vấn đề thuộc phạm vi chuyên môn do bộ, ngành đó quản lý. Mặc dù quy định vậy nhưng trên thực tế, ngoài các vấn đề thuộc phạm vi quản lý của mình, các bộ, ngành liên quan còn cho ý kiến cả những vấn đề thuộc phạm vi của các bộ, ngành khác. Do đó, dẫn tới tình trạng trong nhiều trường hợp, ý kiến của các bộ, ngành về cùng 1 vấn đề là khác nhau, gây khó khăn cho việc tổng hợp, đánh giá dự án. Bên cạnh đó, rất nhiều trường hợp các bộ, ngành chậm trễ trong việc đóng góp ý kiến. Có những trường hợp, có bộ, ngành không có ý kiến mà không nêu rõ vì lý do gì. Theo quy định của Luật ĐTNN, việc không trả lời sẽ đồng nghĩa với việc chấp thuận dự án. Tuy nhiên, với cơ chế làm việc phải có sự đồng thuận ý kiến, đặc biệt là các bộ, ngành quan trọng, Bộ KHĐT vẫn phải gửi tiếp công văn yêu cầu bộ, ngành đó có ý kiến cho dự án. Nếu sau 15 ngày vẫn không có ý kiến trả lời thì lúc đó Bộ KHĐT mới coi việc không trả lời đó đồng nghĩa với việc chấp thuận dự án và tiếp tục thực hiện các bước tiếp theo.

Nguồn: Tóm lược từ Báo cáo nghiên cứu "Thực trạng cấp GPĐT tại Việt Nam và giải pháp" - Ban soạn thảo Luật DN thống nhất.

Hiện nay, mặc dù nguồn vốn FDI đã xuất hiện ở hầu hết các địa phương trên cả nước, song tính hiệu quả của nguồn vốn này không đồng đều giữa các vùng. Nguyên nhân cơ bản là do cơ chế quản lý hành chính ở các địa phương theo kiểu khép kín, do đó việc phối hợp phát triển chỉ trong phạm vi một vùng. Vấn đề nổi cộm là chưa có một cơ chế chỉ huy, phối hợp rõ ràng, ổn định để điều phối sự phát triển trên lãnh thổ mà không lệ thuộc và chia cắt theo địa giới hành chính. Cơ chế phối hợp quản lý ở các địa phương chưa linh hoạt, phù hợp và kém hiệu quả, thậm chí còn tạo nên làn sóng cạnh tranh lẫn nhau trong việc mời

gọi đầu tư. Các chính sách "trả thảm đỏ" như: miễn giảm thuế, quy định giá tiền thuê đất,... đã vượt quá khuôn khổ pháp luật hiện hành²³. Hơn nữa, những chính sách ưu đãi này thường không bền vững nên rất dễ dẫn tới phá vỡ quy hoạch chung, gây ra tình trạng thiếu nhất quán trong chính sách chung của Nhà nước và làm cho các nhà đầu tư lừng chừng, chờ đợi các chính sách ưu đãi hơn từ các địa phương khác. Sự cạnh tranh này thường dẫn tới tình trạng "đua đến kiệt sức" trong nội bộ quốc gia.

(Còn nữa)