

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THỦ TỤC HÀNH CHÍNH TRONG ĐẦU TƯ

■ TS. VŨ THỊ HOÀI PHƯƠNG (*)

I. Khái quát về thủ tục hành chính và thủ tục hành chính trong đầu tư

Thủ tục hành chính là một loại quy phạm pháp luật quy định trình tự về thời gian, không gian khi thực hiện một thẩm quyền nhất định của bộ máy nhà nước, là cách thức giải quyết công việc của các cơ quan hành chính nhà nước trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân. Thủ tục hành chính được đặt ra để các cơ quan nhà nước có thể thực hiện mọi hình thức hoạt động cần thiết của mình, trong đó bao gồm cả trình tự thành lập các công sở, trình tự bổ nhiệm, bãi nhiệm, điều động công chức, viên chức, trình tự lập quy, áp dụng quy phạm để đảm bảo các quyền chủ thể và xử lý vi phạm, trình tự điều hành, tổ chức các hoạt động tác nghiệp hành chính. Đó chính là các quy tắc phải tuân theo trong quá trình ban hành và tổ chức thực hiện các quyết định hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước, là các quan hệ để giải quyết công việc được thuận lợi, khoa học.

Thủ tục hành chính trong đầu tư và kinh doanh là các văn bản quy phạm pháp luật quy định về các điều kiện, hướng dẫn các thủ tục liên quan đến đầu tư, gồm: luật, nghị định, thông tư, các loại giấy phép đi kèm.

Mục đích chủ yếu của việc quy định các thủ tục đầu tư là để đảm bảo sự quản lý của nhà nước đối với các dự án đầu tư cũng như các hoạt động sản xuất, kinh doanh nói chung, tránh sự lãng phí, thất thoát và kém hiệu quả trong đầu tư. Đồng thời thông qua đó, nhà nước thừa nhận tính hợp pháp của hoạt động đầu tư, từ đó có cơ sở pháp lý để bảo vệ các quyền và lợi ích chính

đáng của nhà đầu tư. Chính vì vậy, thủ tục hành chính nói chung và thủ tục hành chính trong lĩnh vực đầu tư – kinh doanh đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc tạo ra hành lang pháp lý thông thoáng để tạo điều kiện cho các nhà đầu tư, cho cộng đồng doanh nghiệp dễ dàng đầu tư – kinh doanh, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Thực tế, trong hơn 20 năm tiến hành công cuộc đổi mới nền kinh tế, cũng như kinh nghiệm của các quốc gia trong khu vực và trên thế giới cho thấy, ở đâu có môi trường pháp lý thông thoáng, ở đâu thủ tục hành chính gọn nhẹ, không rườm rà, ở đó sẽ thu hút được lượng vốn đầu tư lớn trong và ngoài nước, ở đó số lượng doanh nghiệp ngày càng nhiều. Nói tóm lại, thủ tục hành chính trong đầu tư – kinh doanh là một trong những “chìa khoá” để thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về thủ tục đầu tư – kinh doanh có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

II. Thực trạng về thủ tục hành chính trong đầu tư ở Việt Nam hiện nay

Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp được Quốc hội thông qua có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2006 được coi là những đạo luật tạo hành lang pháp lý thông thoáng cho đầu tư và kinh doanh. Thực tế cho thấy, sau khi hai đạo luật này ra đời và văn bản hướng dẫn được ban hành, lĩnh vực đầu tư và thành lập doanh nghiệp mới tăng vọt. Theo thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, từ khi hai đạo luật trên có hiệu lực, nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam tăng 30% so với trước khi có luật, nguồn vốn đầu tư trong nước tăng 35–40%; số lượng doanh nghiệp thành lập mới tăng 30%.

Ưu điểm của hai đạo luật trên là áp dụng công bằng (như nhau) đối với mọi thành phần

(*) Học viện Chính trị – Hành chính Khu vực I

kinh tế, không phân biệt nhà nước hay dân doanh; trong nước hay ngoài nước. Việc ban hành và thực thi hai Luật, nhất là Luật Đầu tư, đã xoá bỏ tất cả các quy định trước đây của các cấp chính quyền địa phương liên quan đến đầu tư, thống nhất được các thủ tục về đầu tư theo hướng đơn giản, rõ ràng và thống nhất giữa đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài. Có thể nói, đó là một bước tiến lớn có tính đột phá trong cải cách hành chính về thủ tục đầu tư. Nhờ đó, các nhà đầu tư về cơ bản đã được quyền đầu tư trong tất cả các lĩnh vực mà pháp luật không cấm. Việc phân cấp mạnh mẽ cho uỷ ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh trong việc quản lý nhà nước về đầu tư đã thực sự tạo động lực khuyến khích và phát huy tính năng động, sáng tạo của các địa phương trong việc giải quyết các thủ tục hành chính về đầu tư cũng như xúc tiến đầu tư phát triển kinh tế địa phương, đồng thời tạo điều kiện để các bộ tập trung nhiều hơn vào xây dựng và hoàn thiện chính sách, quy hoạch định hướng thu hút đầu tư phát triển.

Tuy nhiên, những chỉ số đánh giá về khả năng cạnh tranh của Việt Nam, xét ở tầm quốc gia và doanh nghiệp đều còn rất hạn chế. Có thể nói, vấn đề thủ tục hành chính là lực cản lớn làm giảm sức cạnh tranh của các doanh nghiệp cũng như của Việt Nam trên phương diện quốc gia. Hiện nay, thủ tục hành chính liên quan đến đầu tư – kinh doanh vẫn chưa thực sự thông thoáng bởi 3 yếu tố cơ bản: giấy phép con trong đầu tư (giấy phép của các bộ, cơ quan chuyên ngành và UBND các địa phương); thủ tục đầu tư ra nước ngoài chưa thông thoáng và bộ máy hành chính thực thi còn công kênh, quan liêu. Đặc biệt, sự chồng chéo trong công tác quản lý và ban hành văn bản quy phạm pháp luật giữa các bộ, ngành là một trong những nguyên nhân làm cho thủ tục hành chính trong đầu tư – kinh doanh thêm rườm rà.

1. Đối với vấn đề giấy phép con:

Theo thống kê của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), hiện nay có tới 315 giấy phép kinh doanh các loại đang được vận dụng ở Việt Nam. Trong đó nhiều loại giấy phép có mục tiêu không rõ ràng, hiệu lực quản lý thấp, tạo cơ hội cho việc lạm quyền, gia tăng nhiều khoản chi phí không chính thức. Mặc dù

Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản để giảm tối đa các giấy phép con trong đầu tư – kinh doanh, nhưng theo thống kê của Viện Nghiên cứu và Quản lý kinh tế Trung ương (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) và VCCI, đang có rất nhiều giấy phép con; thậm chí có rất nhiều giấy phép con trái thẩm quyền do các bộ, ngành, UBND các cấp ban hành. Thống kê của Viện này cho thấy, sau khi Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp ra đời, đã phát hiện 500 giấy phép con, nhưng đến nay chỉ mới loại bỏ được 200 giấy phép. Và, hiện tại Tổ thi hành Luật Doanh nghiệp đang kiến nghị Chính phủ bãi bỏ 122 giấy phép con, trong số này có 18 loại không đủ căn cứ pháp lý. Mỗi giấy phép kinh doanh thường được quy định tại ba văn bản (gồm luật hoặc pháp lệnh; nghị định; thông tư, quyết định của các bộ, cơ quan ngang bộ...), thậm chí có giấy phép được quy định tại 10 văn bản pháp luật khác nhau.

Lĩnh vực xây dựng là một ví dụ điển hình. Mặc dù ngày 27/9/2007 Bộ Xây dựng đã ra văn bản bãi bỏ 10 quyết định không phù hợp với công tác quản lý xây dựng, song theo nhận định của Bộ này, thì hầu hết các công trình đều phát sinh thủ tục hành chính trong cấp phép xây dựng, kéo dài thời gian so với quy định. Các thủ tục phát sinh do nhiều nguyên nhân như: các địa phương tự đặt ra trái với quy định của Chính phủ, các văn bản quy phạm pháp luật quy định không rõ ràng hoặc mâu thuẫn nhau... Thậm chí, rất nhiều thủ tục thuộc trách nhiệm của cơ quan quản lý nhưng các địa phương lại buộc chủ đầu tư phải tự thực hiện khiến thời gian bị kéo dài, phiền hà cho chủ đầu tư và nảy sinh nhiều tiêu cực.

Rõ ràng, các giấy phép con trái với quy định của pháp luật do các bộ, địa phương tự ban hành là một trong những rào cản về thủ tục hành chính trong đầu tư và kinh doanh hiện nay.

2. Chồng chéo văn bản:

Ngoài giấy phép con, sự chồng chéo giữa các văn bản pháp quy do các bộ, ngành ban hành đã làm phát sinh thủ tục hành chính trong đầu tư – kinh doanh. Ngoài Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp, có nhiều đạo luật chuyên ngành quy định riêng cho từng ngành. Do đó phát sinh mâu thuẫn, chồng chéo giữa Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp với các đạo luật chuyên ngành khác và

giữa các đạo luật chuyên ngành khác với nhau, gây khó khăn cho công tác đầu tư và kinh doanh.

Trong lĩnh vực đầu tư xây dựng, các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư xây dựng và pháp luật có liên quan như phòng cháy, chữa cháy, môi trường... còn có những quy định không rõ ràng, chồng chéo, mâu thuẫn nhau khiến phát sinh nhiều thủ tục không đáng có gây phiền hà cho nhà đầu tư. Ví dụ, Luật Bảo vệ môi trường và Nghị định 80/2006/NĐ-CP của Chính phủ quy định quá nhiều loại dự án (tới 102 loại dự án) chủ đầu tư phải làm các thủ tục báo cáo đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường... Nhiều dự án quy mô nhỏ, hầu như không ảnh hưởng xấu tới môi trường nhưng chủ đầu tư vẫn phải làm đầy đủ thủ tục về môi trường, mất rất nhiều thời gian. Luật Phòng cháy và chữa cháy và Nghị định số 35/2003/NĐ-CP của Chính phủ thì lại không quy định rõ cơ quan Công an tham gia thẩm duyệt về phòng cháy và chữa cháy ở giai đoạn nào. Chính vì vậy, chủ đầu tư đã phải xin ý kiến thẩm duyệt của cơ quan Công an phòng cháy, chữa cháy ở rất nhiều khâu, từ khâu lập dự án đến khâu thiết kế kỹ thuật, thi công và cả nghiệm thu đưa công trình vào sử dụng... tạo ra nhiều thủ tục không cần thiết. Còn một số chủ đầu tư đã bực bực, họ cảm thấy như bị “đánh đố” khi Nghị định 181/2004/NĐ-CP của Chính phủ quy định căn cứ để giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất đối với dự án sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước phải có dự án đầu tư đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Nhưng trên thực tế, chủ đầu tư phải được giao đất thì mới có thể khảo sát, nghiên cứu để lập dự án đầu tư xây dựng.

Theo bảng xếp hạng các tiêu chí về môi trường kinh doanh năm 2009 của Việt Nam, thành lập doanh nghiệp, giải thể doanh nghiệp hay bảo vệ nhà đầu tư... đều đứng trên 100 quốc gia khác. Tiêu chí hàng đầu để xếp hạng môi trường kinh doanh hàng năm của Ngân hàng thế giới là thời gian và thủ tục để thành lập doanh nghiệp. Việc Ngân hàng thế giới đưa ra con số 11 thủ tục và 50 ngày để thành lập doanh nghiệp ở Việt Nam khiến nhiều người phải suy nghĩ về môi trường kinh doanh của nước ta hiện nay. Ngoài việc rườm rà về thủ tục

pháp lý, thái độ, năng lực làm việc của cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ cũng góp phần đáng kể làm “rào cản” thủ tục hành chính.

Có thể nói, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp được xem là thoáng, nhưng lại bị chi phối bởi những quy định của các văn bản luật khác nên “vô tình” đã tạo ra những thủ tục hành chính trong đầu tư và kinh doanh khá rườm rà.

3. Đầu tư ra nước ngoài:

Sau 20 năm tiến hành công cuộc đổi mới, đặc biệt là khi Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp ra đời, cũng như sự kiện Việt Nam trở thành thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), đầu tư trực tiếp ra ngoài của Việt Nam đã tăng lên nhanh chóng. Tính đến nay đã có gần 1 tỷ USD vốn các doanh nghiệp trong nước đầu tư ra nước ngoài.

Tuy nhiên, việc quy định doanh nghiệp Việt Nam đầu tư ra nước ngoài đang có nhiều vấn đề gây cản trở. Chỉ riêng trong khâu thẩm định dự án, các bộ, ngành liên quan thường phải chờ ý kiến của nhau, sau đó phải họp nhiều lần mới thống nhất ý kiến. Đặc biệt, vướng nhất là cơ chế vay ngoại tệ để đầu tư ra nước ngoài. Hầu như không ngân hàng thương mại nào chấp nhận cho vay, vì cơ chế quản lý ngoại hối hiện nay chưa tính đến tiền đầu tư ra nước ngoài. Trong khi đó, bản thân ngân hàng thương mại lại không có điều kiện quản lý nguồn vốn vay mà doanh nghiệp đầu tư ra nước ngoài. Thủ tục chuyển tiền ra nước ngoài và chuyển lợi nhuận về Việt Nam cũng rất phức tạp.

Theo qui định hiện hành, doanh nghiệp muốn đầu tư ra nước ngoài phải đáp ứng được ba điều kiện: có dự án khả thi, có năng lực tài chính và thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ đối với Nhà nước. Khi chuyển tiền ra nước ngoài, thủ tục phải theo qui định của Ngân hàng nhà nước. Thế nhưng, thủ tục chuyển tiền đã được ban hành từ lúc nguồn ngoại tệ quốc gia còn hạn hẹp và khái niệm đầu tư ra nước ngoài còn rất xa lạ nên không còn phù hợp và chưa được sửa đổi, do đó doanh nghiệp hầu như không nhận được hỗ trợ gì.

III. Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về hỗ trợ thủ tục đầu tư

Để hoàn thiện luật pháp về thủ tục hành chính trong đầu tư – kinh doanh, nhằm tạo môi

trường pháp lý thông thoáng cho các nhà đầu tư, cộng đồng doanh nghiệp và nhân dân, góp phần thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng, cần thực hiện một số giải pháp sau:

1. Tiếp tục thực hiện “cơ chế một cửa”, trên cơ sở tất cả các đầu mối, văn bản, giấy phép, thủ tục về cấp phép đầu tư đều được giải quyết và cấp phép tại Sở Kế hoạch và Đầu tư và phòng đăng ký kinh doanh các dự án nhỏ thuộc cấp quận, huyện. Sở và phòng đăng ký kinh doanh là đầu mối duy nhất giải quyết thủ tục cấp phép đầu tư.

2. Tiếp tục rà soát, loại bỏ các giấy phép con do các bộ, ngành, địa phương quy định trái hoặc không phù hợp với những quy định của pháp luật; cụ thể là với Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp.

3. Tiếp tục nghiên cứu nhằm giảm tối thiểu các loại văn bản liên quan đến thủ tục về đầu tư và đăng ký kinh doanh. Hoàn thiện các đạo luật đầu tư, doanh nghiệp theo hướng quy định một cách chi tiết, tránh ban hành luật khung như hiện nay để hạn chế việc phải ban hành nhiều văn bản hướng dẫn. Luật đã có hiệu lực phải áp dụng được ngay vào thực tiễn cuộc sống.

4. Chính phủ giao cho một cơ quan chuyên trách rà soát lại tất cả các văn bản pháp quy (luật, nghị định; quyết định và thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành, địa phương) để phát hiện những mâu thuẫn, chồng chéo... từ đó có phương hướng sửa đổi, bổ sung kịp thời.

5. Đánh giá, xem xét việc triển khai thực hiện các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư, khắc phục những bất cập hiện đang gây khó khăn, cản trở cho các nhà đầu tư.

Trong điều kiện hội nhập, hợp tác kinh tế quốc tế đang ngày càng phát triển, điều quan trọng nhất mà Nhà nước có thể làm để giúp nâng cao năng lực cạnh tranh cho doanh nghiệp chính là tạo môi trường cạnh tranh thuận lợi. Cải cách thủ tục hành chính, trọng tâm là đơn giản hoá thủ tục hành chính là biện pháp cơ bản để các nhà đầu tư và doanh nghiệp tăng khả năng cạnh tranh trong nền kinh tế hội nhập hiện nay □

NGHỊ ĐỊNH 79/2007/NĐ-CP...

(Tiếp theo trang 30)

Cơ chế một cửa, một cửa liên thông hiện nay được áp dụng một cách đồng bộ trong việc giải quyết các thủ tục hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương (theo Quyết định số 93/2007/QĐ-TTg ngày 22/6/2007 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện cơ chế một cửa, cơ chế một cửa liên thông tại các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương). Với cơ chế một cửa, một cửa liên thông, các cá nhân, tổ chức chỉ phải đến một đầu mối, đó là bộ phận tiếp nhận và trả kết quả của cơ quan hành chính nhà nước; việc phối hợp để giải quyết các yêu cầu của các cá nhân, tổ chức là nhiệm vụ của bộ phận này. Với quy định của Nghị định 79, người yêu cầu chúng thực chữ ký ở cấp huyện hiện nay vẫn phải qua hai cửa: trước hết phải đến bộ phận tiếp nhận và trả kết quả thuộc Văn phòng UBND cấp huyện để nộp hồ sơ yêu cầu chúng thực, sau đó đến phòng Tư pháp để thực hiện việc ký trước mặt người có thẩm quyền chúng thực. Điều này đã gây phiền hà và lãng phí về thời gian đối với người yêu cầu chúng thực.

Thứ hai, Nghị định 79 không quy định việc chúng thực ngoài giờ hành chính, ngoài trụ sở cơ quan chúng thực. Đây là quy định chịu sự ràng buộc bởi những quy định khác của pháp luật về tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Song, quy định đó cũng gây khó khăn cho nhiều cá nhân khi họ có nhu cầu chúng thực mà lại trong tình trạng bị bệnh, nằm liệt hoặc già yếu, đi lại khó khăn v.v..

Với những cải cách mạnh mẽ, sau hơn hai năm triển khai thực hiện, Nghị định 79 đã thực sự đi vào đời sống, đáp ứng được phần lớn nhu cầu chúng thực của nhân dân, góp phần thúc đẩy kinh tế – xã hội đất nước phát triển. Trong quá trình triển khai thực hiện, Nghị định 79 đang bộc lộ những hạn chế nhất định cần được nghiên cứu, phân tích để khắc phục nhằm hoàn thiện hơn nữa pháp luật về chúng thực của Nhà nước, góp phần nâng cao chất lượng của loại hình dịch vụ công quan trọng này □