

NHÌN LẠI PHÁP LUẬT ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM TRONG NHỮNG NĂM QUA

ThS. Nguyễn Lan Nguyễn

Nói về tầm quan trọng của Đầu tư nước ngoài trong chiến lược công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, chúng ta đều nhận thấy đây là một vấn đề mang tính tất yếu khách quan của quá trình quốc tế hóa mọi mặt trong đời sống kinh tế, xã hội. Chỉ có những ai không muốn nhận biết thực tế phát triển của đất nước ta trong những năm vừa qua mới không thừa nhận điều đó. Trong những năm qua việc nghiên cứu pháp luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam nhằm ban hành các văn bản Luật cho phù hợp với tình hình luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm.

Ở phạm vi quốc tế, Đầu tư nước ngoài được thừa nhận như một loại hình hợp tác kinh tế quốc tế mà trong đó có sự di chuyển tư bản từ quốc gia này sang quốc gia khác.

Nghiên cứu một cách khái quát về pháp luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam trong những năm qua, chúng ta thấy có 5 giai đoạn chính:

+ Giai đoạn thứ nhất: trước năm 1988

Vào thời điểm trước năm 1976, đất nước Việt Nam còn tạm thời bị chia cắt làm hai. Cùng một lúc trên lãnh thổ Việt Nam không những tồn tại hai hệ thống chính trị - kinh tế mà còn tồn tại hai hệ thống pháp luật khác biệt nhau về mặt bản chất.

Ở Miền Nam Việt Nam lúc đó có Sắc luật 02/63 (14/2/1963) và sau đó có Luật 04/72 (12/6/1972) về đầu tư thay thế Sắc luật 02/63 gồm 40 điều với nhiều điểm có nội dung tương tự các Luật Đầu tư

nước ngoài của các nước tư bản đang phát triển lúc bấy giờ và trên thực tế chưa đi vào cuộc sống.

Ở miền Bắc, giai đoạn này chưa ban hành Luật hoặc Văn bản dưới Luật về Đầu tư nước ngoài vì lý do chiến tranh.

Sau ngày thống nhất đất nước về mặt Nhà nước, Việt Nam đã có điều kiện hòa bình để thu hút Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, góp phần khôi phục và xây dựng nền kinh tế bị chiến tranh tàn phá nghiêm trọng. Ngày 19/4/1977, Chính phủ ta đã ban hành Nghị định số 115CP về Điều lệ Đầu tư ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (gọi tắt là Điều lệ Đầu tư 1977) Điều lệ này đã được các tập đoàn tư bản nước ngoài đón nhận như “một tín hiệu tích cực cần được xem xét”. Song, cơ hội đầu tư vào Việt Nam của người nước ngoài theo điều lệ Đầu tư 1977 không còn nữa khi xảy ra sự kiện Campuchia và tiếp sau đó là chiến tranh biên giới phía Bắc. Cho đến Đại hội VI của Đảng, một dự án Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam với một mô hình mới về cơ chế tổ chức quản lý được trình Chính phủ xem xét và tới cuối năm 1987, dự luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam đã được trình ra Quốc hội khóa 8 kỳ họp thứ II (19/2/1987) và đã được Quốc hội Việt Nam thông qua.

+ *Giai đoạn thứ hai: từ năm 1988 đến hết 6/1/1990*

Như một số luật gia Việt Nam đánh giá thì giai đoạn này có thể coi là giai đoạn “vừa học vừa làm Đầu tư nước ngoài” của Nhà nước Việt Nam, giai đoạn thu hút nguồn Đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, thử nghiệm cơ chế quản lý mới trong lĩnh vực Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam.

Tiếp theo Luật đầu tư nước ngoài nêu trên, Nghị định số 139/HĐBT ngày 5/9/1988 của Hội đồng Bộ trưởng đã quy định chi tiết việc thi hành Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Nghị định này gồm 11 chương, 113 điều quy định chi tiết các vấn đề cần thiết của Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam và các vấn đề do thực tiễn hoạt động Đầu tư nước ngoài đặt ra, tạo cơ sở pháp lý cho các nhà đầu tư trong

ngoài nước, các tổ chức cá nhân liên quan thống nhất thực hiện Luật đầu tư nước ngoài.

+ Giai đoạn ba: từ 7/1990 đến hết 1992

Được coi là giai đoạn rút kinh nghiệm và phát triển những kết quả đã đạt được trong giai đoạn trước, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về Đầu tư trực tiếp nước ngoài. Ngày 30/6/1990, Quốc hội đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Ngoài những vấn đề về chính sách, cơ chế, kỹ thuật mà Luật Đầu tư nước ngoài 1987 đã khẳng định, Luật bổ sung sửa đổi lần này tập trung vào hai điểm chính sau:

Về chính sách: cho phép tư nhân Việt Nam được phép hợp tác đầu tư trực tiếp với các tổ chức cá nhân nước ngoài.

Về cơ chế: bổ sung các hình thức Đầu tư nước ngoài chủ yếu: hình thức hợp tác và liên doanh nhiều bên, liên doanh trực tiếp. Ngày 6/2/1991, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 28-HĐBT quy định chi tiết việc thi hành Luật Đầu tư nước ngoài thay thế Nghị định 139-HĐBT và đồng thời Chính phủ cũng đã thông qua nhiều văn bản pháp luật có liên quan đến hoạt động Đầu tư trực tiếp nước ngoài.

+ Giai đoạn 4: từ cuối năm 1992 đến cuối năm 1996

Đây là giai đoạn Việt Nam có Hiến pháp mới và hoạt động tích cực để đưa Hiến pháp mới vào cuộc sống, vì vậy các quy định về Đầu tư trực tiếp nước ngoài được tiếp tục hoàn chỉnh cho phù hợp với Hiến pháp. Đây cũng là giai đoạn Việt Nam đã rút ra được một số kinh nghiệm từ thực tiễn vận hành cơ chế quản lý hoạt động Đầu tư trực tiếp nước ngoài theo Luật Đầu tư nước ngoài. Song đứng trước những thách thức và cơ hội mới, yêu cầu hội nhập với pháp luật các nước trong khu vực nhất là với ASEAN, ngày 23/12/1992, Quốc hội đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam và ngày 14/4/1993, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 18CP quy định chi tiết về việc thi hành Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam thay thế cho Nghị định 28 CP.

Ngoài các văn bản trong nước về Đầu tư nước ngoài được xây dựng, Nhà nước ta cũng đã ký kết những điều ước quốc tế liên quan, đáng chú ý là Hiệp định cấp Chính phủ về tránh đánh thuế hai lần, Công ước New York 1958 về công nhận và thi hành các quyết định của trọng tài nước ngoài, các hiệp định tín dụng, tài chính giữa chính phủ Việt Nam với các tổ chức tài chính, ngân hàng quốc tế hoặc với chính phủ nước ngoài.

+ *Giai đoạn 5: từ khi ban hành Luật Đầu tư nước ngoài 1996 đến nay:*

Ngày 12/11/96 tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa 9 nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trên cơ sở sửa đổi bổ sung một cách cơ bản Luật Đầu tư năm 1987 và các Luật sửa đổi bổ sung năm 1990, 1992. Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1996 được xây dựng theo hướng tiếp tục tạo môi trường pháp lý hấp dẫn thể hiện tính nhất quán và liên tục chính sách thu hút Đầu tư nước ngoài của Nhà nước ta.

Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam 1996 được kết cấu thành 6 chương 68 điều. Tiếp sau đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định 12CP (18/2/1997) để hướng dẫn chi tiết thi hành Luật và Nghị định số 10CP quy định một số biện pháp khuyến khích và bảo đảm hoạt động Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam. Cùng với Nghị định này, Chính phủ đã ban hành Danh mục các dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư, Danh mục lĩnh vực đầu tư có điều kiện, các lĩnh vực không cấp giấy phép đầu tư...

Cuối cùng, khi bàn về việc hoàn thiện hệ thống pháp luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam trong thời gian qua, chúng ta nhận thấy những mặt tích cực và những mặt còn hạn chế của hệ thống pháp luật Đầu tư nước ngoài hiện hành, đó là:

NHỮNG MẶT TÍCH CỰC:

Hệ thống pháp luật đầu tư nước ngoài hiện hành đã đảm bảo thực hiện được chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực

Đầu tư thị trường nước ngoài, bảo vệ được chủ quyền và lợi ích của Nhà nước và các tổ chức kinh tế Việt Nam. (Điều này được khẳng định ngay ở điều 1 của Luật quy định rõ: Hoạt động Đầu tư trực tiếp của nước ngoài tại Việt Nam phải dựa trên cơ sở tôn trọng độc lập chủ quyền của Việt Nam, tuân thủ pháp luật Việt Nam, bình đẳng và các bên cùng có lợi).

Luật đầu tư hiện hành là thông thoáng, hấp dẫn, về cơ bản phù hợp với thông lệ quốc tế, được các nhà đầu tư nước ngoài hoan nghênh chấp nhận.

Hệ thống pháp luật đầu tư nước ngoài hiện hành đang trong quá trình hoàn thiện phù hợp với thực tế đất nước, đáp ứng được yêu cầu mở rộng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Tuy vậy thực tế cho thấy hệ thống pháp luật về Đầu tư nước ngoài của chúng ta cũng không thể tránh khỏi những hạn chế nhất định cần hoàn thiện.

Hệ thống pháp luật Đầu tư nước ngoài còn thiếu những quy định chặt chẽ để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, loại trừ những mâu thuẫn chống chéo đặc biệt là trong quy định của các bộ, ngành địa phương. (Vì vậy để đảm bảo tính thống nhất này cần có quy định là: Văn bản cho các bộ, ngành và địa phương ban hành liên quan tới hoạt động Đầu tư nước ngoài thì trước khi ban hành phải có sự thỏa thuận của Bộ kế hoạch và Đầu tư).

Hệ thống pháp luật về Đầu tư nước ngoài hiện chưa phát huy hết hiệu quả định hướng thu hút đầu tư. Nhiều trường hợp bản thân cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư và các bộ, ngành có liên quan không thống nhất được chủ trương dự án. Thời gian hình thành và thẩm định dự án đặc biệt là thời gian tìm hiểu xác định cơ hội đầu tư thường bị kéo dài.

Hình thức tổ chức doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chưa đa dạng (Việc mở rộng các hình thức tổ chức doanh nghiệp có vốn đầu tư

nước ngoài và cổ phần hóa các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chưa được quy định trong Luật).

Những biện pháp bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của nhà đầu tư trong trường hợp có sự thay đổi chính sách, pháp luật chưa cụ thể, chưa thể hiện sự nhất quán và ổn định của pháp luật do vậy gây tâm lý thiếu tin tưởng cho các nhà đầu tư.

Các quyền tự do được lựa chọn đối tác, cơ hội đầu tư còn nhiều hạn chế.

Sau khi ban hành Luật, những biện pháp ưu đãi đầu tư về tài chính ngân hàng, ngoại hối chưa được cụ thể hóa đầy đủ hoặc chưa có quy định rõ làm yên tâm các nhà đầu tư, đặc biệt là các biện pháp ưu đãi đối với những địa bàn và lĩnh vực khuyến khích đầu tư.

Thủ tục đầu tư tuy đã được cải tiến, đơn giản và thuận tiện hơn. Song ở một số khâu như những thủ tục liên quan đến đất đai, hải quan, xuất nhập khẩu còn chậm, còn phức tạp gây phiền hà cho các nhà đầu tư.

Những biện pháp quản lý, kiểm tra còn thiếu cụ thể, thiếu chặt chẽ để vừa bảo đảm hiệu lực quản lý Nhà nước, vừa tránh phiền hà cho hoạt động của các dự án đầu tư nước ngoài.

Sự hiểu biết pháp luật, chính sách về đầu tư nước ngoài của các cán bộ các cấp, các ngành còn nhiều hạn chế dẫn đến việc vận dụng tùy tiện, thiếu nhất quán và không ít trường hợp đã làm giảm tính hấp dẫn và hiệu lực của hệ thống pháp luật về đầu tư.

Suy cho cùng, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam là một công việc mang tính thường xuyên và lâu dài, nó đòi hỏi chúng ta cần có sự nghiên cứu sâu sắc tỷ mỉ hơn các quy định pháp luật cũng như những tác động của nó đến đối tượng điều chỉnh. Bởi vậy, mặc dù Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam mới được sửa đổi năm 1996, song trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm của mười năm hoạt động đầu tư nước ngoài ở nước ta, đồng thời tham khảo

thêm các thay đổi luật của các nước xung quanh, chúng ta nên tính tới việc bổ sung Luật đầu tư nước ngoài, đưa thêm các hình thức đầu tư mà Việt Nam chưa áp dụng (như cho lập công ty trước khi lập dự án, cho người nước ngoài mua cổ phần của các doanh nghiệp Việt Nam với một mức độ giới hạn, cho các doanh nghiệp nước ngoài được phát hành cổ phiếu ...). Cũng như cần điều chỉnh một số sắc thuế và bổ sung một số ưu đãi nhằm khuyến khích phát triển đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam ngày càng tốt hơn.