VCCI LIÊN ĐOÀN THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

BÁO CÁO

DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH 2022

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG THƯƠNG

Nhóm Nghiên cứu:
Đậu Anh Tuấn
Nguyễn Thị Diệu Hồng
Nguyễn Minh Đức
Tạ Thanh Hoa
Phạm Văn Hùng
Hoàng Thị Thanh
Nguyễn Thị Lệ Nghĩa

BÁO CÁO

DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH 2022

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

COVID-19	Bệnh viêm đường hô hấp cấp do chủng mới của vi-rút Corona (nCoV)
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
Hệ thống Mã HS	Hệ thống mã hóa và mô tả hàng hóa hài hòa, là một hệ thống phân loại thống nhất quốc tế cho tất cả các hàng hóa
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
PPP	Hình thức đối tác công -tư
TMĐT	Thương mại điện tử
UBTVQH	Uỷ ban Thường vụ Quốc hội
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
VCCI	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

MỤC LỤC

LỜI GIỚI THIỆU 6

1. ĐIỂM LẠI PHÁP LUẬT 8

1.1. Các chính sách về tài chính, ngân hàng: linh hoạt, kịp thời nhưng vẫn cần sớm hoàn thiện 11

1.2. Cơ chế quản lý về khai thác tài nguyên khiến quyền của nhà đầu tư bị hạn chế một cách bất hợp lý 16

1.3. Quy chuẩn kỹ thuật - Còn nhiều bất cập 20

1.4. Giải quyết vấn đề "nóng" - còn lúng túng 25

1.5. Công khai thông tin, cơ sở dữ liệu mở - vẫn còn khá mập mờ 27

1.6. Quy định điều chỉnh nền tảng số - "Trăm hoa đua nở" 32

1.7. Cải cách thủ tục hành chính - tiếp tục thúc đẩy, nhưng vẫn là câu hỏi về tính thực chất 39

1.8. Quản lý dựa trên cách tiếp cận rủi ro - chưa được quan tâm đúng mức 52

2. GÓC NHÌN CỦA DOANH NGHIỆP ĐỐI VỚI VIỆC SOẠN THẢO CÁC LUẬT LỚN LIÊN QUAN ĐẾN DỰ ÁN ĐẦU TƯ 60

2.1. Quá trình chuẩn bị - công phu 62

2.2. Các vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn - liệu có được giải quyết? 64

2.3. Những chính sách mới - liệu môi trường đầu tư có thuận lợi hơn? 67

2.4. Quy trình thủ tục đầu tư dự án - vai trò của pháp luật đầu tư ở đâu? 76

3. ỔN ĐỊNH MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TƯ NHÂN 80

3.1 Đặt vấn đề 81

3.2 Thực tiễn rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt Nam 84

3.3 Các giải pháp giảm rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh 93

3.4 Kết luận 105

4. ĐÁNH GIÁ PHẢN HỒI CỦA CƠ QUAN SOẠN THẢO 106

DANH MỤC HỘP

Hộp 1	Giới hạn các chất ô nhiễm đối với thực phẩm bảo vệ sức khỏe tại Châu Âu	22
Hộp 2	Cách phân loại thực phẩm bảo vệ sức khỏe gây rối cho doanh nghiệp	23
Hộp 3	Các nội dung dự kiến điều chỉnh về nền tảng số trong Đề cương Nghị định quy định Hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử	34
Hộp 4	Lĩnh vực thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư	41
Hộp 5	Lĩnh vực thuộc phạm vi chức năng quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	41
Hộp 6	Những bất cập trong các quy định liên quan đến lĩnh vực phòng cháy chữa cháy	43
Hộp 7	Phân cấp giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực thành lập và hoạt động ngân hàng - doanh nghiệp chưa thấy thuận lợi hơn	47
Hộp 8	Sửa đổi quy định liên quan đến hoạt động hàng hải	50
Hộp 9	Sửa đổi quy định liên quan đến hoạt động hàng hải	51
Hộp 10	Quy định phân luồng tờ khai hàng hoá xuất nhập khẩu	55
Hộp 11	Quy định phân luồng tờ khai hàng hoá xuất nhập khẩu	101

DANH MỤC HÌNH

Hình 1	Số lượng luật được ban hành trong giai đoạn 2011 - 2022	10
Hình 2	Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương	84
Hình 3	Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo quy mô lao động	85
Hình 4	Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo lĩnh vực kinh doanh	86
Hình 5	Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo giới tính của chủ doanh nghiệp	87
Hình 6	Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo kết quả kinh doanh	88
Hình 7	Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được việc thực hiện của tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương (%)	89
Hình 8	Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được việc thực hiện của tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương theo quy mô lao động	90
Hình 9	Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được việc thực hiện của tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương theo kết quả kinh doanh	91
Hình 10	Tỷ lệ doanh nghiệp cho rằng công việc đạt kết quả mong đợi khi trả chi phí không chính thức (%)	92
Hình 11	Tỷ lệ tiếp thu các ý kiến của VCCI	116
Hình 12	Tỷ lệ tiếp thu theo loại văn bản	117
Hình 13	Số lượng góp ý theo tiêu chí	118
Hình 14	Các góp ý theo từng tiêu chí của từng bộ, ngành	119
Hình 15	Tỷ lệ tiếp thu theo tiêu chí	120

LỜI GIỚI THIỆU

Bạn đang cầm trên tay cuốn Báo cáo Dòng chảy pháp luật kinh doanh năm 2022. Đây là ấn phẩm do Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) thực hiện nhằm ghi lại những vấn đề đáng chú ý trong quá trình xây dựng các quy định pháp luật về kinh doanh trong năm 2022. Đây là năm thứ sáu liên tiếp VCCI công bố Báo cáo Dòng chảy pháp luật kinh doanh.

Chúng tôi thực hiện Báo cáo này với hai mục đích chính. Thứ nhất là điểm lại các quy định pháp luật đáng chú ý, có tác động lớn đến cộng đồng doanh nghiệp trong năm 2022 và những vấn đề pháp lý còn tồn tại cần tiếp tục được điều chỉnh, tháo gỡ trong thời gian tới. Thứ hai, chúng tôi lựa chọn và thảo luận một số vấn đề về tư duy lập pháp mang tính xu hướng chung, không chỉ xuất hiện ở các quy định đơn lẻ mà mang tính khái quát, từ đó rút ra bài học cho những người làm việc trong quy trình làm luật tại Việt Nam. Báo cáo cố gắng cung cấp góc nhìn của doanh nghiệp đối với những vấn đề quy định pháp luật, qua đó gửi gắm mong muốn, kỳ vọng của cộng đồng tới các nhà hoạch định chính sách.

Đối tượng độc giả mà Báo cáo này hướng đến là bất kỳ ai quan tâm đến vấn đề chính sách và pháp luật về kinh doanh của Việt Nam. Đó có thể là một vị đại biểu quốc hội, một chính trị gia hoạch định chính sách, một cán bộ tham mưu giúp việc trong các cơ quan quản lý nhà nước, hoặc lãnh đạo của một hiệp hội doanh nghiệp, người điều hành các doanh nghiệp, hoặc có thể là một nhà báo, nhà nghiên cứu chuyên về chủ đề chính sách công.

Xuất phát từ mục đích và đối tượng đó, Báo cáo Dòng chảy pháp luật kinh doanh năm 2022 được chia thành ba chương. Chương I điểm lại các quy định pháp luật đáng chú ý trong năm. Chúng tôi lựa chọn các quy định đưa vào báo cáo này trên hai tiêu chí chính: (1) các quy định có ảnh hưởng lớn đến cộng đồng doanh nghiệp; và (2) các quy định có nhiều tranh luận thú vị trong quá trình soạn thảo. Chương II của Báo cáo phản ánh Góc nhìn của doanh nghiệp đối với việc sửa đổi các luật lớn tác động đến môi trường đầu tư kinh doanh đang được tiến hành. Chương III sẽ thảo luận chủ đề về Tính ổn định của pháp luật với việc thu hút các dự án lớn từ nguồn vốn tư nhân.

Năm 2022 là một năm mà bối cảnh thế giới và trong nước có nhiều biến động bất thường. Trên thế giới, cuộc xung đột vũ trang Nga - Ukraine và biến động kinh tế vĩ mô tại các nền kinh tế lớn đặt ra nhiều vấn đề. Ở trong nước, chúng ta vừa mới bước ra khỏi Đại dịch Covid với những tác động to lớn không chỉ đối với cuộc sống con người mà còn làm thay đổi cả nền kinh tế. Thêm vào đó, công cuộc đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực hiện nay cũng có tác động nhất định đến việc xây dựng thể chế kinh tế.

Công tác xây dựng thể chế kinh tế luôn được lãnh đạo Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm và coi là một trong ba khâu đột phá chiến lược. Tại Hội nghị toàn quốc về công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế, ngày 16/09/2021, Thủ tướng Phạm Minh Chính đã nói: "Xây dựng và hoàn thiện thể chế để bảo đảm thực sự là đòn bẩy kiến tạo phát triển" và "Đầu tư cho xây dựng thể chế chính là đầu tư cho sự phát triển bền vững". Trong năm 2022, các cơ quan Nhà nước cũng đã dành nhiều nguồn lực cho công tác xây dựng pháp luật, đặc biệt là các quy định pháp luật về đầu tư kinh doanh.

CHƯƠNG 01 ĐIỂM LẠI PHÁP LUẬT
CHƯƠNG 02 GÓC NHÌN CỦA DOANH NGHIỆP ĐỐI VỚI VIỆC SOẠN THẢO CÁC LUẬT LỚN LIÊN QUAN ĐẾN DỰ ÁN ĐẦU TƯ
CHƯƠNG 03 ỔN ĐỊNH MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TƯ NHÂN
CHƯƠNG 04 ĐÁNH GIÁ PHẢN HỒI CỦA CƠ QUAN SOẠN THẢO

1

ĐIỂM LẠI PHÁP LUẬT

1.1. Các chính sách về tài chính, ngân hàng: linh hoạt, kịp thời nhưng vẫn cần sớm hoàn thiện 11

1.2. Cơ chế quản lý về khai thác tài nguyên khiến quyền của nhà đầu tư bị hạn chế một cách bất hợp lý 16

1.3. Quy chuẩn kỹ thuật - Còn nhiều bất cập 20

1.4. Giải quyết vấn đề "nóng" - còn lúng túng 25

1.5. Công khai thông tin, cơ sở dữ liệu mở - vẫn còn khá mập mờ 27

1.6. Quy định điều chỉnh nền tảng số - "Trăm hoa đua nở" 32

1.7. Cải cách thủ tục hành chính - tiếp tục thúc đẩy, nhưng vẫn là câu hỏi về tính thực chất 39

1.8. Quản lý dựa trên cách tiếp cận rủi ro - chưa được quan tâm đúng mức 52

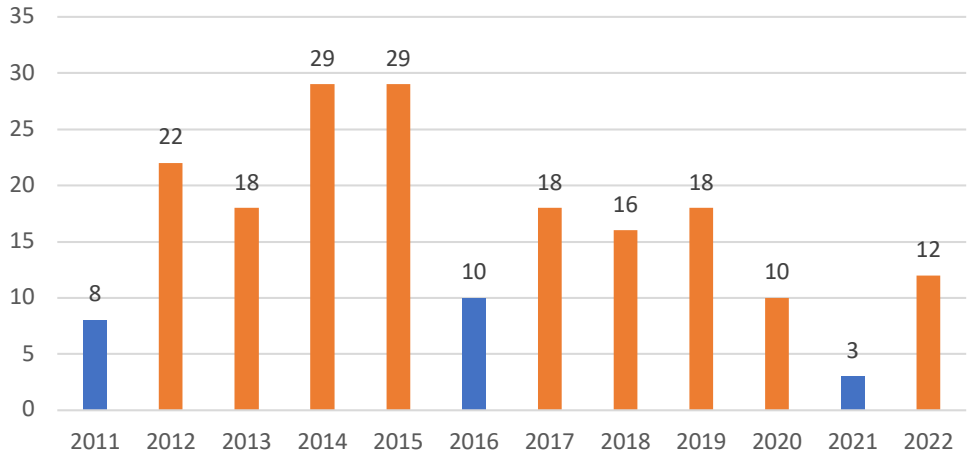
Theo thống kê của VCCI, trong năm 2022, các cơ quan nhà nước tại Trung ương đã ban hành 636 VBQPPL, trong đó có 12 luật của Quốc hội, 3 pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, 131 nghị định của Chính phủ, 28 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 462 thông tư của các bộ trưởng. So với trung bình các năm, tổng số văn bản và số lượng từng loại văn bản đều có xu hướng giảm.

Xu hướng giảm số lượng văn bản pháp luật ban hành mới đã diễn ra trong nhiều năm. Có thể kể ra một số nguyên nhân của tình trạng này như sau. Thứ nhất, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 yêu cầu phải thực hiện cơ chế hai bước, đề xuất chính sách và xây dựng dự thảo, đã khiến số lượng luật và nghị định không đầu giảm so với trước đó. Thứ hai, chủ trương hạn chế ban hành VBQPPL cấp thông tư và Thông tư liên tịch cũng làm giảm số văn bản do các Bộ trưởng ban hành. Thứ ba, việc áp dụng rộng rãi hơn cơ chế một văn bản sửa nhiều văn bản cũng khiến số lượng VBQPPL giảm.

Năm 2022 là năm thứ hai của nhiệm kỳ. Thông thường, đây là khoảng thời gian các cơ quan nhà nước đã hoàn thành công tác tổ chức và tập trung vào việc xây dựng chính sách mới. Số lượng luật được ban hành trong năm chỉ là 12 luật, thấp hơn so với con số 18 luật của năm 2017 và 22 luật của năm 2012 (đều là các năm thứ hai trong nhiệm kỳ). Tuy nhiên, số lượng các dự thảo luật, đề xuất chính sách xây dựng luật và báo cáo tổng kết thi hành luật mà VCCI nhận được trong năm 2022 là 27 văn bản. Điều này cho thấy công tác xây dựng thể chế, chính sách vẫn được các cơ quan nhà nước thực hiện rất tích cực và công phu, cẩn trọng hơn trước.

HÌNH 1

Số lượng luật được ban hành trong giai đoạn 2011 - 2022



Thông qua hoạt động góp ý dự thảo, tham gia xây dựng chính sách và pháp luật về kinh doanh của VCCI, báo cáo này sẽ điểm lại một số vấn đề pháp lý có liên quan đến doanh nghiệp đáng chú ý được thảo luận trên bàn nghị sự trong năm 2022 vừa qua.

1.1 Các chính sách về tài chính, ngân hàng: linh hoạt, kịp thời nhưng vẫn cần sớm hoàn thiện

Năm 2022, dịch bệnh Covid -19 được kiểm soát, kinh tế Việt Nam bước vào giai đoạn phục hồi mạnh mẽ. Tuy vậy, năm 2022, nước ta lại đối mặt với nhiều biến động của kinh tế vĩ mô trong nước và thế giới, Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách để vừa thực hiện mục tiêu phục hồi tăng trưởng và vừa đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô.

Kiềm chế giá xăng dầu thông qua việc cắt giảm các loại thuế liên quan - hợp lý, linh hoạt

Năm 2022, giá năng lượng trên thế giới tăng vọt do lạm phát tại các nước phát triển và cuộc xung đột vũ trang Nga - Ukraine. Nhằm kiềm chế giá xăng trong nước tăng quá mạnh gây tác động tiêu cực đến nền kinh tế, Chính phủ đã ngay lập tức có nhiều biện pháp cắt giảm các loại thuế đối với xăng dầu, gồm thuế bảo vệ môi trường, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế giá trị gia tăng.

Ngay đầu tháng 3 năm 2022, chỉ hai tuần sau khi giá xăng dầu thế giới tăng mạnh, Chính phủ đã có biện pháp ứng phó bằng cách trình Uỷ ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) giảm ngay mức thuế bảo vệ môi trường nằm trong khung. Đây là loại thuế có thể giảm ngay lập tức vì thuộc thẩm quyền của UBTVQH. Các loại thuế tiêu thụ đặc biệt và thuế giá trị gia tăng cần sự xem xét và quyết định của Quốc hội; thuế nhập khẩu mặc dù thuộc thẩm quyền của Chính phủ, nhưng nếu điều chỉnh sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện một số cam kết quốc tế của Việt Nam.

Đối với thuế bảo vệ môi trường, trong năm 2022, UBTVQH đã 02 lần giảm loại thuế này do giá xăng dầu của thế giới liên tục tăng: lần thứ nhất, giảm 50% (từ 4000 đồng/lít xuống còn 2000 đồng/lít), áp dụng từ tháng 4 đến hết tháng 12/2022; lần thứ hai, giảm xuống mức sàn (từ 2000 đồng/lít xuống còn 1000 đồng/lít). Các Nghị quyết này đều được xây dựng theo trình tự thủ tục rút gọn. Cuối tháng 12/2022, UBTVQH đã quyết định mức thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu là 50% mức trần trong năm 2023.

Đối với thuế nhập khẩu, Chính phủ cũng đã giảm thuế suất nhập khẩu ưu đãi (MFN) từ mức 20% về mức 10%. Thuế nhập khẩu xăng có hai mức, mức 8% áp dụng cho các quốc gia mà Việt Nam có Hiệp định thương mại tự do (FTA) như các nước ASEAN, Hàn Quốc và mức MFN 20% áp dụng cho hầu hết các nước khác. Trên thực tế, các doanh nghiệp chọn mua của các nước có mức thuế 8%. Như vậy,

biện pháp giảm thuế từ MFN từ 20% về 10% cũng không làm thay đổi về nghĩa vụ thuế của mặt hàng xăng nhập khẩu. Biện pháp này chỉ có tác dụng giúp các doanh nghiệp có thể đa dạng hoá nguồn hàng trong bối cảnh thế giới khó lường. Việc duy trì mức thuế MFN 10% giúp duy trì đòn bẩy của Việt Nam khi đàm phán các FTA mới.

Tóm lại, việc giảm thuế đối với xăng dầu trong bối cảnh giá xăng dầu thế giới tăng cao là một phản ứng chính sách hợp lý. Trên thực tế, ngân sách không bị hụt thu quá nhiều do khi giá xăng dầu lên nguồn thu từ dầu thô cũng tăng và có thể phần nào bù đắp cho khoản giảm thu thuế. Thực tiễn trên cũng cho thấy, đối với một số mặt hàng có giá thường biến động mạnh như xăng dầu thì rất cần các phản ứng chính sách linh hoạt.

➤ *Giảm thuế giá trị gia tăng để hỗ trợ doanh nghiệp phục hồi sau Covid-19 - vướng khi áp dụng*

Giảm thuế giá trị gia tăng cũng là một trong những chính sách đáng chú ý trong năm 2022. Chính sách này được Quốc hội thông qua ngay từ đầu năm, ngày 11/01/2022 tại Nghị quyết số 43/2022/QH15. Theo đó, thuế giá trị gia tăng đại trà sẽ được giảm từ mức 10% xuống mức 8% trong năm 2022 đối với rất nhiều các mặt hàng. Chính phủ sau đó đã ban hành Nghị định số 15/2022/NĐ-CP để cụ thể hoá chủ trương này. Nghị định số 15/2022/NĐ-CP đã ban hành kèm Phụ lục I quy định danh mục hàng hoá, dịch vụ không được giảm thuế giá trị gia tăng. Phụ lục I được xây dựng rất chi tiết theo mã HS của hàng hoá và góp phần thực hiện chủ trương trên được dễ dàng hơn.

Tuy vậy, trên thực tế, nhiều doanh nghiệp vẫn phản ánh một số khó khăn khi áp dụng quy định tại Nghị định số 15/2022/NĐ-CP, nhất là vấn đề xác định hàng hoá nào được hưởng thuế suất 8%, hàng hoá nào vẫn phải chịu thuế suất 10%.

- *Thứ nhất,* mã ngành, tên hàng tại các phụ lục I, II, III *không tương thích* với mã HS của hàng hóa nhập khẩu. Ví dụ, nhóm hàng hóa chất có mã ngành cấp 2 là 20, mã HS thuộc các chương từ 28 đến 38, nhưng khi chi tiết vào từng nhóm sản phẩm cụ thể với mã ngành cấp 3 đến cấp 7 thì lại xuất hiện mã HS thuộc các chương 40, 44 hoặc chi tiết tới mã HS 4 số, 6 số và 8 số. Điều này khiến doanh nghiệp không biết phải căn cứ vào mã ngành cấp thấp nhất và/hoặc mã HS chi tiết nhất hay phải theo mã ngành và HS bao quát cho toàn bộ nhóm sản phẩm.

- *Thứ hai,* một số nhóm hàng ghi "Loại khác" và không có mã HS khiến cho doanh nghiệp không thể khai báo và xác định thuế suất. Ví dụ, nhóm hàng hóa về thiết bị điện tử gia dụng thuộc danh mục loại trừ, nhưng rất khó để xác định một thiết bị gia dụng được coi là thiết bị điện tử.

- *Thứ ba,* có nhiều sản phẩm là bộ phận/nguyên liệu sử dụng được cho đa ngành nghề, mỗi ngành nghề lại có mức thuế suất giá trị gia tăng khác nhau. Việc xác định mức thuế giá trị gia tăng tại thời điểm nhập hàng gây có khăn cho doanh nghiệp vì còn ảnh hưởng đến việc xác định mục đích và xuất hóa đơn cho người mua hàng về sau.

Những vấn đề này khiến doanh nghiệp lo ngại sẽ bị xử phạt khi cơ quan nhà nước tiến hành hậu kiểm. Một số trường hợp đã có xung đột giữa cách hiểu của cơ quan quản lý và doanh nghiệp khi xác định đối tượng loại trừ. Doanh nghiệp liên tiếp phải gửi công văn đề nghị hướng dẫn tới cơ quan hải quan, cơ quan thuế nhưng nhiều trường hợp không nhận được trả lời cụ thể do bản thân các cơ quan hải quan, cơ quan thuế cũng lúng túng trong việc phân loại hàng hoá theo các Phụ lục. Để an toàn, nhiều trường hợp doanh nghiệp chấp nhận áp dụng thuế suất 10% cho toàn bộ hàng hóa đầu vào, đầu ra để tránh nộp thiếu thuế.

➤ *Gói hỗ trợ lãi suất 2% - khó tiếp cận*

Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội đưa ra biện pháp hỗ trợ lãi suất 2% tối đa 40 nghìn tỷ cho các doanh nghiệp thông qua hệ thống ngân hàng thương mại. Sau đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 31/2022/NĐ-CP[1] quy định chi tiết về việc sử dụng ngân sách nhà nước để hỗ trợ lãi suất cho doanh nghiệp. Đây là chính sách được kỳ vọng sẽ giúp các doanh nghiệp nhanh chóng phục hồi sản xuất, kinh doanh sau COVID-19.

Tuy nhiên, trên thực tế, gói tín dụng này lại giải ngân được rất ít. Theo phản ánh từ nhiều doanh nghiệp và chuyên gia, các doanh nghiệp rất muốn vay được theo gói hỗ trợ này, nhưng bản thân các ngân hàng thương mại ngần ngại trong việc giải ngân. Nguyên nhân là do Nghị định số 31/2022/NĐ-CP có quy định không rõ ràng. Điều 3 của Nghị định này đưa ra nguyên tắc hỗ trợ lãi suất là *"khách hàng có khả năng trả nợ, có khả năng phục hồi theo đánh giá nội bộ của ngân hàng thương mại"*. Quy định này còn chung chung, định tính, khiến nhiều ngân hàng e ngại nếu thực hiện hỗ trợ lãi suất xong sau đó không được ngân sách Nhà nước quyết toán hoặc bị thanh tra, kiểm tra xác định là vi phạm. Ngoài ra, vấn đề thời gian quyết toán kéo dài, thủ tục quyết toán không rõ ràng, chặt chẽ cũng khiến nhiều ngân hàng thương mại lo ngại.

[1] *Nghị định số 31/2022/NĐ_CP ngày 20/5/2022 của Chính phủ quy định về hỗ trợ lãi suất từ ngân sách nhà nước đối với khoản vay của đoanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh*

Hạn mức tăng trưởng tín dụng cơ sở pháp lý chưa thực sự rõ ràng

Một trong những chính sách được quan tâm nhiều nhất trong năm 2022 là hạn mức tăng trưởng tín dụng (thường được gọi là room tín dụng). Theo phản ánh của các ngân hàng thương mại, Ngân hàng Nhà nước quyết định tăng trưởng tín dụng hàng năm của cả hệ thống ngân hàng và phân bổ hạn mức này cho từng ngân hàng cụ thể. Tăng trưởng tín dụng toàn bộ hệ thống ngân hàng theo dự kiến đầu năm 2022 là 14%, sau được điều chỉnh lên thêm 1,5 - 2% vào tháng 12/2022[2]. Do nhu cầu vốn của doanh nghiệp và nền kinh tế Việt Nam tăng cao trong năm 2022 nên mức giới hạn trên không đủ đáp ứng, gây thiếu hụt nguồn cung tín dụng và đẩy lãi suất cho vay lên cao. Cơ chế ban hành, điều chỉnh room tín dụng toàn hệ thống và phân bổ room tín dụng cho từng ngân hàng cụ thể hiện nay chưa rõ ràng.

Qua rà soát, cơ sở pháp lý cho chính sách room tín dụng hiện nay rất mỏng. Điểm e khoản 2 Điều 59 của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam 2010 quy định *"Tuỳ theo tính chất, mức độ rủi ro, Ngân hàng Nhà nước còn áp dụng các biện pháp xử lý sau đây đối với đối tượng thanh tra, giám sát ngân hàng: e) Quyết định giới hạn tăng trưởng tín dụng đối với tổ chức tín dụng trong những trường hợp cần thiết bảo đảm an toàn cho tổ chức tín dụng và hệ thống các tổ chức tín dụng"*. Mặc dù vậy, quy định này không rõ rằng biện pháp giới hạn tăng trưởng tín dụng này sẽ được áp dụng rộng rãi, đại trà cho tất cả các tổ chức tín dụng hàng năm hay chỉ áp dụng cho một số tổ chức tín dụng mà qua thanh tra, giám sát phát hiện có rủi ro cao hoặc có hành vi vi phạm pháp luật.

Ngoài quy định trên, qua rà soát của VCCI, hiện không có quy định cụ thể hơn về vấn đề này. Điều này dẫn đến sự không rõ ràng, thậm chí có nguy cơ tùy nghi trong việc phân bổ giới hạn tăng trưởng tín dụng cho các ngân hàng thương mại. Hiện nay, Ngân hàng Nhà nước đang xây dựng đề nghị sửa đổi Luật Tổ chức tín dụng và đây có thể là một cơ hội để luật hoá chính sách giới hạn tăng trưởng tín dụng.

[2] *Nới room tín dụng để hỗ trợ các lĩnh vực cần thiết trong nền kinh tế, ngày 08/12/2022, đăng tải trên trang thông tin điện tử của Ngân hàng Nhà nước Việt nam, truy cập ngày 02/01/2023 tại địa chỉ https://sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/trangchu/ttsk/ttsk_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV549660&rightWidth=0%25&centerWidth=80%25&_afrLoop=11131119488198873#%40%3F_afrLoop%3D11131119488198873%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV549660%26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3Dp08w1rw7d_9*

Xác định thời điểm có hiệu lực của một số chính sách về phát hành trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ còn chưa phù hợp

Trái phiếu doanh nghiệp cũng là một câu chuyện nóng trong năm 2022. Ngay từ cuối năm 2021, trước diễn biến có phần quá nóng của thị trường trái phiếu doanh nghiệp, Bộ Tài chính đã đưa ra dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 153/2020/NĐ-CP[3] về trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ để lấy ý kiến các bên liên quan. Quá trình thảo luận Nghị định này diễn ra rất dài và trải qua nhiều phiên bản dự thảo. Đặc biệt, sau khi một số vụ việc sai phạm về phát hành trái phiếu doanh nghiệp bị phát hiện và khởi tố hình sự vào tháng 4/2022, quá trình sửa đổi Nghị định số 153/2020/NĐ-CP càng trở nên gấp rút. Mặc dù vậy, đến tận tháng 9/2022, Chính phủ mới ban hành Nghị định số 65/2022/NĐ-CP[4] sửa đổi Nghị định số 153/2020/NĐ-CP.

Các quy định tại Nghị định số 65/2022/NĐ-CP được đánh giá là hợp lý, khắc phục nhiều vấn đề bất cập so với Nghị định số 153/2020/NĐ-CP. Theo đó, Nghị định số 65/2022/NĐ-CP được xây dựng bảo đảm nguyên tắc thị trường, xử lý được vấn đề chênh lệch thông tin giữa doanh nghiệp phát hành và người mua trái phiếu. Mặc dù vậy, quy định về thời điểm có hiệu lực và quy định chuyển tiếp của Nghị định số 65/2022/NĐ-CP chưa thực sự hợp lý. Một số sự thay đổi chính sách lớn có thời gian có hiệu lực quá ngắn khiến các doanh nghiệp phát hành, nhà đầu tư và các bên liên quan khác không đủ thời gian chuẩn bị. Ví dụ, quy định về việc xác định tư cách nhà đầu tư chuyên nghiệp và quy định doanh nghiệp phát hành phải có xếp hạng tín nhiệm bắt buộc. Thêm vào đó, đây là thời điểm thị trường tài chính Việt Nam và toàn cầu có những biến động vĩ mô lớn, ảnh hưởng bất lợi đến việc huy động vốn cho sản xuất kinh doanh. Do đó, chỉ hơn 2 tháng sau khi ban hành, Bộ Tài chính đã đưa ra Dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 65/2022/NĐ-CP tập trung chủ yếu vào việc lùi thời điểm có hiệu lực và quy định chuyển tiếp của Nghị định này. Đây là những điều chỉnh hợp lý và hy vọng sẽ là phương thuốc đúng liều lượng, đúng thời điểm để khắc phục những vấn đề của thị trường trái phiếu doanh nghiệp hiện nay.

[3] *Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế*

[4] *Nghị định số 65/2022/NĐ-CP ngày 16/9/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế*

1.2 Cơ chế quản lý về khai thác tài nguyên khiến quyền của nhà đầu tư bị hạn chế một cách bất hợp lý

Một số đạo luật quan trọng về tài nguyên thiên nhiên được thảo luận trong năm 2022 như Luật Đất đai, Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản, Luật Viễn thông, Luật Tần số vô tuyến điện. Các đạo luật này đều có quy định về việc cấp, giao, cho thuê những loại tài sản này để người dân và doanh nghiệp sử dụng cho các mục đích sinh hoạt và sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, quyền của các cá nhân, tổ chức khi được cấp, giao, cho thuê những loại tài sản này chưa thực sự được bảo đảm vững chắc. Các đạo luật này đều đang tiếp cận theo hướng liệt kê quyền của người được cấp quyền khai thác tài nguyên và có nhiều quy định hạn chế các quyền này. Chủ sử dụng tài nguyên không có toàn bộ các quyền tài sản đã được giao, cho thuê, cấp phép một cách hợp pháp.

Việc hạn chế quyền tài sản của chủ sử dụng đối với các loại tài nguyên này làm giảm giá trị của các loại tài nguyên, giảm động lực đầu tư khai thác sử dụng lâu dài để mang lại hiệu quả tối đa. Ví dụ, việc hạn chế quyền chuyển nhượng giấy phép có thể khiến nguồn lực tài nguyên không được dịch chuyển đến với người có thể sử dụng nó để mang lại lợi nhuận cao nhất. Không cho phép thế chấp cũng làm giảm khả năng huy động các nguồn tài chính để đầu tư tốt nhất vào nguồn lợi tài nguyên đó.

Nhà nước muốn hạn chế các quyền này có thể vì một số lý do như: (1) Nhà nước phân bổ tài nguyên cho một cá nhân, tổ chức với chi phí thấp hoặc không tính phí. Nếu trao toàn bộ quyền tài sản, cá nhân, tổ chức đó có thể thu lợi mà không hề mất công sức gì; (2) Nhà nước lo ngại tài nguyên được chuyển cho nước ngoài hoặc những tổ chức, cá nhân không đủ năng lực, điều kiện để khai thác.

Đây là những lý do chính đáng, tuy nhiên, cần được xử lý bằng những biện pháp khác thay vì hạn chế quyền tài sản của người đã được cấp phép khai thác tài nguyên. Các biện pháp thay thế có thể được cân nhắc như: (1) tính đúng, tính đủ mức nghĩa vụ tài chính với Nhà nước hoặc áp dụng biện pháp đấu giá, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư khi Nhà nước cấp phép tài nguyên; (2) đặt ra quy định rõ ràng về điều kiện của đối tượng được nhận chuyển nhượng và cho phép tự do chuyển nhượng quyền tài sản trong những đối tượng đủ điều kiện. Do đó, các đạo luật trên

cần tiếp tục thúc đẩy cơ chế đấu giá, đấu thầu khi cấp tài nguyên, đồng thời minh bạch thủ tục và điều kiện khi chuyển nhượng quyền tài sản.

➤ *Hạn chế đối tượng nhận thế chấp quyền sử dụng đất tại Luật Đất đai - giảm cơ hội huy động vốn của doanh nghiệp*

Khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai 2013 quy định khá nhiều quyền của doanh nghiệp thuê đất trả tiền một lần, bao gồm cả quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Trong khi đó, doanh nghiệp thuê đất trả tiền hàng năm chỉ có quyền cho thuê lại quyền sử dụng đất, chứ không có các quyền chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất.

Tại Dự thảo Luật Đất đai, cơ quan soạn thảo đã đưa ra khái niệm "quyền thuê". Theo đó, kể cả trường hợp doanh nghiệp thuê đất trả tiền hàng năm cũng sẽ có quyền chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thế chấp, góp vốn bằng quyền thuê này. Đây là một sự sửa đổi tiến bộ, giúp tăng thêm quyền cho chủ sử dụng đất, từ đó tăng thêm động lực đầu tư vào đất.

Có ý kiến cho rằng, nếu doanh nghiệp phải nộp tiền thuê đất hàng năm thì quyền thuê đất này không có giá trị khi định giá. Tuy nhiên, cần nhận thức rằng việc xác định giá trị của quyền thuê là vấn đề giữa các chủ thể dân sự mà Nhà nước không cần thiết phải can thiệp. Do đó, việc sửa đổi mở rộng quyền của người sử dụng đất trả tiền hàng năm là hoàn toàn hợp lý.

Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 và Dự thảo vẫn duy trì quy định chỉ được thế chấp quyền sử dụng đất và quyền thuê đất tại các tổ chức tín dụng trong nước, mà không cho phép thế chấp tại các tổ chức tín dụng nước ngoài. Có thể suy đoán rằng, Nhà nước lo ngại việc thế chấp quyền sử dụng đất tại các tổ chức tín dụng nước ngoài, và khi doanh nghiệp không trả được nợ, sẽ dẫn đến việc quyền sử dụng đất được chuyển nhượng cho nước ngoài. Thêm vào đó, việc thế chấp này có thể sẽ kéo theo tình trạng doanh nghiệp Việt Nam vay vốn từ các tổ chức tín dụng nước ngoài, gây mất an toàn tài chính quốc gia.

Trên thực tế quy định này cũng gây nhiều vướng mắc. Có những dự án phía Việt Nam mời gọi nước ngoài đầu tư, mời gọi ngân hàng nước ngoài rót vốn. Vốn nước ngoài có ưu điểm là lãi suất thấp hơn và thường đi kèm với công nghệ hay trình độ quản lý mà trong nước chưa có. Nếu không cho thế chấp quyền sử dụng đất thì phía ngân hàng nước ngoài rất khó có thể cho vay. Lúc đó, các bên thường phải "lách" bằng cách ngân hàng nước ngoài uỷ quyền cho một ngân hàng Việt Nam nhận thế chấp, đồng

thời, các bên phải xin phép Thủ tướng cho áp dụng biện pháp bảo đảm đầu tư liên quan đến thế chấp đất này. Mặc dù vậy, biện pháp này vẫn tiềm ẩn rủi ro và không phải ngân hàng nước ngoài nào cũng chấp nhận.

Như vậy, thiết kế quy định vẫn chưa bảo đảm tối ưu. Hai lo ngại trên hoàn toàn có thể xử lý bằng các biện pháp khác mà không nhất thiết phải không cho thế chấp tại ngân hàng nước ngoài.

Trong trường hợp bên vay không trả được nợ có thế chấp, bên nhận thế chấp có hai quyền, nhận chuyển nhượng tài sản thế chấp hoặc bán tài sản thế chấp cho một bên thứ ba để nhận tiền. Như vậy, pháp luật chỉ cần có quy định cấm ngân hàng nước ngoài nhận chuyển nhượng tài sản thế chấp, chứ không cần thiết phải cấm cả trường hợp bán tài sản cho bên thứ ba. Vấn đề này tương tự như trường hợp thừa kế khi bên nhận thừa kế là cá nhân, tổ chức nước ngoài. Pháp luật đất đai quy định, bên nhận thừa kế buộc phải bán lại quyền sử dụng đất cho cá nhân, tổ chức Việt Nam và chỉ được nhận tiền mà thôi. Trường hợp thế chấp cũng có thể xử lý tương tự, tức là khi bên vay không trả được nợ, quyền sử dụng đất sẽ được bán cho một cá nhân, tổ chức là người Việt Nam và ngân hàng nước ngoài được hưởng phần tiền này.

Đối với lo ngại về các khoản vay tự trả của doanh nghiệp ảnh hưởng đến an ninh tài chính quốc gia, hiện nay đã có các quy định pháp luật trong lĩnh vực tiền tệ giải quyết vấn đề này. Ngân hàng Nhà nước đã có Thông tư số 12/2022/TT-NHNN quy định về các khoản tự vay, tự trả (không được Chính phủ bảo lãnh) của doanh nghiệp nhằm bảo đảm an toàn. Như vậy, nếu các quy định này được xây dựng và thực thi nghiêm túc thì cũng không cần thiết phải có thêm một biện pháp hành chính can thiệp vào quyền tự do thoả thuận của các bên.

➤ *Quy định về quyền khai thác tài nguyên nước thiếu rõ ràng - giảm khả năng tận dụng nguồn lực của doanh nghiệp*

Khoản 4 Điều 43 Luật Tài nguyên nước 2012 quy định: *"Tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên nước thuộc trường hợp phải nộp tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước theo quy định tại khoản 1 Điều 65 của Luật này còn được chuyển nhượng quyền khai thác tài nguyên nước theo quy định của Chính phủ."* Dự thảo Luật Tài nguyên nước đang được Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì soạn thảo vẫn duy trì quy định này. Như vậy, các cá nhân, tổ chức khác được khai thác tài nguyên nước hợp pháp mà thuộc diện miễn nộp tiền cấp quyền thì cũng không được chuyển nhượng quyền

này. Thêm vào đó, ngoài quyền chuyển nhượng không rõ cá nhân, tổ chức được quyền khai thác tài nguyên nước hợp pháp có các quyền khác như cho thuê, thế chấp tài sản này hay không.

Sự thiếu rõ ràng về quy định pháp lý làm giảm khả năng phân bổ và tận dụng nguồn lực để sản xuất, kinh doanh. Do đó, cần xây dựng quy định theo hướng bảo đảm tối đa quyền tài sản của người có quyền khai thác sử dụng tài nguyên nước, gồm (1) xác định mọi tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng tài nguyên nước hợp pháp đều được ghi nhận quyền, bất kể có nộp tiền hay không nộp tiền cấp quyền, bất kể thuộc diện được cấp phép hay diện được miễn là thủ tục cấp phép; (2) quyền khai thác sử dụng tài nguyên nước của các nhân, tổ chức là quyền tài sản theo pháp luật dân sự, theo đó bao gồm đầy đủ các quyền như chiếm hữu, sử dụng, định đoạt, chuyển nhượng, sử dụng làm tài sản bảo đảm và các quyền tài sản khác.

➤ *Quyền tài sản đối với quyền khai thác khoáng sản của doanh nghiệp chưa thực sự được đảm bảo*

Nhiều doanh nghiệp phản ánh tình trạng quyền tài sản đối với quyền khai thác khoáng sản không được pháp luật Việt Nam bảo đảm đầy đủ, mặc dù họ đã phải nộp một số tiền cấp quyền khai thác rất lớn. Trên thực tế, các doanh nghiệp thường sử dụng quyền khai thác khoáng sản đã được cấp làm tài sản bảo đảm để huy động vốn đầu tư xây dựng công trình mỏ. Đây cũng là thông lệ quốc tế về thực tiễn kinh doanh trong ngành khoáng sản tại nhiều quốc gia khác trên thế giới. Theo ước tính, tổng giá trị các khoản vay từ hệ thống ngân hàng của Việt Nam được bảo đảm bằng quyền khai thác khoáng sản lên đến hàng trăm nghìn tỷ đồng.

Tuy nhiên, thời gian qua, tại Việt Nam, theo phản ánh khi doanh nghiệp muốn thế chấp quyền khai thác khoáng sản để vay vốn đầu tư mỏ thì bị một số cơ quan nhà nước gây khó khăn. Lý do được đưa ra là Luật Khoáng sản 2010 không đề cập đến việc thế chấp quyền khai thác khoáng sản. Luật Khoáng sản có quy định cho phép chủ giấy phép thăm dò và khai thác khoáng sản được chuyển nhượng quyền thăm dò, quyền khai thác khoáng sản. Tuy nhiên, Luật này lại không có quy định về việc thế chấp quyền thăm dò, thế chấp quyền khai thác khoáng sản.

Việc tuyên bố rõ ràng và bảo vệ quyền tài sản đối với quyền khai thác khoáng sản của doanh nghiệp (nhất là việc thế chấp để vay vốn trong giai đoạn ngay sau cấp phép) sẽ giúp các doanh nghiệp yên tâm đầu tư và có thêm nguồn lực để xây dựng công trình mỏ an toàn, hiện đại, giúp giảm tai nạn lao động, ô nhiễm môi trường và nâng cao khả năng khai thác triệt để nguồn lợi khoáng sản.

1.3 Quy chuẩn kỹ thuật - Còn nhiều bất cập

Quy chuẩn kỹ thuật là các mức giới hạn đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý dùng làm chuẩn để phân loại, đánh giá sản phẩm hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế - xã hội[5]. Chất lượng sản phẩm, hàng hóa được quản lý trên cơ sở tiêu chuẩn công bố áp dụng, quy chuẩn kỹ thuật tương ứng. Sản phẩm hàng hóa không có khả năng gây mất avn toàn (nhóm 1) chỉ cần áp dụng tiêu chuẩn do người sản xuất công bố; sản phẩm, hàng hóa có khả năng gây mất an toàn (nhóm 2) phải áp dụng quy chuẩn kỹ thuật tương ứng do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền ban hành và tiêu chuẩn do người sản xuất công bố áp dụng[6].

Doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh sản phẩm, hàng hóa nhóm 2 phải chịu sự ràng buộc của các quy định quản lý chặt chẽ hơn (phải công bố sản phẩm, hàng hóa hợp quy). Điều này là cần thiết, nhằm kiểm soát những rủi ro của loại hàng hóa, sản phẩm tác động đến các lợi ích công cộng (tính mạng, sức khỏe của người tiêu dùng). Vì vậy, việc xác định chính xác loại sản phẩm, hàng hóa nào thuộc Nhóm 2 và phải đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật là rất quan trọng. Nếu đưa loại hàng hóa Nhóm 1 vào Nhóm 2 sẽ khiến cho doanh nghiệp gia tăng chi phí kinh doanh một cách bất hợp lý.

Doanh nghiệp sẽ mất thêm nhiều chi phí, từ việc thay đổi quy trình sản xuất, chất lượng sản phẩm, hay tốn chi phí và thời gian để chứng nhận hợp quy sản phẩm. Người tiêu dùng thiếu các lựa chọn có giá cả phải chăng hơn. Tính cạnh tranh của thị trường cũng có thể bị ảnh hưởng nếu chi phí tuân thủ quá cao và chỉ một số doanh nghiệp lớn có thể đáp ứng được.

[5] *Khoản 1 Điều 3 Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật năm 2006*

[6] *Điều 5 Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa năm 2007*

Liệu có cần thiết ban hành?

Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT[7] (sửa đổi bởi Thông tư số 23/2022/TT-BTTTT[8]) quy định một số tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật *bắt buộc* áp dụng với trung tâm dữ liệu. Cơ quan soạn thảo đưa ra lý do cần ban hành là "giúp cơ quan quản lý nắm bắt kịp thời thông tin và tăng cường thực thi quản lý và qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý". Một số doanh nghiệp cho rằng lý do này không thực sự rõ ràng. Thừa nhận rằng các trung tâm dữ liệu cần đáp ứng một số yêu cầu nhất định, gồm an ninh mạng, bảo vệ dữ liệu cá nhân và an toàn thông tin[9], tuy nhiên, thực tế, các yêu cầu này đã và sẽ được quy định trong các văn bản khác (và không cần thiết phải lặp lại trong Thông tư này). Do vậy, không rõ việc áp dụng các tiêu chuẩn, quy chuẩn trên sẽ giúp gì cho quá trình quản lý của cơ quan nhà nước, đảm bảo được lợi ích công cộng nào.

Một trường hợp khác, năm 2022, Bộ Giao thông vận tải soạn thảo Dự thảo Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về bến xe hàng, trong đó đặt ra các quy định bắt buộc về tiêu chuẩn, điều kiện của các bến xe hàng trước khi đi vào hoạt động. Lý do mà cơ quan soạn thảo đưa ra cũng là "giúp tăng cường năng lực quản lý nhà nước trong công tác quản lý hoạt động vận tải hàng hóa". Các bến xe hàng chủ yếu phục vụ các doanh nghiệp, thương nhân, điều khác biệt so với các bến xe khách phục vụ người dân với số lượng lớn. Do vậy, việc quy định quy chuẩn kỹ thuật cho các bến xe khách là cần thiết, trong khi đó cần xác định lại tính hợp lý của việc áp dụng quy chuẩn kỹ thuật cho bến xe hàng - khi chưa nhìn thấy nguy cơ tiềm ẩn rủi ro, mất an toàn, tác động đến lợi ích công cộng rõ ràng như bến xe khách. Quan hệ diễn ra trong bến xe hàng là quan hệ kinh tế giữa chủ bến xe và thương nhân - mối quan hệ ngang hàng và điều tiết theo yêu cầu của thị trường. Các thương nhân sẽ tự lựa chọn bến xe phù hợp với nhu cầu của mình, và các bến xe hàng cũng cần thực hiện các biện pháp nâng cao chất lượng nếu muốn thu hút khách hàng. Hơn nữa, phần lớn nội dung Dự thảo dẫn chiếu các quy định pháp luật hiện hành mà vốn dĩ bến xe hàng đã phải đáp ứng nên việc ban hành thêm quy chuẩn như Dự thảo là không cần thiết.

---

[7] *Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT ngày 15/3/2013 của Bộ Thông tin và Truyền thông: Quy định áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với trung tâm dữ liệu*

[8] *Thông tư số 23/2022/TT-BTTTT ngày 01/02/2023 của Bộ Thông tin và Truyền thông: Sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT ngày 22 tháng 01 năm 2013 của Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông quy định áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với trung tâm dữ liệu*

[9] *Kinh nghiệm các quốc gia khác cũng chỉ đưa ra các yêu cầu bắt buộc này, như yêu cầu bắt buộc các trung tâm dữ liệu phải bảo vệ dữ liệu cá nhân (Châu Âu, Nhật Bản, Singapore); tuân thủ quy định về an toàn và riêng tư đối với thông tin về sức khoẻ, ngân hàng, thể chế tài chính, thông tin của trẻ em, thông tin của cơ quan nhà nước (Mỹ).*

Nội dung quy chuẩn còn chưa hợp lý

Năm 2022, Bộ Y tế chủ trì soạn thảo Dự thảo Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với giới hạn các chất ô nhiễm trong thực phẩm bảo vệ sức khoẻ trong đó có nhiều quy định chưa thực sự phù hợp (phiên bản tháng 8/2022[10]).

Theo bản Thuyết minh, căn cứ xây dựng Dự thảo dựa vào Phụ lục III của Hướng dẫn của ASEAN về giới hạn các chất ô nhiễm đối với thực phẩm bảo vệ sức khoẻ là không đủ thuyết phục. Hướng dẫn này hiện đang dưới dạng dự thảo và chỉ có thể được coi là tài liệu tham khảo chính thức khi Thoả thuận ASEAN về khung pháp lý cho thực phẩm bảo vệ sức khoẻ được thông qua[11]. Trong khi không thể định trước thời gian để "Nhóm công tác các thuốc dân gian và sản phẩm bảo vệ sức khoẻ của ASEAN" hoàn thiện Hướng dẫn, việc sử dụng văn bản dưới dạng dự thảo này làm căn cứ sẽ đem lại rủi ro chính sách cho cả cơ quan quản lý và doanh nghiệp Việt Nam.

Theo ý kiến của một số doanh nghiệp, việc áp dụng gần như hoàn toàn nội dung của Hướng dẫn ASEAN là đặt ra các tiêu chuẩn quá cao (ở một số chỉ tiêu là cao hơn cả mức giới hạn của Mỹ, EU) sẽ gây rất nhiều bất lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, đặc biệt là hoạt động nhập khẩu.

HỘP 1

Giới hạn các chất ô nhiễm đối với thực phẩm bảo vệ sức khỏe tại Châu Âu

Quy định của Cộng đồng Châu Âu số 2021/1323 ngày 10/8/2021 sửa đổi quy định số 1881/2006 của Uỷ ban Châu Âu liên quan đến giới hạn tối đa của Cadmium (Cd) trong các sản phẩm thực phẩm* quy định: đối với thực phẩm bảo vệ sức khoẻ (supplements) giới hạn tối đa là (mg/kg sản phẩm tươi "wet weight") 3,0 mg/kg sản phẩm bảo vệ sức khoẻ chứa toàn bộ hoặc chủ yếu rong biển khô, sản phẩm chiết xuất từ rong biển hoặc động vật thân mềm hai mảnh và 1,0 mg/kg đối với tất cả các sản phẩm bảo vệ sức khoẻ khác.

[10] *Toàn văn Dự thảo Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia đối với giới hạn các chất ô nhiễm trong thực phẩm bảo vệ sức khoẻ vui lòng truy cập tại link: https://vibonline.com.vn/du_thao/du-thao-quy-chuan-ky-thuat-quoc-gia-doi-voi-gioi-han-cac-chat-o-nhiem-trong-thuc-pham-bao-ve-suc-khoe*

[11] *Lời chú, trang 01 Hướng dẫn của ASEAN về giới hạn các chất ô nhiễm đối với thực phẩm bảo vệ sức khoẻ. Link: https://asean.org/wp-content/uploads/2017/09/ASEAN-Guidelines-on-Limts-of-contaminants-HS-V2.0-with-disclaimer.pdf*

* *https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1323/oj*

Giới hạn các chất ô nhiễm đối với thực phẩm bảo vệ sức khỏe tại Châu Âu (tiếp)

Trong khi đó, mức tối đa quy định tại Dự thảo cho phép Cd trong cho tất cả các sản phẩm (không phân biệt có nguồn gốc từ tảo biển và động vật thân mềm, vốn chứa nhiều Cd tự nhiên) lại rất thấp, ở mức 0,3 mg Cd trong một kg sản phẩm. Với giới hạn này, sẽ có rất nhiều sản phẩm của Việt Nam bị giảm sức cạnh tranh trên thị trường do phải đáp ứng yêu cầu quá khắt khe từ cơ quan quản lý.

Nhiều ý kiến của doanh nghiệp cho rằng, việc phân loại thực phẩm bảo vệ sức khoẻ căn cứ vào phương pháp chế biến và phương pháp sử dụng thành phẩm thành sáu loại để đưa ra các mức giới hạn vi sinh vật khác nhau như Dự thảo hiện tại là chưa đủ rõ ràng, trùng lặp và chắc chắn sẽ gây nhiều khó khăn cho việc áp dụng trên thực tế.

HỘP 2

Cách phân loại thực phẩm bảo vệ sức khỏe gây rối cho doanh nghiệp

Một số cách phân loại theo quy định tại Dự thảo chưa thực sự đủ rõ ràng, cụ thể:

- Có sản phẩm không biết được xếp vào loại nào vì miêu tả cách chế biến và sử dụng không khớp với bất kỳ loại sản phẩm nào trong Dự thảo, ví dụ như sản phẩm chỉ gồm thành phần thực vật, được tán thành bột và sử dụng bằng cách thêm mật ong hoặc nước ấm;
- Có sản phẩm thuộc vào từ hai nhóm trở lên lại không rõ sẽ được ưu tiên áp dụng mức giới hạn nào. Cụ thể, các sản phẩm sử dụng nhiều phương pháp chế biến, ví dụ như dược liệu được ngâm nước nóng hoặc cồn 70 độ để diệt bớt vi sinh vật, sau đó đem sấy khô và tán thì bước xử lý bằng cồn hoặc nước nóng thuộc Nhóm 3 nhưng bước xử lý sấy cũng giúp giảm vi sinh vật lại thuộc Nhóm 2;
- Chồng lấn với QCVN khác, ví dụ sản phẩm có thành phần nguồn gốc thực vật và/hoặc động vật và rượu 20-40 độ cồn thì thuộc Nhóm 4 của Dự thảo nhưng lại có thể phải tuân chủ giới hạn kim loại nặng và chỉ tiêu vi sinh vật của QCVN 6-3:2010/BYT về đồ uống có cồn.

Bản Thuyết minh Dự thảo cũng không đưa ra được lý do, căn cứ phân loại các nhóm thực phẩm, liệu có nghiên cứu thực tiễn đặc điểm các loại thực phẩm bảo vệ sức khoẻ được sản xuất, nhập khẩu tại Việt Nam hay không. Trong khi đó Việt Nam có nguồn nguyên liệu từ thảo dược phong phú[12] với những bài thuốc lâu đời đang ngày càng được phát triển phổ biến thành các dạng thực phẩm bảo vệ sức khoẻ có đặc điểm rất riêng so với các quốc gia khác.

Nguy cơ gia tăng chi phí cho doanh nghiệp

Thị trường dịch vụ dữ liệu của nước ta đang có sự phân hóa. Một số doanh nghiệp đã tự mình hoàn thiện, đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế, qua đó có chất lượng dịch vụ tốt hơn và bán được giá dịch vụ cao hơn. Cụ thể, các doanh nghiệp tự nguyện lựa chọn áp dụng các tiêu chuẩn phổ biến về thiết kế và hạ tầng trung tâm dữ liệu (ANSI/TIA-942-A, Uptime) về vận hành và bảo trì trung tâm dữ liệu (ISO 27001, ISO 27017, ISO 27018; PCI DSS; SOC 1, 2, và 3, ISO 140001, ISO 50001, LEED...) để đáp ứng nhu cầu từ khách hàng. Một số doanh nghiệp khác chấp nhận chất lượng dịch vụ vừa phải, nhưng tập trung cạnh tranh về giá, phù hợp với khả năng chi trả của nhiều khách hàng hơn.

Về phía khách hàng, một số khách hàng lựa chọn các trung tâm dữ liệu đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế để lưu trữ dữ liệu quan trọng. Nhưng cũng không ít khách hàng khác lựa chọn các trung tâm dữ liệu có chi phí thấp dành cho dữ liệu không quan trọng. Các doanh nghiệp có chi phí tuân thủ pháp luật thấp và được tự do trong việc đáp ứng nhu cầu đa dạng của thị trường.

Việc bắt buộc áp dụng các tiêu chuẩn, quy chuẩn theo quy định tại Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT (sửa đổi bởi Thông tư số 23/2022/TT-BTTTT), tạo ra sự lo ngại của một số doanh nghiệp, sẽ làm tăng chi phí tuân thủ của các doanh nghiệp, từ đó tăng giá dịch vụ, giảm cơ hội lựa chọn của khách hàng và giảm sự đa dạng của thị trường.

Ngoài ra, quy định cũng có thể tạo ra nguy cơ bảo hộ ngược, gây thiệt hại cho các doanh nghiệp trong nước. Lý do là vì các quy định này chỉ có thể áp dụng được với các nhà cung cấp dịch vụ trung tâm dữ liệu đặt tại Việt Nam mà khó có thể yêu cầu các nhà cung cấp dịch vụ xuyên biên giới phải tuân thủ. Như vậy, các nhà cung cấp dịch vụ xuyên biên giới từ nước ngoài sẽ giảm được chi phí tuân thủ pháp luật và có lợi thế so với doanh nghiệp trong nước.

---

[12] *Báo cáo phân tích xu hướng công nghệ, chuyên đề: sản xuất thuốc và thực phẩm chức năng từ dược liệu, Sở Khoa học và Công nghệ Tp.HCM, 2011: "Các công trình nghiên cứu hệ thống của Viện Dược liệu Việt Nam từ 1961-2005 cho thấy Việt Nam có hơn 10.000 loài thực vật, trong đó có 3.948 loài thuộc 308 họ cây và nấm được sử dụng trong y học cổ truyền và y học dân tộc. Công dụng của các cây thuốc rất rộng, bao gồm hầu hết các triệu chứng và bệnh"*

1.4 Giải quyết vấn đề "nóng" – còn lúng túng

Cuối năm 2021, đầu năm 2022, sự việc đấu giá các lô đất ở Khu đô thị mới Thủ Thiêm và 04 doanh nghiệp trúng đấu giá lần lượt "bỏ cọc" đã gây chú ý lớn từ dư luận. Nhiều vấn đề được đặt ra liên quan đến hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất và yêu cầu rà soát và sửa đổi về cơ chế quản lý để kiểm soát tình trạng giá được "thổi lên quá cao", ảnh hưởng đến thị trường bất động sản, hoạt động triển khai dự án sau này và năng lực thực sự của các nhà đầu tư tham gia hoạt động đấu giá.

Một trong những động thái từ cơ quan quản lý nhà nước để giải quyết cho tình trạng trên là tiến hành sửa đổi điều kiện tham gia hoạt động đấu giá quyền sử dụng đất. Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai (phiên bản tháng 5/2022) đã bổ sung các điều kiện có tính ngặt nghèo hơn đối với các tổ chức tham gia đấu giá quyền sử dụng đất như: khoản tiền đặt trước tối thiểu là 20% giá khởi điểm của tài sản đấu giá; ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư; yêu cầu kinh nghiệm trong việc thực hiện các dự án đầu tư có sử dụng đất. Đồng thời bổ sung chế tài khi người tham gia đấu giá tự ý bỏ khoản tiền đặt trước: bồi thường cho Nhà nước thêm một khoản tiền bằng giá trị tiền đặt trước; tự ý hủy kết quả trúng đấu giá thì "ngoài tiền đặt trước, người tham gia đấu giá phải nộp khoản tiền tương đương 50% giá trị quyền sử dụng đất trúng đấu giá và các chi phí đấu giá vào tài khoản thanh toán riêng của tổ chức đấu giá".

Các quy định trên đều có vấn đề về sự xung đột với pháp luật về đấu giá, đầu tư, dân sự. Quan trọng hơn, việc đặt ra điều kiện tham gia đấu giá quá cao sẽ khiến rất ít nhà đầu tư có thể đáp ứng điều kiện và sẽ ảnh hưởng tới tính cạnh tranh của phương thức lựa chọn nhà đầu tư này. Doanh nghiệp đã phản đối khá nhiều tại thời điểm Dự thảo đưa ra lấy ý kiến. Phiên bản Dự thảo thẩm định (tháng 7/2022) đã bãi bỏ các quy định trên nhưng lại thay thế các điều kiện mới có khá nhiều ràng buộc như người tham gia đấu giá "không được liên doanh, liên kết tham gia đấu giá", "phải nộp tiền đặt trước bằng 20% tổng giá trị thửa đất, khu đất tính theo giá khởi điểm". Những điều khoản này là rào cản không hề nhỏ cho nhà đầu tư tham gia vào hoạt động đấu giá.

Năm 2022, hoạt động phát hành trái phiếu của doanh nghiệp cũng là vấn đề "nóng", tác động rất lớn tới thị trường và quyền lợi của nhà đầu tư. Nhà nước đã có nhiều biện pháp quyết liệt để chấn chỉnh lại thị trường trái phiếu, trong đó về mặt chính sách, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 65/2022/NĐ-CP sửa đổi quy định về phát hành trái phiếu riêng lẻ. Nghị định số 65/2022/NĐ-CP đã sửa đổi các quy định

liên quan đến mục đích phát hành trái phiếu, nguyên tắc phát hành trái phiếu, cách thức xác định nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp, thời hạn công bố thông tin... So với trước đây, các quy định tại Nghị định số 65/2022/NĐ-CP đã quy định chặt chẽ hơn, minh bạch hơn về việc phát hành trái phiếu.

Tuy nhiên, sau sự chấn chỉnh của các cơ quan quản lý đối với hoạt động phát hành trái phiếu doanh nghiệp, kênh huy động vốn này của doanh nghiệp gặp rất nhiều khó khăn. Điều này càng làm gia tăng sự khó khăn của doanh nghiệp trong việc tìm vốn, nhất là trong bối cảnh những tháng cuối năm 2022, các kênh huy động vốn đều đang bị ách tắc[13].

Giữa tháng 12/2022, Bộ Tài chính tiếp tục kiến nghị sửa đổi Nghị định số 65/2022/NĐ - CP vừa mới phát sinh hiệu lực khoảng 3 tháng, trong đó đề nghị: i) hoãn thời gian thực hiện 01 năm đối với yêu cầu xếp hạng tín nhiệm bắt buộc đối với doanh nghiệp có tổng giá trị trái phiếu huy động trong 12 tháng lớn hơn 500 tỉ đồng và lớn hơn 50% vốn chủ sở hữu hoặc tổng dư nợ trái phiếu lớn hơn 100% vốn chủ sở hữu và quy định về xác định nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp; ii) cho phép doanh nghiệp được thay đổi kỳ hạn, hoán đổi trái phiếu đã phát hành trái phiếu tối đa không quá 02 năm so với kỳ hạn tại phương án phát hành trái phiếu đã công bố cho nhà đầu tư; iii) cho phép doanh nghiệp phát hành và nhà đầu tư nắm giữ trái phiếu thỏa thuận về việc chuyển đổi khoản thanh toán gốc, lãi trái phiếu đến hạn thanh khoản vay hoặc tài sản khác[14].

Mục tiêu của các quy định sửa đổi quan trọng trên là giải quyết tình trạng khó khăn về thanh khoản của thị trường[15], việc giãn thời gian thực hiện một số quy định sẽ giúp thị trường có thêm thời gian điều chỉnh và có thể duy trì nhu cầu đầu tư trái phiếu của nhà đầu tư chứng khoán chuyên nghiệp là cá nhân, giảm chi phí phát hành và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp phát hành trái phiếu.

Có thể thấy rằng, khi gặp sự việc tiêu cực tác động đến thị trường, phản ứng đầu tiên của các cơ quan quản lý là "siết chặt" đối với các chủ thể kinh doanh, hoạt động kinh doanh trong khi chưa đánh giá tác động một cách kĩ càng đối với biện pháp này đối với thị trường. Hậu quả của các chính sách này đôi khi còn làm gia tăng thêm sự khó khăn của môi trường kinh doanh, khiến cho chính sách thiếu ổn định, thiếu tính dự báo trong khi mục tiêu quản lý đôi khi lại không đạt được.

---

[13] *https://reatimes.vn/cac-kenh-huy-dong-von-cua-doanh-nghiep-20201224000016105.html*

[14] *Ngày 05/3/2023 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 08/2023/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung và ngưng hiệu lực thi hành một số một số điều tại các Nghị định quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế*

[15] *https://xaydungchinhsach.chinhphu.vn/bo-tai-chinh-de-xuat-quy-dinh-moi-go-kho-cho-trai-phieu-doanh-nghiep-119221213154830893.htm*

1.5 Công khai thông tin, cơ sở dữ liệu mở - vẫn còn khá mập mờ

Việc công khai thông tin, xây dựng cơ sở dữ liệu mở có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong bối cảnh chuyển đổi số hiện nay. Các thông tin được Nhà nước công khai không chỉ có ý nghĩa rất lớn trong việc bảo đảm tính công khai, minh bạch hoạt động của chính quyền mà còn giúp doanh nghiệp có thêm thông tin để ra các quyết định kinh doanh, mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn.

Mặc dù vậy, trong quá trình thảo luận chính sách, không ít trường hợp cơ quan nhà nước ngần ngại công bố các cơ sở dữ liệu. Việc công khai này không chỉ khiến các cơ quan thêm việc mà còn tạo tâm lý Nhà nước bỏ công sức thu thập dữ liệu mà doanh nghiệp hoặc các đơn vị tư vấn thị trường lại được sử dụng miễn phí để mang lại lợi nhuận. Tuy nhiên, cần nhận thức rõ rằng đây là một dịch vụ công mà Nhà nước thực hiện vì sự phát triển của xã hội.

Trên thế giới, nhiều Chính phủ thể hiện sự cam kết mạnh mẽ về việc cung cấp dữ liệu mở đến với công chúng nhằm tạo điều kiện cho xã hội phát triển. Thậm chí, có Chính phủ còn tổ chức các cuộc thi Hackathon về dữ liệu mở, trao giải cho các sáng kiến sử dụng dữ liệu mở mà chính quyền cung cấp để tạo nên các giá trị cho xã hội.

Dữ liệu mở - Mở nhưng chưa "mở"

Mở ở đâu? Khoản 2 Điều 17 Nghị định số 47/2020/NĐ-CP[16] giao cho các bộ, ngành, tỉnh tự ban hành danh mục dữ liệu mở trong phạm vi quản lý của mình. Quy định như vậy không tạo ra động lực "mở" dữ liệu từ phía cơ quan nhà nước, và do đó các dữ liệu cần mở lại tiếp tục vẫn "đóng". Theo thống kê của Bộ Thông tin và Truyền Thông, ngoại trừ Đại học Quốc gia Hà Nội là đơn vị cung cấp đến 95,6% dữ liệu, các đơn vị khác chỉ cung cấp trên dưới 1%, thậm chí có đơn vị chưa mở dữ liệu nào. Việc chậm cấp phép dữ liệu mở sẽ không thúc đẩy việc khai thác giá trị kinh tế to lớn từ nguồn dữ liệu này.

Thực tế, một nguồn dữ liệu phù hợp, sẵn có có thể cân nhắc là các thông tin được công khai tiếp cận. Cụ thể, Luật Tiếp cận thông tin 2016 đã quy định công dân được quyền tiếp cận các thông tin này dưới hình thức đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chép và chụp thông tin. Một trong các hình thức công khai thông tin là hình thức điện tử,

16 *Nghị định số 47/2020/NĐ-CP ngày 09/4/2020 của Chính phủ về quản lý, kết nối và chia sẻ dữ liệu số của cơ quan nhà nước*

trên Cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước. Nguồn dữ liệu này tương đối dồi dào và tương đối dễ dàng để trở thành dữ liệu mở.

Hiện, Bộ Thông tin và Truyền thông đang soạn thảo Dự thảo Luật Giao dịch điện tử và quy định vấn đề dữ liệu mở trong đó. Tuy nhiên, Dự thảo vẫn đang bỏ ngỏ vấn đề này.

Mở như thế nào? Dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục dữ liệu mở của cơ quan nhà nước ưu tiên công khai cũng đã tiếp cận theo hướng khai thác các nguồn thông tin đã công khai như vừa nói ở trên. Tuy nhiên, cách tiếp cận này cũng chỉ là bước mở đầu theo nguyên tắc sử dụng các dữ liệu mặc định mở theo quy định pháp luật (open by default), và chấp nhận bất kỳ hình thức chia sẻ nào, kể cả các định dạng thô (raw data now). Cách tiếp cận này có ưu điểm là tính khả thi của việc thực hiện cao do các dữ liệu này đã sẵn có (cơ quan nhà nước đã thu thập theo yêu cầu quản lý của mình), được quy định là thông tin được phép tiếp cận, và không yêu cầu về hình thức chia sẻ. Tuy nhiên, về lâu dài, cách tiếp cận có nhược điểm vì chú ý nhiều đến số lượng, mà có thể thiếu hiệu quả về mặt kinh tế do chưa chú trọng mở các dữ liệu có giá trị cao, hoặc chưa mở các bộ dữ liệu có thể kết hợp với nhau. Một số trường hợp sẽ được phân tích dưới đây.

Mở quyền sử dụng hay không? Trước hết, phải khẳng định rằng dữ liệu là một loại tài sản, và do đó, khi Nhà nước mở dữ liệu, thực chất Nhà nước đang trao cho người sử dụng các quyền sử dụng tài sản. Nhà nước có thể thực hiện quyền này thông qua quy định tại văn bản pháp luật hoặc thông qua Giấy phép mở. Giấy phép mở thực chất là một hành vi pháp lý đơn phương của chủ sở hữu tài sản (Nhà nước, thông qua cơ quan nhà nước được trao quyền quản lý, sử dụng) cho các chủ thể khác theo quy định của Bộ luật Dân sự.

Việt Nam đang sử dụng cách đầu tiên, khi quy định cụ thể trong Nghị định số 47/2020/NĐ-CP. Cách quy định này có ưu điểm là dễ hiểu và dễ áp dụng cho cả cơ quan nhà nước và người sử dụng. Tuy nhiên, quy định như vậy tương đối đơn giản và chưa bao quát hết quyền mà người sử dụng có thể được khai thác, từ đó có thể gây ra rủi ro pháp lý về sau. Chẳng hạn, khoản 3 Điều 18 Nghị định số 47/2020/NĐ-CP quy định dữ liệu mở phải là dữ liệu nguyên trạng như được công bố. Quy định này không hề đề cập đến quyền sửa đổi và/hoặc tùy biến thích nghi các tập hợp dữ liệu. Các doanh nghiệp, các công ty khởi nghiệp khó có thể tận dụng dữ liệu mở do các dữ liệu nguyên trạng thường không phù hợp với các ứng dụng, dịch vụ của họ. Dự thảo Luật Giao dịch điện tử cũng đang tiếp cận theo hướng này và có thể tiếp tục gây khó cho người dân, doanh nghiệp.

Do đó, pháp luật về dữ liệu mở nên cân nhắc ban hành quy định về Giấy phép mở, trong đó có đầy đủ nội dung về quyền và nghĩa vụ của người sử dụng (tương tự như điều khoản sử dụng). Cơ quan nhà nước nào thực hiện mở dữ liệu sẽ sử dụng Giấy phép mở đó (mà không phải soạn thảo lại).

Cần có quy định về dữ liệu mở của dữ liệu đấu thầu

Hoạt động đấu thầu có đảm bảo cạnh tranh, hiệu quả phụ thuộc rất lớn vào nguồn thông tin đấu thầu. Tuy nhiên, hiện nay, các thông tin, dữ liệu đấu thầu chỉ có thể tiếp cận ở dạng nguyên bản (dữ liệu thô) và việc tiếp cận, lưu trữ tương đối khó khăn vì yếu tố tương thích phần mềm. Việc này gây khó khăn cho các bên có nhu cầu tham gia thầu và sử dụng đấu thầu trong hoạt động mua sắm của mình.

Nhận thấy nhu cầu thị trường, Công ty cổ phần phát triển nguồn mở Việt Nam (VINADES) cung cấp phần mềm Dauthau.info - phần mềm có chức năng tổng hợp thông tin thầu. Phần mềm này cung cấp các dịch vụ giá trị gia tăng cho nhà thầu như cung cấp chế độ tìm kiếm nâng cao và gửi thông tin gói thầu theo yêu cầu của nhà thầu cho nhà thầu; phân tích quan hệ giữa các bên mời thầu với các nhà thầu... từ các thông tin về đấu thầu được đăng tải công khai trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia. Dịch vụ mà doanh nghiệp đang cung cấp được đánh giá là cung cấp tiện ích cho nhiều bên: giúp các doanh nghiệp khác nắm bắt được cơ hội kinh doanh và dễ dàng xây dựng chiến thuật thầu dựa trên các dữ liệu được phân tích; giúp tăng cơ hội cạnh tranh và hiệu quả của hoạt động đấu thầu, từ đó tiết kiệm chi phí mua sắm công.

Tuy nhiên, mặc dù các thông tin mà doanh nghiệp sử dụng là thông tin công khai bắt buộc, nhưng doanh nghiệp lại không thể khai thác nó để cung cấp dịch vụ gia tăng, do chưa được coi là dữ liệu mở. Vì lý do đó, cơ quan quản lý đã có văn bản cho rằng việc doanh nghiệp sử dụng dữ liệu về đấu thầu do các bên mời thầu, nhà thầu, nhà đầu tư đăng tải trên Mạng đấu thầu quốc gia khi chưa được cho phép của cơ quan quản lý là chưa phù hợp với các quy định pháp luật[17].

Do vậy, pháp luật về đấu thầu nên bổ sung quy định coi dữ liệu đấu thầu là dữ liệu mở, và cung cấp các định dạng dữ liệu mở, có thể đọc bằng máy, chẳng hạn CSV, ODS, JSON, XML.

[17] *https://baodauthau.vn/bo-kh-dt-de-nghi-ctcp-phat-trien-nguon-mo-vn-cham-dut quet-du-lieu-cua-he-thong-mang-dau-thau-quoc-gia-post105728.html - truy cập ngày31/12/2022*

Cần xây dựng và công khai cơ sở dữ liệu về thanh tra

Một trong những lý do khiến cho việc thanh tra hiện nay còn chồng chéo, chưa thực sự minh bạch là vì chưa có cơ sở dữ liệu dùng chung công khai về hoạt động thanh tra. Việc triển khai một cơ sở dữ liệu thống nhất và một cổng thông tin điện tử về hoạt động thanh tra có thể giúp minh bạch hoá hoạt động này, giúp loại bỏ toàn bộ chồng chéo, trùng lặp giữa các cuộc thanh tra, đồng thời tạo điều kiện để xã hội giám sát hoạt động thanh tra, bảo vệ quyền lợi của cả đối tượng thanh tra và các bên khác có liên quan, ngăn chặn tình trạng lạm dụng thanh tra để nhũng nhiễu.

Luật Thanh tra vừa mới được ban hành tại Quốc hội vào cuối năm 2022 và vấn đề chống chồng chéo và công khai, minh bạch hoạt động thanh tra là một nội dung quan trọng được thảo luận. Tuy nhiên, Luật chưa có quy định về việc công khai thông tin về hoạt động thanh tra trên cùng một nền tảng cơ sở dữ liệu.

Cổng thông tin điện tử về hoạt động thanh tra nên do Thanh tra Chính phủ xây dựng và quản lý. Mỗi cơ quan nhà nước có quyền thanh tra sẽ được Thanh tra Chính phủ cấp tài khoản để chủ động đăng tải thông tin. Các cơ quan này sẽ phải đăng tải công khai Kế hoạch thanh tra định kỳ cũng như các Quyết định tra từng doanh nghiệp. Nếu cần thiết và được sự đồng ý của đối tượng thanh tra, cơ quan nhà nước cũng có thể đăng tải kết luận thanh tra.

Cần công khai thông tin về chất lượng giải quyết chi trả bảo hiểm

Hiện nay, trước khi giao kết hợp đồng bảo hiểm, khách hàng có thể so sánh dịch vụ cùng loại của các doanh nghiệp bảo hiểm khác nhau theo các tiêu chí về giá và quyền lợi trong hợp đồng. Tuy nhiên, khách hàng rất khó có thể đánh giá được chất lượng giải quyết hồ sơ để so sánh giữa các bên cung cấp với nhau, do các thông tin này hiện vẫn chưa được công bố. Vì thế, các doanh nghiệp không có nhiều động lực để cải thiện chất lượng giải quyết hồ sơ qua đó thu hút thêm khách hàng so với các đối thủ cạnh tranh.

Theo tài liệu báo cáo chiến lược phát triển thị trường bảo hiểm (năm 2022) của Bộ Tài chính, tăng trưởng về doanh thu bảo hiểm trong 10 năm qua ở mức hơn 400%, nhưng tăng trưởng số tiền chi trả bồi thường bảo hiểm và quyền lợi bảo hiểm chỉ tăng hơn 200% trong cùng giai đoạn trên. Tỷ lệ chi trả trên tổng doanh thu phí bảo hiểm năm 2011 là 43,69% và năm 2020 giảm xuống chỉ còn 26,22%. Hiện nay, dường như có tình trạng các doanh nghiệp bảo hiểm cạnh tranh với nhau chủ yếu bằng

giá dịch vụ và hoa hồng bán hàng, chứ chưa thực sự chú trọng cạnh tranh bằng việc nâng cao chất lượng dịch vụ - theo báo cáo của Bộ Tài chính.

Các chỉ tiêu về chất lượng giải quyết bồi thường, giải quyết quyền lợi bảo hiểm hiện đã được các doanh nghiệp thống kê và báo cáo cho cơ quan nhà nước theo quy định tại Thông tư số 195/2014/TT-BTC[18], gồm có (1) tỷ lệ trả tiền bảo hiểm; (2) tỷ lệ hồ sơ yêu cầu còn tồn đọng; (3) thời gian trung bình giải quyết hồ sơ; (4) tỷ lệ số tiền đã thanh toán trên số tiền chấp thuận chi trả; (5) tỷ lệ hồ sơ từ chối bồi thường trên hồ sơ đã giải quyết; (6) tỷ lệ chấp thuận chi trả trên tổng số yêu cầu. Các thông tin này hiện vẫn chưa được cung cấp cho khách hàng để họ có thêm cơ sở lựa chọn doanh nghiệp có chất lượng dịch vụ tốt hơn.

Do đó, pháp luật về kinh doanh bảo hiểm cần đưa ra quy định công khai các thông tin về chất lượng cho từng loại sản phẩm bảo hiểm của từng doanh nghiệp để thúc đẩy các doanh nghiệp cạnh tranh nâng cao chất lượng dịch vụ.

➤ *Cần công khai thông tin về giao thông*

Khi sửa đổi Nghị định về quản lý đường cao tốc, tại Tờ trình của Dự thảo, Bộ Giao thông vận tải cho rằng việc tập hợp, thống nhất thông tin về tình trạng giao thông trên các đường cao tốc về một đầu mối là rất cần thiết. Dự thảo bổ sung quy định về việc thu thập và chia sẻ thông tin giao thông về một đầu mối là Trung tâm quản lý điều hành giao thông quốc gia. Việc tập trung hoá dữ liệu là hết sức cần thiết, giúp tăng khả năng sử dụng thông tin cho việc ra quyết định, không chỉ đối với cơ quan nhà nước mà cả đối với người dân và doanh nghiệp. Hiện nay, Dự thảo mới chỉ quy định việc cung cấp thông tin cho cảnh sát giao thông, VOV giao thông và các phương tiện truyền thông. Nhằm tận dụng tốt hơn tài nguyên dữ liệu này, cần nghiên cứu phương án công bố thông tin giao thông trên dưới dạng dữ liệu mở, theo quy định tại Nghị định số 47/2020/NĐ-CP. Dữ liệu này có thể giúp ích rất lớn cho sự phát triển kinh tế xã hội, ví dụ như các doanh nghiệp có thể biết được lưu lượng xe để xác định nhu cầu thị trường lập kế hoạch sản xuất kinh doanh; hoặc lập kế hoạch vận tải tối ưu, tránh được các khung giờ thường ùn tắc giao thông...

18 *Thông tư số 195/2014/TT-BTC ngày 17/12/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn đánh giá, xếp loại doanh nghiệp bảo hiểm*

1.6 Quy định điều chỉnh nền tảng số - "Trăm hoa đua nở"

Nền kinh tế số của Việt Nam được dự báo có tốc độ tăng trưởng cao nhất trong khu vực, đạt 23 tỷ USD năm 2020 và có thể lên tới 200 tỷ USD năm 2030, theo Báo cáo E-conomy SEA của Google. Sự phát triển này cũng đồng thời thu hút sự quan tâm của các cơ quan soạn thảo chính sách trong thời gian qua, thông qua việc ban hành các quy định liên quan đến nền tảng số - chủ thể đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế số, ví dụ:

- Dự thảo Luật Giao dịch điện tử quy định trách nhiệm của hệ thống thông tin giao dịch điện tử (trong đó có nền tảng số)[19];
- Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng quy định trách nhiệm của nền tảng số trong việc bảo vệ người tiêu dùng[20];
- Luật Điện ảnh 2022 và Dự thảo các văn bản hướng dẫn: quy định trách nhiệm của các nền tảng số với hoạt động chiếu phim trên mạng;
- Luật Sở hữu trí tuệ (sửa đổi) 2022 và Dự thảo các văn bản hướng dẫn: quy định trách nhiệm thực thi các biện pháp bảo vệ quyền tác giả, quyền liên quan của các nền tảng số.

Việc đồng thời soạn thảo nhiều quy định về nền tảng số đã bộc lộ nhiều thách thức khi điều chỉnh vấn đề này.

19 *Dự thảo Luật Giao dịch điện tử, phiên bản tiếp thu, chỉnh lý ngày 20/02/2023*

20 *Dự thảo Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, phiên bản 6.7 tiếp thu, chỉnh lý ngày 21/02/2023*

Chồng chéo, thiếu nhất quán giữa các văn bản

Hiện nay, một số nền tảng số phổ biến đã có văn bản pháp luật điều chỉnh riêng như mạng xã hội được quy định tại Nghị định số 72/2013/NĐ-CP[21], sàn thương mại điện tử (sàn TMĐT) tại Nghị định số 52/2013/NĐ-CP[22], nền tảng thanh toán điện tử tại Nghị định số 101/2012/NĐ-CP[23]... và các quy định sửa đổi, bổ sung. Các văn bản này đã quy định chi tiết, cụ thể về nghĩa vụ của các nền tảng này từ cấp phép đến các nghĩa vụ với người dùng. Tuy nhiên, việc ban hành nhiều văn bản cũng có nhược điểm. Các văn bản pháp luật khác nhau sử dụng nhiều tên gọi khác nhau, vốn được đặt theo chức năng, như sàn TMĐT (có hoạt động kinh doanh), mạng xã hội (có hoạt động giao tiếp, giải trí), nền tảng game (giải trí)... Để đáp ứng xu hướng và nhu cầu của thị trường, các nền tảng thường bổ sung thêm nhiều chức năng phụ, dẫn đến các giới hạn phân định trở nên mờ nhạt và không rõ ràng. Ví dụ, trường hợp của sàn TMĐT và mạng xã hội, cơ quan quản lý và doanh nghiệp đã rất khó khăn phân định khi nào một mạng xã hội trở thành sàn TMĐT (khi có tính năng đăng quảng cáo hay chỉ khi có tính năng mua hàng?) và ngược lại sàn TMĐT có bị coi là mạng xã hội không (nếu cho phép người bán đăng bài, livestream)?

Dự thảo Luật Giao dịch điện tử và Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng dự kiến ban hành quy định điều chỉnh tổng thể dưới tên gọi chung "nền tảng số" (digital platform). Như vậy, có lẽ các tên gọi sàn TMĐT, mạng xã hội, nền tảng thanh toán... sẽ được thống nhất dưới một cái ô quy định "nền tảng số".

Tuy nhiên, việc thay đổi cách tiếp cận, đồng thời lại soạn thảo nhiều Dự thảo (dưới sự chủ trì của nhiều Bộ khác nhau) cùng điều chỉnh vấn đề là một việc cực kỳ thách thức. Nếu các vấn đề cần được điều chỉnh không được phân định giữa các cơ quan soạn thảo, rất có thể dẫn đến nguy cơ chồng chéo, trùng lặp, thiếu thống nhất giữa các văn bản đang soạn thảo với nhau, và cả với các quy định hiện hành.

Dự thảo Luật Giao dịch điện tử không quy định cụ thể, mà giao Chính phủ quy định chi tiết về việc phân loại, yêu cầu kỹ thuật và điều kiện bảo đảm hoạt động đối với các nền tảng số.

---

[21] *Nghị định số 72/2013/NĐ-CP ngày 15/7/2013 của Chính phủ về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng*

[22] *Nghị định số 52/2013/NĐ-CP ngày 16/5/2013 của Chính phủ về thương mại điện tử*

[23] *Nghị định số 101/2012/NĐ-CP ngày 22/11/2022 của Chính phủ về thanh toán không dùng tiền mặt*

HỘP 3

Các nội dung dự kiến điều chỉnh về nền tảng số trong Đề cương Nghị định quy định Hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử

Dự thảo Đề cương Nghị định quy định Hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử (kèm theo Hồ sơ trình Dự thảo Luật) dự kiến các nội dung quy định chi tiết về nền tảng số gồm:

(1) Yêu cầu với hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử (phần cứng, phần mềm, quản trị vận hành và bảo mật hệ thống);

(2) Nghĩa vụ của nền tảng số: nghĩa vụ thông báo hoạt động; cạnh tranh bình đẳng; nghĩa vụ công khai điều khoản sử dụng, chính sách bảo vệ quyền riêng tư; nghĩa vụ tiếp nhận báo cáo, gỡ bỏ thông tin; bảo vệ dữ liệu cá nhân;

(3) Nghĩa vụ của nền tảng số trung gian: thỏa thuận cung cấp dịch vụ mua bán, minh bạch thông tin, xử lý khiếu nại, xác minh bên cung cấp hàng hóa/dịch vụ, với hiển thị quảng cáo;

(4) Nghĩa vụ với các nền tảng lớn: đánh giá rủi ro, biện pháp giảm nhẹ;

(5) Nghĩa vụ với nền tảng số chi phối.

Nhìn vào Dự thảo Đề cương Nghị định quy định hệ thống thông tin phục vụ giao dịch điện tử, có thể thấy rằng văn bản này dự kiến rất nhiều nội dung về nền tảng số. Một điều mà nhiều doanh nghiệp quan tâm là liệu các quy định này có tương thích với các quy định hiện hành, khi mà các quy định chủ đạo như bảo vệ người dùng, kiểm duyệt, báo cáo đã đầy đủ và thực hiện ổn định trong nhiều năm qua? Các vấn đề này đang khiến cộng đồng doanh nghiệp quan ngại về nguy cơ quy định "chồng" quy định. Chẳng hạn, Dự thảo Đề cương Nghị định yêu cầu các điều kiện hoạt động với nền tảng số, trong khi các nền tảng này đã được cấp phép theo các quy định chuyên ngành hiện hành, sẽ tạo ra sự chồng chéo về thủ tục hành chính cho doanh nghiệp.

Hay Dự thảo Đề cương Nghị định dự tính quy định về nghĩa vụ của nền tảng số trung gian, chủ yếu liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng. Trong khi đó, Nghị định

số 52/2013/NĐ-CP (sửa đổi bởi Nghị định 85/2021/NĐ-CP[24]) đã dành nhiều quy định nhằm bảo vệ quyền lợi của người mua trên sàn thương mại điện tử, như quy chế hoạt động, thu thập thông tin người bán, giải quyết tranh chấp, báo cáo... Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng cũng đã dành riêng một phần để quy định về nghĩa vụ của nền tảng số trong việc bảo vệ người tiêu dùng và đã bao gồm các nội dung như Dự thảo Đề cương Nghị định.

Dữ liệu cá nhân cũng là một nội dung dễ tạo chồng chéo. Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng dành 6 điều, từ Điều 14 - 19 để quy định về thông tin của người tiêu dùng, trong đó bao gồm cả dữ liệu cá nhân của người tiêu dùng. Điều 8, Điều 10 Dự thảo Đề cương Nghị định dự tính quy định về vấn đề này. Các nội dung này có thể có nguy cơ chồng chéo với nhau và với quy định Dự thảo Nghị định về bảo vệ dữ liệu cá nhân do Bộ Công an chủ trì soạn thảo. Ví dụ, Dự thảo Nghị định về bảo vệ dữ liệu cá nhân cung cấp các trường hợp ngoại lệ và các cho phép khác liên quan đến thu thập, xử lý dữ liệu, tuy nhiên Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng lại không có các quy định này. Hay trong khi Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng chỉ yêu cầu doanh nghiệp cung cấp hai nhóm thông tin trong quy trình lấy sự đồng ý thu thập, sử dụng dữ liệu, Dự thảo Nghị định về bảo vệ dữ liệu cá nhân yêu cầu năm nhóm thông tin và nhiều quy định chi tiết khác.

Dường như, các cơ quan soạn thảo chưa thực sự có sự phân định rõ ràng về việc văn bản luật nào sẽ điều chỉnh các nội dung gì, và do đó các quy định về nền tảng số vẫn có những điểm chồng lấn chưa được xử lý triệt để.

Một tình huống khác là văn bản hướng dẫn dường như lại thiếu nhất quán với văn bản cao hơn. Nghị định số 53/2022/NĐ-CP[25] quy định chi tiết Luật An ninh mạng quy định các doanh nghiệp trong nước phải lưu trữ dữ liệu (cá nhân) tại Việt Nam, trong khi khoản 3 Điều 26, khoản 2 Điều 41 Luật An ninh mạng chỉ đặt ra yêu cầu này với các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ trên mạng viễn thông, mạng Internet, các dịch vụ gia tăng trên không gian mạng. Quy định này khiến nhiều doanh nghiệp bối rối không biết mình có thuộc trường hợp phải thực hiện nghĩa vụ này hay không.

[24] *Nghị định số 85/2021/NĐ-CP ngày 25/9/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 52/2013/NĐ-CP ngày 16 tháng 5 năm 2013 của Chính phủ về thương mại điện tử*

[25] *Nghị định số 53/2022/NĐ-CP ngày 15/8/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật An ninh mạng*

Thiết kế quy định: cần dựa trên bản chất của nền tảng số

Năm 2022, Bộ Tài chính soạn thảo Dự thảo Nghị định sửa đổi Nghị định số 126/2020/NĐ-CP[26], trong đó có quy định về trách nhiệm của sàn thương mại điện tử với nghĩa vụ thuế của người bán. Tranh luận đáng chú ý diễn ra xung quanh quy định này là bản chất của sàn TMĐT là gì, và sử dụng hình tượng "chợ" hay là "siêu thị" để miêu tả. Bản chất của sàn TMĐT sẽ xác định trách nhiệm nộp thuế là của người bán hay của sàn TMĐT.

Tương tự, một số phiên bản đầu tiên của Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng có quy định nền tảng số có trách nhiệm của tổ chức kinh doanh, bên cạnh một số trách nhiệm đặc thù khác với nền tảng số[27]. Như vậy, cơ quan soạn thảo dường như đang cho rằng một nền tảng số (mà chủ yếu là các sàn TMĐT) cũng chính là người bán hàng, và do đó có trách nhiệm như của người bán với người mua. Ở chiều ngược lại, các doanh nghiệp lại cho rằng quy định này không phù hợp với mô hình hoạt động của nền tảng số trung gian.

Các tranh luận trên có thể thấy một sự "bối rối" trong việc xác định đúng bản chất và mô hình hoạt động của nền tảng số trung gian. Vậy "người bán", "siêu thị" hay "chợ" mới là mô tả phù hợp với hoạt động kinh doanh của các nền tảng này?

Nghị định số 52/2013/NĐ-CP đã xác định rất rõ bản chất của các sàn TMĐT (một nền tảng số trung gian) là đơn vị trung gian. Cụ thể, các sàn TMĐT là đơn vị cung cấp dịch vụ thiết lập website để các thương nhân khác có thể tiến hành một phần hoặc toàn bộ quy trình mua bán hàng hóa, dịch vụ trên đó. Trên thực tế, đây cũng là mô hình hoạt động chủ yếu của các sàn TMĐT hiện nay.

Quay trở lại tranh luận ở trên, định nghĩa này có thể tương đương với việc so sánh sàn TMĐT là chợ. Lúc này, đơn vị vận hành sàn đóng vai trò như ban quản lý chợ. Điều này có nghĩa đơn vị vận hành sàn không phải là người bán, không thực hiện nhập hàng cũng không bán hàng (không quảng cáo, cung cấp thông tin cho khách hàng, quyết định giá cả, hậu mãi...). Đơn vị vận hành sàn chỉ là đơn vị trung gian kết nối giữa hai bên. Khi đó, trách nhiệm của sàn chỉ nên dừng lại ở phạm vi điều tiết chung hoạt động mua bán như yêu cầu người bán thực hiện đúng trách nhiệm của mình, thực hiện giải quyết tranh chấp giữa hai bên và đảm bảo hoạt động cạnh tranh lành mạnh giữa các người bán trên nền tảng.

---

[26] *Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý thuế*

[27] *Quy định này trong Bản Dự thảo mới đã được tiếp thu, chỉnh lý lại.*

So sánh sàn TMĐT với siêu thị dường như hơi khập khiễng khi sàn chỉ đóng vai trò cung cấp nền tảng để người bán và người mua gặp nhau và tiến hành giao dịch chứ không nhập hàng từ nhà cung cấp để bán lại cho người mua, thậm chí việc vận chuyển cũng là do bên thứ ba chứ sàn không trực tiếp thực hiện, cũng không có quyền quyết định về về quảng cáo, khuyến mại hay quyết định về giá bán đến tay người tiêu dùng.

Tương tự, nền tảng số trung gian cũng khó lòng trở thành người bán hàng. Nền tảng số không trực tiếp sản xuất ra sản phẩm hay nhập hàng về kinh doanh, và cũng không trực tiếp quản lý hàng hóa (hàng hóa được chuyển từ người bán - đơn vị vận chuyển - người mua). Do vậy, các nền tảng số không có đủ khả năng chịu trách nhiệm về chất lượng sản phẩm, hay ghi thông tin trên nhãn hàng hóa, hay thực hiện bảo hành sản phẩm như quy định tại Dự thảo Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng. Cách tiếp cận như vậy có nguy cơ tạo ra rủi ro kinh doanh rất lớn và không phù hợp với mô hình hoạt động của doanh nghiệp.

Bám sát vào bản chất mô hình hoạt động của các nền tảng này, việc thiết kế các quy định sẽ trở nên phù hợp, khả thi hơn, từ đó góp phần thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế số.

Một số quy định còn chưa hợp lý

Dự thảo Luật Giao dịch điện tử và Dự thảo Luật Bảo vệ người tiêu dùng, trong các phiên bản trước, đã từng yêu cầu các nền tảng số phải thực hiện kết nối và cung cấp dữ liệu theo thời gian thực[28]. Quy định này gây quan ngại cho các doanh nghiệp vì chi phí thực hiện kết nối theo thời gian thực tương đối lớn, chưa kể phải thực hiện cùng lúc với hai cơ quan quản lý khác nhau. Trong khi đó, không rõ nhu cầu quản lý trong trường hợp này như thế nào mà cần phải có số liệu theo thời gian thực. Ngay trong nội bộ các doanh nghiệp, thông thường cũng phải có riêng một bộ phận tổng hợp dữ liệu và báo cáo cho lãnh đạo và các bộ phận liên quan theo định kì hoặc đột xuất khi có nhu cầu chứ không chia sẻ dữ liệu theo thời gian thực. Các quy định này còn đặc biệt khiến doanh nghiệp lo ngại về tính bảo mật khi phải cung cấp quá nhiều thông tin của khách hàng cho nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nhau trong khi không có cơ chế phân định trách nhiệm bảo mật thông tin rõ ràng. Nhiều doanh nghiệp đã phản ánh sự bất hợp lý của quy định này trong các Hội thảo do VCCI tổ chức, và đã được cơ quan soạn thảo tiếp thu, sửa đổi phù hợp.

Một số quy định mang tính chung chung, chưa rõ ràng

Khoản 4 Điều 93 Dự thảo Nghị định quy định chi tiết Luật Sở hữu trí tuệ về quyền tác giả, quyền liên quan quy định nền tảng số có trách nhiệm ngăn chặn vi phạm nếu biết hành vi xâm phạm. Tuy nhiên, Dự thảo lại không quy định trong trường hợp nào được coi là biết. Quy định như vậy có thể dễ dàng đặt doanh nghiệp trong trạng thái vi phạm pháp luật.

Tình trạng các văn bản điều hành mở rộng phạm vi so với VBQPPL

Nghị định số 91/2022/NĐ-CP[29] quy định sàn TMĐT có trách nhiệm cung cấp các thông tin sau: tên người bán; định danh (mã số thuế hoặc căn cước); địa chỉ, số điện thoại; doanh thu bán hàng thông qua chức năng bán hàng trực tuyến. Tuy nhiên, Công văn số 4205/TCT-DNNCN của Tổng cục Thuế ngày 14 tháng 11 năm 2022 còn yêu cầu sàn TMĐT bổ sung rất nhiều các chỉ tiêu thông tin khác trở thành bắt buộc cung cấp như: Tổng số lượng các đơn hàng đã giao dịch thành công, tổng số lượng các đơn hàng đã giao dịch không thành công, thời gian hoạt động của người bán trên sàn trong quý, ... Đây là các nội dung vượt quá phạm vi so với quy định tại Nghị định số 91/2022/NĐ-CP.

---

[28] *Quy định này trong Bản Dự thảo mới đã được tiếp thu, chỉnh lý lại.*

[29] *Nghị định số 91/2022/NĐ-CP ngày 30/10/2022 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 126/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý thuế*

1.7 Cải cách thủ tục hành chính – tiếp tục thúc đẩy, nhưng vẫn là câu hỏi về tính thực chất

Năm 2022, Nhà nước tiếp tục hiện thực hóa các chỉ đạo về cải cách thủ tục hành chính tại các Nghị quyết số 68/NQ-CP[30] ngày 12/5/2020 của Chính phủ và Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 của Chính phủ, trong đó tập trung vào việc xây dựng, ban hành các Phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của từng Bộ và Phương án phân cấp trong giải quyết thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý của các bộ, cơ quan ngang bộ. Bên cạnh đó, các bộ cũng chủ trì soạn thảo, ban hành hoặc trình cơ quan có thẩm quyền ban hành các văn bản để hiện thực hóa các Phương án trên.

Trong 06 năm trở lại đây, Chính phủ đẩy mạnh hoạt động cải cách thủ tục hành chính, cắt giảm điều kiện kinh doanh, chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp. Hàng nghìn điều kiện kinh doanh, thủ tục hành chính được bãi bỏ và/hoặc đơn giản hóa, tạo thuận lợi rất lớn cho cộng đồng doanh nghiệp, môi trường kinh doanh vì thế thông thoáng hơn. Tuy nhiên, đi kèm với những hoạt động này, câu hỏi về tính thực chất luôn luôn đặt ra.

Phương án cắt giảm, đơn giản hóa chi phí tuân thủ - những vấn đề không mới

Từ các Phương án cắt giảm, đơn giản hóa được phê duyệt trong năm nay, có thể thấy, những vấn đề liên quan đến cải cách thủ tục hành chính ở hoạt động này ... không mới, đã được nhắc đến trong Báo cáo Dòng chảy pháp luật của VCCI ở các năm trước. Đó là: có tinh thần cải cách nhưng vẫn nhiều điều băn khoăn về tính thực chất.

Nhìn chung, các vấn đề cắt giảm trong các Phương án vẫn tập trung chủ yếu ở các điểm:

- Bãi bỏ các tài liệu trong hồ sơ mà cơ quan cấp phép đã có và/hoặc tra cứu được trong hệ thống dữ liệu thông tin của cơ quan nhà nước;
- Bổ sung phương thức điện tử trong giải quyết thủ tục hành chính. Một số thủ tục sẽ được thực hiện ở dịch vụ công cấp độ 4. Một số thủ tục thực hiện theo phương thức điện tử thông thường;

[30] *Nghị quyết số 68/NQ-CP ngày 12/5/2020 của Chính phủ ban hành Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh giai đoạn 2020 - 2025*

- Chuẩn hóa các tài liệu trong hồ sơ theo hướng ban hành một số mẫu tài liệu;
- Giảm số lượng hồ sơ phải nộp - thường rút xuống còn 01 bộ hồ sơ;
- Giảm số thời gian giải quyết thủ tục - rút ngắn thời gian xem xét tính hợp lệ của hồ sơ, thời gian thẩm định và trả kết quả.

Về cơ bản, các đề xuất trên sẽ tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính. Đặc biệt là đề xuất giảm thời gian giải quyết thủ tục ở một số thủ tục hành chính ví dụ như, thủ tục cấp giấy phép khai thác khoáng sản ở khu vực có dự án đầu tư công trình, Phương án đã đề xuất giảm thời gian trả kết quả thủ tục hành chính từ 10 ngày làm việc xuống còn 03 ngày làm việc. Đề xuất này sẽ góp phần tinh giản thủ tục hành chính và tạo thuận lợi cho doanh nghiệp.

Nhưng, những đề xuất này vẫn chưa "đủ mạnh" hoặc cải cách có tính đột phá. Nếu xem xét trong hệ thống pháp luật kinh doanh vẫn còn khá nhiều quy định bất cập, vướng mắc, gây khó cho doanh nghiệp và những quy định này gần như thiếu vắng trong các Phương án đề xuất của các Bộ. Chính vì yếu tố này nên doanh nghiệp luôn đặt dấu hỏi về tính thực chất trong các hoạt động cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh.

Trong các Phương án phê duyệt năm nay vẫn nhìn thấy một số đề xuất mang tính hình thức, gần như không có tác động nào trong việc tạo thuận lợi hơn cho doanh nghiệp.

HỘP 4

Lĩnh vực thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

Phương án đề xuất bãi bỏ 03 thủ tục "thay đổi cơ quan đăng ký hợp tác xã", "cấp đổi giấy chứng nhận đăng ký hợp tác xã", "cấp đổi giấy chứng nhận đăng ký Liên hiệp hợp tác xã". Lý do bãi bỏ là: các thủ tục này chỉ dành cho các hợp tác xã, liên hiệp hợp tác xã thành lập trước năm 2012. Thực tế hiện nay, không còn thực hiện các thủ tục này nữa. Như vậy, việc bỏ hay không bỏ thủ tục này thì hợp tác xã, liên minh hợp tác xã cũng không thuận lợi hơn.

Hoặc, các phương án vẫn chưa giải quyết một số quy định bất cập, vướng mắc, tạo gánh nặng của doanh nghiệp.

HỘP 5

Lĩnh vực thuộc phạm vi chức năng quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam**

Phần lớn các đề xuất cắt giảm, đơn giản hóa trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Ngân hàng Nhà nước là: chuyển đổi thực hiện thủ tục hành chính bằng phương thức điện tử (chỉ một số thủ tục); sửa đổi mẫu đề cương báo cáo. Những đề xuất này sẽ tạo thuận lợi hơn cho doanh nghiệp, nhưng doanh nghiệp kỳ vọng các đề xuất cắt giảm, đơn giản hóa các quy định kinh doanh trong lĩnh vực này nhiều hơn thế.

Lĩnh vực này có rất nhiều không gian để cơ quan quản lý nhà nước có thể cải cách. Chẳng hạn, trong lĩnh vực quản lý vàng trang sức, mỹ nghệ quy định tại Nghị định số 24/2012/NĐ-CP***. Rất nhiều năm gần đây, doanh nghiệp và Hiệp hội kinh doanh vàng đã có phản ánh về những vướng mắc, bất cập trong

---

* *Quyết định số 1505/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 01/12/2022 phê duyệt phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

** *Quyết định số 1316/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 08/11/2022 về phê duyệt phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

*** *Nghị định số 24/2012/NĐ-CP ngày 03/4/2012 của Chính phủ về quản lý hoạt động kinh doanh vàng*

Lĩnh vực thuộc phạm vi chức năng quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (tiếp)

cơ chế quản lý đối với vàng trang sức mỹ nghệ: từ điều kiện kinh doanh, hoạt động cấp phép cho đến việc nhập khẩu vàng nguyên liệu để sản xuất vàng, trang sức. Tuy nhiên, trong các đợt rà soát cắt giảm đơn giản hóa về điều kiện kinh doanh, cắt giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp, các quy định liên quan đến Nghị định số 24/2012/NĐ-CP gần như không được xem xét.

Hoặc, Phương án đề xuất cắt giảm trong năm 2022, có một số đề xuất cắt giảm trong các quy định về hoạt động kinh doanh của các ngân hàng thương mại nhưng chỉ đề xuất thay đổi *một* thủ tục "Báo cáo tình hình chi nhánh, phòng giao dịch, Văn phòng đại diện, đơn vị sự nghiệp ở trong nước, chi nhánh văn phòng đại diện, ngân hàng 100% vốn ở nước ngoài" quy định tại Thông tư số 21/2013/TT-NHNN theo hướng: thực hiện chế độ báo cáo bằng phương thức điện tử và sửa đổi biểu số liệu báo cáo theo hướng đơn giản, phù hợp với việc thực hiện trên môi trường điện tử. Đề xuất này cũng sẽ góp phần tạo thuận lợi cho doanh nghiệp.

Tuy nhiên, nếu rà soát sâu hơn Thông tư số 21/2013/TT-NHNN*, cơ quan quản lý nhà nước cũng có thể đơn giản hơn thủ tục chấp thuận đủ điều kiện thành lập chi nhánh, phòng giao dịch ở trong nước; chấp thuận thành lập văn phòng đại diện, đơn vị sự nghiệp ở trong nước; chi nhánh, văn phòng đại diện, ngân hàng 100% vốn ở nước ngoài, *bằng cách cắt giảm ở một số khâu trong quá trình giải quyết thủ tục*. Cụ thể hơn là bỏ việc phải lấy ý kiến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ngân hàng Nhà nước chi nhánh nơi ngân hàng thương mại dự kiến thành lập chi nhánh ở trong nước, phòng giao dịch về "sự cần thiết có thêm" chi nhánh, văn phòng giao dịch trên địa bàn.

Bởi, trong giai đoạn thẩm định, lấy ý kiến của hai cơ quan này dường như không cần thiết, vì Thông tư số 21/2013/TT-NHNN đã quy định rõ về điều kiện thành lập chi nhánh, hồ sơ xin cấp phép cũng thể hiện đầy đủ các điều kiện này, mặt khác "sự cần thiết" không thể hiện bất kỳ điều kiện nào theo quy định để cơ quan cấp phép chấp thuận hoặc từ chối doanh nghiệp.

** Thông tư số 21/2013/TT-NHNN ngày 09/9/2013 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về mạng lưới hoạt động của ngân hàng thương mại*

HỘP 6

Những bất cập trong các quy định liên quan đến lĩnh vực phòng cháy chữa cháy

Trong mấy năm gần đây, vấn đề về phòng cháy, chữa cháy (PCCC) nhận được sự quan tâm từ dư luận, nhiều vụ cháy lớn, nhỏ đã xảy ra, gây thiệt hại lớn về người và tài sản. Nhiều nguyên nhân đã được chỉ ra, theo cơ quan quản lý "hiện nay tình trạng vi phạm quy định về sản xuất, tàng trữ, vận chuyển, mua bán, quản lý chất cháy và vi phạm về công tác phòng cháy, chữa cháy xảy ra nghiêm trọng. Đặc biệt, nhiều công trình đưa vào hoạt động khi chưa được nghiệm thu hoặc thẩm duyệt về phòng cháy, chữa cháy; tự ý thay đổi công năng, tính chất sử dụng so với thiết kế được duyệt, dẫn đến khó khăn trong công tác phòng cháy, chữa cháy*".

Tuy vậy, theo phản ánh của doanh nghiệp, các quy định về PCCC còn một số bất cập, khiến cho doanh nghiệp khó thực hiện và gia tăng chi phí kinh doanh một cách bất hợp lý. Cụ thể là các yêu cầu tại QCVN 06:2021/BXD quy chuẩn quốc gia về an toàn cháy cho nhà và công trình (ban hành bởi Thông tư 02/2021/TT-BXD** của Bộ Xây dựng) có rất nhiều điểm bất cập. Ví dụ:

- Phụ lục F, Quy chuẩn quy định cột, dầm thép nhà xưởng phải được bọc vật chống cháy bằng vật liệu rỗng như thạch cao. Tuy nhiên, khi bọc vật liệu chống cháy vào kết cấu thép, hai loại này không đồng nhất khả năng chịu lực, chỉ cần va đập vào kết cấu thép thì bột thạch cao chống cháy hay lớp vữa chống cháy sẽ bong ra, ảnh hưởng đến chất lượng của công trình.

- Phụ lục E, Quy chuẩn quy định về khoảng cách phòng cháy chống cháy giữa các nhà và công trình. Theo ý kiến của doanh nghiệp, các yêu cầu về khoảng cách là khá lớn, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng đất và hiệu quả đầu tư của doanh nghiệp.

- Bảng 10, Quy chuẩn quy định lượng nước cho chữa cháy ngoài nhà cho nhà nhóm F5 có chiều rộng trên 60m, có bậc chịu lửa I, II. Quy chuẩn không quy định lưu lượng nước cho chữa cháy ngoài nhà đối với

---

* *https://www.moitruongvadothi.vn/bat-cap-ve-tuan-thu-phong-chay-chua-chay-trong-xay-dung-a108512.html*

** *Thông tư số 02/2021/TT-BXD ngày 19/5/2021 của Bộ Xây dựng ban hành QCVN 06:2021/BXD quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về An toàn cháy cho nhà và công trình*

Những bất cập trong các quy định liên quan đến lĩnh vực phòng cháy chữa cháy (tiếp)

nhà có bậc chịu lửa III, IV (khung thép). Điều này khiến, doanh nghiệp: i) gặp khó trong việc xác định cơ sở tính toán lượng nước chữa cháy ngoài nhà đối với nhà có bậc chịu lửa III và IV (khung thép); ii) gia tăng chi phí, vì để đáp ứng theo đúng cơ sở tính toán lưu lượng nước chữa cháy ngoài nhà, doanh nghiệp cần phải làm cho nhà có kết cấu bê tông cốt thép hoặc bọc bảo vệ các kết cấu thép như cột thép, kèo thép, dầm thép bằng vật liệu chống cháy và nâng bậc chịu lựa của công trình đến cấp IV hoặc cấp III lên cấp II.

Theo phản ánh của doanh nghiệp, để tuân thủ các quy định về PCCC, doanh nghiệp phải bỏ ra một chi phí là khá lớn.

Những bất cập, vướng mắc, gia tăng chi phí cho doanh nghiệp như trên lại gần như thiếu vắng trong các Phương án cắt giảm, đơn giản hóa chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp.

Phương án phân cấp trong giải quyết thủ tục hành chính - vẫn chưa như kỳ vọng

Trong năm 2022, một trong những điểm nhấn của hoạt động cải cách thủ tục hành chính là các phương án phân cấp trong giải quyết thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý của các bộ, cơ quan ngang bộ tại Quyết định số 1015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30/8/2022.

Phương án tập trung phân cấp ở hai dạng là: (1) phân cấp từ trung ương xuống địa phương; (2) phân cấp từ Bộ/Ủy ban nhân dân xuống các đơn vị chuyên môn.

Đối với các thủ tục hành chính phân cấp từ trung ương xuống địa phương sẽ tạo thuận lợi rất lớn cho doanh nghiệp thực hiện thủ tục khi giảm chi phí và thuận tiện trong đi lại. Hoạt động này là rất có ý nghĩa trong cải cách thủ tục thủ tục hành chính.

Nhìn chung, Quyết định số 1015/QĐ-TTg đã phân cấp thẩm quyền tại nhiều thủ tục hành chính ở nhiều lĩnh vực khác nhau.

Đối với các thủ tục hành chính phân cấp từ Bộ/Ủy ban nhân dân xuống các đơn vị chuyên môn lại đặt ra nhiều băn khoăn về tính cải cách, thuận lợi hơn của các phương án này.

Trong các văn bản pháp luật hiện hành, thủ tục hành chính về cơ quan giải quyết thủ tục được thiết kế theo hướng:

Trong quy trình thẩm định hồ sơ của các cơ quan quản lý nhà nước có các tầng nấc thẩm quyền giải quyết.

Đơn vị chuyên môn nhận, thẩm định hồ sơ, báo cáo lên Bộ xin ý kiến, sau đó quay trở lại đơn vị chuyên môn quyết định giải quyết thủ tục hành chính

Ví dụ: "Thủ tục giao tuyến dẫn tàu" tại Điều 19 Nghị định số 70/2016/NĐ-CP[31], quy trình giải quyết thủ tục là: Cục Hàng hải Việt Nam là cơ quan tiếp nhận, thẩm định hồ sơ, sau đó gửi xin ý kiến chấp thuận của Bộ Giao thông vận tải. Sau khi nhận được ý kiến chấp thuận của Bộ, Cục Hàng hải sẽ ban hành quyết định giao tuyến dẫn tàu cho công ty hoa tiêu.

[31] *Nghị định số 70/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ về điều kiện cung cấp dịch vụ bảo đảm an toàn hàng hải*

Đơn vị chuyên môn nhận, thẩm định hồ sơ, báo cáo lên cơ quan quản lý cao nhất và cơ quan này sẽ ban hành quyết định giải quyết thủ tục hành chính

Ví dụ: "Thủ tục công bố mở cảng biển, cảng dầu khí ngoài khơi" tại khoản 2 Điều 13 Nghị định số 58/2017/NĐ-CP[32], quy trình giải quyết thủ tục là: Cục Hàng hải Việt Nam là cơ quan tiếp nhận hồ sơ, triển khai lấy ý kiến Ủy ban nhân dân các tỉnh nơi có cảng biển, cảng dầu khí ngoài khơi và có văn bản đề nghị Bộ Giao thông vận tải công bố cảng biển, cảng dầu khí ngoài khơi. Bộ sau khi nhận hồ sơ của Cục sẽ công bố mở cảng biển, cảng dầu khí ngoài khơi.

Đối với dạng thủ tục này, việc phân cấp thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính theo hướng từ cơ quan quản lý cao nhất (Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) xuống các đơn vị chuyên môn (Cục, Sở) với mục đích giảm tầng nấc trong thủ tục hành chính là phù hợp và sẽ đơn giản hóa được thủ tục hành chính. Tuy nhiên, việc sửa đổi quy định về phân cấp thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính theo hướng trên *nhưng không gắn* với việc sửa đổi về thời hạn giải quyết thủ tục hành chính thì dưới góc nhìn của doanh nghiệp, *mức độ thuận lợi* khi thực hiện thủ tục là *không đáng kể*. Bởi, dù nộp cho cơ quan có thẩm quyền nào (ở Cục hay ở Bộ) thì thời gian giải quyết thủ tục vẫn vậy, nơi nộp hồ sơ không thay đổi.

[32] *Nghị định số 58/2017/NĐ-CP ngày 10/5/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Bộ luật Hàng hải Việt Nam về quản lý hoạt động hàng hải*

HỘP 7

Phân cấp giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực thành lập và hoạt động ngân hàng - doanh nghiệp chưa thấy thuận lợi hơn

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đang xây dựng Dự thảo Thông tư sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định về phân cấp giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực thành lập và hoạt động ngân hàng (phiên bản tháng 12/2022), trên cơ sở các phương án phân cấp tại Quyết định số 1015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Dự thảo này đã sửa đổi một loạt các thủ tục hành chính, trong đó phân cấp thẩm quyền giải quyết từ Ngân hàng Nhà nước về Cơ quan Thanh tra, giám sát ngành ngân hàng và *giữ nguyên về thời gian thủ tục hành chính.*

Ví dụ: Thủ tục thay đổi tên

Điều 5 Thông tư số 25/2017/TT-NHNN* quy định thủ tục thay đổi tên như sau:

> (1) Tổ chức tín dụng phi ngân hàng gửi hồ sơ tại Ngân hàng Nhà nước;.
>
> (2) Thời gian xem xét tính đầy đủ, hợp lệ của hồ sơ là 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hồ sơ;
>
> (3) Trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng trình Thống đốc xem xét, quyết định sửa chữa, bổ sung Giấy phép đối với nội dung thay đổi tên của tổ chức tín dụng phi ngân hàng;
>
> (4) Trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Ngân hàng Nhà nước có quyết định sửa đổi, bổ sung Giấy phép đối với nội dung thay đổi tên của tổ chức tín dụng phi ngân hàng. Trường hợp từ chối, Ngân hàng Nhà nước trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do.

Dự thảo sửa đổi quy định trên theo hướng, bổ sung quy định "Thống đốc Ngân hàng Nhà nước ủy quyền cho Chánh Thanh tra, giám sát ngân hàng xem xét, quyết định sửa đổi, bổ sung Giấy phép đối với nội dung thay đổi tên của tổ chức tín dụng phi ngân hàng" và bỏ quy định tại bước (3).

** Thông tư số 25/2017/TT-NHNN ngày 29/12/2017 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục chấp thuận những thay đổi của tổ chức tín dụng phi ngân hàng*

Phân cấp giải quyết thủ tục hành chính trong lĩnh vực thành lập và hoạt động ngân hàng - doanh nghiệp chưa thấy thuận lợi hơn (tiếp)

So với quy định hiện hành, Dự thảo đã bỏ đi một bước Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng trình Thống đốc xem xét, quyết định sửa đổi, bổ sung Giấy phép. Cơ quan Thanh tra, giám sát ngân hàng sẽ là cơ quan tiếp nhận, xem xét và quyết định sửa đổi, bổ sung Giấy phép.

Đáng lẽ ra, thời gian giải quyết thủ tục hành chính này sẽ phải được rút ngắn tương ứng với thời gian xem xét, quyết định của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước - tầng nấc bị tiết giảm, nhưng Dự thảo *vẫn giữ nguyên thời gian giải quyết thủ tục hành chính.*

Như vậy, mặc dù thủ tục hành chính trên đã được phân cấp thẩm quyền giải quyết, nhưng đứng dưới góc độ của doanh nghiệp, thì thủ tục hành chính này *không hề thuận lợi hơn và cũng không thay đổi so với hiện hành.*

Trong quy trình thẩm định hồ sơ của các quan quản lý nhà nước không quy định có các tầng nấc thẩm quyền giải quyết

Ví dụ: "Thủ tục thay đổi địa điểm trụ sở chính, chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp bảo hiểm" tại Điều 20 Nghị định số 73/2016/NĐ-CP[33] quy định chi tiết thi hành Luật Kinh doanh bảo hiểm quy định, doanh nghiệp gửi hồ sơ tới Bộ Tài chính. Trong thời hạn 07 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Bộ Tài chính sẽ có văn bản chấp thuận hoặc từ chối.

Đối với các quy định về thủ tục hành chính không quy định rõ các tầng nấc giữa các đơn vị, trên thực tế, cơ quan chủ quản sẽ phân công nhiệm vụ cho các đơn vị chuyên môn giải quyết. Việc phân cấp thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính trong trường hợp này chỉ có ý nghĩa khi chuyển từ cơ quan giải quyết từ Trung ương về địa phương (từ Bộ về Sở), còn việc phân cấp từ Bộ xuống Cục, từ Ủy ban nhân dân xuống Sở, ... là chưa thể hiện rõ được mức độ thuận lợi của việc phân cấp này như thế nào.

[33] *Nghị định số 73/2016/NĐ-CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật kinh doanh bảo hiểm và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật kinh doanh bảo hiểm*

Trong Quyết định số 1015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ vẫn còn nhiều dạng phân cấp thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính theo hướng từ Bộ/Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xuống cục, vụ/sở và khi hiện thực hóa các quy định phân cấp, thời gian giải quyết thủ tục không thay đổi. Với các trường hợp phân cấp như thế này, doanh nghiệp vẫn chưa cảm nhận được sự thuận lợi hơn khi thực hiện thủ tục.

➤ *Hiện thực hóa các Phương án - còn máy móc và chưa thực sự thuận lợi về thủ tục hành chính*

Năm 2022, các Bộ tiến hành soạn thảo các văn bản để hiện thực hóa các Phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của mình. Khi xây dựng văn bản, cơ quan soạn thảo đã thể hiện quan điểm, các quy định tại Dự thảo có thể mở rộng hơn phạm vi tại các Quyết định phê duyệt phương án cắt giảm, có nghĩa có thể sửa đổi, bổ sung các quy định nằm ngoài Phương án đã phê duyệt.

Tuy vậy, nếu so sánh giữa các văn bản soạn thảo với các Phương án đã được phê duyệt có thể thấy, một số văn bản đang được xây dựng một cách máy móc - giữ nguyên những quy định chưa thực sự phù hợp, những quy định này không được bãi bỏ, đơn giản trong Phương án. Điều này đã để lỡ mất cơ hội sửa đổi các quy định bất cập, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho doanh nghiệp.

HỘP 8

Sửa đổi quy định liên quan đến hoạt động hàng hải

Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 69/2022/NĐ-CP* sửa đổi khoản 1 Điều 10 Nghị định số 37/2017/NĐ-CP về hồ sơ doanh nghiệp đề nghị cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh khai thác cảng biển, vẫn còn yêu cầu phải có Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

Mặc dù, Phương án phê duyệt trong lĩnh vực giao thông vận tải không đề xuất bỏ Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp trong Hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh khai thác cảng biển, tuy nhiên, trong bối cảnh rất nhiều VBQPPL đã bỏ tài liệu này trong hồ sơ xin cấp phép, việc Nghị định số 69/2022/NĐ-CP vẫn giữ cho thấy việc hiện thực hóa các quy định tại Phương án còn "máy móc".

Thậm chí, có một số văn bản các quy định còn kém thuận lợi hơn so với trước đây, trong khi đây lại là văn bản hiện thực hóa các Phương án cắt giảm, đơn giản hóa các chi phí tuân thủ của doanh nghiệp.

HỘP 9

Sửa đổi quy định liên quan đến hoạt động hàng hải

Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung các Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh và thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (phiên bản tháng 9/2022) quy định sửa đổi Hồ sơ đề nghị cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động kiểm định đối với tổ chức trong nước, theo hướng bổ sung thêm tài liệu là "bản xác nhận quá trình đóng bảo hiểm xã hội của cơ quan Bảo hiểm xã hội tỉnh cho người trực tiếp phụ trách hoạt động kiểm định".

Việc bổ sung thêm tài liệu này là chưa phù hợp (tại thời điểm xin cấp Giấy chứng nhận, doanh nghiệp chưa được phép hoạt động kiểm định chất lượng giáo dục nghề nghiệp, vì vậy không thể đóng bảo hiểm xã hội cho người lao động và khó có thể cung cấp tài liệu này) và gia tăng thêm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp.

Việc Dự thảo Nghị định hiện thực hóa Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về các phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh lại quy định theo hướng gia tăng thêm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp dường như chưa thật phù hợp.

Điều này cũng đặt ra vấn đề về việc kiểm soát quá trình xây dựng ban hành các văn bản để thực hiện Phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh, để tránh trường hợp các phương án cắt giảm, đơn giản hóa chỉ là trên giấy.

Tóm lại, cộng đồng doanh nghiệp ghi nhận và đánh giá cao những nỗ lực của cơ quan quản lý Nhà nước trong hoạt động cải cách thủ tục hành chính, cắt giảm, đơn giản hóa chi phí tuân thủ của doanh nghiệp. Mặc dù còn có nhiều băn khoăn về tính thực chất trong các phương án đề xuất và chưa đạt được những kỳ vọng về việc giải quyết triệt để những quy định gây vướng, tạo gánh nặng cho doanh nghiệp, nhưng các hoạt động cải cách mà Nhà nước đã đang thực hiện là rất có ý nghĩa, góp phần không nhỏ tạo sự thông thoáng cho môi trường đầu tư kinh doanh.

1.8 Quản lý dựa trên cách tiếp cận rủi ro - chưa được quan tâm đúng mức

Việc quản lý theo cách tiếp cận về rủi ro đã được chứng minh là đem lại lợi ích cho hoạt động quản lý nhà nước, đặc biệt là ở những lĩnh vực bị hạn chế về nguồn lực, theo nhận định của Ngân hàng thế giới[34].

Nội dung của quản lý dựa trên cách tiếp cận về rủi ro: điều hướng tập trung quản lý vào những ngành, nhóm hoạt động có khả năng phát sinh nhiều rủi ro (vi phạm) cho sức khoẻ công cộng và giảm thiểu gánh nặng cho các ngành và doanh nghiệp trong các lĩnh vực khác phát sinh ít rủi ro hơn. Nếu trong một ngành nhất định thì quản lý dựa trên tiếp cận về rủi ro thể hiện ở các nội dung sau:

- Phân loại đối tượng quản lý dựa trên mức độ tuân thủ pháp luật được đánh giá theo các tiêu chí, xếp loại vào các thang điểm;
- Mức độ tuân thủ càng thấp, càng nhiều vi phạm thì càng phải quản lý chặt, thường xuyên hơn;
- Mức độ tuân thủ cao, không có hoặc vi phạm nhỏ, vi phạm đã xảy ra trong khoảng thời gian dài không tái phạm, thực hiện đầy đủ các biện pháp khắc phục vi phạm.

[34] *https://olc.worldbank.org/content/risk-based-regulation*

Lợi ích của nhà nước khi quản lý theo rủi ro:

- Phân bổ nguồn lực quản lý hiệu quả hơn khi tập trung lực lượng vào những đối tượng có khả năng vi phạm, trong bối cảnh nguồn lực nhà nước luôn luôn có hạn;

- Răn đe các đối tượng có mức độ tuân thủ thấp bằng việc biết chắc chắn rằng mình sẽ bị tăng cường quản lý, các doanh nghiệp được cho là sẽ có động lực để nâng cao năng lực tuân thủ pháp luật của mình để tránh rủi ro;

- Tạo điều kiện, khuyến khích cho các doanh nghiệp có mức độ tuân thủ cao tiết kiệm nguồn lực để thực hiện yêu cầu về kiểm tra và do đó thêm nguồn lực cho tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh thuận lợi, phát triển quy mô và thực hiện nghĩa vụ về thuế với nhà nước đầy đủ hơn[35].

Yêu cầu đối với quản lý theo rủi ro

- Xây dựng bộ tiêu chí đánh giá dựa trên phân tích các yếu tố "rủi ro" có thể xảy ra trong từng lĩnh vực quản lý. Lấy ý kiến các đối tượng chịu sự tác động về bộ tiêu chí này, bảo đảm tính khả thi, phù hợp. Cân bằng giữa nhu cầu quản lý (bao gồm cả năng lực quản lý: thời gian, nhân sự, chi phí), bảo đảm sự ổn định hoạt động của đối tượng chịu sự quản lý và các yếu tố khác. Để làm được điều này cần xây dựng dữ liệu tại các cơ quan có liên quan đến lĩnh vực quản lý và kết nối tạo thành cơ sở dữ liệu chung, dùng để phân tích các yếu tố rủi ro có thể xảy ra.

- Công khai, tuyên truyền, phổ biến;

- Bảo đảm thực thi ở địa phương.

Trên thế giới, các lĩnh vực liên quan đến an toàn sức khoẻ của con người được ưu tiên sử dụng cách quản lý tiếp cận từ rủi ro như thực phẩm, môi trường, sức khoẻ như khuyến nghị của OECD trong Regulatory Policy Outlook 2021[36] rằng: các quy định và quy trình được dựa trên nền tảng khoa học, tập trung và có sự phân bổ tỷ lệ hợp lý, sẽ hiệu quả và ít tốn kém hơn. Các quy định không tính đến giải quyết các rủi ro thực sự thường có xu hướng mang lại gánh nặng, chi phí nhiều và không đem lại hiệu quả. Ngoài ra, các quy định này không nhằm vào hạn chế rủi ro (được

[35] *https://olc.worldbank.org/content/risk-based-regulation*

[36] *https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/chapter-six-risk-based-regulation.pdf*

chỉ ra bằng nghiên cứu và phân tích thực chứng hay các dữ liệu tương tự) sẽ thường không thành công[37].

Ở Việt Nam, lĩnh vực hải quan đang áp dụng cách tiếp cận này, ở việc phân luồng thông quan áp dụng cho doanh nghiệp xuất nhập khẩu hàng hoá dựa trên mức độ chấp hành các quy định pháp luật về hải quan có thể được miễn kiểm tra chi tiết hồ sơ và hàng hoá (luồng xanh), chỉ kiểm chi tiết hồ sơ không phải kiểm tra hàng hoá (luồng vàng) hoặc phải kiểm tra cả hồ sơ và hàng hoá (luồng đỏ). Ở luồng đỏ, mức độ kiểm tra chi tiết cũng được chia cấp độ tuỳ vào mức độ sai phạm của chủ hàng.

Kiểm tra sau thông quan hàng hoá cũng được áp dụng quản lý rủi ro, theo quy định tại khoản 2 Điều 78 Luật Hải quan 2014

[37] *https://www.businessofgovernment.org/blog/risk-based-decision-making-key-capacity-government-today*

HỘP 10

Quy định phân luồng tờ khai hàng hoá xuất nhập khẩu

Hiện nay, việc đánh giá rủi ro, phân luồng quyết định kiểm tra được thực hiện theo các Điều 16, Điều 17, Điều 31, Điều 33 Luật Hải quan 2014; Khoản 1 Điều 13 và Khoản 4 Điều 26 Nghị định số 08/2015/NĐ-CP*; Điều 10 Thông tư số 38/2015/TT-BTC**, trên cơ sở áp dụng các phân lớp nhóm tiêu chí về:

- Các quy định của pháp luật quản lý chuyên ngành. Ví dụ, Theo quy định tại Thông tư số 43/2010/TT-BTNMT***, đối với mặt hàng phế liệu sắt thép, nhựa, giấy nhập khẩu, "Cơ quan Hải quan kiểm tra trực tiếp bằng mắt thường tại chỗ". Như vậy, mặt hàng này phải được áp dụng tiêu chí phân luồng đỏ hoặc áp dụng tiêu chí phân luồng kiểm tra hồ sơ đối với các quy định của pháp luật quản lý chuyên ngành quy định phải xuất trình giấy kiểm tra chất lượng, giấy phép ...

- Các quy định của pháp luật hải quan, pháp luật thuế. Ví dụ, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 33 Luật Hải quan 2014 hàng an ninh quốc phòng được miễn kiểm tra thực tế. Vì vậy, không áp dụng phân luồng kiểm tra thực tế đối với hàng hóa này.

- Kết quả đánh giá rủi ro tuân thủ doanh nghiệp (hệ thống tự động đánh giá tuân thủ doanh nghiệp dựa trên các thông tin về doanh nghiệp được cập nhật vào hệ thống trên cơ sở tiêu chí đánh giá tuân thủ doanh nghiệp).

- Thông tin nghiệp vụ hải quan và kết quả phân tích, đánh giá rủi ro (thông tin rủi ro) được cung cấp, cập nhật bởi các đơn vị nghiệp vụ tại Hải quan các cấp (ví dụ các đơn vị nghiệp vụ hải quan các cấp có thông tin một doanh nghiệp nhập hàng cấm và cung cấp cho đơn vị Quản lý rủi ro cùng cấp để áp dụng tiêu chí kiểm tra thực tế tùy theo mức độ vi phạm đối với doanh nghiệp này).

---

* *Nghị định số 08/2015/NĐ-CP ngày 21/01/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật Hải quan về thủ tục hải quan, kiểm tra, giám sát, kiểm soát hải quan*

** *Thông tư số 38/2015/TT-BTC ngày 25/3/2015 của Bộ Tài chính quy định về thủ tục hải quan; kiểm tra, giám sát hải quan; thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu và quản lý thuế đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu*

*** *Thông tư số 43/2010/TT-BTNMT ngày 29/12/2010 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường*

Quy định phân luồng tờ khai hàng hoá xuất nhập khẩu (tiếp)

Các phân lớp nhóm tiêu chí trên được thiết lập, áp dụng trên hệ thống thông tin nghiệp vụ hải quan; khi doanh nghiệp đăng ký tờ khai, hệ thống sẽ tự động đối chiếu thông tin trên tờ khai hải quan với các phân lớp nhóm tiêu chí nêu trên, kết hợp với sử dụng các thuật toán để phân luồng quyết định kiểm tra.

Tuy vậy, ở một số lĩnh vực khác vẫn chưa được quản lý dựa trên mức độ rủi ro, việc kiểm tra chất lượng hàng hóa còn dàn trải đồng đều trong khi hoàn toàn có thể áp dụng phương thức quản lý dựa trên cách tiếp cận về rủi ro như trên:

➤ *Căn cứ kiểm tra nhà nước chất lượng hàng hoá chưa thực sự rõ - ảnh hưởng tới hoạt động của doanh nghiệp*

Năm 2022, Bộ Khoa học và Công nghệ dự thảo Thông tư quy định kiểm tra nhà nước về chất lượng hàng hoá lưu thông trên thị trường vẫn giữ nguyên quy định này từ các thông tư trước (Thông tư số 26/2012TT-BKHCN[38] và Thông tư số 12/2017/TT-BKHCN)[39]. Theo đó, kế hoạch kiểm tra chất lượng hàng hoá được phân thành: kế hoạch kiểm tra hàng năm và kế hoạch kiểm tra đột xuất. Trong đó, kiểm tra đột xuất căn cứ vào "yêu cầu quản lý nhà nước về chất lượng hàng hóa" hoặc "khiếu nại, tố cáo về chất lượng hàng hoá". "Yêu cầu quản lý nhà nước" là căn cứ khá chung chung, có thể tạo ra nguy cơ bị lạm dụng để tiến hành kiểm tra và ảnh hưởng không nhỏ tới hoạt động của doanh nghiệp.

Việc căn cứ kiểm tra thiếu rõ ràng, không dựa vào rủi ro khiến doanh nghiệp cho dù tuân thủ pháp luật về chất lượng hàng hoá qua nhiều năm vẫn có khả năng phải tiếp đoàn kiểm tra bất kỳ lúc nào. Hoặc doanh nghiệp vi phạm có thể bị bỏ sót do lực lượng kiểm tra không tập trung xử lý các đối tượng này mà dàn trải ra tất cả các doanh nghiệp.

Thực tế có thể có nơi, có chỗ đã áp dụng quản lý theo rủi ro, theo mức độ tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp, nhưng việc VBQPPL không quy định rõ ràng về nguyên tắc kiểm tra dựa trên rủi ro, có thể sẽ dẫn đến mỗi địa phương áp dụng một kiểu, không thống nhất;

[38] *Thông tư số 26/2012/TT-BKHCN ngày 12/12/2012 của Bộ Khoa học và Công nghệ quy định việc kiểm tra nhà nước về chất lượng hàng hóa lưu thông trên thị trường*

[39] *Thông tư số 12/2017/TT-BKHCN ngày 28/9/2017 của Bộ Khoa học và Công nghệ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 26/2012/TT-BKHCN ngày 12 tháng 12 năm 2012 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định việc kiểm tra nhà nước về chất lượng hàng hóa lưu thông trên thị trường*

Tăng cường vi chất dinh dưỡng - những bất cập xuất phát từ quản lý chưa đúng mục tiêu

Trong năm 2022, VCCI nhận được nhiều kiến nghị từ doanh nghiệp đối với Nghị định số 09/2016/NĐ-CP ngày 28/01/2016 về tăng cường vi chất dinh dưỡng vào thực phẩm. Vấn đề này đã được phản ánh trong quá trình xây dựng Nghị định này từ nhiều năm trước.

Theo quy định tại Điều 6 Nghị định số 09/2016/NĐ-CP yêu cầu các thực phẩm sau đây bắt buộc tăng cường vi chất dinh dưỡng: i) Muối dùng để ăn trực tiếp, dùng trong chế biến thực phẩm phải được tăng cường I-ốt; ii) Bột mỳ dùng trong chế biến thực phẩm phải được tăng cường sắt và kẽm; iii) Dầu thực vật có chứa một trong các thành phần dầu đậu nành, dầu cọ, dầu hạt cải và dầu lạc phải tăng cường vitamin A, trừ dầu thực vật dùng trong chế biến thực phẩm theo phương pháp công nghiệp.

Việc yêu cầu tất cả các mặt hàng nói trên phải tăng cường vi chất dinh dưỡng mà không tính đến: lượng (mức tối thiểu phải đáp ứng) và phân loại nhu cầu bổ sung vi chất của người tiêu dùng (ở những đối tượng được phân loại theo: tình trạng sức khoẻ, khu vực địa lý, đặc điểm tiêu dùng...) là lãng phí nguồn lực xã hội.

Thứ nhất, lãng phí nguồn lực của doanh nghiệp khi phải bổ sung các vi chất dinh dưỡng vào tất cả các sản phẩm nói trên. Việc này làm phát sinh chi phí cho doanh nghiệp khi (i) tăng chi phí mua vi chất (ii) phải tách bạch hoặc gián đoạn dây chuyền sản xuất để sản xuất sản phẩm không có vi chất cho thị trường nước ngoài.

Thứ hai, lãng phí nguồn lực của cơ quan có thẩm quyền khi phải tiến hành kiểm soát, kiểm tra tất cả các sản phẩm trên.

Hơn thế nữa, thực tiễn cho thấy chính sách này không hiệu quả ở chỗ (i) không phải bổ sung vi chất dinh dưỡng vào thực phẩm (ở đây là muối và bột mỳ) dùng trong chế biến thực phẩm có nghĩa là sản phẩm cuối cùng sẽ có vi chất dinh dưỡng cần thiết đó (ii) bổ sung vi chất dinh dưỡng cho tất cả các sản phẩm cung cấp cho tất cả người tiêu dùng (bao gồm cả những người đã đủ hoặc không được dung nạp thêm vi chất này) có thể đem lại tác dụng ngược về sức khoẻ. Người tiêu dùng bị hạn chế lựa chọn khi không có sản phẩm phù hợp với nhu cầu của mình là một nhược điểm của chính sách này.

Năm 2018, Nghị quyết số 09-2018/NQ-CP[40] của Chính phủ đã từng yêu cầu: (i) bãi bỏ quy định "muối dùng trong chế biến thực phẩm phải được tăng cường I-ốt" tại điểm a khoản 1 Điều 6; (ii) bãi bỏ quy định "bột mì dùng trong chế biến thực phẩm phải được tăng cường sắt và kẽm" tại điểm b khoản 1 Điều 6. Thay vào đó, chỉ nên khuyến khích doanh nghiệp chế biến thực phẩm sử dụng". Tuy nhiên, đến nay, các quy định này vẫn đang tồn tại và chưa được xem xét bãi bỏ.

Dựa trên lý thuyết về phương thức quản lý tiếp cận theo rủi ro, cần sửa đổi quy định trên như tinh thần của Nghị quyết số 09-2018/NQ-CP của Chính phủ, tập trung tuyên truyền, giáo dục người dân về các bệnh liên quan đến thiếu các vi chất cụ thể, ở những địa phương cụ thể và tập trung vào các đối tượng có khả năng bị ảnh hưởng sức khoẻ vì thiếu các vi chất này thay vì bắt buộc tất cả người tiêu dùng cùng phải bổ sung vi chất.

***Tóm lại**, từ việc đánh giá sơ bộ hai lĩnh vực trên có thể thấy quản lý dựa trên cách tiếp cận rủi ro còn có thể được nghiên cứu áp dụng ở nhiều ngành, lĩnh vực trong quản lý nhà nước tại Việt Nam, đem lại nhiều lợi ích cho cả các cơ quan quản lý nhà nước và các cá nhân, tổ chức kinh doanh, tăng cường hiệu lực, hiệu quả của chính sách.*

40Nghị quyết số 09-2018/NQ-CP ngày 15/5/2018 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2018 và những năm tiếp theo

2

GÓC NHÌN CỦA DOANH NGHIỆP ĐỐI VỚI VIỆC SOẠN THẢO CÁC ĐẠO LUẬT LỚN LIÊN QUAN ĐẾN DỰ ÁN ĐẦU TƯ

2.1. Quá trình chuẩn bị - công phu 62

2.2. Các vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn - liệu có được giải quyết? 64

2.3. Những chính sách mới - liệu môi trường đầu tư có thuận lợi hơn? 67

2.4. Quy trình thủ tục đầu tư dự án - vai trò của pháp luật đầu tư ở đâu 76

Mấy năm gần đây, doanh nghiệp phản ánh khá nhiều về tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo, vướng mắc trong các quy định liên quan đến đầu tư kinh doanh, tạo thành "điểm nghẽn" của môi trường đầu tư. Nhà nước cũng đã có nhiều biện pháp khắc phục, thông qua các hoạt động rà soát, sửa đổi các quy định gây vướng. Chẳng hạn, năm 2020, Tổ công tác rà soát văn bản quy phạm pháp luật của Thủ tướng Chính phủ tiến hành rà soát 11 nhóm vấn đề liên quan đến kinh doanh, hay ngay từ đầu năm 2022, Quốc hội đã ban hành 1 luật sửa 08 luật về kinh doanh, để gỡ vướng cho một số hoạt động đầu tư. Tuy vậy, các hoạt động này chỉ mang tính chất "giải quyết tình huống", sửa chữa một vài quy định bất cập mà chưa xem xét một cách tổng thể hệ thống văn bản pháp luật.

Việc thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất liên quan đến nhiều văn bản pháp luật khác nhau, trong đó tập trung chủ yếu vào các luật như: đất đai, đấu thầu, đầu tư, nhà ở, kinh doanh bất động sản. Giữa các văn bản này đang tồn tại nhiều điểm mâu thuẫn, chồng chéo, bất cập, gây khó cho nhà đầu tư thực hiện dự án. Năm 2022, phần lớn các luật này (trừ Luật Đầu tư) đều được xem xét sửa đổi. Đây là cơ hội để đánh giá và sửa đổi một cách toàn diện những quy định còn hạn chế, góp phần tạo thuận lợi hơn cho môi trường đầu tư kinh doanh, khai thông các "điểm nghẽn" đầu tư.

Cộng đồng doanh nghiệp đặt nhiều kỳ vọng cho lần sửa đổi này. Qua hoạt động soạn thảo và các phiên bản dự thảo luật[1], doanh nghiệp nhận thấy một số vấn đề sau

[1] *Dự thảo Luật Đấu thầu là các phiên bản Quốc hội thảo luận, Dự thảo Luật Đất đai là phiên bản lấy ý kiến toàn dân; Dự thảo Luật Nhà ở, Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản là phiên bản l ấy ý kiến VCCI*

2.1. Quá trình chuẩn bị - công phu

Cả bốn luật đều có sự chuẩn bị kỹ lưỡng, đánh giá tổng kết thi hành đầy đủ, đánh giá tác động các chính sách mới khá toàn diện.

Đặc biệt, đối với Luật Đất đai, là đạo luật lớn, quan trọng, tác động sâu rộng tới đời sống kinh tế - xã hội, việc soạn thảo được quan tâm hơn cả. Hiếm có văn bản luật nào lại nhận được sự chỉ đạo sát sao của Đảng như vấn đề về đất đai. Có đến 04 Nghị quyết[2] của Đảng và 01 Kết luận của Bộ Chính trị đề cập đến vấn đề về sửa đổi Luật Đất đai, trong đó Nghị quyết số 18 -NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương trở thành "kim chỉ nam" cho lần sửa đổi này.

Một điểm đáng lưu ý trong hoạt động sửa đổi 04 luật này là hoạt động rà soát những điểm vướng, chồng chéo của các quy định. Cơ quan chủ trì soạn thảo Dự thảo Luật Đất đai đã rà soát 88 luật có nội dung quy định đề cập đến vấn đề đất đai, trong đó xác định có 22 luật, bộ luật có nội dung chồng chéo, mâu thuẫn với Luật Đất đai[3]. Cơ quan chủ trì xây dựng Dự thảo Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản cũng đã thực hiện rà soát 84 văn bản và phát hiện 12 nội dung quy định mâu thuẫn, chồng chéo và 24 nội dung quy định bất cập, không phù hợp với thực tiễn[4].

Trong thời gian qua, doanh nghiệp phản ánh rất nhiều về tình trạng chồng chéo giữa các luật về đầu tư, trong đó nhiều quy định liên quan đến đất đai, đấu thầu, nhà ở, kinh doanh bất động sản. Việc cơ quan chủ trì soạn thảo các luật tiến hành rà soát các quy định sẽ góp phần khắc phục được tình trạng thiếu nhất quán giữa các quy định trong hệ thống pháp luật về đầu tư, từ đó gỡ vướng rất lớn cho doanh nghiệp.

Sự chuẩn bị công phu, tích cực của các cơ quan làm luật đưa đến hi vọng các chính sách tới sẽ tháo gỡ các "nút thắt" của thể chế, khai thông các "điểm nghẽn" của hoạt động đầu tư thời gian qua.

---

[2] *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng và Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII; Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; Nghị quyết 18-NQ-TW ngày 16/6/2022 Hội nghị lần thứ 5 của Ban Chấp hành TWĐảng; Nghị quyết 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế*

[3] *Báo cáo số 117/BC-BTNMT ngày 26/9/2022 về rà soát VBQPPL có liên quan đến dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)*

[4] *Báo cáo số 123/BC-BXD của Bộ Xây dựng ngày 06/10/2022 về kết quả rà soát quy định pháp luật về nhà ở, kinh doanh bất động sản, quy hoạch đô thị*

Hầu hết các dự thảo luật đều được đăng tải công khai và triển khai lấy ý kiến đối tượng chịu tác động theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL.

Đối với Dự thảo Luật Đất đai, ngày 04/8/2022, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phối hợp với VCCI tổ chức Hội thảo lấy ý kiến doanh nghiệp ngay sau khi Dự thảo được đăng tải công khai trên website của Bộ. Đây được xem là hội thảo lấy ý kiến cộng đồng kinh doanh công khai đầu tiên của Dự luật này. Điều này cũng thể hiện sự coi trọng của cơ quan chủ trì soạn thảo với ý kiến cộng đồng kinh doanh.

Dự thảo Luật Đấu thầu, Dự thảo Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản đều được lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp và có những tiếp thu nhất định thông qua các phiên bản dự thảo được công khai.

Công tác chuẩn bị công phu, cùng với tinh thần cầu thị của các cơ quan soạn thảo được cộng đồng doanh nghiệp kì vọng, các chính sách trong các đạo luật lớn này sẽ tạo động lực cho doanh nghiệp phát triển trong môi trường kinh doanh thuận lợi hơn.

2.2. Các vấn đề chồng chéo, mâu thuẫn - liệu có được giải quyết?

Quy trình thực hiện dự án đầu tư có sử dụng đất liên quan đến quy định tại các luật: đầu tư, đấu thầu, đất đai, nhà ở, kinh doanh bất động sản. Mâu thuẫn, chưa thống nhất giữa các quy định liên quan đến thực hiện dự án đầu tư là một trong những vấn đề "nóng" trong thời gian qua, gây khó cho các nhà đầu tư và yêu cầu phải giải quyết ở các dự luật soạn thảo lần này. Có thể thấy rằng, trước khi bắt tay vào soạn thảo, các cơ quan chủ trì đã chú trọng đến vấn đề tính thống nhất trong hệ thống pháp luật, khi tiến hành rà soát đồng loạt các vấn đề liên quan đến đất đai, nhà ở, kinh doanh bất động sản, quy hoạch đô thị. Tuy vậy, khi các dự thảo đưa ra lấy ý kiến và qua các giai đoạn, dường như đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán giữa các quy định tại các dự luật ... không phải là điều dễ dàng. Giữa các dự thảo vẫn còn khá nhiều vấn đề chưa thống nhất với nhau, ví dụ:

Vấn đề về tổ chức, cá nhân nước ngoài sở hữu đất

Luật Đất đai hiện hành và Dự thảo Luật Đất đai đều không quy định tổ chức, cá nhân nước ngoài là "người sử dụng đất".

Luật Nhà ở và Dự thảo Luật Nhà ở tiếp tục quy định tổ chức, cá nhân nước ngoài được phép sở hữu nhà ở tại Việt Nam, trong đó có nhà ở riêng lẻ, biệt thự liền kề trong dự án đầu tư.

Báo cáo tổng kết thi hành Luật Nhà ở phản ánh *"tổ chức, cá nhân nước ngoài được mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam đối với loại căn hộ chung cư, nhà ở riêng lẻ (nhà biệt thự, nhà liền kề trong dự án). Tuy nhiên, một số địa phương phản ánh việc thực hiện quy định này trên thực tế là không khả thi vì Luật Đất đai không quy định đối tượng sử dụng đất là cá nhân nước ngoài*[5]*, do đó, địa phương khó khăn trong việc cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu đối với nhà ở cho cá nhân nước ngoài khi thực hiện mua nhà ở riêng lẻ trong dự án".*

Dự thảo Báo cáo rà soát các quy định về nhà ở, kinh doanh bất động sản của Tổ công tác rà soát VBQPPL của Thủ tướng[6] cũng xác định đây là một trong những điểm mâu

[5] *Điều 5 Luật Đất đai không quy định đối tượng cá nhân nước ngoài là người sử dụng đất; Khoản 1 Điều 186 Luật Đất đai chỉ quy định người Việt Nam định cư ở nước ngoài*

[6] *Tài liệu Phụ vụ Hội thảo lấy ý kiến góp ý đối với Dự thảo Báo cáo kết quả hoạt động năm 2022 và định hướng hoạt động năm 2023 của Tổ công tác của Thủ tướng Chính phủ về rà soát VBQPPL*

thuẫn, chồng chéo giữa Luật Đất đai và Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản.

Tình trạng quy định thiếu thống nhất và chưa rõ ràng của pháp luật về đất đai và pháp luật về nhà ở sẽ khiến cho việc thực hiện trên thực tế gặp rất nhiều khó khăn, ảnh hưởng đến quyền lợi của các chủ thể trong các giao dịch về nhà ở. Chẳng hạn, người nước ngoài không được sở hữu quyền sử dụng đất, nhưng khi họ thực hiện hoạt động chuyển nhượng đối với nhả ở riêng lẻ/biệt thự liền kề (có gắn với quyền sử dụng đất) cho người Việt Nam. Trong trường hợp này, người nhận chuyển nhượng có được công nhận quyền sử dụng đất không hay chỉ được phép sở hữu nhà ở trên đất?

Quy định tại hai dự luật gần như không thay đổi so với hiện hành, do vậy tình trạng vướng mắc trên sẽ không được giải quyết.

➤ *Về chuyển nhượng dự án bất động sản*

Dự thảo Luật Đất đai và Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản đều quy định về các điều kiện/yêu cầu đối với dự án, chủ đầu tư khi chuyển nhượng một phần/toàn bộ dự án đầu tư. Điều này có thể khiến cho việc áp dụng trở nên khó khăn khi chủ đầu tư không biết nên áp dụng theo quy định của văn bản nào, nhất là khi quy định của hai dự luật không hoàn toàn thống nhất với nhau.

➤ *Về thời điểm được thực hiện các quyền của người sử dụng đất*

Dự thảo Luật Đất đai quy định thời điểm người thực hiện chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong dự án đầu tư kinh doanh xây dựng nhà ở để bán hoặc cho thuê, chuyển nhượng quyền sử dụng đất đồng thời chuyển nhượng toàn bộ dự án đối với dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng để chuyển nhượng hoặc cho thuê *sau khi có Giấy chứng nhận.*

Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản cũng có quy định liên quan đến chuyển nhượng quyền sử dụng đất trong dự án kinh doanh bất động sản, tuy nhiên lại không quy định các thửa đất trong dự án bất động sản khi chuyển nhượng phải có Giấy chứng nhận.

Việc quy định thiếu rõ ràng và chưa nhất quán giữa hai Dự thảo Luật có thể tạo ra rủi ro pháp lý cho các nhà đầu tư khi thực hiện trên thực tế.

Về thủ tục lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án xây dựng nhà ở

Theo quy định của pháp luật về đầu tư, có ba phương thức lựa chọn nhà đầu tư: đấu giá, đấu thầu và chấp thuận nhà đầu tư. Đối với những dự án đầu tư thuộc trường hợp chấp thuận nhà đầu tư, phải thực hiện thủ tục chấp thuận trước rồi mới tiến hành đấu giá hoặc đấu thầu.

Dự thảo Luật Đất đai quy định về các dự án đầu tư có sử dụng đất thực hiện đấu giá, đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư, trong đó có quy định về điều kiện của nhà đầu tư tham gia đấu giá hoặc đấu thầu.

Dự thảo Luật Đấu thầu quy định về quy trình lựa chọn nhà đầu tư đối với các dự án đầu tư có sử dụng đất.

Các quy trình trên đã khá rõ ràng và thống nhất với nhau. Tuy nhiên, trong Dự thảo Luật Nhà ở lại thiết kế riêng một quy trình lựa chọn nhà đầu tư đối với các dự án đầu tư xây dựng nhà ở. Điều này dẫn tới tình trạng, để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở, nhà đầu tư sẽ không biết phải thực hiện theo trình tự thủ tục nào, dẫn tới ách tắc trong triển khai.

***Tóm lại**, có thể thấy các dự luật đang có những hướng tiếp cận khác nhau đối với một số vấn đề. Trong quá trình lấy ý kiến, các điểm mâu thuẫn, thiếu thống nhất đã được phản ánh nhiều lần, nhưng dường như giữa các cơ quan chủ trì soạn thảo vẫn chưa tìm thấy tiếng nói chung. Việc tồn tại các quan điểm khác nhau của mỗi dự thảo khi quy định về một vấn đề cũng cho thấy thực trạng xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Mỗi cơ quan chủ trì soạn thảo chỉ nhìn trong phạm vi quản lý của mình và việc phân chia phạm vi giữa các luật không phải là điều dễ dàng.*

2.3. Những chính sách mới – liệu môi trường đầu tư có thuận lợi hơn?

Các Dự thảo luật trong lần soạn thảo này đều có các chính sách mới so với quy định hiện hành, với kỳ vọng sẽ giải quyết những bất cập, vướng mắc trên thực tiễn và tạo động lực thúc đẩy môi trường đầu tư kinh doanh phát triển. Tuy nhiên, khi xem xét tổng hòa các Dự luật này, doanh nghiệp vẫn có nhiều băn khoăn.

Tạo những rủi ro trong đầu tư của doanh nghiệp

- *Thay đổi các trường hợp Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất từ một lần sang hàng năm - rủi ro về tài chính của doanh nghiệp*

Dự thảo Luật Đất đai có sửa đổi quan trọng đối với các trường hợp Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất một lần và Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm. Theo Dự thảo, chỉ có các trường hợp "sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối", "sử dụng đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao" mới thuộc trường hợp thuê đất trả tiền một lần, còn lại các dự án khác đều trả tiền thuê đất hàng năm. Như vậy, những dự án thương mại, dịch vụ, sản xuất phi nông nghiệp, dự án kinh doanh khác sẽ phải chuyển sang hình thức trả tiền hàng năm.

Sự thay đổi lớn này khiến nhiều doanh nghiệp lo ngại về những tác động lớn đến hoạt động sản xuất, kinh doanh. Doanh nghiệp trước khi tiến hành hoạt động đầu tư, kinh doanh phải xây dựng phương án tài chính và yếu tố chi phí tiền thuê đất là một trong những yếu tố tài chính quan trọng trong phương án tài chính này. Việc trả tiền thuê đất hàng năm và tiền thuê đất có thể thay đổi khiến doanh nghiệp đối mặt với rủi ro số tiền thuê đất tăng đột biến, phá vỡ các phương án tài chính. Mặc dù, Dự thảo có quy định về việc ổn định giá đất trong 05 năm, nhưng lại không khống chế mức tăng cho các năm tiếp theo, vì vậy doanh nghiệp vẫn phải đối diện với nguy cơ mức tăng tiền thuê đất quá cao.

Đối với một số dự án kinh doanh, việc phải trả tiền thuê đất hàng năm có thể tạo ra những rủi ro cho cả nhà đầu tư, khách hàng và Nhà nước. Chẳng hạn, dự án kinh doanh bất động sản phục vụ du lịch, chủ đầu tư sẽ bán căn hộ du lịch, biệt thự nghỉ dưỡng ..., cho khách hàng. Hằng năm, chủ đầu tư lại trả tiền thuê đất hàng năm. Trong trường hợp, chủ đầu tư bị phá sản, không có khả năng chi trả tiền thuê đất, Nhà nước sẽ không biết phải thu tiền của ai.

- *Thu hồi đất để thực hiện dự án nhà ở thương mại - rủi ro khó triển khai được dự án đầu tư*

Theo quy định tại Dự thảo Luật Đất đai, nhà đầu tư thỏa thuận về quyền sử dụng đất ở và các loại đất không phải là đất ở để chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện dự án đô thị, nhà ở thương mại, khu dân cư nông thôn. Nhà nước sẽ không thu hồi đất trong trường hợp này.

Đây là một trong những nội dung nhận được sự quan tâm rất lớn của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp cho rằng, đối với các dự án nhà ở thương mại, đô thị nhà đầu tư thực hiện theo cơ chế tự thỏa thuận với người sử dụng đất là ... không khả thi và khiến cho dự án gặp nhiều khó khăn để thực hiện. Bởi vì, trong nhiều trường hợp, việc giải phóng mặt bằng sẽ bị "ách tắc" chỉ vì một hoặc một ít hộ dân không chịu thỏa thuận, hoặc yêu cầu mức giá quá cao. Trên thực tế doanh nghiệp không thể đàm phán, thoả thuận với hàng ngàn người dân trong một dự án lớn. Để có thể triển khai được dự án, doanh nghiệp cần có sự hỗ trợ của Nhà nước trong thu hồi đất.

- *Quy định ràng buộc nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp kinh doanh bất động sản.* Trong các giao dịch bất động sản là nhà ở, khách hàng được xem là đối tượng yếu thế hơn so với doanh nghiệp kinh doanh bất động sản. Dự thảo đã bổ sung một số quy định ràng buộc nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp kinh doanh bất động sản để bảo vệ khách hàng mua nhà, chẳng hạn: giới hạn tỷ lệ đặt cọc khi mua, thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai; giới hạn tỷ lệ % giá trị hợp đồng cho mỗi lần thanh toán mua bán, thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai; yêu cầu phải có biện pháp bảo đảm đối với nghĩa vụ cam kết của chủ đầu tư trong việc trả, phân chia lợi nhuận cho khách hàng trong hoạt động nhận ủy thác, thuê của bên mua, thuê mua hoặc hợp tác kinh doanh với bên mua, thuê mua để chủ đầu tư quản lý, sử dụng, khai thác, kinh doanh công trình xây dựng của khách hàng đã mua, thuê mua của chủ đầu tư; ...

Việc bảo vệ khách hàng là cần thiết, tuy nhiên cần xác định, các giao dịch bất động sản dựa trên thỏa thuận của các bên, các biện pháp can thiệp của Nhà nước cần giới hạn đến đâu để không tác động tiêu cực đến doanh nghiệp. Một số yêu cầu ràng buộc nghĩa vụ tài chính của doanh nghiệp tại Dự thảo dường như chưa thực sự hợp lý. Ví dụ: yêu cầu bảo lãnh trong việc trả, phân chia lợi nhuận cho khách hàng. Theo quy định tại Dự thảo, trong trường hợp chủ đầu tư bán, cho thuê mua nhà ở hình thành trong tương lai và cùng nhận ủy thác, thuê của bên mua, thuê mua hoặc hợp tác kinh doanh với bên mua, thuê mua để quản lý, sử dụng, khai thác kinh doanh

công trình xây dựng phải có 02 lần bảo lãnh (cam kết thực hiện bảo lãnh nghĩa vụ tài chính của chủ đầu tư trước khi bán, cho thuê mua nhà và bảo lãnh của tổ chức tín dụng đối với nghĩa vụ cam kết của chủ đầu tư trong chi trả lợi nhuận). Điều này sẽ tạo áp lực tài chính rất lớn đối với doanh nghiệp. Mặt khác, hoạt động ủy thác cho bên mua, bên thuê mua hoặc hợp tác kinh doanh để chủ đầu tư khai thác, kinh doanh công trình là dựa trên thỏa thuận của hai bên. Trong trường hợp, chủ đầu tư vi phạm về nghĩa vụ chi trả lợi nhuận thì bên mua, thuê mua có thể bảo vệ quyền lợi bằng pháp luật dân sự, và chấm dứt hoạt động ủy thác hoặc hợp tác kinh doanh và tự mình có thể khai thác kinh doanh.

Tạo bất lợi cho thị trường bất động sản phát triển

- *Sở hữu nhà chung cư và những tác động bất lợi tới thị trường nhà chung cư*

Trong lần sửa đổi này, Dự thảo Luật Nhà ở đề xuất quy định "thời hạn sở hữu nhà chung cư" gắn với thời hạn sử dụng của nhà chung cư (nêu trong hồ sơ thiết kế công trình nhà chung cư được cơ quan có thẩm quyền thẩm định). Khi chung cư thuộc trường hợp bị phá dỡ, chủ sở hữu có các lựa chọn: i) đóng góp chi phí để phá dỡ, xây dựng lại nhà chung cư theo tỷ lệ diện tích sử dụng căn hộ được sở hữu nhân với suất đầu tư tại thời điểm lập phương án bồi thường; hoặc ii) được bồi thường giá trị quyền sử dụng đất theo tỷ lệ diện tích sử dụng chung được xác định theo quy định của pháp luật đất đai tại thời điểm thực hiện bồi thường và phải bàn giao lại diện tích đất thuộc quyền sử dụng cho chủ đầu tư dự án, nếu không muốn đóng góp chi phí.

Quy định này nhận nhiều ý kiến trái chiều khi được đưa ra lấy ý kiến. Mục tiêu hướng đến của quy định này nhằm đảm bảo an toàn cho người sử dụng và giải quyết tình trạng khó khăn khi xử lý các nhà chung cư, tập thể cũ. Tuy vậy, vấn đề sở hữu nhà chung cư lại gặp phải một số vấn đề cần giải quyết như:

Tác động của quy định tới thị trường bất động sản: Với tâm lý chung của người dân là muốn sở hữu vĩnh viễn nhà chung cư và muốn có sự đảm bảo về quyền sở hữu đối với tài sản lớn này. Quy định "thời hạn sở hữu chung cư" sẽ ảnh hưởng đến tâm lý khách hàng (không muốn mua nhà chung cư với quyền sở hữu bị hạn chế bởi thời hạn) từ đó tác động đến hoạt động đầu tư kinh doanh của các doanh nghiệp đầu tư kinh doanh nhà chung cư (khó bán hàng), mở rộng ra sẽ ảnh hưởng đến hoạt động đầu tư xây dựng nhà chung cư. Chính sách này nếu được ban hành sẽ thúc đẩy người dân tìm mua nhà đất, ít sử dụng chung cư, việc sử dụng quỹ đất nhà ở (vốn rất hạn chế) sẽ theo xu hướng không tiết kiệm và hiệu quả. Hiện nay, ngoại trừ hai đô thị lớn là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, người dân nhìn chung chưa có thói quen ở chung cư. Các tỉnh thành phố rất khó bán căn hộ chung cư, ngoài trừ khu vực lõi của các đô thị trung tâm. Chính sách này càng làm gia tăng tình trạng khó bán chung cư và ảnh hưởng đến chính sách khuyến khích phát triển các loại hình nhà chung cư thể hiện trong Chiến lược phát triển nhà ở quốc gia giai đoạn 2021 - 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 2161/QĐ-TTg ngày 22/12/2021.

Bảo đảm quyền sở hữu tài sản của người dân: Nhà nước bảo vệ và đảm bảo quyền sở hữu của người dân. Nguyên tắc này được ghi nhận tại Hiến pháp 2013 và Bộ luật dân sự 2015. Việc Nhà nước đảm bảo quyền có chỗ ở của người dân và bảo vệ

quyền sở hữu này sẽ là chính sách thể hiện tốt nhất các chính sách trên. Mặc dù, mục tiêu hướng đến của quy định này là vì "lợi ích công cộng", tuy nhiên cách thức quy định theo hướng hạn chế quyền sở hữu của người dân đưa đến những lo ngại về xung đột với chính sách đã tuyên bố trong Hiến pháp và Bộ luật dân sự.

Liệu có giải quyết được tình trạng cải tạo, phá dỡ chung cư cũ khi không cần phải quy định thời hạn sở hữu của chung cư không? Việc đặt ra mục tiêu đảm bảo an toàn cho người sử dụng là cần thiết. Tuy nhiên, ngay cả khi không quy định thời hạn sở hữu nhà chung cư thì Nhà nước cũng có thể quy định về thời hạn sử dụng của chung cư, yêu cầu thực hiện phá dỡ, cải tạo chung cư cũ khi công trình xây dựng hết thời hạn sử dụng, xuống cấp, đe dọa tính mạng của người sử dụng. Vì đây là hoạt động đảm bảo lợi ích công cộng và Nhà nước có quyền hạn để thực hiện nó. Vấn đề là cần phải thiết kế có hiệu quả hơn các quy định liên quan đến cải tạo, xây dựng lại chung cư.

Mối quan hệ với quyền sử dụng đất: Theo quy định tại Dự thảo Luật Đất đai, đất ở do cá nhân sử dụng được xem là đất sử dụng ổn định lâu dài. Nhà chung cư gắn liền với đất ở. Nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất với thời hạn lâu dài cho chủ sở hữu nhà chung cư. Với bản chất việc chứng nhận quyền sở hữu căn hộ chung cư hiện nay là chứng nhận quyền sử dụng đất, vừa chứng nhận quyền sở hữu nhà ở. Vì nhà ở gắn liền với đất nên nhà ở cũng sẽ được sử dụng lâu dài.

Mặt khác, việc giới hạn thời gian sở hữu nhà chung cư dẫn tới tình trạng, khi hết thời gian sở hữu nhà chung cư, người dân không còn quyền sở hữu đối với tài sản trên đất, và buộc phải lựa chọn hoặc bỏ chi phí ra, góp vốn cùng xây lại hoặc được bồi thường giá trị quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, cần phải đối chiếu với quy định tại pháp luật đất đai, trong trường hợp này không thuộc trường hợp phải thu hồi đất, thì áp dụng cơ chế thu hồi đất và bồi thường - dường như là chưa có cơ sở.

Bên cạnh, quy định về thời hạn sở hữu nhà chung cư, Dự thảo Luật Nhà ở cũng quy định tập trung vào phát triển nhà ở xã hội hay đưa ra phương án giải quyết cho tình trạng vướng mắc của các dự án đầu tư xây dựng nhà ở của các chủ đầu tư có quyền sử dụng đất là "đất khác không phải là đất ở". Các quy định này về cơ bản là phù hợp.

- *Thay đổi phương thức giao dịch bất động sản - nguy cơ ảnh hưởng đến giao dịch trên thị trường*

Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản đã khôi phục lại yêu cầu một số giao dịch bất động sản phải thông qua sàn môi giới bất động sản. Trước đây, quy định này có trong Luật năm 2006, nhưng sau đó Luật 2014 đã bỏ vì "tháo gỡ khó khăn cho thị trường bất động sản, cũng như tạo điều kiện thuận lợi, giảm thiểu các thủ tục hành chính cho các cá nhân, tổ chức khi tham gia thị trường". Việc quay trở lại quy định - được đánh giá là thiếu khả thi áp dụng cho thị trường kinh doanh bất động sản của Việt Nam, khiến nhiều doanh nghiệp không đồng tình và lo ngại những vướng mắc cũ sẽ quay trở lại, tạo thêm thủ tục cho các bên trong giao dịch, từ đó ảnh hưởng đến lượng giao dịch trên thị trường.

Giải quyết được những điểm vướng trên thực tế - chưa được như kỳ vọng

- *Sự tự chủ trong mua sắm thuốc*

Theo quy định của pháp luật về dược: "cơ sở bán lẻ thuốc trong khuôn viên cơ sở khám bệnh, chữa bệnh công lập chỉ được mua thuốc trúng thầu của chính cơ sở khám bệnh, chữa bệnh, thuốc đã có quyết định trúng thầu tại các cơ sở y tế tuyến tỉnh, tuyến trung ương trong vòng 12 tháng; thuốc đã có quyết định trúng thầu mua sắm tập trung cấp địa phương, cấp quốc gia trong thời hạn của hợp đồng hoặc thỏa thuận khung mua sắm tập trung tính đến trước thời điểm mua thuốc"[7].

Quy định này khiến cho trên thực tế có một số khó khăn cho: "các bệnh viện trong việc mua các loại thuốc chưa có kết quả trúng thầu, hạn chế người bệnh được sử dụng các loại thuốc nhóm 1, nhóm 2 có hiệu quả điều trị cao mặc dù có khả năng thanh toán...". Trong Thông báo số 275/TB-VPCP ngày 02/8/2018 về Kết luận của Phó Thủ tướng Chính phủ Vũ Đức Đam tại cuộc họp về vấn đề cung ứng thuốc tại các bệnh viện yêu cầu Bộ Y tế rà soát "quyết định theo thẩm quyền hoặc trình cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định việc đổi mới phương thức mua thuốc đáp ứng yêu cầu điều trị," "Chủ trì, phối hợp với Bảo hiểm xã hội Việt Nam và các cơ quan liên quan tiến hành rà soát quy định về việc đấu thầu thuốc theo hướng cho các bệnh viện được tự chủ mua thuốc, khắc phục tình trạng người bệnh có nhu cầu và khả năng chi trả song lại không được sử dụng các loại thuốc theo yêu cầu".

Để giải quyết tình trạng trên, theo ý kiến của doanh nghiệp, trước hết phải sửa đổi quy định về xác định phạm vi mua sắm thuốc, vật tư, trang thiết bị y tế của cơ sở y tế công lập phải thực hiện đấu thầu theo quy định tại Luật Đấu thầu. Cho phép cơ sở y tế công lập được phép chủ động mua sắm thuốc, vật tư, trang thiết bị y tế đối với các nguồn vốn không phải là vốn nhà nước, nguồn quỹ bảo hiểm y tế.

So với quy định hiện hành, Dự thảo gần như giữ nguyên quy định cơ sở y tế công lập mua sắm thuốc, vật tư, trang thiết bị y tế sử dụng "vốn nhà nước, nguồn quỹ bảo hiểm y tế, nguồn thu từ dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh và nguồn thu hợp pháp khác" thuộc trường hợp phải đấu thầu để lựa chọn nhà thầu. Theo quy định này thì việc mua sắm thuốc, vật tư, trang thiết bị y tế của cơ sở y tế công lập đều phải thực hiện đấu thầu. Điều này sẽ làm hạn chế khả năng tự chủ chủ các cơ sở y tế công

[7] *Khoản 76 Điều 5 Nghị định số 155/2018/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc quản lý của Bộ Y tế*

lập trong việc mua sắm thuốc và khó tạo cơ hội lựa chọn thuốc của người bệnh khi khám chữa bệnh nêu trên.

- *Quyền bề mặt sử dụng đất*

Theo quy định tại Bộ luật Dân sự 2015, quyền bề mặt là quyền của một chủ thể đối với mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà quyền sử dụng đất đó thuộc về chủ thể khác.

Luật Đất đai 2013 không có quy định về quyền bề mặt. Điều này đã gây vướng trên thực tế. Ví dụ, một công ty đầu tư dự án có công năng hỗn hợp gồm khách sạn, căn hộ du lịch cao cấp được Nhà nước giao/cho thuê hai thửa đất. Trên mỗi thửa đất đầu tư xây dựng một tòa nhà cao 34 tầng. Ngăn cách giữa hai thửa đất là con đường giao thông công cộng. Công ty đề xuất tạo cầu nối trên không kết nối hai tòa tháp ở vị trí tầng 4 và tầng 5. Cầu nối này có cấu tạo bằng vách kính, vừa đảm bảo kết nối giao thông giữa hai tòa tháp, vừa thiết kế hồ nước tạo cảnh quan, điểm nhấn kiến trúc.

Theo quy định của pháp luật xây dựng, công trình phải được cấp giấy phép xây dựng, bao gồm cả hạng mục cầu nối trên cao. Tuy nhiên, để cấp giấy phép xây dựng, chủ đầu tư phải có các loại giấy tờ hợp pháp về đất đai gồm Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hợp đồng thuê đất; ... Đối với hạng mục cầu nối trên cao, do nằm trên khoảng không của đường giao thông do Nhà nước quản lý nên chủ đầu tư không được giao đất/cho thuê đất, vì vậy doanh nghiệp không thể thực hiện được cầu nối giữa hai công trình. Luật hiện hành không có quy định vì vậy cơ quan nhà nước cũng không có cơ sở pháp lý để giao phần khoảng không phía trên bề mặt của công trình công cộng.

Dự thảo Luật Đất đai đã có các quy định về quyền bề mặt, tuy nhiên cách thức tiếp cận vẫn chưa thực sự phù hợp với bản chất về quyền bề mặt quy định tại Bộ luật Dân sự 2015 (vẫn chưa quy định rõ ràng để giải quyết cho trường hợp quyền sử dụng đất và khoảng không, không gian ngầm là các chủ thể khác nhau).

- *Nhu cầu thế chấp quyền sử dụng đất để vay vốn từ các tổ chức tài chính nước ngoài*

Về việc thế chấp quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất thế chấp tại các tổ chức tín dụng. Đây cũng là nội dung quan trọng và có liên quan mật thiết với vấn đề tài chính đất đai (giá đất, tín dụng, lãi suất...), ảnh hưởng trực tiếp tới năng lực tài chính

và khả năng vượt qua khó khăn, phát triển bền vững của thị trường đất đai, bất động sản Việt Nam.

Luật Đất đai hiện nay và Dự thảo Luật Đất đai đều có quy định chỉ được phép thế chấp quyền sử dụng đất cho tổ chức, cá nhân Việt Nam mà không được phép thế chấp cho tổ chức tài chính nước ngoài. Quy định này ngăn cản khá nhiều hoạt động vay nợ nước ngoài, đặc biệt là các khoản vay dài hạn để phát triển các dự án đầu tư. Vay nước ngoài có ưu điểm là lãi suất trung bình thường thấp hơn khoảng 2-4% so với vay trong nước.

Quy định cấm thế chấp cho tổ chức, cá nhân nước ngoài có thể được hiểu là nhằm mục đích cấm việc cá nhân, tổ chức nước ngoài có được quyền sử dụng đất nếu bên đi vay không thể trả nợ. Tuy nhiên, một điểm cần lưu ý là nếu bên đi vay không trả được nợ trong quan hệ thế chấp, thì sẽ có hai khả năng xảy ra (1) bên nhận thế chấp nhận tài sản; (2) bên nhận thế chấp bán lại tài sản cho một bên khác. Việt Nam vẫn có thể cho nước ngoài nhận thế chấp, nhưng khi bên đi vay không trả được nợ thì cấm việc chuyển nhượng tài sản cho phía nước ngoài mà chỉ cho phép họ bán lại cho một cá nhân, tổ chức khác tại Việt Nam.

Quy định này tương tự như quy định về thừa kế quyền sử dụng đất khi người nhận thừa kế là người nước ngoài. Theo quy định hiện nay, người nhận thừa kế sẽ không được phép nhận quyền sử dụng đất mà buộc phải bán cho một bên Việt Nam khác và chỉ được nhận tiền.

Có ý kiến lo ngại việc này có thể khiến việc vay nợ nước ngoài của doanh nghiệp Việt Nam tăng lên, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro tài chính. Tuy nhiên, vấn đề này đã được giải quyết bằng các quy định về vay nợ nước ngoài của doanh nghiệp (tự vay tự trả, chính phủ không bảo lãnh). Hơn nữa, các khoản vay mà có thế chấp quyền sử dụng đất thường là các khoản vay dài hạn để đầu tư dự án, chứ không phải là vay ngắn hạn. Vay dài hạn thì nguy cơ rủi ro tài chính thấp hơn vay ngắn hạn. Hơn nữa, việc nhập khẩu vốn cho các dự án đầu tư cũng vẫn là điều Việt Nam tiếp tục khuyến khích trong thời gian tới.

***Tóm lại**, quy định tại các Dự thảo luật đã được xây dựng để giải quyết những vướng mắc, bất cập từ thực tiễn. Bên cạnh những quy định tiến bộ, có tính chất đột phá, giải quyết cơ bản những điểm vướng của hoạt động thực hiện dự án đầu tư, vẫn còn nhiều quy định tạo ra sự băn khoăn, quan ngại về những bất cập mới có thể phát sinh và/hoặc làm cho môi trường đầu tư trở nên kém thuận lợi hơn.*

2.4. Quy trình thủ tục đầu tư dự án – vai trò của pháp luật đầu tư ở đâu?

Trong quy trình thực hiện dự án đầu tư, Luật Đầu tư được xem là luật chung, quy định các trình tự, thủ tục đầu tư. Các luật ban hành sau thời điểm có hiệu lực của Luật Đầu tư cần xác định nội dung nào thực hiện và không thực hiện theo Luật Đầu tư .

Các quy định về đất đai, đấu thầu, nhà ở, kinh doanh bất động sản có mối liên hệ chặt chẽ với pháp luật về đầu tư. Trong các luật này có nhiều quy định liên quan đến quy trình, thủ tục thực hiện dự án đầu tư, về nguyên tắc, phải phù hợp với Luật Đầu tư. Tuy nhiên, cách thức thiết kế các quy trình thủ tục về dự án đầu tư trong các dự thảo luật này dường như - không mấy quan tâm đến Luật Đầu tư. Điều này khiến cho thủ tục đầu tư trở nên phức tạp hơn, nhiều khi là khó thực hiện vì không thống nhất giữa các quy định. Ví dụ:

➤ ***Thủ tục điều chỉnh thời hạn sử dụng đất của dự án.***

Pháp luật về đầu tư quy định về thủ tục gia hạn thời hạn hoạt động của dự án đầu tư đồng thời với gia hạn thời gian sử dụng đất . Trong quá trình thẩm định hồ sơ, cơ quan đăng ký đầu tư sẽ lấy ý kiến cơ quan quản lý đất đai về điều kiện giao đất, cho thuê đất cho trường hợp đề nghị gia hạn sử dụng đất.

Dự thảo Luật Đất đai quy định, để được điều chỉnh thời hạn sử dụng đất đối với dự án đầu tư khi chưa hết thời hạn sử dụng đất, chủ đầu tư phải "Có văn bản đề nghị điều chỉnh thời hạn sử dụng đất của dự án đầu tư"; "Có văn bản của cơ quan có thẩm quyền về việc điều chỉnh dự án đầu tư theo quy định của pháp luật mà có thay đổi thời hạn hoạt động của dự án". Quy định này có thể hiểu, chủ đầu tư phải thực hiện thủ tục điều chỉnh thời gian sử dụng đất tại cơ quan quản lý về đất đai. Và thủ tục này tách biệt với thủ tục xin gia hạn thời gian hoạt động của dự án đầu tư ở trên tại pháp luật về đầu tư.

Việc Dự thảo Luật Đất đai thiết kế một thủ tục riêng về điều chỉnh thời hạn sử dụng đất mà không có liên hệ với quy định về gia hạn thời hạn hoạt động của dự án đầu tư đồng thời với gia hạn thời gian sử dụng đất quy định tại pháp luật đầu tư sẽ khiến cho chủ đầu tư phải thực hiện hai thủ tục và cơ quan quản lý về đất đai sẽ xem xét điều kiện cho phép chủ đầu tư điều chỉnh thời gian sử dụng hai lần với hai hồ sơ khác nhau. Quy định này gia tăng về thủ tục đầu tư một cách bất hợp lý cho chủ đầu tư.

Công bố dự án đầu tư có sử dụng đất

Dự thảo Luật Đấu thầu quy định về vấn đề công bố dự án đầu tư có sử dụng đất, theo đó đối với dự án đầu tư có sử dụng đất không thuộc diện chấp thuận chủ trương đầu tư, việc lập, phê duyệt đề xuất dự án gồm những nội dung theo quy định của pháp luật về đầu tư. Tuy nhiên, pháp luật về đầu tư lại không có quy định về thủ tục này.

Thủ tục chuyển nhượng dự án bất động sản

Pháp luật đầu tư quy định, đối với các dự án đầu tư được chấp thuận chủ trương đầu tư và cấp Giấy đăng ký đầu tư thì khi chuyển nhượng dự án đầu tư phải thực hiện thủ tục điều chỉnh dự án đầu tư theo quy định của pháp luật đầu tư. Các dự án đầu tư khác sẽ thực hiện theo quy định của pháp luật về kinh doanh bất động sản.

Trong khi đó, Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản lại thiết kế về trình tự thủ tục chuyển nhượng dự án bất động sản mà không có liên hệ gì với quy định về chuyển nhượng dự án đầu tư quy định tại pháp luật đầu tư. Điều này có thể khiến cho các chủ đầu tư gặp vướng khi không biết phải thực hiện thủ tục theo quy định nào.

Thủ tục đầu tư xây dựng nhà ở

Dự thảo Luật Nhà ở cũng thiết kế quy trình riêng về lựa chọn chủ đầu tư xây dựng nhà ở, trong khi hiện tại pháp luật về đầu tư, đất đai, đấu thầu đã quy định về các phương thức, cách thức lựa chọn nhà đầu tư.

Điều này sẽ dẫn tới trường hợp, dự án đầu tư xây dựng nhà ở thuộc trường hợp phải thực hiện theo thủ tục của pháp luật đầu tư, đất đai, đấu thầu nhưng lại phải thực hiện theo thủ tục tại Luật Nhà ở. Sự thiếu thống nhất giữa các văn bản sẽ gây khó cho nhà đầu tư và lúng túng cho các cơ quan thực thi.

Thủ tục giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất

Dự thảo Luật Đất đai quy định việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất rừng sản xuất, chỉ được thực hiện sau khi có Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Theo quy định tại Luật Đầu tư 2020, Quốc hội sẽ chấp thuận chủ trương đầu tư đối với "Dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 50 ha trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 500 ha trở lên; rừng sản xuất từ 1.000 ha trở lên".

Như vậy, sẽ có trường hợp dự án đã được Quốc hội chấp thuận chủ trương đầu tư, để được chuyển mục đích sử dụng đất cần *phải có thêm* Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua. Yêu cầu thêm Nghị quyết của Hội đồng nhân dân là không cần thiết, vì khi Quốc hội đã chấp thuận chủ trương đầu tư rồi, liệu Hội đồng nhân dân có không thông qua hay không? Quy định này tại Dự thảo Luật Đất đai có thể khiến cho trình tự thủ tục đầu tư bị kéo dài hơn.

Tóm lại, *quy định về thủ tục đầu tư dự án tại các dự thảo cho thấy, dường như các quy định về thủ tục đầu tư tại pháp luật đầu tư đang bị "gặm nhấm" bởi các văn bản pháp luật khác. Điều này khiến cho vai trò của Luật Đầu tư trong hệ thống pháp luật về đầu tư đang mất dần đi. Các thủ tục đầu tư trở nên phức tạp và phiền phức hơn. Cuối cùng, đối tượng chịu thiệt hại chính là các chủ đầu tư.*

Dự thảo Luật Đất đai dự kiến sẽ được xem xét tại 03 kỳ họp, dự kiến sẽ được thông qua tại kỳ họp tháng 10/2023.

Dự thảo Luật Đấu thầu sẽ được xem xét tại 02 kỳ họp và dự kiến thông qua tại kỳ họp tháng 6/2023

Dự thảo Luật Nhà ở, Dự thảo Luật Kinh doanh bất động sản dự kiến trình Quốc hội xem xét và thông qua tại hai kỳ họp năm 2023.

Tất cả các Dự thảo luật đều đang ở giai đoạn xây dựng, cộng đồng doanh nghiệp đều có cơ hội phản ánh ý kiến của mình. Các cơ quan soạn thảo có tinh thần cầu thị khá tốt, thể hiện rất rõ việc thay đổi liên tục các phiên bản Dự thảo Luật Đất đai. Đối chiếu, hai Dự thảo Luật Đất đai, Luật Đấu thầu - phiên bản được thảo luận tại Quốc hội, rất nhiều ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp được ghi nhận, tiếp thu.

Doanh nghiệp nhận thấy những nỗ lực rất lớn từ các nhà làm luật khi cố gắng giải quyết các xung đột giữa các quy định và tìm kiếm những cơ chế quản lý mới để gỡ vướng, khai thông nguồn lực cho các hoạt động đầu tư.

Các Dự thảo luật này tác động rất lớn đến môi trường đầu tư kinh doanh, vì vậy doanh nghiệp rất kì vọng về một môi trường thuận lợi hơn sau khi các dự luật được thông qua và hi vọng các nhà làm luật sẽ lắng nghe tiếng nói từ phía cộng đồng./.

3

ỔN ĐỊNH MÔI TRƯỜNG PHÁP LÝ ĐỂ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TƯ NHÂN

3.1. Đặt vấn đề 81

3.2. Thực tiễn rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt Nam 84

3.3. Các giải pháp giảm rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh 93

3.4. Kết luận 105

3.1. Đặt vấn đề

Tính ổn định, dễ dự đoán được của môi trường pháp lý và việc đầu tư các dự án lớn

Các dự án đầu tư trong các lĩnh vực hạ tầng, năng lượng, công nghiệp chế biến, chế tạo thường có tổng vốn đầu tư lớn, thời gian thu hồi vốn kéo dài nhiều năm, thậm chí nhiều thập kỷ. Trong khoảng thời gian đó, rất nhiều yếu tố ảnh hưởng đến lợi nhuận của dự án có thể thay đổi so với dự liệu ban đầu của nhà đầu tư. Trong những yếu tố đó, những biến động về môi trường pháp lý, sự thay đổi chính sách của Nhà nước là một trong những yếu tố quan trọng nhất. Do vậy, nhà đầu tư các dự án lớn luôn đòi hỏi tính ổn định và khả năng dự đoán của môi trường pháp lý trước khi quyết định đầu tư. Nếu môi trường pháp luật không ổn định, khó dự đoán tức là rủi ro pháp lý cao.

Rủi ro pháp lý có thể được chia thành hai loại chính, ban hành pháp luật và thực thi pháp luật của Nhà nước.

Thứ nhất, rủi ro ban hành pháp luật tương đối tường minh, đó là sự thay đổi chính sách và pháp luật thành văn. Một số ví dụ rủi ro ban hành pháp luật như Nhà nước tăng thuế suất một mặt hàng nào đó, Nhà nước thay đổi quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng. Thậm chí, nhiều sự thay đổi pháp luật không tác động trực tiếp đến dự án, nhưng tác động gián tiếp đến doanh thu và chi phí của dự án đó thì cũng có thể coi là rủi ro pháp lý. Ví dụ, việc đặt biển cấm hạn chế xe tải lưu thông trên một tuyến đường có thể ảnh hưởng đến chi phí vận chuyển nguyên liệu, hàng hoá của một nhà máy.

Thứ hai, rủi ro thực thi pháp luật khó nhận biết hơn, đó là sự thay đổi cách diễn giải, cách thức thi hành pháp luật hay sự áp dụng pháp luật không nhất quán. Ví dụ, một quy định có nhiều cách hiểu khác nhau giữa doanh nghiệp và cơ quan nhà nước, giữa các cơ quan nhà nước khác nhau gây rủi ro cho doanh nghiệp khi thực hiện. Rủi ro thực thi pháp luật còn là sự thay đổi những cách hiểu bất thành văn phổ biến trong môi trường pháp lý. Ví dụ, trong một thời gian dài, cơ quan nhà nước luôn bỏ qua, không xử lý một hành vi vi phạm khiến các doanh nghiệp tin tưởng rằng đây là một quy tắc bất thành văn, nhưng bất chợt đến một thời điểm các cơ quan nhà nước lại xử lý hành vi đó, thậm chí xử lý cả những sự việc trong quá khứ đã lâu.

Ý nghĩa của việc hạn chế rủi ro pháp lý đối với kinh tế Việt Nam

Theo thống kê năm 2022, có đến 98% trong số 870 nghìn doanh nghiệp tại Việt Nam là doanh nghiệp nhỏ và vừa. Nếu cộng cả số lượng 5,1 triệu hộ kinh doanh cá thể thì thành phần kinh tế tư nhân của Việt Nam chủ yếu là kinh doanh nhỏ lẻ. Doanh nghiệp tư nhân của Việt Nam hiện nay chủ yếu kinh doanh trong các lĩnh vực thương mại, dịch vụ, sản xuất nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp. Không ít ý kiến phê phán cho rằng doanh nghiệp Việt Nam, đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân trong nước, chỉ biết kinh doanh nhỏ lẻ, chộp giật mà không chịu đầu tư bài bản để nâng cao hiệu quả kinh tế hoặc kinh doanh bền vững hơn.

Nghị quyết số 29-NQ/TW, ngày 17/11/2022, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 nhấn mạnh vấn đề phải hình thành được một số tập đoàn, doanh nghiệp công nghiệp trong nước có quy mô lớn, đa quốc gia, có năng lực cạnh tranh quốc tế trong các ngành công nghiệp nền tảng, công nghiệp ưu tiên, công nghiệp mũi nhọn. Để làm được điều này đòi hỏi môi trường đầu tư kinh doanh phải rất ổn định, đặc biệt là giảm các rủi ro pháp lý, tăng cường sự ổn định và khả năng dự đoán được của pháp luật có liên quan đến kinh doanh.

Đương nhiên, tất cả mọi thành phần kinh tế đều đòi hỏi sự ổn định chính sách và pháp luật về kinh doanh để có thể yên tâm đầu tư. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, nếu cùng đầu tư các dự án lớn, thì doanh nghiệp tư nhân trong nước nhạy cảm với rủi ro pháp lý hơn rất nhiều so với các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Các doanh nghiệp nhà nước thường có lợi thế trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước cả trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật. Do đó, các doanh nghiệp nhà nước ít phải đối mặt với rủi ro thay đổi chính sách đột ngột hoặc sự thiếu nhất quán trong thực thi pháp luật từ phía chính quyền. Các doanh nghiệp FDI cũng có hai lợi thế lớn trước vấn đề rủi ro pháp lý. Thứ nhất, doanh nghiệp FDI thường được bảo hộ theo các cam kết bảo hộ đầu tư của Việt Nam. Thứ hai, trong trường hợp có xung đột với chính quyền nước sở tại thì doanh nghiệp FDI sẽ có sự hỗ trợ của chính phủ và cơ quan ngoại giao. Ngược lại, doanh nghiệp tư nhân trong nước sẽ chịu rủi ro rất cao về các sự thay đổi của chính sách. Bên cạnh nhiều yếu tố khác như quy mô vốn, công nghệ, trình độ quản lý thì rủi ro pháp lý thấp cũng là một phần nguyên nhân lý giải tình trạng vì sao doanh nghiệp tư nhân trong nước ít khi đầu tư vào các dự án lớn, thời gian thu hồi vốn kéo dài. Do đó, nếu muốn phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân, muốn công nghiệp hoá đất nước dựa trên các doanh nghiệp tư nhân, thì giảm rủi ro pháp lý là một trong những nhiệm vụ quan trọng.

Việc giảm rủi ro pháp lý không chỉ có tác động đến sự dịch chuyển ngành nghề, lĩnh vực đầu tư của kinh tế tư nhân mà còn giúp các doanh nghiệp này sẵn sàng đầu tư mạnh mẽ hơn để xây dựng nhà xưởng kiên cố, mua sắm máy móc hiện đại, đầu tư cho nguồn nhân lực, nghiên cứu phát triển (R&D) và xây dựng thương hiệu. Điều này sẽ giúp giảm tình trạng nhiều doanh nghiệp làm ăn "chộp giật" như phản ánh hiện nay.

Tóm lại, việc giảm rủi ro pháp lý, tăng cường tính ổn định có ý nghĩa lớn trong việc thu hút đầu tư vào các dự án lớn, phát triển kinh tế tư nhân và tăng động lực để các doanh nghiệp kinh doanh bền vững hơn.

3.2. Thực tiễn rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt Nam

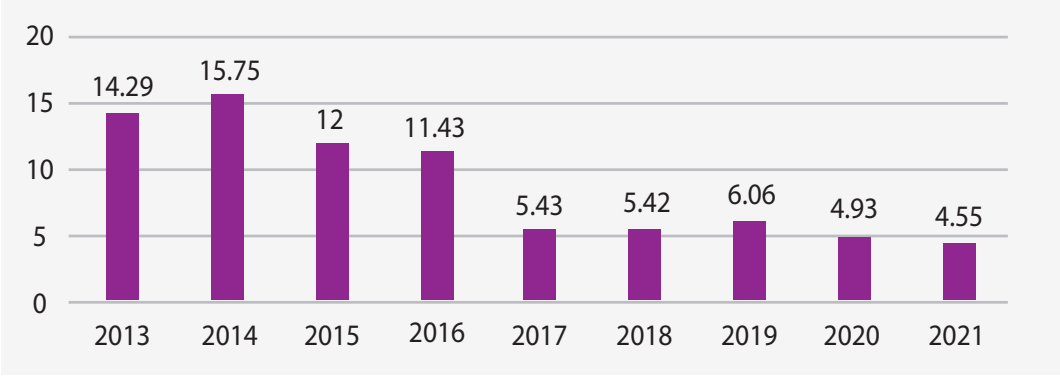
Rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh vô cùng đa dạng nên việc đánh giá rủi ro pháp lý tại mỗi quốc gia không hề đơn giản. Phương pháp hiệu quả nhất để làm việc này là đánh giá dựa vào cảm nhận của các doanh nghiệp, nhà đầu tư. Điều tra doanh nghiệp hàng năm Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) có một số câu hỏi có thể giúp hiểu rõ hơn vấn đề ổn định pháp luật đối với các doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam.

Dự đoán sự thay đổi quy định pháp luật

Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương từ năm 2013 đến năm 2021 có chiều hướng giảm (Hình 2). Tỷ lệ này đạt cao nhất vào năm 2014 với 15,75% doanh nghiệp được hỏi cho biết họ luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được. Tuy nhiên, đến năm 2021 thì chỉ còn 4,55% doanh nghiệp trả lời như vậy.

HÌNH 2

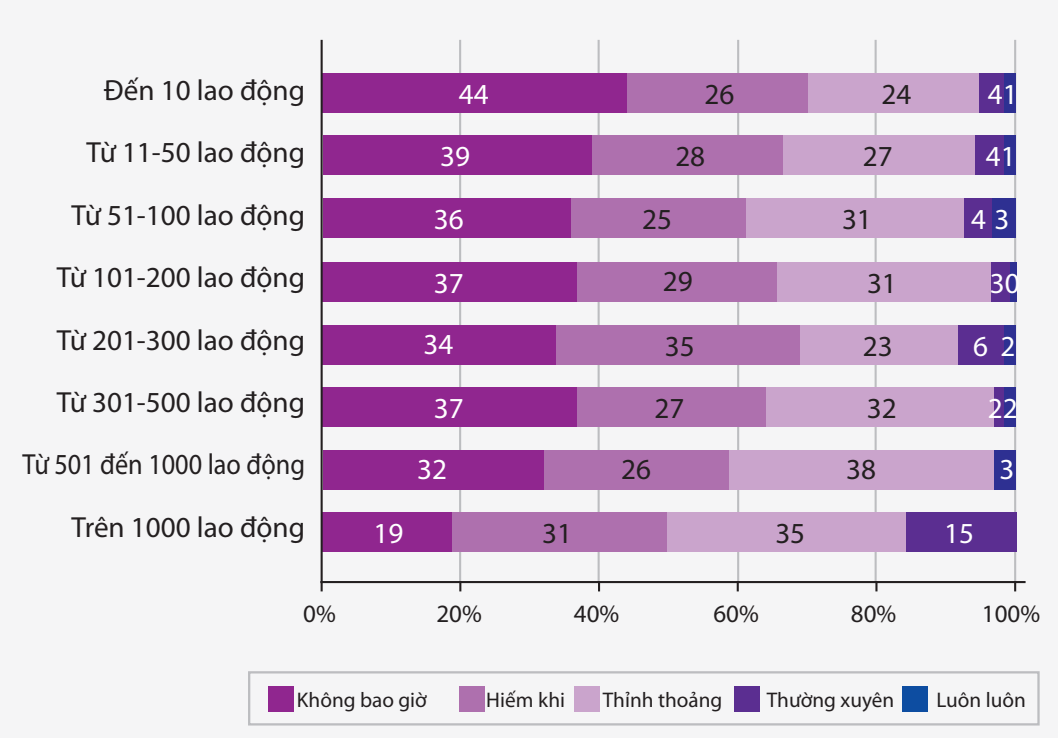
Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương



Khi chia nhóm các doanh nghiệp trả lời câu hỏi này theo quy mô lao động, chúng ta có thể thấy có mối liên hệ cùng chiều giữa quy mô doanh nghiệp và khả năng dự đoán sự thay đổi quy định của pháp luật (Hình 3). Theo đó, các doanh nghiệp có quy mô lớn có xu hướng dự đoán pháp luật tốt hơn.

HÌNH 3

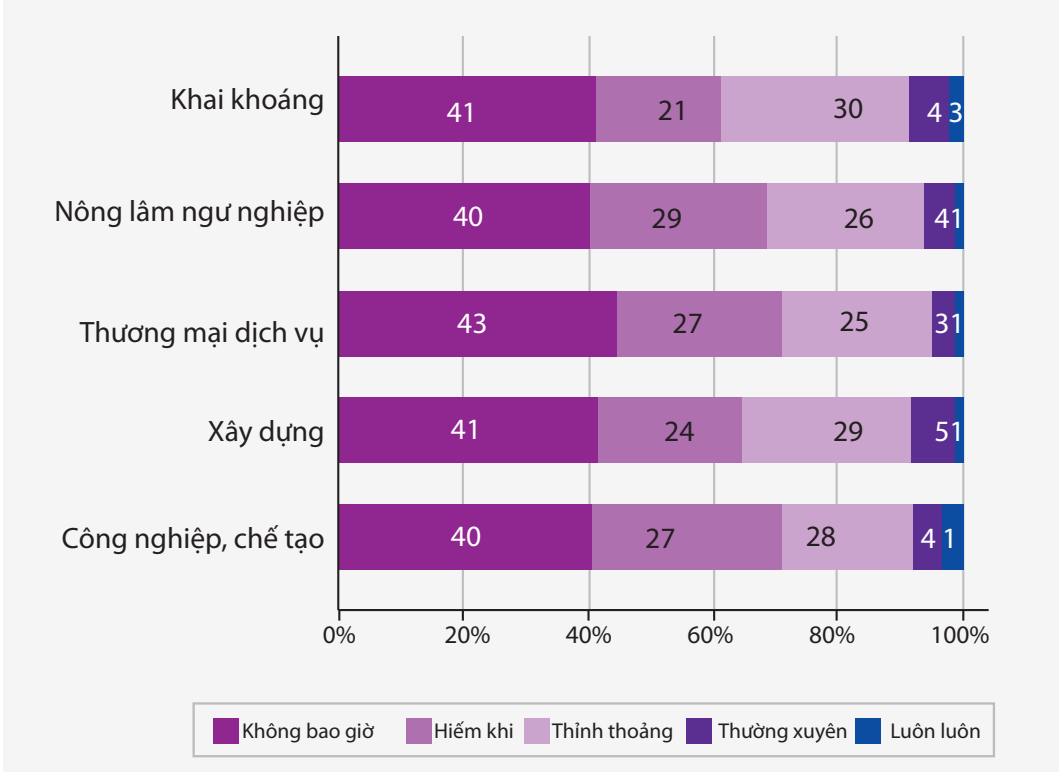
Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo quy mô lao động



Khi chia các doanh nghiệp theo lĩnh vực kinh doanh cho thấy, pháp luật ảnh hưởng đến các doanh nghiệp trong lĩnh vực thương mại, dịch vụ có mức độ dự đoán được thấp nhất (Hình 4).

HÌNH 4

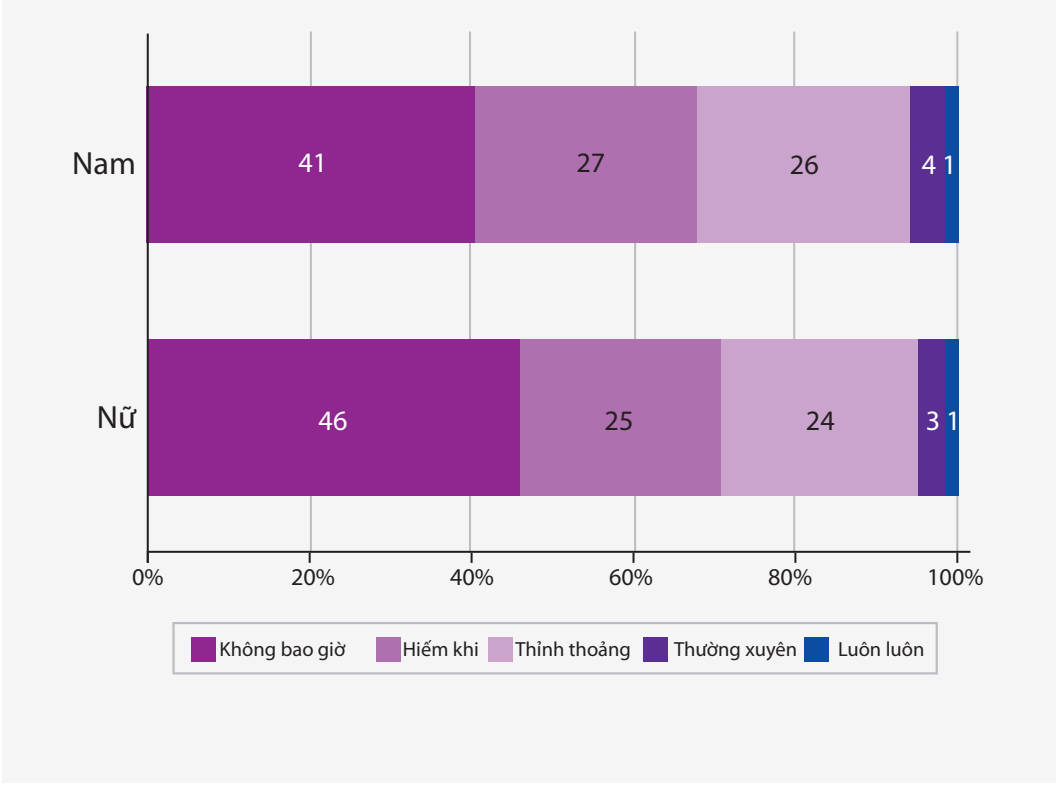
Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo lĩnh vực kinh doanh



Một xu hướng khác có thể chỉ ra là các doanh nghiệp do nam giới làm chủ có khả năng dự đoán sự thay đổi quy định pháp luật tốt hơn so với doanh nghiệp do nữ giới làm chủ (Hình 5).

HÌNH 5

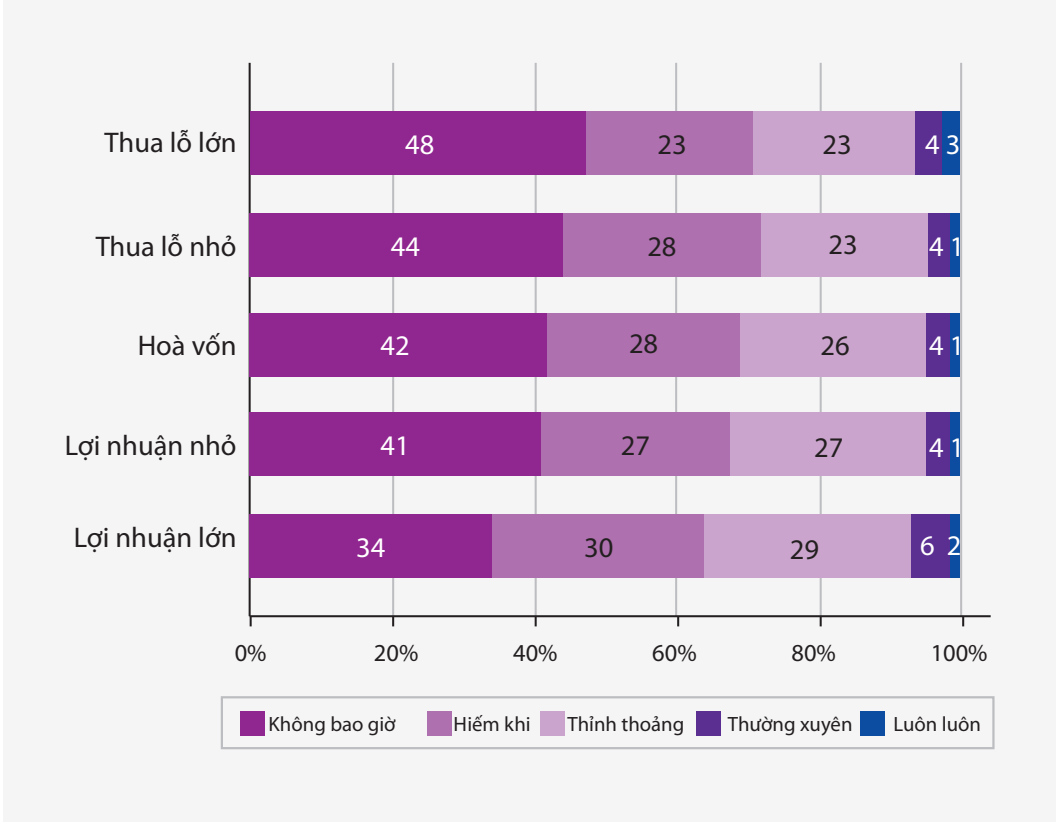
Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo giới tính của chủ doanh nghiệp



Khả năng dự đoán sự thay đổi quy định của pháp luật có ảnh hưởng đến kết quả kinh doanh của doanh nghiệp. Theo đó, các doanh nghiệp có khả năng dự đoán sự thay đổi quy định pháp luật tốt hơn thì thường có kết quả kinh doanh tốt hơn so với những doanh nghiệp không có khả năng dự đoán (Hình 6).

HÌNH 6

Tỷ lệ doanh nghiệp dự đoán được sự thay đổi trong quy định pháp luật của trung ương theo kết quả kinh doanh

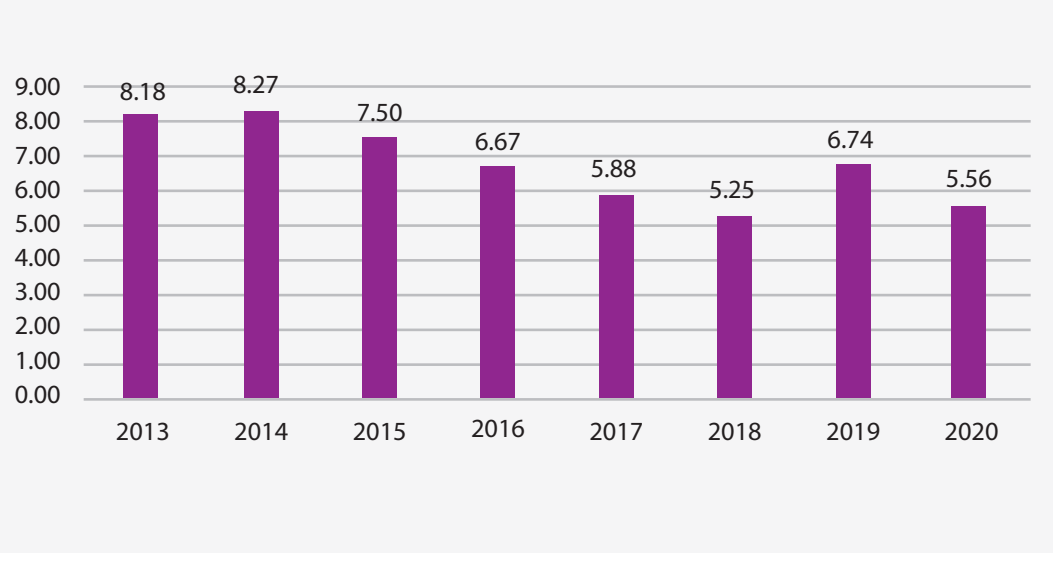


Dự đoán được việc thực thi pháp luật

Đối với câu hỏi về tính dự đoán được của việc thực thi pháp luật, tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được cũng có chiều hướng giảm. Nếu như năm 2014 có 8,27% doanh nghiệp dự đoán được việc thực hiện của chính quyền tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương thì năm 2020 chỉ còn 5,56% (chỉ tiêu này có sự thay đổi phương pháp đánh giá năm 2021 nên không đưa vào so sánh với các năm trước đó) (Hình 7).

HÌNH 7

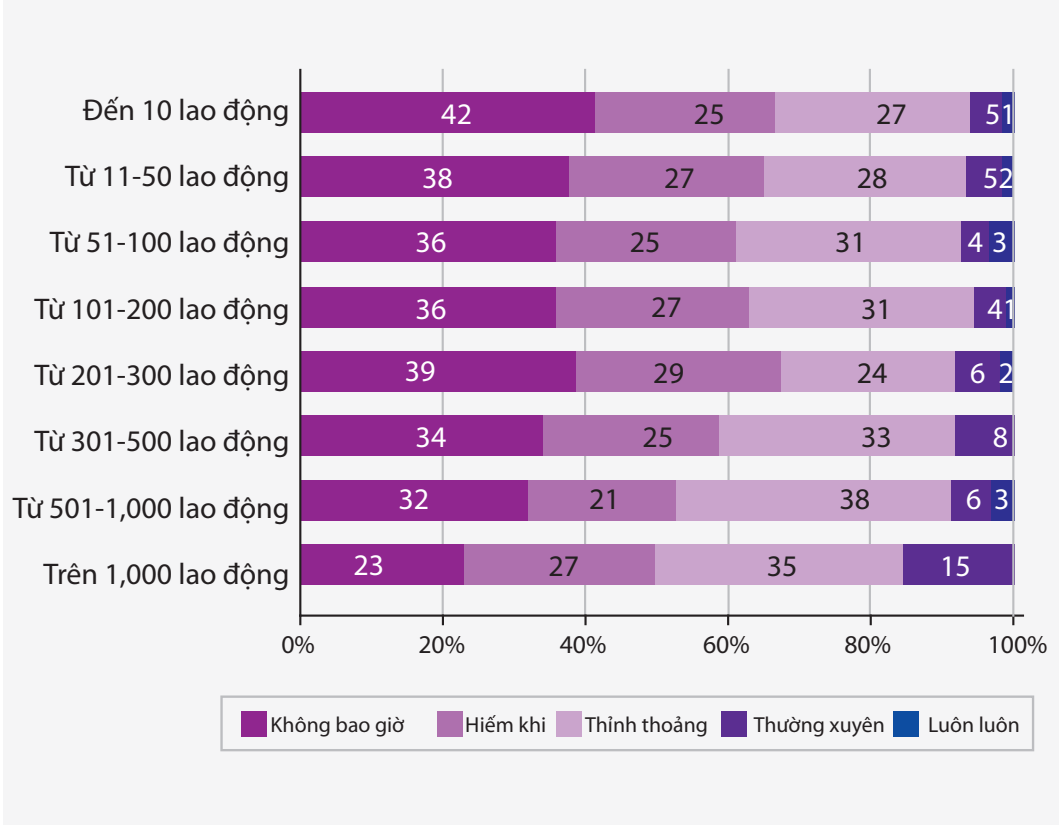
Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được việc thực hiện của tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương (%)



Các doanh nghiệp có quy mô lớn cũng có khả năng dự đoán việc thực thi chính sách tốt hơn so với doanh nghiệp quy mô nhỏ (Hình 8).

HÌNH 8

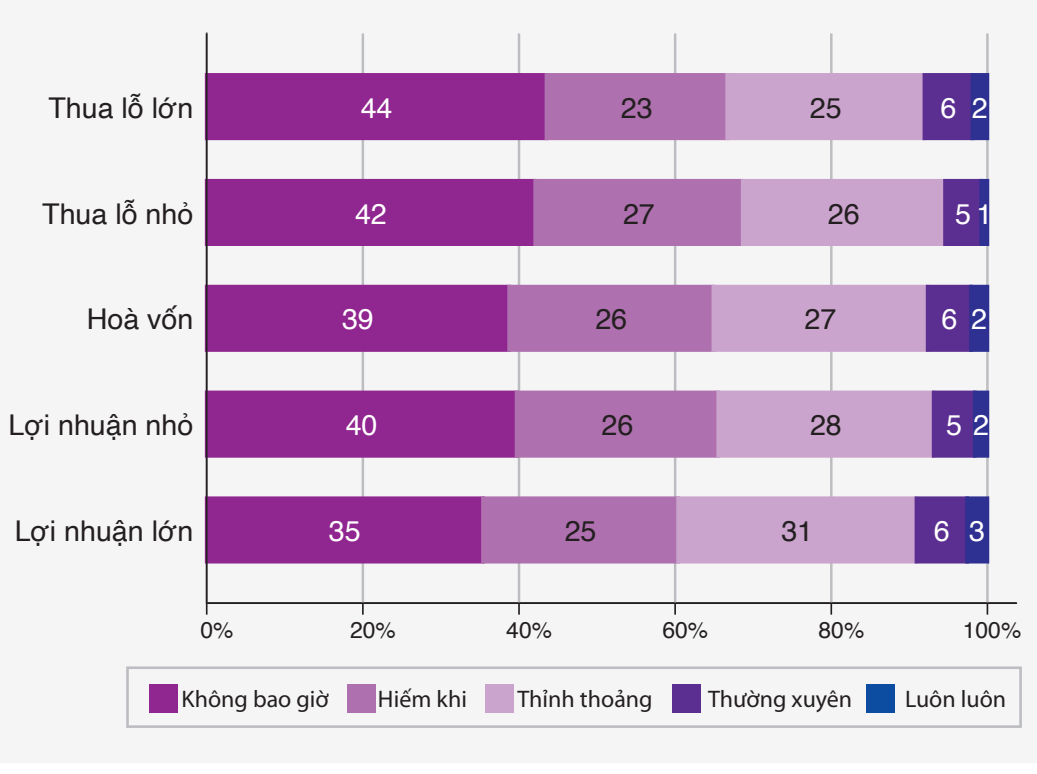
Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được việc thực hiện của tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương theo quy mô lao động



Khả năng dự đoán việc thực thi pháp luật cũng giúp các doanh nghiệp có kết quả kinh doanh khả quan hơn (Hình 9).

HÌNH 9

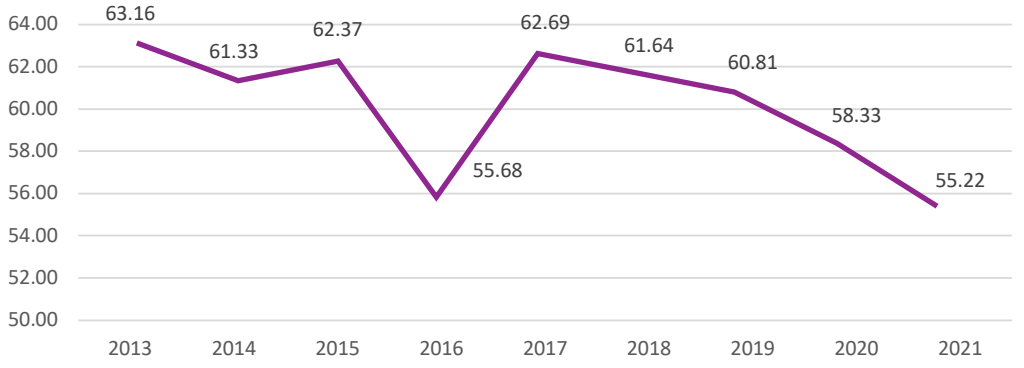
Tỷ lệ doanh nghiệp luôn luôn hoặc thường xuyên dự đoán được việc thực hiện của tỉnh đối với quy định pháp luật trung ương theo kết quả kinh doanh



Một câu hỏi khác trong điều tra PCI có liên quan đến vấn đề tính ổn định và dự đoán được của việc thực thi pháp luật trong môi trường kinh doanh của Việt Nam là tỷ lệ doanh nghiệp cho rằng công việc đạt kết quả mong đợi khi trả chi phí không chính thức. Tỷ lệ này hiện cũng đang có xu hướng giảm theo thời gian, đến năm 2021 chỉ còn 55,22% doanh nghiệp đồng tình với nhận định này.

HÌNH 10

Tỷ lệ doanh nghiệp cho rằng công việc đạt kết quả mong đợi khi trả chi phí không chính thức (%)



3.3. Các giải pháp giảm rủi ro pháp lý đối với hoạt động đầu tư kinh doanh

Mặc dù tính ổn định của pháp luật rất quan trọng đối với các dự án đầu tư, tuy nhiên, chúng ta không thể đòi hỏi một hệ thống pháp luật đứng yên mãi mãi. Pháp luật vẫn thường xuyên phải điều chỉnh khi các điều kiện xã hội thay đổi, hoặc khi phát hiện ra các bất cập, vướng mắc khi thực thi, cần được điều chỉnh cho phù hợp hơn. Do đó, các giải pháp luôn cần tìm điểm cân bằng giữa việc duy trì tính ổn định để tạo lập niềm tin kinh doanh và việc điều chỉnh để phù hợp hơn với thực tiễn.

Như đã phân tích ở trên, rủi ro pháp lý đến từ sự thay đổi của chính sách, pháp luật và sự không nhất quán trong thực thi pháp luật nên các giải pháp giảm rủi ro pháp lý cũng được chia thành hai nhóm tương ứng.

➤ Giảm rủi ro thay đổi quy định của pháp luật

Đối với giảm rủi ro thay đổi quy định của pháp luật, có thể kể đến một số giải pháp sau đây:

- *Tăng cường tham vấn, lấy ý kiến doanh nghiệp khi soạn thảo các văn bản pháp luật, các quy hoạch và các cam kết quốc tế có liên quan*

Việc tham vấn, lấy ý kiến doanh nghiệp khi soạn thảo các văn bản pháp luật có ý nghĩa rất lớn trong việc bảo đảm tính ổn định và tiên đoán được của pháp luật. Việc này không chỉ giúp doanh nghiệp biết trước được quy định để có nhiều thời gian hơn để chuẩn bị, mà còn giúp tránh được các quy định đưa ra thay đổi sốc, ảnh hưởng quá lớn đến các doanh nghiệp. Theo một nghiên cứu định lượng của Markus Taussig và Edmund Malesky năm 2019 cho thấy các doanh nghiệp được lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo một VBQPPL không chỉ tuân thủ tốt hơn quy định đó trong tương lai mà còn có phản hồi tích cực hơn về chất lượng của quy định.

Hiện nay, công tác tham vấn, lấy ý kiến doanh nghiệp khi soạn thảo các VBQPPL đã được quy định tương đối chi tiết tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và văn bản hướng dẫn. Trên thực tế, Quốc hội, Chính phủ và các Bộ ngành cũng đẩy mạnh công tác lấy ý kiến doanh nghiệp khi soạn thảo các văn bản pháp luật thông qua rất nhiều hình thức như đăng tải dự thảo các văn bản pháp luật và tài liệu đi kèm trên mạng, tổ chức hội thảo, toạ đàm và các cuộc họp để doanh nghiệp có thể đóng góp ý kiến. Một số hiệp hội doanh nghiệp hiện nay cũng tham gia tương đối mạnh vào việc làm trung gian giúp quá trình lấy

ý kiến các dự thảo văn bản pháp luật. Đây là tiền đề quan trọng để cải thiện chất lượng công tác lấy ý kiến các dự thảo văn bản pháp luật.

Mặc dù vậy, vẫn có nhiều trường hợp doanh nghiệp phản ánh với VCCI tình trạng họ bị bất ngờ, lúng túng khi văn bản pháp luật được ban hành và thực thi. Quá trình lấy ý kiến vẫn chưa thực sự thân thiện với doanh nghiệp. Mặc dù các dự thảo đã được đăng tải trên mạng, nhưng ít khi các cơ quan nhà nước cung cấp thêm các tài liệu như báo cáo thực tiễn thi hành, báo cáo đánh giá tác động, tờ trình hoặc bản thuyết minh, bản tóm tắt các vấn đề liên quan đến kinh doanh. Điều này khiến các doanh nghiệp gặp khó khăn khi phải theo dõi quá nhiều dự thảo văn bản pháp luật mà không có định hướng rõ ràng. Thêm vào đó, việc giải trình và tiếp thu ý kiến doanh nghiệp góp ý hiện nay chưa được minh bạch. Dù các cơ quan soạn thảo luôn phải chuẩn bị bản giải trình, tiếp thu ý kiến nhưng chỉ để trình cấp có thẩm quyền chứ không đăng tải công khai. Việc chỉ đăng tải dự thảo lần đầu mà không đăng tải các phiên bản sau cũng vẫn khá phổ biến. Tất cả những điều này hoàn toàn có thể được cải thiện để công tác lấy ý kiến được thực chất hơn.

Vấn đề lấy ý kiến doanh nghiệp khi soạn thảo các quy hoạch chưa được thực hiện tốt như với các VBQPPL. Luật Quy hoạch 2017 và Nghị định hướng dẫn cũng đã có quy định về việc lấy ý kiến khi xây dựng các quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh. Các văn bản pháp luật trong từng lĩnh vực cũng có quy định về việc lấy ý kiến các tổ chức, cá nhân có liên quan khi xây dựng quy hoạch. Hình thức lấy ý kiến thường là đăng tải công khai dự thảo trên mạng và gửi lấy ý kiến các cá nhân, tổ chức có liên quan, ít khi tổ chức hội thảo tham vấn trực tiếp đối tượng chịu tác động. Trên thực tế, việc lựa chọn đối tượng chịu tác động vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của cơ quan nhà nước.

Đối với việc lấy ý kiến doanh nghiệp về các điều ước quốc tế hiện nay đang được thực hiện theo Luật Điều ước quốc tế 2016 và Quyết định số 06/2012/QĐ-TTg[1] về tham vấn cộng đồng doanh nghiệp về các thoả thuận thương mại quốc tế. Trong nhiều trường hợp, việc tham vấn này được thực hiện theo chế độ mật nên phạm vi tương đối hạn chế và rất dễ bỏ sót các đối tượng chịu tác động. Các dự thảo điều ước quốc tế và dự thảo thoả thuận thương mại quốc tế hiện không được đăng tải công khai.

[1] *Quyết định số 06/2012/QĐ-TTg ngày 20/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc tham vấn cộng đồng doanhnghiệp về các thỏa thuận thương mại quốc tế*

- *Thực hiện tốt hơn công tác cung cấp thông tin chính sách, pháp luật cho doanh nghiệp*

Truyền thông chính sách, cung cấp thông tin chính sách và pháp luật cũng là một công cụ nên được sử dụng để làm giảm các tác động tiêu cực của sự thay đổi quy định pháp luật đến môi trường đầu tư kinh doanh. Thông qua hệ thống Công báo, Cơ sở dữ liệu pháp luật quốc gia và nhiều cơ sở dữ liệu pháp luật do các doanh nghiệp tư nhân vận hành, các doanh nghiệp đã dễ dàng tiếp cận các văn bản pháp luật mới ban hành. Tuy nhiên, do khối lượng các văn bản pháp luật rất lớn, nên hiếm có doanh nghiệp nào có thể theo dõi được hết các quy định có liên quan đến hoạt động kinh doanh của mình.

VCCI tiến hành khảo sát doanh nghiệp về khả năng tiếp cận thông tin tài liệu phục vụ hoạt động kinh doanh trong điều tra doanh nghiệp PCI. Theo đó, trong thang điểm 5, với 1 là không thể và 5 là rất dễ, trong năm 2021, các doanh nghiệp cho đánh giá việc tiếp cận tài liệu pháp lý được 3,06 điểm trong khi việc tiếp cận các tài liệu quy hoạch chỉ được 2,68 điểm. Như vậy, theo đánh giá của các doanh nghiệp thì việc tiếp cận quy hoạch khó khăn hơn so với tiếp cận các vVBQPPL.

- *Tôn trọng và bảo đảm quyền tự do kinh doanh*

Nhà nước tôn trọng và bảo đảm quyền tự do kinh doanh cũng có tác dụng làm giảm rủi ro pháp lý đối với doanh nghiệp. Nếu doanh nghiệp không được tự đưa ra các quyết định kinh doanh của mình mà cứ phải xin phép cơ quan nhà nước sẽ khiến doanh nghiệp đánh mất sự chủ động và không thể tối ưu hoá hoạt động kinh doanh của mình. Thời gian qua, việc cắt giảm điều kiện đầu tư kinh doanh, đơn giản hoá thủ tục hành chính đã giúp cải thiện đáng kể quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, nhiều loại giấy phép kinh doanh vẫn quy định thời hạn, làm tăng rủi ro cho các dự án đầu tư lớn, khi mà thời hạn của giấy phép thường ngắn hơn nhiều so với phương án, kế hoạch kinh doanh thông thường của dự án đó. Như vậy, mỗi lần đi xin gia hạn giấy phép, doanh nghiệp sẽ phải đối mặt với rủi ro không được tiếp tục kinh doanh, các tài sản đã đầu tư trở nên lãng phí. Nếu tài sản có tính thanh khoản cao thì doanh nghiệp có thể bán thanh lý để giảm thiệt hại, nhưng nếu tài sản đó thanh khoản thấp thì rủi ro rất lớn. Rủi ro này cũng khiến doanh nghiệp khó khăn hơn khi muốn huy động các nhà đầu tư khác cùng góp vốn hoặc cho vay để đầu tư hiện đại ban đầu, hoặc doanh nghiệp sẽ phải trả lãi suất cao hơn thì mới có thể huy động được vốn.

Ví dụ, trong lĩnh vực xăng dầu, thời hạn của các loại giấy phép kinh doanh xăng dầu thường là 05 năm. Để được cấp giấy phép kinh doanh xăng dầu, tuỳ loại giấy phép, doanh nghiệp sẽ phải đầu tư cầu cảng, kho xăng dầu, phương tiện vận tải, cửa hàng bán lẻ... Các loại tài sản này thường có khấu hao dài, có thể lên đến hơn 20 năm, thậm chí lâu hơn. Như vậy, nếu doanh nghiệp đầu tư công trình kiên cố, mua sắm máy móc hiện đại có thời gian khấu hao càng dài thì thiệt hại càng lớn nếu gặp vướng mắc khi gia hạn giấy phép.

Việc quy định thời hạn của các loại giấy phép về điều kiện đầu tư kinh doanh là không cần thiết. Nếu Nhà nước lo ngại doanh nghiệp không đáp ứng đủ điều kiện trong quá trình hoạt động thì đã có cơ chế thanh tra, kiểm tra định kỳ, nếu doanh nghiệp vi phạm thì có thể xử phạt, tước giấy phép.

Không chỉ trong lĩnh vực xăng dầu, nhiều loại giấy phép khác cũng quy định về thời hạn một cách không cần thiết, có thể kể đến như bến xe khách, kinh doanh khí, sản xuất phân bón, sản xuất thuốc bảo vệ thực vật, sản xuất thuốc thú y, khoan nước dưới đất, dự báo khí tượng thuỷ văn, dịch vụ đánh giá sự phù hợp, hoạt động đo đạc bản đồ, kinh doanh sản phẩm, dịch vụ an toàn thông tin mạng, dịch vụ phát thanh, truyền hình trả tiền, dịch vụ quan trắc môi trường, dịch vụ viễn thông, đăng ký lưu hành thuốc, trò chơi điện tử trên mạng, trang thông tin điện tử, mạng xã hội...

- *Bảo đảm nguyên tắc không hồi tố bằng quy định chuyển tiếp hợp lý*

Pháp luật Việt Nam có nguyên tắc không hồi tố. Điều 152 của Luật Ban hành VBQPPL 2015 (sửa đổi, bổ sung 2020) về hiệu lực trở về trước của văn bản quy phạm pháp luật không cho phép hồi tố khi quy định trách nhiệm pháp lý mới hoặc trách nhiệm pháp lý nặng hơn đối với hành vi diễn ra trước khi văn bản pháp luật đó được ban hành.

Đối với các dự án đầu tư lớn thì việc thực hiện một hành vi có thể đã được lên kế hoạch và chuẩn bị trước từ rất lâu, đó là kết quả của một chuỗi hành vi chứ không mang tính đơn nhất. Quy định không hồi tố này mới chỉ áp dụng với sự thay đổi "trách nhiệm pháp lý" mà không áp dụng với sự thay đổi "quyền và nghĩa vụ". Trong rất nhiều trường hợp, pháp luật sự thay đổi quyền và nghĩa vụ, sau đó mới gián tiếp dẫn đến sự thay đổi trách nhiệm pháp lý. Ví dụ, pháp luật thay đổi quy chuẩn kỹ thuật của nước thải dẫn đến thay đổi về nghĩa vụ của chủ nguồn thải. Nếu hệ thống xử lý nước thải của doanh nghiệp không đáp ứng được quy chuẩn mới thì sẽ phát sinh trách nhiệm pháp lý.

Như đã trình bày ở trên, việc một dự án đầu tư đòi hỏi sự ổn định pháp luật trong suốt vòng đời dự án là bất khả thi. Nhà nước luôn cần điều chỉnh quy định pháp luật sao cho phù hợp cho lợi ích chung, và nhiều trường hợp trong đó sẽ ảnh hưởng đến lợi ích của các dự án đầu tư. Tuy nhiên, ở thái cực ngược lại, việc thay đổi quy định quá đột ngột và/hoặc cực đoan sẽ ảnh hưởng đến môi trường đầu tư. Một giải pháp giúp hài hoà mâu thuẫn trên là việc đưa ra lộ trình áp dụng và đặc biệt là điều khoản chuyển tiếp hợp lý trong các văn bản pháp luật. Ví dụ, khi Bộ Thông tin và Truyền thông muốn ban hành Thông tư quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với trung tâm dữ liệu thì một câu hỏi đặt ra là sẽ xử lý như thế nào đối với các trung tâm dữ liệu đã được thiết kế, xây dựng và vận hành trước thời điểm Thông tư có hiệu lực. Nếu yêu cầu các trung tâm dữ liệu đã được xây dựng trước đó phải đáp ứng tiêu chuẩn mới thì vi phạm nguyên tắc không hồi tố. Do đó, Thông tư số 23/2022/TT-BTTTT[2] chỉ đưa quy định khuyến khích, chứ không bắt buộc, các trung tâm dữ liệu đã thiết kế, xây dựng, vận hành trước đó phải đáp ứng tiêu chuẩn tại Thông tư này.

Tuy nhiên, cũng không ít trường hợp cơ quan nhà nước không có quy định chuyển tiếp hoặc quy định chuyển tiếp bất hợp lý, gây rủi ro cho hoạt động kinh doanh. Ví dụ, quy định về đặt tên văn phòng công chứng theo quy định của Luật công chứng 2014 có sự thay đổi theo hướng chặt chẽ hơn với Luật Công chứng 2005. Quy định này khiến tên của nhiều phòng công chứng đã đi vào hoạt động trước đó không còn phù hợp với quy định mới. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 79 của Luật Công chứng 2014 yêu cầu các văn phòng thành lập trước ngày 01/01/2015 phải tiến hành đổi tên cho phù hợp với luật mới khi văn phòng đó thay đổi trụ sở. Hệ quả là nhiều phòng công chứng đã không dám thay đổi trụ sở bởi như vậy họ sẽ phải từ bỏ thương hiệu, một dạng tài sản trí tuệ đã mất công tạo dựng. Thậm chí, có phòng công chứng phản ánh tình trạng chủ mặt bằng lợi dụng điều này để tăng giá thuê nhà mà phòng công chứng buộc phải chấp nhận.

- *Các biện pháp bảo đảm đầu tư trong trường hợp thay đổi pháp luật*

Các biện pháp bảo đảm đầu tư trong trường hợp có thay đổi của pháp luật là một trong những biện pháp quan trọng nhằm tăng sự ổn định, khả năng dự đoán môi trường pháp lý dành cho các dự án đầu tư lớn. Điều 13 của Luật Đầu tư 2020 đưa ra nguyên tắc về bảo đảm đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật. Theo

[2] *Thông tư số 23/2022/TT-BTTTT ngày 30/11/2022 của Bộ Thông tin và Truyền thông sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT ngày 22 tháng 01 năm 2013 của Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông quy định áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với trung tâm dữ liệu*

BÁO CÁO DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH NĂM 2022 97

đó, nguyên tắc cơ bản là trong trường hợp có thay đổi pháp luật về ưu đãi đầu tư, nếu ưu đãi cao hơn thì nhà đầu tư được hưởng theo quy định mới, nếu ưu đãi thấp hơn thì nhà đầu tư được hưởng theo quy định cũ. Tuy nhiên, nguyên tắc tại Điều 13 chỉ áp dụng cho các quy định về ưu đãi đầu tư, tức là chỉ bao gồm các hình thức ưu đãi thuế và tiền thuê đất theo Điều 15 của Luật Đầu tư 2020, chứ không áp dụng rộng hơn cho các quy định về quyền và nghĩa vụ pháp lý khác của nhà đầu tư. Như vậy, nếu có các thay đổi pháp luật khác mà không phải là ưu đãi đầu tư thì nhà đầu tư vẫn không được bảo đảm.

Lưu ý, nguyên tắc bảo đảm đầu tư tại Điều 13 áp dụng cho các biện pháp ưu đãi thuế, tiền thuê đất, nhưng lại không áp dụng cho mức thuế, mức tiền thuê đất hay các nghĩa vụ tài chính khác. Nếu nhà nước tăng thuế hoặc đặt ra nghĩa vụ tài chính mới với các dự án đã đi vào hoạt động ổn định thì dự án vẫn phải nộp tiền theo mức thuế hoặc nghĩa vụ tài chính mới. Ví dụ, khi Luật Khoáng sản 2010 và Luật Tài nguyên nước 2012 đặt ra quy định về thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước thì quy định này áp dụng với cả các dự án đã được cấp phép khai thác từ trước đó, chứ không chỉ áp dụng cho các dự án mới. Điều này khiến nhiều dự án khai thác khoáng sản, dự án thuỷ điện bỗng dưng phải nộp thêm một khoản tiền rất lớn, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến phương án tài chính của dự án.

Điều 13 đưa ra ngoại lệ khi thay đổi quy định pháp luật vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khoẻ của cộng đồng, bảo vệ môi trường thì bắt buộc phải áp dụng quy định mới. Nếu nhà đầu tư bị thiệt hại thì có thể được giải quyết bằng biện pháp khấu trừ thu nhập chịu thuế, điều chỉnh dự án hoặc biện pháp khắc phục thiệt hại khác. Việc loại bỏ các thay đổi pháp luật vì lợi ích công cộng như trên là hợp lý, bởi lẽ lợi ích công cộng vẫn cần được tôn trọng hơn so với các lợi ích kinh tế.

Tuy nhiên, trong trường hợp các quy định vì lợi ích công cộng thay đổi một cách cực đoan và bất hợp lý. Ví dụ như yêu cầu chất lượng nước thải cao một cách cực đoan và không thể thực hiện được thì lợi ích công cộng thu được có thể nhỏ hơn chi phí phải bỏ ra cho môi trường kinh doanh. Khi đó, các biện pháp đánh giá tác động, tham vấn nhiều bên trong quá trình xây dựng chính sách là giải pháp để hạn chế tình trạng chính sách cực đoan.

- *Các cam kết bảo đảm đầu tư của Nhà nước*

Ngoài các tuyên bố bảo đảm đầu tư được thể hiện trong các văn bản pháp luật, Nhà nước còn có thể bảo đảm đầu tư bằng các cam kết riêng cho từng dự án đầu tư cụ thể hoặc cho các nhà đầu tư đến từ một quốc gia cụ thể.

Việt Nam có các hiệp định bảo hộ đầu tư với nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới như Ấn Độ, Campuchia, Đài Loan, Hàn Quốc, Lào, Malaysia, Mông Cổ, Myanmar, Nhật Bản, Philippines, Singapore, Tajikistan, Thái Lan, Trung Quốc, Anh, Bắc Ireland, Áo, Armenia, Balan, Belarus, Bulgaria, Đan Mạch, Đức, Liên minh Châu Âu, Hà Lan, Hungary, Latvia, Luxembourg, Nga, Pháp, Phần Lan, Romania, Séc, Thuỵ Điển, Thuỵ Sỹ, Argentina, Chile, Cuba, Hoa Kỳ, Ai Cập, Morroco, Úc... Các cam kết này mang lại lợi thế cho nhà đầu tư đến từ các quốc gia kể trên.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có cam kết bảo hộ đầu tư cho từng dự án cụ thể. Hình thức cam kết có thể được thể hiện trong giấy phép đầu tư, giấy chứng nhận đầu tư hoặc trên các hợp đồng giữa Nhà nước và nhà đầu tư. Mặc dù không có quy định cụ thể, nhưng trên thực tế, việc cam kết bảo hộ đầu tư cho từng dự án cụ thể chỉ áp dụng đối với các nhà đầu tư nước ngoài, trừ hình thức hợp đồng đối tác công tư thì có áp dụng với nhà đầu tư trong nước.

Trước năm 2005, khi pháp luật về đầu tư còn chia thành Luật Đầu tư nước ngoài và Luật Khuyến khích đầu tư trong nước, các giấy phép đầu tư hoặc giấy chứng nhận đầu tư của nhà đầu tư nước ngoài thường ghi một số quyền của nhà đầu tư. Khi có sự thay đổi pháp luật bất lợi cho mình, các nhà đầu tư nước ngoài thường viện dẫn nội dung của giấy phép đầu tư, giấy chứng nhận đầu tư để được bảo đảm áp dụng quy định cũ. Tuy nhiên, các nhà đầu tư trong nước thường không có được đặc quyền này. Kể từ khi thi hành Luật Đầu tư 2005, giấy chứng nhận đầu tư hầu như không ghi thêm quyền của nhà đầu tư như vậy.

Hiện nay, các cam kết bảo hộ đầu tư của Việt Nam đối với từng dự án cụ thể được thể hiện trong các hợp đồng đầu tư. Các hợp đồng này chỉ áp dụng cho các dự án rất lớn mà Việt Nam cần thu hút đầu tư hoặc các lĩnh vực mà sự can thiệp của Nhà nước là quá lớn, quyền của nhà đầu tư rất hạn chế. Nếu không có các cam kết bảo hộ như vậy thì rất khó có nhà đầu tư nào chấp nhận bỏ tiền. Các cam kết này được thực hiện theo hai cơ sở pháp lý. Thứ nhất là khoản 2 Điều 11 của Luật Đầu tư đối với các dự án thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và những dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng quan trọng khác. Thứ hai là Luật Đầu tư theo hình thức đối tác công tư.

Trước đây, Việt Nam sử dụng hình thức bảo lãnh chính phủ đối với các khoản vay. Hình thức này bảo đảm toàn bộ cho khoản đầu tư, do đó thường không cần kèm theo các cam kết bảo đảm đầu tư khác. Tuy nhiên, hình thức này đẩy toàn bộ rủi ro cho phía Nhà nước, tạo áp lực về nợ công và nguy cơ mất an toàn tài chính quốc gia. Hiện nay, Việt Nam giảm dần bảo lãnh chính phủ đối với toàn bộ khoản vay mà chuyển sang các hình thức bảo đảm đầu tư không toàn bộ. Điều này có thể giúp giảm nợ công, nhưng lại khó thu hút đầu tư hơn.

Các hợp đồng này thường có quy định về bảo đảm đầu tư trong trường hợp thay đổi với pháp luật với phạm vi áp dụng rộng hơn so với Điều 13 của Luật Đầu tư đã phân tích trên. Nội dung cụ thể của điều khoản này phụ thuộc vào từng hợp đồng cụ thể. Một số ví dụ được trình bày trong hộp sau:

HỘP 11

Ví dụ điều khoản bảo đảm đầu tư tại hợp đồng PPP

Điều...: Bảo đảm đầu tư trong trường hợp thay đổi pháp luật, chính sách

1. Trường hợp pháp luật, chính sách mới được ban hành có các quyền lợi và ưu đãi cao hơn so với quyền lợi, ưu đãi mà Nhà đầu tư đã được hưởng trước đó thì Nhà đầu tư được hưởng các quyền lợi, ưu đãi theo quy định mới kể từ ngày pháp luật, chính sách mới đó có hiệu lực

2. Trường hợp pháp luật, chính sách mới ban hành làm ảnh hưởng bất lợi đến lợi ích hợp pháp mà Nhà đầu tư đã được hưởng trước khi quy định mới của pháp luật, chính sách đó có hiệu lực thì Nhà đầu tư được bảo đảm hưởng các ưu đãi như quy định tại Giấy chứng nhận đầu tư hoặc giải quyết bằng một, một số hoặc các biện pháp sau đây:

a. Tiếp tục hưởng các quyền lợi, ưu đãi

b. Được trừ thiệt hại vào thu nhập chịu thuế

c. Được điều chỉnh mục tiêu hoạt động của dự án

d. Được xem xét bồi thường trong một số trường hợp cần thiết

Điều.... Giải thích từ ngữ

"Pháp luật Việt Nam" là toàn bộ hệ thống các quy định mang tính bắt buộc chung do Nhà nước, các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước Việt Nam ban hành.

"Thay đổi về luật" có nghĩa là sự điều chỉnh, huỷ bỏ, bổ sung, thay đổi các nội dung của hệ thống các văn bản pháp quy đang có hiệu lực thi hành làm ảnh hưởng đến các quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư trong hợp đồng này.

Như vậy, trong hợp đồng này, phạm vi áp dụng cơ chế bảo đảm đầu tư khi có sự thay đổi của pháp luật rộng hơn Điều 13 của Luật Đầu tư 2020 rất nhiều, bao gồm tất cả các thay đổi văn bản pháp quy VBQPPL chứ không chỉ giới hạn ở các quy định liên quan đến ưu đãi đầu tư.

Các cam kết đầu tư này rất đa dạng và không có công thức chung cho các dự án. Nó có thể bao gồm việc bao tiêu sản phẩm, cam kết mức giá mua tối thiểu, cam kết điều chỉnh giá theo biến động chi phí đầu vào đối với dự án năng lượng, thậm chí có thể bao gồm những cam kết không xây dựng đường song song hoặc sẽ đặt biển cấm xe tải ở đường song song để bảo đảm doanh thu cho dự án đường bộ.

Việc đưa ra các cam kết bảo đảm đầu tư này rất khó, vì nhiều lý do. Thứ nhất, cán bộ phụ trách đàm phán rất khó có thể biết được mức độ bảo đảm, ưu đãi như thế nào là phù hợp để thu hút đầu tư. Nếu cam kết bảo đảm đầu tư quá mức thì sẽ làm lợi cho nhà đầu tư. Nhưng nếu cam kết không đủ thì nhà đầu tư có thể sẽ không muốn bỏ tiền làm. Thứ hai, những cam kết này có thể mang lại lợi ích lớn cho nhà đầu tư, nên nhà đầu tư sẽ có động lực thông đồng với cán bộ phụ trách đàm phán để có thể thu lợi tối đa. Nếu không có cơ chế giám sát thì nguy cơ tham nhũng, tiêu cực khá rõ ràng. Thứ ba, các cam kết này có thể ảnh hưởng lớn đến quyền lợi của bên thứ ba khác như chủ phương tiện tham gia giao thông hoặc chi phí năng lượng, khám chữa bệnh của người dân. Do đó, nếu không có cơ chế công khai, minh bạch thì quyền lợi của những bên này không được bảo đảm, trong khi họ lại không có quyền tham gia đàm phán hay có ý kiến về nội dung hợp đồng.

Giảm rủi ro thay đổi cách diễn giải, thực thi chính sách

- *Áp dụng quản lý rủi ro trong thanh tra, kiểm tra*

Một trong những vấn đề mà doanh nghiệp gặp phải trong giai đoạn thực thi chính sách là tần suất hoạt động thanh tra, kiểm tra của cơ quan nhà nước. Theo phản ánh của nhiều doanh nghiệp, việc cơ quan thanh tra lựa chọn đối tượng, nội dung, phạm vi, thời kỳ thanh tra nhiều lúc còn tuỳ tiện, thậm chí có dấu hiệu bị lạm dụng. Nếu cơ quan nhà nước áp dụng cơ chế quản lý rủi ro trong thanh tra, kiểm tra sẽ giảm sự tuỳ tiện trong lựa chọn đối tượng thanh tra, kiểm tra. Theo đó, việc lựa chọn đối tượng và tần suất thanh tra, kiểm tra sẽ được thực hiện theo bộ tiêu chí thống nhất nhằm chấm điểm rủi ro của từng doanh nghiệp.

Hiện nay, một số cơ quan nhà nước đã áp dụng phương thức quản lý rủi ro trong thanh tra như lĩnh vực thuế hải quan. Phương pháp này sẽ chấm điểm rủi ro của các doanh nghiệp, hồ sơ, lô hàng giúp các cơ quan nhà nước quyết định việc lựa chọn đối tượng, nội dung, phạm vi thanh tra có mức độ rủi ro vi phạm pháp luật cao nhất. Thực tiễn triển khai trong lĩnh vực thuế và hải quan đã cho thấy phương pháp này mang lại nhiều tác dụng tích cực như (1) giảm thời gian, nhân lực cho lực lượng thanh tra, kiểm tra; (2) tăng hiệu quả hoạt động thanh tra do hướng đến đúng đối tượng có rủi ro cao; (3) tăng động lực tuân thủ cho doanh nghiệp nhằm được hưởng chế độ giám sát tuân thủ tốt hơn; (4) giảm nguy cơ tham nhũng tiêu cực và sự chủ quan khi lựa chọn đối tượng, nội dung, phạm vi, thời kỳ thanh tra.

Chính phủ đã nhiều lần chỉ đạo việc tăng cường áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro vào thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp tại các Nghị quyết 19/NQ-CP và Nghị quyết 02/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, nhưng chưa được triển khai thành chủ trương chung rộng khắp trong các cơ quan nhà nước.

- *Áp dụng nguyên tắc tiền lệ, nguyên tắc đồng bộ trong công vụ*

Nguyên tắc tiền lệ là hai vụ việc có vấn đề pháp lý giống nhau thì cơ quan nhà nước phải đưa ra quyết định giống nhau. Nguyên tắc đồng bộ là một vụ việc được giải quyết tại hai cơ quan nhà nước khác nhau thì cũng phải cho ra quyết định giống nhau.

Hai nguyên tắc này chưa được coi là nguyên tắc vận hành của hệ thống công vụ tại Việt Nam. Trên thực tế, các doanh nghiệp và cơ quan nhà nước vẫn thường vận dụng một cách không triệt để hai nguyên tắc này để diễn giải hoặc thực thi chính sách. Ví dụ, khi doanh nghiệp có tranh luận với cơ quan nhà nước thì có thể dẫn chứng những vụ việc tương tự trước đó làm căn cứ để chứng minh rằng cách hành xử của mình phù hợp với pháp luật, hoặc doanh nghiệp có thể viện dẫn hành động tương tự của một cơ quan nhà nước khác. Tuy nhiên, do không được coi là nguyên tắc chính thức và cũng không có cơ chế cụ thể để bảo đảm thực hiện, nên việc diễn giải tuỳ tiện, không đồng bộ các quy định của pháp luật trong hệ thống các cơ quan nhà nước vẫn diễn ra.

Hai nguyên tắc này thường được áp dụng trong hệ thống tư pháp của các quốc gia. Hệ thống toà án của Việt Nam cũng đã bắt đầu đưa ra những cơ chế để thực hiện nguyên tắc này thông qua việc ban hành án lệ và đăng tải công khai bản án. Tuy nhiên, phạm vi áp dụng hai nguyên tắc này vẫn rất hạn hẹp, chưa trở thành nguyên tắc bao quát cho bộ máy nhà nước.

3.4. Kết luận

Tăng tính ổn định và dự đoán được của pháp luật, giảm rủi ro pháp lý là một trong những biện pháp để cải thiện môi trường kinh doanh tại Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang tập trung công nghiệp hoá và phát triển kinh tế tư nhân trong nước.

Việc giảm rủi ro pháp lý cho kinh doanh đòi hỏi nhiều biện pháp lâu dài, bền bỉ chứ khó có thể làm theo phong trào. Quyết tâm chính trị là cần thiết, nhưng không đủ vì quyết tâm chính trị thường phụ thuộc vào từng cá nhân cụ thể, mà khi thay đổi nhiệm kỳ thì quyết tâm đó có thể mất đi, trong khi dự án đầu tư lớn thì thường kéo dài nhiều hơn nhiệm kỳ của lãnh đạo.

Khi chưa thể giảm rủi ro pháp lý của toàn bộ môi trường kinh doanh, Chính phủ có thể quyết định giảm rủi ro cho từng dự án cụ thể thông qua các cam kết bảo đảm đầu tư. Tuy nhiên, cơ chế này cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro như khó tính toán, có thể ảnh hưởng quyền lợi của bên thứ ba và dễ bị thông đồng, thao túng. Nếu rủi ro pháp lý của toàn bộ môi trường kinh doanh được cải thiện thì sẽ giảm các trường hợp phải có cam kết riêng, hoặc giảm mức độ chịu rủi ro của Nhà nước và xã hội đối với các dự án.

4

ĐÁNH GIÁ PHẢN HỒI CỦA CƠ QUAN SOẠN THẢO

CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT
ĐƯỢC BAN HÀNH MÀ VCCI GÓP Ý

Trong năm 2022, có 53 VBQPPL mà VCCI có góp ý đã được ban hành, trong đó có 8 luật; 1 nghị quyết; 3 quyết định, 26 nghị định và 15 thông tư, cụ thể là các văn bản sau:

8 Luật

1. Luật Điện ảnh số 05/2022/QH15 của Quốc hội ngày 15/06/2022;

2. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sở hữu trí tuệ số 07/2022/QH15 của Quốc hội ngày 16/06/2022;

3. Luật Kinh doanh bảo hiểm số 08/2022/QH15 của Quốc hội ngày 16/06/2022;

4. Luật Tần số vô tuyến điện sửa đổi 1 số 09/2022/QH15 của Quốc hội ngày 09/11/2022;

5. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở 1 số 10/2022/QH15 của Quốc hội ngày 10/11/2022;

6. Luật Thanh tra số 11/2022/QH15 của Quốc hội ngày 14/11/2022;

7. Luật Dầu khí số 12/2022/QH15 của Quốc hội ngày 14/11/2022;

8. Luật Phòng, chống rửa tiền số 14/2022/QH15 của Quốc hội ngày 15/11/2022;

1 Nghị quyết

9. Nghị quyết số 18/2022/UBTVQH15 do Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành ngày 23/03/2022 về mức thuế bảo vệ môi trường đối với xăng, dầu, mỡ nhờn;

3 Quyết định

10. Quyết định số 721/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 16/6/2022 phê duyệt phương án cắt giảm, đơn giản hoá quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý Nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường;

11. Quyết định số 1015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30/8/2022 phê duyệt phương án phân cấp trong giải quyết thủ tục hành chính thuộc phạm vi quản lý của các Bộ, cơ quan ngang Bộ;

12. Quyết định số 1361/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 8/11/2022 phê duyệt Phương án cắt giảm, đơn giản hóa quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh thuộc phạm vi chức năng quản lý của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam do Thủ tướng Chính phủ ban hành;

26 Nghị định

13. Nghị định số 02/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 06/01/2022 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Kinh doanh bất động sản;

14. Nghị định số 06/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07/01/2022 quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn;

15. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường;

16. Nghị định số 10/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 15/01/2022 quy định về lệ phí trước bạ;

17. Nghị định số 13/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 21/01/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 132/2008/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2008, Nghị định số 74/2018/NĐ-CP ngày 15 tháng 5 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và Nghị định số 86/2012/NĐ-CP ngày 19 tháng 10 năm 2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều Luật Đo lường;

18. Nghị định số 14/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27/01/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 15/2020/NĐ-CP ngày 03 tháng 02 năm 2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, tần số vô tuyến điện, công nghệ thông tin và giao dịch điện tử và Nghị định số 119/2020/NĐ-CP ngày 07 tháng 10 năm 2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động báo chí, hoạt động xuất bản;

19. Nghị định số 15/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 28/01/2022 quy định chính sách miễn, giảm thuế theo Nghị quyết số 43/2022/QH15 của Quốc hội về chính sách tài khóa, tiền tệ hỗ trợ Chương trình phục hồi và phát triển kinh tế - xã hội;

20. Nghị định số 17/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/01/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hóa chất và vật liệu nổ công nghiệp; điện lực, an toàn đập thủy điện, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; hoạt động thương mại, sản xuất, buôn bán hàng giả, hàng cấm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng; hoạt động dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí;

21. Nghị định số 25/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/04/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 47/2011/NĐ-CP ngày 17 tháng 6 năm 2011 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số nội dung của Luật Bưu chính;

22. Nghị định số 31/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 20/05/2022 về hỗ trợ lãi suất từ ngân sách nhà nước đối với khoản vay của doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh;

23. Nghị định số 32/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 21/05/2022 gia hạn thời hạn nộp thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ô tô sản xuất hoặc lắp ráp trong nước;

24. Nghị định số 34/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 28/05/2022 gia hạn thời hạn nộp thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân và tiền thuê đất trong năm 2022;

25. Nghị định số 44/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 29/06/2022 về xây dựng, quản lý và sử dụng hệ thống thông tin về nhà ở và thị trường bất động sản;

26. Nghị định số 46/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 13/07/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 13/2020/NĐ-CP ngày 21 tháng 01 năm 2020 của Chính phủ hướng dẫn chi tiết Luật Chăn nuôi;

27. Nghị định số 51/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 08/08/2022 sửa đổi mức thuế suất thuế nhập khẩu ưu đãi đối với mặt hàng xăng thuộc nhóm 27.10 tại Biểu thuế nhập khẩu ưu đãi theo Danh mục mặt hàng chịu thuế ban hành kèm theo Nghị định số 57/2020/NĐ-CP ngày 25 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 122/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 9 năm 2016 của Chính phủ về Biểu thuế xuất khẩu, Biểu thuế nhập khẩu ưu đãi, Danh mục hàng hóa và mức thuế tuyệt đối, thuế hỗn hợp, thuế nhập khẩu ngoài hạn ngạch thuế quan và Nghị định số 125/2017/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2017 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 122/2016/NĐ-CP;

28. Nghị định số 59/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/09/2022 quy định về định danh và xác thực điện tử;

29. Nghị định số 65/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 16/9/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 153/2020/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm

2020 quy định về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế;

30. Nghị định số 69/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 23/09/2022 sửa đổi các Nghị định quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực hàng hải;

31. Nghị định số 70/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27/09/2022 sửa đổi các Nghị định quy định liên quan đến hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực đường bộ;

32. Nghị định số 71/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/10/2022 sửa đổi

Nghị định 06/2016/NĐ-CP về quản lý, cung cấp và sử dụng dịch vụ phát thanh, truyền hình;

33. Nghị định số 72/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 04/10/2022 sửa đổi Nghị định 60/2014/NĐ-CP quy định về hoạt động in và Nghị định 25/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 60/2014/NĐ-CP quy định về hoạt động in;

34. Nghị định số 82/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/10/2022 sửa đổi Nghị định 113/2017/NĐ-CP hướng dẫn Luật Hóa chất;

35. Nghị định số 91/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/10/2022 sửa đổi Nghị định 126/2020/NĐ-CP hướng dẫn Luật Quản lý thuế;

36. Nghị định số 99/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/11/2022 về đăng ký biện pháp bảo đảm;

37. Nghị định số 128/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/12/2022 sửa đổi Nghị định 38/2021/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực văn hóa và quảng cáo đã được sửa đổi bởi Nghị định số 129/2021/NĐ-CP sửa đổi Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực du lịch; thể thao; quyền tác giả, quyền liên quan; văn hóa và quảng cáo;

38. Nghị định số 131/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 31/12/2022 hướng dẫn Luật Điện ảnh;

15 Thông tư

Bộ Công Thương

39. Thông tư số 01/2022/TT-BCT của Bộ trưởng Bộ Công Thương ngày 18/01/2022 sửa đổi Thông tư số 47/2014/TT-BCT quy định về quản lý website thương mại điện tử và Thông tư số 59/2015/TT-BCT quy định về quản lý hoạt động thương mại điện tử qua ứng dụng trên thiết bị di động;

40. Thông tư số 03/2022/TT-BCT của Bộ trưởng Bộ Công Thương ngày 28/01/2022 quy định về việc tạm ngừng kinh doanh tạm nhập, tái xuất mặt hàng khẩu trang y tế, găng tay y tế và bộ trang phục phòng, chống dịch;

41. Thông tư số 17/2022/TT-BCT của Bộ trưởng Bộ Công Thương ngày 27/10/2022 sửa đổi Thông tư số 32/2017/TT-BCT hướng dẫn Luật Hóa chất và Nghị định số 113/2017/NĐ-CP hướng dẫn Luật Hóa chất do Bộ trưởng Bộ Công Thương ban hành;

Bộ Giao thông vận tải

42. Thông tư số 09/2022/TT-BGTVT của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải ngày 22/06/2022 hướng dẫn nội dung về phương pháp, tiêu chuẩn đánh giá hồ sơ dự thầu lựa chọn nhà đầu tư theo phương thức đối tác công tư và mẫu loại hợp đồng xây dựng - kinh doanh - chuyển giao thuộc ngành giao thông vận tải;

43. Thông tư số 33/2022/TT-BGTVT của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải ngày 12/12/2022 sửa đổi Thông tư số 39/2019/TT-BGTVT quy định trách nhiệm của chủ phương tiện, thuyền viên, người lái phương tiện, đảm nhiệm chức danh thuyền viên và định biên an toàn tối thiểu trên phương tiện thủy nội địa do Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải ban hành;

Bộ Khoa học và Công nghệ

44. Thông tư số 10/2022/TT-BKHCN của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ ngày 28/7/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 28/2013/TT-BKHCN ngày 17 tháng 12 năm 2013 của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ quy định kiểm tra Nhà nước về đo lường;

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

45. Thông tư số 09/2022/TT-BNNPTNT của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ngày 19/8/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của các thông tư quy định về kiểm dịch động vật, sản phẩm động vật trên cạn;

46. Thông tư số 10/2022/TT-BNNPTNT của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ngày 14/9/2022 sửa đổi Thông tư số 09/2016/TT-BNNPTNT quy định về kiểm soát giết mổ và kiểm tra vệ sinh thú y do Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành;

47. Thông tư số 20/2022/TT-BNNPTNT của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ngày 22/12/2022 quy định về giám định tư pháp trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn do Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành;

Bộ Tài chính

48. Thông tư số 01/2022/TT-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính ngày 11/01/2022 quy định về mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác, sử dụng nguồn nước do cơ quan trung ương thực hiện;

49. Thông tư số 02/2022/TT-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính ngày 11/01/2022 quy định về mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định cấp giấy phép môi trường do cơ quan trung ương thực hiện;

50. Thông tư số 19/2022/TT-BTC của Bộ trưởng Bộ Tài chính ngày 23/03/2022 quy định về mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí dịch vụ duy trì hệ thống kiểm tra trạng thái chứng thư số;

Bộ Thông tin và Truyền thông

51. Thông tư số 23/2022/TT-BTTTT của Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông ngày 30/11/2022 sửa đổi Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT quy định áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với trung tâm dữ liệu do Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông ban hành;

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam

52. Thông tư số 06/2022/TT-NHNN của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ngày 30/06/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 50/2018/TT-NHNN ngày 31 tháng 12 năm 2018 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về hồ sơ, trình tự, thủ tục chấp thuận một số nội dung thay đổi của ngân hàng thương mại, chi nhánh ngân hàng nước ngoài;

53. Thông tư số 07/2022/TT-NHNN của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ngày 30/06/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 07/2019/TT-NHNN ngày 03 tháng 7 năm 2019 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định các giới hạn, tỷ lệ đảm bảo an toàn trong hoạt động của ngân hàng phát triển Việt Nam;

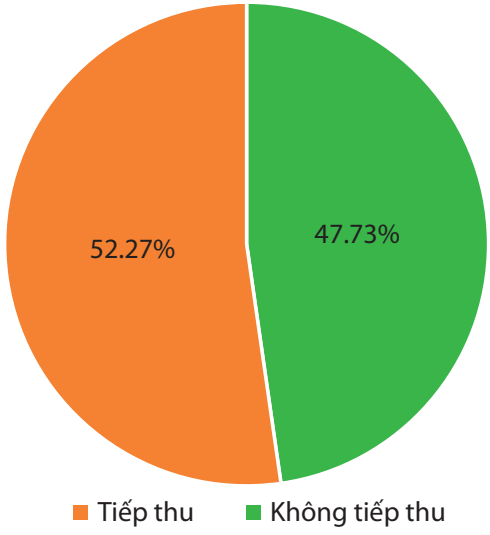
ĐÁNH GIÁ MỨC ĐỘ TIẾP THU

Tổng cộng VCCI đã đưa ra 440 ý kiến góp ý với 53 VBQPPL trên, tương ứng với mỗi văn bản có 08 đề xuất, kiến nghị gửi tới cơ quan soạn thảo.

Tỷ lệ tiếp thu ý kiến góp ý của VCCI năm 2023 của Bộ, ngành là 47,73% (210/440 ý kiến). Tỷ lệ này thấp hơn so với năm 2020 (54,92%), tuy nhiên lại cao hơn so với tỷ lệ tiếp thu của năm 2021 (46,5%), năm 2019 (44,08%) và năm 2018 (42,51%).

HÌNH 11

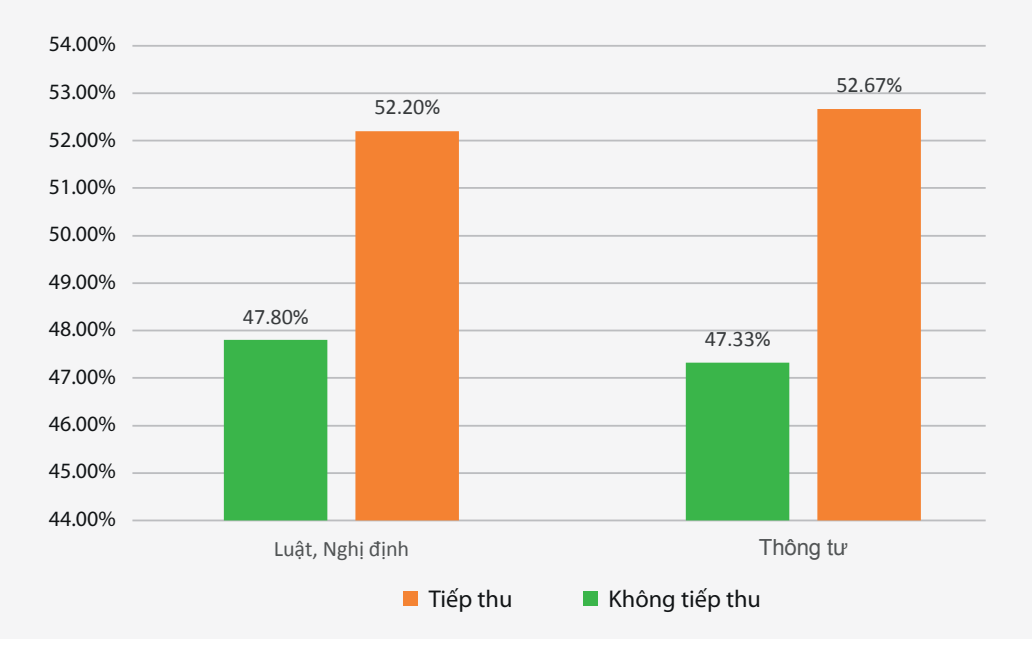
Tỷ lệ tiếp thu các ý kiến của VCCI



Xét theo loại văn bản, tỷ lệ tiếp thu đối với các góp ý trong các dự thảo văn bản ở cấp luật, nghị định cao hơn so với ở cấp thông tư nhưng không đáng kể.

HÌNH 12

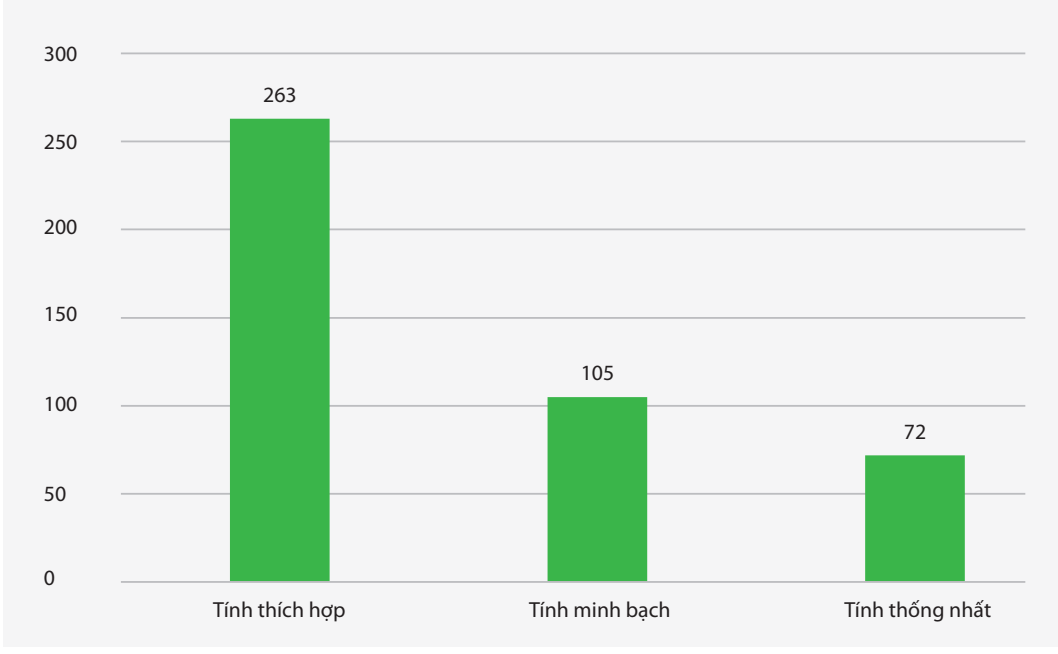
Tỷ lệ tiếp thu theo loại văn bản



Các góp ý của VCCI thường tập trung vào các yếu tố về tính hợp lý, tính minh bạch và tính thống nhất của quy định. Các đề xuất liên quan đến tính hợp lý *chiếm hơn một nửa tổng số góp ý*, tiếp theo sau là các góp ý về tính minh bạch và tính thống nhất. Điều này cho thấy, các dự thảo VBQPPL về kinh doanh được soạn thảo trong năm qua, vẫn còn khá nhiều điểm chưa hợp lý, khả thi, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp.

HÌNH 13

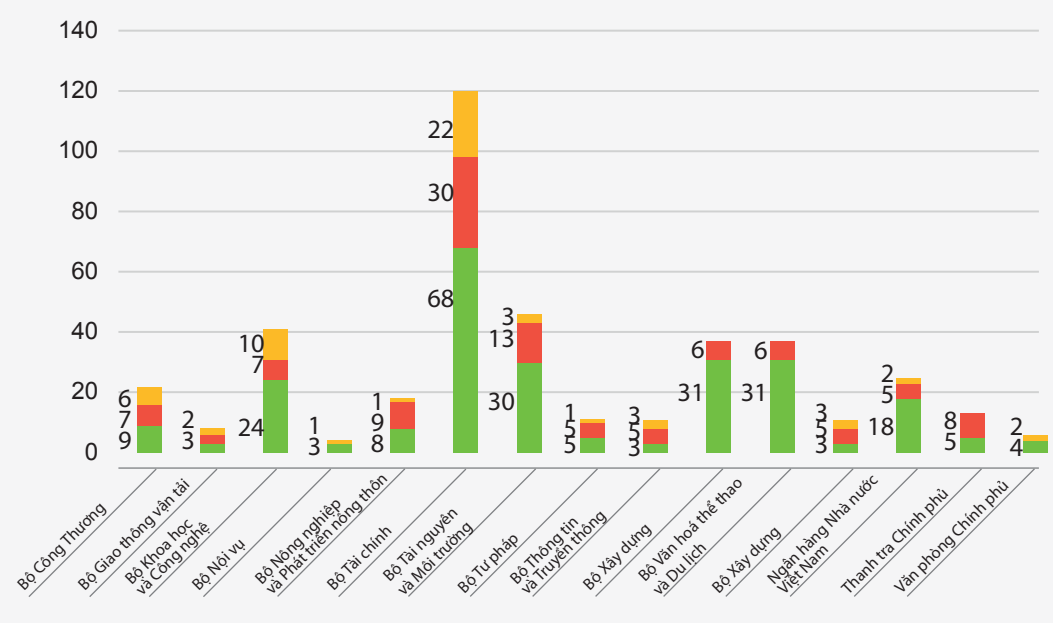
Số lượng góp ý theo tiêu chí



Xét theo cơ quan chủ trì soạn thảo, tương tự các năm trước, các góp ý của VCCI cho Bộ Tài chính vẫn có số lượng lớn nhất, do số lượng văn bản liên quan đến doanh nghiệp Bộ này soạn thảo mỗi năm cũng rất nhiều. Tiếp đến là các góp ý cho các Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Khoa học và Công nghệ, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam liên quan đến các dự thảo văn bản quy định chi tiết luật.

HÌNH 14

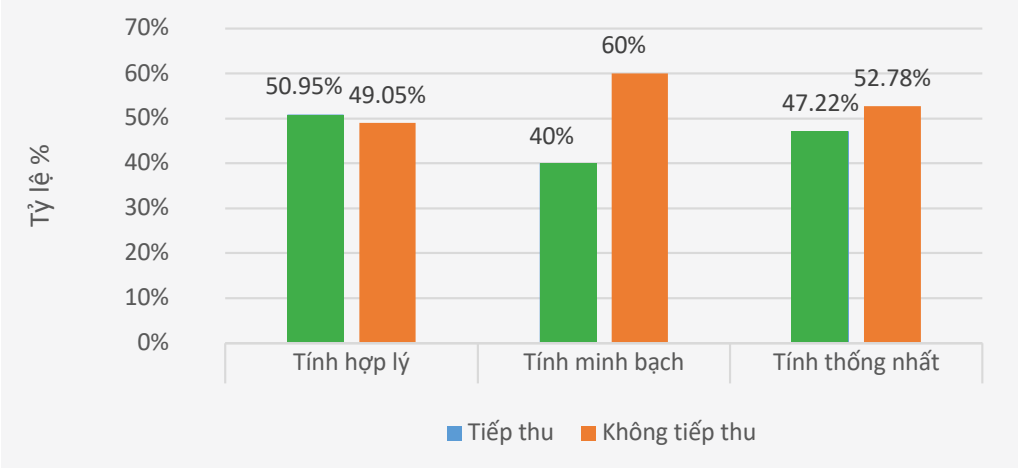
Các góp ý theo từng tiêu chí của từng bộ, ngành



Xét theo tỷ lệ tiếp thu, các góp ý về tính hợp lý của quy định có tỷ lệ tiếp cao hơn hẳn so với tỷ lệ góp ý không được tiếp thu. Mặt khác, tỷ lệ tiếp thu góp ý của VCCI liên quan đến tính minh bạch và thống nhất lại tương đối thấp.

HÌNH 15

Tỷ lệ tiếp thu theo tiêu chí



Cụ thể, trong 3 tiêu chí, tỷ lệ tiếp thu các góp ý về tính hợp lý là cao nhất (50,95%) và cũng là tiêu chí duy nhất có tỷ lệ tiếp thu cao hơn tỷ lệ không tiếp thu.

Tuy vậy, tương đối nhiều các ý kiến liên quan đến tính minh bạch lại chưa được thể hiện trong các văn bản khi ban hành, khi có đến 60% ý kiến không được tiếp thu. Cùng có tỷ lệ tiếp thu thấp hơn không tiếp thu là tính thống nhất (47,22 %). Điều này cho thấy các văn bản trên theo doanh nghiệp vẫn chưa thực sự đảm bảo tính minh bạch, thống nhất.

Những góp ý về tính hợp lý nhiều hơn hẳn hai tiêu chí cũng lại với một nửa các đề xuất của doanh nghiệp được các cơ quan soạn thảo tiếp thu, với tỷ lệ gần 51%. Đây là các đề xuất thường nhận được ít đồng tình từ cơ quan soạn thảo nhất, do những khác biệt trong quan điểm tiếp cận. Với gần 51% góp ý được tiếp thu chứng tỏ những lập luận của doanh nghiệp là thuyết phục và cũng thể hiện tinh thần cầu thị trong quá trình soạn thảo từ phía các cơ quan chủ trì soạn thảo.

Tóm lại, với 440 đề xuất trong văn bản pháp luật, với một nửa trong số đó được ghi nhận, tiếp thu đã thể hiện sự quan tâm, nỗ lực của cộng đồng doanh nghiệp cũng như cơ quan chủ trì soạn thảo trong hoạt động xây dựng chính sách.

DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH NĂM 2022

Chịu trách nhiệm xuất bản
Giám đốc - Tổng Biên tập
Nguyễn Minh Huệ

Biên tập:
Nguyễn Thị Thanh Thảo
Trình bày bìa:
Nguyễn Thái Dũng

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG THƯƠNG
Trụ sở: Số 655 Phạm Văn Đồng, Bắc Từ Liêm, Hà Nội
Điện thoại: 024-3934 1562 | Fax: 024-3938 7164
Website: http://nhaxuatbancongthuong.com.vn
E-mail: nxbct@moit.gov.vn

In 900 cuốn, khổ 18.5 x25.5 cm tại Công ty TNHH MTV In Công nghiệp Ánh Dương
Địa chỉ: Số 8 ngách 295/21 Thụy Khuê, Phường Bưởi, Quận Tây Hồ, Hà Nội
Số xác nhận đăng kí xuất bản: 4796-2022/CXBIPH/03-289/CT
Số Quyết định xuất bản: 559D/QĐ - NXBCT ngày 23 tháng 12 năm 2022
In xong và nộp lưu chiểu: Quý IV năm 2022.
Mã số ISBN: 978-604-362-589-9

BÁO CÁO

DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH 2022

ISBN: 978-604-362-589-9

Sách không bán