

Cải thiện chất lượng thông tư góp phần tháo gỡ điểm nghẽn thể chế đầu tư kinh doanh ở Việt Nam hiện nay

21:57 | 29/01/2026

TS. Đinh Văn Minh

Trường Đại học Nguyễn Tất Thành, Nguyên Vụ trưởng Vụ Pháp chế Thanh tra Chính phủ

TS. Đinh Lương Minh Anh

Đại học FPT

Tóm tắt: Trong tiến trình hoàn thiện thể chế và cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh ở Việt Nam, chất lượng của thông tư có vai trò đặc biệt quan trọng, vì đây là công cụ pháp lý trực tiếp cụ thể hóa và đưa luật, nghị định vào thực hiện trên thực tế. Tuy nhiên, nhiều thông tư hiện nay còn tồn tại một số hạn chế, như quy định vượt thẩm quyền, ban hành điều kiện đầu tư kinh doanh trái luật, thiếu tính thống nhất, minh bạch và khả thi, thậm chí chậm được ban hành. Những bất cập này không chỉ làm giảm hiệu quả thực thi chính sách, mà còn tạo điểm nghẽn đối với cải cách thể chế nhằm thúc đẩy sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Bài viết tập trung phân tích vai trò và chất lượng của thông tư trong hệ thống thể chế, pháp luật đầu tư, kinh doanh; đánh giá những hạn chế, nguyên nhân chủ yếu trong xây dựng và ban hành thông tư, từ đó, đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao chất lượng thông tư, góp phần tháo gỡ điểm nghẽn thể chế và thúc đẩy cải cách môi trường đầu tư, kinh doanh ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: thông tư; cải cách thể chế; pháp luật đầu tư, kinh doanh.

Abstract: In the process of completing institutions and the investment and business environment in Vietnam, the quality of circulars plays a particularly important role, as they are direct legal tools that concretize and implement laws and decrees in practice. However, many current circulars still have some limitations, such as regulations exceeding authority, issuing investment and business conditions contrary to the law, lacking consistency, transparency, and feasibility, and even issued late. These shortcomings not only reduce the effectiveness of policy implementation but also create bottlenecks in institutional reform aimed at promoting the development of the private sector. This article focuses on analyzing the role and quality of circulars in the investment and business legal system; assessing the limitations and main causes in the drafting and issuance of circulars; and proposing some solutions to improve the quality of circulars, contributing to removing institutional

bottlenecks and promoting reforms in the investment and business environment in Vietnam today.

Keywords: Circular; institutional reform; investment and business law.

Đặt vấn đề

Trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các hoạt động kinh tế - xã hội ở Việt Nam, thông tư giữ vị trí quan trọng trong việc cụ thể hóa và hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị định của Chính phủ và quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Đối với lĩnh vực đầu tư, kinh doanh, thông tư là công cụ trực tiếp truyền tải chính sách vào thực tiễn, ảnh hưởng đáng kể đến môi trường kinh doanh và quyền, nghĩa vụ của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, thực tiễn thời gian qua cho thấy, quy trình xây dựng và chất lượng nội dung của nhiều thông tư còn tồn tại một số hạn chế nhất định, như quy định vượt thẩm quyền, thiếu tính thống nhất, minh bạch hoặc chậm được ban hành. Những bất cập này đã và đang tạo điểm nghẽn trong triển khai cải cách thể chế, tác động tiêu cực đến sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân và hiệu quả quản lý nhà nước.

1. Vai trò của thông tư trong hệ thống thể chế, đầu tư kinh doanh ở Việt Nam

Khái niệm thể chế kinh tế, thể chế đầu tư kinh doanh.

Về lý thuyết, “thể chế” là phạm trù có nội hàm rất rộng. Nhà kinh tế học người Mỹ Douglass Cecil North định nghĩa thể chế là “những ràng buộc do con người thiết lập để cấu trúc nên các tương tác chính trị, kinh tế, xã hội”[1]. Từ điển Cambridge tiếp cận theo hướng xã hội học, coi thể chế là “một tập quán hoặc truyền thống được duy trì lâu dài và được nhìn nhận như một phần quan trọng của xã hội”[2]. Theo North, thể chế gồm hai bộ phận: phi chính thức (phong tục, quy tắc ứng xử, cấm kỵ, trừng phạt xã hội...) và chính thức, quan trọng nhất là hệ thống pháp luật, gồm Hiến pháp, luật, các quy định do Nhà nước ban hành[3].

Từ đó, có thể hiểu, thể chế đầu tư kinh doanh là tổng thể các công cụ ràng buộc điều chỉnh nhận thức, hành vi của các chủ thể trong lĩnh vực này, trong đó, doanh nghiệp là trung tâm. Thể chế có thể tồn tại dưới dạng chính thức - không chính thức hoặc thành văn - bất thành văn, nhưng đều ảnh hưởng đến: (i) phương thức quản lý, điều hành của Nhà nước đối với thị trường và doanh nghiệp; (ii) cách doanh nghiệp vận hành phù hợp với tập quán thương mại và khung khổ pháp lý hiện hành.

Ở Việt Nam, thông tư là văn bản quy phạm pháp luật do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ trưởng hoặc Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và Tổng Kiểm toán nhà nước ban hành[4]. Trong quản lý hành chính, thông tư có hai vai

trò: (i) quy định chi tiết các nội dung được giao trong văn bản pháp luật có hiệu lực cao hơn; (ii) hướng dẫn, quy định biện pháp thực hiện chức năng quản lý nhà nước, phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, ngành[5].

Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, thông tư chiếm tỷ lệ lớn nhất. Theo Báo cáo số 08/BC-PC ngày 01/10/2020 của Chính phủ về kết quả rà soát văn bản quy phạm pháp luật thuộc các lĩnh vực quản lý nhà nước, giai đoạn 2016 - 2020, thông tư chiếm hơn 68% tổng số văn bản quy phạm pháp luật; trung bình 01 văn bản của Quốc hội sẽ có 25,8 thông tư đi kèm. Theo thống kê của Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam: năm 2022, có 636 văn bản được ban hành, trong đó có 462 thông tư; năm 2023, số thông tư tiếp tục tăng lên 510, trong khi chỉ có 16 luật và 99 nghị định[6] được ban hành.

Những số liệu trên cho thấy, đặc trưng nổi bật của pháp luật Việt Nam đó là thông tư giữ vai trò then chốt trong hiện thực hóa chính sách, pháp luật. Với doanh nghiệp, tác động của thông tư thường trực tiếp, tức thời hơn so với luật hay nghị định, bởi nó quy định chi tiết các thủ tục, điều kiện và biện pháp thực thi. Do đó, thông tư có thể được coi là một bộ phận quan trọng trong thể chế, pháp luật kinh tế điều chỉnh hoạt động đầu tư, kinh doanh hiện nay.

Vai trò của thông tư càng trở nên quan trọng trong hai bối cảnh lớn:

Thứ nhất, định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025 (Hiến pháp năm 2013) xác định Việt Nam là “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới tiếp tục khẳng định nguyên tắc “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật”. Theo đó, pháp luật là công cụ chủ yếu điều chỉnh mọi quan hệ xã hội, gồm cả quan hệ đầu tư, kinh doanh. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thực thi các quy định pháp luật phụ thuộc vào các hướng dẫn cụ thể tại thông tư. Vì vậy, nâng cao chất lượng ban hành và thực thi thông tư là yêu cầu thiết yếu trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền - nơi các quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp, cũng như giữa các doanh nghiệp, đều vận hành trong khuôn khổ pháp luật minh bạch, khả thi.

Thứ hai, chủ trương cải thiện môi trường đầu tư kinh doanh, hỗ trợ doanh nghiệp và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

Trong hơn một thập kỷ qua, Đảng và Nhà nước đặc biệt chú trọng cải thiện môi trường kinh doanh, thúc đẩy khu vực tư nhân trở thành động lực phát triển. Từ năm 2014, Chính

phủ đã ban hành Nghị quyết 19/NQ-CP ngày 18/3/2014 về cải thiện môi trường kinh doanh, sau đó được duy trì hằng năm dưới Nghị quyết số 19/NQ-CP, Nghị quyết số 02/NQ-CP (giai đoạn 2015 - 2024) và Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 06/01/2023. Các nghị quyết này tập trung vào việc cắt giảm điều kiện đầu tư kinh doanh, đơn giản hóa thủ tục hành chính, giảm kiểm tra chuyên ngành và tăng ứng dụng công nghệ thông tin.

Đặc biệt, Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 của Bộ Chính trị về phát triển kinh tế tư nhân đã khẳng định: “Kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế quốc dân”. Cải cách thể chế nhằm khơi thông điểm nghẽn, tạo không gian phát triển cho khu vực này trở thành yêu cầu cấp bách khi đất nước bước vào giai đoạn mới.

Trong bối cảnh thuận lợi về chính trị và kinh tế, hệ thống pháp luật kinh doanh của Việt Nam có nhiều đổi mới theo hướng linh hoạt và thông thoáng hơn. Các đạo luật nền tảng như Luật Đầu tư năm 2020, sửa đổi, bổ sung năm 2025 (Luật Đầu tư năm 2020), Luật Doanh nghiệp năm 2020, sửa đổi, bổ sung các năm 2022, 2025 (Luật Doanh nghiệp năm 2020), Bộ luật Dân sự năm 2015 thể hiện tư duy cải cách mạnh mẽ, tạo hành lang pháp lý cho hoạt động đầu tư, sản xuất, kinh doanh. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành cho thấy, khi chính sách được cụ thể hóa ở cấp thông tư, không ít quy định phát sinh bất cập, chồng chéo, làm giảm hiệu quả cải cách, tạo rào cản cho các chủ thể có trách nhiệm tuân thủ pháp luật. Hiện, chủ trương đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đang triển khai theo hướng: luật mang tính chất quy định chung, nguyên tắc, thuộc thẩm quyền của Quốc hội; còn các vấn đề cụ thể, chi tiết, thường có sự thay đổi, biến động thì giao các cơ quan khác (Chính phủ, các bộ...) ban hành để có thể điều chỉnh kịp thời, linh hoạt. Do vậy, số lượng các văn bản quy phạm dưới luật, trong đó có thông tư, sẽ gia tăng.

Nhiều thông tư quy định chi tiết quá mức hoặc đặt ra điều kiện, thủ tục ngoài phạm vi được luật giao, dẫn đến tình trạng “phép vua Dân chủ và Pháp luật thua lệ làng”, làm sai lệch mục tiêu cải thiện môi trường kinh doanh ban đầu. Điều này làm cho cộng đồng doanh nghiệp phải gánh thêm chi phí tuân thủ, tốn thời gian, nguồn lực và đối mặt với rủi ro pháp lý trong quá trình hoạt động.

Do vậy, việc cải thiện chất lượng thông tư, từ khâu xây dựng, thẩm định đến thực thi là yêu cầu cấp thiết để bảo đảm tinh thần cải cách được triển khai nhất quán giúp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, góp phần củng cố niềm tin của doanh nghiệp, nhà đầu tư, thúc đẩy phát triển kinh tế tư nhân - một trong những trụ cột quan trọng của nền kinh tế quốc dân.

Như vậy, trong hệ thống pháp luật Việt Nam, thông tư giữ vị trí đặc biệt, vừa là công cụ triển khai chính sách, vừa là cầu nối giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Nâng cao chất lượng thông tư, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, khả thi và ổn định là điều kiện tiên quyết để

xây dựng Nhà nước pháp quyền, cải thiện môi trường kinh doanh và thúc đẩy phát triển bền vững của cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam.

2. Những bất cập trong chất lượng thông tư hiện nay

Trong quản lý hành chính nhà nước, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có thẩm quyền ban hành thông tư để thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Tuy nhiên, nhằm kiểm soát quyền lập quy, đặc biệt, trong lĩnh vực đầu tư kinh doanh, việc ban hành thông tư phải tuân thủ những giới hạn pháp lý nhất định.

Một là, thông tư không được quy định điều kiện đầu tư kinh doanh - một giới hạn đã được Luật Đầu tư năm 2020 xác lập. Điều kiện đầu tư kinh doanh là những yêu cầu mà cá nhân, tổ chức phải đáp ứng khi thực hiện hoạt động đầu tư trong ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện (khoản 9 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2020).

Pháp luật hiện hành quy định rõ trách nhiệm song song của Nhà nước và doanh nghiệp. Doanh nghiệp có nghĩa vụ đáp ứng và duy trì đủ điều kiện đầu tư kinh doanh trong suốt quá trình hoạt động, kể cả với ngành, nghề có điều kiện hoặc lĩnh vực tiếp cận thị trường có điều kiện đối với nhà đầu tư nước ngoài. Ngược lại, theo khoản 3 Điều 7 Luật Đầu tư năm 2020, Nhà nước chỉ được ban hành quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ hoặc điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương và tổ chức, cá nhân khác tuyệt đối không có thẩm quyền quy định điều kiện đầu tư kinh doanh. Quy định điều kiện đầu tư, kinh doanh thực chất là hình thức hạn chế quyền tự do kinh doanh. Hiến pháp năm 2013 quy định rõ quyền công dân chỉ bị hạn chế theo quy định của luật và “trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”. Do vậy, dựa trên chuẩn mực hợp hiến, các quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh chỉ được quy định trong luật.

Luật Đầu tư năm 2020 đặt ra nguyên tắc bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan, tiết kiệm thời gian và chi phí tuân thủ, đồng thời, chỉ áp dụng khi thật sự cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh, trật tự xã hội, đạo đức hoặc sức khỏe cộng đồng.

Những giới hạn này góp phần bảo đảm quyền tự do kinh doanh được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận, đồng thời, kiểm soát chặt chẽ việc ban hành thông tư, tránh tình trạng quy định tràn lan gây cản trở môi trường đầu tư kinh doanh.

Hai là, nội dung quy định trong thông tư chỉ nên quy định chi tiết các điều, khoản, điểm được giao tại các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý cao hơn như: luật, nghị quyết, nghị định... Việc giới hạn này nhằm giảm nguy cơ ban hành quá nhiều văn bản hoặc

quy định hướng dẫn chi tiết, làm gia tăng chi phí, thời gian và các nguồn lực của doanh nghiệp.

Hai giới hạn trên là những ràng buộc quan trọng mà các bộ, ngành phải tuân thủ trong quá trình soạn thảo, ban hành thông tư trong phạm vi quản lý nhà nước được giao. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, không ít các trường hợp vi phạm.

Thứ nhất, thông tư quy định điều kiện đầu tư kinh doanh, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình gia nhập thị trường. Trường hợp này khá phổ biến trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng. Chẳng hạn, tại Thông tư số 33/2024/TT-NHNN ngày 30/6/2024 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về hồ sơ, trình tự cấp Giấy phép, tổ chức và hoạt động của tổ chức tài chính vi mô đã dành Mục 3 (từ Điều 13 đến Điều 16) quy định về tiêu chuẩn, điều kiện đối với các nhân sự chủ chốt trong tổ chức tài chính vi mô, gồm: người quản lý, người điều hành, thành viên Ban kiểm soát; khoản 2 Điều 11 về tên và trụ sở chính của tổ chức tài chính vi mô, ngoài quy định trụ sở chính phải phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2020, còn đặt ra các điều kiện khác. Về tính pháp chế của thông tư, việc đặt thêm các điều kiện trên là vi phạm giới hạn không được quy định điều kiện đầu tư kinh doanh được quy định rõ trong Luật Đầu tư năm 2020.

Thứ hai, tình trạng các cơ quan quản lý nhà nước lạm dụng ban hành thông tư, làm cho việc thực hiện pháp luật phụ thuộc nhiều vào loại văn bản này. Theo khảo sát, trước đây, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) có đến hơn 70 thông tư hướng dẫn. Các quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục cấp giấy phép thành lập và hoạt động của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài; tổ chức tài chính vi mô; các biện pháp quản lý nhà nước trong lĩnh vực này đều quy định tại thông tư. Hoặc, trong lĩnh vực thuế giá trị gia tăng, doanh nghiệp chỉ quan tâm đến 14 thông tư quy định về thuế giá trị gia tăng, gồm thông tư hướng dẫn trực tiếp Luật Thuế giá trị gia tăng sửa đổi và các nghị định sửa đổi, bổ sung các nghị định này; các thông tư sửa đổi, bổ sung trong giai đoạn 2013 - 2017. Các thông tư này quy định đầy đủ, chi tiết tất cả vấn đề liên quan đến thuế giá trị gia tăng. Doanh nghiệp chỉ cần tra cứu các quy định tại thông tư, không cần tra cứu luật hay nghị định.

Về mặt pháp lý, thông tư là văn bản có giá trị pháp lý thấp nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cấp trung ương. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Luật số 87/2025/QH15 (Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025), thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được ban hành để: (i) hướng dẫn chi tiết các quy định được giao tại các văn bản cấp nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ trở lên; (ii) thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình; phân cấp và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp.

Về thực tiễn, yêu cầu giảm số lượng và kiểm soát việc ban hành văn bản liên quan đến hoạt động kinh doanh, gồm cả thông tư, đã được Dân chủ và Pháp luật đề cập đến trong nhiều văn bản chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, trong hệ thống pháp luật đầu tư kinh doanh, nhiều cơ quan quản lý nhà nước vẫn ban hành thông tư, mặc dù không được giao hay ủy quyền trong văn bản cấp cao hơn. Ví dụ, Bộ Khoa học và Công nghệ ban hành Thông tư số 10/2021/TT-BKHHCN ngày 17/11/2021 hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Nghị định số 13/2019/NĐ-CP, nhưng Nghị định này không có bất kỳ quy định nào giao quyền cho thông tư quy định chi tiết.

Thực trạng lạm dụng ban hành thông tư ở các bộ, ngành, nếu tiếp tục kéo dài sẽ dẫn đến tình trạng thông tư có giá trị cao hơn luật, tạo rào cản, rủi ro pháp lý cho môi trường đầu tư kinh doanh. Mặc dù, chủ trương đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật hiện nay dành ưu tiên cho chế độ pháp luật cho cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo đảm linh hoạt, phù hợp với thực tiễn, tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa việc cho phép thông tư tồn tại với tư cách là văn bản quy phạm pháp luật cấp dưới thiếu thống nhất hoặc có giá trị cao hơn luật và văn bản quy phạm pháp luật cấp trên.

Thứ ba, nội dung thông tư còn nhiều bất cập như thiếu thống nhất, minh bạch, hợp lý và tính khả thi.

- Trường hợp 1: thông tư thiếu thống nhất, mâu thuẫn, chồng chéo. Sự thiếu thống nhất, mâu thuẫn, chồng chéo vẫn là “điểm nóng” trong hệ thống pháp luật Việt Nam mà pháp luật đầu tư kinh doanh không phải ngoại lệ, thể hiện ở các dạng: thông tư không thống nhất với luật, nghị định; không thống nhất giữa các thông tư hoặc không thống nhất giữa các quy định trong cùng một thông tư.

- Trường hợp 2: thông tư không phù hợp với thực tế, thiếu tính khả thi, quy định gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình tuân thủ. Trường hợp này được thể hiện trên thực tế dưới nhiều hình thức khác nhau như: thông tư quy định thiếu minh bạch, không rõ về trình tự, thủ tục, sử dụng khái niệm định tính...

(i) Thông tư không quy định rõ về thẩm quyền, trình tự, thủ tục. Tại khoản 5 Điều 3 Thông tư số 30/2016/TT-NHNN ngày 14/10/2016 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước sửa đổi, bổ sung một số thông tư quy định về hoạt động cung ứng dịch vụ thanh toán và dịch vụ trung gian thanh toán quy định quy trình xử lý khiếu nại theo hướng, nếu chưa xác định được nguyên nhân hay lỗi thuộc về bên nào thì trong vòng 15 ngày làm việc tiếp theo, tổ chức cung ứng dịch vụ trung gian thanh toán phải “thỏa thuận với khách hàng về phương án xử lý hoặc tạm thời bồi hoàn tổn thất cho khách hàng đến khi có kết luận cuối cùng của cơ quan có thẩm quyền phân định rõ lỗi và trách nhiệm của các bên”. Tuy nhiên, những vấn đề cụ thể, như cơ quan có thẩm quyền phân định rõ lỗi trong trường hợp này hay trình

tự, thủ tục để phân định rõ lỗi không được đề cập đến trong thông tư này hay bất kỳ văn bản nào khác.

(ii) Thông tư đặt ra khái niệm mới nhưng thiếu định nghĩa, giải thích rõ ràng. Tại Thông tư số 21/2018/TT-BGDĐT ngày 24/8/2018 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của trung tâm ngoại ngữ, tin học quy định về thành phần giáo viên của trung tâm ngoại ngữ, tin học (khoản 1 Điều 18), trong đó, sử dụng khái niệm “người bản ngữ” nhưng không giải thích thêm về khái niệm này, dẫn đến nhiều cách hiểu và diễn giải khác nhau ở các cơ quan thực thi, gây vướng mắc cho doanh nghiệp trong quá trình thực hiện.

(iii) Thông tư sử dụng khái niệm định tính. Tại khoản 2 Điều 4 Thông tư số 01/2022/TT-BNNPTNT ngày 18/01/2022 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sửa đổi, bổ sung một số thông tư trong lĩnh vực thủy sản quy định tiêu chuẩn của học viên tham gia chương trình đào tạo, bồi dưỡng cấp văn bằng, chứng chỉ thuyền trưởng, máy trưởng, thợ máy tàu cá, trong đó, tiêu chuẩn chung là “công dân Việt Nam, có lý lịch rõ ràng, đủ 15 tuổi trở lên, có trình độ học vấn và sức khỏe phù hợp với chức danh thuyền viên đăng ký đào tạo...”. Học viên phải được đào tạo và cấp văn bằng, chứng chỉ tại cơ sở đào tạo có đội ngũ giảng viên có trình độ chuyên môn, ngành nghề, chương trình đào tạo phù hợp với chức danh thuyền viên tàu cá. Khái niệm “phù hợp” trong trường hợp này mang tính định tính, tạo những cách hiểu khác nhau cho đối tượng áp dụng.

Thứ tư, bất cập từ việc thông tư ban hành muộn, sau thời điểm luật, nghị định có hiệu lực. Về nguyên tắc, để có thể hướng dẫn luật, nghị định, thông tư cần được ban hành cùng thời điểm có hiệu lực của hai văn bản có giá trị pháp lý cao hơn. Tuy nhiên, thực tế nhiều thông tư có thời điểm ban hành khá xa so với thời điểm có hiệu lực của luật, nghị định mà thông tư được giao hướng dẫn. Chẳng hạn, Luật Dược năm 2016 có hiệu lực từ ngày 01/01/2017, Thông tư số 20/2017/TT-BYT ngày 10/5/2017 của Bộ trưởng Bộ Y tế quy định chi tiết một số điều của Luật Dược và Nghị định số 54/2017/NĐ-CP ngày 08/5/2017 của Chính phủ về thuốc và nguyên liệu làm thuốc phải kiểm soát đặc biệt, có hiệu lực từ ngày 01/7/2017, tức là sau 07 tháng Luật Dược năm 2016 có hiệu lực.

Nghiên cứu cho thấy, những bất cập trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân, nhưng có thể khái quát ở hai nhóm chính: (i) nguyên nhân từ quy định pháp luật; (ii) nguyên nhân từ thực tiễn tổ chức thi hành luật.

- Trên bình diện pháp luật, sự thiếu thống nhất trong quy định cho phép thông tư vẫn có thể ban hành điều kiện đầu tư kinh doanh. Mặc dù, Luật Đầu tư năm 2020 cấm thông tư ban hành điều kiện đầu tư kinh doanh, nhưng một số luật chuyên ngành ủy quyền cho Bộ trưởng quy định một số quy định, tuy không đúng tên gọi, nhưng thực tế có tính chất như

một điều kiện kinh doanh, như quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục để cấp chứng chỉ hành nghề... Trong trường hợp này, các quy định của thông tư không vi phạm giới hạn pháp lý, vì hướng dẫn theo ủy quyền của luật chuyên ngành.

Mặc dù, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 và văn bản hướng dẫn thi hành đã có những quy định cụ thể hướng tới tính minh bạch trong quá trình soạn thảo các loại văn bản nói chung, trong đó có thông tư, nhưng chưa đi kèm các điều kiện bảo đảm thi hành nghiêm minh, chặt chẽ, như chế tài xử lý trong việc chậm hoặc đăng tải thiếu thông tin về dự thảo lấy ý kiến đối tượng có liên quan.

Điều 39 Nghị định số 78/2025/NĐ-CP ngày 01/4/2025 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định số 78/2025/NĐ-CP) quy định việc tổ chức soạn thảo thông tư phải thành lập Tổ soạn thảo với sự tham gia của đại diện tổ chức pháp chế, các cơ quan, tổ chức có liên quan, chuyên gia, nhà khoa học để tư vấn cho đơn vị chủ trì soạn thảo thực hiện việc soạn thảo trong “trường hợp cần thiết”. Quy định này không mang tính bắt buộc và không quy định rõ cách hiểu về “trường hợp cần thiết”, do vậy, có thể dẫn đến tình trạng thông tư được soạn hoàn toàn nội bộ trong đơn vị chủ trì, thiếu sự tham gia của chuyên gia độc lập, doanh nghiệp hoặc tổ chức pháp chế có chuyên môn. Quy định mang tính tùy nghi này cũng lặp lại ở điểm d Điều 39 Nghị định số 78/2025/NĐ-CP khi quy định: bộ, cơ quan ngang bộ có thể lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của thông tư và cơ quan, tổ chức có liên quan “tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo thông tư”.

- Ở góc độ thực thi, việc tiếp thu ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp không được chú trọng. Thực hiện Nghị định số 78/2025/NĐ-CP, nhìn chung, các bộ đều tổ chức lấy ý kiến của doanh nghiệp đối với các dự thảo liên quan đến hoạt động đầu tư kinh doanh. Tuy nhiên, thực tế, các bộ thường chỉ lấy ý kiến đối với một bản dự thảo duy nhất. Sau khi lấy ý kiến, bộ sẽ tiến hành chỉnh sửa. Phiên bản dự thảo cuối cùng trước khi trình ký, trong nhiều trường hợp, có nội dung khác so với phiên bản lấy ý kiến. Vì vậy, có tình trạng sau khi lấy ý kiến doanh nghiệp, cơ quan soạn thảo bổ sung những điều khoản quan trọng, tác động trực tiếp tới doanh nghiệp, nhưng doanh nghiệp chỉ biết khi thông tư đã được ban hành. Ví dụ, Thông tư số 40/2021/TT-BTC ngày 01/6/2021 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập cá nhân và quản lý thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh, theo phản ánh của các doanh nghiệp và hiệp hội, quy định yêu cầu chủ sở hữu sàn giao dịch thương mại điện tử phải khai thuế thay, nộp thuế thay cho người bán hàng không có trong bản dự thảo của thông tư ở thời điểm tổ chức lấy ý kiến. Việc doanh nghiệp và các đối tượng liên quan khác của thông tư không được tiếp cận và cho ý kiến đối với phiên bản cuối cùng của dự thảo phản ánh quy trình thiếu minh bạch dẫn đến các quy định không hợp lý, chất lượng thông tư không được bảo đảm.

Ngoài ra, theo Nghị định số 78/2025/NĐ-CP, hồ sơ thẩm định dự thảo thông tư phải gồm các tài liệu: (i) bản đánh giá thủ tục hành chính; (ii) việc phân cấp, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân cấp; (iii) việc ứng dụng, thúc đẩy phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số (nếu có); (iv) bản so sánh, thuyết minh dự thảo thông tư; (v) báo cáo tổng kết việc thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến dự thảo văn bản. Trên thực tế, doanh nghiệp và các đối tượng liên quan không có khả năng tiếp cận với các tài liệu này để có thể đánh giá hồ sơ thẩm định dự thảo thông tư đã đúng và đủ theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 hay chưa, cũng như đã tương xứng và phù hợp với thực tiễn hay chưa.

Mặt khác, quy trình tiếp nhận, xử lý vướng mắc thông tư chưa thực sự minh bạch. Rà soát văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết luật là nhiệm vụ thường xuyên đối với các cơ quan quản lý nhà nước, nhằm mục đích không ngừng hoàn thiện pháp luật phù hợp với thực tiễn thị trường và xã hội. Trong tiến trình Đảng và Nhà nước quyết tâm cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp, cộng đồng doanh nghiệp cũng hưởng ứng chủ trương này thông qua việc tham gia chủ động hơn vào quy trình lập quy, thực tế cũng đã gửi nhiều ý kiến phản ánh về các vướng mắc trong các văn bản, đặc biệt là thông tư. Tuy nhiên, việc ghi nhận và sửa đổi theo các ý kiến của doanh nghiệp tại các thông tư còn nhiều hạn chế. Mặc dù, không phải toàn bộ ý kiến của doanh nghiệp đều xác đáng và có tính khả thi, nhưng việc ghi nhận, tiếp thu hay không tiếp thu cần có giải trình rõ ràng và công khai.

3. Một số kiến nghị

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, hoạt động đầu tư kinh doanh, cũng như mọi lĩnh vực khác của đời sống xã hội chịu sự chi phối bởi tính thống nhất, khả thi, phù hợp với thực tiễn của các quy phạm pháp luật. Thông tư giữ vai trò đặc biệt quan trọng, xuất phát từ bản chất là văn bản hướng dẫn thi hành các văn bản có giá trị pháp lý cao hơn. Đầu tư kinh doanh là lĩnh vực lớn, phức tạp, thường xuyên biến động, kéo theo số lượng lớn thông tư được ban hành ở các bộ, ngành nhiều năm gần đây. Do đó, việc cải thiện những hạn chế của thông tư là nhiệm vụ cấp bách đối với các bộ, ngành. Nhiệm vụ này cần tập trung vào các công việc cụ thể sau:

Thứ nhất, thống nhất nguyên tắc và kiểm soát giới hạn thẩm quyền lập quy ủy quyền. Việc ủy quyền cho các bộ, ngành ban hành quy định điều kiện đầu tư kinh doanh theo Luật Đầu tư năm 2020 và các luật chuyên ngành phải được giới hạn chặt chẽ, có tiêu chí cụ thể, chỉ được thực hiện trong phạm vi hướng dẫn kỹ thuật, không tạo nghĩa vụ pháp lý mới đối với doanh nghiệp nói riêng và đối tượng có nghĩa vụ tuân thủ nói chung. Các chủ thể có thẩm quyền kiểm soát cần phải chú trọng và siết chặt vấn đề này, gồm: tổ chức pháp chế, đơn vị

thuộc bộ, cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm thẩm định; đại diện của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan, tổ chức có liên quan, chuyên gia, nhà khoa học tham gia thẩm định hoặc lấy ý kiến thẩm định.

Thứ hai, rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật trong lĩnh vực đầu tư kinh doanh để thống nhất khái niệm chung về “điều kiện đầu tư kinh doanh”, giảm thiểu và từng bước chấm dứt việc xuất hiện các quy định, tuy không mang tên gọi, nhưng thực tế đặt ra những điều kiện mang tính rào cản đối với hoạt động đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp.

Thứ ba, tăng cường tính bắt buộc và kiểm soát thực chất quy trình soạn thảo thông tư. Cụ thể: quy định bắt buộc thành lập tổ soạn thảo đối với tất cả thông tư có ảnh hưởng đến môi trường đầu tư, kinh doanh; thành phần phải bao gồm đại diện cơ quan pháp chế, hiệp hội ngành nghề và chuyên gia độc lập; bổ sung quy định rõ ràng, minh bạch “trường hợp cần thiết” và “tùy theo tính chất và nội dung của dự thảo” để tránh tình trạng tùy nghi trong việc lấy ý kiến.

Thứ tư, tăng cường chế tài và cơ chế giám sát đối với việc tuân thủ quy trình soạn thảo. Cần quy định rõ trách nhiệm đối với cá nhân, tổ chức chậm đăng tải, không đăng tải hoặc không tiếp thu, giải trình ý kiến theo quy định.

Thứ năm, ở góc độ thực thi, cần minh bạch quy trình xây dựng thông tư, đặc biệt, ở khâu lấy ý kiến các đối tượng liên quan, tránh việc lấy ý kiến hình thức. Các bộ, ngành cần công khai đầy đủ tất cả phiên bản của dự thảo thông tư, đặc biệt là phiên bản cuối cùng trước khi trình ký ban hành, cũng như các bản giải trình tiếp thu qua mỗi dự thảo; nâng cao trách nhiệm người đứng đầu bộ, ngành trong việc ban hành thông tư, có cơ chế chịu trách nhiệm trong trường hợp thông tư kém chất lượng, buộc phải đình chỉ hiệu lực.

Thứ sáu, tiếp tục đẩy mạnh việc ghi nhận, tiếp thu ý kiến của cộng đồng doanh nghiệp qua các kênh trực tiếp cũng như gián tiếp (qua Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các hiệp hội). Các bộ, ngành cần tổ chức lấy ý kiến của doanh nghiệp trong tất cả các khâu, trước và sau khi ban hành thông tư, nhằm nâng cao chất lượng của các báo cáo đánh giá tác động; giúp doanh nghiệp tháo gỡ kịp thời các vướng mắc trong quá trình thực hiện các quy định.

Kết luận

Việc nâng cao chất lượng thông tư có ý nghĩa then chốt trong quá trình hoàn thiện thể chế và cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh ở Việt Nam. Hệ thống thông tư được xây dựng minh bạch, thống nhất và khả thi không chỉ bảo đảm hiệu lực của pháp luật, mà còn góp phần khơi thông nguồn lực, thúc đẩy phát triển kinh tế tư nhân và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Do đó, kiểm soát chặt chẽ quy trình ban hành, nội dung và thẩm quyền của

thông tư là yêu cầu cấp thiết trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam./.

[1]. North, Douglass C (1991), *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, 5 (1): 97-112.

[2]. Nguyễn Văn: “*A custom or tradition that has existed for a long time and is accepted as an important part of a particular society*”.

[3]. Quan niệm về thể chế - “institution” còn được luận giải theo nhiều cách khác nhau trong các nghiên cứu luật học, khoa học chính trị, hành chính học... (Xem thêm: Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London and New York: Pinter; Gemma van der Haar, *State and Non-State Institutions in Conflict-Affected Societies: Who Do People Turn to for Human Security?*, (Oxfam Novib and IS Academy Human Security in Fragile States 2013); Geoffrey M Hodgson, *Formal and Informal Institutions: Some Problems of Meaning, Impact, and Interaction*, (2025) 21 Journal of Institutional Economics e1).

[4]. Khoản 8 Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Luật số 87/2025/QH15).

[5]. Điều 18 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Luật số 87/2025/QH15).

[6]. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (2022), *Báo cáo dòng chảy pháp luật kinh doanh 2022*, Nxb. Công Thương; Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (2023), *Báo cáo dòng chảy pháp luật kinh doanh 2023*, Nxb. Công Thương.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (2022), *Báo cáo dòng chảy pháp luật kinh doanh 2022*, Nxb. Công Thương.

2. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (2022), *Chất lượng của thông tư, công văn và hiệu quả của cải cách thể chế*, Nxb. Công Thương.

3. Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) (2023), *Báo cáo dòng chảy pháp luật kinh doanh 2023*, Nxb. Công Thương.

4. North, Douglass C (1991), *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, 5 (1): 97-112.

5. Trường Đại học Luật Hà Nội (2019), *Giáo trình lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nxb. Tư pháp.

