

ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI CỦA VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ KIM ANH*

Tóm tắt: Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã được chính phủ Việt Nam quan tâm thu hút và có tác động tích cực tới sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của Việt Nam được điều chỉnh trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế nhằm ngày càng hoàn thiện và sát với luật pháp quốc tế, đồng thời tạo dựng môi trường đầu tư ở Việt Nam ngày một hấp dẫn hơn. Tuy nhiên, dòng FDI vào Việt Nam không ổn định và đặc biệt thường bị suy giảm kéo dài sau các cuộc khủng hoảng tài chính, kinh tế khu vực và thế giới. Trong và ngay sau khủng hoảng, các nước trong khu vực đã nhanh chóng điều chỉnh chính sách, tạo môi trường hấp dẫn hơn đối với nhà đầu tư, trong khi phản ứng chính sách của Việt Nam còn chậm. Bài viết này đánh giá lại chính sách FDI ở Việt Nam từ năm 1988 đến nay.

Từ khóa: Đầu tư trực tiếp nước ngoài, chính sách đầu tư, chính sách thuế, chính sách lao động, công nghệ.

1. Chính sách điều chỉnh hoạt động đầu tư sau khi đã được cấp giấy phép đầu tư

1.1. Điều chỉnh chính sách thuế

Nhìn chung, các chính sách thuế liên quan đến doanh nghiệp FDI ở Việt Nam phần lớn là tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài (ĐTNN), xoá bỏ sự phân biệt đối xử giữa ĐTNN và đầu tư trong nước, góp phần tạo lập cơ sở pháp lý đáp ứng điều kiện gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) và các văn bản hướng dẫn đã áp dụng mức thuế suất thuế TNDN và mức ưu đãi miễn thuế, giảm thuế thống nhất cho tất cả các loại hình doanh

ng nghiệp (DN); bãi bỏ các quy định về thuế TNDN bổ sung và thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Điều này thể hiện quan điểm nhất quán của Việt Nam trong việc khuyến khích đầu tư của các DN có vốn ĐTNN. Tuy nhiên, việc áp mức thuế ưu đãi sẽ gặp khó khăn nếu việc qui định lĩnh vực ưu đãi/khuyến khích đầu tư không rõ ràng. Ví dụ: nếu qui định áp dụng mức thuế ưu đãi đối với lĩnh vực công nghệ cao như điện tử, nhưng không định nghĩa rõ thế nào là công nghệ cao mà chỉ xếp theo tên nhóm ngành sẽ có thể dẫn tới việc thu

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.

hút FDI vào lắp ráp điện tử. Ở khía cạnh này, Việt Nam có thể học tập kinh nghiệm của Hàn Quốc xác định ngành công nghệ cao dựa theo mức độ tác động của công nghệ đối với nền kinh tế, hoạt động đầu tư có tạo liên kết trước sau hoặc lan tỏa về công nghệ thông qua đào tạo nhân lực và di chuyển lao động.

Hiện nay, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đều được hưởng ưu đãi như nhau nếu hoạt động trong cùng lĩnh vực và loại địa bàn. Về điểm này, Việt Nam khác với Hàn Quốc vì ở Hàn Quốc ưu đãi thuế chỉ được tính trên lượng vốn thuộc sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài. *Đây chính là biện pháp khuyến khích nhà đầu tư nước ngoài liên doanh với DN trong nước.*

So với một số nước láng giềng, có thứ hạng cao hơn về mức độ thuận lợi trong kinh doanh (trừ Thái Lan) thì Việt Nam có mức thuế TNDN thấp hơn. Từ sau năm 2010, Trung Quốc cũng áp dụng mức thuế TNDN là 25% như Việt Nam (dự kiến điều chỉnh xuống 23% vào năm 2014).

Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu đã góp phần tạo nên một môi trường đầu tư chung và thuận lợi cho cả các DN trong và ngoài nước. Chính sách ưu đãi được quy định trong các luật này đã góp phần gia tăng công nghiệp và xuất khẩu của các DN có vốn FDI. Chính sách đó cho phép miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu để gia công cho nước ngoài và khi xuất trả sản phẩm cho phía nước ngoài thì được miễn thuế xuất khẩu; miễn thuế nhập khẩu đối với hàng

hóa để tạo tài sản cố định đối với các dự án đầu tư vào các lĩnh vực đặc biệt khuyến khích đầu tư, lĩnh vực khuyến khích đầu tư và các dự án đầu tư tại địa bàn có điều kiện kinh tế, xã hội khó khăn. Bên cạnh đó, việc thực hiện cắt giảm thuế quan hàng năm theo các cam kết trong WTO và trong khu vực ASEAN đối với các nguyên liệu, vật tư trong nước chưa sản xuất được đã tạo điều kiện giúp các DN FDI nói riêng và DN nói chung giảm chi phí đầu vào trong sản xuất và nâng cao sức cạnh tranh của sản phẩm trong nước so với hàng nhập khẩu.

Tuy nhiên, các chính sách thuế đối với doanh nghiệp ĐTNN ở Việt Nam trong thời gian qua vẫn gặp phải một số vấn đề sau:

Thứ nhất, mặc dù đã có sự phù hợp và thống nhất giữa Luật Thương mại, Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, Luật Đầu tư, Luật Hải quan, nhưng vẫn còn nhiều kẽ hở, khiến tình trạng nhập siêu, gian lận thương mại và thất thu thuế đối với doanh nghiệp FDI diễn ra nghiêm trọng. Báo cáo khảo sát hơn 1.490 doanh nghiệp đầu tư trong nước và nước ngoài tại chín tỉnh, thành phố thu hút nhiều DN đầu tư như Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai, Hà Nội... do Cục Đầu tư nước ngoài (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) cùng Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên Hiệp Quốc (UNIDO) thực hiện năm 2011 cho thấy, các doanh nghiệp FDI trong lĩnh vực xuất khẩu lại nhập khẩu nhiều đầu vào trung gian cho sản xuất. Đại diện

UNIDO cho rằng, 60% đến 70% doanh nghiệp FDI hướng vào xuất khẩu; điều đó khiến cho việc nhập khẩu tăng cao. Đối với các mặt hàng nhập khẩu nguyên chiếc, những cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO về cắt giảm các dòng thuế nhập khẩu đối với sản phẩm nguyên chiếc, đồng thời những cam kết hoàn thành khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA) của Việt Nam đối với các sản phẩm nhập khẩu với mức thuế giảm tối đa chỉ còn 5% đã khiến các nhà đầu tư nước ngoài lựa chọn nhập khẩu nguyên chiếc, phân phối và bán hàng tại thị trường Việt Nam hơn là sản xuất trực tiếp. Ví dụ: đối với ngành sản xuất điện tử, đồ gia dụng, mức thuế nhập khẩu linh kiện điện tử là từ 3-20%, trong khi mức thuế nhập khẩu nguyên chiếc chỉ có 5%. Một điều đáng chú ý khác khi nhìn vào cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam đầu năm 2012, đó là kim ngạch xuất khẩu của các doanh nghiệp FDI chủ yếu nhờ sự đóng góp của các mặt hàng có tỷ trọng gia công lắp ráp lớn như điện thoại các loại và linh kiện (đóng góp 38%); điện tử, máy tính và linh kiện (đóng góp 20%); hàng dệt may và giày dép (11%)... Do hầu hết đầu vào cho sản xuất các mặt hàng này được nhập khẩu với mẫu mã và công nghệ cũng đến từ nước ngoài, nên việc sản xuất các mặt hàng này không tác động nhiều đến các ngành sản xuất trong nước, không thực sự mang lại hiệu quả kinh tế lớn.

Thứ hai, tình trạng lách luật vẫn liên tiếp xảy ra trong khi thực hiện Luật thuế xuất nhập khẩu. Bộ Công Thương ra

khuyến cáo đối với các doanh nghiệp Việt Nam về tình trạng các công ty của nước ngoài vào Việt Nam sản xuất nhằm trốn thuế khi xuất khẩu hàng hóa sang các nước khác. Hiện nay, có 3 dạng chuyển tải phổ biến gồm: làm giả giấy chứng nhận xuất xứ (C/O) của Việt Nam để hưởng mức thuế nhập khẩu thấp mà các nước nhập khẩu áp dụng với Việt Nam so với mức thuế nhập khẩu áp dụng cho nước khác; nhập khẩu hàng hóa nguyên chiếc vào Việt Nam, sau đó đóng gói với mác “Made in Vietnam” và xin giấy chứng nhận xuất xứ (C/O) của Việt Nam để hưởng mức thuế thấp; đầu tư nhà máy đơn giản tại Việt Nam, sau đó nhập khẩu gần như toàn bộ linh phụ kiện của nước ngoài và lắp ráp tại Việt Nam rồi xin giấy chứng nhận xuất xứ (C/O) của Việt Nam dù chưa đủ tiêu chuẩn về giá trị gia tăng để xuất khẩu.

Thứ ba, những ưu đãi về thời hạn nộp thuế theo Luật thuế xuất nhập khẩu và Luật Quản lý thuế cũng khiến các doanh nghiệp FDI lẩn tránh, trì hoãn việc nộp thuế, hoặc nhập khối lượng lớn nguyên liệu, hàng hóa được ưu đãi về thời hạn nộp thuế rồi tự ngừng hoạt động. Khoản 3 điều 17 của Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu hiện hành quy định hàng hóa nhập khẩu để gia công được miễn thuế, hàng tạm nhập tái xuất và hàng hóa là nguyên liệu vật tư phục vụ cho sản xuất hàng xuất khẩu có thể được kéo dài thời gian nộp thuế tới 275 ngày kể từ ngày mở tờ khai hải quan. Hàng hóa tạm nhập tái xuất có thể được kéo dài thời gian nộp thuế tới 15 ngày kể từ ngày hết hạn

tạm nhập tái xuất. Những quy định trên đã có tác dụng tích cực, giảm bớt khó khăn về vốn, giúp các doanh nghiệp FDI đẩy mạnh xuất nhập khẩu và phát triển sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, quy định trên cũng đã bộc lộ nhiều hạn chế, khiến các doanh nghiệp FDI lợi dụng dẫn đến tình trạng nợ thuế quá hạn, cơ quan hải quan khó có khả năng thu hồi nợ đọng, nhất là đối với những khoản nợ của doanh nghiệp FDI bỏ trốn về nước. Điển hình cho các vụ nợ thuế của doanh nghiệp FDI là Công ty Diing Long Việt Nam (Bình Dương) nợ thuế khoảng 17 tỷ đồng và nợ ngân hàng 100 tỷ đồng và bỏ trốn về nước; Công ty Najin Việt Nam đang nợ thuế gần 1,8 tỷ đồng; Công ty Nextier Technology nợ 3,8 tỷ đồng, Công ty Tân Đài Việt (Đài Loan) bỏ trốn về nước và để lại khoản nợ thuế 2,75 tỷ đồng...

Thứ tư, Luật thuế TNDN với 3 mức thuế suất ưu đãi căn cứ vào ngành nghề, lĩnh vực ưu đãi, địa bàn đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư đã khiến cho chính sách ưu đãi thuế của Việt Nam trở nên phức tạp và dàn trải. Với luật thuế TNDN đó, tác động của thuế đối với việc phân bổ nguồn lực trong đầu tư còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu về phát triển kinh tế ở những vùng đặc biệt khó khăn. Theo tiêu chí ngành nghề - lĩnh vực, có tới 90% số lượng các ngành kinh tế cấp II và 33% các ngành kinh tế cấp III được hưởng ưu đãi thuế. Theo tiêu chí địa bàn đầu tư, thì có tới 32% địa phương thuộc diện ưu đãi và 24% số địa phương thuộc diện ưu đãi đặc biệt.

Bên cạnh đó còn hàng loạt khu công nghiệp (KCN), khu chế xuất (KCX), khu kinh tế, khu kinh tế cửa khẩu cũng thuộc diện ưu đãi. Với tiêu chí phân rộng như trên, các nhà ĐTNN sẽ chủ yếu tập trung vào các KCN, KCX ở những địa bàn thuận lợi như Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng, Đồng Nai, Bình Dương, Vũng Tàu, Vĩnh Yên, Hải Dương, Hưng Yên, Bắc Ninh để hưởng các quy chế ưu đãi về thuế TNDN, điều đó khiến phân bổ nguồn lực vốn FDI theo vùng bị mất cân đối.

Thứ năm, chính sách thuế TNDN đang khiến các nhà ĐTNN lúng túng khi thực hiện, đó là đang có khái niệm khác nhau giữa luật đầu tư và luật liên quan đến thuế TNDN, về “đầu tư mới” và “đầu tư mở rộng”. Theo Luật Đầu tư và Nghị định 108/2006 NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư, thì các dự án được ưu đãi thuế TNDN sẽ là các dự án “đầu tư mới và mở rộng”. Còn theo Luật Thuế TNDN và Nghị định 124/2008 NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Thuế TNDN thì thuế TNDN được ưu đãi cho các “doanh nghiệp thành lập mới”, chưa áp dụng cho dự án đầu tư mới và mở rộng như theo quy định của Luật Đầu tư. Vì vậy, việc khuyến khích các dự án đầu tư mới có công nghệ cao ở Việt Nam hiện nay đang gặp nhiều khó khăn.

Những quy định của Luật Thuế TNDN và Luật Đầu tư về chuyển lỗ cũng khiến các doanh nghiệp FDI có cơ hội trốn thuế TNDN. Theo báo cáo của Tổng cục Thuế công bố tháng 3/2012, hiện tượng các doanh nghiệp FDI kê

khai lỗ là rất phổ biến ở Việt Nam (chiếm 50% doanh nghiệp FDI đang hoạt động ở Việt Nam), trong đó nhiều doanh nghiệp kê khai lỗ liên tục 3 năm. Tình trạng báo lỗ của các doanh nghiệp FDI kéo dài từ năm 1998 (tức là sau 1 năm khi Luật Thuế TNDN ra đời) cho thấy những khoản báo lỗ không phải chịu thuế của các doanh nghiệp FDI cũng lớn tương đương với kết quả thu hút FDI hàng năm của cả nước. Những phát hiện từ Thanh tra nhà nước về hiện tượng lỗ giả lãi thật của các doanh nghiệp FDI nhằm để trốn thuế doanh nghiệp cho thấy thực trạng ưu đãi thuế và quản lý thuế ở Việt Nam đang tồn tại nhiều bất cập.

Việc giải quyết thủ tục nộp thuế TNDN ở Việt Nam phải mất tới 350 giờ/năm với 13 tháng thanh toán/năm, cao hơn so với các nước trong khu vực, tiêu chí “Nộp thuế” của Việt Nam xếp thứ 169/185 nước năm 2012.

1.2. Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng và đất đai

Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng và đất đai tạo thuận lợi cho các doanh nghiệp ĐTNN trên các phương diện sau:

+ Những chính sách phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam đã làm giảm đáng kể chi phí hậu cần, viễn thông, đang gần ngang bằng với chi phí của nhiều nước trong khu vực. Năm 2011, chi phí xuất khẩu của Việt Nam thấp hơn chi phí xuất khẩu của một số nước khác như Hồng Kong, Thái Lan, Indonesia, Hàn Quốc, Ấn Độ, nhưng cao hơn chi phí xuất khẩu của Malaysia và Trung Quốc.

+ Luật Đất đai và các văn bản hướng dẫn thi hành đã từng bước xóa bỏ bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài về tiếp cận đất đai, nghĩa vụ tài chính khi trả tiền thuê đất, quyền và nghĩa vụ trong quá trình sử dụng đất đai, ưu đãi trong đầu tư kinh doanh, thủ tục hành chính đất đai, các chính sách bồi thường hỗ trợ và tái định cư. Những quy định trong Luật Đất đai đã tạo điều kiện tối đa cho nhà đầu tư nước ngoài thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam được nhận quyền sử dụng đất dưới hình thức thuê đất trả tiền thuê hàng năm hoặc trả tiền thuê đất một lần, miễn tiền thuê đất, sử dụng bất động sản khi mua nhà tại Việt Nam, cải cách các thủ tục về đất đai.

Tuy nhiên, chính sách cơ sở hạ tầng và đất đai đối với nhà ĐTNN còn có những hạn chế sau:

Thứ nhất, những điều chỉnh trong chính sách phát triển cơ sở hạ tầng tuy đã cắt giảm phần lớn chi phí cho các nhà ĐTNN, nhưng xét tổng thể các nhà ĐTNN vẫn gặp nhiều khó khăn khi triển khai thực hiện các dự án đầu tư ở Việt Nam. Theo khảo sát của Ban Thư ký Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam 2009, 87,8% doanh nghiệp nước ngoài và 83% doanh nghiệp trong nước trong tổng số 291 doanh nghiệp đánh giá chất lượng cơ sở hạ tầng ở mức kém và rất kém. Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC), khảo sát 600 doanh nghiệp Nhật năm 2009; kết quả khảo sát cho thấy cơ sở hạ tầng yếu kém của Việt Nam vẫn là trở ngại hàng đầu như năm 2008. Điểm

tích cực là, số lượng các doanh nghiệp Nhật Bản rất không hài lòng với cơ sở hạ tầng giảm xuống từ 43,1% xuống còn 33,8%. Đa số doanh nghiệp Nhật Bản (80%) cho rằng Việt Nam cần cải thiện hệ thống đường xá, sau đó là điện năng, cảng và hệ thống cấp thoát nước. Trong cuộc phỏng vấn trực tiếp với hãng Panasonic tháng 7/2013, khi được hỏi về khó khăn trong kinh doanh tại Việt Nam, đại diện của hãng cho biết “cắt điện” là một vấn đề gây khó khăn cho doanh nghiệp, nhưng họ tự tìm giải pháp khắc phục để tồn tại. *Đây là điểm mừng, DN nước ngoài vẫn muốn ở lại Việt Nam mặc dù có những khó khăn về cơ sở hạ tầng gây tăng chi phí cho doanh nghiệp.*

Thứ hai, chính sách đất đai vẫn còn một số hạn chế, cụ thể là: chưa cho phép các doanh nghiệp nước ngoài mọi cơ hội tiếp cận đất đai. Tại Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam năm 2012, các nhà đầu tư nước ngoài đã phàn nàn về những khó khăn gặp phải trong quá trình đầu tư vào Việt Nam, trong đó có vấn đề giải phóng mặt bằng và định giá đất. Những khó khăn mà nhà đầu tư nước ngoài thực hiện dự án gặp bất lợi so với nhà đầu tư trong nước, đó là: nhà đầu tư nước ngoài phải trải qua nhiều bước để có thể thực hiện được dự án. Sau khi hoàn tất giải phóng mặt bằng hoặc thương lượng với người sử dụng đất để giải phóng mặt bằng, họ không thể trả tiền bồi thường cho người sử dụng đất đó ngay lập tức. Họ phải trải qua hai bước nữa mới có được đất do

phải thương lượng hợp đồng thuê đất với Nhà nước và phải xin Giấy Chứng nhận đầu tư với thời gian ít nhất từ 6 tháng đến một năm. Thế nên, người sử dụng đất khó có thể chờ đến khi đó để nhận tiền đền bù về đất (đó là chưa kể trong thời gian đó có những phát sinh về giá đất).

Thứ ba, còn nhiều khúc mắc không minh bạch trong luật đối với nhà đầu tư nước ngoài khi thực thi chính sách đất đai ở Việt Nam. Trong Luật Đất đai năm 2003, có nhiều cụm từ gây khó khăn cho doanh nghiệp thực hiện, ví dụ: “tổ chức nước ngoài sử dụng đất” bao gồm những trường hợp nào không rõ ràng. Quy định về doanh nghiệp liên doanh nay chuyển thành doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài và phải chuyển sang hình thức thuê đất của nhà nước dường như chưa rõ ràng. Các điều kiện về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho đến nay vẫn thiếu chính xác, đặc biệt trong trường hợp yêu cầu doanh nghiệp được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải sử dụng đất đúng mục đích và hiệu quả. Quy định về nguyên tắc xác định giá đất phải sát với giá thị trường trong điều kiện bình thường và khi có biến động lớn về giá đất đã không được lý giải một cách đầy đủ, rõ ràng. Theo đánh giá của Nhóm công tác đất đai thuộc Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam, việc áp dụng không thống nhất cơ chế tính toán giá đất cũng như các thủ tục bồi thường và giải phóng mặt bằng khác nhau đã dẫn đến những sự chậm trễ không đáng có và gây khó khăn cho

những chủ đầu tư bất động sản. Thực tế cho thấy, Chính phủ và các Bộ, ngành đã ban hành rất nhiều văn bản pháp luật liên quan đến bồi thường đất, giải phóng mặt bằng và định giá đất với mục đích cung cấp một khung pháp lý khả thi, tạo điều kiện để lĩnh vực bất động sản có thể phát triển một cách trật tự. Tuy nhiên, quá trình triển khai thực hiện đã "phát sinh" những điểm bất cập, đặc biệt với các dự án có vốn đầu tư nước ngoài. Hơn nữa, còn một số mâu thuẫn như: quy hoạch sử dụng đất với kỳ quy hoạch là 10 năm và kế hoạch sử dụng đất là 5 năm không tương thích với thời hạn giao đất, cho thuê đất là 50 năm. Các doanh nghiệp nước ngoài sẽ gặp nhiều khó khăn trong chiến lược kinh doanh của mình nếu như không thể nắm được quy hoạch sử dụng đất. Cho đến nay, quy hoạch sử dụng đất của cả nước và quy hoạch của ngành và địa phương chưa được tính toán đầy đủ các yếu tố của phát triển, nhiều quy hoạch tự phát đã phá vỡ quy hoạch chung, khiến các doanh nghiệp ĐTNN gặp lúng túng và ảnh hưởng nghiêm trọng đến phát triển bền vững ở Việt Nam.

Thứ tư, Luật Đất đai năm 2003 vẫn còn một số điều chưa khớp với Luật Đầu tư năm 2005. Thủ tục đầu tư quy định trong Luật Đầu tư có sự trùng lặp rất lớn với thủ tục về đất đai, xây dựng công trình và bảo vệ môi trường. Cụ thể là, sau khi thực hiện thủ tục đăng ký, thẩm tra đầu tư, để tiếp tục triển khai thực hiện hoạt động hay dự án đầu tư, nhà đầu tư vẫn phải thực hiện hàng loạt

các thủ tục có liên quan, từ xin giấy phép, thực hiện thủ tục về đất, xây dựng. Sự trùng lặp và không tương thích giữa các thủ tục này thể hiện trên nhiều nội dung, đặc biệt là trùng lặp lớn về hồ sơ và về tiêu chí giải quyết thủ tục.

1.3. Chính sách lao động

Nhìn chung, hệ thống chính sách liên quan đến lao động ở Việt Nam hiện nay đã tương đối hoàn thiện, góp phần giúp các doanh nghiệp FDI sử dụng hiệu quả đội ngũ lao động đang có chi phí thấp ở Việt Nam. Cùng với đó, chiến lược đào tạo nguồn nhân lực ở Việt Nam đang có những nỗ lực vượt bậc để đáp ứng những nhu cầu ngày càng cao về nguồn nhân lực trong thời đại công nghiệp hóa. Trong giai đoạn 2001 - 2010, số tiền Nhà nước và xã hội đầu tư cho lĩnh vực giáo dục - đào tạo - dạy nghề tăng từ 15.609 tỷ đồng lên 145.120 tỷ đồng. Chỉ số phát triển con người (HDI) của Việt Nam có sự cải thiện đáng kể, từ hạng 107/162 nước trên thế giới năm 2006 lên hạng 105/177 nước (2007) và đứng ở hạng 113/169 nước (2010). Mỗi năm, Việt Nam có khoảng 1 triệu người mới gia nhập lực lượng lao động và theo số liệu điều tra của Tổng cục Điều tra Dân số và Nhà ở Việt Nam năm 2009, 18,9% dân số từ 25 tuổi trở lên có trình độ học vấn bậc trung, 5,4% dân số từ 25 tuổi trở lên có trình độ học vấn bậc cao. Trong Quy hoạch phát triển nguồn nhân lực Việt Nam 2011 - 2020, Chính phủ đã xác định mục tiêu: đến năm 2020 tỷ lệ nhân lực qua đào tạo dưới các hình thức khác nhau phải đạt 70% (năm 2010

tỷ lệ này là 40%), trong đó tỷ lệ nhân lực qua đào tạo ngành nông lâm ngư nghiệp tăng tương ứng từ 15,5% lên 50%, ngành công nghiệp tăng từ 78% lên 90%, ngành xây dựng tăng từ 41% lên 56%, ngành dịch vụ tăng từ 67% lên 88%. Chiến lược dạy nghề năm 2012 do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội cũng đưa ra mục tiêu đến năm 2020 dạy nghề sẽ đáp ứng được các nhu cầu của thị trường lao động cả về số lượng, chất lượng, cơ cấu nghề và trình độ đào tạo, chất lượng đào tạo. Mặc dù còn có nhiều hạn chế trong đào tạo nguồn nhân lực cho các doanh nghiệp FDI và chiến lược phát triển nguồn nhân lực mới tập trung ở chiều rộng, chưa chú trọng đến chiều sâu về chất lượng, nhưng Việt Nam vẫn được thế giới đánh giá cao về đội ngũ lao động phổ thông chăm chỉ và chi phí lao động thấp. Tuy nhiên, đây không phải là dấu hiệu của phát triển bền vững. Mặc dù Việt Nam đã quan tâm tới đào tạo nghề và phổ cập văn hóa, nhưng chất lượng đào tạo nghề mới chỉ ở mức dạy nghề với tay nghề rất thấp, vì vậy, các dự án FDI vào Việt Nam phần lớn thuộc nhóm thâm dụng lao động không lành nghề.

Thách thức không nhỏ đặt ra hiện nay là hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung và hệ thống pháp luật lao động nói riêng đang hết sức phức tạp, với nhiều văn bản có giá trị pháp lý khác nhau. Thực tế cho thấy, các cuộc tranh chấp lao động xảy ra đều không tuân theo các quy định của pháp luật lao động và hầu như các tranh chấp này xảy

ra tại các doanh nghiệp. Theo ông Nguyễn Duy Vy - Phó Trưởng ban Chính sách pháp luật (Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam), tình hình quan hệ lao động và tranh chấp lao động tại Việt Nam ngày càng có dấu hiệu gia tăng. Từ năm 1995 đến năm 2010, cả nước xảy ra 3.402 cuộc ngừng việc tập thể, đình công tự phát của người lao động, riêng năm 2010 đã có 424 cuộc trong đó DNĐTNN chiếm 80% số vụ đình công. Tất cả các cuộc tranh chấp lao động xảy ra đều không tuân theo các quy định của pháp luật lao động và nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ vi phạm pháp luật và chính sách về tiền lương trong các doanh nghiệp FDI. Mặt khác, sự tác động của giá cả sinh hoạt tăng, làm giá trị thực tế của tiền lương bị sụt giảm, thu nhập của người lao động không đảm bảo cuộc sống là nguy cơ dẫn tới các cuộc tranh chấp lao động ngày càng tăng. Theo Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, hiện mới chỉ có 35% số doanh nghiệp FDI và 10% số doanh nghiệp tư nhân ký thoả ước lao động tập thể. Để đòi được quyền lợi nhanh nhất, người lao động nước ta vẫn áp dụng biện pháp đình công, với hy vọng được giải quyết quyền lợi một cách nhanh nhất. Nhưng với cách giải quyết như vậy, cả người lao động và doanh nghiệp đều bị thiệt hại. *Thực tế vai trò của công đoàn còn rất yếu và sự hiểu biết của người lao động về Luật và Hợp đồng lao động còn rất thấp.*

Một vấn đề khác khiến các doanh nghiệp FDI than phiền, đó là chất lượng

lao động ở Việt Nam còn thấp. Theo khảo sát của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) năm 2011, gần 40% số doanh nghiệp cho biết cần phải đào tạo lại cho lao động tại chỗ của mình và các doanh nghiệp FDI đã phải chi khoảng 7,4% chi phí cho đào tạo lại lao động, trong khi tỷ lệ này là 5% ở các công ty trong nước. Các doanh nghiệp trong lĩnh vực sản xuất và tài chính có chi phí đào tạo lại lao động cao nhất. Trong khi đó, chỉ có 66% lao động sau khi được đào tạo ở lại làm việc cho doanh nghiệp, còn lại là nhảy việc. Việt Nam mặc dù đã có những chuyển biến tích cực trong chất lượng nguồn nhân lực và chất lượng dạy nghề, nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của thị trường lao động về tay nghề, kỹ năng làm việc theo nhóm, tác phong công nghiệp... Theo đánh giá của Ngân hàng Thế giới, Việt Nam đang rất thiếu lao động có trình độ tay nghề, công nhân kỹ thuật bậc cao. Cho đến nay, thiếu hụt nhân lực trình độ cao đang là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến khả năng hấp thụ vốn FDI. Lợi thế lao động giá rẻ không phải là lợi thế lâu dài để thúc đẩy giải ngân và thu hút FDI mới.

1.4. Chính sách tác động đến thị trường nguyên liệu đầu vào

Chính sách xuất nhập khẩu và sự phát triển của các ngành công nghiệp phụ trợ là những nhân tố tác động đến thị trường nguyên liệu đầu vào trong doanh nghiệp FDI. Ngay từ khi ban hành Luật Đầu tư nước ngoài, những ưu đãi về xuất nhập khẩu hàng hóa, linh kiện, nguyên vật

liệu sản xuất đã được quy định rất rõ và được điều chỉnh theo thời gian.

Chính sách phát triển công nghiệp phụ trợ ở Việt Nam có nhiều chuyển biến đáng kể, nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp FDI tiếp cận thị trường nguyên liệu đầu vào. Quyết định số 34/2007/QĐ-BCN năm 2007 của Bộ Công nghiệp phê duyệt Quy hoạch phát triển công nghiệp hỗ trợ đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020 đã quy định rõ những hướng phát triển công nghiệp hỗ trợ trong ngành dệt may, giày da, điện tử tin học, sản xuất và lắp ráp ô tô, cơ khí chế tạo, những định hướng để phát triển các ngành trên và mục tiêu phát triển cụ thể đối với từng ngành công nghiệp hỗ trợ trên. Năm 2011, Chính phủ ban hành Quyết định 12/2011/QĐ-TTg về chính sách phát triển một số ngành công nghiệp hỗ trợ nhằm thực hiện các chính sách khuyến khích phát triển công nghiệp hỗ trợ đối với các ngành: cơ khí chế tạo, điện tử - tin học, sản xuất lắp ráp ô tô, dệt - may, da - giày và công nghiệp hỗ trợ cho phát triển công nghiệp công nghệ cao. Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã có nhiều cố gắng để đầu tư, phát triển các doanh nghiệp hỗ trợ nhằm tạo tiền đề cho việc phát triển ngành công nghiệp ở nước ta, phục vụ thuận lợi cho việc cung ứng nguyên liệu đầu vào cho các doanh nghiệp FDI, góp phần nâng dần tỷ lệ nội địa hóa của một số ngành công nghiệp lắp ráp, giảm bớt tỷ lệ linh kiện, phụ tùng phải nhập khẩu từ nước ngoài... Luật Doanh nghiệp, Luật Công nghệ cao

năm 2008, các quy định của pháp luật về trợ giúp phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ ở Việt Nam, chính sách phát triển nguồn nhân lực cho công nghiệp hỗ trợ trong thời gian qua đã được ban hành, điều chỉnh, góp phần tạo nền tảng pháp lý đầy đủ cho sự phát triển công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam.

Tuy nhiên, các chính sách hỗ trợ phát triển thị trường nguyên liệu đầu vào cho các doanh nghiệp FDI dường như vẫn còn thiếu và yếu. Quyết định 12 của Thủ tướng Chính phủ thực sự chưa tạo ra nhiều tác dụng do các hỗ trợ ưu đãi cho doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp hỗ trợ gần như không có gì mới so với chính sách hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trong bối cảnh Việt Nam đang hội nhập sâu trong khu vực và toàn cầu, nhất là trước những thách thức thực hiện cam kết AFTA, việc phát triển hệ thống công nghiệp hỗ trợ đủ mạnh để cung cấp nguyên liệu đầu vào cho doanh nghiệp FDI ngày càng trở nên khó khăn vì không còn các hàng rào bảo hộ cho các doanh nghiệp sản xuất trong nước như trước kia. Chính sách phát triển nguồn nguyên liệu đầu vào còn liên quan đến nhiều chính sách khác như các chính sách ưu đãi về đăng ký ngành nghề, chính sách thuế, ưu đãi tài chính, chính sách đất đai và hạ tầng, chính sách khuyến khích sản xuất công nghiệp hỗ trợ, chính sách liên kết doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài. Hiện tại, việc sản xuất linh kiện trong nước có giá thành cao hơn nhập khẩu, vì vậy Việt Nam hầu như phải nhập khẩu

toàn bộ nguyên vật liệu cho các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp FDI. DN FDI không mua sản phẩm đầu vào trong nước chủ yếu là do không hài lòng về chất lượng sản phẩm, dịch vụ, về giá cả các sản phẩm trong nước so với giá cả các sản phẩm nhập khẩu, về việc giao hàng không đúng tiến độ và về năng lực, công nghệ yếu của các doanh nghiệp Việt Nam.

Công nghiệp hỗ trợ ở Việt Nam hiện nay mới chỉ ở giai đoạn phát triển sơ khai và còn rất nhiều yếu kém. Việt Nam hiện có khoảng 30 ngành kinh tế - kỹ thuật cần đến công nghiệp hỗ trợ, trong đó có nhiều ngành sản xuất hàng xuất khẩu, nhưng hầu hết các ngành công nghiệp lớn ở Việt Nam đều phải nhập khẩu nguyên liệu, phụ kiện ở nước ngoài để sản xuất. Chẳng hạn như ngành dệt may hàng năm xuất khẩu mang về cho nước ta hàng tỷ đô la Mỹ, nhưng phần lớn số ngoại tệ đó lại được sử dụng để nhập khẩu nguyên liệu, phụ kiện phục vụ cho sản xuất. Năm 2009 phải nhập tới 95% xơ bông, 70% sợi tổng hợp, 40% sợi xơ ngắn, 40% vải dệt kim và 60% vải dệt thoi. Nhu cầu sử dụng bông của Việt Nam vào khoảng 200.000 tấn nhưng nguồn nguyên liệu tại chỗ mới chỉ đáp ứng được khoảng 15.000 tấn, còn lại 185.000 tấn phải nhập từ các nước Ấn Độ, Mỹ, Trung Quốc. Theo số liệu từ Viện Nghiên cứu Chiến lược, Chính sách công nghiệp, tính đến nay, Việt Nam có khoảng 210 doanh nghiệp sản xuất linh kiện, phụ tùng cung cấp cho 50 doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp

xe ô tô. Nhưng các linh kiện, phụ tùng đó chủ yếu là các sản phẩm đơn giản, hàm lượng công nghệ thấp như: các chi tiết cấu thành khung gầm xe, thùng xe, xăm lốp, bộ tản nhiệt... Mỗi năm, ngành sản xuất ô tô trong nước phải nhập khẩu gần 2 tỉ USD linh kiện, phụ tùng. Mặc dù ngành sản xuất ô tô đã có nhiều năm phát triển, nhưng các sản phẩm hỗ trợ của ngành này được đánh giá là kém phát triển nhất hiện nay, với tỷ lệ nội địa hóa chỉ đạt 5-10%. Linh kiện điện tử và các sản phẩm phụ trợ của ngành công nghiệp điện tử mới được sản xuất trong nước những năm gần đây, tỷ lệ nội địa hóa mới được chừng 20 - 40% với sản phẩm chủ yếu là tivi màu. Tỷ lệ nội địa hóa sản phẩm của các công ty liên doanh lớn như Sony, Toshiba, JVC, Daewoo cũng đạt khoảng 30% và các linh kiện được sản xuất tại Việt Nam cũng chỉ là những chi tiết phụ. Công ty Fujitsu Việt Nam có kim ngạch xuất khẩu nửa tỷ USD/năm, nhưng phải nhập 100% linh kiện, phụ tùng, nguyên vật liệu từ nước ngoài. Công ty Panasonic và Sanyo Việt Nam chỉ mua được thùng carton và xếp chèn từ các doanh nghiệp Việt Nam. Tất cả các sản phẩm điện tử lắp ráp tại Việt Nam (dùng để xuất khẩu và tiêu thụ trong nước) phải nhập khẩu gần 100% linh kiện; các linh kiện sản xuất trong nước chỉ là vỏ carton, xếp chèn, vỏ nhựa, sách hướng dẫn. Các ngành cơ khí như đóng tàu, chế tạo máy... cũng tương tự. Một chiếc tàu biển đóng cho khách hàng nước ngoài có giá trị 360 triệu USD, thì chiếm tới 330

triệu USD là chi phí nhập khẩu linh kiện thiết bị.

1.5. Chính sách công nghệ và chuyển giao công nghệ

Mặc dù đã có khuôn khổ pháp lý hoàn chỉnh cho việc chuyển giao công nghệ vào Việt Nam, nhưng trên thực tế các nhà ĐTNN dường như không quan tâm đến vấn đề chuyển giao công nghệ. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến tháng 12 năm 2013, cả nước có gần 16.000 dự án FDI với tổng số vốn đăng ký đạt 236 tỷ USD. Tuy nhiên, không ít các dự án này có trình độ công nghệ lạc hậu và không quan tâm đến hoạt động chuyển giao công nghệ. Thực trạng phát triển của ngành công nghiệp ô tô Việt Nam cho thấy, các doanh nghiệp nước ngoài chủ yếu tham gia hoạt động lắp ráp với mức nội địa hóa không quá 6%, trừ một số công ty có một vài dòng sản phẩm có mức nội địa hóa 20-25%. Đây là nguyên nhân trực tiếp khiến mục tiêu của "Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp ô tô Việt Nam đến năm 2010, tầm nhìn 2020" (phần đầu đến năm 2020 đạt tỷ lệ nội địa hóa hơn 50% đối với hầu hết các chủng loại sản phẩm ô tô và phần đầu xuất khẩu ô tô và phụ tùng đạt mức 5-10% giá trị tổng sản lượng của ngành) khó có thể trở thành hiện thực. Theo Bộ Khoa học và Công nghệ, nhiều dự án FDI tại Việt Nam đăng ký đầu tư cho sản xuất sản phẩm công nghệ cao nhưng thực chất chỉ là gia công, lắp ráp thông thường, chưa đáp ứng được tiêu chuẩn kỹ thuật cũng như chưa mang hàm lượng trí tuệ

cao. Phần lớn các doanh nghiệp tập trung khai thác lợi thế lao động rẻ, nguồn tài nguyên sẵn có, thị trường tiêu thụ dễ tính để lắp ráp, gia công sản phẩm tiêu thụ nội địa và xuất khẩu. Chỉ có một số lĩnh vực, công nghệ nhập được đánh giá là tiên tiến so với các nước trong khu vực. Đa số bên giao công nghệ theo kênh FDI có quyền sắp đặt hợp đồng chuyển giao công nghệ với các điều khoản có lợi cho bên giao, đặt giá thành cao cho việc chuyển giao công nghệ. Hầu như không có doanh nghiệp FDI đặt các tổ chức nghiên cứu và triển khai của mình tại Việt Nam. Theo Báo cáo đầu tư công nghiệp 2011 của UNIDO công bố tại Hội thảo tham vấn ngày 9/3/2012 tại Hà Nội cho thấy, các khu công nghiệp, khu chế xuất, các doanh nghiệp FDI sản xuất công nghệ thấp (dệt may, giày da, đồ gỗ) đang chiếm ưu thế lớn nhất trong các dự án FDI vào Việt Nam, gấp 8 lần về số lượng và giá trị gia tăng cho người lao động so với các doanh nghiệp FDI công nghệ cao (điện tử, hóa dược), gấp 6 lần các doanh nghiệp FDI sử dụng công nghệ trung bình (cơ khí, lắp ráp, luyện kim). Hiệu ứng lan tỏa của chuyển giao công nghệ và tri thức trong các dự án FDI lên nền kinh tế Việt Nam là thấp.

Khâu chuyển giao công nghệ đang là điểm nghẽn lớn nhất trong các dự án FDI tại Việt Nam. Xét trên khuôn khổ điều chỉnh chính sách, Việt Nam tuy có những điều chỉnh tương đối tốt về pháp luật liên quan đến chuyển giao công nghệ, nhưng lại thiếu đồng bộ. Luật

Chuyển giao công nghệ, Luật Sở hữu trí tuệ và Luật Bảo vệ môi trường ở Việt Nam tuy đã có hiệu lực pháp lý, nhưng tính thực thi chưa cao. Các biện pháp nghiêm cấm/hạn chế chuyển giao công nghệ thấp, gây ô nhiễm môi trường mới chỉ dừng ở xử phạt hành chính, chưa có những công cụ rắn đe mạnh tay. Hơn thế, việc thực thi các điều khoản chuyển giao công nghệ đã không được thực hiện đồng bộ giữa các bộ ngành khác nhau, cụ thể là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Công Thương và Bộ Khoa học và Công nghệ. Theo quy định của Luật Đầu tư, Nghị định số 108/2006/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư, các cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư phải hỏi ý kiến của bộ, ngành liên quan trước khi cấp phép. Đối với dự án phân cấp cho địa phương, về công nghệ phải xin ý kiến của Sở Khoa học và Công nghệ, nhưng trong thực tế thì hầu hết bị bỏ qua. Mặt khác, hiện chỉ có những dự án thuộc danh mục đầu tư có điều kiện mới phải hỏi ý kiến, còn lại thì chỉ cần lập hồ sơ xin đăng ký đầu tư và đây được cho là lỗ hổng trong việc quản lý công nghệ, trong đó có công nghệ ở các dự án FDI. Hiện nay, kiểm soát việc nhập khẩu máy móc, thiết bị phải theo quy định của Luật Thương mại, do Bộ Công Thương quản lý chứ không phải Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý.

Hơn nữa, chuyển giao công nghệ đòi hỏi phải có những điều kiện cơ bản về hạ tầng cơ sở ở nước tiếp nhận, đặc biệt là điều kiện lao động kỹ thuật cao và

chênh lệch về công nghệ. Khi quyết định đầu tư, các doanh nghiệp FDI thường xem xét kỹ lưỡng mặt bằng công nghệ của nước tiếp nhận để quyết định sử dụng công nghệ tương thích. Năng lực công nghệ của Việt Nam thấp, chất lượng lao động kỹ năng yếu, cơ sở hạ tầng chưa phù hợp đã hạn chế khả năng chuyển giao công nghệ từ các dự án FDI.

Về phía doanh nghiệp, dù cho Việt Nam có đạt được những điều kiện cần để cho việc chuyển giao công nghệ thì còn cần một yếu tố quan trọng là phải bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ cho doanh nghiệp. Nếu không như vậy thì các doanh nghiệp nước ngoài sẽ không dám đưa công nghệ cao vào đầu tư, và việc thu hút đầu tư sẽ rơi vào cái vòng luẩn quẩn với các dự án thâm dụng lao động.

2. Tổ chức thực hiện chính sách sau khi cấp giấy chứng nhận đầu tư

2.1. Cơ chế phân cấp quản lý đầu tư nước ngoài

Theo đánh giá của các chuyên gia, quá trình phân cấp đầu tư ở nước ta thực chất là sự phân chia quyền lực và trách nhiệm quản lý nhà nước giữa cơ quan trung ương (Quốc hội, Chính phủ, ngành, bộ) với các cấp chính quyền địa phương (trọng tâm là hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND), các sở ngành liên quan) về các hoạt động ĐTNN. Quá trình phân cấp này đã được thực hiện nhanh ở mức độ cả bề rộng và bề sâu trong quản lý nhà nước các cấp. HĐND, UBND các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách

nhiệm trong việc quyết định: quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương, các dự án đầu tư nước ngoài, quản lý đất đai, tài nguyên, quản lý doanh nghiệp... Tính chủ động trong phân cấp quản lý ĐTNN góp phần phát huy tính sáng tạo của địa phương, tăng cường khai thác các nguồn lực một cách hiệu quả để phục vụ tốt cho mục tiêu phát triển kinh tế xã hội của địa phương. Văn bản đã có đầy đủ, tuy nhiên trong thực thi hiệu quả chưa cao. Một doanh nghiệp nước ngoài tại Đà Nẵng khi được phỏng vấn tháng 7/2013 cho biết, doanh nghiệp băn khoăn về việc chủ động giải quyết các vấn đề của địa phương. Có những địa phương không hiểu rõ các qui chế liên quan tới hình thức đầu tư hoặc chưa nắm được cách thức triển khai hình thức đầu tư mới, hay giải quyết ưu đãi đầu tư.

Một thực tế nữa đã xảy ra là cạnh tranh thu hút đầu tư giữa các địa phương. Đây chính là cuộc đua xuống đáy. Các địa phương thi đua xé rào, tăng ưu đãi để cố gắng lôi kéo dự án ĐTNN. Kết quả đã làm méo mó qui hoạch đầu tư, phân bổ vốn và hy sinh lợi ích của địa phương đổi lấy dự án chưa thực sự hữu ích cho địa phương.

2.2. Thực trạng quan hệ giữa các cơ chế phân cấp đầu tư với các nhà ĐTNN

Cơ chế phân cấp mạnh mẽ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong quản lý hoạt động ĐTNN là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước về thu hút và sử dụng nguồn

vốn FDI trong thời gian qua. Việc phân cấp này khiến các nhà đầu tư nước ngoài gặp rất nhiều thuận lợi bởi các nút thắt trong việc cấp giấy phép đầu tư và quản lý dự án đầu tư sau cấp phép ở cấp trung ương đã hoàn toàn được tháo gỡ. Các nhà ĐTNN chỉ cần đến một cửa là chính quyền địa phương để có thể được cấp phép dự án và triển khai dự án một cách nhanh chóng. Điều đó khiến dòng vốn FDI vào Việt Nam liên tục tăng cao kể từ năm 1996 đến nay. Điển hình cho hiệu quả phân cấp đầu tư là Đà Nẵng, sự phân cấp mạnh mẽ đầu tư và trao quyền cho UBND cấp tỉnh trong việc phê duyệt và quản lý dự án FDI đã khiến Đà Nẵng chủ động được quá trình xét duyệt và quản lý đầu tư nước ngoài, tạo sự tin tưởng cho các nhà đầu tư. Kinh nghiệm thu hút vốn FDI tại Đà Nẵng là không phân biệt đối tác đầu tư, mọi nhà đầu tư, DN có thiện ý kinh doanh đều được tạo điều kiện vào Đà Nẵng an tâm bỏ vốn đầu tư vào sản xuất - kinh doanh những ngành, những lĩnh vực mà họ có nhiều ưu thế như công nghệ, thị trường, giá cả... Đà Nẵng tạo môi trường thuận lợi về mặt bằng sản xuất - kinh doanh, về cải cách thủ tục hành chính, về cấp phép kinh doanh. Điều đó khiến Đà Nẵng luôn được minh chứng là điểm sáng của hiệu quả phân cấp ĐTNN ở Việt Nam.

Tuy nhiên, thực trạng phân cấp trên đây khiến quan hệ giữa chính quyền trung ương, chính quyền địa phương và các nhà đầu tư nước ngoài gặp nhiều vấn đề khó tháo gỡ. Ở cấp trung ương, việc phân cấp quản lý đầu tư cho Bộ Kế

hoạch và Đầu tư và các Bộ ngành chức năng đang dẫn đến tình trạng khó quản lý. Số liệu đầu tư nước ngoài hiện nay được tổng hợp từ số liệu báo cáo của các địa phương đối với vốn chuyển vào và từ doanh nghiệp đối với vốn chuyển ra. Cục Đầu tư nước ngoài là cơ quan duy nhất có thể tổng hợp được một cách tương đối đầy đủ số liệu. Trong khi đó, số liệu vốn thực hiện địa phương báo cáo về Cục Đầu tư nước ngoài hiện nay còn gặp nhiều vấn đề về tính xác thực. Ngân hàng Nhà nước có trách nhiệm thống kê dòng vốn vào và ra khỏi nền kinh tế qua kênh ngân hàng (vốn bằng tiền) làm căn cứ để lập, phân tích cán cân thanh toán quốc tế của Việt Nam, nhưng lại không có đủ nguồn dữ liệu để tính toán dòng vốn chuyển vào và ra qua các hoạt động đầu tư trực tiếp, do vậy không bổ sung và đối chiếu dữ liệu được với Cục Đầu tư nước ngoài về các dòng FDI vào và ra. Việc thống kê các số liệu sát thực về đầu tư nước ngoài hiện nay gây khó cho vấn đề quản lý dòng tiền ĐTNN tại Việt Nam.

Ở cấp địa phương, cơ chế phân cấp đã dường như chuyển toàn bộ các dự án dưới 300 tỷ đồng cho các địa phương, còn Trung ương chỉ quản lý các dự án nhạy cảm như thành lập một trường đại học hay một ngân hàng nước ngoài. Nếu như trước đây, muốn xây một bệnh viện có vốn ĐTNN phải trình lên Thủ tướng Chính phủ, nhưng sau Nghị định 108/2006 NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn một số điều của Luật Đầu tư, chỉ cần lấy ý kiến của

Bộ Y tế về tiêu chuẩn rồi có thể thực hiện dự án.

Phân cấp mạnh cho chính quyền địa phương khiến các tỉnh đua nhau chạy dự án FDI, trong khi năng lực thẩm định dự án của các địa phương còn yếu kém. Thực tế cho thấy, trong khi các nhà chuyên môn lên tiếng phản đối mạnh mẽ, thì các tỉnh đua nhau xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất để thu hút FDI; điều đó gây lãng phí đất đai của địa phương. Cơ chế phân cấp quản lý đầu tư hiện nay cũng bộc lộ khá rõ những tác động tiêu cực. Gần đây, số lượng các dự án được cấp phép tăng đột biến chủ yếu trong các lĩnh vực đòi hỏi nhiều năng lượng, sử dụng nhiều tài nguyên, ít tạo ra hàng hóa, thép, lọc dầu, bất động sản và khai thác tài nguyên không tái tạo; đồng thời xu hướng ở nhiều địa phương đang diễn ra làn sóng rút giấy phép đầu tư hàng loạt dự án. Lý do đưa ra khi rút giấy phép các dự án là do các chủ đầu tư không đủ năng lực tài chính, các mục tiêu trong giấy phép đã cấp không được thực hiện, tiến độ bị ngưng trệ, kéo dài hoặc doanh nghiệp lập dự án với mục đích chiếm dụng đất, chuyển nhượng để hưởng lợi. Sự phân cấp theo kiểu mạnh ai nấy làm tạo ra một cuộc chạy đua tự phát giữa các địa phương vì lợi ích nhóm, cục bộ và ngắn hạn trong khi làm giảm trách nhiệm cá nhân, dễ phá vỡ toàn bộ quy hoạch, kế hoạch thống nhất, gây tổn hại cả về kinh tế - tài nguyên - môi trường và sức cạnh tranh, cũng như các lợi ích chung của

quốc gia. Nhiều ý kiến cho rằng, đã đến lúc phải nghiên cứu để xem xét lại chủ trương phân cấp toàn diện như quy định hiện nay. Và vẫn cần có một cơ quan giám sát hoạt động này và liên kết giữa địa phương và Trung ương. Cơ chế phân cấp cho các địa phương không thể giống nhau, phải tùy theo năng lực của chính quyền địa phương để có cơ chế thích hợp. Đây được coi là một trong những giải pháp nhằm tiếp tục thu hút, thúc đẩy giải ngân và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn FDI trong thời gian tới.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Thị Kim Anh (2013), “Chuyển giá và chống chuyển giá của các công ty xuyên quốc gia tại Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, số 4, tr. 47 - 53.
2. Nguyễn Thị Kim Anh, (2013), “Đầu tư quốc tế năm 2012 và thực trạng thu hút và sử dụng vốn FDI tại Việt Nam”. *Tạp chí Nghiên cứu Châu Phi và Trung Đông*, số 3(91), tr. 39 - 46.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2010), *Văn bản pháp luật về đầu tư và doanh nghiệp*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
4. Jim Winkler (2011), *Khảo sát PCI - Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài 2011*, VCCI và USAID thực hiện.
5. Nguyễn Quang Tiến (2012), “Quản lý thuế đối với hoạt động chuyển giá: thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Tài chính*, số 3.
6. Nguyễn Hòa (2012), “Hoàn thiện thể chế, khơi dòng vốn đầu tư”, *Báo điện tử Báo Đất Việt*, ngày 10/9.
7. Đặng Quang Vinh (2012), *Cạnh tranh để thu hút FDI*, Thesaignontimes.vn

