

# Những vấn đề cơ bản trong hoạch định lại chính sách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam

Kenichi Ohno\*, Lê Hà Thanh\*\*

*Bài viết này trình bày tổng quan các vấn đề chính sách cần được xem xét trong quá trình xác định lại định hướng và cấu trúc chính sách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của Việt Nam. Trước hết, bài viết xem xét ba vấn đề cơ bản gồm định nghĩa; tác động tích cực, tiêu cực và bản chất luôn tiến hóa của chính sách FDI. Tiếp theo, nghiên cứu phân tích tình hình thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam và tám vấn đề chính của Việt Nam, bao gồm: (i) tính nhất quán của chính sách; (ii) hiệu quả thực thi; (iii) sàng lọc và theo dõi sau đầu tư; (iv) FDI marketing; (v) các lĩnh vực ưu tiên và cấm; (vi) liên kết giữa các doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước; (vii) sự phù hợp với các quy tắc quốc tế; và (viii) phân cấp quản lý.*

*Tám vấn đề nghiên cứu đi từ đơn giản đến phức tạp, từ các thủ tục thông thường đến tính nhất quán của chính sách, từ việc tối đa hóa những nỗ lực phát triển đến việc giảm thiểu xung đột và khó khăn. Các vấn đề này được trình bày như một danh sách các nội dung cần đặc biệt lưu tâm trong quá trình thiết kế và thực thi chính sách FDI của Việt Nam.*

**Từ khóa:** Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), chính sách, Việt Nam

## 1. Định nghĩa, tác động và quá trình phát triển chính sách

### 1.1. Định nghĩa

Đầu tư trực tiếp nước ngoài - đôi khi cũng được gọi là đầu tư nước ngoài trực tiếp, đầu tư trực tiếp hay đầu tư nước ngoài - là một dạng đầu tư mà nhà đầu tư có quyền kiểm soát đáng kể ở nước ngoài (Markusen, 1995). Thuật ngữ chính của định nghĩa này là “quyền kiểm soát đáng kể” có phần mơ hồ. Kiểm soát ở đây nghĩa là không chỉ bao gồm kiểm soát toàn bộ hoặc kiểm soát một phần mà còn là việc tham gia điều hành công ty. FDI được phân biệt với đầu tư gián tiếp, một loại hình đầu tư ra nước ngoài khác mà nhà đầu tư chỉ theo đuổi lợi nhuận tài chính mà không có bất kỳ quan tâm hoặc có ý định nắm quyền kiểm soát một công ty.

Theo cuốn Sổ tay Cán cân thanh toán của Quỹ Tiền tệ Quốc tế, FDI “đề cập đến đầu tư được thực hiện để thu về lợi ích lâu dài hay trong dài hạn từ các doanh nghiệp hoạt động bên ngoài nền kinh tế của nhà đầu tư”. Đầu tư được coi là *trực tiếp* bởi vì nhà đầu tư, có thể là một người nước ngoài, công ty hoặc một pháp nhân, tìm kiếm quyền kiểm soát, quản lý, hoặc có ảnh hưởng đáng kể đối với doanh nghiệp nước ngoài.

Tương tự như vậy, Định nghĩa Chuẩn đối sánh của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) cũng đưa ra khái niệm như sau:

Đầu tư trực tiếp nước ngoài phản ánh mục tiêu đạt được một lợi ích lâu dài của một chủ thể cư trú ở một nền kinh tế (“nhà đầu tư trực tiếp”) trong một doanh nghiệp cư trú ở một nền kinh tế khác với nền kinh tế của nhà đầu tư (“doanh nghiệp đầu tư trực tiếp”). Lợi ích lâu dài ngụ ý sự tồn tại của một mối quan hệ lâu dài giữa nhà đầu tư trực tiếp và doanh nghiệp cũng như mức độ ảnh hưởng đáng kể đến hoạt động điều hành của doanh nghiệp. Đầu tư trực tiếp liên quan đến cả giao dịch ban đầu giữa hai pháp nhân và tất cả các giao dịch vốn tiếp theo giữa họ và giữa các doanh nghiệp trực thuộc với nhau, dù có tư cách pháp nhân hay không (OECD, 1996, tr. 7-8).

Xét về hoạt động thực tế, có ba loại hình FDI:

- (i) Vốn chủ sở hữu - mua cổ phần của một doanh nghiệp hiện tại hoặc mới thành lập;
- (ii) Các khoản vay từ công ty mẹ;
- (iii) Lợi nhuận tái đầu tư - doanh nghiệp FDI tái đầu tư lợi nhuận của họ để mở rộng sản xuất.

Ví dụ, Ngân hàng Thái Lan xác định đầu tư trực



tiếp nước ngoài là lợi ích lâu dài của một người không cư trú trong nền kinh tế của doanh nghiệp nước sở tại và liệt kê ba hình thức khác nhau như trên, trong đó bao gồm vốn chủ sở hữu, cho chi nhánh vay, hoặc tái đầu tư thu nhập. FDI theo hình thức vốn chủ sở hữu là hình thức các nhà đầu tư trực tiếp sở hữu 10% hoặc hơn cổ phiếu phổ thông, hoặc quyền biểu quyết đối với một doanh nghiệp có tư cách pháp nhân, hoặc các hình thức kiểm soát tương đương đối với một doanh nghiệp không có tư cách pháp nhân. Hình thức cho chi nhánh vay liên quan đến việc vay và cho vay vốn giữa các nhà đầu tư trực tiếp và các công ty con, chi nhánh và công ty liên kết. Các khoản vay hoặc cho vay đối với các tổ chức tài chính không nằm trong phạm vi phân loại này vì được xem là “các khoản vay khác”. Thu nhập được tái đầu tư được xác định là thu nhập đầu tư không được chia dưới dạng cổ tức và không được chuyển cho các nhà đầu tư trực tiếp.

Trong thuật ngữ bổ sung thường được sử dụng, nếu người nước ngoài đến xây dựng một nhà máy mới (thay vì mua lại cổ phần hoặc mua các cơ sở sản xuất hiện có) thì được gọi là *FDI mới (greenfield)*. Đầu tư này được tính vào khoản “đầu tư” trong tài khoản thu nhập quốc dân bởi nó làm tăng tổng vốn hữu hình của nước chủ nhà trong khi các loại hình FDI khác thì không.

Ngoài các doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài, các nước cũng cho phép thành lập các doanh nghiệp “liên doanh” (JV) giữa người nước ngoài và các đối tác trong nước. Tỷ lệ sở hữu (cổ phần) của các công ty cũng khác nhau. Một số nước quy định về mức giới hạn người nước ngoài được phép sở hữu (ví dụ, đến 49%). Hạn chế sở hữu như vậy thường được áp dụng đối với các lĩnh vực “nhạy cảm”, các lĩnh vực do nhà sản xuất trong nước chi phối và có tiếng nói chính trị mạnh mẽ. Một số nước không có hạn chế như vậy và chấp nhận công ty 100% vốn nước ngoài.

Về mặt lý thuyết, định nghĩa FDI tương đối rõ ràng, nhưng trên thực tế việc đo lường FDI gặp phải một số vấn đề nhất định.

Thứ nhất, không dễ nhận biết việc nhà đầu tư nước ngoài có ý định kiểm soát hay tham gia điều hành không? Trên thực tế, như đã giải thích trong trường hợp Thái Lan, đầu tư được coi là FDI nếu phần đóng góp của nước ngoài chiếm từ 10% trở lên. Phải thừa nhận rằng, quy định này có phần tùy tiện.

Thứ hai, trong khi một khoản vay từ công ty mẹ

được tính là FDI, thì vay vốn ngân hàng được bảo đảm bởi công ty mẹ lại không. Đây cũng là sự phân biệt tùy tiện bởi hai khoản vay này có hiệu quả kinh tế hoàn toàn như nhau.

Thứ ba, giá trị đầu tư nước ngoài được ghi nhận theo giá trị sổ sách hay theo giá trị thị trường cũng tạo ra sự khác biệt. Giá trị thị trường sẽ thay đổi theo lạm phát và giảm phát cũng như khi tăng và giảm vốn.

Thứ tư, số liệu về vốn *đăng ký* (phê duyệt hoặc hứa hẹn đầu tư) dễ thu thập hơn, nhưng vốn *thực hiện* thực tế khó biết hơn và việc giám sát các hoạt động kinh doanh sau đó thậm chí còn khó khăn và tốn kém hơn.

## 1.2. Tác động tích cực và tiêu cực

### *Tác động tích cực của FDI*

Lý thuyết kinh tế cho rằng FDI có thể tạo ra hiệu ứng tích cực đối với nước chủ nhà bao gồm tạo việc làm và thu nhập, chuyển giao công nghệ, tham gia vào mạng lưới sản xuất quốc tế, đóng góp vào ngân sách và giảm bớt khó khăn tài chính.

Tạo việc làm và thu nhập là một trong những tác động tích cực của FDI. Một đất nước có dân số trẻ và đang gia tăng với nhiều lao động mới gia nhập thị trường việc làm mỗi năm, sự xuất hiện của FDI thâm dụng lao động rất đáng hoan nghênh vì đã tạo ra công ăn việc làm và thu nhập cho những lao động mới này, giảm nhẹ các vấn đề về thất nghiệp và thiếu việc làm. Tình trạng này thường thấy ở các quốc gia có thu nhập thấp với một lượng lớn lao động không có tay nghề. Hầu hết các nước ASEAN, như Singapore, Malaysia và Thái Lan, đã áp dụng chính sách này. Tạo việc làm vẫn là mục tiêu chính sách tổng thể ở Ấn Độ ngày nay. Tuy nhiên, khi các quốc gia vượt qua giai đoạn sản xuất công nghệ thấp, tiền lương bắt đầu tăng và tình trạng thiếu lao động có tay nghề cao xuất hiện, thì chính sách cần chuyển hướng sang tạo ra công việc có mức lương cao.

Chuyển giao công nghệ là một lợi ích nước chủ nhà rất mong đợi từ FDI. Thu hút các tập đoàn đa quốc gia (MNC) có vốn và công nghệ, sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho chuyển giao kỹ thuật và bí quyết kinh doanh, góp phần làm tăng năng suất và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trong nước. Trên thực tế tồn tại hai loại hiệu ứng lan tỏa là lan tỏa ngang (trong một ngành công nghiệp) và lan tỏa dọc (liên ngành). Lan tỏa ngang xảy ra giữa MNC và doanh nghiệp trong nước thuộc cùng một ngành, trong khi lan tỏa dọc xảy ra khi có sự tương tác giữa

các công ty trong nước và nước ngoài thuộc các ngành công nghiệp khác nhau (liên kết ngược hoặc xuôi). Hiệu ứng lan toả có thể phát triển thông qua việc thực hiện dự án thí điểm, sau đó triển khai trên quy mô lớn thông qua việc xây dựng liên kết sản xuất giữa các doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước. Theo đó, doanh nghiệp trong nước sẽ trở thành nhà cung cấp hoặc khách hàng của doanh nghiệp FDI, hoặc có sự dịch chuyển của các kỹ sư giàu kinh nghiệm và công nhân từ doanh nghiệp nước ngoài sang các doanh nghiệp trong nước. Sự tham gia của MNC cũng có thể làm tăng tính cạnh tranh trong ngành, nâng cao tính sáng tạo của doanh nghiệp, đồng thời loại bỏ các doanh nghiệp yếu kém. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng chuyển giao công nghệ không xảy ra một cách tự nhiên hoặc tự động. Mục tiêu chính của các MNC là tìm kiếm lợi nhuận cho bản thân chứ không phải là đào tạo công nhân hoặc truyền bá công nghệ cho các nước đang phát triển. Để hấp thụ được công nghệ chuyển giao, cần có nỗ lực chung của chính phủ các nước đang phát triển và các doanh nghiệp để tạo ra cơ chế thực hiện chuyển giao công nghệ “cùng bên cùng có lợi” cho cả MNC và doanh nghiệp trong nước.

Tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu là một lợi thế tiềm năng khác. Mạng lưới sản xuất toàn cầu và khu vực đang rất phát triển trong các ngành như ô tô, máy móc, điện tử và may mặc. Doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là doanh nghiệp vừa và nhỏ, có thể gián tiếp tham gia vào mạng lưới toàn cầu bằng cách trở thành nhà cung cấp phụ tùng linh kiện hoặc các dịch vụ thuê ngoài của các MNC. Tham gia vào các mạng lưới này có thể cung cấp thêm cho các công ty trong nước kiến thức và kinh nghiệm tiếp cận trực tiếp thị trường xuất khẩu.

Một lợi thế khác của FDI liên quan đến nguồn lực tài chính. Ở các nước khan hiếm vốn, sức mạnh tài chính của MNC có thể hữu ích cho việc thực hiện các khoản đầu tư lớn vượt quá khả năng của doanh nghiệp trong nước (Ishida, 2012). Các dự án đầu tư trong ngành công nghiệp nặng như tổ hợp hoá dầu, nhà máy thép liên hợp hoặc nhà máy phát điện là những ví dụ cụ thể.

#### *Tác động tiêu cực của FDI*

FDI cũng có thể là tạo ra tác động tiêu cực trong quá trình phát triển nếu không có các chính sách và các thể chế thích hợp. Điều này thể hiện qua các vấn đề như suy thoái môi trường, kinh tế phát triển quá nóng (lạm phát và bong bóng), các hoạt động bất

hợp pháp và sự phụ thuộc vào nước ngoài.

Một trong những tác động không mong muốn của FDI là việc khai thác cạn kiệt các nguồn tài nguyên không tái tạo và suy thoái môi trường. Ngoài vấn đề ô nhiễm, dòng FDI lớn có thể cạnh tranh với các nguồn lực khan hiếm trong nước và tạo ra sự khan hiếm, nhập siêu, lạm phát hay bong bóng đầu cơ mà không đóng góp gì cho năng suất và đổi mới. Ví dụ, quá nhiều đầu tư vào các loại hình bất động sản không được kiểm soát có thể gây ra tình trạng phá hủy đất nông nghiệp, thiếu kỹ sư và công nhân xây dựng, bong bóng nhà đất và ùn tắc giao thông. Sự xuất hiện của các doanh nghiệp thâm dụng lao động với quy mô lớn có thể gây khan hiếm lao động phổ thông, đẩy mức lương chung tăng lên, hoặc làm tăng di cư lao động.

Trong trường hợp xấu nhất, FDI thậm chí còn làm tăng các hoạt động bất hợp pháp như tội phạm, ma túy và buôn bán vũ khí, rửa tiền, tham nhũng, trốn thuế và các giao dịch gian lận khác.

Trong lịch sử, tư tưởng phản bác FDI dựa trên quan điểm chủ đạo khi đó cho rằng MNC là công cụ của chủ nghĩa đế quốc mà các nước giàu sử dụng để phá hoại chủ quyền, áp bức người lao động và khai thác kiệt quệ tài nguyên thiên nhiên của các nước đi sau. Tầm nhìn chính trị này đã lên đến đỉnh điểm vào những năm 1970 khi các nước đang phát triển cùng nhau yêu cầu một “Trật tự kinh tế quốc tế mới”, gây ra làn sóng chỉ trích và các cuộc biểu tình bạo lực chống lại FDI. Dòng vốn FDI Nhật Bản sau đó đã bị công dân Indonesia và Thái Lan chỉ trích nặng nề.

Mặc dù có những nhược điểm tiềm ẩn như vậy, FDI ngày nay nhìn chung được xem là một yếu tố rất tích cực đối với sự phát triển kinh tế của các nước đi sau, thậm chí các nước trên thế giới còn cạnh tranh gay gắt để thu hút FDI. Hiện tượng này có thể được giải thích một phần bởi thực tế không thể phủ nhận rằng FDI đóng một vai trò quan trọng cho thành công của quá trình công nghiệp hóa và chuyển đổi kinh tế ở Đông Á (mô hình đàn ngỗng bay) và một phần bởi thực tế là nhiều nước đầu tư, bao gồm Nhật Bản, đã học được cách cư xử có trách nhiệm hơn trong thế giới đang phát triển. Từ quan điểm của chính phủ các nước đang phát triển, điều quan trọng là phải có các cơ chế chính sách để định hướng và điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp FDI nhằm tối đa hóa các tác động tích cực và tối thiểu hóa các tác động tiêu cực.

#### **1.3. Quá trình phát triển chính sách**



Nội dung của chính sách FDI chủ yếu phụ thuộc vào giai đoạn phát triển kinh tế. Một chính sách tốt ở quốc gia này có thể không cần thiết và không phù hợp với quốc gia khác có trình độ phát triển khác. Ví dụ, cung cấp một sân chơi mở và bình đẳng cho mọi nhà đầu tư bất kể quy mô, lĩnh vực hoặc quốc tịch là một mục tiêu mong muốn của các nước đi sau khi mới bắt đầu mở cửa nền kinh tế. Tuy nhiên, đối với các quốc gia tiên tiến hơn có môi trường kinh doanh hoàn thiện, việc thu hút có chọn lọc các MNC có thể là mục tiêu chính sách quan trọng hơn. Cải thiện các thủ tục cấp phép và ưu đãi có thể được xem là quan trọng đối với một số quốc gia, nhưng với những quốc gia khác chất lượng nguồn nhân lực và R&D năng động mới là điều quan trọng. Do vậy, bài học kinh nghiệm về các chính sách FDI cần phải được học hỏi và vận dụng trong bối cảnh của từng giai đoạn phát triển cụ thể.

Chính sách FDI phải được điều chỉnh cùng với sự phát triển của nền kinh tế và năng lực chính sách của chính phủ. Nhìn chung, chính sách phải bắt đầu bằng tạo dựng môi trường kinh doanh thuận lợi nhằm hấp thụ một khối lượng FDI lớn (đặc biệt là những doanh nghiệp sản xuất chế tạo), rồi chuyển sang giai đoạn mà mục tiêu tổng thể là chất lượng và tạo ra giá trị. Nội dung này sẽ được thảo luận cụ thể dưới đây.

Trong giai đoạn đầu, mục tiêu chính sách là xây dựng môi trường kinh doanh thuận lợi. Các quốc gia mới mở cửa nền kinh tế tham gia vào thị trường toàn cầu thường có môi trường kinh doanh kém và năng lực chính sách thấp. Quốc gia này cần xây dựng cơ sở hạ tầng, thiết lập khung pháp lý, xây dựng, hoàn thiện chính sách FDI... Những điều trái với quy luật và sự trì trệ phải được phát hiện để sửa đổi. Tham nhũng và những quyết định tùy tiện phải được thay thế bằng những quy định mở và minh bạch. Thông tin cập nhật và dịch vụ một cửa phải sẵn sàng cho các nhà đầu tư. Nếu ngay từ đầu những nỗ lực này mang lại kết quả và đất nước trở thành một điểm đến hấp dẫn cho các nhà đầu tư nước ngoài, thì dòng vốn FDI sẽ bắt đầu tràn vào với quy mô lớn và làm chuyển dịch cơ cấu công nghiệp một cách rõ ràng. Đây là kết quả thu hút FDI về lượng trong giai đoạn đầu của công nghiệp hóa.

Trong giai đoạn hai, mục tiêu chính sách là tạo ra giá trị trong nước. Tại thời điểm này, quốc gia đã có môi trường kinh doanh tương đối thuận lợi (có thể chưa thực sự hoàn hảo) và một số lượng lớn các doanh nghiệp FDI đang hoạt động. Tuy nhiên, hầu

hết các hoạt động tạo ra giá trị như xây dựng chiến lược kinh doanh, R&D, thiết kế sản phẩm, quản lý sản xuất, mua sắm đầu vào, marketing, xây dựng thương hiệu,... vẫn nằm trong tay người nước ngoài. Đóng góp của quốc gia sở tại chủ yếu là lao động phổ thông và đất công nghiệp. Do vậy, mặc dù tiền lương dần dần tăng lên và tỷ lệ đói nghèo giảm xuống, trình độ công nghệ và thu nhập về cơ bản vẫn ở mức thấp hoặc trung bình. Để vượt qua “bẫy thu nhập trung bình”, chính sách và các thể chế phải được thiết lập để thúc đẩy (hoặc thậm chí bắt buộc) cải thiện nguồn nhân lực, năng suất và đổi mới. Mặc dù điều này có thể được thực hiện bằng nhiều cách khác nhau bao gồm giáo dục và đào tạo, trợ cấp, các dự án công nghệ,... nhưng việc sử dụng FDI một cách sáng suốt - mời người nước ngoài đến làm việc và giảng dạy - cũng là một công cụ quan trọng. Chính sách FDI phải chuyển từ thu hút đại trà sang thu hút có điều kiện và có chiến lược. Trong giai đoạn này, cần tập trung thu hút các doanh nghiệp FDI có khả năng tạo ra giá trị trong nước, đồng thời giảm bớt các doanh nghiệp thâm dụng lao động, sản xuất đơn giản.

Hai giai đoạn chính sách FDI này có thể được chia thành nhiều thời kỳ khác nhau nhưng giai đoạn đầu có xu hướng ngắn. Điểm mấu chốt quan sát được là bất kỳ quốc gia nào thực hiện thành công giai đoạn phát triển về lượng của quá trình công nghiệp hóa cũng phải chuyển định hướng chính sách FDI từ cải thiện môi trường kinh doanh sang tạo dựng giá trị trong nước.

Trong số các nước ASEAN, Myanmar là nước đi sau cùng, mới bắt đầu hội nhập vào nền kinh tế thế giới giống như Việt Nam hai thập kỷ trước đây. Chính sách FDI của nước này vẫn còn trong quá trình phôi thai và nhiệm vụ cấp bách nhất là xây dựng các khuôn khổ chính sách để quản lý dòng vốn FDI. Ngược lại, Malaysia và Thái Lan là những quốc gia đã thu hút được nhiều doanh nghiệp FDI và đã chuyển trọng tâm chính sách sang tạo ra giá trị trong nước. Trường hợp của Philippines và Indonesia có phần mơ hồ. Hiện vẫn chưa rõ các quốc gia này đã bắt đầu dịch chuyển từ giai đoạn phát triển về lượng sang giai đoạn phát triển về chất hay chưa? Các nền kinh tế phát triển như Singapore và Đài Loan chủ yếu quan tâm đến việc nâng cao năng lực cạnh tranh thông qua đổi mới bởi chính sách FDI và môi trường kinh doanh của các nền kinh tế này đã được xếp hạng nhất và không cần những cải thiện lớn nữa.

Đối với các nhà hoạch định chính sách Việt Nam, điều vô cùng quan trọng là phải nhận thức được rõ ràng hai giai đoạn này bởi đất nước đang đứng trước yêu cầu cấp bách về chuyển đổi chính sách. Bắt đầu từ lượng vốn FDI thấp trong đầu những năm 1990, Việt Nam đã thu hút đủ nguồn vốn FDI về mặt lượng ngang tầm với các nước ASEAN khác. Để tiến lên phía trước và vượt qua bẫy thu nhập trung bình trong tương lai, Việt Nam cần trang bị cho mình một cơ chế có thể khuyến khích việc tạo dựng giá trị trong nước, trong đó chính sách FDI là một bộ phận quan trọng.

## 2. Thực trạng đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam

### 2.1. Tổng quan

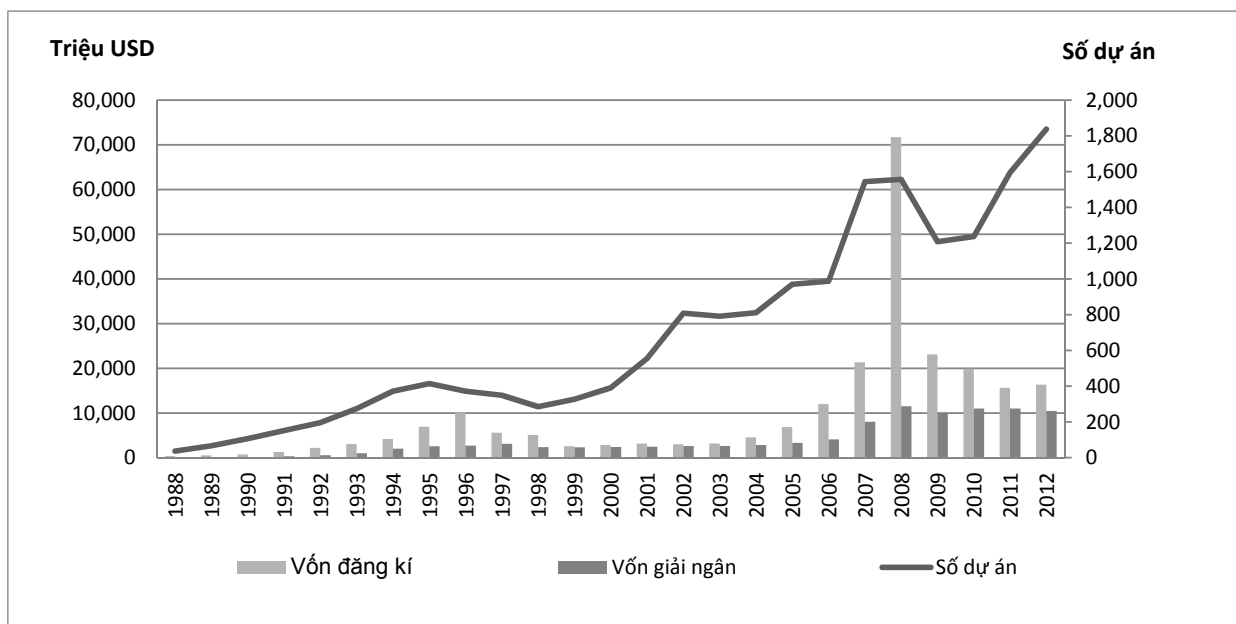
Từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới vào năm 1986 và đặc biệt trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế những năm đầu thập kỷ 1990, Việt Nam trở thành điểm thu hút FDI khá hấp dẫn. Hình 1 cho thấy, trong giai đoạn 1988 - 2012 dòng vốn FDI vào Việt Nam có xu hướng tăng đều trong dài hạn và biến động nhỏ trong ngắn hạn. Trong giai đoạn 2004 - 2008 số lượng vốn đăng ký và số lượng dự án tăng lên đáng kể. Số lượng vốn thực hiện tăng với tốc độ chậm hơn nên tỷ số vốn thực hiện/vốn đăng ký có xu hướng giảm. Số lượng vốn FDI tăng đột biến trong năm 2008 phản ánh tình hình tăng trưởng mạnh của nền kinh tế thế giới cũng như mối quan tâm lớn của các nhà đầu tư nước ngoài sau sự kiện Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới

(WTO) vào năm 2007. Vốn FDI đăng ký năm 2008 bao gồm các dự án lớn như tổ hợp hóa dầu, các nhà máy thép, khu công nghệ phần mềm và các tổ hợp du lịch. Tuy nhiên, cục diện kinh tế thế giới bị suy giảm nặng nề do khủng hoảng tài chính cuối năm 2008. Hầu hết các dự án trên bị rút vốn hoặc chậm tiến độ. Tỷ lệ vốn thực hiện trong năm 2008 chỉ đạt 16% là mức thấp nhất ghi nhận được. Theo đó, các hoạt động thu hút FDI trong giai đoạn 2009 - 2012 bị chậm lại mặc dù vẫn giữ ở mức cao với tổng số vốn thực hiện khoảng 10 - 11 tỷ USD. Tuy nhiên tỷ số vốn thực hiện/vốn đăng ký tăng trong giai đoạn này đạt mức 70% trong năm 2011.

Hình 2 thể hiện FDI phân loại theo ngành kinh tế. FDI vào Việt Nam chủ yếu tập trung vào ngành sản xuất và bất động sản. Trong năm 2012, FDI vào ngành sản xuất chiếm vị trí cao nhất trong các ngành có vốn FDI cả về số lượng dự án và vốn đăng ký. Tuy nhiên, đây không phải là ngành có số lượng vốn đăng ký trên 1 dự án cao nhất. Khu vực có tỷ lệ vốn đăng ký cao nhất trên 1 dự án là bất động sản. Bất động sản cũng là khu vực có biến động lớn nhất. Trong vòng vài năm trở lại đây, thị trường bất động sản của Việt Nam bị “đóng băng” do việc sụt giảm FDI trong khu vực này với tổng vốn đăng ký giảm từ 34,3% năm 2010 xuống mức 5,8% năm 2011.

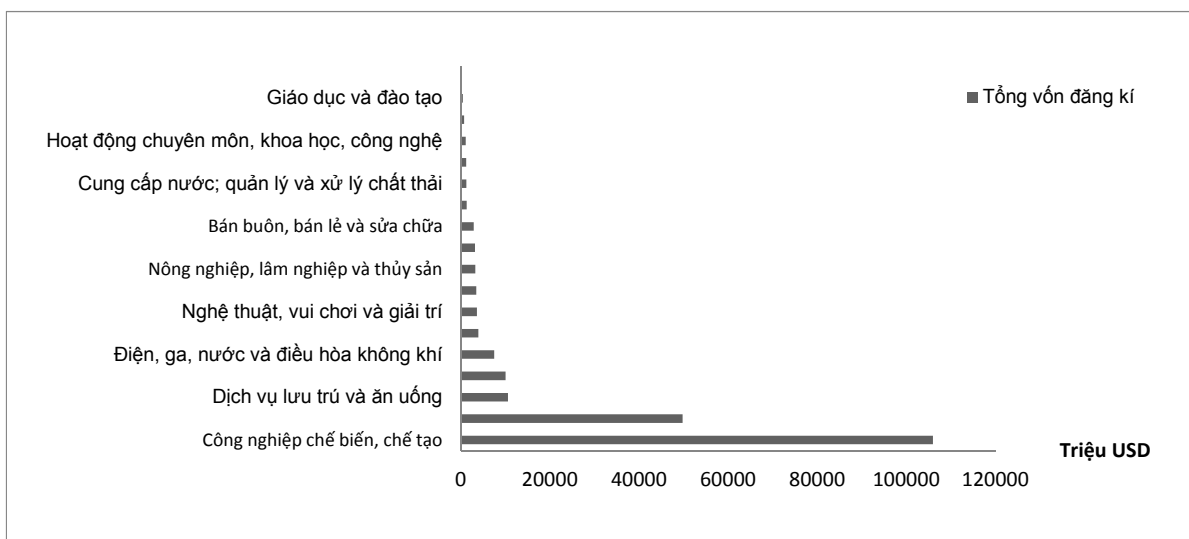
Phần lớn nguồn vốn FDI đến từ các nước khu vực Châu Á. Theo Bảng 1, đến cuối năm 2012, 7 trong số 10 nhà đầu tư lớn nhất vào Việt Nam là các nước Châu Á. Tổng số vốn đăng ký từ các nước này

Hình 1: Số lượng dự án, vốn đăng ký và vốn thực hiện tại Việt Nam



Nguồn: Tổng cục thống kê.

**Hình 2: FDI theo phân ngành kinh tế (Tổng vốn đăng ký tính đến hết năm 2012)**



Nguồn: Tổng cục thống kê.

chiếm khoảng 59% toàn bộ dòng vốn FDI vào Việt Nam.

### 2.2. Đóng góp đối với nền kinh tế

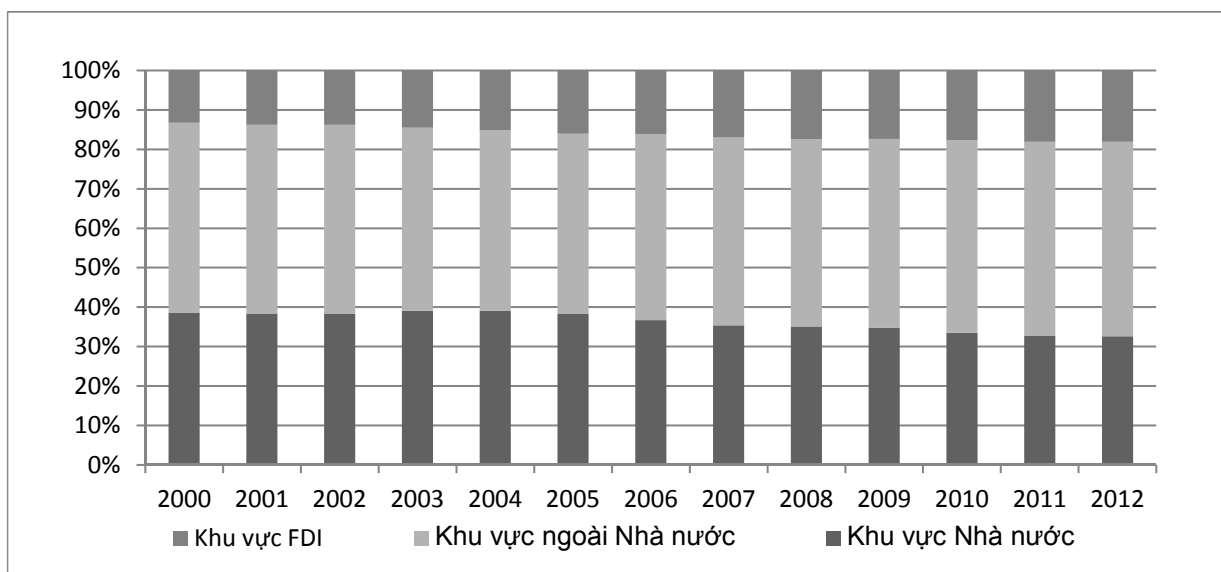
Thành công của Việt Nam trong việc thu hút nguồn vốn FDI đóng góp tích cực cho nền kinh tế. Hình 3 cho thấy, trong giai đoạn 2000-2012 tỷ trọng đóng góp của FDI trong GDP có xu hướng gia tăng từ 13,3% trong năm 2000 lên mức 18,1% trong năm 2012.

Đóng góp của khu vực FDI về tạo việc làm mặc dù tương đối nhỏ nhưng có xu hướng gia tăng. Khu vực FDI trực tiếp tạo ra khoảng 3,4% tổng số công việc làm trong năm 2011 so với mức 1,0% năm

2000 và 2,6% năm 2005. Nếu tính thêm cả số công việc gián tiếp tạo ra, thì tỷ lệ đóng góp của khu vực FDI về tạo việc làm sẽ lớn hơn rất nhiều.

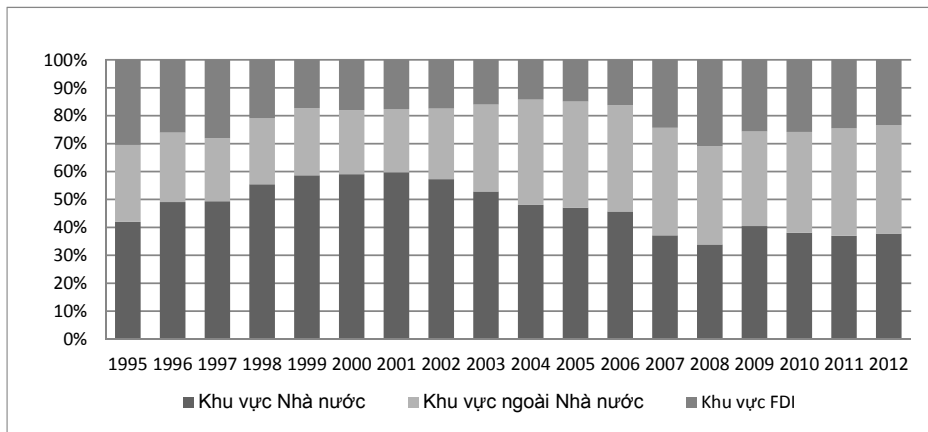
Về đầu tư toàn xã hội, hình 4 cho thấy trong giai đoạn 1995 - 2004, mặc dù giá trị tuyệt đối gia tăng, đóng góp của dòng vốn FDI trong tổng đầu tư toàn xã hội giảm từ 30,4% năm 1995 xuống còn 14,2% năm 2004 chủ yếu do tăng đầu tư công. Sau đó tỷ trọng FDI trong đầu tư toàn xã hội tăng lên mức 14,9% năm 2005 và đạt mức 23,3% trong năm 2012. Trong khi đó tỷ trọng của khu vực nhà nước giảm xuống sau năm 2001 một phần do các hoạt động cải cách doanh nghiệp nhà nước và giảm chi

**Hình 3: Cơ cấu GDP theo hình thức sở hữu**



Nguồn: Tổng cục thống kê.

**Hình 4: Nguồn vốn đầu tư theo các hình thức sở hữu**



*Nguồn: Tổng cục thống kê.*

tiêu công.

Doanh nghiệp FDI góp phần quan trọng tăng kim ngạch xuất khẩu. Năm 2011 khu vực FDI đạt 55 triệu USD kim ngạch xuất khẩu, hay khoảng 49,5% tổng xuất khẩu của cả nước. Hình 5 thể hiện xu hướng tăng trưởng xuất khẩu của các doanh nghiệp FDI giai đoạn 1995- 2011 với tốc độ nhanh hơn hoạt động xuất khẩu của các doanh nghiệp trong nước. Xuất khẩu bị giảm trong năm 2009 do suy giảm kinh tế thế giới nhưng tăng đều trong những năm sau. Điều này khẳng định một thực tế là FDI đóng góp quan trọng trong các hoạt động thương mại và cơ cấu kinh tế của Việt Nam.

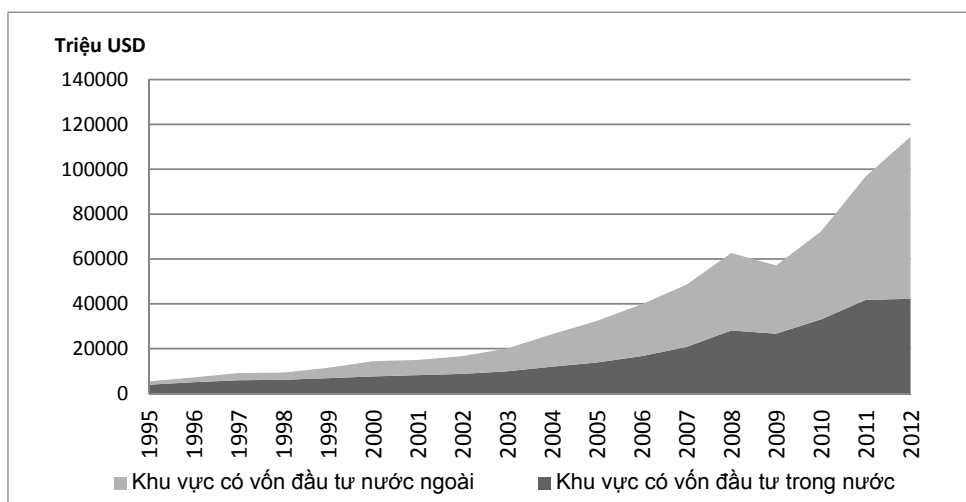
Về xuất khẩu ròng (net export) (xuất khẩu trừ nhập khẩu), vai trò của khu vực FDI khá quan trọng. Rất nhiều ngành sản xuất nhập khẩu một số lượng lớn máy móc, thiết bị và nguyên liệu. Điều này làm giảm mức độ đóng góp của ngành trong việc tạo ra

thu nhập ngoại tệ. Đã từ lâu, khu vực FDI được xem là nhà xuất khẩu ròng còn khu vực trong nước là nhà nhập khẩu ròng.

Các doanh nghiệp FDI đóng góp đáng kể vào thu ngân sách và các cân đối vĩ mô. Mặc dù được hưởng nhiều chính sách ưu đãi đầu tư về miễn/giảm thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế xuất nhập khẩu nhưng đóng góp của khu vực FDI về thu ngân sách vẫn có xu hướng tăng từ 5,2% tổng thu ngân sách năm 2000 lên 11,0% năm 2011.

Nhìn chung, tăng trưởng kinh tế cao của Việt Nam trong 2 thập kỷ qua gắn liền với nguồn vốn và các hoạt động của doanh nghiệp FDI tại Việt Nam. Xu hướng gia tăng tỷ trọng đóng góp của FDI trong các chỉ tiêu kinh tế vĩ mô như GDP, đầu tư, lao động, xuất khẩu, thu ngân sách nhà nước là những minh chứng thể hiện vai trò quan trọng của nguồn vốn FDI đối với Việt Nam. Sự hiện diện ngày càng

**Hình 5: Kim ngạch xuất khẩu theo các hình thức sở hữu**



*Nguồn: Tổng cục thống kê.*


**Bảng 1: Đóng góp của khu vực FDI trong tổng thu ngân sách nhà nước**

(Đơn vị: Triệu đồng)

Năm	Thu từ khu vực FDI	Tổng thu NSNN	Tỉ trọng (%)
2000	4.735	90.749	5,22
2002	7.276	123.86	5,87
2003	9.942	152.274	6,53
2004	15.109	190.928	7,91
2005	19.081	228.287	8,36
2006	25.838	279.472	9,25
2007	31.388	315.915	9,94
2008	43.953	430.549	10,21
2009	50.785	454.786	11,17
2010	64.915	588.428	11,03
2011	77.432	704.267	10,99

Nguồn: Tổng cục thống kê

tăng của khu vực FDI, cũng như mối quan hệ của các doanh nghiệp FDI với các nhà sản xuất trong nước là chìa khóa để hiện thực hóa mục tiêu quốc gia đưa Việt Nam trở thành nước công nghiệp trong thời gian tới.

### 3. Những vấn đề chính trong việc hoạch định lại chính sách FDI

Tám vấn đề chính sách liên quan đến việc hoạch định lại chính sách FDI của Việt Nam được thảo luận cụ thể trong phần này.

#### 3.1. Tính nhất quán của chính sách

Bối cảnh chính sách FDI là một cấu phần của chiến lược phát triển quốc gia, bản thân chính sách FDI phải phù hợp với chiến lược phát triển quốc gia và các cấu phần khác của chiến lược như chính sách lao động, giáo dục và đào tạo, cơ sở hạ tầng, đất đai, doanh nghiệp nhỏ và vừa (SMEs), thương mại, tài chính, hỗ trợ phát triển chính thức (ODA)... Mục đích và mục tiêu của chính sách FDI phải hoàn toàn phù hợp với những chính sách khác trong chiến lược phát triển quốc gia. Tuy nhiên, xây dựng chính sách của Việt Nam chưa thực sự đạt được điều này. Vấn đề có thể được xem xét ở hai khía cạnh.

Thứ nhất, Việt Nam không có một chiến lược phát triển quốc gia tổng thể dài hạn có tính khả thi và có thể giám sát được để định hướng cho quá trình công nghiệp hóa đến năm 2020 và xa hơn nữa. Khẩu hiệu *Công nghiệp hóa và Hiện đại hóa*, cùng với khát vọng trở thành một nước công nghiệp hóa hoàn toàn vào năm 2020, là một mục tiêu dài hạn, nhưng các tiêu chí chất lượng để đánh giá và giám sát kết quả vẫn chưa được xác định. Do vậy, rất khó để chốt lại xem một nước công nghiệp hoàn toàn có nghĩa là gì và những chính sách gì cần được phát huy từ nay

đến năm 2020 nhằm đạt được mục tiêu này. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm có quá nhiều mục tiêu và giải pháp cần thực hiện. Sáng kiến của Chiến lược công nghiệp hóa trong khuôn khổ hợp tác Việt Nam - Nhật Bản chỉ giải quyết một khía cạnh của chính sách công nghiệp (thúc đẩy phát triển sáu lĩnh vực được lựa chọn). Trong khi đó, một số nước trong khu vực có tầm nhìn quốc gia dài hạn được xác định rõ ràng với sự hỗ trợ của nhiều giải pháp cụ thể.

Tại Malaysia, *Tầm nhìn 2020*, hay mục tiêu quốc gia là trở thành một quốc gia phát triển toàn diện vào năm 2020, bao gồm các tiêu chí cụ thể là thu nhập bình quân đầu người đạt từ 15.000 USD trở lên, tính bao phủ toàn diện và tính bền vững, với năm đặc điểm bổ sung là thị trường dẫn dắt, quản trị tốt, hội nhập khu vực, kinh doanh và sáng tạo. Các mục tiêu này phải đạt được thông qua Chương trình chuyển đổi kinh tế với 8 sáng kiến cải tổ chiến lược và 12 khu vực kinh tế trọng điểm quốc gia và Chương trình chuyển đổi chính phủ với 7 kết quả chính cấp quốc gia và một số lượng lớn kết quả chính cấp bộ<sup>1</sup>.

Thứ hai, chính sách FDI của Việt Nam không có cấu trúc định hướng mục tiêu. Trong hai thập kỷ qua, Việt Nam đã nỗ lực xây dựng chính sách để bước đầu thiết lập, cải thiện khung chính sách cũng như nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng để thu hút FDI và đẩy nhanh công nghiệp hóa. Việt Nam đã áp dụng các chuẩn mực quốc tế và trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), tham gia ký kết các thỏa thuận quốc tế khác, sửa đổi luật và quy định để tạo thuận lợi cho các hoạt động thương mại và đáp ứng yêu cầu của nhà đầu tư... Những kết



quả bước đầu đạt được rất đáng ngưỡng mộ, nhưng chủ yếu để ứng phó với sự thay đổi của hoàn cảnh, chứ chưa phải để chuẩn bị trước cho những mục tiêu dài hạn về năng lực cạnh tranh, năng suất và đổi mới. Vì đã không có những mục tiêu như vậy, thành công của chính sách FDI được đo lường định lượng chủ yếu bằng số dự án và lượng vốn FDI hàng năm.

Tại Thái Lan, từ tháng Giêng năm 2015 hệ thống chính sách FDI sẽ thay đổi từ thu hút FDI theo vùng sang thu hút FDI có chọn lọc và định hướng công nghệ cao. Sự thay đổi chính sách này sẽ hỗ trợ “Chiến lược quốc gia” hướng đến tăng trưởng và năng lực cạnh tranh, tăng trưởng toàn diện và tăng trưởng được công bố vào năm 2012. Chính sách FDI mới sẽ phù hợp với chính sách lương cao, thuế thu nhập doanh nghiệp thấp hơn của Thái Lan<sup>2</sup> và chiến lược “Thái Lan + 1”, trong đó các hoạt động thâm dụng lao động được chuyển tới các nước láng giềng như Myanmar, Campuchia và Lào. Thái Lan sẽ tập trung vào các hoạt động tạo ra giá trị cao hơn. Bằng cách này, chính sách FDI của Thái Lan được tích hợp chặt chẽ với chiến lược phát triển tổng thể của đất nước.

Để có thể thiết kế được một chính sách FDI chủ động và rõ ràng mạch lạc hơn, Việt Nam cần có quy hoạch công nghiệp tổng thể với chất lượng và tính khả thi cao. Bộ Công Thương đã soạn thảo quy hoạch tổng thể trong một thời gian dài nhưng vẫn chưa được thông qua. Ngoài ra, chính sách FDI phải được cấu trúc lại để đạt được mục tiêu dài hạn đặt ra trong kế hoạch công nghiệp tổng thể. Khi hai việc này được thực hiện, mối liên kết giữa các mục tiêu quốc gia và chính sách FDI sẽ trở nên rõ ràng và việc giám sát kết quả hoạt động sẽ trở nên có ý nghĩa hơn.

### 3.2. Hiệu quả thực thi

Trong hai thập kỷ cuối của hội nhập toàn cầu và khu vực, Việt Nam đã đạt được nhiều tiến bộ trong việc cải thiện môi trường kinh doanh. Việt Nam đã sửa đổi, thống nhất các Luật và quy định, xây dựng thủ tục cấp giấy phép và ưu đãi, lắng nghe và thực hiện các yêu cầu của nhà đầu tư. Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam, Sáng kiến chung Việt Nam - Nhật Bản, các cuộc họp với phòng thương mại nước ngoài và các diễn đàn trao đổi khác với cộng đồng doanh nghiệp đã từng bước loại bỏ các rào cản kinh doanh và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hoạt động kinh tế.

Mặc dù đã đạt được những tiến bộ như vậy, là nước đi sau trong ASEAN, môi trường kinh doanh

của Việt Nam vẫn còn tương đối khó khăn so với các nước đi trước. Ví dụ, cuộc khảo sát hàng năm đối với các công ty Nhật Bản hoạt động ở nước ngoài hoặc có quan tâm đến hoạt động kinh doanh ở nước ngoài do JETRO tiến hành vào tháng Giêng năm 2013 cho thấy rủi ro kinh doanh ở Việt Nam được đánh giá ở mức trung bình trong 8 nước châu Á (Trung Quốc, Thái Lan, Malaysia, Indonesia, Philippines, Việt Nam, Ấn Độ và Myanmar)<sup>3</sup>. Liên quan đến mức độ nghiêm trọng của 11 loại rủi ro kinh doanh<sup>4</sup>, các nhà đầu tư Nhật Bản không thấy có nguy cơ nghiêm trọng nào ở Malaysia, chỉ có 1 nguy cơ nghiêm trọng ở Philippines (cơ sở hạ tầng chưa đầy đủ) và 2 rủi ro ở Thái Lan (mức lương cao và rủi ro thiên tai). Trong khi đó, có 3 rủi ro được đánh giá là nghiêm trọng ở Việt Nam (cơ sở hạ tầng không đầy đủ, luật pháp không có tính tiên liệu và thiếu công nghiệp hỗ trợ) và 4 rủi ro ở cả Indonesia và Ấn Độ. Trường hợp tồi tệ nhất là Myanmar với 5 nguy cơ nghiêm trọng và Trung Quốc với 7 rủi ro nghiêm trọng. Hai quốc gia này vẫn thu hút được nhà đầu tư nước ngoài vì ở đây có những cơ hội kinh doanh lớn. Theo khảo sát này, Việt Nam đứng trên Myanmar và Trung Quốc nhưng ở cùng vị trí với Indonesia và Ấn Độ, kém hơn Malaysia, Thái Lan và Philippines về rủi ro kinh doanh.

Cần đặc biệt lưu ý là tính tiên liệu của luật pháp được đánh giá tương đối thấp. Ở Việt Nam, các nhà đầu tư vẫn thường hay phàn nàn về tham nhũng, thiếu minh bạch chính sách, thuế và thủ tục hải quan tùy tiện, thiếu thông tin và chương trình hỗ trợ nhà đầu tư... Đánh giá của các nhà đầu tư nước ngoài về chính sách và công chức Việt Nam tương đối thấp. Một trong những nguyên nhân của vấn đề này có thể là do sự phân tán về quản lý FDI. Những vấn đề tương tự không quan sát được ở Singapore, Malaysia hay Thái Lan. Các nước này có cơ quan chuyên trách đủ năng lực và thẩm quyền chịu trách nhiệm thu hút và hỗ trợ các doanh nghiệp FDI. Các chính sách và dịch vụ của tại các quốc gia này được các nhà đầu tư nước ngoài đánh giá cao.

Các chỉ số khác cũng cho ra cùng một kết luận rằng Việt Nam đang tụt hậu nhiều so với nhóm đứng đầu. Bảng 2 là thời gian cần thiết để khởi nghiệp một doanh nghiệp mới theo báo cáo Chỉ số thuận lợi kinh doanh của Ngân hàng Thế giới. Tính đến năm 2013, thời gian này kéo dài từ 3 ngày như trường hợp của Singapore đến 104 ngày như trường hợp của Campuchia, còn Việt Nam mức trung bình là 34 ngày. Một lần nữa, Việt Nam lại thuộc nhóm trung bình.


**Bảng 2: Số ngày cần thiết để bắt đầu một doanh nghiệp mới**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Singapore	8	8	6	6	5	4	3	3	3	3	3
Malaysia	37	37	37	37	31	20	18	17	6	6	6
Thái Lan	33	33	33	33	33	33	32	32	29	29	28
Việt Nam	59	51	45	50	39	39	39	38	38	34	34
Philippines	49	49	47	47	47	41	42	37	36	36	35
Indonesia	168	151	151	97	105	77	63	50	48	48	48
Lao PDR	153	153	153	123	93	93	93	93	93	92	92
Cambodia	94	94	86	86	86	102	102	102	102	102	104

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Doing Business* (<http://data.worldbank.org>).

Tương tự, chỉ số nhận thức tham nhũng của Ngân hàng Phát triển Châu Á năm 2011 dao động từ 0 (tham nhũng cao) đến 10 (rất trong sạch), cho thấy rằng Singapore có số điểm cao nhất (9,2) và Myanmar có số điểm thấp nhất (1,5) trong khu vực. Điểm số của Việt Nam là 2,9, tốt hơn so với Philippines, Lào, Campuchia và Myanmar nhưng kém hơn Singapore, Malaysia, Thái Lan và Indonesia.

Tất cả các cuộc điều tra này cho thấy Việt Nam chưa thuộc nhóm đứng đầu của ASEAN về chất lượng chính sách FDI và môi trường kinh doanh. Để đạt cải thiện tình hình cần phải có nhiều nỗ lực hơn nữa.

### 3.3. Sàng lọc và theo dõi sau đầu tư

Bao nhiêu dự án FDI đăng ký thực sự được triển khai và bao nhiêu FDI thành công là một mối quan tâm lớn của nước chủ nhà. Tại Malaysia, tỉ lệ thực hiện trên thực tế của các dự án FDI sản xuất chế tạo đã được phê duyệt trong giai đoạn 2008 - 2012 là

75,7%. Điều này có nghĩa, hầu hết các dự án đã được phê duyệt đều được triển khai thực sự. Ở Việt Nam, tỷ lệ vốn thực hiện trên vốn đăng ký có sự dao động lớn. Trong vài năm gần đây, tỷ lệ này dao động từ mức thấp nhất là 16% trong năm 2008 lên mức cao 70% trong năm 2011. Vậy các nguyên nhân tạo ra khoảng cách giữa vốn đăng ký và vốn thực hiện của các dự án FDI là gì?

Một phần của khoảng cách giữa vốn đăng ký và vốn thực hiện là sự tồn tại của các thợ săn giấy phép. Đây là những người không có ý định đầu tư nghiêm túc nhưng vẫn xin cấp phép và ưu đãi bởi vì họ có thể đầu tư trong tương lai nếu tình hình trở nên thuận lợi (nhà đầu tư “treo”) hoặc bởi vì họ muốn lợi dụng đặc quyền của đầu tư cho các mục đích trái phép (lạm dụng khuyến khích)<sup>5</sup>. Từ quan điểm của các nhà hoạch định chính sách, cần loại bỏ các thợ săn giấy phép càng nhiều càng tốt và chỉ những ai

**Bảng 3: Chỉ số nhận thức tham nhũng**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Singapore	9,4	9,4	9,3	9,2	9,2	9,3	9,2
Malaysia	5,1	5,0	5,1	5,1	4,5	4,4	4,3
Thái Lan	3,8	3,6	3,3	3,5	3,4	3,5	3,4
Indonesia	2,2	2,4	2,3	2,6	2,8	2,8	3,0
Việt Nam	2,6	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,9
Philippines	2,5	2,5	2,5	2,3	2,4	2,4	2,6
Lao PDR	3,3	2,6	1,9	2,0	2,0	2,1	2,2
Cambodia	2,3	2,1	2,0	1,8	2,0	2,1	2,1
Myanmar	1,8	1,9	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5

Nguồn: Ngân hàng Phát triển Châu Á, *Các chỉ số chính của khu vực Châu Á và Thái Bình Dương 2013* ([www.adb.org/statistics](http://www.adb.org/statistics)).

Ghi chú: điểm trên liên quan đến sự nhận thức về mức độ tham nhũng dưới góc độ của nhà kinh doanh và nhà phân tích quốc gia và dao động từ 0 (tham nhũng cao) đến 10 (rất trong sạch). Do thay đổi về phương pháp luận, số liệu của năm 2012 không được đưa ra ở bảng này vì không có tính so sánh với số liệu của các năm trước.



sẵn sàng đầu tư ngay lập tức mới được cấp phép và ưu đãi.

Lý do thứ hai đến từ những khó khăn không lường trước được mà nhà đầu tư gặp phải sau khi được cấp phép. Điều này có thể bao gồm các vấn đề khách quan như suy thoái kinh tế toàn cầu, khủng hoảng khu vực, thiên tai hoặc khủng bố, hoặc hậu quả của một sự thay đổi chính sách theo hướng bất lợi hoặc do điều kiện kinh tế-xã hội của nước sở tại (rủi ro quốc gia), hoặc những thách thức kinh doanh phổ biến ở các quốc gia đang phát triển như kế hoạch kinh doanh yếu kém, chậm trễ về mặt hành chính, tranh chấp hoặc vi phạm hợp đồng, các vấn đề liên quan đến tuyển dụng nhân viên hay quan hệ lao động, khác biệt về tập quán xã hội và văn hóa,... Một số vấn đề có thể được giải quyết bằng các thay đổi về chính sách nhưng một số khác nằm ngoài sự kiểm soát của cả nhà đầu tư và các cơ quan chức năng trong nước.

Điều này gợi ý hai cách tiếp cận để nâng cao tỷ lệ vốn thực hiện của FDI gồm (i) lựa chọn, phân biệt các nhà đầu tư và (ii) hỗ trợ các nhà đầu tư được cấp giấy phép giảm bớt khó khăn. Malaysia đạt được tỷ lệ thực hiện cao ổn định vì Cơ quan phát triển Đầu tư Malaysia (MIDA) thực hiện tốt hai chức năng “sàng lọc” và “theo dõi sau đầu tư”.

Sàng lọc kỹ các dự án xin cấp phép đầu tư là bước rất quan trọng để giảm các thợ săn giấy phép không mong muốn. Việc kiểm tra phải được thực hiện đối với tính khả thi của dự án và sự mong muốn của nhà đầu tư. Ở Malaysia, giấy phép đầu tư được cấp tự động cho tất cả dự án xin cấp phép (trừ một số lĩnh vực nhạy cảm), nhưng ưu đãi chỉ được phê duyệt sau khi đã qua sàng lọc nghiêm ngặt. Quy trình sàng lọc bao gồm một danh sách chi tiết các sản phẩm và các hoạt động đủ tiêu chuẩn do các phòng chức năng có liên quan của MIDA kiểm tra và Ủy ban đánh giá do Giám đốc MIDA chủ trì hàng tuần sẽ họp để đánh giá và quyết định theo từng trường hợp cụ thể. Đối với MIDA, điều đặc biệt quan trọng là phải bảo đảm được rằng dự án được hưởng ưu đãi phải là dự án sản xuất thực sự chứ không phải là những dự án thương mại trá hình.

Theo dõi sau đầu tư là một hoạt động do các cơ quan chức năng liên quan đến FDI thực hiện nhằm làm tăng đáng kể tỷ lệ thành công của các dự án FDI và tạo ra tình huống “đôi bên cùng có lợi” cho cả nhà đầu tư và nước chủ nhà. Khó khăn không lường trước được là điều không thể tránh khỏi trong các dự án FDI. Việc phối hợp các bên liên quan để cùng

giải quyết là phương thức hiệu quả nhất. Hơn nữa, giám sát chặt chẽ tiến độ của các nhà đầu tư được cấp phép cũng cho phép phát hiện ra “thợ săn giấy phép”. Tại Malaysia, Phòng Phân tích đầu tư và Quản lý dữ liệu của MIDA với 13 nhân viên (bao gồm cả trưởng phòng) tiến hành khảo sát tình hình thực hiện dự án, khảo sát báo cáo kết quả hoạt động hàng năm (APR) và duy trì cơ sở dữ liệu FDI. Cuộc khảo sát tình hình thực hiện dự án được tiến hành nửa năm một lần để thu thập dữ liệu trên khoảng 2.000 dự án đã được phê duyệt nhưng chưa thực hiện đầy đủ vốn cam kết và phân loại chúng ở các tình trạng khác nhau: chưa thực hiện, đang có kế hoạch, chuẩn bị mặt bằng, lắp đặt thiết bị và sản xuất. Cuộc khảo sát thứ hai được tiến hành hàng năm trên khoảng 4.000 - 7.000 dự án FDI đã đi vào hoạt động để giám sát tình hình việc làm, đầu tư và xuất khẩu. Các cuộc điều tra này cho phép MIDA xác định và giải quyết vấn đề của từng dự án cụ thể. MIDA giám sát và hỗ trợ mọi dự án FDI, bất kể là dự án cũ hay mới, miễn là đang hoạt động tại Malaysia.

### 3.4. FDI Marketing

FDI Marketing phải đi từ đơn giản đến phức tạp khi năng lực chính sách được cải thiện. Những nước mới bắt đầu hội nhập cần cải thiện môi trường kinh doanh nói chung và tạo ra một sân chơi bình đẳng. Các nước phát triển hơn nên cung cấp dịch vụ linh hoạt và lấy khách hàng làm trọng tâm để thu hút và hỗ trợ các nhà đầu tư mục tiêu. Các nước phát triển thậm chí không công bố chính sách ưu đãi mà tiếp cận trực tiếp các công ty nước ngoài mục tiêu và thương lượng các ưu đãi đặc biệt. Việt Nam vẫn cần cải thiện hoạt động FDI marketing trên mọi khía cạnh cho dù đã thành công trong việc thu hút FDI về mặt lượng. Cùng với việc nâng cao hiệu quả hoạt động, sàng lọc và theo dõi sau đầu tư như đã đề cập ở trên, marketing FDI cần được thực hiện nhằm thu hút dòng vốn FDI nhiều hơn và tốt hơn cho mục đích phát triển đất nước.

FDI Marketing phải có tính chiến lược và khác biệt tùy theo từng nhóm nhà đầu tư để đáp ứng nhu cầu của mỗi nhóm. Ví dụ, một số cuộc khảo sát cho thấy các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) sản xuất của Nhật Bản (đặc biệt là doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ) xem Thái Lan và Việt Nam là điểm đến mong muốn nhất và muốn có nhà xưởng xây sẵn cho thuê, dịch vụ một cửa đáng tin cậy bằng tiếng Nhật, hỗ trợ tiếp thị ở thị trường trong nước và tuyển dụng nhân viên,... để giảm thiểu chi phí và rủi



ro ban đầu. Hội thảo đầu tư hướng vào nhóm này nên tập trung vào một vài điểm mấu chốt với thông số cụ thể, chi phí, số liệu thống kê, bản đồ, hình ảnh... chứ không đơn thuần là trình bày các quy định chung áp dụng cho tất cả các nhóm. Các điều kiện và ưu đãi dành cho các công ty có quan tâm có thể được đàm phán lại nếu phù hợp với chính sách phát triển quốc gia.

Một vấn đề khác liên quan đến FDI marketing của Việt Nam là sự phân tán và chông chéo về thẩm quyền quản lý. Quy trình, thủ tục cấp phép được phân cấp ở Việt Nam khiến mỗi tỉnh, thành phố đều có thể tự mình tổ chức các đoàn và hội thảo xúc tiến đầu tư. Ngoài ra, các khu công nghiệp cũng tham gia vào hoạt động này một cách độc lập. Ở một mức độ nào đó, hoạt động FDI marketing theo địa phương là lẽ tự nhiên và thậm chí đáng khen ngợi. Nhưng trong trường hợp của Việt Nam, các nhà đầu tư trở nên mệt mỏi vì tiếp đón quá nhiều các đoàn xúc tiến đầu tư với cùng các thông tin tương tự. Để giải quyết vấn đề này, mỗi thành phố và tỉnh cần thiết kế một chương trình xúc tiến độc đáo và cụ thể phù hợp hơn cho nhóm đối tượng mục tiêu của mình. Ngoài ra, cần có một cơ chế phối hợp giữa các đoàn địa phương ở cấp trung ương để chia sẻ những thông tin chung về nền kinh tế Việt Nam, pháp luật, ưu đãi...

Một khía cạnh khác của marketing FDI là cung cấp đất công nghiệp hấp dẫn dưới hình thức khu công nghiệp hay hình thức khác. Akifumi Kuchiki tóm tắt công thức thành công cho việc tạo ra các khu công nghiệp trong danh mục các hành động và những người có liên quan (Kuchiki, 2005; Kuchiki, 2007; Kuchiki & Tsuji, 2008). Hoạt động này bao gồm hai bước. Bước đầu tiên là tích tụ công nghiệp, trong đó khu công nghiệp với các dịch vụ và hỗ trợ cần thiết được thành lập để mời một công ty chủ đạo, trong khi bước thứ hai là *đổi mới*, trong đó hợp tác ba bên giữa ngành công nghiệp, chính phủ và các trường đại học và viện nghiên cứu sẽ tạo ra giá trị cao. Cơ quan, tổ chức có liên quan ở các bước sau là chính quyền địa phương và trung ương, các tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức bán - chính phủ và các doanh nghiệp tư nhân.

Kuchiki (2007) đã sử dụng khung này để phân tích các cụm ngành công nghiệp ở châu Á bao gồm các cụm ngành máy in ở miền Bắc Việt Nam, các cụm ngành ô tô ở Thiên Tân và Quảng Châu, Trung Quốc, cụm ngành khoa học và công nghệ ở Zhongguancun, Bắc Kinh và cụm ngành ô tô (không

thực sự thành công) tại Malaysia. Công thức của Kuchiki rõ ràng chỉ ra tầm quan trọng của việc cung cấp các điều kiện và thể chế cần thiết với sự phối hợp tốt giữa các bên liên quan để trước hết thu hút FDI và sau đó tạo ra giá trị nội tại. Bố trí một khu đất và công bố lĩnh vực ưu tiên và ưu đãi vẫn chưa đủ để bảo đảm xây dựng thành công khu công nghiệp.

### 3.5. Các lĩnh vực ưu tiên và cấm

Hầu hết các nước đều công bố các sản phẩm và hoạt động ưu tiên thu hút FDI cũng như các sản phẩm và hoạt động hạn chế hoặc cấm sự tham gia của các doanh nghiệp nước ngoài. Việc xác định sản phẩm và hoạt động phải minh bạch, kịp thời và không tùy tiện.

Số lượng các lĩnh vực khuyến khích và hạn chế phải phù hợp với giai đoạn phát triển của mỗi quốc gia. Quá nhiều lĩnh vực ưu tiên trong một quốc gia có năng lực chính sách thấp và nguồn lực tài chính hạn chế đồng nghĩa với việc đưa ra danh mục này chỉ là một danh sách mong muốn mà không thể hiện bất kỳ ý định khuyến khích nghiêm túc nào. Các nước đang phát triển đều có xu hướng chung là thu hút FDI sản xuất đồng thời bảo hộ các ngành do DNVVN yếu kém trong nước chi phối, như nông nghiệp và dịch vụ. Số lượng và phạm vi bảo hộ nên giảm dần khi nền kinh tế phát triển<sup>6</sup>. Việc dỡ bỏ đột ngột mọi bảo hộ ở giai đoạn đầu của công nghiệp hóa, thường do áp lực cam kết quốc tế, cũng sẽ gây bất lợi cho phát triển kinh tế như việc từ chối dỡ bỏ bảo hộ ngay cả khi đã đạt được công nghiệp hóa và thu nhập cao.

Khi ngành sản xuất trong nước đạt đến một mức độ nhất định, vận động hành lang chính trị thường xuất hiện để yêu cầu bảo hộ “sản phẩm có thể được cung cấp trong nước” và chỉ thu hút FDI vào các lĩnh vực mà trong nước chưa đáp ứng được. Đây là một chính sách tinh tế đòi hỏi chính phủ vừa phải có hiểu biết sâu về ngành công nghiệp, vừa phải có năng lực giải quyết mâu thuẫn lợi ích một cách công bằng. Xây dựng một cơ cấu thuế thích hợp đối với các sản phẩm cuối cùng và đầu vào trung gian, nguyên liệu thô của một ngành nhất định - ví dụ như ngành ô tô hay điện tử, cũng là một chính sách tinh tế đòi hỏi kiến thức đầy đủ và sự thận trọng nhằm tránh sự phát triển méo mó hay suy giảm trong quá trình công nghiệp hóa.

Ở Việt Nam, ưu đãi đầu tư đặc biệt dành cho cho vùng sâu, vùng xa và các khu công nghiệp nằm trong các vùng này, cũng như cho các ngành công



ngành công nghệ cao và công nghiệp hỗ trợ. Phải thừa nhận rằng quản lý hành chính đối với các ưu đãi khác nhau này vẫn còn thiếu tính nhất quán, công bằng và minh bạch. Những ưu đãi cần phải được rà soát thường xuyên cả về nội dung chính sách và hiệu quả hoạt động, phương thức ưu đãi công nghiệp hỗ trợ cần được cải thiện để bảo đảm thực thi hiệu quả.

### **3.6. Liên kết giữa FDI và doanh nghiệp trong nước**

Cần phải nhấn mạnh rằng việc thu hút FDI không tự động nâng cao năng lực công nghệ và công nghiệp của quốc gia tiếp nhận. Trước hết phải nhận thức rằng chỉ có FDI sản xuất chế tạo - chứ không phải là các công ty khai thác mỏ, các nhà phát triển bất động sản, hay các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng lớn - mới có thể đóng góp đáng kể vào việc cải thiện năng lực công nghiệp của một quốc gia. Các khoản đầu tư khổng lồ vào các lĩnh vực nói trên, dù là đầu tư công hay tư, có thể giúp xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc mang lại tiền bạc cho đất nước, nhưng ít hy vọng tạo ra sự tích lũy về kiến thức, kỹ năng và công nghệ trong dân chúng nói chung.

Thứ hai, ngay cả với FDI sản xuất, chuyển giao công nghệ không diễn ra tự phát. Sự có mặt của các doanh nghiệp “công nghệ cao” toàn cầu như Intel, Samsung và Canon không có nghĩa là công nghệ cao sẽ tự động chuyển giao cho Việt Nam. Những MNC như vậy thường đến các nước đang phát triển để thực hiện các công đoạn lắp ráp thâm dụng lao động, là phân khúc tạo ra giá trị thấp nhất của chuỗi cung ứng toàn cầu. Các dự án FDI như vậy về bản chất không khác gì FDI trong ngành may mặc và chế biến thực phẩm theo nghĩa họ tìm đến Việt Nam như là nguồn cung lao động phổ thông (và các ưu đãi bổ sung, nếu có) chứ không phải là nơi để chuyển giao công nghệ cao.

Các nước đang phát triển thường mong muốn công nghệ cao, kiến thức độc quyền. Trên thực tế, những yếu tố này là bí mật được bảo vệ nghiêm ngặt bởi quyền sở hữu trí tuệ và sẽ không được chuyển giao cho các đối tác là các nước phát triển nếu không được trả phí cao. Hơn nữa, chuyển giao công nghệ sẽ không xảy ra trừ khi nước chủ nhà được đánh giá là có khả năng hấp thụ và là vị trí tốt nhất cho mục đích này và rằng việc chuyển giao sẽ mang lại lợi ích cho MNC trong chiến lược kinh doanh toàn cầu của mình.

Do vậy, chính sách FDI phải xem xét lại hai điểm sau đây một cách nghiêm túc nếu muốn thúc đẩy

chuyển giao công nghệ trong một đất nước đang phát triển. Thứ nhất, điều học hỏi chính từ FDI trong giai đoạn đầu của công nghiệp hóa không phải là “công nghệ cao”, mà là những kiến thức phổ thông, không độc quyền có thể tiếp cận được miễn phí trên toàn cầu nhưng chưa được triển khai ở trong nước như kiến thức về quản lý chiến lược, kỷ luật làm việc, bảo trì và vận hành nhà máy, marketing, kaizen hoặc chuẩn đối sánh, phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế về kế toán, an toàn, lao động, môi trường. Thứ hai, vì ngay cả việc học này cũng không tự nhiên xảy ra, nên cần có một cơ chế quốc gia có thể đem lại lợi ích chung cho cả học viên và giáo viên. Điều này có thể bao gồm chương trình quốc gia về học tập công nghệ với sự cam kết mạnh mẽ của lãnh đạo cấp cao, có mục tiêu rõ ràng và có cơ quan chịu trách nhiệm; tăng cường các tổ chức hỗ trợ; trợ cấp và tài trợ vốn cho các hoạt động đủ điều kiện; cạnh tranh và trao giải thưởng cho những cá nhân và doanh nghiệp xuất sắc; và huy động hỗ trợ kỹ thuật nước ngoài cho kaizen, shindan và những hoạt động khác.

### **3.7. Phù hợp với các quy tắc quốc tế**

Chiến lược công nghiệp hóa nói chung và chính sách FDI nói riêng phải phù hợp với các quy tắc thương mại quốc tế. Điều này bao gồm tất cả các quy tắc của các tổ chức, hiệp định mà Việt Nam đã tham gia ký kết, như WTO là hệ thống toàn cầu, các thỏa thuận khu vực như Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA), Khu vực Mậu dịch ASEAN - Trung Quốc (ACFTA), Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP),... và một số hiệp định thương mại song phương.

Tuy nhiên, trên thực tế có thể phát sinh một số mâu thuẫn giữa việc tuân thủ quy định quốc tế và nhu cầu phát triển của một nước đi sau. Lĩnh vực được biết đến nhiều nhất là lộ trình và phạm vi tự do hóa thương mại và đầu tư (Chang, 2002; Rodrik, 2007; Cimoli, Dosi & Stiglitz 2009; Ohno, 2013). Nguyên tắc thị trường muốn có cạnh tranh tự do và môi trường kinh doanh mở, cũng như sự cần thiết phải từ bỏ bảo hộ các ngành công nghiệp còn non yếu dưới áp lực của vận động hành lang chính trị. Mặt khác, việc áp dụng các chính sách theo nguyên tắc thị trường chính thống ở các nền kinh tế đi sau với năng lực công nghiệp còn hạn chế chẳng khác gì tạo ra cơ hội cho các công ty và sản phẩm nước ngoài thống trị thị trường trong nước và làm suy giảm hoặc thậm chí xóa sổ các nhà sản xuất trong nước. Tình trạng khó xử này đã từng là chủ đề lớn được tranh luận trước đây, ví dụ như ở Đức và Nhật



Bản trong thế kỷ 19. Vấn đề này về cơ bản vẫn giữ nguyên trong thế kỷ 21, thời kỳ mà thương mại và đầu tư tự do một lần nữa được các nền kinh tế tiên tiến và tổ chức quốc tế ủng hộ mạnh mẽ.

Những lĩnh vực khác cũng thường xảy ra tranh chấp giữa các quốc gia tiên tiến và quốc gia đang phát triển liên quan đến Hiệp định về các khía cạnh thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS), trong đó tài sản trí tuệ của các công ty trong các nền kinh tế phát triển được bảo vệ nghiêm ngặt và kết quả là người dân và các doanh nghiệp ở các nền kinh tế đang phát triển phải trả giá cao để sử dụng chúng.

Một kiểu xung đột diễn ra tinh vi hơn nhưng cũng nghiêm trọng không kém có liên quan đến cấp công nghiệp. Hiệp định WTO về trợ cấp và các biện pháp đối kháng quy định về việc sử dụng trợ cấp “riêng biệt”<sup>7</sup>, cũng như các hành động có thể thực hiện để bù đắp những tác động của trợ cấp thực hiện bởi một quốc gia khác. WTO định nghĩa hai loại trợ cấp: (i) *trợ cấp bị cấm* là những trợ cấp yêu cầu người nhận phải đạt được những mục tiêu xuất khẩu nhất định, hoặc sử dụng hàng hoá trong nước thay vì hàng hóa nhập khẩu và (ii) *trợ cấp có thể đối kháng*, là các khoản trợ cấp có thể bị phản đối nếu một thành viên chứng minh được là trợ cấp đó gây ra tác động nghịch đến quyền lợi của thành viên đó. Tác động nghịch bao gồm tổn hại đến thị trường nước nhập khẩu, tổn hại đến cạnh tranh trên thị trường quốc gia thứ ba và tổn hại đến nhà xuất khẩu của thành viên trên thị trường của nước trợ cấp. Như một biện pháp đối kháng, thành viên đó có thể đưa trường hợp này ra Cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO hoặc áp đặt “thuế đối kháng” song phương.

Quy tắc này đủ rõ ràng trong lý thuyết, nhưng khi áp dụng vào thực tế xảy ra một số trường hợp cụ thể khó có thể phân định rõ trắng đen (vùng xám). Yêu cầu nội địa trên một tỷ lệ phần trăm nhất định rõ ràng vi phạm quy tắc Đối xử quốc gia, một trong những nguyên tắc cơ bản nhất của WTO. Tuy nhiên, trợ cấp hay giảm thuế đối với sản xuất trong nước của một loại hàng hóa nhất định, ví dụ như ô tô tiết kiệm nhiên liệu cỡ nhỏ, với điều kiện quy mô sản xuất phải trên một ngưỡng tối thiểu nhất định mà không có quy định về quốc tịch của nhà sản xuất hoặc tỷ lệ nội địa hóa, cũng là vấn đề đáng tranh luận. Đây chính là những gì Thái Lan và Indonesia đang làm trong các dự án ô tô sinh thái của họ. Trong bối cảnh của các nước đang phát triển, kích thước tương đối của “thiệt hại” cũng phải được xem xét; thiệt hại tuyên bố của các nền kinh tế tiên tiến

có thể tương đối nhỏ so với nhu cầu phát triển cấp thiết của các nước đi sau.

### 3.8. Phân cấp quản lý

Thẩm định và cấp giấy phép đầu tư và các ưu đãi được quản lý tập trung ở một số nước nhưng phân cấp ở một số nước khác. Việt Nam là một quốc gia điển hình của trường hợp thứ hai, thẩm quyền phê duyệt đầu tư nước ngoài được trao cho Thủ tướng Chính phủ, bộ ngành trung ương (Bộ Kế hoạch & Đầu tư hoặc các Bộ chuyên trách), Ủy ban nhân dân tỉnh và Ban quản lý các khu công nghiệp cấp tỉnh tùy thuộc vào lĩnh vực, quy mô vốn và địa điểm đầu tư. Tuy nhiên, ưu đãi thuế và thuế quan được quy định ở cấp trung ương và bộ trưởng hoặc chính quyền địa phương không có thẩm quyền sửa đổi, điều chỉnh. Trong khi đó, hầu hết các nước láng giềng, như Malaysia và Thái Lan, có một hệ thống tập trung sàng lọc và phê duyệt đầu tư. Cả hai phương pháp đều có điểm mạnh và điểm yếu của nó.

Lợi ích của việc quản lý tập trung FDI bao gồm chính sách nhất quán trên tất cả các lĩnh vực, quy mô và địa điểm; tránh cạnh tranh quá mức giữa các địa phương cung cấp các ưu đãi hào phóng quá mức; dễ dàng thiết lập một cơ quan có đội ngũ chuyên gia có trình độ chuyên môn tốt; và tiết kiệm chi phí tài chính và thể chế. Tuy nhiên bất lợi lớn nhất là thiếu tính tự chủ và cạnh tranh giữa các Bộ, ngành hoặc chính quyền địa phương để thiết kế các chính sách phù hợp nhất với các ngành hoặc vùng của họ. Các ưu và nhược điểm của một hệ thống phân cấp về cơ bản ngược lại với những ưu nhược điểm nêu trên. Mặt tích cực của nó là quyền tự chủ và cạnh tranh địa phương trong khi mặt tiêu cực của nó bao gồm sự thiếu nhất quán với chính sách tổng thể, cạnh tranh quá mức giữa các địa phương, năng lực quản lý yếu kém và phân tán và chi phí cho việc thiết kế và thực thi chính sách FDI trong từng ngành, từng tỉnh tổn kém.

Chính sách FDI của Việt Nam cũng có những điểm yếu liên quan đến phân cấp quản lý. Cụ thể hơn, những yếu kém đó bao gồm nhiều tỉnh tổ chức các đoàn xúc tiến FDI không hiệu quả; thẩm quyền và năng lực hạn chế của Cục Đầu tư nước ngoài của Bộ Kế hoạch và Đầu tư; cạnh tranh quá mức trong việc thu hút đầu tư khiến cho việc sàng lọc không triệt để; địa phương vận động hành lang để được chính quyền trung ương cấp cho ưu đãi đặc biệt; thiếu phân bổ các dự án FDI một cách tối ưu về mặt địa lý xét trên phương diện quốc gia; và kéo theo đó là một loạt các vấn đề như thiếu hụt lao động, cơ sở

hạ tầng và điều kiện sống không đầy đủ, tắc nghẽn giao thông và thiệt hại môi trường.

Theo thời gian, Việt Nam cần xem xét lại ưu và nhược điểm của việc phân cấp quản lý FDI hiện nay và nếu xét thấy cần thiết phải tiến hành điều chỉnh, sửa đổi để chính sách đạt được hiệu quả và sự thống nhất lớn hơn.

#### 4. Kết luận

Bài viết này trình bày tổng quan về tình hình thu hút FDI và các vấn đề về chính sách cần được xem xét trong quá trình xác định lại định hướng và cấu trúc chính sách thu hút FDI của Việt Nam.

Từ đầu những năm 1990, thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài (Foreign direct investment - FDI) hay cho phép các doanh nghiệp nước ngoài tiến hành các hoạt động kinh doanh tại Việt Nam là một trong những nguồn lực cho quá trình công nghiệp hóa bên cạnh các nhân tố khác như tự do hóa nền kinh tế, cải cách doanh nghiệp, viện trợ phát triển chính thức và tham gia các hiệp định thương mại song phương, đa phương và khu vực. Trong khoảng hai thập kỷ gần đây, từ một nước nông nghiệp lạc hậu, Việt Nam đã trở thành nước công nghiệp mới với mức thu nhập trung bình thấp. Những thay đổi, cải cách về chính sách thu hút FDI đóng góp một phần quan trọng trong tiến trình này biến Việt Nam trở thành một điểm thu hút FDI lớn. Điều này góp phần cải thiện cơ cấu sản phẩm, lao động và thương mại.

Mặc dù đã đạt được những thành tựu đáng kể trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa, Việt Nam đang phải đối mặt với những thách thức và vấn đề mới. Để đạt được mức thu nhập và trình độ công nghệ cao hơn, mô hình tăng trưởng theo kiểu cũ vốn dựa trên số lượng và tự do hóa thương mại cần phải được thay thế bởi mô hình tăng trưởng mới có khả năng tạo ra nhiều giá trị nội địa gia tăng bằng cách nâng cao tay nghề, năng suất và đổi mới.

Trong bối cảnh đó, chính sách thu hút FDI, vốn được xem là một trụ cột của phát triển cũng cần phải hoàn thiện. Những thay đổi/cải cách về thủ tục pháp lý và qui trình thu hút đầu tư vẫn đã, đang được tiến hành. Nhưng chỉ thay đổi về nội dung này sẽ không thể đưa Việt Nam tiến xa hơn về trình độ công nghệ. Để từ một nền công nghiệp giản đơn thâm dụng nhân công lao động rẻ mạt, tay nghề thấp tiến lên nền công nghiệp hiện đại với mức thu nhập cao tương ứng, chính sách FDI phải mang tính định hướng khách hàng, chọn lọc và phù hợp với chiến lược công nghiệp hóa của quốc gia.

Bài viết đưa ra một số đề xuất cho Việt Nam nhằm chuyển đổi từ mô hình tăng trưởng số lượng sang tăng trưởng chất lượng gồm tính nhất quán của chính sách; hiệu quả thực thi; sàng lọc và theo dõi sau đầu tư; FDI marketing; các lĩnh vực ưu tiên và cấm; liên kết giữa các doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước; sự phù hợp với các quy tắc quốc tế; và phân cấp quản lý. □

#### Ghi chú:

1. Nội dung cụ thể và tiến độ thực hiện các sáng kiến này của Malaysia được báo cáo đầy đủ trên trang web của Ban Quản lý và Điều phối hoạt động của Văn phòng Thủ tướng ([www.pemandu.gov.my](http://www.pemandu.gov.my)).
2. Thuế thu nhập doanh nghiệp ở Thái Lan được giảm từng bước từ 30% xuống 20% trong giai đoạn 2011-2013. Đến 2013 mức thuế TNDN của các nước láng giềng như sau: Singapore (17%), Cambodia (20%), Malaysia (25%), Indonesia (25%), và Philippines (30%).
3. Khảo sát được thực hiện vào tháng 1 năm 2013 với 1.957 doanh nghiệp tham gia, chia theo ngành sản xuất (55,2%) và phi sản xuất (44,8%); doanh nghiệp lớn (26,4%) và SMEs (75,6%); doanh nghiệp có chi nhánh hải ngoại (49,9%), doanh nghiệp không có chi nhánh hải ngoại (47,7%), và phiếu trắng (3,1%).
4. Mức độ nghiêm trọng ở đây có nghĩa trên 20% số người được phỏng vấn cho rằng rủi ro kinh doanh thực sự là vấn đề. Các rủi ro thường được nhắc tới phá giá đồng tiền, có sở hạ tầng kém hiệu quả, luật pháp không rõ ràng, không có công nghiệp hỗ trợ, các vấn đề về bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, lương cao, các vấn đề về thuế, bất ổn chính trị, thảm họa thiên tai.
5. Ở một số nước có xảy ra tình trạng các nhà đầu tư được cấp phép nhập khẩu máy móc, phụ tùng, nguyên liệu được miễn thuế trong nước và thuế nhập khẩu, sau đó bán lại để kiếm lợi nhuận.
6. Ở Ấn Độ, năm 1991 có 7 ngành chính phủ độc quyền, 18 ngành phải xin phép và hơn 800 ngành dành riêng cho SMEs. Đến năm 2012 các ngành bị hạn chế giảm xuống lần lượt còn 2, 5 và 20 ngành.
7. WTO chỉ quy định về trợ cấp “riêng biệt” chứ không quy định về trợ cấp nói chung. Trợ cấp riêng biệt là trợ cấp chỉ được phép áp dụng cho một doanh nghiệp, một ngành công nghiệp, một nhóm doanh nghiệp, một nhóm ngành công nghiệp ở quốc gia (hay bang,...) đưa ra trợ cấp. Chúng có thể là trợ cấp trong nước hay xuất khẩu.



### Tài liệu tham khảo

- Chang, H.J. (2002), *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, Anthem World History, London: Anthem Press.
- Cimoli M., Dosi G. & Stiglitz J.E. (2009), *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation*, New York: Oxford University Press.
- Ishida, Masami. (2012), 'Attracting FDI: Experiences of East Asian countries', *Economic Reforms in Myanmar: Pathways and Prospects*. BRC Research Report No. 10, edited by Hank Lim and Yasuhiro Yamada, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand.
- Kuchiki, Akifumi. (2005), 'Effectiveness of the Flowchart Approach to Industrial Cluster Policy in Asia', *Economic Research Centre discussion paper No. 155*, Economic Research Center, Graduate School of Economics, Nagoya University. Japan.
- Kuchiki, Akifumi. (2007), 'Industrial Policy in Asia', *IDE-JETRO Discussion Papers No. 128*. Institute of Developing Economies, JETRO. Japan.
- Kuchiki, Akifumi & Masatsugu Tsuji. (2008), *The Flowchart Approach to Industrial Cluster Policy*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Markusen James R. (1995), 'The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade', *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9, pp 169-189.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (1996), *The Detailed Benchmark Definition of Foreign Direct Investment: Third Edition (BD3)*, Paris.
- Ohno K. (2013), *Learning to industrialize: from given growth to policy-aided value creation*, Abingdon: Routledge.
- Rodrik D. (2007), *Normalizing Industrial Policy*, Cambridge, MA: Harvard University.

### Key issues for re-formulating FDI policy in Vietnam

#### Abstract:

*This paper offers an overview of policy issues that should be considered in re-formulating Vietnam's FDI policy orientation and structure. At first, three basic issues of definition, positive and negative impacts, and the dynamic nature of FDI policy are reviewed. Following that, FDI performance and eight key issues relevant to Vietnam are discussed, which consist of (i) policy consistency; (ii) operational effectiveness; (iii) screening and post-investment follow-up; (iv) FDI marketing; (v) priority and restricted sectors; (vi) FDI-local firm linkage; (vii) consistency with international rules; and (viii) decentralized administration.*

*These eight issues range from procedural matters on the ground to overall policy consistency, from maximizing developmental efforts to minimizing conflicts and problems. They are presented as a comprehensive checklist for FDI policy design and implementation.*

---

#### Thông tin tác giả:

**\*Kenichi Ohno**, Giáo sư

- Tổ chức tác giả công tác: Viện Nghiên cứu Chính sách quốc gia Nhật Bản (GRIPS)

- Lĩnh vực nghiên cứu chuyên sâu bao gồm: Chính sách tiền tệ, chính sách phát triển và chính sách công nghiệp.

Email: Kohno@grips.ac.jp

**\*\*Lê Hà Thanh**, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Chính sách phát triển và chính sách môi trường

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: lhthanh@vdf.org.vn