

CHÍNH SÁCH KHUYẾN KHÍCH ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI Ở VIỆT NAM

TRẦN THỊ MINH CHÂU*
HỒ THỊ HƯƠNG MAI**

1. Quan điểm thu hút đầu tư nước ngoài của Đảng ta

Cả về lý thuyết và thực tiễn, trước khi đổi mới kinh tế, Đảng ta không thừa nhận đầu tư tư bản tư nhân nước ngoài ở nước ta. Chỉ đến Đại hội VI Đảng ta mới chính thức thừa nhận sự hiện diện của đầu tư tư bản tư nhân nước ngoài (ĐTNN). Nghị quyết Đại hội VI nêu rõ: “Những năm tới, một mặt, phải tranh thủ các nguồn vốn bên ngoài với mức cao nhất; mặt khác, ở trong nước, bằng những chủ trương và chính sách mới, chúng ta phát huy hơn nữa mọi khả năng về nguồn vốn của tất cả các ngành, các địa phương và cơ sở, các thành phần kinh tế”. Thời gian này, quan điểm thu hút đầu tư nước ngoài của Đảng ta còn chưa hoàn thiện, còn mang dáng dấp của quan điểm nhượng bộ tạm thời. Nhưng, dù mới ở mức hạn chế như vậy, quan điểm của Đại hội VI cũng đã tạo được nền tảng tư tưởng ban đầu cho Nhà nước thực thi chính sách thu hút đầu tư nước ngoài khá hiệu quả. Năm 1987 Nhà nước ta đã ban hành Luật Đầu tư nước ngoài được đánh giá là khá thông thoáng.

Tại Đại hội VII, chính sách thu hút ĐTNN của Đảng đã được cụ thể hoá hơn. Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế- xã hội đến năm 2000 đã ghi rõ: “Tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài vào nước ta đầu tư, hợp tác kinh doanh. Xây dựng thể chế đồng bộ, ổn định, thuận tiện và tổ chức thực hiện nghiêm chỉnh; thống nhất đầu mối giải quyết các thủ tục và yêu cầu đầu tư nước ngoài”. Đại hội VII không chỉ nhấn mạnh sự cần thiết phải thu

* PGS.TS. Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

** CN. Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

hút ĐTNN, mà còn đặt nhiệm vụ tạo môi trường thuận lợi, ổn định, đặc biệt là cải thiện các thủ tục hành chính, để thu hút mạnh mẽ ĐTNN. Nhờ sự khẳng định mạnh mẽ quan điểm thu hút ĐTNN của Đại hội VII, đường lối, chính sách thu hút ĐTNN của Nhà nước ta đã định hình rõ nét hơn. Đây là một trong những chất xúc tác làm tăng tốc ĐTNN giai đoạn 1990-1997 ở nước ta.

Đại hội VIII của Đảng, diễn ra sau gần mười năm thực hiện Luật Đầu tư nước ngoài, đã đưa ra những đổi mới trong đường lối thu hút FDI. Văn kiện Đại hội VIII nêu rõ "Đầu tư trực tiếp của nước ngoài (FDI) hướng vào những lĩnh vực, những sản phẩm và dịch vụ có công nghệ tiên tiến, có tỷ lệ xuất khẩu cao... Về địa bàn đầu tư, cần có chính sách và biện pháp hữu hiệu để thu hút vào những nơi có tiềm năng nhưng trước mắt còn khó khăn. Hình thức đầu tư cần đa dạng hóa, chú ý thêm những hình thức mới như đầu tư tài chính. Về đối tác đầu tư, cần tăng cường quan hệ hợp tác với các công ty đa quốc gia để tranh thủ được công nghệ nguồn, tiếp cận cách quản lý hiện đại và thâm nhập nhanh vào thị trường quốc tế, mở rộng được thị trường mới". Thực chất, Đại hội VIII đã đặt ra những yêu cầu cụ thể hơn nhằm định hướng ĐTNN như hướng ĐTNN vào nâng cao khả năng xuất khẩu của đất nước, ưu tiên các dự án FDI có chuyển giao công nghệ cao, chú ý chính sách thu hút theo địa bàn, ưu tiên thu hút đầu tư của các công ty đa quốc gia, mở rộng hình thức ĐTNN...Đảng còn nêu rõ: ĐTNN "có vai trò to lớn trong động viên vốn, công nghệ, khả năng tổ chức, quản lý...". Tinh thần chỉ đạo sát sao của Đảng là động lực chính trị giúp Nhà nước ta liên tục đổi mới, sửa đổi Luật Đầu tư nước ngoài trong các năm cuối thập kỷ 90, đầu thế kỷ XXI. Nhờ đó, chính sách thu hút ĐTNN của nước ta trong nửa cuối thập kỷ 90 đã phần nào khắc phục được ảnh hưởng tai hại của khủng hoảng tài chính-tiền tệ khu vực 1997-1998 và thích nghi được với sự thay đổi chính sách thu hút ĐTNN của các nước trong khu vực sau thời kỳ khủng hoảng. Tuy nhiên, trước năm 2000, Đảng ta chưa coi các doanh nghiệp FDI như là thành phần kinh tế độc lập trong nền kinh tế. Vì thế chính sách của Đảng vẫn thiên về khuyến khích ĐTNN dưới hình thức liên doanh hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn.

Đường lối của Đại hội IX về thu hút vốn ĐTNN đã có bước phát triển mới với quan điểm coi bộ phận kinh tế có vốn ĐTNN là một thành phần kinh tế, là một bộ phận hợp thành của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN của nước ta. Nghị quyết Đại hội IX chỉ rõ: "Tạo điều kiện để kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phát triển thuận lợi, hướng vào xuất khẩu, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội gắn với thu hút công nghệ hiện đại, tạo thêm nhiều việc làm. Cải thiện môi trường kinh tế và pháp lý để thu hút mạnh vốn đầu tư nước ngoài". Quan điểm đổi mới này đã có tác dụng làm an lòng các nhà ĐTNN và góp phần phục hồi từng bước quy mô thu hút vốn ĐTNN những năm đầu thế kỷ XXI.

Văn kiện Đại hội X của Đảng đã đề cập vấn đề thu hút đầu tư nước ngoài một cách triệt để và toàn diện hơn: "Tăng cường thu hút vốn đầu tư nước ngoài,

phần đầu đạt trên 1/3 tổng nguồn vốn đầu tư phát triển toàn xã hội trong 5 năm. Mở rộng lĩnh vực, địa bàn và hình thức thu hút FDI, hướng vào những thị trường giàu tiềm năng và các tập đoàn kinh tế hàng đầu thế giới, tạo sự chuyển biến mạnh mẽ về số lượng và chất lượng, hiệu quả nguồn FDI; tranh thủ nguồn vốn ODA đi đôi với việc đẩy nhanh tốc độ giải ngân, nâng cao hiệu quả sử dụng và có kế hoạch đảm bảo trả nợ. Từng bước mở rộng đầu tư gián tiếp của nước ngoài và có chính sách hiệu quả hơn để thu hút kiều hối vào phát triển kinh tế, tạo điều kiện thuận lợi và có cơ chế khuyến khích các hoạt động đầu tư ra nước ngoài của DN Việt Nam...”. Tư tưởng mở cửa rộng rãi thị trường trong nước của Đại hội X không chỉ tạo điều kiện để Nhà nước kết thúc đàm phán gia nhập WTO của nước ta, mở ra một môi trường mới hết sức thuận lợi về phương diện quốc tế và trong nước cho ĐTNN, mà còn đốc thúc Nhà nước nhanh chóng cải thiện môi trường đầu tư trong nước nhằm thu hút tối đa vốn ĐTNN để phát triển kinh tế trong nước.

2. Thực trạng chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài của Nhà nước ta

Chính sách khuyến khích ĐTNN của Nhà nước ta thể hiện rõ nét qua Luật Đầu tư nước ngoài và các văn bản hướng dẫn, cụ thể hoá Luật của các cấp chính quyền. Từ khi ra đời (12.1987) đến nay, Luật Đầu tư nước ngoài đã trải qua 5 lần sửa đổi bổ sung vào các năm 1990, 1992, 1996, 2000, 2002 và lần sửa đổi cuối cùng vào năm 2005 trong Luật Đầu tư chung. Trong mục này, chúng tôi chỉ phân tích chính sách khuyến khích ĐTNN với tư cách chính sách riêng.

2.1. Về chính sách cơ cấu đầu tư

Trước năm 2000, danh mục ngành nghề nhà ĐTNN được phép hoạt động còn bị hạn chế ngay trong Luật và thường bị thu hẹp thêm do điều chỉnh chính sách thông qua các lệnh cấm hoặc dừng cấp phép đối với những ngành, lĩnh vực, trong những giai đoạn khi một số ngành hoặc lĩnh vực đó bị coi là gây ra tình trạng cạnh tranh không hợp lý hoặc cung vượt cầu. Một số ngành chiến lược như điện, bưu chính viễn thông, bảo hiểm, ngân hàng..., tuy có mở cửa cho ĐTNN, nhưng còn nhiều quy định hạn chế, ràng buộc trong hoạt động của nhà đầu tư vào sự kiểm tra của Nhà nước hay các điều kiện hành nghề. Việc mở rộng kinh doanh sang các ngành nghề khác của nhà ĐTNN buộc phải xin phép. Hơn nữa, trên thực tế, việc phê duyệt cho phép này rất khó khăn, nhiều trường hợp khó như cấp phép một dự án mới. Sau khi Hiệp định Thương mại Việt- Mỹ có hiệu lực thì những quy định trên đã được cải thiện theo hướng mở cửa hơn. Một số ngành trước kia chưa cho phép nhà ĐTNN đầu tư, nay được mở cửa sớm hơn (sau 3 năm kể từ khi Hiệp định Thương mại Việt- Mỹ được ký kết, tức là năm 2004) như ngành tư vấn pháp luật, viễn thông, kiểm toán, tư vấn thiết kế, kiến trúc, giáo dục. Một số ngành mở cửa muộn hơn (2006) như ngân hàng, bảo hiểm.

Trong chính sách cơ cấu ĐTNN của Nhà nước ta, nông nghiệp và phát triển nông thôn là một lĩnh vực được hưởng các khuyến khích ưu tiên lớn nhất, vì đây lĩnh vực kém hấp dẫn nhất. Nhờ chính sách khuyến khích ĐTNN không ngừng được cải thiện trong những năm gần đây, nên số dự án và số vốn ĐTNN cho nông nghiệp và phát triển nông thôn đã tăng lên. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến tháng 9/2006, có 1.095 dự án với tổng vốn đăng ký 5,2 tỷ USD đầu tư vào lĩnh vực nông - lâm - ngư nghiệp. Hiện có 805 dự án còn hiệu lực, với tổng vốn đăng ký là 3,9 tỷ USD, đang có tác dụng nhất định trong sự nghiệp CNH, HĐH nông nghiệp, nông thôn.

2.2 Chính sách hình thức đầu tư

Trong những năm đầu thực hiện chính sách ĐTNN, Nhà nước ta mới chỉ cho phép ba hình thức đầu tư chủ yếu, đó là doanh nghiệp liên doanh, 100% vốn nước ngoài và hợp đồng hợp tác kinh doanh, nhưng hình thức ưu tiên là doanh nghiệp liên doanh. Tuy nhiên, thực tế hoạt động cho thấy, các nhà ĐTNN ưa thích phát triển loại hình doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài hơn cả. Nhằm đáp ứng nhu cầu đó của các nhà ĐTNN, chính sách của Nhà nước đã có sự đổi mới, đi đến chấp nhận rộng rãi hơn hình thức đầu tư 100% vốn nước ngoài, không áp đặt ý muốn chủ quan của các nhà quản lý đầu tư về hình thức đầu tư cho người nước ngoài. Nhờ sự điều chỉnh nhỏ đó, cơ cấu về hình thức đầu tư nước ngoài đã có sự thay đổi rõ rệt (bảng 1).

Bảng 1: Các hình thức đầu tư nước ngoài tính theo vốn đăng ký của doanh nghiệp

(Đơn vị tính: %)

Năm	Liên doanh	100% VNN	BT	BOT
1991- 1995	61,6	29,1	9,1	0,2
2001- 2005	18,3	68,5	7,0	6,2
1988- 2005	46,3	40,2	10,3	3,2

Nguồn: CIEM- UNDP: Báo cáo đánh giá chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài từ góc độ phát triển bền vững, Hà Nội, tháng 4, 2006.

Về hình thức pháp lý, trước đây các doanh nghiệp FDI chỉ được phép thành lập dưới hình thức chủ yếu là công ty trách nhiệm hữu hạn. Việc quy định khoảng không gian chật hẹp như vậy đã gây ra nhiều ca thán của các nhà ĐTNN và hạn chế khả năng huy động vốn của họ vào đầu tư ở nước ta. Nhằm tiếp tục cải thiện chính sách khuyến khích ĐTNN, năm 2003, Nhà nước ban hành Nghị Định 38/CP (ngày 15/4/2003) cho phép doanh nghiệp FDI được chuyển sang hình thức công ty cổ phần. Ngoài ra, Nhà nước còn quy định phía ĐTNN không được phép chuyển nhượng phần vốn đầu tư vào liên doanh nếu không được phía Việt Nam đồng ý. Quy định này, một mặt làm cho đầu tư vào

nước ta không hấp dẫn bằng nước khác, mặt khác, rất khó thực thi, vì nhà ĐTNN thường chuyển nhượng vốn đầu tư trên thị trường tài chính thế giới, ở đó phía Việt Nam khó có khả năng kiểm soát hành vi của họ. Gần đây quy định này đã bị dỡ bỏ.

2.3. Cơ chế quản lý đầu tư nước ngoài

Cơ chế quản lý ĐTNN là một hệ thống bao gồm luật pháp, chính sách khuyến khích đầu tư cùng với các nguyên tắc, phương pháp, thủ tục..., trong đó luật pháp đóng vai trò trung tâm.

a. Luật pháp: Sau khi được ban hành năm 1987, Luật Đầu tư nước ngoài không ngừng được điều chỉnh, bổ sung, đổi mới nhiều lần. Qua các lần điều chỉnh, bổ sung, luật pháp chế định ĐTNN của Nhà nước ta đã thể hiện được các yêu cầu sau đây:

- *Nâng cao tính ổn định và nhất quán hơn so với trước: Trước năm 2000, các nhà ĐTNN thường phàn nàn luật pháp của ta thiếu ổn định, không nhất quán, thay đổi bất thường, không tài nào nắm bắt được. Cùng với tệ quan liêu, những nhiễu của một số công chức, tính không ổn định và không nhất quán của luật pháp đã làm nản lòng không ít các nhà ĐTNN. Để cải thiện tình hình, từ năm 1998, Nhà nước đã cam kết đổi mới pháp luật và CSKKĐT, trước hết là pháp luật đối với ĐTNN, cho phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế. Nhờ sự điều chỉnh luật pháp theo hướng tạo môi trường đầu tư ngày càng thông thoáng hơn, tính ổn định và nhất quán ngày càng được Nhà nước cam kết chắc chắn hơn, nên gần đây các nhà ĐTNN đã ít kêu ca, phàn nàn hơn. Tuy nhiên, về mặt này, luật pháp về ĐTNN của nước ta còn một số vướng mắc, hạn chế, chẳng hạn:*

+ *Còn một số quan điểm chưa rõ ràng, còn có sự lẩn tránh, vướng mắc trong hoạch định chính sách thu hút ĐTNN, nhất là các lĩnh vực kết hợp giữa phát triển kinh tế với an ninh quốc phòng, bảo vệ quyền tự chủ và tự do hoá kinh tế, tự do hoá trong nước và mở cửa với thế giới v.v.. Do một số quan điểm còn chưa rõ ràng nên luật pháp vẫn còn các phần chung chung, ảnh hưởng tới cả chính sách và điều hành cụ thể của các cơ quan nhà nước.*

+ *Việc hướng dẫn, cụ thể hóa Luật bằng các văn bản pháp quy và chính sách cụ thể thường rất chậm.*

+ *Nguyên tắc không hồi tố và tạo thuận lợi cho nhà đầu tư chưa được thực hiện đầy đủ.*

- *Đảm bảo sự bình đẳng, không phân biệt đối xử: Trước năm 2000 còn có sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, trong đó, sự phân biệt đối xử giữa doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước là khá rõ rệt. Sự phân biệt trong đối xử của Nhà nước bao gồm các khía cạnh như: thủ tục thành lập, tổ chức và quản lý doanh nghiệp, quy định lĩnh vực đầu tư, hình*

thúc đầu tư, khuyến khích và đảm bảo đầu tư, các loại phí, giá dịch vụ, lương cho người lao động... Sau năm 2000 đã có sự chuyển biến trong việc xóa bỏ dần sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, đặc biệt là về giá, thuế, quyền xuất nhập khẩu...

- Nâng cao dần tính rõ ràng, minh bạch: Tính công khai, rõ ràng và minh bạch trong luật pháp nói chung và luật pháp chế định đầu tư là một vấn đề lớn đối với nước ta. Tuy nhiên, trên cơ sở pháp luật về đầu tư không ngừng được bổ sung và hoàn thiện, tính công khai, rõ ràng, minh bạch từng bước được nâng lên. Nhà nước đã kịp thời công bố các quy định mới về đầu tư, đã xây dựng Danh mục gọi ĐTNN, đã tổ chức các cuộc gặp mặt giữa doanh nghiệp FDI với các ngành chức năng có liên quan đến ĐTNN, kể cả người đứng đầu Chính phủ. Trong các kỳ họp gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo sát sao để các cơ quan nhà nước nhanh chóng giải quyết các vướng mắc của doanh nghiệp FDI. Ở cấp Chính phủ, đã thành lập Tổ công tác nhằm tiếp nhận và giải quyết kịp thời các vướng mắc cho doanh nghiệp. Chính phủ cũng chỉ đạo các Bộ và địa phương nhanh chóng thành lập các Tổ công tác có chức năng như thế.

b. Chính sách tài chính- tiền tệ.

- Thuế thu nhập doanh nghiệp: trước đây, mức thuế phổ biến là 25%, 20%, 15%, 10%. Ngoài ra còn có thuế chuyển lợi nhuận về nước với mức thuế 3%, 5%, 7%. Năm 2003 đã thống nhất mức thuế thống nhất với doanh nghiệp trong nước là 28%, đồng thời bỏ thuế chuyển lợi nhuận về nước. Như vậy là chính sách thuế đã thống nhất chung trong cả nước đối với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, không phân biệt mức thuế đối với doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên cũng còn có nhà ĐTNN phản nản rằng, mức thuế 28% hiện hành là khá cao, nhất là trong điều kiện các chuẩn mực kế toán của Việt Nam chưa tương hợp với chuẩn mực kế toán quốc tế.

- Về chính sách ưu đãi thuế: Chính phủ đã có chính sách ưu đãi thuế đối với các doanh nghiệp FDI sản xuất hàng xuất khẩu nhằm phục vụ chiến lược hướng ra xuất khẩu. Ngoài ra, còn ưu đãi doanh nghiệp FDI sử dụng nguyên liệu trong nước, ứng dụng công nghệ tiên tiến, sử dụng nhiều lao động (trên 500 lao động) cũng như các doanh nghiệp đầu tư vào các địa bàn kém phát triển, còn gặp nhiều khó khăn. Ngoài chính sách chung của Chính phủ, các địa phương còn ưu đãi doanh nghiệp FDI về tiền thuê đất, về thuế thu nhập doanh nghiệp, chi phí hạ tầng do địa phương cung cấp, cung cấp thông tin, đào tạo nhân lực... Chính sách ưu đãi theo ngành nghề và theo địa bàn có được đặt ra nhưng việc thực hiện còn gặp khó khăn do doanh nghiệp có vốn ĐTNN chưa coi các ưu đãi đó là hấp dẫn.

- Chính sách tiền tệ: Trong điều kiện tiền Việt Nam đồng chưa được chuyển đổi tự do, Nhà nước đã áp dụng chính sách đảm bảo ngoại tệ tùy theo khả năng

sẵn có ngoại tệ cho một số dự án đặc biệt quan trọng được Thủ tướng Chính phủ quy định. Doanh nghiệp ĐTNN chủ yếu vay của Ngân hàng đầu tư nước ngoài, tỷ lệ vốn tự có và vốn vay theo qui định là 2/1. Tuy nhiên trên thực tế tỷ lệ này thường là 1/2.

c. Chính sách xuất nhập khẩu

Trước đây doanh nghiệp ĐTNN phải được cơ quan quản lý duyệt kế hoạch xuất khẩu và nhập khẩu, nhưng hiện nay chính sách xuất, nhập khẩu áp dụng cho doanh nghiệp ĐTNN và chính sách xuất, nhập khẩu áp dụng cho doanh nghiệp trong nước đang tiến gần nhau. Hiện nay diện miễn thuế cũng thu hẹp dần: trước đây là toàn bộ hàng nhập khẩu liên quan đến đầu tư đều được miễn thuế, nay chỉ miễn thuế nhập khẩu cho tư liệu sản xuất là thiết bị máy móc, nguyên liệu và phụ kiện thiết bị máy móc. Nhà nước đã ban hành danh mục hàng hóa trong nước chưa sản xuất được để thực hiện việc miễn giảm thuế nhập khẩu. Biện pháp này đã tạo thuận lợi cho doanh nghiệp FDI. Tuy nhiên, trong thực tế, thông tin về danh mục này chưa được cập nhật được hàng năm và chưa sát thực tế nên việc tiếp cận của doanh nghiệp FDI vẫn gặp khó khăn.

d. Chính sách đất đai và tiền thuê đất

Theo Luật đất đai của Việt Nam, nhà ĐTNN không có quyền sở hữu đối với đất đai mà chỉ có quyền thuê đất đai với thời hạn tối đa là 70 năm, đa số có thời hạn 20-30 năm. Nhà ĐTNN có quyền đối với đất đai tùy theo hình thức trả tiền thuê đất: Nếu trả một lần cho toàn bộ thời gian hoạt động thì có quyền sử dụng đất như nhà đầu tư trong nước, có quyền thế chấp quyền sử dụng đất và tài sản trên đất, nhưng không được quyền cho thuê lại đất, trừ đất thuê trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao.

Trên thực tế, hiện nay nhà ĐTNN phải trả tiền thuê đất đắt hơn nhà đầu tư trong nước 20%. Mặc dầu có quy định ngân hàng trong nước, và gần đây là ngân hàng nước ngoài hoạt động tại Việt Nam, được nhận thế chấp quyền sử dụng đất, nhưng trên thực tế, nhà ĐTNN khó thế chấp quyền thuê đất để vay vốn do thiếu các văn bản hướng dẫn và các giấy tờ hợp pháp khác. Việc xác định giá trị quyền sử dụng đất khi hết hạn, thanh lý hoặc giải thể doanh nghiệp trước thời hạn vẫn còn nhiều khó khăn chưa giải quyết được.

e. Chính sách lao động và tiền lương

Bộ Luật Lao động năm 2002 giới hạn thời gian tuyển dụng lao động nước ngoài và hạn chế số người nước ngoài làm việc cho một công ty không được vượt quá 3% số lượng lao động hoặc trên 50 người. Các cơ quan quản lý nhà nước còn kiểm soát và can thiệp vào việc xác định tiền lương của người lao động. Chẳng hạn, Cơ quan thuế còn phê duyệt và quyết toán quỹ lương hàng năm, hoặc Nhà nước còn quy định tiền lương tối thiểu trong doanh nghiệp FDI cao hơn doanh nghiệp trong nước và bắt buộc doanh nghiệp FDI điều chỉnh tiền

lương khi giá tăng hơn 10%. Nhìn chung, Bộ Luật Lao động năm 2002 vẫn thiên lệch về người lao động hơn người sử dụng lao động. Thời gian gần đây, chính sách lao động và tiền lương của Nhà nước đối với doanh nghiệp FDI đã được đổi mới. Doanh nghiệp FDI đã được quyền tự tuyển lao động, không phải qua các trung tâm giới thiệu việc làm của Nhà nước. Tuy nhiên, chính sách của Nhà nước chưa giải quyết được thực tế bất hợp lý là người lao động làm việc trong doanh nghiệp FDI rất căng thẳng, nhưng họ được nhận mức tiền lương chưa tương xứng. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn tới hàng loạt vụ đình công tự phát của người lao động trong doanh nghiệp FDI thời gian qua.

g. Cải cách hành chính và khuyến khích ĐTNN

Có thể coi những quy định quản lý hành chính trong Luật ĐTNN năm 1986 là bước khởi động đầu tiên của quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp FDI. Đặc điểm điển hình của quản lý hành chính nhà nước đối với ĐTNN trong Luật ĐTNN năm 1987 là chế độ cấp phép đầu tư chặt chẽ. Cùng với tình hình luật chưa đầy đủ trong những năm cuối thập kỷ 80, quản lý hành chính nhà nước quá chặt chẽ đã hạn chế phần nào các dự án đầu tư vào Việt Nam.

Các sửa đổi vào những năm 1990 và 1992 đã làm cho quản lý hành chính trong Luật ĐTNN được đổi mới theo hướng đơn giản và thông thoáng hơn. Tuy nhiên, sự hoàn thiện Luật ĐTNN giai đoạn 1990-1992 chưa quan tâm đúng mức đến trách nhiệm hỗ trợ của Nhà nước đối với các dự án ĐTNN. Thời kỳ này, quản lý hành chính nhà nước chủ yếu liên quan đến mở rộng quyền đầu tư của nhà ĐTNN, giảm bớt sự can thiệp và kiểm soát của Nhà nước.

Bước cải thiện thủ tục hành chính căn bản liên quan đến ĐTNN chứa đựng trong NĐ 191/CP ngày 28 tháng 12 năm 1994 về Ban hành quy chế hình thành, thẩm định và thực hiện dự án ĐTNN. Trong NĐ này, lần đầu tiên các thủ tục hành chính được hệ thống hoá một cách chặt chẽ, phản ánh đúng trình tự khách quan về mặt thời gian của các dự án đầu tư, đồng thời cũng chia các dự án theo nhóm để đơn giản hoá thủ tục cấp phép. Tuy nhiên, các quy định cấp phép đầu tư trong NĐ này, vì vẫn thiên về mục tiêu kiểm soát ĐTNN, nên vẫn còn rất phức tạp, qua nhiều cửa xem xét phê duyệt, với không ít phiền hà. Thủ tục hành chính phức tạp, gây chi phí lớn, thậm chí cản trở ở một mức độ nhất định quá trình ĐTNN vào nước ta trong giai đoạn 1987-1996 đã gây nhiều thất bại của các chủ đầu tư và dư luận trong nước. Thực tế đó buộc Nhà nước ta phải tiếp tục đổi mới quản lý hành chính đối với ĐTNN.

Tháng 11/1996, Quốc hội đã thông qua Luật ĐTNN mới, được coi là văn bản pháp lý đầy đủ và thông thoáng cho ĐTNN. Các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật ĐTNN năm 1996 cũng được ban hành nhanh chóng theo hướng đưa ra những thủ tục quản lý hành chính nhà nước thông thoáng và đơn giản hơn nữa. Cụ thể là, Luật ĐTNN mới đã khắc phục được một số khâu không cần thiết về thủ tục cấp phép trong các văn bản đã có trước kia; đã phân quyền cấp

giấy phép cho UBND cấp tỉnh và Ban quản lý KCN; đã quy định rõ ràng thủ tục hành chính liên quan đến dự án từ khi bắt đầu đến khi chấm dứt...

Cải cách mạnh mẽ nhất trong thủ tục hành chính liên quan đến ĐTNN là việc Nhà nước ban hành NĐ10/CP ngày 23 tháng 1 năm 1998. Trong NĐ này, khâu quy định danh mục các loại dự án, kể cả danh mục cấm đầu tư và danh mục đầu tư có điều kiện đã rõ ràng và minh bạch hơn. NĐ 10/CP còn xoá bỏ thủ tục xin các loại giấy phép kinh doanh hoặc các loại giấy phép hành nghề khác sau khi có giấy phép đầu tư. Ngoài ra, NĐ cũng đưa ra các cải cách theo hướng đăng ký dự án đơn giản thay cho quy trình thẩm định phức tạp trước kia, hồ sơ dự án được yêu cầu trình bày các nội dung đơn giản hơn, quy định rõ quan hệ của các cơ quan nhà nước với nhau và với chủ đầu tư trong quản lý dự án ĐTNN...

Lần sửa đổi vào năm 2000 đã làm cho Luật ĐTNN của Việt Nam phù hợp với thông lệ quốc tế và có tính cạnh tranh hơn. Cụ thể là, Nhà nước khuyến khích các tỉnh áp dụng cơ chế “một cửa” khi làm thủ tục cấp phép ĐTNN; Bộ Kế hoạch và Đầu tư phân cấp cho ban quản lý khu công nghiệp thẩm quyền rộng hơn trong lĩnh vực thủ tục cấp phép đầu tư...

Nhìn chung, sau nhiều lần sửa đổi, các quy định quản lý hành chính nhà nước đối với ĐTNN trong các văn bản pháp luật của nước ta đã được cải thiện theo hướng đơn giản, công khai, minh bạch và có tính cạnh tranh hơn. Tuy nhiên, cho đến nay, hệ thống các quy định này vẫn còn một số hạn chế như:

- Thủ tục hành chính còn phức tạp và kết cấu chưa hợp lý. Cụ thể là việc quản lý hành chính nhà nước đối với ĐTNN còn đòi hỏi quá nhiều loại giấy tờ, với quá nhiều trình tự phê chuẩn trung gian không cần thiết buộc nhà ĐTNN phải đi lại nhiều lần, chi phí chuẩn bị đầu tư lớn. Ngoài ra, sau khi có giấy phép đầu tư, nhà đầu tư vẫn còn phải tham gia vào nhiều thủ tục hành chính không cần thiết. Cơ cấu thủ tục hành chính vẫn nặng về thẩm định đầu vào, nhẹ quản lý sau khi cấp phép.

- Một số thủ tục hành chính còn mâu thuẫn, chồng chéo, nhất là trong các văn bản hướng dẫn của các Bộ nhằm cụ thể hoá pháp luật. Tình trạng này rất khó phát hiện và khó khắc phục do các Bộ hiểu các quy định của pháp luật theo hướng chuyên ngành, nên về hình thức thì không chồng chéo, nhưng khi thực hiện thì các nội dung thẩm định lại chồng chéo nhau.

- Thủ tục hành chính quy định trong các văn bản pháp quy chưa đồng bộ và chưa ổn định. Cụ thể là thiếu các thủ tục hướng dẫn và thực hiện quyền của chủ đầu tư, nhất là khâu trước và sau cấp phép. Những thủ tục hành chính trong hình thành dự án đầu tư còn thiếu cơ sở quan trọng hướng dẫn chọn cơ hội đầu tư, nhất là trong kế hoạch quy hoạch của ngành và địa phương. Một số quy phạm pháp luật chỉ có tính định hướng, thiếu cụ thể, tạo cơ hội để công chức

giải quyết vấn đề theo kiểu tùy nghi, dẫn đến tình trạng những nhiễu và gây phiền hà cho nhà ĐTNN ở một số công chức thoái hoá.

- Thủ tục hành chính liên quan đến ĐTNN chưa làm rõ trách nhiệm cá nhân công chức gây chậm trễ quá trình cấp phép đầu tư. Mặt khác, sự không thống nhất, không đồng bộ của hệ thống văn bản pháp lý còn tạo cơ hội cho tham nhũng.

3. Đánh giá chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài ở nước ta

3.1. Tác động tích cực của chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài ở nước ta

Nhờ chính sách khuyến khích ĐTNN của Nhà nước ta đã có nhiều đổi mới trong gần 20 năm qua, nên nước ta không những thu hút được lượng FDI ngày càng tăng cả về số dự án và số vốn ĐTNN đã được đăng ký, mà chất lượng FDI cũng như đóng góp của doanh nghiệp FDI cho nền kinh tế cũng ngày càng biến chuyển theo hướng tích cực.

a. Số lượng vốn ĐTNN

Từ năm 1990 đến nay, đầu tư nước ngoài đăng ký vào nước ta thường là năm sau cao hơn năm trước, (trừ thời kỳ bị giảm sút mạnh do khủng hoảng tài chính-tiền tệ châu Á 1997- 1998). Đặc biệt có những dự án FDI với số vốn lên đến tỷ USD. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì tính từ khi Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987 có hiệu lực đến ngày 20/6/2005, Nhà nước ta đã cấp giấy phép đầu tư cho 6.234 dự án FDI với tổng số vốn đăng ký là 57,63 tỷ USD. Tính đến hết ngày 22.3.2007, cả nước có 7.087 dự án đầu tư nước ngoài còn hiệu lực, với tổng vốn đăng ký hơn 63,55 tỷ USD, trong đó đã thực hiện được trên 30,69 tỷ USD (45,1%).

b. Cơ cấu vốn đầu tư nước ngoài

- Phân bổ các dự án FDI theo ngành như sau:

+ Nhìn chung công nghiệp chiếm ưu thế trong thu hút ĐTNN do Nhà nước ta ưu tiên gọi vốn ĐTNN nhằm đẩy nhanh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Tính đến nay, công nghiệp chiếm 67% tổng số dự án và 62,2% số vốn đăng ký, gần 70% vốn thực hiện, trong đó công nghiệp nặng và nhẹ chiếm 4.071 dự án, 30,39 tỷ USD tổng vốn đăng ký và gần 21,1 tỷ USD vốn thực hiện. Ngành dầu khí có 32 dự án với tổng vốn đăng ký đạt hơn 2 tỷ USD, nhưng vốn đưa vào thực hiện là 5,829 tỷ.

+ Ngành dịch vụ thu hút vốn ĐTNN khiêm tốn hơn chủ yếu do chính sách mở cửa của Nhà nước ta trong lĩnh vực này còn hạn chế. Tính đến cuối năm 2006, các ngành dịch vụ chiếm 20,9% dự án và 31,4% vốn ĐTNN đăng ký, 24,5% vốn thực hiện, trong đó, các dự án khách sạn du lịch thu hút 2,425 tỷ USD thực hiện trong 3,942 tỷ USD vốn đăng ký. Các dự án xây dựng văn phòng cho thuê: 1,9 tỷ trong 4,453 tỷ vốn đăng ký. Giao thông vận tải, viễn thông: 741

triệu USD trong 3,559 tỷ USD vốn đăng ký. Dự án xây dựng đô thị: đăng ký: 3,178 tỷ USD, thực hiện 283 triệu USD.

+ Lĩnh vực nông lâm thủy sản thu hút ĐTNN ít nhất do mức hấp dẫn thấp, mặc dù chính sách ưu tiên của Nhà nước ta trong lĩnh vực này cao nhất. Đến cuối năm 2006, nông, lâm, thủy sản chỉ thu hút được 4 tỷ USD vốn đăng ký, 2,07 tỷ USD vốn thực hiện chiếm 12% tổng dự án, 6,3% tổng vốn đăng ký và 6,7% tổng vốn thực hiện của cả nước.

+ Cả 64 tỉnh thành đều thu hút được FDI, trong đó 30 địa phương thu hút trên 100 triệu USD vốn đăng ký, 5 địa phương đạt 1 tỷ trở lên là Hải Phòng, Bà Rịa-Vũng Tàu, Bình Dương, Đồng Nai, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

c. Đối tác đầu tư

Đến nay, có 77 quốc gia và vùng lãnh thổ và hơn 100 tập đoàn xuyên quốc gia đầu tư vào nước ta, trong đó có 28 đối tác có số vốn đăng ký trên 100 triệu USD, 15 đối tác có 1 tỷ vốn đăng ký trở lên, 23 đối tác có trên 100 triệu vốn thực hiện và 9 đối tác có vốn thực hiện trên 1 tỷ trở lên.

d. Đóng góp của ĐTNN cho nền kinh tế

Trước năm 1998, ĐTNN đóng góp gần 30% tổng đầu tư xã hội ở nước ta. Sau đợt suy giảm những năm 1998-2000, gần đây ĐTNN bắt đầu tăng lên. Tính trung bình trong 5 năm (2000-2005), vốn ĐTNN đóng góp 17% tổng đầu tư xã hội. Tỷ trọng thấp hơn này một phần do khối lượng ĐTNN những năm 2001-2005 chưa khôi phục đỉnh cao năm 1996. Mặt khác, tỷ trọng thấp còn do tốc độ tăng của đầu tư tư nhân trong nước tăng đột biến do tác động của Luật Doanh nghiệp 1999.

Nhìn chung, ĐTNN tăng nhanh nhưng không thay thế đầu tư trong nước. Ngược lại, ĐTNN có tác động kích thích tăng đầu tư trong nước cả về số lượng và chất lượng.

Trung bình hàng năm trong giai đoạn 2001-2005, ĐTNN đóng góp hơn 15% GDP, 43% giá trị sản xuất công nghiệp, thu hút hơn 800 ngàn lao động trực tiếp, gián tiếp tạo việc làm cho hàng triệu lao động khác. Đến nay, ĐTNN đã trở thành bộ phận kinh tế quan trọng của đất nước, là khu vực có công nghệ hiện đại nhất, có tỷ trọng xuất khẩu sản phẩm cao nhất, có thị trường nước ngoài rộng lớn nhất và trả lương cho công nhân cao hơn doanh nghiệp trong nước.

Trong nhiều năm từ khi đổi mới đến nay, ĐTNN luôn giữ vai trò đầu tàu trong tăng trưởng kinh tế. Tốc độ tăng trưởng giá trị sản xuất của khu vực có vốn ĐTNN luôn cao hơn tốc độ tăng trưởng của khu vực nhà nước và tư nhân trong nước. Mặc dù vốn ĐTNN phụ thuộc vào trạng thái nền kinh tế của nước đầu tư, nhưng tổng vốn ĐTNN vào nước ta những năm gần đây không có biến động lớn, trong đó vốn thực hiện biến động ít hơn vốn đăng ký chứng tỏ khuynh hướng muốn đầu tư thực chất của các nhà ĐTNN.

Doanh nghiệp FDI đóng góp lớn cho thu ngân sách nhà nước. Trong 5 năm 2001-2005, khu vực ĐTNN nộp 3,67 tỷ USD vào ngân sách nhà nước (không kể dầu khí), với mức tăng trung bình 24%/ năm, riêng năm 2005, phần đóng góp này chiếm 12% tổng thu ngân sách nhà nước.

e. Đầu tư nước ngoài kích thích doanh nghiệp trong nước hoạt động hiệu quả hơn

Tác động lan toả dễ nhận thấy là các doanh nghiệp trong nước buộc phải cạnh tranh với doanh nghiệp có vốn ĐTNN trong nhiều ngành nghề nên buộc phải chú trọng hơn trong lĩnh vực quản trị doanh nghiệp, đào tạo và giữ người lao động giỏi, đổi mới công nghệ, giành và giữ thị trường... Nhiều doanh nghiệp trong nước có cơ hội liên doanh liên kết với doanh nghiệp có vốn ĐTNN nên trưởng thành hơn về kinh nghiệm kinh doanh, cũng như có điều kiện làm quen với công nghệ mới. Một số doanh nghiệp khác thông qua hợp tác với doanh nghiệp có vốn ĐTNN đã tạo được thương hiệu và chỗ đứng của mình trên thị trường. Có thể nói, nếu không có sự hiện diện của doanh nghiệp có vốn ĐTNN thì doanh nghiệp trong nước không thể trưởng thành nhanh như vậy.

f. Đầu tư nước ngoài là công cụ để nước ta nhanh chóng hội nhập vào nền kinh tế thế giới.

Các doanh nghiệp có vốn ĐTNN đóng góp lớn cho xuất khẩu. Xuất khẩu của doanh nghiệp có vốn ĐTNN trung bình chiếm 54% tổng giá trị xuất khẩu cả nước giai đoạn 2001-2005, đạt 34, 2 tỷ USD ; tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của doanh nghiệp có vốn ĐTNN luôn cao tốc độ tăng kim ngạch xuất khẩu chung, đặc biệt trong các ngành dầu khí, điện tử, da giày. Doanh nghiệp FDI cũng góp phần quảng bá sản phẩm sản xuất tại Việt Nam cho người tiêu dùng khắp thế giới. Nhờ xung lực kích thích của các doanh nghiệp có vốn ĐTNN, nước ta vươn lên trở thành nhà xuất khẩu có tiếng về nhiều sản phẩm sản xuất trong nước, nhất là về sản phẩm dệt may, giày da, sản phẩm công nghiệp điện tử...

3.2. Hạn chế của chính sách khuyến khích đầu tư nước ngoài ở nước ta

Thứ nhất, chính sách khuyến khích ĐTNN theo vùng lãnh thổ chưa phát huy được tác dụng thích đáng. Mặc dù chính sách ưu đãi đầu tư của nước ta có đặt mức ưu đãi thuế và giá thuê đất khá cao cho các vùng khó khăn và đặc biệt khó khăn, nhưng các nhà ĐTNN mới chỉ quan tâm tới những địa bàn thuận lợi, còn vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn thì mức vốn đầu tư không đáng kể.

Thứ hai, chính sách cơ cấu ĐTNN theo ngành cũng chưa được như mong muốn. Ngành nông, lâm, ngư nghiệp không những thu hút ít ĐTNN mà kết quả tác động của số dự án đầu tư hiện có cũng chưa đạt mục tiêu Nhà nước đặt ra.

Thứ ba, chính sách thu hút vốn ĐTNN chưa chú ý đúng mức đến yêu cầu bảo vệ môi trường sinh thái.

Thứ tư, chính sách thu hút FDI chưa đạt được tác động lan toả đến các DN trong nước về mặt chuyển giao công nghệ, không tạo ra được các ngành công

ngành có khả năng cải tạo cơ cấu kinh tế, kết nối đầu tư trong nước và nước ngoài còn lỏng lẻo. Các chính sách khuyến khích tài chính cho chuyển giao công nghệ đều mang lại hiệu quả thấp.

Thứ năm, chính sách khuyến khích ĐTNN còn một số bất cập như chưa khuyến khích thích đáng các đối tác đầu tư lớn, chưa định hướng tốt các dự án đầu tư vào lĩnh vực công nghiệp phụ trợ, còn sử dụng công cụ bảo hộ qua thuế nhập khẩu cao, dẫn đến kết quả các doanh nghiệp FDI hoạt động ở nước ta kém sức cạnh tranh hơn các doanh nghiệp FDI hoạt động ở nước khác.

Thứ sáu, quản lý nhà nước đối với DN và dự án FDI chưa thoát khỏi căn bệnh quan liêu, tham nhũng, lãng phí, với nhiều thủ tục hành chính công kênh, độ ổn định, nhất quán và minh bạch chưa cao.

Thứ bảy, chế độ phân cấp, ủy quyền trong cấp phép đầu tư của nước ta chưa hợp lý.

3.3. Nguyên nhân của những hạn chế trong chính sách thu hút ĐTNN của Nhà nước ta

Trước hết, là do nhận thức về vai trò của ĐTNN và về chính sách thu hút ĐTNN của Nhà nước ta trong một số thời kỳ còn chưa đúng đắn và chưa thay đổi linh hoạt, nhất là thời kỳ sau cuộc khủng hoảng tài chính- tiền tệ khu vực năm 1997-1998. Chính vì sự thiếu linh hoạt đó đã làm giảm khả năng hấp dẫn của chính sách thu hút ĐTNN của nước ta giai đoạn 1998-2002. Hơn nữa, do nhận thức chưa đúng và chậm thay đổi tư duy của một số địa phương về ĐTNN nên việc thực thi chính sách thu hút ĐTNN của một số địa phương khi thì quá tả, khi thì quá hữu. Nhiều địa phương cho đến nay vẫn chưa thu hút được đáng kể ĐTNN do cán bộ quản lý và các cơ quan nhà nước còn thụ động đợi nhà đầu tư, hoặc còn những nhiều, chưa thật sự quan tâm tạo điều kiện thuận lợi cho nhà ĐTNN khai thác lợi thế của địa phương.

Thứ hai là sự chậm chạp trong đổi mới cung cách quản lý của các cơ quan nhà nước trong quản lý ĐTNN. Ngoài hiện tượng một số công chức thoái hoá, biến chất lợi dụng quản lý ĐTNN để vụ lợi, rất nhiều cơ quan nhà nước còn thụ động ngồi chờ chính sách của cấp trên hoặc quá quan liêu, cứng nhắc khi giải quyết các vấn đề khúc mắc của nhà ĐTNN. Báo chí đã nêu không ít trường hợp nhà ĐTNN gặp vấn đề giải thích khác nhau cùng một chính sách của các cơ quan nhà nước khác nhau hoặc thủ tục cấp giấy chứng nhận kéo dài dây dưa mà không biết tháo gỡ ở đâu. Chỉ một ít trường hợp như vậy có thể làm hỏng hình ảnh môi trường đầu tư nước ta trước con mắt nhiều nhà ĐTNN.

Thứ ba là tình trạng luật pháp nước ta, nhìn chung, chưa hoàn thiện, nhiều lĩnh vực quá lạc hậu so với thế giới. Chính vì thế luật liên quan đến ĐTNN không thể đơn phương tự mình đổi mới nhanh chóng theo hướng đủ sức hấp dẫn các nhà đầu tư của các nước đã có luật về kinh tế thị trường hoàn chỉnh.

Thứ tư là sự yếu kém về nội lực của đất nước. Rất nhiều nhà ĐTNN cho rằng về cơ sở hạ tầng, nhất là cảng biển, sân bay, điện, nước, thông tin liên lạc của nước ta còn thua kém nhiều nước trong khu vực, do đó điều kiện ban đầu cho nhà đầu tư nước ngoài là không thuận lợi, nhất là các nhà kinh doanh xuất khẩu. Sự kém thích ứng của đào tạo nghề càng làm tăng thêm mức độ kém hấp dẫn của môi trường đầu tư ở nước ta...

Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, VII, IX, X*. Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Trần Quang Lâm và An Như Hải: *Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.
3. Lê Xuân Bá: *Tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài tới tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 2006.