

TÁC ĐỘNG CỦA ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI ĐỐI VỚI KINH TẾ VIỆT NAM TRONG NHỮNG NĂM QUA

Trần Minh Tuấn*

Luồng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), vào và ra khỏi nền kinh tế thể hiện sự ổn định về nhiều mặt của một nước như chính trị, an ninh, kinh tế, xã hội, là động lực phát triển quan hệ quốc tế ở nhiều lĩnh vực khác nhau... Trong hơn 20 năm qua, FDI đã góp phần không nhỏ vào tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở Việt Nam, tuy nhiên FDI cũng đem đến không ít những hệ lụy.

Bài viết đi sâu phân tích những tác động (cả tích cực lẫn tiêu cực) của dòng vốn FDI vào Việt Nam đối với sự phát triển kinh tế của đất nước trong những năm qua, từ đó, đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động thu hút, quản lý FDI ở Việt Nam thời gian tới.

1. Tóm lược cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Cho đến nay, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về vai trò của đầu tư nước ngoài nói chung, FDI nói riêng đã có nhiều thay đổi. Những thay đổi này xuất phát từ thực tiễn của nền kinh tế trong nước và thế giới. Cụ thể: nếu như trước năm 2000, các doanh nghiệp FDI chưa được coi như một chủ thể độc lập trong nền kinh tế thì từ Đại hội Đảng lần thứ IX (năm 2001) trở lại đây, khu vực FDI đã được khẳng định là một trong 6 thành phần cùng tồn tại trong nền kinh tế.

Thay đổi trong nhận thức và quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là cơ sở quan trọng để Chính phủ sửa đổi và hoàn thiện các văn bản pháp luật và cơ

chế chính sách thu hút vốn FDI và đối với hoạt động của các doanh nghiệp FDI trong những năm gần đây. Có thể thấy, kể từ khi ban hành (năm 1987) đến nay, Luật Đầu tư nước ngoài đã được sửa đổi, bổ sung 4 lần với các mức độ khác nhau vào các năm 1990, 1992, 1996, 2000. Năm 2005, Quốc hội đã ban hành Luật Đầu tư (có hiệu lực từ ngày 01/7/2006) thay thế Luật Đầu tư nước ngoài và Luật Khuyến khích đầu tư trong nước.

Xu hướng chung của thay đổi chính sách Việt Nam là ngày càng nới rộng quyền, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư nước ngoài và thu hẹp sự khác biệt về chính sách đầu tư giữa đầu tư nước ngoài và đầu tư trong nước. Những thay đổi này thể hiện nỗ lực của Chính phủ trong cải thiện, tạo môi trường đầu tư chung theo hướng hội nhập của Việt Nam và đã mang lại những tác động tích cực.

2. Tình hình thu hút FDI ở Việt Nam từ 1988 đến nay

Trong hơn 20 năm kể từ khi Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam có hiệu lực (1988), dòng vốn FDI vào nước ta đã trải qua các thời kỳ thăng trầm, và có thể chia thành các giai đoạn sau:

Giai đoạn 1988 - 1996: trong giai đoạn này, vốn FDI đổ vào Việt Nam liên tục tăng nhanh cả về số dự án, số vốn đăng ký mới và đạt mức đỉnh điểm gần 8,9 tỷ USD vào năm 1996. Có được kết quả này

* Trần Minh Tuấn, Tiến sĩ, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

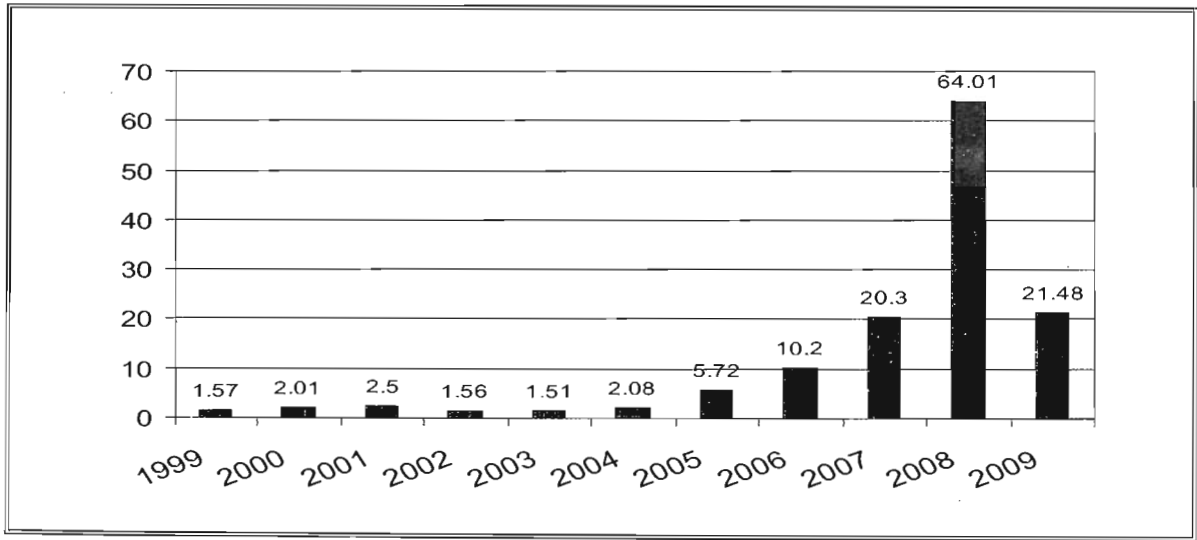
một phần là do kỳ vọng của giới đầu tư nước ngoài đối với một nền kinh tế mới mở cửa, có quy mô dân số khá lớn với trên 70 triệu người và thị trường tiêu thụ đầy tiềm năng. Đặc điểm của giai đoạn này là tỷ lệ vốn giải ngân thấp, một phần do đây là giai đoạn đầu, một phần do tốc độ tăng vốn đăng ký cao hơn so với tốc độ tăng vốn giải ngân.

Giai đoạn 1997 - 1999: được đặc trưng bởi xu hướng giảm mạnh của dòng vốn FDI đổ vào Việt Nam, chủ yếu do tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á và do môi trường đầu tư ở Việt Nam trở nên kém hấp dẫn hơn so với các nước trong khu vực, nhất là so với Trung Quốc. Một nguyên nhân nữa có thể

là do Luật Đầu tư nước ngoài (sửa đổi năm 1996) đã cắt bớt một số ưu đãi dành cho các nhà đầu tư nước ngoài. Vốn FDI đăng ký mới giảm trung bình tới 24%/năm, trong khi vốn giải ngân giảm với tốc độ chậm hơn, trung bình khoảng 14%/năm, góp phần thay đổi tương quan giữa vốn giải ngân và vốn đăng ký. Từ sau năm 1999, vốn giải ngân luôn vượt vốn đăng ký mới.

Giai đoạn 2000 - 2003: vốn giải ngân có xu hướng tăng, nhưng với tốc độ chậm, trong khi vốn và số dự án đăng ký mới biến động thất thường. Năm 2003 được ghi nhận là năm có số vốn đăng ký thấp nhất, nhưng có số dự án cao nhất hay quy mô vốn/dự án là thấp nhất (Hình 1).

Hình 1. Vốn FDI đăng ký giai đoạn 1999-2009, tỷ USD



Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Giai đoạn 2004 - 2008: là thời kỳ phục hồi của dòng FDI vào Việt Nam cùng với những nỗ lực tăng cường cải thiện môi trường đầu tư của các cấp chính quyền ở Việt Nam. Riêng năm 2008, FDI vào Việt Nam đạt mức kỷ lục, 64,011 tỷ USD, mức giải ngân đạt 11,5 tỷ USD, tăng 43,2% so với năm 2007 và bình quân số vốn đăng ký đạt 51,4 triệu USD/dự án, cao hơn rất nhiều so với giai đoạn trước. Tính đến

cuối năm 2008, cả nước có hơn 10.981 dự án FDI được cấp phép với tổng vốn đăng ký khoảng 163 tỷ USD (kể cả vốn tăng thêm), vốn thực hiện đạt gần 57 tỷ USD¹.

Từ năm 2009 - nay: do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, dòng vốn FDI trên thế giới có xu hướng chững lại và giảm sút, tình hình cũng diễn ra tương tự ở Việt Nam. Tuy nhiên,

FDI vào Việt Nam năm 2009 vẫn đạt 21,482 tỷ USD, giải ngân đạt khoảng 10 tỷ USD - đây là một điểm sáng trong "bức tranh xám" của tình hình FDI toàn thế giới. Bên cạnh đó, diễn ra sự dịch chuyển mạnh mẽ của FDI xét về lĩnh vực tiếp nhận: nếu như năm 2008 các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài tập trung chủ yếu vào ngành công nghiệp (912 dự án cấp mới với tổng mức đầu tư 35,6 tỷ USD, chiếm 58,6% số dự án và 53,4% tổng số vốn cấp mới), thì trong năm 2009 dòng vốn tập trung vào các ngành dịch vụ, đặc biệt là kinh doanh bất động sản và lĩnh vực dịch vụ lưu trú và ăn uống. Năm 2009, số dự án mới được cấp phép trong ngành dịch vụ là 498 dự án với 13,2 tỷ USD (59,3% số dự án và 81,2% tổng FDI mới), số dự án trong ngành công nghiệp giảm mạnh chỉ đạt 325 dự án với 3 tỷ USD².

3. Những tác động của FDI tới sự phát triển kinh tế của Việt Nam

a. Tác động tích cực

Không thể phủ nhận những đóng góp quan trọng của vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đối với sự phát triển kinh tế của Việt Nam hơn 20 năm qua. Cụ thể là:

Trước hết, FDI đóng góp quan trọng cho tăng trưởng, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

Hơn 20 năm vừa qua, tỷ trọng đóng góp của khu vực FDI cho GDP không ngừng tăng: từ 6,4% năm 1994 tăng lên 15,99% năm 2005, năm 2009 là 18,33%. Bên cạnh đó, khu vực có vốn FDI luôn dẫn đầu về tốc độ tăng giá trị gia tăng so với các khu vực kinh tế khác và là khu vực phát triển năng động nhất. Tốc độ tăng giá trị gia tăng của khu vực này luôn cao hơn mức trung bình của cả nền kinh tế.

Bảng 1. Tỷ lệ đóng góp của khu vực FDI trong GDP giai đoạn 2005-2009

Năm	Tỷ lệ (%)
2005	15,99
2006	16,98
2007	17,96
2008	18,43
2009	18,33

Nguồn: Tổng cục Thống kê - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Khó có thể chỉ ra một cách rạch ròi tác động của FDI đến sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế Việt Nam thời gian qua, vì quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế chịu tác động của nhiều yếu tố khác như vốn đầu tư trong nước, chính sách kinh tế vĩ mô, khoa học công nghệ, v.v... Tuy nhiên, cùng với sự gia tăng của nguồn vốn FDI thì cơ cấu của kinh tế Việt Nam cũng đã chuyển dịch tích cực theo hướng mở cửa,

hội nhập vào kinh tế toàn cầu, thể hiện ở tỷ lệ kim ngạch xuất khẩu/GDP (XK/GDP) ngày càng tăng, nghĩa là độ mở thương mại của nền kinh tế ngày càng lớn, từ 34,7% năm 1992 lên 47% năm 2001, và đến năm 2005 là trên 50%, năm 2007 là trên 70%³.

Thứ hai, FDI đóng góp đáng kể cho tăng vốn đầu tư xã hội mở rộng nguồn thu cho ngân sách.

Việt Nam tiến hành công cuộc đổi mới với xuất phát điểm rất thấp. Do vậy, xét về nhu cầu vốn, FDI được coi là một nguồn vốn bổ sung quan trọng cho vốn đầu tư trong nước, nhằm đáp ứng nhu cầu về vốn đầu tư cho phát triển. Giai đoạn 1994-1995, tỷ trọng của FDI trong tổng đầu tư xã hội lên tới 30-31%, mức cao nhất từ trước đến nay, sau đó giảm còn 16% tính bình quân cho giai đoạn 2001-2005, và tăng lên 23,6% trong giai đoạn 2006-2008. Tỷ trọng của FDI trong đầu tư toàn xã hội biến động lớn, một phần phản ánh diễn biến thất thường của nguồn vốn này như đã phân tích ở trên, một phần thể hiện những thay đổi về đầu tư của các thành phần kinh tế trong nước.

Cùng với sự phát triển kinh tế quốc dân, đóng góp của khu vực FDI vào ngân sách nhà nước ngày càng tăng, thể hiện qua việc thu nộp ngân sách tăng dần qua các năm và bắt đầu vượt ngưỡng 1 tỷ USD từ năm 2005. Giai đoạn 2001-2005, khu vực FDI nộp ngân sách đạt 3,6 tỷ USD, tăng gấp 2 lần 5 năm trước. Năm 2006 con số trên đạt 1,3 tỷ USD, bằng cả 5 năm 1996-2000, năm 2007 nộp ngân sách 1,57 tỷ USD, năm 2008 là 1,98 tỷ USD và năm 2009 là 2,47 tỷ USD⁴.

Thứ ba, FDI góp phần nâng cao năng lực sản xuất công nghiệp, tăng kim ngạch xuất khẩu

Theo số liệu công bố của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến cuối năm 2008, trên lãnh thổ Việt Nam có 9.803 dự án FDI còn hiệu lực, trong đó có 6.303 dự án công nghiệp và xây dựng, 2.524 dự án dịch vụ, 976 dự án nông nghiệp. Số liệu trên cho thấy, các dự án FDI chủ yếu tập trung vào lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ, còn nông nghiệp là ngành thu hút được ít FDI nhất cả về số dự án, số vốn đăng ký và vốn thực hiện. Xu hướng như vậy của FDI góp phần không nhỏ vào quá trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, cải thiện năng lực của

nhiều ngành kinh tế quan trọng như thăm dò, khai thác dầu khí, bưu chính viễn thông, điện tử, xây dựng hạ tầng v.v.

Năm 2004, khu vực FDI đóng góp tới 35,68% (giá so sánh năm 1994) tổng giá trị sản xuất công nghiệp cả nước, trong khi năm 2005 tỷ lệ này mới chỉ là 25,1%, năm 2008 giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực FDI tăng mạnh, chiếm tới 40,2%. Đến nay, khối doanh nghiệp FDI đã tham gia vào hầu hết các ngành sản xuất công nghiệp và chiếm phần lớn sản lượng của nhiều ngành kinh tế lớn như thép cán, dụng cụ y tế chính xác, sợi các loại, da giày, dệt may... đặc biệt là khai thác dầu thô. Nhìn chung, tốc độ tăng giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực có vốn FDI luôn duy trì ở mức cao, cao hơn tốc độ tăng trưởng chung toàn ngành trong suốt giai đoạn 1995-2008, trừ năm 2001. Năm 2004, giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực này tuy cao, đạt 15,7% nhưng thấp hơn mức chung của toàn ngành, chủ yếu do tốc độ tăng rất cao của khu vực kinh tế ngoài quốc doanh trong nước (22,8%).

Trong hơn 20 năm qua, tốc độ tăng kim ngạch xuất khẩu của khu vực FDI luôn cao hơn so với tốc độ tăng trung bình của cả nước. Năm 1991, kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam đạt 2 tỷ USD, năm 2004 con số này đã là 26,5 tỷ USD, tăng gấp 13,5 lần so với năm 1991, năm 2008 đạt 62,9 tỷ USD, năm 2009 là 56,6 tỷ USD. Khu vực FDI chiếm tỷ trọng ngày càng lớn trong tổng giá trị xuất khẩu, từ 4% năm 1991 lên 54,6% năm 2004, 49,7% năm 2008.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, mặc dù FDI có tỷ trọng xuất khẩu cao, song, giá trị xuất khẩu ròng của khu vực có vốn FDI không cao. Sở dĩ như vậy vì các dự án FDI trong công nghiệp vẫn chủ yếu sử dụng các dây chuyền lắp ráp có qui mô nhỏ và sử dụng nguồn đầu vào từ nhập khẩu là chính.

Thứ tư, FDI đóng góp quan trọng cho mục tiêu tạo việc làm và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực

Tạo việc làm là một trong những đóng góp quan trọng, không thể phủ nhận của khu vực FDI. FDI đã tạo ra một khối lượng việc làm lớn cho lao động Việt Nam. Theo Cục Đầu tư nước ngoài, tính đến ngày 23/6/2008 khu vực FDI đã tạo việc làm cho 1,36 triệu lao động trực tiếp và hàng triệu lao động gián tiếp.

Mặc dù, so với các doanh nghiệp vừa và nhỏ thì số việc làm do khu vực FDI tạo ra còn hạn chế, nhưng chất lượng của lực lượng lao động trong khu vực FDI tốt hơn rõ rệt. Thông qua sự tham gia trực tiếp vào các vị trí công việc trong các doanh nghiệp FDI, nhiều cán bộ, công nhân trong khu vực FDI đã và đang là những "hạt nhân" để phát triển lực lượng lao động trình độ, tay nghề cao của Việt Nam. Đây sẽ là nguồn nhân lực tốt cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Thứ năm, FDI tạo điều kiện và thúc đẩy chuyển giao công nghệ.

Thông qua các dự án đầu tư FDI, nhiều công nghệ mới, hiện đại được đưa vào sử dụng trong các ngành tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, bưu chính viễn thông, sản xuất vi mạch điện tử, sản xuất máy tính, hoá chất, sản xuất ô tô, thiết kế phần mềm... ở Việt Nam. FDI còn tạo sức ép buộc các doanh nghiệp nội địa phải đầu tư đổi mới công nghệ để sản xuất ra những sản phẩm có khả năng cạnh tranh với sản phẩm của các doanh nghiệp có vốn nước ngoài trên thị trường nội địa và xuất khẩu.

Đặc biệt, khi thu hút FDI từ các công ty xuyên quốc gia, chúng ta không chỉ nhận được lợi ích từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài mà các doanh nghiệp trong nước có quan hệ làm ăn với các xí nghiệp đó cũng sẽ tham gia vào quy

trình sản xuất toàn cầu này. Chính vì vậy, nước thu hút đầu tư sẽ có cơ hội tham gia mạng lưới toàn cầu, sẽ có điều kiện thuận lợi hơn cho đẩy mạnh xuất khẩu.

b. Tác động tiêu cực của dòng vốn FDI

Bên cạnh những tác động tích cực nêu trên, dòng vốn FDI cũng gây ra không ít hệ lụy cho sự phát triển nhanh và bền vững ở Việt Nam. Những tác động tiêu cực đó không phải là bản chất của FDI, mà thường là hệ quả của các chính sách và chất lượng quản lý kinh tế. Đây là điều mà các nhà hoạch định chính sách cần chú ý, khi xây dựng chính sách tổng thể về thu hút, quản lý FDI ở Việt Nam.

Một là, về hiệu quả đầu tư và chất lượng tăng trưởng.

Về cơ bản, sản phẩm của khu vực FDI thường được chia làm ba loại: những sản phẩm trung gian; những sản phẩm cuối cùng nhưng được tiêu thụ ở thị trường nước ngoài theo đơn đặt hàng của công ty mẹ; những sản phẩm được tiêu thụ ở thị trường trong nước. Với cả ba loại hình sản phẩm nêu trên, hiệu quả kinh tế mà khu vực FDI đem lại cho Việt Nam là không cao. Bởi, nhiều doanh nghiệp FDI hầu như không hạch toán lợi nhuận do toàn bộ giá trị sản phẩm ở các doanh nghiệp này được xuất khẩu, qua một số khâu khác mới hình thành giá bán. Vì vậy, Việt Nam thu được rất ít doanh thu thuế giá trị gia tăng, trong khi các doanh nghiệp FDI được hoàn thuế. Còn trong việc sản xuất hàng hóa để tiêu thụ tại Việt Nam thì phần lớn các nguyên vật liệu chính (như nguyên liệu để sản xuất bột ngọt, giày thể thao, bột giặt...) đều phải nhập khẩu.

Mặt khác, tình trạng "chuyển giá" vào máy móc, thiết bị, vật tư nhập khẩu ở khu vực doanh nghiệp cũng là yếu tố làm cho giá nhập khẩu thường cao hơn

mức thực tế, khiến cho các doanh nghiệp FDI lãi thật, lỗ giả mà cơ quan thuế thu được ít thuế thu nhập doanh nghiệp từ khối này. Do vậy, lợi nhuận thực đã "chảy" ra nước ngoài, tức cũng làm cho GDP thực phần nào bị "che khuất".

Nghiên cứu của Nguyễn Quang Thái và Bùi Trinh (2010) cho thấy hiệu quả đầu tư và chất lượng tăng trưởng mà khu vực FDI mang lại cho nền kinh tế là không đáng kể: trong 10 năm (1999-2009), Hệ số ICOR của khu vực nhà nước, tư nhân và FDI lần lượt là: 7,76; 3,54; và 7,91. Khối FDI có chỉ số ICOR cao nhất, điều đó chứng tỏ hiệu quả của họ là thấp nhất. Nhìn ra thế giới, ICOR trung bình của nhóm tăng trưởng cao chỉ có 3,6 điểm.

Hai là, FDI có thể dẫn đến tình trạng thâm hụt thương mại.

Mặc dù kỳ vọng khu vực FDI là nơi sản xuất phải hướng về xuất khẩu (Nhà nước có chính sách khuyến khích doanh nghiệp FDI xuất khẩu trên 80% sản phẩm sản xuất ở Việt Nam), nhưng thực chất, kết quả xuất, nhập khẩu của khu vực doanh nghiệp FDI trong mấy năm qua là nhập khẩu tăng nhanh và thường cao hơn kim ngạch xuất khẩu.

Cụ thể, trong quý I/2010, kim ngạch xuất khẩu của khu vực FDI đạt hơn 8 tỷ USD, trong khi nhập khẩu khoảng 7,1 tỷ USD, xuất siêu 0,9 tỷ USD. Song thực tế, nếu không tính dầu thô, thì doanh nghiệp FDI vẫn nhập siêu hơn 400 triệu USD. Một thống kê mới công bố của Tổng cục Hải quan cho thấy, kim ngạch nhập khẩu của khối doanh nghiệp FDI trong các năm 2006 - 2009 chiếm khoảng 36% so với tổng kim ngạch nhập khẩu của cả nước. Riêng năm 2009, giá trị nhập khẩu thiết bị, máy móc của khu vực FDI chiếm khoảng 6%, nguyên vật liệu chiếm khoảng 26% của cả nước và tương ứng chiếm khoảng 15% và 70% so với tổng kim ngạch nhập khẩu của khu vực FDI. Ở

khu vực FDI, kim ngạch nhập khẩu thường cao hơn kim ngạch xuất khẩu khoảng 10%/năm. Tốc độ tăng nhập khẩu của khối này trung bình khoảng 30%/năm⁶.

Mặt khác, xu thế FDI đang chuyển dần từ lĩnh vực chế biến và chế tạo sang lĩnh vực dịch vụ cũng sẽ làm giảm cán cân thương mại của Việt Nam. Việt Nam vẫn dựa vào xuất khẩu các sản phẩm có giá trị gia tăng thấp, như các nông sản, các sản phẩm sơ chế, gia công và lắp ráp để thu ngoại tệ. Cho đến những năm đầu của thế kỷ XXI, FDI vẫn chủ yếu chảy vào lĩnh vực gia công và chế biến để xuất khẩu nên khu vực này tuy có mức xuất siêu, nhưng kể từ khi Việt Nam cam kết tự do hóa lĩnh vực dịch vụ, đặc biệt là lĩnh vực bán lẻ và phân phối theo lộ trình gia nhập WTO thì FDI đang rút ra khỏi các lĩnh vực này và chuyển sang lĩnh vực dịch vụ có mức sinh lời cao hơn.

Tác động trong dài hạn của sự chuyển dịch này đối với ổn định kinh tế vĩ mô là luồng tiền vào quá nhiều, trong khi có quá ít tài sản trong nước dẫn đến những "bong bóng" trong nền kinh tế và lạm phát cao. Xu thế tăng phần lợi nhuận chuyển về nước cung cấp FDI của các doanh nghiệp FDI trong lĩnh vực dịch vụ sẽ làm xói mòn nguồn dự trữ ngoại tệ, làm suy yếu công cụ chống lạm phát và các nỗ lực của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

Ba là, FDI có thể gây ra sự mất cân đối cơ cấu nền kinh tế.

Tính đến cuối năm 2008, trên lãnh thổ Việt Nam có 9.803 dự án FDI còn hiệu lực, trong đó các dự án công nghiệp và xây dựng chiếm 6.303 dự án, dịch vụ 2.524 dự án và nông nghiệp là 976. Nhưng, từ năm 2009, cơ cấu FDI vào Việt Nam đã cho thấy một sự dịch chuyển rõ nét khi mà lĩnh vực dịch vụ lưu trú và ăn uống trở thành lĩnh vực thu hút sự quan

tâm lớn nhất của các nhà đầu tư nước ngoài với 8,8 tỷ USD cam kết năm 2009; lĩnh vực kinh doanh bất động sản đứng thứ 2 với 7,6 tỷ USD; lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo vốn là lĩnh vực có quy mô vốn FDI đăng ký lớn nhưng lại đứng thứ ba trong năm 2009 với 2,97 tỷ USD.

Mặt khác, xem xét lại sự bùng nổ FDI gần 2 năm qua sẽ thấy rõ, tỷ trọng vốn FDI vào bất động sản trên tổng vốn đầu tư chiếm khoảng gần 42%, cách rất xa so với tỷ trọng 35% năm 2007 và 22% mức trung bình của 20 năm từ khi Luật Đầu tư nước ngoài có hiệu lực. Tại thành phố Hồ Chí Minh, địa phương luôn đứng thứ 2-3 của cả nước về FDI, tỷ lệ này lên tới 80%⁶.

Như vậy, có thể thấy, các dự án FDI chủ yếu tập trung vào lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ, nông nghiệp là ngành thu hút được ít FDI nhất cả về số dự án, số vốn đăng ký và vốn thực hiện (976 dự án tính cho đến cuối năm 2008). Trong lĩnh vực công nghiệp, FDI ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào các ngành khai thác tài nguyên, các ngành công nghiệp được bảo hộ, các ngành công nghiệp gây ô nhiễm và lĩnh vực bất động sản.

Đó là một cơ cấu đầu tư không tốt bởi lẽ: thứ nhất, các ngành khai thác tài nguyên là các ngành không có sức lan tỏa, không tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp phụ trợ phát triển; thứ hai, các ngành công nghiệp được bảo hộ sẽ không có sức cạnh tranh; thứ ba, FDI vào các ngành công nghiệp gây ô nhiễm thì lợi nhuận nước ngoài hưởng còn hậu quả thì nước ta phải gánh chịu và thứ tư, đầu tư quá lớn vào lĩnh vực bất động có nguy cơ thổi phồng quả bóng bất động sản làm cho nó dễ nổ tung.

Thực chất, những khu vực này không tạo được nhiều việc làm và có xu hướng khá thâm dụng nhập khẩu, gây áp lực lên

cán cân thương mại của Việt Nam. Thực trạng trên dẫn tới hệ lụy là lạm phát cao (hai con số), đã tác động trực tiếp đến giá cả sinh hoạt và tiền lương thực tế. Thu nhập thực tế giảm mạnh trong năm 2008, thậm chí trước cả sự suy giảm cầu thế giới đối với hàng hoá của Việt Nam có nguy cơ đe dọa đến việc làm.

Bốn là, tác động của FDI đối với chuyển giao công nghệ và nâng cao năng lực lao động không được như mong đợi.

Các doanh nghiệp nước ngoài có xu hướng thâm dụng lao động nhất, tạo ra số việc làm nhiều hơn các doanh nghiệp khác. Năm 2007, theo báo cáo của UNDP, các công ty FDI nhận cả những công nhân không biết chữ và đã mở các lớp xoá mù chữ nhằm đảm bảo công nhân có thể đọc các thông báo an toàn và những chỉ dẫn cơ bản. Các doanh nghiệp này luôn tìm cách khai thác triệt để nguồn lao động "rẻ mạt", mà ít chú trọng đào tạo trình độ và kỹ năng cho người lao động.

Về tiếp thu công nghệ tiên tiến, thì một mối quan ngại đặt ra là vốn đầu tư nước ngoài chỉ tập trung vào những ngành có công nghệ tương đối thấp. Mặc dù, vốn hoá lợi thế so sánh là điều rất ý nghĩa đối với Việt Nam, song từ khía cạnh phát triển các ngành công nghiệp trong nước, cần xem xét sự xuất hiện của các doanh nghiệp nước ngoài là cơ hội để thúc đẩy sự phát triển của ngành công nghiệp nội địa. Cho đến nay công nghệ được sử dụng ở Việt Nam mới cao hơn một bậc công nghệ cùng ngành và sản phẩm cùng loại của khu vực kinh tế trong nước. Phần lớn là nhập từ châu Á (69%) và Đông Nam Á (19%). Các nước châu Âu chỉ chiếm 24%, châu Mỹ - 5%, các nước G8 - (23,7%). Như vậy, Việt Nam có nguy cơ bị biến thành bãi rác thải các công nghệ lạc hậu của các nước phát triển.

Xét về phương diện chuyển giao công

nghệ, giai đoạn 2004-2009, hệ số Năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP - Total factor productivity) của các khu vực kinh tế nhà nước, tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài lần lượt là: 8,6; 3,1 và -17,6. Cũng theo nghiên cứu của Nguyễn Quang Thái và Bùi Trinh, hệ số TFP của khối doanh nghiệp nhà nước cao nhất chứng tỏ, mặc dù hiệu quả của khu vực này chưa tương xứng với lượng vốn đầu tư, nhưng sự chuyển giao công nghệ là có thật. Trong khi ở khối FDI thì chỉ số TFP lại âm (-17,6). Nghiên cứu cho rằng: "Nhu thế nghĩa là ở khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, sự tăng trưởng chủ yếu nhờ vào nhân tố khác, ví dụ lao động rẻ, chứ không phải do công nghệ. Trên thực tế, khảo sát ở nhiều doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cho thấy máy móc, công nghệ được đối tác nhập vào Việt Nam đều cũ kỹ hoặc đã khấu hao hết".

Ngoài ra, khảo sát của Viện Kinh tế Việt Nam cho thấy một số doanh nghiệp FDI hoạt động như "một góc trời riêng", toàn bộ các vấn đề về kỹ thuật, công nghệ và khâu hạch toán của họ, người Việt Nam không được biết và hầu như "không liên quan gì". Và do vậy, tác động của FDI đến ngành công nghiệp nội địa là rất nhỏ. Liên kết giữa khu vực FDI với các doanh nghiệp nội địa còn rất ít, chưa hình thành được các ngành công nghiệp phụ trợ, liên kết sản xuất theo chuỗi cung ứng hàng hoá. Thông thường công nghiệp phụ trợ có thể tạo ra 80-95% giá trị gia tăng cho sản phẩm, tuy nhiên, hiện các doanh nghiệp sản xuất lắp ráp ở Việt Nam phải nhập khẩu tới 70-80% lượng sản phẩm phụ trợ⁷. Do hạn chế này mà phần giá trị được tạo ra ở Việt Nam là rất thấp, nhiều doanh nghiệp FDI khó phát triển được qui mô và đầu tư chiều sâu nên gần đây đã xuất hiện xu hướng một số dự án FDI bắt đầu chuyển sản xuất sang nước khác, hoặc đóng cửa, hoặc phải chuyển sang lĩnh vực đầu tư mới ở

Việt Nam.

Năm là, FDI có nguy cơ làm trầm trọng thêm tình trạng ô nhiễm môi trường tự nhiên.

Có cơ sở để nhận định rằng, một trong những tác động tiêu cực nhất của FDI đối với nước nhận đầu tư là ảnh hưởng về môi trường. Tình trạng xuất khẩu ô nhiễm từ các nước phát triển sang các nước đang phát triển thông qua FDI ngày càng gia tăng. Các nước đang phát triển có nguy cơ trở thành những nước có mức nhập khẩu ô nhiễm cao, nhiều nhất là Trung Quốc, Ấn Độ, Việt Nam... Bên cạnh đó, ảnh hưởng xấu đến đa dạng sinh học, tài nguyên nước, thuỷ sản, khí hậu và gia tăng ô nhiễm các lưu vực sông ngày một hiển hiện và trầm trọng. Các khu công nghiệp mở rộng làm cho diện tích rừng bị thu hẹp, cuộc sống, nơi cư trú của các động vật hoang dã, thực vật bị xáo trộn, bị hủy hoại.

Thực tế cho thấy, ngày càng nhiều doanh nghiệp bị phát hiện đang ngầm ngấm phá hủy môi trường, gần đây nhất, sau Vedan là Công ty Miwon, Tung Kuang, Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Trần Hồng Hà cho biết: "*Không chỉ có Vedan, thống kê trong số hơn 100 khu công nghiệp ở Việt Nam hiện nay có đến 80% đang vi phạm các quy định về môi trường. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã, đang và sẽ tổ chức nhiều đoàn thanh tra đi khắp các địa phương, lập "danh sách đen" các cơ sở gây ô nhiễm nghiêm trọng, có thể bị buộc phải đóng cửa, trong đó sẽ đặc biệt chú ý đến các điểm nóng về môi trường hiện nay như sông Thị Vải, tỉnh Khánh Hòa, lưu vực sông Nhuệ, sông Đáy...".*

Cho tới thời điểm hiện tại, mới chỉ có 250 doanh nghiệp tại Việt Nam thực hiện các biện pháp sản xuất sạch hơn và đều thông qua các dự án hỗ trợ. Số lượng các doanh nghiệp tham gia còn khiêm tốn

như vậy, bởi Việt Nam hiện chưa có cơ sở pháp lý để bắt buộc hoặc khuyến khích các doanh nghiệp tham gia sản xuất sạch hơn. Có nhiều trường hợp ngân hàng không cho doanh nghiệp vay tiền để áp dụng công nghệ sản xuất sạch hơn vì quan niệm đó là nhiệm vụ môi trường và phải được chi từ ngân sách nhà nước... Bởi vậy, đang tồn tại một thực tế bất bình đẳng, có doanh nghiệp bỏ ra hàng tỷ đồng để đầu tư sản xuất sạch hơn trong khi các doanh nghiệp khác tự do xả các chất gây ô nhiễm ra môi trường và chỉ bị phạt hành chính với số tiền quá nhỏ (nếu bị phát hiện).

4. Nguyên nhân và kiến nghị

a. Nguyên nhân

Nguyên nhân của những tiêu cực trong thực thi và sử dụng FDI ở nước ta thời gian qua thì có nhiều, cả chủ quan lẫn khách quan, nhưng về cơ bản, có một số nguyên nhân sau cần được các cơ quan chức năng quan tâm. Đó là:

Một là, chúng ta chưa có chiến lược tổng thể và quy hoạch cụ thể về thu hút, sử dụng đầu tư nước ngoài gắn kết với chiến lược phát triển kinh tế xã hội theo vùng, miền; gắn đầu tư nước ngoài với chiến lược an ninh quốc phòng, nhất là các khu vực nhạy cảm về bảo vệ an ninh quốc gia ở các đô thị và thành phố lớn trên phạm vi cả nước.

Hai là, Việt Nam chưa có kinh nghiệm trong quản lý nhà nước về đầu tư nước ngoài nên trong quá trình điều hành vĩ mô còn lúng túng, thiếu chủ động, còn nặng sự vụ hành chính; nhiều cấp, ngành, địa phương ban hành nhiều văn bản pháp quy thiếu thống nhất, thậm chí có văn bản dưới Luật lại khó hiểu, trái Luật, tạo ra kẽ hở gây nhiều tiêu cực đáng tiếc.

Ba là, chủ trương phân cấp trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đầu tư nước ngoài là đúng đắn, tuy nhiên trong điều

kiện hệ thống quy hoạch chưa đồng bộ, kịp thời, năng lực quản lý của đội ngũ cán bộ nhà nước trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài tại một số địa phương còn yếu, thiếu và chưa đồng bộ. Một số địa phương không thẩm tra kỹ về năng lực của các nhà đầu tư trong các dự án có quy mô lớn, chỉ thấy lợi ích cục bộ của mình mà chưa thấy lợi ích toàn cục, lợi ích quốc gia, chạy đua với nhau trong việc cấp phép các dự án lớn có quy mô hàng tỷ USD nên đã nảy sinh vấn đề cạnh tranh thiếu lành mạnh trong việc thu hút đầu tư nước ngoài, thiếu sự liên kết vùng, khu vực, ảnh hưởng đến cơ cấu ngành, lĩnh vực đầu tư.

Bốn là, phạm vi quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chủ yếu tập trung vào giai đoạn cấp phép, còn quản lý sau khi được cấp phép đi vào hoạt động lại bị coi nhẹ, thiếu quy định cụ thể phạm vi quản lý trong quá trình hoạt động, nên cơ quan nhà nước không nắm sát tình trạng kinh doanh của khu vực này.

Năm là, trong giai đoạn đầu của quá trình công nghiệp hóa-hiện đại hóa, chúng ta thực sự cần sự tương hỗ của nguồn vốn FDI, do vậy, có thể nói, tại thời điểm đó, chúng ta thường chạy theo "bệnh thành tích", đề cao mục tiêu số lượng thu hút FDI mà chưa quá chú trọng tới "chất lượng" và việc kiểm soát "chất lượng" của nguồn vốn này. Điều này đã góp phần gây nên những hạn chế, bất cập của FDI trong thời điểm hiện nay.

Và cuối cùng, đó chính là năng lực nội tại của nền kinh tế chưa thực sự tương thích với nguồn vốn FDI đang và đã đầu tư ở nước ta. Sự kém phát triển của các lĩnh vực này (các ngành công nghiệp phụ trợ, khoa học kỹ thuật, năng lực nội tại của các doanh nghiệp...) ở Việt Nam đang là một yếu điểm lớn và là một nguyên nhân làm giảm hiệu quả của FDI, làm cho cán cân thương mại liên tục lệch theo

chiều hướng xấu và do đó làm giảm hiệu quả tăng trưởng kinh tế của nước ta.

b. Kiến nghị

Cho đến nay, sau hơn 20 năm hoạt động ở Việt Nam, FDI đã khẳng định được vai trò tích cực và không thể phủ nhận đối với nền kinh tế. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, để có thể tiếp tục có được những hiệu ứng tốt của FDI, chúng ta cần chú trọng một số biện pháp sau:

Một là, cần có chiến lược định hướng đầu tư và quy hoạch rõ ràng ngành - vùng - lĩnh vực khuyến khích đầu tư, tránh đầu tư dàn trải và không hiệu quả, chú trọng vào các ngành có hiệu ứng lan tỏa và giá trị gia tăng cao. Và đặc biệt, thu hút FDI phải đi với mục tiêu chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại. Đã đến lúc Việt Nam cần thu hút và sử dụng "có lựa chọn" FDI hơn là đơn thuần chỉ "chiều theo ý các nhà đầu tư nước ngoài" như thời gian vừa qua.

Hai là, tăng cường và đa dạng hóa các hình thức xúc tiến đầu tư, đặc biệt là với những địa phương, những ngành nghề hiện đang thu hút được ít nguồn vốn FDI nhất. Đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước trên cơ sở quy định rõ trách nhiệm của từng cá nhân, từng địa phương và vì lợi ích chung của toàn xã hội.

Đồng thời, cần xây dựng quy chế phối hợp chặt chẽ giữa các địa phương, giữa các cơ quan xúc tiến đầu tư, xúc tiến thương mại với các cấp chính quyền nhằm tạo sự đồng bộ và nâng cao hiệu quả hoạt động, tránh tình trạng "chạy đua" trong thu hút, sử dụng FDI bằng mọi giá và để lại những hệ lụy về môi trường, về mất cân đối cơ cấu kinh tế...

Ba là, cần tăng cường theo dõi, giám sát việc thi hành pháp luật về đầu tư của các doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp FDI nói riêng để kịp thời phát hiện những dự án, những doanh nghiệp vi

phạm các vấn đề về tiền lương, lao động, về môi trường cũng như nghĩa vụ nộp thuế với nhà nước.

Bốn là, cần nhanh chóng hoàn thiện và nâng cao năng lực cạnh tranh của các ngành công nghiệp phụ trợ để phát huy lợi thế so sánh của Việt Nam; hoàn thiện và nâng cao năng lực của thị trường các nhân tố sản xuất trong nước, trước hết là thị trường vốn, thị trường công nghệ và đặc biệt là thị trường lao động để có thể hấp thụ tốt các tác động tràn, tác động lan tỏa của FDI đối với nền kinh tế Việt Nam.

Đồng thời thực hiện tốt cam kết về giảm thuế quan và hàng rào phi thuế quan theo lộ trình hội nhập và tiến trình tự do hóa thương mại, qua đó tạo áp lực về cạnh tranh cho tất cả các doanh nghiệp và giảm thiểu mức độ bảo hộ đối với một số ngành đang được ưu đãi. Các biện pháp trên đây sẽ làm giảm mức độ tập trung của FDI vào một số ngành sản xuất thay thế nhập khẩu, thu hút nguồn vốn này vào tất cả các ngành, qua đó tạo cơ hội để có được tác động lan tỏa cho các doanh nghiệp trong nước và nền kinh tế

- 1 Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- 2 Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- 3 http://www.tapchicongsan.org.vn/details.asp?Object=4&news_ID=8154381.
- 4 Báo Hà Nội mới điện tử www.hanoimoi.com, ngày 25/5/2010.
- 5 "Lo chống nhập siêu ở khu vực FDI", Sài Gòn Tiếp Thị ngày 26/04/2010.
- 6 "FDI chuyển sang bất động sản: Hệ lụy khôn lường", An ninh Thủ đô, ngày 07/7/2008.
- 7 Theo "Gập ghềnh tiêu hóa vốn FDI", Báo Pháp luật, ngày 21/10/2008.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Cục Đầu tư nước ngoài, *20 năm Đầu tư nước ngoài: Nhìn lại và Hướng tới*, Nhà Xuất bản Tri thức, 2008.
- "Lợi nhuận của FDI "trốn" ra ngoài", đăng tại www.tuanvietnam.net, ngày 11/4/2010

- Nhóm chuyên gia Đại học Harvard, *Lựa chọn Thành công - Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai Việt Nam*, www.diendan.org ; bản tóm lược do Trần Bình thực hiện, nhan đề "*Lựa chọn thành công - Những luận điểm quan trọng về chiến lược phát triển Việt Nam*", được đăng trên talawas ngày 5.3.2008.
- Phùng Xuân Nhạ, *Nhìn lại vai trò của đầu tư trực tiếp nước ngoài trong bối cảnh phát triển mới của Việt Nam*, Trường Đại học Kinh tế, ĐHQG Hà Nội
- Nguyễn Quang Thái và Bùi Trinh (2010), "Cảnh báo hiệu quả của FDI", báo *Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh*, ngày 04/3/2010.
- Trang web của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (www.mpi.gov.vn)