



NÂNG CAO VAI TRÒ QUẢN LÝ VÀ ĐIỀU HÀNH CỦA NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI

TS. HOÀNG XUÂN HOÀ

Ban Kinh tế Trung ương

Trong những năm qua, khu vực kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã thể hiện vị thế quan trọng trong tăng trưởng và phát triển kinh tế, góp phần ổn định kinh tế - xã hội của đất nước. Hiện nay, Việt Nam được các nhà đầu tư quốc tế xếp thứ tư trên thế giới về môi trường hấp dẫn đầu tư. Kể từ năm 1988 đến nay, hoạt động thu hút FDI đã đạt được kết quả đáng khích lệ, nhiều năm liên phát triển với tốc độ khá cao, quy mô các dự án tương đối lớn; nguồn vốn FDI chiếm tỉ trọng đáng kể trong tổng đầu tư toàn xã hội. Tuy nhiên, dòng vốn FDI vào Việt Nam không được ổn định, còn mang đậm tính tự phát. Để khắc phục được điểm yếu này và có thể thu hút nhiều nguồn vốn FDI vào nước ta trong thời gian tới, đòi hỏi cần tăng cường hơn nữa vai trò quản lý, điều hành của Nhà nước trong lĩnh vực này.

1. Tổng quan tình hình thu hút vốn FDI vào Việt Nam trong những năm qua.

Sau khi đạt đỉnh cao nhất vào năm 1996, dòng vốn FDI vào Việt Nam đã liên tục bị giảm sút trong 3 năm tiếp theo 1997, 1998 và 1999; sau khi tăng nhẹ trong 2 năm 2000 và 2001, dòng vốn FDI

vào Việt Nam năm 2002 lại giảm 38,6% so với năm 2001. Đến năm 2003-2004, vốn FDI vào Việt Nam bắt đầu hồi phục và tăng trở lại. Để thấy rõ được những diễn biến nổi bật của tình hình FDI ở Việt Nam trong suốt những năm qua, có thể chia thành 4 giai đoạn điển hình sau:

- *Giai đoạn 1988-1990*: là thời kỳ đầu tiên FDI chính thức xuất hiện trong nền kinh tế nước ta với việc thực hiện các chính sách ưu đãi được công bố trong *Luật Đầu tư nước ngoài* (ban hành lần đầu tháng 12-1987) theo tinh thần Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI. Năm đầu tiên thực hiện *Luật*, Việt Nam mới thu hút được 37 dự án với tổng vốn đăng ký là 371,8 triệu USD; hai năm tiếp theo, số dự án được cấp phép đã lên tới 108 với vốn đăng ký 839 triệu USD. Thời kỳ này, tốc độ tăng dự án và nguồn vốn thu hút cao, quy mô vốn đạt trung bình 8,42 triệu USD/dự án.

- *Giai đoạn 1991-1995*: trong thời kỳ này *Luật Đầu tư nước ngoài* được sửa đổi khá kịp thời (hai lần vào năm 1990 và 1992) để bổ sung, tăng cường các chính sách thu hút vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN); đồng thời, Chính phủ đã quyết định cho thành lập một loạt các khu công nghiệp ở các địa phương nhằm tạo điều

kiện thuận lợi cho việc thu hút vốn đầu tư. Qua 5 năm thực hiện, số dự án được cấp phép đã đạt gấp 6,24 lần với tổng vốn đăng ký gấp 9,3 lần so với thời kỳ 1988-1990. Riêng năm 1995 là năm có số dự án và vốn được cấp phép cao nhất đã đạt gấp 1,73 lần về dự án và 3,64 lần về vốn của 3 năm (1988-1990) cộng lại. Quy mô từng dự án và tốc độ phát triển của thời kỳ này đạt mức cao so với mức bình quân chung và so với các giai đoạn khác.

- *Giai đoạn 1996-2000*: hai năm đầu của kế hoạch 5 năm vẫn đạt được tốc độ tăng trưởng tương đối cao, đặc biệt là năm 1996, vốn đăng ký được cấp phép đạt cao nhất trong các năm từ 1988 đến nay. Tuy nhiên, từ năm 1997 trở đi số dự án và lượng vốn lại suy giảm, xuống thấp nhất là năm 1999, giảm 60% vốn đăng ký so với năm trước (do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ trong khu vực). Để khắc phục tình trạng này, Quốc hội đã quyết định ban hành *Luật Đầu tư nước ngoài* năm 2000 thay thế *Luật bổ sung, sửa đổi* năm 1996. Một mặt do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ trong khu vực, nhiều nhà ĐTNN (ở các nước bị khủng hoảng) đã giảm đầu tư vào Việt Nam; mặt khác, Việt Nam lại chậm bổ sung, sửa đổi chính sách, trong lúc nhiều nước xung quanh Việt Nam đã không ngừng sửa đổi chính sách theo hướng cởi mở, hấp dẫn và thông thoáng hơn để thu hút FDI; chính vì vậy nên có thể nói ta đã bỏ lỡ cơ hội mà các nhà đầu tư có thể chuyển hướng từ các nước khủng hoảng để tiếp tục đầu tư vào Việt Nam. Tuy nhiên, tổng số vốn và dự án trong giai đoạn này vẫn cao: đạt 1.627 dự án với 20,6 tỉ USD vốn đăng ký, tăng 1,2 lần về số dự án và 1,23 lần về vốn so với thời kỳ 1991-1995. Đây là kết quả của việc xúc tiến, vận động đầu tư từ giai

đoạn trước.

- *Giai đoạn từ năm 2001 đến nay*: năm 2001 bắt đầu có dấu hiệu phục hồi số dự án và vốn đăng ký; bước sang năm 2002, tình hình thu hút FDI lại có hướng kém đi; mặc dù, ngày 28-8-2001, Chính phủ đã có Nghị quyết số 09/2001/NQ-CP của Chính phủ và Chỉ thị số 19/2001/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường thu hút và nâng cao hiệu quả đầu tư trực tiếp nước ngoài. Trong năm 2002, có 754 dự án được cấp phép, cao hơn năm 2001 và thậm chí cao hơn cả những năm trước đây, nhưng số vốn đăng ký lại giảm 38,6% so với năm 2001. Tình hình 3 năm gần đây cho thấy, quy mô bình quân mỗi dự án đã giảm nhiều so với trước đây. Nếu thời kỳ 1988-2000, bình quân mỗi dự án là 12,2 triệu USD thì từ năm 2001 đến nay, bình quân mỗi dự án chỉ thu hút được 2,97 triệu USD. Riêng năm 2003 đến nay, dòng vốn FDI vào nước ta đã có những diễn biến tích cực theo chiều hướng phục hồi và tăng dần. Số vốn đăng ký đạt 1.928,5 triệu USD, tăng 23,8% so với năm 2002. Năm 2004, Việt Nam đã thu hút thêm được số vốn đăng ký FDI trị giá gần 4,2 tỉ USD, đánh dấu mốc kỉ lục về thu hút FDI kể từ năm 1998, tăng 28,5% so với năm 2003. Doanh thu của khu vực có vốn ĐTNN đạt khoảng 18,6 tỉ USD (không tính dầu thô), tăng 20%; xuất khẩu 8,6 tỉ USD, tăng 35,6%; nhập khẩu khoảng 10,9 tỉ USD, tăng 24,4%; nộp ngân sách 800 triệu USD, tăng 27,4% so với năm 2003 và tạo thêm việc làm cho 7.400 lao động, đưa tổng số lao động trực tiếp lên khoảng 74.000 người trong 3.290 doanh nghiệp FDI. Trong 7 tháng đầu năm 2005, nước ta đã thu hút được 3,22 tỉ USD vốn ĐTNN, tăng 66,6% so với cùng kỳ năm 2004, và có 419 dự án mới được cấp phép với tổng số vốn

gần 2,1 tỉ USD. So với tốc độ thu hút ĐTNN của một số nước trong khu vực thì đây là những thành tích đáng tự hào đối với một quốc gia vừa mới chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Dự kiến trong năm 2005, cả nước sẽ thu hút được từ 4,3-4,5 tỉ USD vốn ĐTNN đáng kể mới nếu chúng ta nâng cao hơn nữa hiệu lực QLNN trong lĩnh vực ĐTNN qua việc cải thiện môi trường đầu tư, nới lỏng hạn chế đối với ĐTNN trong một số quy hoạch ngành, đồng thời thực hiện đa dạng hóa các hình thức đầu tư, cải cách thủ tục hành chính và tăng cường xúc tiến ĐTNN theo hướng tập trung vào các công ty xuyên quốc gia, các dự án lớn, trọng điểm (xem sơ đồ ở cuối bài).

2. Tăng cường công tác quản lý và điều hành của Nhà nước trong lĩnh vực FDI.

Mục tiêu cơ bản của chiến lược huy động các nguồn vốn để phát triển kinh tế trong giai đoạn 2001-2010 là thu hút tối đa và hợp lý mọi nguồn vốn từ bên ngoài phục vụ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đảm bảo hiệu quả sử dụng vốn cao nhất. Trong các nguồn vốn thu hút từ bên ngoài, phải khẳng định FDI có vai trò đặc biệt quan trọng. Hơn nữa, theo các số liệu tính toán, để đạt được tốc độ tăng trưởng GDP khoảng 7% mỗi năm thì bình quân một năm Việt Nam cần ít nhất 4 tỉ USD vốn đầu tư. Song nếu chỉ hoàn toàn dựa vào nguồn vốn huy động trong nước sẽ không thể đáp ứng được nhu cầu này. Vì vậy, chiến lược huy động vốn ĐTNN, đặc biệt là nguồn vốn FDI là điều tất yếu. Nhìn lại những thành quả mà FDI đã mang lại cho nền kinh tế Việt Nam trong những năm qua cho thấy, FDI và thu hút FDI đã thực sự là mối quan tâm của Việt Nam trên con đường phát triển, hội nhập kinh tế

quốc tế. Và để thu hút nguồn vốn FDI thực sự có hiệu quả, chúng ta cần nâng cao hiệu quả quản lý và hiệu lực điều hành của Nhà nước, coi trọng và giám sát hiệu quả sử dụng vốn FDI. Cụ thể là:

- Kiện toàn hệ thống quản lý về FDI nhằm khắc phục tình trạng bộ máy quản lý công kênh, sự thiếu nhịp nhàng giữa các bộ phận liên quan, dẫn đến chất lượng quản lý thấp; đồng thời, xây dựng quy chế phối hợp chặt chẽ giữa các bộ phận quản lý các doanh nghiệp (DN) FDI nhằm nâng cao thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan trong quản lý hoạt động của các DN. Tuy nhiên, trong quản lý cần lưu ý tới vấn đề giám sát bao quát các DN nhưng không can thiệp quá sâu vào hoạt động của các DN, đặc biệt là hạn chế việc can thiệp, kiểm tra của các cơ quan công an, kiểm soát nhằm tránh hình sự hoá các quan hệ kinh tế đối với các DN FDI, đảm bảo tính tự chủ trong kinh doanh của các DN. Bên cạnh đó, cần tiếp tục cải cách thủ tục hành chính trong khu vực có vốn FDI, nhất là trong các lĩnh vực hải quan, thuế, cấp giấy phép, tuyển dụng lao động.

- Xây dựng một hệ thống hoàn chỉnh các văn bản quy phạm pháp luật, các phương pháp kiểm tra và giám sát tài chính, quản lý ngoại hối đối với hoạt động của các DN FDI. Xây dựng và triển khai thực hiện có hiệu quả quy chế quản lý tài chính đối với các DN có vốn FDI. Đồng thời, xây dựng và ban hành các chuẩn mực kế toán, kiểm toán phù hợp với quy định pháp luật trong nước và quốc tế nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các DN nói chung và các DN FDI nói riêng, tạo dựng một nền tài chính rõ ràng, minh bạch. Rà soát lại các chính sách thuế, phí, lệ phí, cước trong các lĩnh vực giao thông, cảng biển, viễn

thông để tiếp tục hoàn chỉnh cho phù hợp với mặt bằng trong khu vực, tiến tới mặt bằng giá chung cho cả DN FDI và DN trong nước. Nghiên cứu cắt giảm một số chi phí sản xuất nhằm hỗ trợ các DN FDI. Ban hành các quy chế để quản lý chặt chẽ việc nhập khẩu các thiết bị; cơ chế giám định kỹ thuật và công nghệ; thẩm định giá cả thiết bị nhập, đặc biệt những máy móc, thiết bị mà đối tác nước ngoài tham gia góp vốn trong liên doanh; kiểm soát chặt chẽ các hoạt động xuất - nhập khẩu và xác định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực này. Chú trọng đầu tư xây dựng các phương pháp xác định chất lượng thực tế của các máy móc thiết bị nhập khẩu. Nâng cao hơn nữa chất lượng công tác thẩm định dự án đầu tư, khẩn trương xây dựng cơ chế giám sát để tránh tình trạng thẩm định "ấu", cùng một đối tượng đánh giá nhưng có rất nhiều kết quả khác nhau.

- Cần đặc biệt coi trọng đến các biện pháp cân đối ngoại tệ. Đây không chỉ là mối quan tâm hàng đầu của các nhà ĐTNN mà còn là một trong những vấn đề quan trọng của an toàn tài chính quốc gia. Trong điều kiện đồng tiền Việt Nam chưa được chuyển đổi, mặc dù Chính phủ đã cho phép mở rộng dần diện các DN được mua ngoại tệ, giảm tỉ lệ kết hối ngoại hối, song để đáp ứng hơn nữa nhu cầu chính đáng của các DN FDI trong việc chuyển đổi ngoại tệ để trả lãi, nợ gốc, mua nguyên vật liệu, vật tư cho sản xuất thì cần có các chính sách nới lỏng tỉ lệ kết hối ngoại tệ, đồng thời mở rộng hơn nữa diện các DN được ưu tiên đảm bảo cân đối ngoại tệ, từng bước thực hiện mục tiêu tự do hoá chuyển đổi ngoại tệ đối với các giao dịch vãng lai.

- Cần có các biện pháp đồng bộ để hạn chế các hoạt động chuyển giá của các DN

FDI. Cụ thể, nhanh chóng xây dựng hoàn chỉnh các phương pháp định giá chuyển giao trong các DN có vốn ĐTNN, kiểm soát các chính sách về định giá chuyển giao trong nội bộ các công ty đa quốc gia, các tập đoàn kinh tế lớn dựa theo tiêu chuẩn giá thị trường. Thực hiện được điều này sẽ tránh được tình trạng công ty mẹ "ép" giá công ty con trong khi mua nguyên, vật liệu và các yếu tố đầu vào khác với giá "cắt cổ" hay công ty con bán hoặc chuyển giao sản phẩm, bán sản phẩm cho công ty mẹ với giá rẻ, gây ra đổ vỡ dự án sau một thời gian triển khai hoạt động sản xuất - kinh doanh.

Các cơ quan thuế phải sử dụng thuế như một công cụ hữu hiệu để chống hoạt động chuyển giá thông qua việc đối chiếu, so sánh về giá chi phí và lợi nhuận của các DN FDI để ngăn chặn hiện tượng "lỗ ảo" nhằm mục đích trốn thuế. Tổng cục Thuế nên kết hợp với các cơ quan như hải quan, thương mại, kiểm toán cũng như cơ quan thuế của các nước có liên quan để tiến hành thẩm định và giám sát chặt chẽ chi phí trong hợp đồng kí kết với các đối tác nước ngoài. Bên cạnh đó, cần tiến hành việc kiểm soát và giám sát các khoản về chi phí lãi tiền vay, tiền bản quyền, quản lý, quảng cáo, tiền lương cho người nước ngoài; bởi đây là những khoản chi phí rất dễ bị lợi dụng để thực hiện hoạt động chuyển giá, do đó, cần phải có các biện pháp xử phạt trong trường hợp phát hiện ra hiện tượng chuyển giá trong các DN FDI. Mặt khác, để tránh hiện tượng chuyển giá cũng như việc tạo ra những "lỗ ảo" trong các DN FDI thì trình độ, vai trò và trách nhiệm của bộ phận lãnh đạo của Việt Nam trong các DN này cũng cần được nâng cao để phát hiện ngay những hạch toán sai lệch, biến lãi thực thành lỗ, sử dụng chứng từ giả với các giá sai lệch so với giá của

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

nhiều DN khác cùng một ngành kinh doanh và có biện pháp xử lý kịp thời hiện tượng này. Cần có những chế tài thật nghiêm khắc đối với các cán bộ có trách nhiệm, chỉ nghĩ đến lợi ích cá nhân mà quên đi trách nhiệm và vai trò của mình trong công tác với các đối tác nước ngoài. Cần sớm ban hành các quy chế cán bộ Việt Nam tham gia quản lý DN liên doanh. Đồng thời, cần có sự thoả thuận hoặc sự can thiệp để có bộ phận cán bộ người Việt Nam phụ trách các bộ phận như kế toán, tiếp liệu trong các liên doanh... và có quy chế chặt chẽ để duy trì thường xuyên công tác kiểm tra các chứng từ có liên quan đến việc chuyển giá, cũng như thanh tra cách làm việc cụ thể. Thực hiện được điều này không chỉ loại trừ được yếu tố con người trong nguyên nhân lỗi của các DN FDI, tránh được hiện tượng chuyển giá, mà còn nâng cao công tác giám sát và quản lý của Việt Nam trong các DN FDI để dự án hoạt động có hiệu quả cao nhất.

- Tiếp tục cho phép các DN FDI vay vốn nước ngoài theo cơ chế tự vay, tự trả trên cơ sở các dự án có tính khả thi cao,

có năng lực trả nợ từ nguồn thu của dự án, đặc biệt là các dự án trực tiếp tạo ra nguồn thu bằng ngoại tệ đủ để trả nợ nước ngoài. Mở rộng khả năng cho các DN có vốn ĐTNN vay vốn tại các ngân hàng thương mại ở Việt Nam và bảo lãnh tiền vay đối với các DN Việt Nam khi tham gia liên doanh nhằm giải quyết cho vay đầu tư trong nước và giảm vay vốn ĐTNN của các DN FDI. Tiếp tục hỗ trợ cho các giải pháp bổ sung vốn trong điều kiện sản xuất khó khăn, tránh hiện tượng giải thể, phá sản, gây tác động không tốt cho nền kinh tế. Tăng cường kiểm soát các luồng vốn vay thông qua giám sát hoạt động của các DN FDI cũng như xác định các hạn mức vay phù hợp với khả năng trả nợ của các DN.

Thực hiện các biện pháp trên đây để nâng cao hơn nữa vai trò quản lý và điều hành của Nhà nước trong lĩnh vực FDI nhằm tăng tính hiệu quả của nguồn vốn FDI vào Việt Nam, phát huy các tác động tích cực, hạn chế các mặt trái đối với nền kinh tế và đảm bảo an toàn tài chính quốc gia.

