

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ, CHÍNH SÁCH, NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NGUỒN VỐN FDI Ở VIỆT NAM

TRẦN ĐÌNH TUẤN*

Sau gần 35 năm mở cửa, hội nhập quốc tế, đến nay, nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đã có sự tăng trưởng mạnh mẽ và là nguồn lực quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Tuy nhiên, trong bối cảnh hội nhập sâu vào nền kinh tế thế giới, để tận dụng tốt hơn dòng vốn FDI cho phát triển kinh tế, tạo ra sự liên kết với các doanh nghiệp trong nước, tác động lan tỏa tích cực hơn và nâng cao giá trị gia tăng cho khu vực kinh tế trong nước, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách để nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn FDI trong tình hình mới.

Từ khóa: Hoàn thiện thể chế; chính sách; quản lý; nguồn vốn FDI.

Foreign direct investment (FDI) inflows have grown strongly and been an important resource for socio-economic development in Vietnam over nearly 35 years of opening and international integration of the country. However, in the context of deep economic integration, Vietnam needs to complete its institutions and policies to improve effectiveness of FDI management in the new situation to make better use of FDI inflows for economic development, creating links with domestic enterprises, exerting more positive impacts and adding value for the domestic economic sector.

Key words: Completing institutions; policies; management; FDI inflows.

NGÀY NHẬN: 25/10/2019

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 28/11/2019

NGÀY DUYỆT: 10/01/2020

1. Về thực trạng chính sách thu hút và quản lý nguồn vốn FDI thời gian qua

Sau gần 35 năm đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách, văn bản pháp luật về thu hút, quản lý nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), tạo dựng môi trường đầu tư kinh doanh thuận lợi, từng bước tiếp cận với thông lệ quốc tế. Về cơ bản, các chủ trương của Đảng đã được cụ thể hóa bằng 4 bộ luật quan trọng về đầu tư

nước ngoài (ĐTNN) (*Luật ĐTNN năm 1987; Luật ĐTNN năm 1996; Luật Đầu tư năm 2005 và Luật Đầu tư năm 2014*). Thông qua 4 bộ luật này đã tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng trong việc tổ chức thực hiện thu hút và sử dụng nguồn vốn FDI. Theo đó, nguồn vốn FDI đã trở thành nguồn vốn quan trọng hỗ trợ sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của nước

* *ThS, Bộ Tài chính*

ta, đóng góp cho việc tăng năng suất, tăng giá trị lao động của đất nước.

Số liệu thống kê cho thấy, sau hơn 30 năm thực hiện thu hút ĐTNN, đến nay, vốn ĐTNN đạt gần 350 tỷ USD, bình quân tăng trên 20%/năm, đồng thời là khu vực tăng trưởng cao nhất trong nền kinh tế. Đến hết năm 2018, Việt Nam đã thu hút được 29.792 dự án với tổng số vốn đăng ký lũy kế khoảng 400 tỷ USD. Riêng năm 2018, vốn FDI thực hiện đạt khoảng 19,1 tỷ USD, tăng 9,1% so với năm 2017, đồng thời chiếm 23,4% tổng vốn đầu tư của cả nước. Kim ngạch hàng hóa xuất khẩu đạt khoảng 244,7 tỷ USD, tăng 13,8% so với năm 2017, trong đó, khu vực FDI (kể cả đầu thô) đạt 175,5 tỷ USD, tăng 12,9% so với 2017. Khu vực FDI không chỉ tạo động lực tăng trưởng kinh tế mà còn góp phần tạo việc làm cho người lao động. Số lượng lao động làm việc trong khu vực FDI đã tăng từ 358.500 người năm 2000 lên 4.207.400 người vào năm 2017. Tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực FDI so với tổng số lao động của toàn bộ nền kinh tế đã tăng từ 1% (năm 2000) lên 7,8% (năm 2017)¹.

Trong năm 2019, Việt Nam tiếp tục ghi dấu mốc kỷ lục mới về giá trị vốn đăng ký đầu tư trong vòng 5 năm trở lại đây. Theo đó, tổng vốn đăng ký cấp mới, điều chỉnh và góp vốn mua cổ phần của nhà ĐTNN đạt gần 31,8 tỷ USD, tăng 3,1% so với cùng kỳ năm 2018. Vốn thực hiện của dự án FDI ước đạt 17,62 tỷ USD, tăng 6,8% so với cùng kỳ năm 2018. Tính lũy kế đến ngày 20/11/2019, cả nước có 30.477 dự án còn hiệu lực với tổng vốn đăng ký 360,69 tỷ USD. Vốn thực hiện lũy kế của các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài ước đạt 209,48 tỷ USD, bằng 58% tổng vốn đăng ký còn hiệu lực.

Xuất khẩu của khu vực ĐTNN (kể cả đầu thô) đạt gần 166,7 tỷ USD, tăng 3,8% so với cùng kỳ năm 2018 và chiếm 69,1% kim ngạch xuất khẩu. Nhập khẩu của khu vực ĐTNN đạt 134,1 tỷ USD, tăng 3,1% so với cùng kỳ năm 2018 và chiếm 57,7% kim ngạch nhập khẩu. Tính chung trong 11 tháng năm 2019, khu vực

ĐTNN xuất siêu gần 32,6 tỷ USD (kể cả đầu thô). Mặc dù khu vực kinh tế trong nước nhập siêu 23,48 tỷ USD, nhưng suất siêu khu vực ĐTNN đã bù đắp được nhập siêu của khu vực kinh tế trong nước. Vì vậy, cả nước xuất siêu 9,1 tỷ USD trong 11 tháng năm 2019².

Cũng trong năm 2019, các nhà ĐTNN đã đầu tư vào 19/21 ngành trong hệ thống phân ngành kinh tế quốc dân, trong đó, lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo chiếm tỷ trọng cao nhất với 212,16 tỷ USD, chiếm 58,8% tổng vốn đầu tư, tiếp theo là các lĩnh vực kinh doanh bất động sản với 58,7 tỷ USD (chiếm 16,3% tổng vốn đầu tư); sản xuất, phân phối điện với 23,65 tỷ USD (chiếm 6,6% tổng vốn đầu tư).

Đã có 132 quốc gia và vùng lãnh thổ có dự án đầu tư còn hiệu lực tại Việt Nam, trong đó đứng đầu là Hàn Quốc với tổng vốn đăng ký 66,82 tỷ USD (chiếm 18,5% tổng vốn đầu tư). Nhật Bản đứng thứ hai với gần 59 tỷ USD (chiếm 16,3% tổng vốn đầu tư), tiếp theo lần lượt là Xinh-ga-po và Đài Loan, Hồng Kông.

Hiện nay, ĐTNN đã có mặt ở tất cả 63 tỉnh, thành phố trong cả nước, trong đó thành phố Hồ Chí Minh là địa phương dẫn đầu trong thu hút ĐTNN với 46,89 tỷ USD (chiếm 13% tổng vốn đầu tư); tiếp theo là Bình Dương với 34,19 tỷ USD (chiếm 9,5% tổng vốn đầu tư); Hà Nội với 33,57 tỷ USD (chiếm 9,3% tổng vốn đầu tư)³.

2. Một số hạn chế trong thực hiện thu hút và quản lý nguồn vốn FDI

Bên cạnh những kết quả đạt được thì việc thu hút và quản lý nguồn vốn FDI vẫn còn những hạn chế, đó là:

Thứ nhất, thể chế, chính sách về ĐTNN vẫn chưa theo kịp yêu cầu phát triển. ĐTNN đang dựa rất nhiều vào vào yếu tố giảm chi phí của nền kinh tế. Còn yếu tố về thể chế thúc đẩy cho sự đổi mới sáng tạo, sự an toàn của các nhà đầu tư, sự nhất quán của hệ thống chính sách... còn bất cập. Đặc biệt, thủ tục hành chính còn rườm rà so với các hệ

thống khác trong khu vực. Chính vì vậy, chúng ta mới đang ở chất lượng thể chế trung bình trong so sánh tương quan ASEAN.

Thứ hai, chính sách ưu đãi còn dàn trải, thiếu nhất quán, không ổn định. Môi trường đầu tư kinh doanh, năng lực cạnh tranh của Việt Nam tuy đã được cải thiện nhưng vẫn còn hạn chế; chất lượng, hiệu quả thu hút và quản lý nguồn vốn FDI chưa cao. Hạ tầng kinh tế - xã hội, nguồn nhân lực chất lượng cao chưa đáp ứng yêu cầu; còn thiếu các thiết chế văn hóa, xã hội thiết yếu. Hệ thống tổ chức bộ máy và năng lực thu hút, quản lý nguồn vốn ĐTNN còn bất cập, phân tán, chưa đáp ứng được yêu cầu, thiếu tính chủ động và chuyên nghiệp.

Việt Nam hiện đang áp dụng các chính sách ưu đãi cao, thu hút các dự án đầu tư vào một số lĩnh vực như: nông nghiệp, chế biến nông sản, thủy sản, sản xuất phần mềm và năng lượng tái tạo. Tuy nhiên, đến nay, tỷ trọng thu hút FDI vào lĩnh vực nông nghiệp còn khá thấp. Nông nghiệp chiếm khoảng 15,34% GDP cả nước (năm 2017), nhưng tỷ trọng đầu tư vào ngành Nông nghiệp chỉ chiếm gần 6% tổng vốn đầu tư toàn xã hội⁴.

Thứ ba, số lượng dự án quy mô nhỏ, ứng dụng công nghệ thấp, phân bố không đều; tỷ lệ vốn thực hiện trên vốn đăng ký thấp. Tỷ trọng đóng góp cho ngân sách nhà nước có xu hướng giảm. Liên kết, tương tác với các khu vực khác của nền kinh tế thiếu chặt chẽ, hiệu ứng lan toả về năng suất và công nghệ chưa cao; tỷ lệ nội địa hoá còn thấp.

Thứ tư, các hiện tượng chuyển giá, đầu tư "chui", đầu tư "núp bóng" ngày càng tinh vi và có xu hướng gia tăng. Hiện nay, vẫn còn tình trạng chuyển giá, báo lỗ của các DN FDI. Và mặc dù các DN FDI liên tục báo lỗ nhưng vẫn tiếp tục đầu tư mở rộng sản xuất. Tình trạng trục lợi từ chính sách ưu đãi thu hút FDI đang diễn ra là do chính sách ưu đãi thuế có thời hạn, theo đó, ưu đãi về thời gian miễn giảm thuế có xu hướng thu hút các dự án đầu

tư ngắn hạn thay vì các dự án đầu tư dài hạn và sau khi hết kỳ hạn ưu đãi thuế, DN FDI có xu hướng thay đổi dự án đầu tư hiện tại thành dự án mới về mặt pháp lý để tiếp tục được hưởng ưu đãi thuế.

Thứ năm, một số DN, dự án sử dụng lãng phí tài nguyên, đất đai, vi phạm chính sách, pháp luật về lao động, tiền lương, thuế, bảo hiểm xã hội, môi trường...; phát sinh nhiều vụ việc tranh chấp, khiếu kiện phức tạp cả trong nước và quốc tế.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, yếu kém trên, trong đó, nguyên nhân chủ yếu là do nhận thức của các cấp, các ngành và của xã hội còn chưa đầy đủ, nhất quán; thu hút ĐTNN thiếu chọn lọc. Tư duy và định hướng đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách, pháp luật liên quan chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, thiếu đồng bộ, nhiều quy định còn chồng chéo, mâu thuẫn. Năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác thu hút, quản lý nguồn vốn ĐTNN nhiều nơi còn hạn chế, thiếu tính chủ động, sáng tạo; khả năng phân tích, dự báo còn bất cập. Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm có lúc, có nơi chưa nghiêm...

3. Một số giải pháp về hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu quả quản lý nguồn vốn FDI

Ngày 20/8/2019, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 50-NQ/TW về định hướng hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao chất lượng, hiệu quả hợp tác ĐTNN đến năm 2030. Đây là Nghị quyết có tầm quan trọng đặc biệt đối với tiến trình đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN của nước ta trong thời kỳ mới. Theo đó, Nghị quyết đã đưa ra một số mục tiêu cụ thể: phân đầu giai đoạn 2021 - 2025, khu vực có vốn ĐTNN đạt vốn đăng ký khoảng 150 - 200 tỷ USD (30 - 40 tỷ USD/năm); giai đoạn 2026 - 2030 khoảng 200 - 300 tỷ USD (40 - 50 tỷ USD/năm); vốn thực hiện giai đoạn 2021 -

2025 khoảng 100 - 150 tỷ USD (20 - 30 tỷ USD/năm); giai đoạn 2026 - 2030 khoảng 150 - 200 tỷ USD (30 - 40 tỷ USD/năm). Tỷ lệ DN sử dụng công nghệ tiên tiến, quản trị hiện đại, bảo vệ môi trường, hướng đến công nghệ cao tăng 50% vào năm 2025 và 100% vào năm 2030 so với năm 2018. Tỷ lệ nội địa hóa tăng từ 20 - 25% hiện nay lên mức 30% vào năm 2025 và 40% vào năm 2030. Tỷ trọng lao động qua đào tạo trong cơ cấu sử dụng lao động từ 56% năm 2017 lên 70% vào năm 2025 và 80% vào năm 2030.

Để thực hiện được mục tiêu trên, cần tập trung vào các giải pháp sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện thể chế, chính sách về ĐTNN. Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, sửa đổi, bổ sung các quy định về thủ tục, điều kiện đầu tư, danh mục địa bàn, lĩnh vực, đối tượng được áp dụng ưu đãi đầu tư trong các luật về ĐTNN và các luật có liên quan để thống nhất trong thực hiện và bảo đảm phù hợp với các cam kết quốc tế của Việt Nam.

Xây dựng cụ thể danh mục hạn chế, không thu hút ĐTNN phù hợp với các cam kết quốc tế; ngoài danh mục này, nhà ĐTNN được đối xử bình đẳng như nhà đầu tư trong nước. Khuyến khích nhà ĐTNN gia nhập thị trường ở những ngành, lĩnh vực mà Việt Nam không có nhu cầu bảo hộ. Xây dựng các tiêu chí về đầu tư để lựa chọn, ưu tiên thu hút đầu tư phù hợp với quy hoạch, định hướng phát triển ngành, lĩnh vực, địa bàn. Xây dựng cơ chế đánh giá an ninh và tiến hành rà soát an ninh đối với các dự án, hoạt động ĐTNN có hoặc có thể ảnh hưởng đến an ninh quốc gia.

Đổi mới cơ chế, chính sách ưu đãi đầu tư, xây dựng, bổ sung cơ chế khuyến khích đối với các DN hoạt động có hiệu quả, thực hiện tốt cam kết; phân biệt ưu đãi giữa các ngành, nghề đầu tư khác nhau. Xây dựng thể chế, chính sách ưu đãi vượt trội, cạnh tranh quốc tế, tạo điều kiện kinh doanh thuận lợi, thu hút các dự án lớn, trọng điểm quốc gia, dự án

công nghệ cao..., thu hút các nhà đầu tư chiến lược, các tập đoàn đa quốc gia đầu tư, đặt trụ sở và thành lập các trung tâm nghiên cứu - phát triển (R&D), trung tâm đổi mới sáng tạo tại Việt Nam. Có chính sách khuyến khích đối với DN ĐTNN đào tạo, nâng cao kỹ năng, trình độ cho lao động Việt Nam; sử dụng người lao động Việt Nam đã làm việc, tu nghiệp ở các quốc gia tiên tiến.

Xây dựng chính sách thu hút ĐTNN cân đối, hợp lý giữa các vùng, miền; bảo đảm việc thu hút, hợp tác ĐTNN theo đúng định hướng, quy hoạch và yêu cầu phát triển. Nâng cao các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, bảo vệ môi trường, tài nguyên và tiết kiệm năng lượng phù hợp với tiêu chuẩn của khu vực và thế giới.

Hai là, hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm bảo hộ và đề cao trách nhiệm của nhà đầu tư. Sửa đổi, bổ sung quy định bảo đảm quyền, nghĩa vụ, công nhận và bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp về tài sản, quyền sở hữu trí tuệ, vốn đầu tư, thu nhập và lợi ích hợp pháp khác của nhà đầu tư và chủ thể có liên quan, phù hợp với các cam kết quốc tế. Đồng thời có chế tài xử lý nghiêm các vi phạm. Quy định rõ trách nhiệm của nhà đầu tư về bảo vệ môi trường trong quá trình đầu tư, triển khai dự án và hoạt động của DN trong suốt thời gian thực hiện dự án theo quy định của pháp luật.

Hoàn thiện thể chế, chính sách quản lý, giám sát đầu tư. Nâng cao năng lực phân tích, dự báo của các cơ quan xây dựng, ban hành thể chế chính sách; kịp thời ban hành quy định điều chỉnh các quan hệ kinh tế mới, các mô hình, phương thức kinh doanh mới..., tạo thuận lợi cho hoạt động đầu tư kinh doanh của nhà đầu tư và hoạt động quản lý của cơ quan nhà nước. Rà soát, hoàn thiện các quy định về chống độc quyền phù hợp với thông lệ quốc tế; về đáp ứng điều kiện tập trung kinh tế theo pháp luật cạnh tranh; về bảo đảm quốc phòng, an ninh khi nhà ĐTNN, DN

ĐTNN góp vốn, mua cổ phần, sáp nhập, mua lại DN tại Việt Nam.

Hoàn thiện pháp luật về chống chuyển giá theo hướng nâng lên thành luật; hoàn thiện, bổ sung các quy định chặt chẽ trong pháp luật về thuế, ngoại hối, hải quan, đầu tư, khoa học và công nghệ, về xây dựng cơ sở dữ liệu, công bố thông tin... để kiểm soát, quản lý, ngăn chặn chuyển giá ngay từ khi thành lập và trong quá trình hoạt động của DN có vốn ĐTNN. Nâng cao chất lượng, hiệu quả các thiết chế giải quyết tranh chấp và thực thi. Đẩy mạnh phân công, phân cấp, ủy quyền và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước; áp dụng cơ chế một cửa, một cửa liên thông.

Ba là, đổi mới, nâng cao hiệu quả công tác xúc tiến đầu tư. rà soát, cơ cấu lại hệ thống các cơ quan xúc tiến đầu tư hiện có (không thành lập mới) theo hướng chuyên nghiệp, độc lập, không chồng chéo, không trùng lặp với các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về ĐTNN; xem xét khả năng gắn kết với xúc tiến thương mại và du lịch một cách linh hoạt, phù hợp với yêu cầu và đặc thù của từng địa phương. Đa dạng hóa các hoạt động và phương thức xúc tiến đầu tư; chú trọng xúc tiến đầu tư tại chỗ với những dự án hợp tác thành công cụ thể. Đầu tư thỏa đáng cho hoạt động xúc tiến. Ưu tiên thực hiện các hoạt động xúc tiến đầu tư quốc gia, vùng, liên ngành.

Bốn là, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về ĐTNN. Các cấp chính quyền cần thực hiện nghiêm pháp luật về đầu tư và có liên quan đến hoạt động ĐTNN, không để phát sinh khiếu kiện, tranh chấp quốc tế. Xử lý nghiêm tình trạng thực hiện thể chế, chính sách thiếu thống nhất giữa Trung ương và địa phương, giữa các địa phương.

Chấn chỉnh công tác quản lý, triển khai dự án đầu tư, bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường, phù hợp quy hoạch, theo đúng các tiêu chí lựa chọn, sàng lọc dự án... Bảo đảm chặt chẽ về quy trình, thủ tục cấp, điều

chỉnh, thu hồi, chấm dứt hoạt động của dự án ĐTNN theo đúng quy định pháp luật.

Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát, thanh tra gắn với nâng cao trách nhiệm của chính quyền địa phương và người đứng đầu trong chấp hành chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước liên quan tới ĐTNN. Xử lý dứt điểm các dự án gây ô nhiễm môi trường, sử dụng đất không hiệu quả, kinh doanh thua lỗ nhiều năm, dự án không thực hiện đúng cam kết. Phòng ngừa, giải quyết sớm, có hiệu quả các tranh chấp liên quan đến ĐTNN.

Kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về ĐTNN theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả và thống nhất một đầu mối tại các bộ, ngành, địa phương, đáp ứng yêu cầu quản lý liên ngành, liên vùng tại địa phương và trong phạm vi cả nước. Đẩy mạnh phân công, phân cấp, phối hợp giữa các bộ, ngành và các địa phương gắn với tăng cường kiểm tra, giám sát.

Chú trọng nâng cao năng lực và đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước về ĐTNN ở các bộ, ngành và địa phương phù hợp với yêu cầu, nhiệm vụ mới về quản lý ĐTNN.

Hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin quốc gia về đầu tư đồng bộ, liên thông với các lĩnh vực lao động, đất đai, thuế, hải quan, tín dụng, ngoại hối... và các địa phương. Nâng cao chất lượng công tác thống kê, bảo đảm kịp thời, đầy đủ, chính xác và phù hợp với thông lệ quốc tế. Phối hợp chặt chẽ với các hiệp hội DN, các tổ chức quốc tế nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác bình chọn, vinh danh các DN ĐTNN; định kỳ bình chọn, vinh danh các nhà ĐTNN tiêu biểu □

Chú thích:

1, 4. *Thực trạng chính sách ưu đãi thu hút FDI vào Việt Nam hiện nay.* <http://tapchutaichinh.vn>, ngày 25/06/2019

2, 3. *Báo cáo về tình hình thu hút đầu tư nước ngoài 11 tháng năm 2019 của Cục Đầu tư nước ngoài - Bộ Kế hoạch và Đầu tư*, ngày 25/11/2019.