

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG
TRUNG TÂM THÔNG TIN – TƯ LIỆU

**THU HÚT VÀ SỬ DỤNG TỐT NGUỒN HỖ TRỢ PHÁT TRIỂN CHÍNH
THỨC, ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI VÀ ĐẦU TƯ GIÁN TIẾP
NƯỚC NGOÀI**

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	3
I. CHỦ TRƯỞNG, QUAN ĐIỂM CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC TA VỀ QUAN HỆ GIỮA NỘI LỰC VÀ NGOẠI LỰC.....	3
II. TÌNH HÌNH THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN ODA THỜI GIAN QUA	5
1. Vai trò và tác dụng của ODA đối với sự phát triển kinh tế - xã hội.....	5
2. Tình hình thu hút ODA của Việt Nam thời gian qua	7
3. Tình hình sử dụng vốn ODA tại Việt Nam thời gian qua	10
4. Nhận xét đánh giá chung.....	13
5. Định hướng chính sách và giải pháp nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng vốn ODA trong thời gian tới	14
5.1. Định hướng chính sách	14
5.2. Các giải pháp	15
III. TÌNH HÌNH THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN FDI THỜI GIAN QUA..	18
1. Khái niệm và vai trò của nguồn vốn FDI.....	18
2. Tình hình thu hút và sử dụng vốn FDI ở Việt Nam	20
2.1. Một số thành tựu của quá trình thu hút và sử dụng FDI.....	20
2.2. Một số hạn chế trong việc thu hút và sử dụng FDI	24
2.2.1. Hiệu quả sử dụng FDI thấp, chuyển giao công nghệ chậm chạp, chưa tạo ra được tác động lan tỏa tới các khu vực kinh tế khác như mong muốn.....	24
2.2.2. Hiện tượng chuyển giá của doanh nghiệp FDI ngày càng phổ biến...	25
2.2.3. Cấu trúc FDI còn nhiều bất cập.....	25

2.2.4. Tác động tiêu cực của FDI tới môi trường.....	27
2.2.5. Tình hình trì hoãn thực hiện dự án và rút vốn đầu tư gia tăng	28
2.2.6. Phân cấp đầu tư còn nhiều bất cập	28
3. Kiến nghị về chính sách và biện pháp để phát huy mặt tích cực, khắc phục mặt tiêu cực, nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng FDI	29
IV. TÌNH HÌNH THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN FII THỜI GIAN QUA ...	33
1. Khái niệm và các đặc tính cơ bản của vốn FII	33
2. Các tác động của dòng vốn FII trong phát triển kinh tế - xã hội	34
2.1. Các tác động tích cực của FII	34
2.2. Những tác động tiêu cực của dòng vốn FII	35
3. Thực trạng thu hút và sử dụng FII ở Việt Nam	37
3.1. Thực trạng thu hút vốn FII tại Việt Nam	37
3.2. Thực trạng hoạt động của các quỹ đầu tư và công ty quản lý quỹ đầu tư ở Việt Nam	40
3.3. Đánh giá về việc thu hút và sử dụng FII ở Việt Nam	42
3.3.1. Những tác động tích cực	42
3.3.2. Tác động tiêu cực của vốn FII	43
3.4. Các rào cản đối với việc thu hút và sử dụng FII ở Việt Nam	44
4. Các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng vốn FII trong thời gian tới.....	45
4.1. Tăng cường cơ chế giám sát quản lý đối với dòng vốn FII	45
4.2. Các giải pháp đối với doanh nghiệp.....	48
KẾT LUẬN	49

MỞ ĐẦU

Phát huy nội lực, tranh thủ ngoại lực, kết hợp hữu hiệu hai loại nguồn lực này phục vụ công cuộc phát triển đất nước là chủ trương nhất quán và xuyên suốt của Đảng và Nhà nước ta trong 25 năm đổi mới vừa qua. Ngày nay, nền kinh tế Việt Nam đang hội nhập ngày càng sâu, rộng vào nền kinh tế khu vực và thế giới, vì vậy các nguồn ngoại lực, đặc biệt là các nguồn tài chính đổ vào nước ngày càng nhiều, và theo các kênh rất phong phú, đa dạng. Trong đó, phải kể đến ba loại nguồn vốn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, đã và đang có những đóng góp to lớn cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của nước ta, gồm: nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI); nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA); và nguồn đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII).

Các nguồn vốn này đã bổ sung một lượng vốn lớn cho nền kinh tế, về cơ bản được sử dụng có hiệu quả, góp phần nâng cao năng lực sản xuất – kinh doanh, giải quyết công ăn việc làm, đổi mới và chuyển giao công nghệ, phát triển kết cấu hạ tầng, xóa đói giảm nghèo, phát triển thị trường tài chính, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường... Tuy nhiên, trong quá trình thu hút và sử dụng FDI, ODA và FII ở Việt Nam, cũng nảy sinh những bất cập và đặt ra các vấn đề cần giải quyết. Chuyên đề này sẽ phân tích khái quát vai trò, tác dụng, tình hình thu hút và sử dụng các nguồn ODA, FDI, FII tại Việt Nam trong thời gian qua, từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả và phát huy hơn nữa vai trò của các nguồn vốn này trong thời gian tới.

I. CHỦ TRƯỞNG, QUAN ĐIỂM CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC TA VỀ QUAN HỆ GIỮA NỘI LỰC VÀ NGOẠI LỰC

Phát huy nội lực, đồng thời tranh thủ ngoại lực, là chủ trương lớn của Đảng ta trong công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Chủ trương này đã được khẳng định trong các văn kiện quan trọng của Đảng và được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật của Nhà nước. Nội dung có tính xuyên suốt là Đảng và Nhà nước ta luôn coi các nguồn lực trong nước đóng vai trò quyết định, các nguồn lực bên ngoài đóng vai trò quan trọng, và sự kết hợp giữa hai loại nguồn lực này có ý nghĩa hết sức to lớn đối với sự phát triển đất nước.

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII đã nêu rõ: “*Giữ vững độc lập tự chủ đi đôi với mở rộng hợp tác quốc tế, đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại.*”

Dựa vào nguồn lực trong nước là chính đi đôi với tranh thủ tối đa nguồn lực bên ngoài”¹.

Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX tiếp tục khẳng định: *“Tập trung tháo gỡ mọi vướng mắc, xóa bỏ mọi trở lực để khơi dậy nguồn lực to lớn trong dân, cổ vũ các nhà kinh doanh và mọi người dân ra sức làm giàu cho mình và cho đất nước. Tiếp tục cải thiện môi trường đầu tư để thu hút tốt hơn và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực bên ngoài. Nội lực là quyết định, ngoại lực là quan trọng, gắn kết với nhau thành nguồn lực tổng hợp để phát triển đất nước”².*

Tại Đại hội Đảng lần thứ X (2006), Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX, khi kiểm điểm 5 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội IX của Đảng và nhìn lại 20 năm đổi mới, đã rút ra một trong những bài học lớn là: *“Phát huy cao độ nội lực, đồng thời ra sức tranh thủ ngoại lực, kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại trong điều kiện mới. Phát huy nội lực, xem đó là nhân tố quyết định đối với sự phát triển; đồng thời coi trọng huy động các nguồn ngoại lực, thông qua hội nhập và hợp tác quốc tế, tranh thủ các nguồn lực bên ngoài để phát huy nội lực mạnh hơn, nhằm tạo ra sức mạnh tổng hợp để phát triển đất nước nhanh và bền vững, trên cơ sở giữ vững độc lập dân tộc và định hướng xã hội chủ nghĩa”.*

Chiến lược Phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 – 2020, được thông qua tại Đại hội Đảng lần thứ XI (2011), đã đề ra quan điểm phát triển: *“Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ ngày càng cao trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng”.* Quan điểm này nêu rõ: *“Phát huy nội lực và sức mạnh dân tộc là yếu tố quyết định, đồng thời tranh thủ ngoại lực và sức mạnh thời đại là yếu tố quan trọng để phát triển nhanh, bền vững và xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ. Phải không ngừng tăng cường tiềm lực kinh tế và sức mạnh tổng hợp của đất nước để chủ động, tích cực hội nhập quốc tế sâu rộng và có hiệu quả”.*

Cụ thể hóa những chủ trương nêu trên, trong những năm qua Nhà nước ta đã ban hành và thực hiện nhiều văn bản pháp luật và chính sách nhằm khơi dậy các nguồn lực trong nước, đáng chú ý là tập trung vào việc tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động đầu tư, kinh doanh của các loại hình doanh nghiệp và người dân, phát triển đồng bộ và tạo sự vận hành thông suốt các loại thị trường, tạo sự ổn định kinh tế vĩ mô... Bên cạnh đó, Nhà nước đã chú trọng thu hút mạnh các nguồn lực từ bên ngoài, gồm nguồn lực của các nhà đầu tư nước ngoài và nguồn vốn ODA.

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, XNB Chính trị Quốc gia, tr. 84.

² Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, XNB Chính trị Quốc gia, tr. 165-166.

Đã có nhiều nỗ lực trong việc tạo điều kiện cho đầu tư nước ngoài tham gia nhiều hơn vào phát triển các ngành, các vùng lãnh thổ phù hợp với các cam kết quốc tế của nước ta. Đa dạng hóa hình thức và cơ chế đầu tư để thu hút mạnh nguồn lực của các nhà đầu tư nước ngoài vào các ngành, lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế. Tiếp tục tranh thủ nguồn vốn ODA, tập trung vốn cho lĩnh vực kết cấu hạ tầng kỹ thuật và vùng có điều kiện kinh tế, xã hội khó khăn. Thời gian qua, Việt Nam đã thực hiện chính sách chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ kinh tế quốc tế, hội nhập ngày càng toàn diện và sâu rộng mà bước ngoặt quan trọng là việc Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), góp phần huy động các nguồn ngoại lực và kết hợp có hiệu quả giữa các nguồn nội lực và ngoại lực phục vụ mục tiêu phát triển đất nước.

Bên cạnh những tác động tích cực của các dòng vốn ngoại, những năm qua Việt Nam cũng nhận thức rõ những tác động tiêu cực, nhất là các dòng vốn này có thể gây ra những lo ngại đối với ổn định kinh tế vĩ mô, như gia tăng lạm phát, đẩy tỷ giá hối đoái lên cao, đe dọa xuất khẩu và làm mất cân đối cán cân thanh toán quốc tế. Vì vậy, trong thời gian gần đây nhiều chính sách của Nhà nước chứa đựng một thông điệp khá rõ ràng là không tiếp nhận các dòng vốn đầu tư từ bên ngoài bằng mọi giá, mà cần có chọn lọc căn cứ vào nhiều tiêu chí cụ thể. Điều này sẽ góp phần nâng cao chất lượng của các dòng vốn ngoại, vì vậy sẽ bổ sung hữu hiệu hơn cho các nguồn vốn trong nước.

II. TÌNH HÌNH THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN ODA THỜI GIAN QUA

1. Vai trò và tác dụng của ODA đối với sự phát triển kinh tế - xã hội

Nguồn vốn ODA được đánh giá là nguồn ngoại lực quan trọng giúp các nước đang phát triển thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của mình. Vai trò của ODA đối với các nước nhận tài trợ thể hiện một số điểm chính sau đây:

- ODA là nguồn vốn bổ sung giúp cho các nước nghèo đảm bảo chi đầu tư phát triển, giảm gánh nặng cho NSNN. Vốn ODA có đặc tính ưu việt là thời hạn cho vay cũng như thời gian ân hạn dài (25-40 năm mới phải hoàn trả và thời gian ân hạn 8-10 năm), lãi suất thấp (khoảng từ 0,25% đến 2%/năm), và trong nguồn vốn ODA luôn có một phần viện trợ không hoàn lại. Chỉ có nguồn vốn lớn với điều kiện cho vay ưu đãi như vậy chính phủ các nước đang phát triển mới có thể tập trung đầu tư cho các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế như đường sá, điện, nước, thủy lợi và các hạ tầng xã hội như giáo dục, y tế. Những cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội được xây dựng mới hoặc cải tạo nhờ nguồn vốn ODA là điều kiện quan trọng thúc đẩy tăng trưởng nền kinh tế của các nước nghèo. Theo tính toán của các chuyên gia của Ngân

hàng Thế giới (WB), đối với các nước đang phát triển có thể chế và chính sách tốt, khi ODA tăng lên 1% GDP thì tốc độ tăng trưởng tăng thêm 0,5%.

- ODA giúp các nước tiếp nhận phát triển nguồn nhân lực, bảo vệ môi trường. Một lượng ODA lớn được các nhà tài trợ và các nước tiếp nhận ưu tiên dành cho đầu tư phát triển giáo dục, đào tạo, nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của lĩnh vực này, tăng cường một bước cơ sở vật chất kỹ thuật cho việc dạy và học của các nước đang phát triển. Bên cạnh đó, một lượng ODA khá lớn cũng được dành cho các chương trình hỗ trợ lĩnh vực y tế, đảm bảo sức khoẻ cộng đồng. Nhờ có sự tài trợ của cộng đồng quốc tế, các nước đang phát triển đã gia tăng đáng kể chỉ số phát triển con người của quốc gia mình.

- ODA giúp các nước đang phát triển xoá đói, giảm nghèo. Xoá đói nghèo là một trong những tôn chỉ đầu tiên được các nhà tài trợ quốc tế đưa ra khi hình thành phương thức hỗ trợ phát triển chính thức. Mục tiêu này biểu hiện tính nhân đạo của ODA. Trong bối cảnh sử dụng có hiệu quả, tăng ODA một lượng bằng 1% GDP sẽ làm giảm 1% nghèo khổ, và giảm 0,9% tỷ lệ tỷ vong ở trẻ sơ sinh. Và nếu như các nước giàu tăng 10 tỷ USD viện trợ hàng năm sẽ cứu được 25 triệu người thoát khỏi cảnh đói nghèo.

- ODA là nguồn bổ sung ngoại tệ và làm lành mạnh cán cân thanh toán quốc tế của các nước đang phát triển. Đa phần các nước đang phát triển rơi vào tình trạng thâm hụt cán cân vãng lai, gây bất lợi cho cán cân thanh toán quốc tế của các quốc gia này. ODA, đặc biệt các khoản trợ giúp của IMF có chức năng làm lành mạnh hoá cán cân vãng lai cho các nước tiếp nhận, từ đó ổn định đồng bản tệ.

- ODA được sử dụng có hiệu quả sẽ trở thành nguồn lực bổ sung cho đầu tư tư nhân. Ở những quốc gia có cơ chế quản lý kinh tế tốt, ODA đóng vai trò như nam châm “hút” đầu tư tư nhân theo tỷ lệ xấp xỉ 2 USD trên 1 USD viện trợ. Đối với những nước đang trong tiến trình cải cách thể chế, ODA còn góp phần củng cố niềm tin của khu vực tư nhân vào công cuộc đổi mới của đất nước. Tuy nhiên, không phải lúc nào ODA cũng phát huy tác dụng đối với đầu tư tư nhân. Ở những nền kinh tế có môi trường kinh doanh bị bóp méo nghiêm trọng thì viện trợ không những không bổ sung mà còn “loại trừ” đầu tư tư nhân. Điều này giải thích tại sao các nước đang phát triển mắc nợ nhiều, mặc dù nhận được một lượng ODA lớn của cộng đồng quốc tế song lại không hoặc tiếp nhận được rất ít vốn FDI.

- ODA giúp các nước đang phát triển tăng cường năng lực thể chế thông qua các chương trình, dự án hỗ trợ công cuộc cải cách pháp luật, cải cách hành chính và xây dựng chính sách quản lý kinh tế phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Tuy đóng vai trò quan trọng, song nguồn ODA cũng tiềm ẩn nhiều hậu quả bất lợi đối với các nước tiếp nhận nếu ODA không được sử dụng hiệu quả.

Các nước giàu khi viện trợ ODA đều gắn với những lợi ích và chiến lược như mở rộng thị trường, mở rộng hợp tác có lợi cho họ, đảm bảo mục tiêu về an ninh - quốc phòng hoặc theo đuổi mục tiêu chính trị... Vì vậy, họ đều có chính sách riêng hướng vào một số lĩnh vực mà họ quan tâm hay họ có lợi thế. Ngoài ra, tình trạng thất thoát, lãng phí; xây dựng chiến lược, quy hoạch thu hút và sử dụng vốn ODA vào các lĩnh vực chưa hợp lý; trình độ quản lý thấp, thiếu kinh nghiệm trong quá trình tiếp nhận cũng như xử lý, điều hành dự án... khiến cho hiệu quả và chất lượng các công trình đầu tư bằng nguồn vốn này còn thấp... có thể đẩy nước tiếp nhận ODA vào tình trạng nợ nần.

2. Tình hình thu hút ODA của Việt Nam thời gian qua

Vốn ODA bắt đầu đổ vào Việt Nam từ năm 1993, đến nay đã có 51 nhà tài trợ, gồm 28 song phương và 23 đa phương³, có các chương trình ODA thường xuyên. Tính đến hết năm 2010, qua 18 Hội nghị CG thường niên, tổng vốn ODA cam kết của các nhà tài trợ đạt trên 64,322.88 tỷ USD với mức cam kết năm sau cao hơn năm trước, kể cả những lúc kinh tế của các nhà tài trợ gặp khó khăn. Mức cam kết ODA cao trong suốt thời gian qua đã thể hiện sự đồng tình và sự ủng hộ chính trị mạnh mẽ của cộng đồng quốc tế với công cuộc đổi mới và chính sách phát triển đúng đắn, hợp lòng dân của Đảng và Nhà nước ta, sự tin tưởng của các nhà tài trợ vào hiệu quả tiếp nhận và sử dụng vốn ODA của Việt Nam. Tình hình thu hút ODA thời gian qua có thể được xem xét ở một số khía cạnh sau đây:

- Nhờ những nỗ lực liên tục của các cơ quan Việt Nam và các nhà tài trợ trong việc cải tiến và hài hòa quy trình, thủ tục, hoàn thiện thể chế, tăng cường năng lực ở tất cả các khâu: (i) xây dựng văn kiện dự án; (ii) thẩm định và phê duyệt dự án; (iii) đàm phán và ký kết hiệp định; và (iv) tổ chức, quản lý và thực hiện dự

³ a) **Các nhà tài trợ song phương:** Ai-xơ-len, Anh, Áo, Ba Lan, Bỉ, Ca-na-đa, Cô-oét, Đan Mạch, Đức, Hà Lan, Hàn Quốc, Hungari, I-ta-lia, Luc-xem-bua, Mỹ, Na-uy, Nhật Bản, Niu-di-lân, Ôt-xtrây-li-a, Phần Lan, Pháp, Séc, Tây Ban Nha, Thái Lan, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Trung Quốc, Singapore.

b) Các nhà tài trợ đa phương gồm:

- **Các định chế tài chính quốc tế và các quỹ:** nhóm Ngân hàng Thế giới (WB), Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB), Ngân hàng Đầu tư Bắc Âu (NIB), Quỹ Phát triển Bắc Âu (NDF), Quỹ Phát triển quốc tế của các nước xuất khẩu dầu mỏ OPEC (OFID - trước đây là Quỹ OPEC), Quỹ Kuwait;

- **Các tổ chức quốc tế và liên chính phủ:** Ủy ban châu Âu (EC), Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR), Quỹ Dân số của Liên hợp quốc (UNFPA), Chương trình Phát triển công nghiệp của Liên hợp quốc (UNIDO), Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), Chương trình phối hợp của Liên hợp quốc về HIV/AIDS (UNAIDS), Cơ quan Phòng chống ma túy và tội phạm của Liên hợp quốc (UNODC), Quỹ Đầu tư Phát triển của Liên hợp quốc (UNCDF), Quỹ môi trường toàn cầu (GEF), Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF), Quỹ Quốc tế và Phát triển nông nghiệp (IFAD), Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO), Tổ chức Lao động quốc tế (ILO), Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực (FAO), Tổ chức Y tế thế giới (WHO).

án, cho nên qua các giai đoạn mức cam kết, ký kết và giải ngân vốn ODA đã có những tiến bộ nhất định, trong đó thời kỳ 2006-2010 đã có những bước tiến vững chắc (Bảng 1).

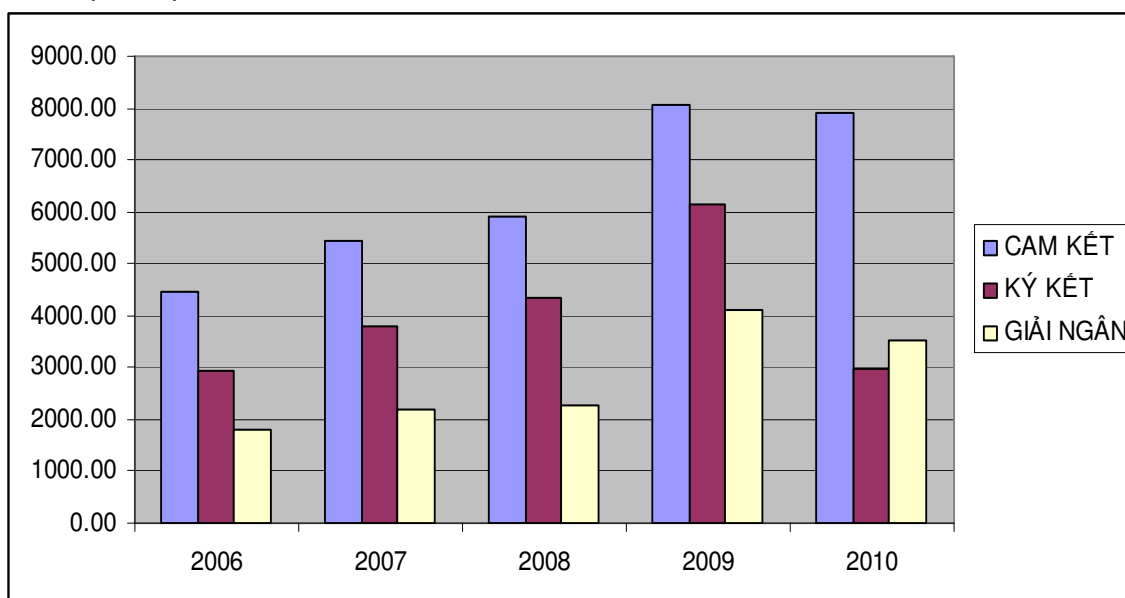
Bảng 1. Mức cam kết, ký kết và giải ngân vốn ODA qua các giai đoạn
Đơn vị: Triệu USD

Giai đoạn	Cam kết	Ký kết	Giải ngân
1993-1995	6.131	4.858,07	1.875
1996-2000	11.546,5	9.008,00	6.142
2001-2005	14.889,2	11.237,76	7.887
2006-2010	31.756	20.158,44	13.819

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Trong giai đoạn 2006 – 2010, mặc dù trong một thời gian dài nền kinh tế của các nước tài trợ gặp nhiều khó khăn do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, song lượng vốn ODA cam kết dành cho Việt Nam vẫn tăng mạnh, đặc biệt là đạt mức kỷ lục trong hai năm gần đây (năm 2009: 8,063 tỷ USD và năm 2010: 7,905.51 tỷ USD). Cùng với đó, lượng vốn ký kết và giải ngân cũng tăng đáng kể (Hình 1).

Hình 1. Mức cam kết, ký kết và giải ngân vốn ODA giai đoạn 2006-2010
Đơn vị: Triệu USD



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Quy mô dự án theo các hiệp định ODA ký kết tăng qua các giai đoạn. Số liệu của Bảng 2 cho thấy số lượng hiệp định ký kết giai đoạn 2006 - 2009 ít hơn,

chỉ bằng 41,7% so với giai đoạn 2001 – 2005, song quy mô trung bình của các chương trình, dự án trong giai đoạn này lại cao gấp hơn 3 lần.

Bảng 2. Quy mô dự án trung bình theo các giai đoạn

Giai đoạn	Số hiệp định ký kết	Tổng số vốn (Triệu USD)	Quy mô trung bình (Triệu USD)
1993 – 2000	1.025	13.866,07	13,52
2001- 2005	713	11.237,76	15,76
2006 – 2010	415	20.158,44	48,57

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Điều này cho thấy đã có sự thay đổi trong các tiếp cận và sử dụng nguồn vốn ODA: (i) Tập trung ưu tiên ODA cho dự án đầu tư phát triển hạ tầng đồng bộ, quy mô tương đối lớn, đặc biệt trong lĩnh vực giao thông, năng lượng và công nghiệp, thông tin liên lạc, phát triển hạ tầng đô thị (giao thông đô thị, cấp thoát nước và vệ sinh môi trường,...); (ii) Áp dụng cách tiếp cận theo chương trình, ngành thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc các chương trình ngành thực hiện ở nhiều địa phương. Rõ nét nhất là trong ngành giao thông (Dự án Giao thông nông thôn III), nông nghiệp và phát triển nông thôn kết hợp với xóa đói giảm nghèo (Chương trình lâm nghiệp, Chương trình 135 Giai đoạn II, Chương trình cấp nước nông thôn,...), y tế (xây dựng hệ thống bệnh viện theo vùng lãnh thổ: Dự án y tế Tây Nguyên, Đồng bằng sông Cửu Long,...), giáo dục và đào tạo (Dự án Giáo dục cho tất cả mọi người, giáo dục trẻ em có hoàn cảnh khó khăn,...).

- Thời gian qua đã chứng kiến lượng ODA vốn vay tăng trong khi viện trợ không hoàn lại giảm qua các giai đoạn. Trong khi tỷ lệ vốn vay tăng từ 80% (1993 - 2000) lên 81% (2001 - 2005) và đạt mức cao nhất 93% (2006 - 2009) thì vốn viện trợ không hoàn lại giảm tương ứng từ 20% xuống còn 19% và 7%. Thực tế này đặt ra yêu cầu phải sử dụng vốn ODA đạt hiệu quả cao nhất, phải lựa chọn mục tiêu và lĩnh vực ưu tiên đầu tư, đồng thời phải có các chính sách, giải pháp về an toàn nợ nước ngoài.

- Các địa phương ngày càng tham gia nhiều hơn trong việc tiếp nhận, quản lý và thực hiện nguồn vốn ODA. Một trong những nhân tố tác động đến xu thế này là do sự phân cấp mạnh mẽ trong công tác thu hút và sử dụng vốn ODA của Chính phủ, đặc biệt với việc ban hành Nghị định 131/2006/NĐ-CP ngày 09/11/2006 của Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng nguồn hỗ trợ phát triển chính thức. Trong thời kỳ 2006 - 2010, tỷ lệ giá trị vốn giữa các chương trình dự án ODA do địa phương trực tiếp quản lý và thực hiện, Trung

ương làm chủ quản và địa phương tham gia tổ chức quản lý và thực hiện hoặc Trung ương chủ quản và địa phương thụ hưởng trực tiếp trên địa bàn và các chương trình, dự án phạm vi quốc gia và liên vùng do các Bộ, ngành Trung ương làm chủ quản là 47/53.

3. Tình hình sử dụng vốn ODA tại Việt Nam thời gian qua

Mặc dù ODA chỉ chiếm khoảng 4% GDP song lại chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng nguồn đầu tư từ NSNN (bình quân chiếm khoảng 15-17%). Điều này rất có ý nghĩa trong bối cảnh ngân sách dành cho đầu tư phát triển của nước ta còn hạn hẹp trong khi nhu cầu phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội lại rất lớn. Căn cứ vào nhu cầu vốn đầu tư và định hướng phát triển theo ngành, lĩnh vực và vùng lãnh thổ đề ra trong các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, Chính phủ Việt Nam đã đưa ra định hướng chiến lược, chính sách ưu tiên sử dụng vốn ODA cho từng giai đoạn. Các lĩnh vực ưu tiên sử dụng vốn ODA giai đoạn 2006-2010 của Chính phủ bao gồm:

- (1) Phát triển nông nghiệp và nông thôn (bao gồm nông nghiệp, thủy lợi, lâm nghiệp, thủy sản kết hợp xóa đói, giảm nghèo).
- (2) Xây dựng hạ tầng kinh tế theo hướng hiện đại.
- (3) Xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội (y tế, giáo dục và đào tạo, dân số và phát triển và một số lĩnh vực khác).
- (4) Bảo vệ môi trường và các nguồn tài nguyên thiên nhiên.
- (5) Tăng cường năng lực thể chế và phát triển nguồn nhân lực, chuyển giao công nghệ, nâng cao năng lực nghiên cứu và triển khai.

Đánh giá khái quát, việc sử dụng nguồn vốn ODA thời gian qua được đánh giá đã góp phần tác động tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội đất nước, thể hiện trên các mặt sau đây:

- Một là, thời gian qua, ODA có mặt ở hầu hết các lĩnh vực cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội. Các công trình sử dụng vốn ODA đã góp phần tăng trưởng kinh tế và cải thiện đời sống của nhân dân, cụ thể:

+ Trong lĩnh vực nông nghiệp, phát triển nông thôn và xóa đói giảm nghèo, chúng ta đã sử dụng nguồn vốn này để xây dựng hệ thống thủy lợi, các kênh cấp 1, cấp 2, cải tạo và nâng cấp đê biển, phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn tổng hợp,...

+ Trong lĩnh vực điện, nguồn vốn ODA được sử dụng để tạo nguồn và lưới điện (các nhà máy nhiệt điện Phả Lại-2, Phú Mỹ, Ô Môn, các nhà máy thủy điện

Đại Ninh, Hàm Thuận-Đa Mi, các hệ thống đường dây và trạm biến thế, lưới điện nông thôn,...).

+ Trong lĩnh vực giao thông, ODA đã hỗ trợ phát triển mạng lưới giao thông đường bộ (cầu và đường), đường sắt, đường thủy, đường hàng không, các cảng biển (các quốc lộ: 1A, 18, 5, 10, đường xuyên Á, hầm đường bộ đèo Hải Vân,...; các cầu: cầu Bính, cầu Bãi Cháy, cầu Thanh Trì, cầu Mỹ Thuận, cầu Cần Thơ,...; các cảng: cảng nước sâu Cái Lân, cảng Hải Phòng, cảng Tiên Sa,...; cảng hàng không: sân bay quốc tế Tân Sơn Nhất,...).

+ Trong lĩnh vực giáo dục, ODA đã hỗ trợ phổ cập giáo dục thông qua các dự án về giáo dục tiểu học, trung học, đại học, giáo dục cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, chương trình giáo dục cho tất cả mọi người,.....

+ Trong lĩnh vực y tế, ODA hỗ trợ xây dựng các bệnh viện tuyến tỉnh, tuyến huyện, các bệnh viện khu vực, y tế và chăm sóc sức khỏe đồng bào khu vực miền Trung, Tây Nguyên, đồng bằng sông Cửu Long,....

+ Trong lĩnh vực phát triển đô thị, ODA hỗ trợ phát triển đô thị và cải thiện môi trường các thành phố Hà Nội, Hải Phòng, Nam định, Thanh Hóa, Nghệ An, Quảng Bình, Đà Nẵng, Nha Trang, T.P. Hồ Chí Minh, Cần thơ,...

+ Trong lĩnh vực phát triển thể chế, tăng cường năng lực con người, nguồn vốn ODA đã hỗ trợ nguồn lực trong việc nghiên cứu, xây dựng nhiều luật và các văn bản dưới luật của nhiều bộ, cơ quan như Luật Đất đai, Luật Thương mại, Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Doanh nghiệp,... Thông qua các chương trình, dự án ODA nhiều công nghệ, kỹ năng, kinh nghiệm quản lý tiên tiến đã được chuyển giao, một đội ngũ đáng kể sinh viên, cán bộ các cơ quan của các bộ và địa phương được đào tạo, nâng cao trình độ tại các trường đại học, các cơ sở và trung tâm đào tạo ở nước ngoài.

- Hai là, về hiệu quả sử dụng vốn ODA, theo các báo cáo đánh giá chung các dự án đã hoàn thành trong khuôn khổ các hội nghị đánh giá chung về tình hình thực hiện dự án lần thứ 5 (JPPR V - 2007) và lần thứ 6 (JPPR VI - 2009) giữa Tổ công tác ODA của Chính phủ và Nhóm 6 Ngân hàng phát triển⁴, "*Việt Nam tiếp tục là nước sử dụng nguồn vốn ODA tốt - các dự án đã hoàn thành của 6 Ngân hàng đều được đánh giá thành công*". Nhận định này được đưa ra dựa trên các báo cáo hoàn thành dự án do các ngân hàng phát triển thực hiện, các báo cáo đánh giá và kiểm toán độc lập. Riêng đợt đánh giá vào cuối tháng 12 năm 2008, trong tổng số 96 thì chỉ có hai dự án đánh giá là "*không thành công*".

⁴ ADB, AfD, JICA, KfW, KEXIM, WB

Ngoài ra, trong ba năm 2007, 2008, 2009 Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan Việt Nam và nhà tài trợ JBIC (nay là JICA) tiến hành đánh giá 09 dự án trong khuôn khổ Chương trình đánh giá chung Việt Nam-Nhật Bản. Kết quả đánh giá cho thấy trong 9 dự án⁵ có 8 dự án được xếp hạng ở mức "*Rất hài lòng*" và một dự án được xếp hạng ở mức "*Hài lòng*". Kết quả này một lần nữa khẳng định Việt Nam phát huy được hiệu quả sử dụng nguồn vốn ODA để đóng góp vào hiệu quả phát triển.

- Ba là, về đóng góp của ODA cho tăng trưởng GDP, Bảng 3 dưới đây cho thấy mức đóng góp này đã có xu hướng tăng dần theo các năm và thường tăng cao vào những thời kỳ kinh tế đất nước gặp nhiều khó khăn, thách thức (chẳng hạn, trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế Châu Á 1997-1998 và khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu 2008 - 2009). Trong năm 2009, ODA chiếm khoảng 4,1% so với GDP, một tỷ trọng không lớn song có thể thấy tác động tích cực của nó trong việc kích cầu đầu tư, góp phần vào việc duy trì đà tăng trưởng của nền kinh tế Việt Nam.

Bảng 3. Đóng góp của ODA cho tăng trưởng GDP, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tỷ giá USD/VND (bình quân năm)	15.770	15.800	16.017	16.110	16.583	17.967
GDP chuyển đổi sang USD (tỷ USD)	45,30	53,11	60,83	70,99	89,11	86,52
Tỷ trọng ODA trong GDP (%)	3,64	3,36	2,93	3,07	2,53	4,16

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Bốn là, về vấn đề trả nợ ODA, từ năm 1993 đến nay Việt Nam luôn trả được nợ và trả đúng hạn cả gốc lẫn lãi, chưa để xảy ra tình trạng nợ nước ngoài quá hạn, vượt khả năng thanh toán. Tuy nhiên, áp lực trả nợ sẽ ngày càng tăng do vay ưu đãi ODA giảm dần và vay thương mại tăng lên vì Việt Nam đã thoát ra khỏi nhóm nước nghèo theo tiêu chuẩn tài trợ ODA. Bên cạnh đó, Việt Nam vay Nhật Bản chủ yếu bằng đồng Yên, vì vậy có thể số tiền trả nợ sẽ đắt hơn mỗi năm, do xu hướng đồng Yên lên giá. Nợ bằng USD cũng sẽ cần nhiều tiền hơn để thanh toán, do Nhà nước mới điều chỉnh tỷ giá gần đây.

⁵ Dự án Nâng cấp Đường Quốc lộ 5, Dự án Khôi phục Cầu đường bộ - Quốc lộ 1A, Dự án Khôi phục Cầu Đường sắt Hà Nội – TP. Hồ Chí Minh, Dự án Thông tin Duyên hải khu vực phía Nam của Việt Nam, Dự án Đường dây Truyền tải 500KV Phú Mỹ - TP. Hồ Chí Minh, Dự án Thủy điện Hàm Thuận – Đa Mi (I-VI), Dự án Thoát nước cải tạo môi trường Hà Nội (I-II), Dự án Xây dựng hầm Hải Vân và Dự án nâng cấp cảng Tiên Sa (Đà Nẵng).

Theo số liệu của Bộ Tài chính, nợ nước ngoài của Việt Nam năm 2010 là 31 tỷ USD, trong đó nợ Nhật Bản lớn nhất với số tiền 8,4 tỷ USD, tiếp đó là đến Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA) với số tiền 6,1 tỷ USD, Ngân hàng Phát triển Á châu (ADB) 3,8 tỷ USD, Cộng hòa Pháp hơn 1 tỷ USD... Theo tính toán của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến năm 2015 nợ nước ngoài của Việt Nam sẽ tăng lên 57 tỷ USD, và Việt Nam sẽ phải trả nợ nước ngoài khoảng 6 – 6,6 tỷ USD trong 5 năm từ 2011 đến 2015. Rõ ràng, đây là khoản tiền không nhỏ trong bối cảnh nguồn thu ngân sách của đất nước còn hạn hẹp.

Vấn đề đặt ra hiện nay là Việt Nam cần luôn luôn cảnh báo và nghe cảnh báo về con số nợ để có kế hoạch vay và trả nợ an toàn. Một trong những yếu tố quan trọng nhất để đảm bảo an toàn là phải có hiệu quả đầu tư. Cần thay đổi một cách căn bản tư duy lâu nay coi ODA như một thứ “tiền chùa”, đồng thời có chính sách và biện pháp sử dụng ODA có chọn lọc.

4. Nhận xét đánh giá chung

Có một số lý do quan trọng giải thích cho những kết quả trong việc thu hút và sử dụng ODA mà Việt Nam đã đạt được trong thời gian qua. Thứ nhất, chế độ chính trị ổn định và sự nghiệp đổi mới toàn diện kinh tế - xã hội của đất nước đã đưa Việt Nam trở thành một trong những nước được cộng đồng viện trợ ưa thích. Thứ hai, Việt Nam đã hưởng lợi nhờ đạt được những kết quả ấn tượng về tăng trưởng kinh tế và giảm đói nghèo nhanh đúng vào thời điểm mà các nhà tài trợ đang tập trung hơn vào lĩnh vực xóa đói, giảm nghèo và sẵn sàng viện trợ cho những nước sử dụng tốt nguồn vốn này. Thứ ba, tiến trình hội nhập sâu và chủ động vào kinh tế thế giới và khu vực, sự năng động của nền kinh tế, tiến trình cải cách hành chính và mong muốn của Chính phủ Việt Nam tiếp tục gắn bó với các nhà tài trợ đã khiến họ càng nhiệt tình với Việt Nam hơn.

Đối với nước nhận viện trợ, ODA được xem như một nguồn lực thực sự nếu nó được kết hợp hiệu quả với các nguồn lực trong nước khác để đạt được các mục tiêu quốc gia trong từng thời kỳ nhất định. Đối với các nhà tài trợ, ODA sẽ trở thành một nguồn viện trợ thực sự nếu nó được chuyển cho nước tiếp nhận để gián tiếp hay trực tiếp tạo ra các điều kiện cho phát triển. Từ hai cách tiếp cận trên, và từ những tác động của nguồn vốn này trong thời gian qua, có thể khẳng định rằng ODA ở Việt Nam đã trở thành một nguồn vốn thực sự và có hiệu quả trong tiến trình đổi mới.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành công trong thu hút và sử dụng vốn ODA, còn tồn tại nhiều vấn đề mà Việt Nam cần phải giải quyết để sử dụng nguồn vốn này có hiệu quả hơn trong tương lai, trong đó nổi bật là vấn đề giải ngân. Mặc dù

việc thực hiện và giải ngân vốn ODA đã đạt được những tiến bộ nhất định, song so với tiến độ đề ra trong các hiệp định đã ký kết vẫn chưa đạt yêu cầu, vẫn còn nhiều chương trình, dự án phải gia hạn. Dưới đây là những nguyên nhân chủ yếu ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện các chương trình, dự án ODA:

- Mặc dù các văn bản pháp quy về quản lý và sử dụng vốn ODA không ngừng được hoàn thiện song vẫn còn xung đột với các văn bản pháp quy khác, đặc biệt trong lĩnh vực đầu tư và xây dựng. Ngoài ra, sự khác biệt về quy trình, thủ tục giữa Việt Nam và nhà tài trợ, đặc biệt trong lĩnh vực đấu thầu, chính sách về an sinh xã hội (đền bù, giải phóng mặt bằng và tái định cư),... đã gây khó khăn cho các Bộ, ngành và địa phương trong quá trình thực hiện và làm chậm tiến độ thực hiện và giải ngân.

- Một số dự án thiết kế quá phức tạp với sự tham gia của nhiều Bộ, ngành, địa phương trong khi năng lực điều phối, quản lý và thực hiện của cơ quan chủ quản lại hạn chế. (Ví dụ: Dự án phát triển công nghệ thông tin (WB), Dự án an toàn giao thông đường bộ (WB), Dự án phát triển cấp nước đô thị,...).

- Việc thay đổi quy hoạch ở các địa phương, đặc biệt về quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch đô thị, đã dẫn đến việc thay đổi thiết kế và điều chỉnh dự án.

- Chất lượng khảo sát, thiết kế chưa cao dẫn đến nhiều phát sinh trong quá trình thực hiện. Một số dự án có thiết kế cơ sở chưa sát với thực tế nên khi triển khai thực hiện phải điều chỉnh hoặc bổ sung.

- Thời gian chuẩn bị thực hiện các dự án đầu tư bằng vốn ODA thường kéo dài từ 2-3 năm dẫn đến việc dự án phải điều chỉnh thiết kế và tổng mức đầu tư do biến động về giá cả và chi phí giải phóng mặt bằng.

- Đối với các chương trình, dự án do Bộ, ngành Trung ương làm chủ quản, cơ chế phối hợp giữa Ban QLDA Trung ương và Ban QLDA của địa phương chưa chặt chẽ dẫn đến việc đưa ra các giải pháp khắc phục và tháo gỡ không kịp thời.

- Năng lực tổ chức và quản lý ODA ở cấp địa phương còn nhiều hạn chế. Đội ngũ cán bộ quản lý dự án chưa đáp ứng được các yêu cầu về kỹ năng và thiếu tính chuyên nghiệp. Đặc biệt, một số dự án phân cấp quản lý cho cấp xã làm chủ đầu tư trong khi năng lực của chủ đầu tư còn hạn chế, không nắm vững quy trình, thủ tục đầu tư đã làm cho quá trình thực hiện dự án gặp nhiều khó khăn.

5. Định hướng chính sách và giải pháp nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng vốn ODA trong thời gian tới

5.1. Định hướng chính sách

Trong thời gian tới, ODA cần tập trung để hỗ trợ Việt Nam thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011 – 2015, giải quyết các tắc nghẽn của quá trình phát triển về cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật - xã hội, khung thể chế pháp lý và nguồn nhân lực chất lượng cao, đồng thời tránh các bẫy mà các nước khi bước vào nhóm nước có thu nhập trung bình thường gặp phải. Cụ thể, ODA cần ưu tiên đề:

- Hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế - kỹ thuật quy mô lớn, đồng bộ và hiện đại, bao gồm: (i) Phát triển đường cao tốc, cảng biển, sân bay quốc tế,... (ii) Phát triển công nghiệp điện (nguồn và lưới điện), trong đó tập trung xây dựng các nhà máy điện sử dụng nguồn năng lượng mới và năng lượng tái tạo có tác dụng bảo vệ môi trường; (iii) Phát triển thông tin liên lạc và bưu chính viễn thông, đặc biệt ở khu vực nông thôn; (iv) Phát triển đô thị và vệ sinh môi trường (cấp thoát nước, giao thông đô thị, xử lý nước thải, rác thải,...); (v) Phát triển các ngành nông nghiệp sử dụng công nghệ cao, các công trình thủy lợi quy mô lớn và các lĩnh vực hạ tầng khác liên quan đến chương trình nông nghiệp, nông thôn và nông dân theo tinh thần của Nghị quyết Trung ương 5.

- Hỗ trợ thực hiện các dự án trong lĩnh vực văn hóa - xã hội, trong đó ưu tiên xây dựng các trường đại học; phát triển các khu công nghệ cao; các trường dạy nghề nhằm phát triển nguồn nhân lực trình độ cao; các bệnh viện khu vực hiện đại, đạt tiêu chuẩn quốc tế,... Ngoài ra, ODA cần tập trung hỗ trợ thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia (xóa đói giảm nghèo, an sinh xã hội, HIV/AIDS, nông nghiệp, nông thôn và nông dân).

- Hỗ trợ thực hiện các dự án trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, đối phó với biến đổi khí hậu, hỗ trợ phát triển và ứng dụng các công nghệ thân thiện với môi trường và xây dựng mô hình tăng trưởng xanh,...

- Hỗ trợ xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý đáp ứng yêu cầu của giải đoạn phát triển mới; tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ làm công tác khoa học kỹ thuật, quản lý nhà nước và nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ xã hội (dịch vụ công, y tế, giáo dục, đào tạo,...).

- Ngoài ra, ODA cũng cần ưu tiên sử dụng cho những lĩnh vực sản xuất có khả năng hoàn trả cao các loại vốn vay ODA kém ưu đãi để tạo ra công ăn việc làm và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, góp phần thực hiện mục tiêu xóa đói, giảm nghèo.

5.2. Các giải pháp

- Một là, cần nâng cao nhận thức và hiểu đúng về bản chất của ODA: ODA nên được coi là nguồn lực có tính chất bổ sung chứ không thay thế nguồn lực trong nước đối với mọi cấp độ thụ hưởng. Một điều quan trọng nữa là cần nâng cao quyền

tự chủ trong huy động và sử dụng ODA để đáp ứng sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, ngành và địa phương, và để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.

- Hai là, sử dụng ODA có chọn lọc, phù hợp và kết hợp hài hòa với các nguồn vốn đầu tư khác. Thực tế, các tranh luận chính sách chính không còn là liệu có nên thu hút ODA hay không mà vấn đề là làm cách nào để tối đa hóa các lợi ích của ODA. Do vậy, chất lượng trong thu hút ODA sẽ quan trọng hơn là số lượng ODA. Điều này có nghĩa là việc huy động và sử dụng ODA cần phải căn cứ vào các yếu tố kinh tế - xã hội và phải đánh giá kỹ các lợi ích mang lại từ việc chuyển giao vốn, kiến thức, công nghệ, kỹ năng và kinh nghiệm quản lý tiên tiến.

- Ba là, cần đẩy nhanh tốc độ giải ngân ODA. Các cơ quan quản lý nhà nước về ODA cần tiếp tục hoàn thiện thể chế và quy trình thủ tục để rút ngắn thời gian trình, duyệt của phía Việt Nam. Các Bộ, ngành và địa phương cần tăng cường hoàn thiện công tác quy hoạch theo hướng giảm thiểu tối đa việc thay đổi, điều chỉnh các dự án đầu tư bằng nguồn vốn ODA, tạo thuận lợi cho công tác di dân, giải phóng mặt bằng và tái định cư trên địa bàn dự án; thiết lập và vận hành hiệu quả hệ thống theo dõi và đánh giá ODA ở cấp Bộ, ngành và địa phương; kịp thời phát hiện và xử lý các vướng mắc nảy sinh trong quá trình thực hiện các chương trình, dự án ODA thuộc thẩm quyền. Các ngành, các cấp cần đảm bảo bố trí đầy đủ và kịp thời nguồn vốn đối ứng cho các chương trình, dự án ODA và giám sát việc giải ngân nguồn vốn này. Tổ công tác ODA của Chính phủ cần nâng cao hơn nữa trách nhiệm của mình trong việc phối hợp chặt chẽ với các cơ quan Việt Nam và là cầu nối với nhà tài trợ trong việc giải quyết các khó khăn, vướng mắc trong quá trình chuẩn bị, chuẩn bị thực hiện và thực hiện các dự án.

- Bốn là, tối đa hóa hiệu quả và tác động lan tỏa của ODA. Việc huy động và sử dụng ODA phải dựa trên sự đánh giá tương quan giữa chi phí và lợi ích của các chương trình và dự án để đảm bảo rằng các chương trình và dự án này có hiệu quả cao, tạo ra tác động lan tỏa tối đa và đóng góp vào phát triển kinh tế. Một vấn đề quan trọng nữa là tránh việc sử dụng tràn lan và dài trải vốn ODA, dẫn đến gánh nặng nợ nần cho đất nước. Hiệu quả của ODA phải được đặt trong mối quan hệ với tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững. Hơn nữa, chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của từng ngành và địa phương phải được xem xét để nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA.

- Năm là, mở rộng diện thụ hưởng ODA tới khu vực tư nhân để thực hiện các chương trình và dự án phục vụ các lợi ích công cộng. Huy động sự tham gia của các đối tượng thụ hưởng là một cách quan trọng để đảm bảo nguồn vốn ODA được sử dụng công khai, minh bạch, có hiệu quả, và tránh được thất thoát, lãng phí và tham nhũng.

- Sáu là, xây dựng kế hoạch hợp lý cho việc phân cấp ODA. Phân cấp quản lý và sử dụng ODA là tiến trình không thể đảo ngược trên thế giới cũng như ở Việt Nam. Điều quan trọng là Việt Nam cần phải xác định được phân cấp đến mức độ nào và những dự án nào cần được phân cấp. Từ cách nhìn này, những kết quả và kinh nghiệm phân cấp trong thời gian qua cần được xem xét. Một hệ thống các tiêu chí cho việc phân cấp ODA bao gồm thời gian và chi phí thực hiện dự án, năng lực quản lý ODA và hiệu quả hoạt động cũng cần phải được xây dựng.

- Bảy là, tăng cường theo dõi và quản lý ODA, bao gồm các giải pháp sau: (i) Đảm bảo tính đồng bộ, nhất quán, rõ ràng, đơn giản, minh bạch của hệ thống pháp lý liên quan đến quản lý và sử dụng ODA; (ii) Tăng cường nỗ lực chống tham nhũng của Chính phủ; (iii) Đẩy nhanh cải cách hành chính và hiệu quả hành chính nhà nước; (iv) Nâng cao đào tạo chuyên nghiệp và đào tạo lại cán bộ quản lý dự án; (v) Hoàn thiện chính sách tài chính đối với ODA bao gồm thực hiện quản lý nợ nước ngoài và đảm bảo chính sách thuế thông thoáng đối với các chương trình và dự án ODA; (vi) Tăng cường quản lý vốn ODA theo Luật Ngân sách nhà nước.

- Tám là, xây dựng kế hoạch giảm dần ODA với thời gian trả nợ ngắn và gắn với điều kiện chặt chẽ. Kinh nghiệm từ các nước ASEAN và Trung Quốc cho thấy rằng lượng ODA huy động phụ thuộc vào trình độ phát triển kinh tế trong từng thời kỳ nhất định. ODA có khuynh hướng giảm ở các nước ASEAN cả về lượng và bình quân đầu người. Việt Nam cũng cần phải bắt đầu nghiên cứu kế hoạch và chiến lược giảm dần ODA, đặc biệt là ODA có điều kiện, đồng thời tăng cường thu hút các nguồn vốn nước ngoài khác như FDI. Bằng cách đó, Việt Nam không chỉ duy trì được sự gia tăng của tổng vốn đầu tư mà còn cải thiện được hiệu quả của tất cả các nguồn vốn, bao gồm cả vốn ODA.

III. TÌNH HÌNH THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN FDI THỜI GIAN QUA

1. Khái niệm và vai trò của nguồn vốn FDI

Theo Luật Đầu tư năm 2005: “Đầu tư trực tiếp nước ngoài là hình thức đầu tư do nhà đầu tư nước ngoài bỏ vốn bằng tiền hoặc bất kỳ tài sản nào vào quốc gia khác để có được quyền sở hữu và quản lý hoặc quyền kiểm soát một thực thể kinh tế tại quốc gia này, với mục tiêu tối đa hóa lợi ích của mình”.

Hiện nay, trên thế giới dòng vốn FDI được biểu hiện dưới nhiều hình thức, cụ thể là:

- Phân theo bản chất đầu tư:

(1) Đầu tư phương tiện hoạt động: Là hình thức FDI trong đó công ty mẹ đầu tư mua sắm và thiết lập các phương tiện kinh doanh mới ở nước nhận đầu tư. Hình thức này làm tăng khối lượng đầu tư vào.

(2) Mua lại và sáp nhập (M&A): Là hình thức FDI trong đó hai hay nhiều doanh nghiệp có vốn FDI đang hoạt động sáp nhập vào nhau hoặc một doanh nghiệp này (có thể đang hoạt động ở nước nhận đầu tư hay ở nước ngoài) mua lại một doanh nghiệp có vốn FDI ở nước nhận đầu tư. Hình thức này không nhất thiết dẫn tới tăng khối lượng đầu tư vào.

- Phân theo tính chất dòng vốn:

(1) Vốn chứng khoán: Nhà đầu tư nước ngoài có thể mua cổ phần hoặc trái phiếu doanh nghiệp do một công ty trong nước phát hành ở một mức đủ lớn để có quyền tham gia vào các quyết định quản lý của công ty.

(2) Vốn tái đầu tư: Doanh nghiệp có vốn FDI có thể dùng lợi nhuận thu được từ hoạt động kinh doanh trong quá khứ để đầu tư thêm.

(3) Vốn vay nội bộ hay giao dịch nợ nội bộ: Giữa các chi nhánh hay công ty con trong cùng một công ty đa quốc gia có thể cho nhau vay để đầu tư hay mua cổ phiếu, trái phiếu doanh nghiệp của nhau.

- Phân theo động cơ của nhà đầu tư:

(1) Vốn tìm kiếm tài nguyên: Đây là các dòng vốn nhằm khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên rẻ và dồi dào ở nước tiếp nhận, khai thác nguồn lao động có thể kém về kỹ năng nhưng giá thấp hoặc khai thác nguồn lao động kỹ năng dồi dào. Nguồn vốn loại này còn nhằm mục đích khai thác các tài sản sẵn có thương hiệu ở nước tiếp nhận (như các điểm du lịch nổi tiếng). Nó cũng còn nhằm khai thác các tài sản trí tuệ của nước tiếp nhận. Ngoài ra, hình thức vốn này còn nhằm tranh giành các nguồn tài nguyên chiến lược để khởi loạt vào tay đối thủ cạnh tranh.

(2) **Vốn tìm kiếm hiệu quả:** Đây là nguồn vốn nhằm tận dụng giá thành đầu vào kinh doanh thấp ở nước tiếp nhận như giá nguyên liệu rẻ, giá nhân công rẻ, giá các yếu tố sản xuất như điện, nước, chi phí thông tin liên lạc, giao thông vận tải, mặt bằng sản xuất kinh doanh rẻ, thuế suất ưu đãi,...

(3) **Vốn tìm kiếm thị trường:** Đây là hình thức đầu tư nhằm mở rộng thị trường hoặc giữ thị trường khỏi bị đối thủ cạnh tranh giành mất. Ngoài ra, hình thức đầu tư này còn nhằm tận dụng các hiệp định hợp tác kinh tế giữa nước tiếp nhận với các nước và khu vực khác, lấy nước tiếp nhận làm bàn đạp để thâm nhập vào các thị trường khu vực và toàn cầu.

Vai trò của vốn FDI thể hiện ở một số điểm chính sau đây:

- Một là, bổ sung cho nguồn vốn trong nước: Trong các lý luận về tăng trưởng kinh tế, nhân tố vốn luôn được đề cập. Khi một nền kinh tế muốn tăng trưởng nhanh hơn, phải có nhiều vốn hơn nữa. Nếu nguồn vốn trong nước không đủ, nền kinh tế này sẽ muốn có cả vốn từ nước ngoài, trong đó có vốn FDI.

- Hai là, tiếp thu công nghệ và kỹ năng quản lý: Trong một số trường hợp, vốn cho tăng trưởng dù thiếu vẫn có thể huy động được phần nào bằng chính sách “thắt lưng buộc bụng”. Tuy nhiên, công nghệ và bí quyết quản lý thì không thể có được bằng chính sách đó. Thu hút FDI từ các công ty đa quốc gia giúp một nước có cơ hội tiếp thu công nghệ và bí quyết quản lý kinh doanh mà các công ty này đã tích lũy và phát triển qua nhiều năm và bằng những khoản chi phí lớn.

- Ba là, tham gia vào mạng lưới sản xuất toàn cầu: Thu hút FDI từ các công ty đa quốc gia không chỉ công ty có vốn đầu tư của các công ty đa quốc gia mà ngay cả các doanh nghiệp khác trong nước có quan hệ làm ăn với doanh nghiệp đó cũng tham gia vào quá trình phân công lao động khu vực và toàn cầu. Chính vì vậy, nước thu hút đầu tư có cơ hội tham gia mạng lưới sản xuất toàn cầu thuận lợi để đẩy mạnh xuất khẩu.

- Bốn là, tạo việc làm và đào tạo nguồn nhân lực: Vì một trong những mục đích của các doanh nghiệp FDI là khai thác các điều kiện để đạt được chi phí sản xuất thấp, nên doanh nghiệp có vốn FDI sẽ thuê nhiều lao động của địa phương. Do đó, thu nhập của một bộ phận dân cư sẽ được cải thiện và đóng góp tích cực vào tăng trưởng kinh tế của địa phương. Qua quá trình thuê mướn lao động đó, người lao động sẽ được đào tạo các kỹ năng nghề nghiệp, tác phong công nghiệp,... Điều này góp phần tạo ra một đội ngũ lao động có kỹ năng cho nước tiếp nhận FDI.

- Năm là, tạo nguồn thu cho NSNN: Đối với nhiều nước đang phát triển, hoặc đối với nhiều địa phương, thuế do các doanh nghiệp có vốn FDI nộp là nguồn thu ngân sách quan trọng.

2. Tình hình thu hút và sử dụng vốn FDI ở Việt Nam

2.1. Một số thành tựu của quá trình thu hút và sử dụng FDI

Trong những năm gần đây, FDI vào Việt Nam đã có những biến chuyển đáng kể, góp phần quan trọng vào quá trình công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước. Chính sách thu hút FDI tại Việt Nam đã được thực hiện ngay từ khi Việt Nam tiến hành cải cách kinh tế và được thể chế hóa bằng các văn bản pháp luật. Xu hướng thay đổi chủ đạo trong các chính sách FDI chung là nới rộng quyền, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư và thu hẹp sự khác biệt giữa đầu tư nước ngoài và đầu tư trong nước. Những thay đổi này thể hiện nỗ lực của Chính phủ trong việc cải thiện, tạo môi trường đầu tư theo xu hướng hội nhập quốc tế của Việt Nam. Những thay đổi này xuất phát từ ba yếu tố chính: (1) Thay đổi về nhận thức và quan điểm của Đảng và Nhà nước đối với khu vực FDI; (2) Thay đổi trong chính sách thu hút FDI của các nước trong khu vực và trên thế giới, tạo nên áp lực cạnh tranh đối với dòng vốn FDI vào Việt Nam; (3) Thay đổi trong những cam kết quốc tế của Việt Nam về đầu tư nước ngoài.

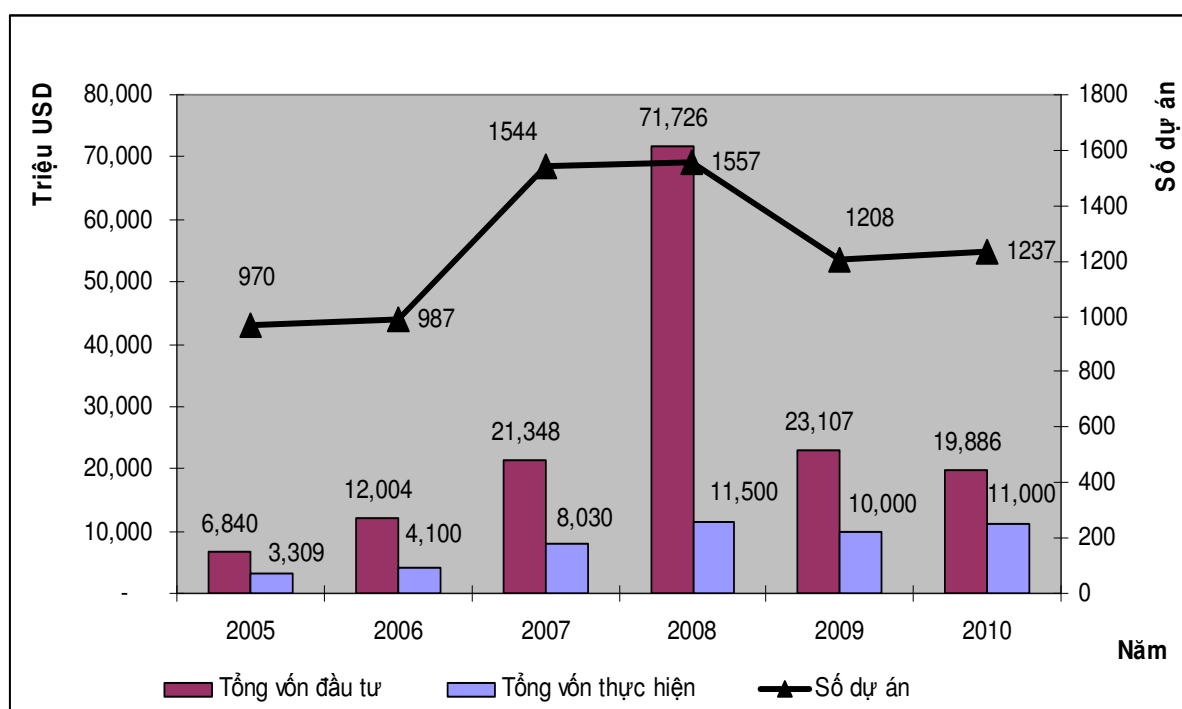
Theo định hướng mới, Việt Nam tập trung thu hút FDI vào những ngành và lĩnh vực có thể tận dụng được lợi thế của các công ty đa quốc gia, bao gồm: các ngành công nghệ cao, công nghệ nguồn, công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, vật liệu mới, viễn thông,...; các ngành mà Việt Nam có lợi thế cạnh tranh như dệt may, da giày, công nghiệp chế biến,...; các ngành có khả năng sinh lợi cao như du lịch, tài chính, ngân hàng, bảo hiểm và một số ngành dịch vụ khác. Một trong những mục đích quan trọng của FDI là tạo thêm nhiều công ăn việc làm cho người lao động và góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, từng bước mở cửa thị trường, thực hiện đúng lộ trình mở cửa theo cam kết hội nhập WTO,...

Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong giai đoạn từ 2005 – 2010, Việt Nam đã thu hút được 155 tỷ USD vốn đăng ký FDI, với số vốn thực hiện đạt 47 tỷ USD, bằng 30,9% lượng vốn đăng ký. Bảng 4 và Hình 2 dưới đây cho thấy thực tế và xu hướng biến động vốn FDI trong giai đoạn 2005 – 2010.

Bảng 4. Lượng vốn FDI đăng ký và thực hiện giai đoạn 2005 – 2010

Năm	Số dự án	Vốn đăng ký (Triệu USD)	Vốn thực hiện (Triệu USD)	Tỷ lệ vốn thực hiện/vốn đăng ký
2005	970	6.839,8	3.308,80	0,48
2006	987	12.004,00	4.100,10	0,34
2007	1544	21347,80	8.030,00	0,38
2008	1557	71.726,00	11.500,00	0,16
2009	1208	23.107,30	10.000,00	0,43
2010	1237	19.886,10	11.000,00	0,55

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Hình 2. Xu hướng phát triển FDI giai đoạn 2005 – 2010

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

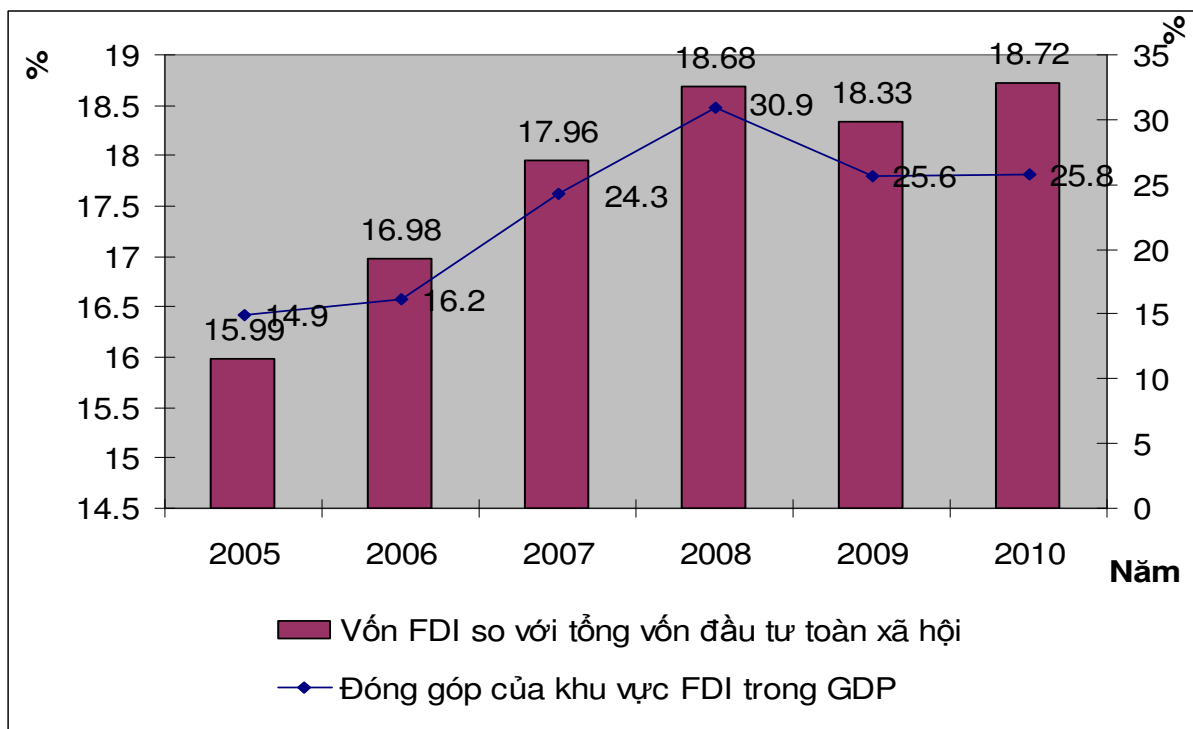
Khu vực FDI ngày càng khẳng định vai trò quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam. Trước hết, FDI là nguồn vốn bổ sung đáng kể vào tổng đầu tư xã hội và góp phần cải thiện cán cân thanh toán. Các nghiên cứu gần đây đều có chung nhận định rằng, FDI đã góp phần quan trọng vào GDP với tỷ trọng ngày càng cao, góp phần tăng cường năng lực sản xuất và đổi mới công nghệ nhiều ngành kinh tế, khai thông thị trường sản phẩm, gia tăng kim ngạch xuất khẩu, đóng góp cho

ngân sách nhà nước vào tạo việc làm, cải thiện thu nhập cho một bộ phận người lao động. Bên cạnh đó, FDI có vai trò trong chuyển giao công nghệ, tạo ra sức ép buộc các doanh nghiệp trong nước phải chủ động đổi mới công nghệ, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh. Các dự án FDI có tác động tích cực tới việc nâng cao năng lực quản lý và trình độ của người lao động, tạo ra kênh truyền tác động tích cực hữu hiệu.

Vai trò của FDI có thể được đánh giá qua một số điểm chính sau đây:

- Một là, khu vực FDI chiếm tỷ trọng ngày càng cao trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, đồng thời mức đóng góp cho GDP gia tăng liên tục. Hiện nay, FDI chiếm gần 20% vốn đầu tư toàn xã hội và đóng góp khoảng 30% vào tăng trưởng GDP hàng năm (Hình 3)

Hình 3. Tỷ trọng FDI trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội và đóng góp của khu vực FDI trong GDP, 2005-2010



Nguồn: Tính toán của tác giả dựa trên số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Không chỉ đóng góp nhiều cho GDP, khu vực FDI còn 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.

- Hai là, FDI góp phần nâng cao năng lực sản xuất công nghiệp và xuất khẩu: Phần lớn vốn FDI chảy vào lĩnh vực công nghiệp, chiếm tới 2/3 tổng vốn FDI vào Việt Nam. Các doanh nghiệp FDI đã tạo ra một số ngành công nghiệp mới và đưa

năng lực sản xuất tăng lên như dầu khí, viễn thông, hoá chất, ô tô, xe máy, thép, điện tử và điện tử gia dụng, dệt may, da giày, thực phẩm⁶... Ngoài ra, FDI cũng góp phần quan trọng trong việc giúp Việt Nam tiếp cận thị trường quốc tế, mở rộng quan hệ song phương, đa phương, tạo môi trường quốc tế thuận lợi cho công cuộc phát triển đất nước, nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế..., qua đó nâng cao năng lực xuất khẩu⁷.

- Ba là, FDI góp phần tạo việc làm và phát triển nguồn nhân lực: Tác động xã hội quan trọng nhất của FDI là tạo việc làm, tạo thu nhập, tăng năng suất lao động và cải thiện chất lượng nguồn nhân lực. Đến nay, các doanh nghiệp FDI đã thu hút được khoảng 1,7 triệu lao động trực tiếp. Tính bình quân, thu nhập và năng suất lao động của người lao động trong khu vực FDI cao hơn so với các khu vực doanh nghiệp trong nước. Nhiều dự án FDI ở Việt Nam tập trung vào những ngành sử dụng nhiều vốn và lao động có trình độ cao. Hơn nữa, số lao động này được tiếp cận công nghệ hiện đại, kỷ luật lao động tốt, học hỏi được các phương thức lao động tiên tiến. Bên cạnh số việc làm trực tiếp, khu vực FDI còn gián tiếp tạo thêm hàng triệu việc làm trong lĩnh vực dịch vụ và trong các ngành công nghiệp phụ trợ trong nước.

- Bốn là, FDI đối với nguồn thu NSNN và các cân đối vĩ mô: Khu vực FDI đóng góp ngày càng tăng vào nguồn thu ngân sách của nhà nước. Giai đoạn 1996-2000, không kể thu từ dầu thô, khu vực doanh nghiệp FDI đã nộp ngân sách 1,49 tỷ USD, gấp 4,5 lần so với giai đoạn 5 năm trước đó; trong 5 năm 2001 - 2005 đạt hơn 3,6 tỷ USD, tăng bình quân 24%/năm; con số này của 2 năm 2006 và 2007 là trên 3 tỷ USD, gấp đôi giai đoạn 1996 - 2000 và bằng 83% giai đoạn 2001 - 2005; riêng năm 2008 đạt 2 tỷ USD, tăng 25,8% so năm 2007.

Hoạt động của các doanh nghiệp FDI đã tác động tích cực đến các cân đối lớn của nền kinh tế như: đóng góp vào việc tăng thặng dư của tài khoản vốn, giảm thâm hụt thương mại qua đẩy mạnh xuất khẩu, góp phần cải thiện cán cân thanh toán nói chung. Khu vực FDI cung cấp lượng hàng hóa và dịch vụ lớn ra thị trường, đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng trong nước, góp phần kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô...

Do dòng vốn FDI tập trung đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh như các sản phẩm công nghiệp xuất khẩu, thay thế hàng nhập khẩu, khai thác tài

⁶ Hiện các doanh nghiệp FDI chiếm 100% dầu thô, sản xuất ô tô, máy giặt, điều hoà, tủ lạnh, thiết bị máy tính; 60% sản lượng thép cán; 28% xi măng; 33% máy móc thiết bị điện, điện tử; 76% dụng cụ y tế chính xác; 55% sản lượng sợi; 49% da giày; 25% thực phẩm đồ uống,...

⁷ Cùng với tốc độ tăng trưởng trong tổng kim ngạch xuất khẩu Việt Nam (ước đạt trung bình 21% mỗi năm) thì các doanh nghiệp FDI đóng góp trung bình 51,25% trong tổng kim ngạch này.

nguyên, chế biến nông, lâm, hải sản, kinh doanh bất động sản... nên Nhà nước có điều kiện dành nhiều hơn vốn ngân sách đầu tư phát triển các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội ở các lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp và thủy lợi, giao thông vận tải, giáo dục, chăm sóc sức khỏe, khoa học và công nghệ, văn hoá, thể dục, thể thao... Nhà nước hỗ trợ cao hơn cho vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào nghèo. Nhờ đó, đầu tư từ ngân sách có điều kiện phát huy được tác dụng bảo đảm kết hợp tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội, thực hiện phát triển bền vững và tạo thêm xung lực để thu hút FDI.

2.2. Một số hạn chế trong việc thu hút và sử dụng FDI

Tuy đã đạt được nhiều thành tựu và góp phần không nhỏ vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội, nhưng đi sâu vào phân tích thực trạng thu hút và sử dụng FDI ở Việt Nam có thể thấy còn nhiều vấn đề cần xem xét và điều chỉnh.

2.2.1. Hiệu quả sử dụng FDI thấp, chuyển giao công nghệ chậm chạp, chưa tạo ra được tác động lan tỏa tới các khu vực kinh tế khác như mong muốn

Trong ba năm gần đây, khu vực FDI bị coi là khu vực có hiệu quả thấp, với nhiều doanh nghiệp bị lỗ, hoặc các doanh nghiệp khác thực chất chỉ là một phân xưởng gia công của công ty mẹ ở nước ngoài. Có thể đánh giá hiệu quả của các doanh nghiệp FDI qua hai tiêu chí: Hệ số ICOR và Hệ số năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP).

- Về hệ số ICOR: Theo một nghiên cứu của chuyên gia kinh tế Bùi Trinh, trong 10 năm từ 1999 - 2009, ICOR của khu vực nhà nước là 7,76; khu vực tư nhân là 3,54; khu vực FDI là 7,91. Nhìn ra thế giới, ICOR trung bình của nhóm tăng trưởng cao chỉ là 3,6. Như vậy, có thể thấy khối doanh nghiệp FDI có chỉ số cao nhất và điều đó cho thấy hiệu quả đầu tư trong khu vực này là thấp nhất.

- Về hệ số TFP: TFP của các khu vực DNNN, tư nhân và doanh nghiệp FDI lần lượt là: 8,6; 3,1 và -17,6. Như vậy, TFP của khu vực DNNN là cao nhất, cho thấy mặc dù vốn đầu tư rót vào khu vực này nhiều (kém hiệu quả) nhưng sự chuyển giao công nghệ là có thật. Trong khi hệ số này ở khu vực doanh nghiệp FDI lại là âm, cho thấy sự tăng trưởng chủ yếu nhờ vào các yếu tố khác (thâm dụng lao động, thâm dụng tài nguyên,...) chứ không phải do công nghệ. Trên thực tế, khảo sát tại các doanh nghiệp FDI cho thấy, nhiều máy móc, công nghệ được đối tác nhập vào Việt Nam đã cũ kỹ hoặc khấu hao hết. Thực tế này khiến cho mối lo ngại Việt Nam biến thành bãi rác công nghệ của thế giới ngày càng tăng. Điều đáng nói ở đây là, Việt Nam hiện nay chưa có chính sách chuyển giao công nghệ như các nước Trung Quốc, Hàn Quốc,... Vì vậy, sau nhiều năm mở cửa nước ta vẫn chưa có các ngành công nghệ cao, công nghệ mũi nhọn (như công

nghiệp điện tử, công nghiệp ô tô,...) và không có được nhiều dự án có chất lượng cao về công nghệ, về quy mô kinh tế, về tính bền vững, về năng lực cạnh tranh quốc tế và khả năng kết nối với các chuỗi giá trị toàn cầu để tạo nên năng lực và lợi thế cạnh tranh mới cho nền kinh tế.

Khu vực FDI chưa tạo ra được tác động lan tỏa lớn trong nền kinh tế. Khu vực FDI và khu vực kinh tế nội địa liên kết với nhau lỏng lẻo. Bằng chứng là công nghiệp phụ trợ của Việt Nam rất yếu, trong nhiều lĩnh vực để có thể xuất khẩu được thì phải nhập khẩu tới 70 - 80% nguyên vật liệu từ nước ngoài. Điều này một mặt hạn chế tác động lan tỏa tích cực của FDI đối với các doanh nghiệp trong nước, mặt khác tăng chi phí kinh doanh của các doanh nghiệp FDI.

Hậu quả là tác động lan tỏa của FDI đối với sự phát triển doanh nghiệp ở Việt Nam, nhất là chuyển giao công nghệ và tạo mạng lưới liên kết còn rất hạn chế. Điều này có thể do chính sách thu hút FDI của ta chưa thật hướng trọng tâm vào những nền kinh tế tiên tiến nhất, những công ty hàng đầu trong các lĩnh vực được quan tâm, mà còn dàn trải, nặng về nỗ lực thu hút tối đa số lượng dự án và số vốn cam kết từ mọi nguồn. Cũng có thể do năng lực của chúng ta còn hạn chế, từ việc hiểu và biết cách làm ăn với các nhà đầu tư nước ngoài lớn, đến khả năng lựa chọn, thẩm định các đối tác FDI, nhất là ở các địa phương.

2.2.2. Hiện tượng chuyển giá của doanh nghiệp FDI ngày càng phổ biến

Tại Việt Nam có không ít doanh nghiệp FDI tận dụng yếu tố lao động giá rẻ để đầu tư vào các ngành công nghiệp gia công với công nghệ không cao, thậm chí với máy móc lạc hậu, để tạo ưu thế về chi phí sản xuất hàng xuất khẩu. Các doanh nghiệp này không chỉ thu lãi trong phạm vi lãnh thổ Việt Nam, mà còn tạo điều kiện cho các công ty ở chính quốc tăng lợi nhuận khi tính giá cao đối với công thiết kế, bản quyền, hậu cần, tư vấn,... Phía đối tác thực hiện chiến lược chuyển giá bằng hình thức tăng giá đầu vào, giảm giá đầu ra, gây thiệt hại không nhỏ cho phía đối tác Việt Nam. Cuối cùng, lợi nhuận thực đã “chảy” ra ngoài.

Các doanh nghiệp FDI tăng đóng góp tài chính quốc gia nhưng còn nhiều hành vi tiêu cực, trốn tránh nghĩa vụ tài chính và tạo cạnh tranh không lành mạnh. Thực tế cho thấy có tới 50% doanh nghiệp FDI liên tục khai kinh doanh bị lỗ và phần lớn các liên doanh đã chuyển sang hình thức đầu tư 100% vốn nước ngoài. Đây là hiện tượng không thường, cho thấy có hiện tượng lạm dụng chính sách ưu đãi và cơ chế chuyển giá, gây thiệt hại cho NSNN và tình trạng kinh doanh thiếu minh bạch, cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp.

2.2.3. Cấu trúc FDI còn nhiều bất cập

Cấu trúc FDI chưa như mong muốn. Những bất cập trong cấu trúc vốn FDI thể hiện ở một số điểm chính sau đây:

- Một là, về cấu trúc vốn FDI theo vùng: Địa hình lãnh thổ Việt Nam được chia thành nhiều vùng lãnh thổ khác nhau, với những đặc trưng và lợi thế riêng. Để có thể phát huy thế mạnh của từng vùng, Chính phủ đã có những định hướng phát triển cho từng vùng, cùng với các chính sách, biện pháp nhằm mở rộng, phát huy những thế mạnh của từng địa bàn. Cho đến nay FDI đã có mặt ở tất cả các tỉnh, thành trong cả nước. Tuy nhiên, cơ cấu dự án FDI theo vùng thay đổi khá chậm và bộc lộ nhiều bất cập. Cơ cấu đầu tư còn mất cân đối và phân bổ không đồng đều. Phần lớn các dự án FDI tập trung ở các trung tâm kinh tế, nơi có điều kiện hạ tầng thuận lợi, nguồn lao động dồi dào, có trình độ, và nhiều lợi thế khác. Hiện nay, FDI tập trung nhiều ở vùng kinh tế trọng điểm Đông Nam Bộ, Bắc Trung Bộ, Duyên hải miền Trung, Đồng bằng sông Hồng. Tuy nhiên, một số vùng thu hút được lượng vốn FDI rất thấp, đáng chú ý là: Trung du và miền núi phía Bắc, Tây Nguyên; Đồng bằng sông Cửu Long. Sự mất cân đối về thu hút và sử dụng FDI giữa các vùng và địa phương được xem là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến sự phát triển không cân đối về kinh tế - xã hội, đồng thời làm cho khoảng cách giàu - nghèo giữa các vùng ngày một tăng lên.

- Hai là, về cấu trúc vốn FDI theo ngành, lĩnh vực: Cơ cấu FDI theo ngành chưa hợp lý, về cơ bản chưa kéo được FDI vào những lĩnh vực cần phát triển ưu tiên như nông nghiệp, hạ tầng giao thông, năng lượng, công nghệ cao,... nhằm tạo ra cơ sở phát triển bền vững và tăng khả năng đón đầu phát triển. Sự mất cân đối giữa các ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế được thể hiện ở chỗ FDI thường tập trung vào những ngành có khả năng sinh lợi cao và sinh lợi ngay như khai thác tài nguyên thiên nhiên, bất động sản, khoáng sản, dầu khí, những ngành khai thác được nguồn nhân lực giá rẻ, tận dụng được vị trí địa lý và thị trường nội địa, khai thác những lợi thế so sánh vốn có của Việt Nam⁸. Trong khi những ngành như nông nghiệp, các dịch vụ như giáo dục và đào tạo, y tế... lại thu hút được rất ít vốn FDI. Điều này dẫn tới sự mất cân đối giữa các ngành, các lĩnh vực trong nền kinh tế.

Điều đáng lưu ý là dù FDI tập trung nhiều vào lĩnh vực công nghiệp, đóng góp tới 35% tổng giá trị sản lượng công nghiệp của cả nước, nhưng đến nay hầu hết các ngành công nghiệp vẫn chỉ ở trình độ công nghệ khiêm tốn, tạo được ít giá trị gia tăng, năng lực cạnh tranh hạn chế, và ở vị trí thấp trong chuỗi giá trị khu vực

⁸ Năm 2009, Việt Nam thu hút được 21,482 tỷ USD vốn FDI, trong đó: lĩnh vực lưu trú và ăn uống vẫn dẫn đầu với 8,8 tỷ USD vốn cấp mới và tăng thêm; lĩnh vực kinh doanh bất động sản đứng thứ hai với 7,6 tỷ USD. Riêng lĩnh vực bất động sản chiếm hơn 35% vốn, cao hơn mức 30% của năm 2008 và 12% của năm 2007.

và toàn cầu. Trong khi đó, nông nghiệp là ngành thế mạnh nhưng thu hút FDI không đáng kể, và FDI cũng không tạo ra được tác động tích cực trong việc thúc đẩy sự phát triển của ngành này.

- Ba là, về cấu trúc FDI theo hình thức đầu tư: Ngoài xu hướng khai thác lợi thế, khai thác những ưu đãi hơn là chuyển giao công nghệ..., thì đa số các liên doanh ở Việt Nam hiện nay là liên doanh giữa nhà đầu tư nước ngoài với DNNN. Ngay cả thời gian gần đây khi người nước ngoài được phép mua cổ phần ở các doanh nghiệp trong nước, mối quan tâm hàng đầu của họ vẫn là mua cổ phần của các DNNN được cổ phần hóa của Việt Nam. Đây được cho là điều rất bất thường so với các nước trên thế giới. Tuy nhiên, ở nước ta lại là điều dễ hiểu, bởi sự ưu đãi cao dành cho các DNNN, đặc biệt là quyền tiếp cận với các nguồn lực, quyền kinh doanh, sự bảo hộ của Nhà nước.

Nếu như trong những năm đầu, đa số doanh nghiệp FDI chọn phương thức liên doanh với doanh nghiệp trong nước giống như ở nhiều nước trên thế giới, thì hiện nay, phương thức lập doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài trở nên phổ biến. Trước năm 2000, các doanh nghiệp liên doanh chiếm tỷ trọng 60-70% số dự án FDI, đến nay, các doanh nghiệp có 100% vốn nước ngoài chiếm tỷ trọng trên 70%. Đây là hiện tượng bất thường bởi sức lan tỏa của FDI không thể dựa chủ yếu vào doanh nghiệp 100% vốn ngoại.

- Bốn là, về cấu trúc vốn FDI theo nước đầu tư: Phần lớn FDI đến từ các nền kinh tế châu Á – Thái Bình Dương, đặc biệt là Đài Loan, Malaysia, Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore..., chiếm khoảng 70% tổng lượng vốn FDI. Phần lớn nhà đầu tư là các doanh nghiệp nhỏ và vừa với trình độ khoa học công nghệ ở mức trung bình trên thế giới. Luồng vốn đầu tư từ các nước có trình độ phát triển cao, thị trường lớn, công nghệ nguồn, cũng như trình độ quản lý hiện đại... như các quốc gia thuộc EU còn khá hạn chế. Có thể nói, hầu như chưa có thay đổi đáng kể về cơ cấu FDI theo nước đầu tư trong thời gian qua.

2.2.4. Tác động tiêu cực của FDI tới môi trường

Hiện nay, vấn đề môi trường đã được đưa ra thành một nội dung trong việc cấp phép đầu tư. Tuy vậy, chưa có chế tài đủ sức răn đe các doanh nghiệp vi phạm quy định về môi trường. Nhiều địa phương đã ồ ạt xây dựng khu công nghiệp và khu chế xuất với mục tiêu thu hút FDI mà không tính đến những tác động về xã hội, môi trường mà các dự án FDI có thể gây ra. Vấn đề nổi cộm đang đặt ra hiện nay là ở một số nơi hoạt động của các doanh nghiệp và dự án FDI đang gây ra những hệ lụy ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam, như ô nhiễm môi trường, thu hẹp và làm mất sinh kế của người nông dân,

nhất là những người bị mất đất ruộng... Thí dụ, việc một số địa phương cho doanh nghiệp nước ngoài thuê đất trồng rừng làm ảnh hưởng đến môi trường, kinh tế, an ninh - quốc phòng trong thời gian gần đây là minh chứng rõ rệt.

Không ít doanh nghiệp FDI đã phớt lờ những quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, gây hậu quả nghiêm trọng đến sản xuất và đời sống của người dân xung quanh. Điềm lại hoạt động của các dự án FDI trong thời gian qua có thể thấy một số điểm đen, đáng chú ý là vụ Công ty Vedan phá hoại môi trường suốt 14 năm, được lấy làm thí dụ điển hình để phân tích về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp. Việc xả thải không qua xử lý xuống sông Thị Vải, việc trốn nộp phí môi trường suốt nhiều năm của Vedan được cho là một cách “tiết kiệm” để tăng lợi nhuận của doanh nghiệp mà bỏ qua những quy định về môi trường. Đáng lo ngại là ngày càng có nhiều doanh nghiệp bị phát hiện đang ngấm ngấm phá hủy môi trường với những thủ đoạn tinh vi sau Vedan, như Công ty Miwon, Công ty Tung Kuang (Hải Dương),... Bên cạnh đó, FDI còn ảnh hưởng không nhỏ tới đa dạng sinh học. Việc thực hiện các dự án lớn, xây dựng các khu công nghiệp... đã lấy đi nhiều diện tích đất, diện tích rừng, thậm chí san đảo, lấp biển... khiến cho đa dạng sinh học bị giảm sút. Mặc dù Việt Nam được quốc tế đánh giá là một trong những nước có mức độ đa dạng sinh học cao nhất thế giới, tuy nhiên Việt Nam cũng là nước thuộc diện đa dạng sinh học bị phá hủy nhanh nhất thế giới.

2.2.5. Tình hình trì hoãn thực hiện dự án và rút vốn đầu tư gia tăng

Trong những năm gần đây, một vấn đề nổi lên rất bức bách là, có nhiều dự án FDI bị bỏ dở, bị trì hoãn do nhà đầu tư nước ngoài gặp khó khăn về kinh tế. Không thu xếp được tài chính, nhiều chủ dự án đã có đơn xin rút hoặc tạm dừng đầu tư. Sự gia tăng quá nhanh các dự án lớn, với cơ cấu đầu tư không được chọn lọc kỹ lưỡng đã làm phát sinh các hệ quả không mong muốn. Kỷ lục cao nhất trong thu hút FDI vào nước ta là năm 2008 với trên 64 tỷ USD vốn đăng ký (cả cấp mới và tăng vốn), trong số đó vốn điều lệ các doanh nghiệp chỉ có 15,429 tỷ USD, bằng khoảng hơn 20%. Muốn thực hiện dự án, các doanh nghiệp FDI phải liên kết với các doanh nghiệp khác hoặc lệ thuộc phần lớn vào nguồn vốn vay. Những dự án mà nhà đầu tư dựa vào giấy phép được cấp để gọi vốn đối tác hoặc vay của các tổ chức tài chính nếu không đủ “lực” thực hiện sẽ làm dự án triển khai ị ạch, và nếu không triển khai được sẽ để lại hậu quả rất nặng nề.

2.2.6. Phân cấp đầu tư còn nhiều bất cập

Hiện nay, việc phân cấp quản lý đầu tư cho các địa phương được đẩy mạnh nhằm tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm và tính năng động của các địa phương, giảm thiểu đầu mối trong xét duyệt dự án và cấp phép đầu tư. 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 FDI tại nhiều địa phương còn yếu, cũng như thiếu các cơ chế giám sát, đánh giá có hiệu quả, việc phân cấp mạnh đã gây ra nhiều vấn đề.

Đã xuất hiện sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các địa phương trong kêu gọi, mời chào, thu hút FDI nhưng thiếu sự liên kết vùng, khu vực, ảnh hưởng đến cơ cấu ngành, lĩnh vực đầu tư. Sự phân cấp quá sâu đã góp phần gây ra tình trạng nền kinh tế quốc dân bị chia cắt, với 63 nền kinh tế địa phương cùng cạnh tranh với nhau. Sự cạnh tranh này dẫn đến tình trạng giấy phép được cấp quá dễ dãi, ưu tiên đối với các dự án có quy mô vốn lớn mà không xét tới thực chất nhu cầu của dự án về đất đai, tài nguyên, cơ sở hạ tầng,... Việc phân cấp cũng góp phần dẫn tới phá vỡ quy hoạch chung của một số ngành, lĩnh vực và vùng.

Theo nhận định của các chuyên gia kinh tế, việc thẩm định các dự án FDI ở nhiều địa phương đang “thoáng” tới mức không cân nhắc cân trọng ba yếu tố mấu chốt: quỹ đất; vấn đề đào tạo và sử dụng lao động tại chỗ; và chất lượng sản phẩm đầu ra. Đây là một bất cập lớn cần điều chỉnh lại. Ngoài ra, một số địa phương không thẩm tra kỹ về năng lực của các nhà đầu tư trong các dự án có quy mô lớn, chạy đua với nhau trong việc cấp phép các dự án có quy mô hàng tỷ USD.

3. Kiến nghị về chính sách và biện pháp để phát huy mặt tích cực, khắc phục mặt tiêu cực, nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng FDI

Cùng với đà phục hồi tăng trưởng và vị thế của nền kinh tế, dòng vốn FDI đổ vào Việt Nam thời gian tới dự kiến sẽ tiếp tục gia tăng. Vấn đề đặt ra là phải có biện pháp để chọn lọc những gì cần thiết cho nền kinh tế từ nguồn vốn FDI trong giai đoạn tới. Theo định hướng chung được Bộ Kế hoạch và Đầu tư công bố, trong thời gian tới sẽ hướng dòng vốn FDI vào những lĩnh vực có tính ưu tiên, như công nghiệp phụ trợ, cơ sở hạ tầng và phát triển nguồn nhân lực. Các ngành khác cũng nhận được sự ưu tiên là nông nghiệp, chế biến nông sản, dịch vụ có giá trị gia tăng cao, các ngành sản xuất tiết kiệm năng lượng và các ngành sản xuất có tỷ trọng xuất khẩu lớn. Một trong những mục đích lớn của FDI là tạo ra những hiệu ứng lan tỏa tích cực từ khu vực FDI tới khu vực doanh nghiệp trong nước.

Hiện nay, Việt Nam là nước có thu nhập trung bình thấp, phấn đấu để trở thành nước có thu nhập trung bình cao rồi tiến tới hơn nữa. Kinh nghiệm của các “con Rồng châu Á” cho thấy, để thực hiện thành công quá trình ấy, cần có 3 sự chuyển đổi: từ tích lũy sang sáng tạo; từ đa dạng hóa chuyển sang chuyên môn hóa; từ có kỹ năng sang kỹ năng tiên tiến. FDI vào Việt Nam phải góp phần đáp ứng những yêu cầu này. Muốn vậy, chúng ta cần có nhiều vốn FDI hơn, với chất lượng

cao hơn, và cần mạnh dạn dành cho FDI vị trí cao hơn trong một số lĩnh vực. Trong bối cảnh nguồn FDI bị khan hiếm do cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, chính sách thu hút FDI càng phải đảm bảo không những hấp dẫn mà còn thực sự cạnh tranh so với các nước khác. Những đột phá trong chính sách thu hút FDI phải được áp dụng trong những trường hợp cần thiết, cả khi quyết định chấp thuận dự án cũng như trong quá trình thực hiện.

Trong thời gian tới, để thu hút và sử dụng FDI có hiệu quả hơn, Việt Nam cần giải quyết tốt những vấn đề sau đây:

- Một là, cần có sự đổi mới mạnh mẽ nhận thức và quản lý nhà nước đối với FDI, trước hết là hoàn thiện cơ chế bảo vệ lợi ích quốc gia trên cơ sở tăng cường thống nhất, tập trung và phối hợp đồng bộ hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường, đề cao lợi ích dài hạn và lợi ích tổng thể, kiên quyết chống lại các lợi ích ngắn hạn, cục bộ và phe nhóm, nhất là trong bảo vệ tài nguyên khoáng sản và môi trường quốc gia. Cần nhấn mạnh rằng, chiến lược thu hút FDI cần mang tính quốc gia, không nên để tình trạng mỗi tỉnh, mỗi địa phương có kế hoạch FDI của riêng mình, dẫn đến tình trạng cạnh tranh và lạm dụng thiếu lành mạnh, dòng FDI bị cản trở hoặc định hướng sai, sử dụng kém hiệu quả, gây thất thoát tài nguyên và tổn hại lợi ích chung.

- Hai là, hướng mạnh FDI vào các mục tiêu phát triển. Chính sách thu hút FDI cần hướng mạnh vào các mục tiêu phát triển, đặc biệt là trong các lĩnh vực kinh doanh mới, hiện đại, phù hợp với nhu cầu của thị trường quốc tế, có tính cạnh tranh và khả năng kết nối cao với mạng lưới kinh doanh quốc tế. Cần tập trung cao vào những lĩnh vực có chọn lọc, không tràn lan, và cương quyết khước từ những dự án có thể gây tổn hại lâu dài cho nền kinh tế về khai thác nguồn lực con người, tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Khi đưa ra các lĩnh vực chọn lọc này, một mặt cần dựa trên chiến lược cơ cấu lại nền kinh tế, mặt khác cần linh hoạt sẵn sàng chớp những thời cơ mới do thị trường bên ngoài và nhà đầu tư mang lại, trong bối cảnh nền kinh tế toàn cầu và các nước đối tác chính sẽ cơ cấu lại và chuyển động mạnh sau khủng hoảng. Cũng rất cần quan tâm tự mình chuẩn bị các nguồn lực bên trong, đặc biệt là nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng, xây dựng và phát triển các cơ sở cần thiết để tạo điều kiện và hỗ trợ cho sự hình thành và phát triển các lĩnh vực chúng ta muốn thu hút mạnh FDI.

Cần có chính sách khuyến khích đầu tư FDI “sạch”, dựa trên một số tiêu chí cơ bản để đánh giá một doanh nghiệp thực hiện giải pháp môi trường tốt nhất như: vận hành với các chuẩn môi trường cao mang tính toàn cầu; tích cực gắn kết với các đối tác địa phương; chuyển giao kỹ năng và công nghệ thân thiện môi

trường tới đối tác tại nước chủ nhà... Đảm bảo để nước chủ nhà nhận được những lợi ích hợp lý trong FDI, đặc biệt trong các lĩnh vực tài nguyên thiên nhiên.

- Ba là, thu hút và sử dụng FDI phải phù hợp và hỗ trợ quy hoạch phát triển mới các vùng kinh tế. Chính sách thu hút FDI cần phù hợp và hỗ trợ cho quy hoạch phát triển các vùng kinh tế của Việt Nam. Một quy hoạch tổng thể, có tầm nhìn xa về phát triển các vùng, gắn kết với quy hoạch phát triển các ngành, có tính toán đầy đủ các yếu tố dân cư, vị trí địa lý trong nước và trong khu vực, môi trường tự nhiên (kể cả mối đe dọa biến đổi khí hậu), bối cảnh mới của cạnh tranh và hội nhập quốc tế,... là cần thiết để đảm bảo sự phát triển hiệu quả, công bằng và bền vững ở Việt Nam. Quy hoạch này là cơ sở để các nhà đầu tư lựa chọn vị trí tiến hành dự án của họ, sẽ chỉ điều chỉnh khi có những lợi ích mới, to lớn hơn cho toàn bộ nền kinh tế xuất hiện và không thể bị hy sinh cho lợi ích của bất cứ nhà đầu tư riêng lẻ hoặc địa phương nào.

- Bốn là, thu hút và sử dụng FDI phải hài hòa, bổ trợ cho chiến lược phát triển các doanh nghiệp. Chính sách thu hút FDI cần hài hòa và bổ trợ cho chiến lược phát triển các doanh nghiệp trong nước, nhằm tranh thủ tối đa các tác động lan tỏa tích cực của FDI, đặc biệt trong việc chuyển giao công nghệ, tạo liên kết với các doanh nghiệp Việt Nam, hình thành các cụm (cluster) trong nước, trong khu vực, nâng cấp các doanh nghiệp công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ của Việt Nam, đưa các doanh nghiệp Việt Nam cùng tham gia các chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu ở những khâu tạo nhiều giá trị gia tăng hơn...

Khuôn khổ chính sách thu hút FDI cần chú trọng những biện pháp thực tế xóa khoảng trống đang tồn tại, khuyến khích sự hợp tác, nâng cao khả năng hỗ trợ cho nhau trong quan hệ giữa FDI với doanh nghiệp nhỏ và vừa trong nước. Mặt khác, khuôn khổ chính sách này cũng cần ngăn chặn sự liên kết bất chính để lũng đoạn thị trường và không để FDI chèn lấn các doanh nghiệp trong nước. Cần hình thành một môi trường kinh doanh, không phân biệt đối xử để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước phát triển vững mạnh.

- Năm là, giải quyết tốt các “nút thắt cổ chai” trong thu hút và sử dụng FDI, bao gồm: nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; phát triển kết cấu hạ tầng; đẩy mạnh cải cách thể chế.

+ Nâng cao chất lượng nguồn nhân lực. Nguồn nhân lực dồi dào giá rẻ lâu nay cần được chuyển sang nguồn nhân lực có trình độ cao hơn, chuyên môn hóa hơn để đáp ứng được yêu cầu của FDI trong thời gian tới. Điều này đặt ra vấn đề hết sức nghiêm túc cho đất nước, đó là phải thực sự cải cách và chuyển hướng mạnh mẽ trong hệ thống giáo dục và đào tạo đại học, cao đẳng, chuyên nghiệp,

dạy nghề,... để đáp ứng nhu cầu tuyển dụng của nhà đầu tư. Sự trì trệ của ngành giáo dục và đào tạo là một trong những nguyên nhân chính làm cho chất lượng nguồn nhân lực còn yếu kém. Tình trạng này nếu không sớm được khắc phục sẽ dẫn đến nguy cơ đi theo vết xe đổ của một số nước đi trước khi đã vượt qua ngưỡng của các nước có thu nhập thấp nhưng tăng trưởng kinh tế vẫn dựa vào thâm dụng vốn và nguồn lao động rẻ là chủ yếu.

+ Phát triển kết cấu hạ tầng: Hạ tầng kỹ thuật cần được hiện đại hóa nhanh để đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư. Chú trọng đầu tư, phát triển mạnh hệ thống đường bộ, đường sắt, cảng biển,... Nhìn lại những năm qua, hệ thống giao thông nước ta dường như chuyển động rất chậm. Trong thời gian tới, cần tiến hành tổng rà soát, điều chỉnh, phê duyệt và công bố các quy hoạch về kết cấu hạ tầng đến năm 2020 làm cơ sở thu hút đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng. Tranh thủ tối đa các nguồn lực để đầu tư, đặc biệt là nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước; ưu tiên các lĩnh vực cấp, thoát nước, vệ sinh môi trường; hệ thống đường bộ, đường sắt, cảng biển; sản xuất và sử dụng điện từ các loại năng lượng mới và sạch như năng lượng gió, thủy triều, năng lượng mặt trời; các dự án thuộc lĩnh vực bưu chính viễn thông, công nghệ thông tin...

+ Thực hiện mạnh mẽ cải cách thể chế, chính sách kinh tế: Chính sách thu hút FDI không thể không đi liền với những cải cách mạnh dạn, cần thiết nhằm thực hiện chiến lược cơ cấu lại nền kinh tế. Hệ thống luật pháp, nền hành chính, các dịch vụ công cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, tương thích với các chuẩn mực quốc tế được thừa nhận rộng rãi và các cam kết quốc tế. Luật pháp, chính sách và các quy hoạch phải đảm bảo tính minh bạch, nhất quán, tiên liệu được và phải được thực thi nghiêm túc theo tinh thần tôn trọng luật pháp. Cải cách trong các lĩnh vực ngân hàng, tài chính, thương mại, doanh nghiệp phải được thúc đẩy, dứt khoát và triệt để hơn, nhằm tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi cho đầu tư của doanh nghiệp và sự phát triển của nền kinh tế nói chung. Qua thực tế thực hiện việc phân cấp trong những năm qua, đã bộc lộ một số vấn đề bất cập, ảnh hưởng đến quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội chung. Nghiên cứu để xem xét lại chính sách phân cấp khá toàn diện và triệt để như hiện nay, có biện pháp nhằm tăng cường sự phối hợp giữa Trung ương và địa phương trong việc quản lý kinh tế nói chung và quản lý FDI nói riêng. Muốn vậy, cần đổi mới tư duy, nhận thức lại yêu cầu và định hướng phát triển nền kinh tế nước nhà trong bối cảnh mới của đất nước và trên thế giới dưới tác động của cuộc khủng hoảng vừa diễn ra.

IV. TÌNH HÌNH THU HÚT VÀ SỬ DỤNG VỐN FII THỜI GIAN QUA

1. Khái niệm và các đặc tính cơ bản của vốn FII

Theo Luật Đầu tư năm 2005, đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII) là hình thức đầu tư thông qua việc mua cổ phần, cổ phiếu, trái phiếu, các giấy tờ có giá khác, quỹ đầu tư chứng khoán và thông qua các định chế tài chính trung gian khác mà nhà đầu tư không tham gia quản lý hoạt động đầu tư.

Các đặc trưng cơ bản của dòng vốn FII gồm:

- Tính thanh khoản cao: Do mục đích của FII là tỷ suất lợi tức cao với một mức độ rủi ro nhất định (hoặc tỷ suất lợi tức nhất định với mức rủi ro thấp nhất) chứ không quan tâm đến quá trình sản xuất, kinh doanh giống như trong phương thức FDI, cho nên nhà đầu tư nước ngoài sẵn sàng bán lại những chứng khoán mà họ đang nắm giữ để đầu tư sang thị trường khác hoặc chứng khoán khác với tỷ suất lợi tức dự tính cao hơn, an toàn hơn. Tính thanh khoản cao của FII khiến cho hình thức đầu tư này trở thành khoản mục đầu tư ngắn hạn mặc dù cổ phiếu được coi là chứng khoán dài hạn và nhiều loại trái phiếu giao dịch trên TTCK có thời gian đáo hạn dài hơn 1 năm.

- Tính bất ổn định: Tính thanh khoản cao là nguyên nhân làm cho dòng vốn FII mang tính bất ổn định. Sự bất ổn định trong một giới hạn nào đó có thể có lợi do nó làm cho thị trường tài chính nội địa hoạt động năng động và hiệu quả hơn, vốn đầu tư không ngừng được phân bổ lại, dịch chuyển từ nơi có tỷ suất lợi nhuận thấp sang nơi có tỷ suất lợi nhuận cao. Tuy nhiên, nếu điều đó xảy ra với tốc độ quá nhanh, những ảnh hưởng xấu đến hệ thống tài chính và tình trạng bất ổn định của nền kinh tế xảy ra là không thể tránh khỏi. Vấn đề trở nên nghiêm trọng hơn đối với các nước có thị trường tài chính mới hình thành và nền kinh tế còn trong giai đoạn chuyển đổi như Việt Nam.

- Tính dễ đảo ngược: Tính dễ đảo ngược của dòng vốn FII thực sự gây tác động xấu đến nền kinh tế, nó là hệ quả của hai đặc tính thanh khoản cao và bất ổn định. Do dễ đảo ngược cho nên có thể chỉ trong khoảng thời gian ngắn một lượng vốn FII lớn tháo lui “bỏ ghì” đầu tư sang thị trường khác để lại hậu quả khônlường cho nền kinh tế. Kinh nghiệm khủng hoảng kinh tế, tài chính của các nước châu Á vào cuối thập kỷ 90 của thế kỷ 20 đã cho thấy tác hại của sự đảo ngược dòng vốn FII khi nền kinh tế của các quốc gia này xuất hiện những khoảng trống, hậu quả là nền kinh tế bong bóng nhanh chóng bị sụp đổ mà trong ngắn hạn khó có thể khắc phục được.

2. Các tác động của dòng vốn FII trong phát triển kinh tế - xã hội

2.1. Các tác động tích cực của FII

Dòng vốn FII đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội. Điều này thể hiện ở một số điểm chính sau đây:

- Một là, FII trực tiếp làm tăng tổng vốn FII và gián tiếp làm tăng tổng vốn đầu tư trực tiếp của xã hội. Dòng vốn FII khi đổ vào Việt Nam sẽ làm tăng lượng vốn FII trên thị trường vốn trong nước. Thông qua các tác động tích cực của mình làm tăng tổng vốn đầu tư toàn xã hội. FII cho phép nền kinh tế nhanh chóng tăng tỷ lệ đầu tư mà không cần phải dựa hoàn toàn vào nguồn vốn tiết kiệm trong nước; góp phần thúc đẩy tăng trưởng bằng cách làm tăng khả năng thanh toán và hiệu suất thị trường vốn nội địa. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp trong nước có điều kiện tiếp cận với nguồn tiết kiệm nước ngoài, tận dụng nguồn vốn này để đầu tư, giảm bớt áp lực vốn trong quá trình mở rộng sản xuất, kinh doanh, giảm chi phí vay vốn. Ngoài ra, sự hỗ trợ, tư vấn của các công ty quản lý quỹ sẽ giúp các doanh nghiệp nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp, góp phần thúc đẩy sự phát triển của khu vực doanh nghiệp trong nước.

- Hai là, FII góp phần tích cực vào việc phát triển các thị trường tài chính nói riêng, hoàn thiện các thể chế và cơ chế thị trường nói chung. Việc gia tăng và phát triển bộ phận thị trường vốn FII sẽ làm cho thị trường tài chính, đặc biệt là TTCK Việt Nam trở nên đồng bộ, cân đối và sôi động hơn, khắc phục được sự thiếu hụt, trống vắng và trầm lắng, thậm chí đơn điệu và kém hấp dẫn. Hơn nữa, điều kiện và như là kết quả đi kèm với gia tăng dòng vốn FII là sự nở rộ các định chế và dịch vụ tài chính - chứng khoán, trước hết là các loại quỹ đầu tư, công ty tài chính và các thể chế tài chính trung gian khác, cũng như các dịch vụ tư vấn, hỗ trợ tư pháp và hỗ trợ kinh doanh, xác định hệ số tín nhiệm, bảo hiểm, kế toán, kiểm toán và thông tin thị trường; đồng thời còn kéo theo sự gia tăng yêu cầu và hiệu quả áp dụng các nguyên tắc cạnh tranh thị trường, trước hết là TTCK,... Tất cả những điều này trực tiếp và gián tiếp góp phần làm cho thị trường phát triển mạnh mẽ hơn.

- Ba là, góp phần tăng cường cơ hội và đa dạng hóa phương thức đầu tư, cải thiện chất lượng nguồn nhân lực và thu nhập của đông đảo người dân. Việc phát triển thị trường vốn FII cả về bề rộng và bề sâu sẽ mang lại những cơ hội mới và sự đa dạng hóa trong lựa chọn các phương thức đầu tư cho các nhà đầu tư tiềm năng trong và ngoài nước. Họ có thêm cơ hội đầu tư dưới các hình thức trực tiếp tự mình hay thông qua các định chế tài chính trung gian để mua bán các cổ phiếu, trái phiếu và chứng khoán có giá khác của Việt Nam trên thị trường tài chính Việt Nam và nước ngoài.

Việc đầu tư này sẽ cho phép họ thu nhận được lợi nhuận từ sự chênh lệch giá cả, cũng như từ lãi suất và cổ tức các chứng khoán mà họ sở hữu theo thỏa thuận hoặc thực tế kết quả kinh doanh của công ty phát hành chứng khoán đó. Điều này cũng đồng nghĩa với việc cải thiện thu nhập, mức sống của đông đảo các nhà đầu tư là người dân. Hơn nữa, thông qua quá trình tham gia FII này, các nhà đầu tư sẽ được cọ xát, rèn luyện và bồi dưỡng kiến thức, kinh nghiệm, kỹ năng, bản lĩnh đầu tư, nâng cao trình độ bản thân nói riêng phù hợp với yêu cầu và điều kiện kinh doanh thị trường, hiện đại.

- Bốn là, FII góp phần nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý nhà nước theo các nguyên tắc và yêu cầu kinh tế thị trường hội nhập quốc tế. Sự gia tăng vốn FII và phát triển thị trường tài chính sẽ đặt ra những yêu cầu mới và cũng tạo ra các công cụ, khả năng mới cho quản lý nhà nước nói chung và quản lý, quản trị doanh nghiệp nói riêng.

Việc quản lý và quản trị doanh nghiệp phát hành chứng khoán sẽ được thực hiện nghiêm túc, hiệu quả hơn do yêu cầu về báo cáo tài chính doanh nghiệp và minh bạch hóa, cập nhật hóa thông tin liên quan đến các chứng khoán mà doanh nghiệp đã và sẽ phát hành. Về nguyên tắc, các nhà đầu tư chỉ ưu tiên lựa chọn đầu tư vào chứng khoán của các doanh nghiệp đáng tin cậy, đang có triển vọng phát triển tốt trong tương lai. Chính điều này sẽ cho phép quá trình lựa chọn nhân tạo, bỏ phiếu cho sự hỗ trợ và phát triển của các doanh nghiệp này trở nên khách quan và phù hợp với cơ chế thị trường hơn (còn những doanh nghiệp mà chứng khoán của họ không hấp dẫn sẽ phải điều chỉnh lại định hướng và chất lượng quản trị kinh doanh, sát nhập hoặc giải thể).

Hệ thống luật pháp, cũng như các cơ quan, bộ phận hoặc cá nhân trong hệ thống quản lý nhà nước liên quan đến thị trường tài chính, nhất là đến FII phải được hoàn thiện, kiện toàn và nâng cao năng lực hoạt động để đáp ứng yêu cầu, đặc điểm của thị trường này, cũng như theo các cam kết hội nhập quốc tế. Đồng thời, thông qua tác động vào thị trường tài chính, Nhà nước sẽ đa dạng hóa các công cụ và thực hiện hiệu quả việc quản lý của mình theo các mục tiêu lựa chọn thích hợp thích hợp. Trên cơ sở đó, năng lực và hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế nói chung, thị trường tài chính nói riêng sẽ được cải thiện hơn.

2.2. Những tác động tiêu cực của dòng vốn FII

Dòng vốn FII mang lại nhiều mặt tích cực cho nền kinh tế, tuy nhiên, việc thu hút vốn FII tiềm ẩn rất nhiều rủi ro. Sự không ổn định của FII có thể gây tổn thất nặng nề đối với kinh tế các nước sở tại, dẫn đến sự mất ổn định của hệ thống tài chính và các khó khăn kinh tế khác nếu không được quản lý hiệu quả. Các rủi ro có thể được nhắc tới như sau:

- Một là, FII làm tăng mức độ nhạy cảm và khả năng bất ổn về kinh tế liên quan đến các nhân tố nước ngoài. Khác với FDI là nguồn vốn đầu tư lâu dài về mặt chủ yếu dưới dạng vật chất, khó chuyển đổi hoặc thanh khoản, FII được thực hiện dưới dạng đầu tư tài chính thuần túy với các chứng khoán có thể chuyển đổi và mang tính thanh khoản cao trên thị trường tài chính, nên các nhà đầu tư nước ngoài dễ dàng mở rộng hoặc thu hẹp, thậm chí đột ngột rút vốn đầu tư của mình về nước hay chuyển sang đầu tư dưới dạng khác, ở địa phương khác tùy theo kế hoạch và mục tiêu kinh doanh. Đặc trưng nổi bật đó cũng chính là nguyên nhân hàng đầu gây nên nguy cơ tạo và khuếch đại độ nhạy cảm và chấn động kinh tế ngoại nhập của dòng vốn này đối với nền kinh tế của các nước tiếp nhận đầu tư, đặc biệt là khi việc chuyển đổi và rút vốn FII nói trên diễn ra theo kiểu tháo chạy đồng loạt trên phạm vi rộng và số lượng lớn,... Sự nhạy cảm và bất ổn kinh tế có thể bắt nguồn từ các nguyên nhân bên trong, cũng có thể hoàn toàn do các nguyên nhân bên ngoài nước tiếp nhận đầu tư do phản ứng dây chuyền. Trong tình huống như vậy, một sự đổ vỡ, một cuộc khủng hoảng đầu tư – tài chính – tiền tệ, lạm phát cao, thậm chí là khủng hoảng kinh tế hết sức tệ hại và bất khả kháng là hoàn toàn có thể xảy ra đối với nước tiếp nhận đầu tư, nếu nước ấy không có và triển khai tốt các phương án phòng ngừa có hiệu quả.

- Hai là, FII góp phần làm tăng rủi ro về lạm phát và tỷ giá hối đoái. Khi dòng vốn FII đổ vào làm cung ngoại tệ tăng gây ra sức ép làm tăng cầu nội tệ. Sự khan hiếm đồng VNĐ bắt đầu xuất hiện cũng đồng nghĩa với việc đồng VNĐ tăng giá so với ngoại tệ. Khi đó tỷ giá hối đoái tất nhiên sẽ bị ảnh hưởng theo. Trong dài hạn, hệ quả của tỷ giá hối đoái giảm là sự tác động bất lợi đến các doanh nghiệp xuất khẩu nói riêng, giá trị xuất khẩu của cả nước nói chung. Thông thường trong các trường hợp đó, NHNN sẽ can thiệp bằng cách mua vào ngoại tệ, nhằm làm giảm bớt áp lực cầu về nội tệ đồng thời tăng dự trữ ngoại tệ. Điều này làm cho trên thị trường xuất hiện một khối lượng lớn đồng nội tệ. Đó là một nguyên nhân gây ra lạm phát tăng cao. Có thể nói sự ảnh hưởng dây chuyền từ việc gia tăng vốn FII làm cho tỷ giá hối đoái bất ổn định và lạm phát tăng cao đã gây ra không ít khó khăn cho nền kinh tế.

- Ba là, FII góp phần làm gia tăng nguy cơ bị mua lại, sát nhập, khống chế và lũng đoạn tài chính đối với các doanh nghiệp và tổ chức phát hành chứng khoán. Sự gia tăng tỷ lệ nắm giữ chứng khoán, nhất là các cổ phiếu, cổ phần sáng lập, được biểu quyết của các nhà đầu tư nước ngoài đến một mức vượt ngưỡng nhất định nào đó sẽ cho phép họ tham dự trực tiếp vào chi phối và quyết định các hoạt động sản xuất, kinh doanh và các chủ quyền khác của doanh nghiệp, tổ chức phát hành chứng khoán. Nhà đầu tư nước ngoài thậm chí có thể lũng đoạn doanh

nghiệp theo phương hướng, kế hoạch, mục tiêu riêng của mình, kể cả các hoạt động mua lại, sát nhập doanh nghiệp. Điều đó có nghĩa là, tính chất gián tiếp của vốn đầu tư nước ngoài đã chuyển hóa thành tính trực tiếp. Nhà đầu tư gián tiếp sẽ chuyển thành nhà đầu tư trực tiếp. Thậm chí, về logic, quá trình diễn biến này đạt tới quy mô và mức độ nào đó còn có thể làm chuyển đổi về chất quyền sở hữu và tính chất kinh tế ban đầu của doanh nghiệp.

- Bốn là, FII góp phần làm tăng quy mô, tính chất và sự cấp thiết đấu tranh với tình trạng tội phạm kinh tế quốc tế. FII quốc tế không chỉ làm gia tăng các nguy cơ và tác hại của các hoạt động đầu cơ, lũng đoạn kinh tế vi phạm các quy định pháp lý của nước tiếp nhận đầu tư, mà còn là mảnh đất màu mỡ sinh sôi và phát triển các loại tội phạm kinh tế có yếu tố nước ngoài, thậm chí xuyên quốc gia, như hoạt động lừa đảo, hoạt động rửa tiền, hoạt động tiếp vốn cho các hoạt động kinh doanh phi pháp.

- Năm là, FDI góp phần làm tăng sự phụ thuộc vào thị trường vốn quốc tế và các nhà đầu tư nước ngoài nếu quy mô đầu tư ở mức lớn và chính sách kiểm soát, điều tiết của quốc gia đó không chặt chẽ và có nhiều sơ hở. Có rất nhiều nguyên nhân gây ra các rủi ro khi thu hút và sử dụng FII, một trong số đó là trình độ quản trị công ty. Không ít các doanh nghiệp khi thấy dòng vốn này đổ vào ào ạt sẽ nhanh chóng muốn chớp lấy, nên không tính toán một cách thận trọng mà thi nhau phát hành chứng khoán. Sau khi thu hút được các dòng vốn này về rồi, các doanh nghiệp lại dùng khoản tiền đó để đầu tư sai mục đích, đầu tư vào lĩnh vực không thuộc lĩnh vực chuyên môn của công ty, hòng nhanh chóng kiếm được khoản lợi nhuận lớn trong thời gian ngắn nhất.

Một nguyên nhân nữa phải kể đến là yếu kém trong việc điều hành kinh tế vĩ mô. Các rủi ro về lạm phát, tăng trưởng kinh tế, cung cầu tiền, tỷ giá hối đoái,... đã được kiểm soát một cách không tốt. Như vậy, khi xuất hiện rủi ro, các nhà quản lý lẫn các nhà đầu tư đều lúng túng trước nguy cơ khủng hoảng rình rập. Bên cạnh đó là những yếu kém trong công tác dự báo về tốc độ lạm phát, tăng trưởng kinh tế, từ đó dẫn đến những rủi ro về tỷ giá, lạm phát và khả năng thanh khoản của một quốc gia.

3. Thực trạng thu hút và sử dụng FII ở Việt Nam

3.1. Thực trạng thu hút vốn FII tại Việt Nam

Việt Nam đã có những thành công trong thu hút nguồn vốn FDI, nhưng chưa quan tâm thích đáng đến nguồn vốn FII. Sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997, nguồn vốn FII vào Việt Nam có xu hướng tăng, nhưng quy mô còn nhỏ và chiếm tỷ lệ thấp so với vốn FDI. Theo các nhà đầu tư, lý do để họ

hướng về Việt Nam là Chính phủ đã khẳng định vai trò quan trọng của kinh tế tư nhân đối sự phát triển của nền kinh tế, tính chuyên nghiệp hoá từng bước của môi trường đầu tư và sự thành công của những nhà đầu tư hiện hữu.

Thực tiễn thu hút FII ở Việt Nam trong thời gian qua cho thấy tác động của sự điều chỉnh chính sách để tạo khung pháp lý ngày càng hoàn thiện hơn cho dòng vốn này. Kể từ khi ban hành Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987 cho đến nay, vốn FII vào Việt Nam có thể được chia thành 4 giai đoạn cơ bản:

- Giai đoạn 1 (1988-1997): Đây là thời kỳ mở cửa cho dòng vốn đầu tư nước ngoài vào Việt Nam. Tuy nhiên, những khuôn khổ pháp lý cho FII nước ngoài ở Việt Nam trong giai đoạn này chưa được hoàn thiện, TTCK chưa được thành lập. Trong thời gian này, Việt Nam có 7 quỹ đầu tư với số vốn khoảng 400 triệu USD, trong đó có 4 quỹ đại chúng niêm yết ở Anh, Ireland. Đây là những quỹ mạo hiểm, sẵn sàng chấp nhận rủi ro.

Sau khi Việt Nam bình thường hoá quan hệ với Mỹ, giá chứng chỉ của các quỹ tăng và luôn cao hơn giá trị tài sản ròng. Trong hai năm 1996-1997, do tác động của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á, giá chứng chỉ của 4 quỹ niêm yết giảm mạnh, mức chiết khấu từ 43,6-47,7%⁹ so với giá trị tài sản ròng. Trong giai đoạn này, các công ty cổ phần hoá ở Việt Nam còn rất hạn chế. Trong giai đoạn 1992-1998, cả nước chỉ có 38 doanh nghiệp tư nhân được thành lập, 128 doanh nghiệp được cổ phần hoá. Chính vì vậy, FII nước ngoài vào Việt Nam chưa có môi trường thuận lợi để phát triển.

- Giai đoạn 2 (1998-2002): Đây là thời kỳ Việt Nam chịu nhiều tác động từ cuộc khủng hoảng tài chính châu Á và suy thoái kinh tế toàn cầu. Trong giai đoạn 1998-2002, không có quỹ đầu tư mới nào được thành lập ở Việt Nam. Ngược lại, các quỹ đầu tư đều có xu hướng rút vốn khỏi Việt Nam. Trong số 7 quỹ được thành lập, có 5 quỹ rút khỏi Việt Nam, 1 quỹ thu hẹp quy mô, chỉ còn duy nhất quỹ Vietnam Enterprise Investment Fund (Veil) – là quỹ nhỏ nhất trong số 7 quỹ trên, có số vốn đầu tư 35 triệu USD - còn duy trì hoạt động.

- Giai đoạn 3 (2003-2007): Đây là giai đoạn phục hồi và bùng nổ vốn FII tại Việt Nam. Trong giai đoạn này, một loạt chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành, tạo hành lang pháp lý thông thoáng, minh bạch, rõ ràng hơn cho dòng vốn FII. Hàng loạt định chế thị trường tài chính, trong đó có việc thành lập Sàn giao dịch chứng khoán TP. Hồ Chí Minh (tháng 7/2000) và Sàn giao dịch chứng khoán Hà Nội (tháng 3/2005), đặc biệt là những chủ trương, quyết tâm của Chính phủ trong việc đẩy mạnh tiến trình cổ phần hoá doanh

⁹ Lê Văn Châu, Ủy ban chứng khoán nhà nước (2010).

nghiệp, nói lỏng tỷ lệ nắm giữ cổ phần, cổ phiếu của các nhà đầu tư nước ngoài trong các DNNN và trong các công ty niêm yết trên TTCK đã khiến dòng vốn FII vào Việt Nam tăng mạnh¹⁰. Tính đến tháng 6 năm 2006, cả nước có 19 quỹ đầu tư nước ngoài với tổng số vốn là 1,9 tỷ USD đang hoạt động ở Việt Nam. Vào năm 2005, Việt Nam có khoảng 436 nhà đầu tư gián tiếp nước ngoài, trong đó có 38 nhà đầu tư nước ngoài có tổ chức và 389 nhà đầu tư nước ngoài cá nhân¹¹.

- Giai đoạn 4 (2008-2010): Đây là giai đoạn dòng vốn FII vào Việt Nam có xu hướng chững lại do tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu.

Trên TTCK Việt Nam, từ tháng 8/2008 các nhà đầu tư nước ngoài bắt đầu bán ròng, khiến TTCK nhiều lúc bị rối loạn, gây tác động tâm lý không tốt đối với các nhà đầu tư trong nước. Chỉ số VN-Index giảm gần 70% giá trị trong tháng 8 năm 2008. Trong hai năm 2008-2009, TTCK Việt Nam bị coi là thị trường tồi tệ nhất thế giới. Trong giai đoạn này, dòng vốn FII nước ngoài vào Việt Nam có dấu hiệu chững lại, khối lượng không nhiều, với khoảng 13.000 tài khoản giao dịch, trong đó có trên 1.200 tài khoản là của các tổ chức và quỹ đầu tư nước ngoài, nhà đầu tư nước ngoài chỉ chiếm khoảng 1,5% số nhà đầu tư tham gia TTCK¹². Cả năm 2008, dòng vốn FII chảy ra ước khoảng 558 triệu USD¹³. Trong quý I năm 2009, luồng vốn FII sụt giảm mạnh, chỉ còn khoảng 3,7 tỷ USD trong giá trị danh mục trên TTCK. Việc huy động vốn trên TTCK giảm khoảng 70-80% so với năm 2008. Tuy nhiên, trong quý II năm 2009, dòng vốn FII có dấu hiệu tăng trở lại nhưng không nhiều khi các nhà đầu tư nước ngoài mua ròng trên TTCK khoảng 500 triệu USD. Tính cho cả năm 2009, vốn FII rút khỏi Việt Nam đạt trị giá 600 triệu USD, tương đương với mức của năm 2008¹⁴. Năm 2009 được đánh giá là năm khó khăn trong thu hút FII với tổng FII trong năm chỉ đạt khoảng 5 tỷ USD. Trong 6 tháng đầu năm 2010, vốn FII bắt đầu phục hồi ở mức nhẹ, đạt thặng dư khoảng 1,8 tỷ USD¹⁵. Tính ở thời điểm cuối năm 2010, VN - Index vẫn liên tục sụt giảm, ở mức dưới 500 điểm kể từ tháng 8/2010 đến tháng 11/2010. Những dự báo lạc quan về việc TTCK Việt Nam sẽ tiếp tục tăng trong xu thế giới

¹⁰ Theo báo cáo của Ngân hàng ANZ, trong giai đoạn 2001-2006, vốn FII vào Việt Nam đạt 12 tỷ USD, năm 2007 đạt khoảng 5,7 tỷ USD¹⁰. Còn theo báo cáo của Bộ ngoại giao, vốn FII vào Việt Nam năm 2007 đạt 7,414 tỷ USD, tăng gấp 5 lần so với mức 1,313 tỷ USD của năm 2006.

¹¹ Bộ Ngoại giao (2008), Tình hình FII nước ngoài vào Việt Nam, 21/10/2008

¹² Nguyễn Đoàn Hùng, Phó chủ tịch UBCK Nhà nước, Theo Báo điện tử ĐCS Việt Nam, 26/11/2010

¹³ Ngân hàng nhà nước Việt Nam

¹⁴ FII nước ngoài năm 2009 giảm teo đà suy giảm chung, www.baomoi.com, 26/11/2010

¹⁵ Ngân hàng nhà nước Việt Nam

hạn tỏ ra không hiệu quả. Vòng luân chuyển của TTCK Việt Nam trong giai đoạn 2008-2010 là rất đáng lo ngại, khiến dòng vốn ngoại vào TTCK liên tục tháo lui.

3.2. Thực trạng hoạt động của các quỹ đầu tư và công ty quản lý quỹ đầu tư ở Việt Nam

FII bắt đầu vào Việt Nam kể từ năm 1991, tính đến trước khủng hoảng tài chính tiền tệ châu Á năm 1997-1998, ở Việt Nam có tổng cộng 7 quỹ quản lý đầu tư với tổng số vốn ước khoảng 400 triệu USD. Trong năm 1996 và 1997, có 3 trong số 7 quỹ trên thông báo đóng cửa, giá tài sản của 4 quỹ còn lại giảm tới 44-48% so với giá trị tài sản thực tế ban đầu. Lý do khiến các quỹ đầu tư vào Việt Nam còn ít, manh mún là trong giai đoạn này Việt Nam còn thiếu những cơ sở cần thiết nhất cho thị trường đầu tư.

Sau khi bị tác động nặng nề từ khủng hoảng tài chính châu Á, tổng số vốn FII rút khỏi Việt Nam lên tới 250 triệu USD. Trong thời điểm này, Việt Nam không thu hút được thêm một quỹ đầu tư nào mới. FII vào Việt Nam được coi như tắc nghẽn, không đem lại đóng góp quan trọng trong chiến lược huy động vốn cho phát triển kinh tế.

Kể từ cuối năm 2001, thời điểm Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ có hiệu lực và sau khi có Quyết định 36/2003/QĐ-TTg ngày 11/3/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp Việt Nam, nguồn vốn FII nước ngoài bắt đầu đổ vào Việt Nam với khối lượng lớn, một số lượng lớn các quỹ đầu tư đã được thành lập và đi vào hoạt động (Bảng 5).

Bảng 5. Các quỹ đầu tư nước ngoài chủ yếu ở Việt Nam

TT	Tên quỹ/Công ty quản lý quỹ	Năm thành lập	Tổng số vốn (triệu USD)	Lĩnh vực hoạt động
1	Vietnam Fund	1991	54,3	Đóng cửa năm 2001
2	Vietnam Investment Fund	1992	90,0	Giảm vốn
3	Bata Vietnam Fund	1993	71,0	Giảm vốn
4	Vietnam Frontier Fund	1994	67,0	Đóng cửa năm 2004
5	Templeton Vietnam Opportunities Fund	1994	117,0	Đóng cửa năm 1997
6	Vietnam Lazard Fund	1994	58,8	Đóng cửa năm 1997
7	Vietnam Enterprise Investment Fund (VEIL)	1995	35,0	Đang hoạt động trong lĩnh vực tài chính ngân hàng, cơ sở hạ tầng, bưu chính viễn thông, du

				lịch, khai thác khoáng sản, tiêu dùng
8	Dragon Capital	2003	1.000,0	Đầu tư chứng khoán, kinh doanh tài nguyên thiên nhiên
9	Vina Capital	2003	1.800,0	Bất động sản, cơ sở hạ tầng (năng lượng, vận tải, nước, viễn thông), đầu tư công nghệ
10	Mekong Capital	2002	18,5	Đầu tư cho các công ty tư nhân trong lĩnh vực sản xuất, phân phối, quảng cáo thương hiệu
11	Indochina Capital	2001	1.000,0	Địa ốc, chứng khoán
12	Vietnam Opportunity Fund (VOF)	2003	171,0	Dịch vụ tài chính, hàng tiêu dùng, bất động sản, du lịch, cơ sở hạ tầng, công nghệ.
13	Mekong Enterprise Fund (MEF)	2002	18,5	Chứng khoán, doanh nghiệp.
14	IDG Ventures Vietnam	2004	100,0	Công nghệ cao và media (thông tin, viễn thông, Internet, truyền thông, công nghệ sinh học).
15	PXP Vietnam Fund	2005	25,8	Chứng khoán
16	Vietnam Emerging Equity Fund (VEEF)	2005	15,9	Chứng khoán, doanh nghiệp
17	Prudential	2006	500,0	Trái phiếu chính phủ, chứng khoán, tài sản vốn.
18	Vietnam Dragon Fund (VDF)	2006	35,0	Tài chính ngân hàng, cơ sở hạ tầng, bưu chính viễn thông, du lịch, khai thác khoáng sản, hàng tiêu dùng.
19	Vietnam Emerging Market Fund (VEMF)	2007	71,3	Chứng khoán, doanh nghiệp
20	VAM Vietnam Strategic Fund, Ltd (VVSF)	2007		Chứng khoán, doanh nghiệp
21	HLG Vietnam Fund (HLVF)	2008		Chứng khoán, doanh nghiệp
22	HS-VAM Vietnam Index Linked Fund (VILF)	2008		Chứng khoán
23	Hong Leong Vietnam Strategic Fund (HLSF)	2010		Chứng khoán

Nguồn: Thống kê từ Bộ Ngoại giao và các tin tức khác trên các báo, tạp chí.

Các nhà đầu tư này thường tập trung đầu tư vào TTCK và bất động sản¹⁶. Trong khi đó, các nhà đầu tư nước ngoài rất ít đầu tư vào các doanh nghiệp Việt Nam. Lý do chủ yếu là một số ngành nghề đòi hỏi công nghệ cao của Việt Nam chưa được phép gọi vốn từ nhà đầu tư nước ngoài, chẳng hạn như ngành quản lý tài sản, dịch vụ định giá doanh nghiệp, định mức tín nhiệm, dịch vụ mua bán nợ, tư vấn kiến trúc đô thị, phát triển nguồn nhân lực, tư vấn phát triển cơ sở hạ tầng, xử lý môi trường... Nhiều ngành nghề đòi hỏi vốn lớn như điện, nước, sản xuất thép, phát triển cơ sở hạ tầng... cũng chưa nằm trong danh mục ngành nghề được bán cổ phần cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Trong ba năm 2008-2010, có một số quỹ mới đã được thành lập ở Việt Nam như Quỹ HLG Vietnam Fund (HLVF), Quỹ đầu tư HS-VAM Vietnam Index Linked Fund (VILF), Quỹ Hong Leong Vietnam Strategic Fund (HLSF)... Ngoài ra, các nhà đầu tư lớn trên thế giới như Merrill Lynch, Morgan Stanley, Goldman Sachs, JP Morgan Chase... cũng đang quan tâm đến việc đầu tư lâu dài ở Việt Nam. Trong giai đoạn này, mặc dù FII vào Việt Nam có xu hướng giảm do tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu, nhưng các nhà đầu tư nước ngoài vẫn kỳ vọng về tiềm năng phát triển của TTCK Việt Nam, do vậy vẫn tiếp tục quan tâm đầu tư vào Việt Nam.

Trong số những nhà đầu tư gián tiếp, Mỹ là đối tác tiềm năng nhất, chiếm tới 50% tổng số vốn FII tại Việt Nam. Các nhà đầu tư Mỹ gia tăng nguồn vốn FII thông qua các quỹ đầu tư nước ngoài. Kể từ khi ký kết Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ cho đến giữa năm 2006, FII của Mỹ vào Việt Nam ước khoảng 1 tỷ USD. Có tới 1/3 đến 1/2 các khoản tiền luân chuyển qua các quỹ đầu tư nước ngoài vào Việt Nam là của người Mỹ. Trên TTCK Việt Nam, FII của Mỹ thường thông qua các quỹ đầu tư lớn như Indochina Capital, Vietnam Partners, Dragon Capital, IDG... Bên cạnh Mỹ, có các nhà đầu tư quan trọng khác tại Việt Nam là Pháp (Quỹ Finansa với số vốn 18 triệu USD), Đức (Quỹ DIG 100 triệu USD), Hàn Quốc (Korean Investment Trust Management với số vốn 50 triệu USD)...

3.3. Đánh giá về việc thu hút và sử dụng FII ở Việt Nam

3.3.1. Những tác động tích cực

- Một là, vốn FII là một kênh huy động đáng kể của Việt Nam trong thời gian qua, chủ yếu thông qua TTCK.

¹⁶ Trong tổng số vốn FII đạt 7,414 tỷ USD năm 2007, có 70% đầu tư vào lĩnh vực trái phiếu, cổ phần, bất động sản và 30% nằm trong tài khoản tiền gửi của các ngân hàng.

- Hai là, nguồn vốn FII đã góp phần minh bạch hóa thị trường tài chính của Việt Nam. Chính phủ minh bạch hóa thông tin qua việc cải cách thủ tục hành chính cũng như có các quy định pháp luật liên quan; việc quản lý, giám sát TTCK cũng ngày càng được chú trọng. Đối với doanh nghiệp, do yêu cầu của việc thu hút vốn FII, trong thời gian qua các doanh nghiệp Việt Nam đã từng bước công khai, báo cáo khả năng tài chính của doanh nghiệp mình một cách rõ ràng hơn và báo các kiểm toán của các doanh nghiệp đã có được độ tin cậy cao hơn.

- Ba là, vốn FII đóng góp ngày càng nhiều cho tăng trưởng kinh tế. FII chảy vào Việt Nam có tác động đẩy nhanh mức độ tăng trưởng thông qua làm tăng khả năng thanh toán và hiệu suất của thị trường vốn nội địa. Thị trường vốn với khả năng thanh khoản và hiệu suất cao cho phép nguồn lực được sử dụng một cách có hiệu quả hơn.

- Bốn là, FII làm nóng thị trường vốn Việt Nam thông qua thúc đẩy sự phát triển của thị trường cổ phiếu và thị trường trái phiếu, đặc biệt từ năm 2006 với những bước phát triển vượt bậc.

- Năm là, FII giúp bình ổn kinh tế vĩ mô. Trong bối cảnh nền kinh tế thiếu vốn, sự gia tăng nguồn vốn FII đã góp phần bù đắp một phần thâm hụt cán cân thương mại, cán cân thanh toán, qua đó góp phần tạo sự ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy kinh tế phát triển.

3.3.2. Tác động tiêu cực của vốn FII

Bên cạnh tác động tích cực, FII cũng gây ra không ít tác động tiêu cực:

- Một là, xảy ra tình trạng đầu cơ xoay quanh FII. Hiện nay, các nhà đầu tư vào TTCK Việt Nam gồm hai nhóm: một nhóm có chiến lược đầu tư trung và dài hạn dựa trên danh mục đầu tư rõ ràng; nhóm còn lại chỉ tập trung đầu tư ngắn hạn. Nhóm thứ hai chỉ đầu cơ mua bán liên tục và đáng lo ngại là số lượng các nhà đầu tư thuộc nhóm này có xu hướng tăng lên và đang có vai trò nhất định định hướng thị trường. Mặc dù vốn FII vào Việt Nam nhiều nhưng chỉ một phần vốn được đưa vào đầu tư sản xuất và mở rộng kinh doanh, lượng vốn còn lại có xu hướng dịch chuyển sang thị trường bất động sản, tạo ra các “bong bóng” tài sản trên thị trường bất động sản.

- Hai là, FII góp phần gây khó khăn cho Chính phủ trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách ổn định kinh tế vĩ mô. Trong thời gian qua, luồng vốn FII vào Việt Nam đã đặt ra một bài toán khó cho Chính phủ về việc thực thi chính sách tiền tệ và tỷ giá. Lượng vốn lớn từ nước ngoài đổ vào đã có tác động làm tăng tổng phương tiện thanh toán ngoài tầm kiểm soát của NHNN, vì FII vào Việt Nam theo quy định của cơ chế quản lý ngoại hối, các nhà đầu tư nước ngoài phải

chuyển đổi sang đồng VNĐ mới được đầu tư vào chứng khoán, do vậy làm tăng cung ngoại tệ gây sức ép tăng giá cho đồng VNĐ.

- Ba là, FII gây áp lực tăng giá và lạm phát cao. Vốn FII trong thời gian qua là yếu tố đột biến xảy ra với nền kinh tế vĩ mô nói chung và chỉ số giá nói riêng. Với lượng ngoại tệ lớn đổ vào nền kinh tế, NHNN đã phải mua ngoại tệ vào để tăng dự trữ, và đưa thêm tiền đồng ra lưu thông. Đây chính là một trong những nguyên nhân quan trọng gây ra lạm phát trong nền kinh tế của Việt Nam.

3.4. Các rào cản đối với việc thu hút và sử dụng FII ở Việt Nam

Phần trình bày trên đây cho thấy, mặc dù trong thời gian qua tình hình thu hút FII tại Việt Nam đã có xu hướng tăng, nhưng tốc độ còn chậm, tỷ lệ vốn FII trên FDI còn thấp. Đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, thông thường tỷ lệ vốn FII trên FDI chiếm khoảng 30 – 40%, tuy nhiên ở Việt Nam hiện nay con số này chưa tới 5%. Nguyên nhân là do còn một số rào cản nhất định trong thu hút vốn FII. cụ thể là:

- Nhà nước chưa có chính sách thu hút và quản lý FII có hiệu quả. Sau cuộc khủng hoảng tài chính khu vực 1997-1998, các tác động tiêu cực của dòng vốn FII chưa được phân tích, đánh giá đúng vai trò, tiềm năng của nó. Do đó, các nhà hoạch định chính sách còn khá e ngại trước dòng vốn FII, biểu hiện thông qua sự phân biệt đối xử, và các quy định nhằm hạn chế ngành nghề, và tỷ lệ cổ phần của các nhà đầu tư nước ngoài trong doanh nghiệp Việt Nam.

- Việt Nam đang trong quá trình hội nhập, các doanh nghiệp đang trong quá trình cổ phần hóa, khả năng quản trị doanh nghiệp của các công ty còn thấp, một số chỉ tiêu đánh giá còn chưa theo chuẩn quốc tế, hệ thống kiểm toán còn nhiều bất cập, hệ thống thông tin còn thiếu và yếu, các báo cáo tài chính doanh nghiệp chưa trung thực,... Đây là những nguyên nhân dẫn đến thị trường tài chính không minh bạch. Đối với các nhà đầu tư nước ngoài chuyên nghiệp thì đầu tư vào thị trường tài chính không minh bạch sẽ là một quyết định không khôn ngoan.

- Tiến trình cổ phần hoá DNNN còn chậm (khoảng 8% các doanh nghiệp trong tổng số các DNNN phải cơ cấu lại), quy mô của các doanh nghiệp nhỏ. Các doanh nghiệp cổ phần hoá phần lớn chưa niêm yết trên TTCK. Bên cạnh đó, TTCK của Việt Nam khá non trẻ, không ổn định và phụ thuộc khá nhiều vào các đầu tư nước ngoài. Đánh giá một cách tổng quát, hoạt động của TTCK Việt Nam hiện nay là rất trầm lắng, thanh khoản thấp, dòng tiền nóng ngắn hạn nội địa chảy vào chứng khoán từ vay ngân hàng, đầu tư ngoài ngành,... giảm sau điều chỉnh chính sách. Tuy Việt Nam cũng có tốc độ tăng trưởng kinh tế khá cao, có sức cầu nội địa tốt không kém các nước khác trong khu vực, nhưng có ba nút thắt mà các

nhà đầu tư nước ngoài lo ngại, gồm: tính an toàn của hệ thống ngân hàng trong bối cảnh tín dụng tăng cao; bất ổn của tỷ giá với những sức ép từ thâm hụt cán cân vãng lai và lạm phát, những trở ngại trong mua ngoại tệ để chuyển về nước; tính khó dự đoán của chính sách ở Việt Nam.

- Các nhà đầu tư trên thế giới chưa có nhiều thông tin và hiểu biết về Việt Nam có phần còn hạn chế.

- Quy mô và chất lượng của các sản phẩm của thị trường tài chính Việt Nam còn hạn chế. Đây là nguyên nhân cơ bản khiến các quỹ đầu tư chưa thật nhiều và chưa tương xứng với tiềm năng thị trường.

- Hệ thống ngân hàng và tài chính của Việt Nam chưa thực sự vững mạnh. Quản lý vốn, chất lượng nghiên cứu thị trường, chất lượng dịch vụ, làm việc, chất lượng nguồn nhân lực,... đều còn nhiều hạn chế. Điều này khiến cho các nhà đầu tư không an tâm cùng với tính thanh khoản của thị trường Việt Nam chưa cao.

- Bản thân nhiều doanh nghiệp Việt Nam không đa dạng hóa các sản phẩm của mình, năng lực cạnh tranh kém, khiến cho các nhà đầu tư lo ngại khi đầu tư.

4. Các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng vốn FII trong thời gian tới

4.1. Tăng cường cơ chế giám sát quản lý đối với dòng vốn FII

Để tăng cường thu hút vốn FII, đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực này, việc xây dựng cơ chế kiểm soát, điều tiết dòng vốn FII vào và ra khỏi Việt Nam là vấn đề cấp bách và cần thiết trong bối cảnh sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài trên TTCK gia tăng, ảnh hưởng ngày càng lớn và trực tiếp đến nền kinh tế Việt Nam. Nếu không có cơ chế kiểm soát, điều tiết hợp lý, TTCK và nền kinh tế có thể bị tổn thương bởi những tác động tiêu cực do các hiệu ứng nảy sinh từ chính các đặc tính của dòng vốn FII. Trong thời gian tới, cần thực hiện một số giải pháp cơ bản nhằm kiểm soát điều tiết dòng vốn này như sau:

- Một là, để thu hút mạnh hơn dòng vốn FII vào trong nước, bên cạnh việc đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, Việt Nam cần tập trung phát triển thị trường tài chính, nâng cao thanh khoản, tăng quy mô của TTCK, đa dạng hóa sản phẩm tài chính, nâng cao minh bạch, khuyến khích các dòng vốn dài hạn từ quỹ đầu tư liên kết, bảo hiểm, quỹ hưu trí, phát triển các tổ chức đầu tư chuyên nghiệp. Việc thực hiện các cam kết khi gia nhập WTO là một trong những giải pháp quan trọng để Việt Nam giải quyết các rào cản trong thu hút vốn FII. Ngoài ra, cần phải tính đến các giải pháp nhằm thúc đẩy mạnh mẽ hơn nữa thu hút FII và hạn chế các tác động tiêu cực của dòng vốn này trong thời kỳ hậu WTO.

Thực hiện các giải pháp đồng bộ nhằm gia tăng tính minh bạch của thị trường tài chính, gia tăng quy mô và chất lượng các sản phẩm tài chính. Khuyến khích phát triển các công ty quản lý quỹ. Tiếp tục chính sách tự do hoá tài sản vãng lai nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho sự luân chuyển của dòng vốn.

Tăng cường sự vững chắc của hệ thống tài chính trong nước, đảm bảo có khả năng chống chọi những rủi ro, bất ổn gây ra từ các dòng vốn FII thông qua việc tăng dự trữ ngoại tệ quốc gia, nâng cao chất lượng các khoản đầu tư và chất lượng tài sản, phát triển các sản phẩm và các dịch vụ thị trường,... Muốn vậy, cần tăng cường phối hợp giữa chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa và chính sách thu hút vốn FII; đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan ngân hàng – tài chính – chứng khoán trong việc quản lý các dòng vốn nhằm đảm bảo sự an toàn, vững chắc và lành mạnh của hệ thống tài chính.

- Hai là, nhanh chóng xây dựng hệ thống thống kê và cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác về lượng chứng khoán các nhà đầu tư nước ngoài đang nắm giữ, tỷ lệ nắm giữ trong tổng số chứng khoán phát hành, từ đó phân tích, dự báo xu hướng biến động và những ảnh hưởng có thể tạo ra từ động thái mua, bán chứng khoán của các nhà đầu tư nước ngoài. Ở đây đặc biệt nhấn mạnh đến năng lực và kinh nghiệm phân tích, dự báo về TTCK của đội ngũ cán bộ chuyên trách.

- Ba là, thực hiện nghiêm túc và đầy đủ chế độ báo cáo tình hình hoạt động mua, bán chứng khoán của các nhà đầu tư nước ngoài. Vấn đề chuyển ngoại tệ vào và ra khỏi Việt Nam phải tuân thủ theo đúng quy định về quản lý ngoại hối của pháp luật Việt Nam. Trung tâm giao dịch chứng khoán, Trung tâm lưu ký chứng khoán phải trực tiếp giám sát tỷ lệ nắm giữ chứng khoán của nhà đầu tư nước ngoài, kiên quyết yêu cầu bán số chứng khoán thừa để đảm bảo tỷ lệ nắm giữ của bên nước ngoài tối đa là 49%.

- Bốn là, nhanh chóng xây dựng chiến lược thu hút vốn FII nằm trong tổng thể chiến lược thu hút và sử dụng vốn của quốc gia và gắn chặt với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong chiến lược thu hút vốn FII cần dự tính được nhu cầu vốn FII của nền kinh tế và tỷ lệ hợp lý của nguồn vốn này trong tổng thể vốn đầu tư, sao cho vốn FII phát huy tác dụng tích cực nhất đến sự phát triển kinh tế – xã hội và hạn chế thấp nhất những rủi ro mà luồng vốn này có thể gây ra.

- Năm là, tăng cường phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan ngân hàng – tài chính – chứng khoán trong việc quản lý dòng vốn FII nhằm đảm bảo sự an toàn, vững chắc và lành mạnh của hệ thống tài chính. Nâng cao sức cạnh tranh của các định chế tài chính trong nước, đặc biệt là các ngân hàng, đảm bảo khả năng chống

chơi với những rủi ro, bất ổn do vốn FII gây ra. Đồng thời có những giải pháp tích cực nâng cao trình độ hiểu biết về chứng khoán và đầu tư chứng khoán, tránh tình trạng nhà đầu tư trong nước đưa ra quyết định mua, bán chứng khoán chỉ căn cứ theo động thái của các nhà đầu tư nước ngoài, hay để các nhà đầu tư nước ngoài dẫn dắt thị trường.

- Sáu là, từng bước nới lỏng quy định về tỷ lệ nắm giữ cổ phiếu của nhà đầu tư nước ngoài cho phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế và các định chế tài chính. Cần loại bỏ tâm lý lo ngại cho rằng, mức tỷ lệ nắm giữ giới hạn 49% như quy định hiện hành là quá cao và có thể gây ra những bất lợi cho nền kinh tế và TTCK Việt Nam. Thực tế cho thấy, nhiều nước trong khu vực đã nới lỏng tối đa tỷ lệ nắm giữ của nhà đầu tư nước ngoài, ví dụ như Indônêxia (100%), Malaysia (100%), Thái Lan (100%), Singapore (100%). Đối với Việt Nam, việc cho phép các nhà đầu tư nước ngoài nắm giữ tỷ lệ chứng khoán 100% là chưa thích hợp trong bối cảnh hiện nay, nhưng cần có quan điểm nới lỏng dần dần. Bên cạnh đó, nên có những quy định riêng áp dụng đối với các ngành, lĩnh vực đặc biệt quan trọng, có tác động lớn đến nền kinh tế - xã hội.

- Bảy là, thúc đẩy nhanh tiến trình hội nhập quốc tế của TTCK Việt Nam. Việc tham gia vào các tổ chức quốc tế này là cần thiết bởi mục tiêu thống nhất quản lý chứng khoán và TTCK ở quy mô toàn cầu và khu vực hạn chế đến mức tối đa những rủi ro có thể xảy ra trên nguyên tắc hợp tác hỗ trợ kỹ thuật, nâng cao năng lực quản lý và phát triển các định chế tài chính trung gian. Đồng thời, hội nhập cũng tạo điều kiện nhập khẩu các công nghệ hiện đại, các chuẩn mực quốc tế để áp dụng cho thị trường trong nước.

- Tám là, sử dụng các biện pháp kiểm soát, điều tiết mạnh một khi dòng vốn FPI có những biểu hiện bất thường. Các biện pháp cơ bản như:

+ Can thiệp vô hiệu: Để đối phó với sự gia tăng mạnh mẽ của dòng vốn vào, có thể áp dụng biện pháp can thiệp vô hiệu với nội dung là NHTW mua và bán các tài sản ngoại tệ và nội tệ với giá như nhau nhưng theo hướng đối ngược, nhằm vô hiệu hóa các tác động đến mức cung tiền nội địa.

+ Chính sách kiểm soát đầu tư: Nhà nước có thể áp dụng biện pháp hành chính cấp phép, hạn chế hay cấm FII ở một số lĩnh vực, ngành hay ở một số loại cổ phiếu trái phiếu nhất định.

+ Chính sách tỷ giá hối đoái: Nới rộng biên độ dao động của tỷ giá khiến cho tỷ giá trở nên linh hoạt hơn, gần sát với tỷ giá thực tế và cơ bản phải phản ánh được quan hệ cung cầu trên thị trường ngoại hối.

+ Chính sách tài chính: Có thể sử dụng biện pháp thắt chặt tài chính, giảm chi tiêu của Chính phủ để đối phó với sự di chuyển mạnh mẽ của dòng vốn vào. Giải pháp này có tác dụng làm giảm tổng cầu và lạm phát, hạn chế được sự tăng giá của đồng tiền nội tệ.

Cuối cùng, Việt Nam cần coi trọng và chủ động hơn nữa trong việc tiếp thị, quảng bá hình ảnh đất nước và môi trường đầu tư của Việt Nam trong bối cảnh cạnh tranh thu hút vốn đầu tư nước ngoài với các nước trong khu vực đang ngày càng khốc liệt. Bên cạnh đó, Nhà nước cần sớm hình thành khuôn khổ pháp lý để doanh nghiệp Việt Nam có thể chủ động ra nước ngoài tiếp thị xuất khẩu vốn thông qua các hình thức niêm yết cổ phiếu ở nước ngoài.

4.2. Các giải pháp đối với doanh nghiệp

Để thu hút và sử dụng vốn FII có hiệu quả, bên cạnh những nỗ lực cải cách của Nhà nước thì vai trò của các doanh nghiệp là hết sức quan trọng. Theo đó, các doanh nghiệp cần:

- Các doanh nghiệp cần minh bạch, công khai kết quả kinh doanh của mình và thực hiện kiểm toán theo chuẩn mực quốc tế.

- Các doanh nghiệp cũng cần phải đẩy mạnh tiến trình cổ phần hoá và niêm yết trên TTCK, đặc biệt là đối với các DNNN, đi đôi với việc hình thành các thị trường vốn, các kênh huy động vốn (hạt nhân là TTCK). Các mối quan hệ kinh tế gia tăng, dòng vốn lưu chuyển nhanh sẽ góp phần tạo ra các hiệu ứng tốt tác động đối với các doanh nghiệp.

- Các doanh nghiệp cần đào tạo nguồn nhân lực có trình độ để tạo ra sự đột phá trong kinh doanh. Bản thân doanh nghiệp cũng cần phải kiểm soát chặt chẽ nguồn vốn gián tiếp và cùng với Nhà nước, hệ thống ngân hàng để quản lý nguồn vốn gián tiếp hiệu quả.

- Xây dựng chiến lược kinh doanh, kế hoạch kinh doanh cụ thể, hiệu quả để thu hút nhà đầu tư, đồng thời đưa ra chính sách cổ tức hợp lý nhằm khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài.

KẾT LUẬN

Sau 25 năm đổi mới, các nguồn vốn nước ngoài (bao gồm nguồn FDI, ODA và FII) đổ vào Việt Nam ngày càng nhiều và đóng góp ngày càng quan trọng cho công cuộc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Các nguồn vốn nước ngoài có tác động tích cực đến nhiều mặt của đời sống kinh tế - xã hội, đặc biệt trong một số lĩnh vực cụ thể, nguồn vốn ngoại đóng vai trò dẫn dắt quá trình phát triển. Tuy nhiên, trong quá trình thu hút và sử dụng vốn đầu tư nước ngoài, đã xuất hiện những mặt trái, những bất cập, làm hạn chế hiệu quả sử dụng vốn, ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình phát triển.

Voi chủ trương nhất quán của Đảng và Nhà nước ta về phát huy nội lực, tranh thủ ngoại lực, kết hợp hữu hiệu hai loại nguồn lực này phục vụ công cuộc phát triển đất nước, các nguồn FDI, ODA và FII tiếp tục được đánh giá là đóng vai trò quan trọng trong thời gian tới. Vấn đề đặt ra là chúng ta cần có các giải pháp hữu hiệu để hạn chế những mặt trái, bất cập nêu trên, đồng thời nâng cao hiệu quả của việc thu hút và sử dụng các nguồn vốn nước ngoài. Hy vọng các giải pháp đề ra trong Chuyên đề này sẽ có thể góp phần giải quyết vấn đề nêu trên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996). *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001). *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006). *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011). *Báo cáo tình hình tiếp nhận, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA thời kỳ 2003-2010 và định hướng trong thời gian tới*.
5. Đinh Văn Ân – Hoàng Thu Hòa (cb) (2009). *Vượt thách thức, mở thời cơ phát triển bền vững*. NXB Tài chính, Hà Nội.
6. Lê Quốc Hội (2008). “Định hướng sử dụng ODA”. Tài liệu nghiên cứu.
7. Nguyễn Minh Phong (2006). “Đầu tư gián tiếp nước ngoài: Tác động hai mặt và những lựa chọn chính sách cần thiết cho Việt Nam”. Tạp chí Tài chính, số 11.
8. Tổng cục Thống kê (2011). *Niên giám thống kê 2010*. NXB Thống kê, Hà Nội.
9. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (2010). *Nâng cao hiệu quả của nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) tại Việt Nam*. Thông tin chuyên đề.
10. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (2010), *Nâng cao hiệu quả thu hút và sử dụng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam*, Thông tin chuyên đề
11. Nguyễn Ngọc Trọng, Thu hút đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII) hậu WTO, *Phân viện Địa lý tại TP. HCM, 2010*
12. Đỗ Mai Thanh, Mấy suy nghĩ về vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam, Tạp chí Cộng sản điện tử số 17 (209) năm 2010;
13. Tin bài trên Cổng thông tin Kinh tế Việt Nam, www.vnep.org.vn
14. Một số nguồn khác trên báo, tạp chí, và Internet