

Đánh giá hiệu quả điều chỉnh chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam

Nguyễn Thị Tuệ Anh¹

1. Khung đánh giá hiệu quả điều chỉnh chính sách

Trong vòng 20 năm qua chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài đã được chính thức điều chỉnh năm lần thông qua sửa đổi, bổ sung Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam vào các năm 1990, 1992, 1996, 2000 và gần đây nhất là năm 2005 bằng việc thống nhất Luật khuyến khích đầu tư trong nước và Luật đầu tư nước ngoài. Về lý thuyết, điều chỉnh chính sách sẽ tác động trực tiếp đến vốn FDI từ hai góc độ: (1) thu hút dòng vốn FDI và (2) vốn thực hiện. Nhưng về phía Nhà nước, mục đích cuối cùng của điều chỉnh chính sách chính là nhằm khai thác tối đa những lợi ích của đầu tư trực tiếp nước ngoài có thể mang lại cho phát triển kinh tế xã hội trong từng giai đoạn phát triển.

Tuy nhiên, trên thực tế không phải cứ điều chỉnh chính sách là có hiệu quả, hay sẽ thu được những tác động tích cực như mong đợi. Trái lại, trong một số hoàn cảnh, thay đổi liên quan đến đầu tư trực tiếp nước ngoài và tác động tích cực của dòng vốn này đến nền kinh tế không hẳn là nhờ hiệu quả của điều chỉnh chính sách. Mà đó là do quá trình tự điều chỉnh của các nhà đầu tư nhằm thích ứng với điều kiện thay đổi của bản thân doanh nghiệp, của bối cảnh nước nhận đầu tư, của công ty mẹ ở nước ngoài hay bối cảnh toàn cầu và khu vực. Tác động khá mạnh của cuộc khủng hoảng tài chính Châu á năm 1997 tới đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam như giảm số lượng vốn đăng ký trong các năm hậu khủng hoảng, thay đổi cơ cấu ngành nghề, hình thức đầu tư, qui mô dự án đăng ký...là một ví dụ về những thay đổi không hoàn toàn đến từ điều chỉnh chính sách. Điều này cho thấy việc đánh giá hiệu quả của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài là không dễ dàng. *Nói cách khác, rất khó tách riêng hiệu quả của điều chỉnh chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài nếu đánh giá từ góc độ tổng thể nền kinh tế.*

Với cách tiếp cận vấn đề trên đây, Báo cáo này sẽ đánh giá hiệu quả của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài theo các mốc thời gian điều chỉnh (1990, 1992, 1996, 2000 và 2005) trên hai phương diện:

- *Thứ nhất:* đánh giá so sánh đóng góp của khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào kết quả phát triển kinh tế xã hội Việt Nam. Đây được coi là *hiệu quả cuối cùng của điều chỉnh chính sách.*

¹ T.S. Nguyễn Thị Tuệ Anh, Trưởng ban, Ban môi trường kinh doanh và Năng lực cạnh tranh, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Báo cáo viết cho Đề tài “Hiệu quả điều chỉnh chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam” do Đại học kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội chủ trì thực hiện.

- Thứ hai, đánh giá thay đổi mẫu hình (patterns) của đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam từ hai góc độ, thu hút FDI và kết quả thực hiện vốn. Đây được coi là *hiệu quả trung gian của điều chỉnh chính sách*, hay chính là phản ứng chính sách của bản thân các nhà đầu tư nước ngoài.

Hiệu quả của điều chỉnh chính sách ở đây sẽ được đánh giá dựa vào những thay đổi quan sát được về đầu tư trực tiếp nước ngoài theo hai phương diện nêu trên. Nếu thay đổi là tích cực có nghĩa là điều chỉnh chính sách đạt được hiệu quả mong muốn. Ngược lại, thay đổi được cho là tiêu cực có nghĩa là điều chỉnh không đạt hiệu quả mong đợi. Tuy nhiên, *việc tách hiệu quả điều chỉnh chính sách là khó khăn*, cho nên những thay đổi thực tế sẽ được xem xét ở từng trường hợp cụ thể. Để tiến hành đánh giá hiệu quả theo cách thức này, trước hết cần xác định khung đánh giá như trình bày ở Sơ đồ 1.

Sơ đồ 1 nhấn mạnh lại những yếu tố có thể ảnh hưởng đến thu hút FDI và kết quả thực hiện nguồn vốn này. Rõ ràng, những thay đổi liên quan đến FDI không chỉ do tác động của điều chỉnh chính sách đầu tư. Sơ đồ 1 cũng trình bày cụ thể những tiêu chí đánh giá hiệu quả trung gian và hiệu quả cuối cùng của điều chỉnh chính sách.

1.1. Nhóm tiêu chí đánh giá hiệu quả điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài đến thu hút FDI và kết quả thực hiện vốn (Hiệu quả trung gian)

Nhóm này bao gồm các tiêu chí sau đây:

- (1) Số lượng vốn thu hút, thực hiện, đo bằng tổng số vốn đăng ký và tổng vốn thực hiện. Ngoài ra, thay đổi qui mô vốn trên một dự án có thể là phản ứng của điều chỉnh chính sách, nên cũng cần xem xét.
- (2) Cơ cấu FDI đăng ký, thực hiện theo hình thức đầu tư.
- (3) Cơ cấu FDI đăng ký, thực hiện chia theo ngành kinh tế.
- (4) Cơ cấu FDI đăng ký, thực hiện chia theo vùng kinh tế.
- (5) Trình độ công nghệ của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

1.2. Nhóm tiêu chí đánh giá hiệu quả điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài đến phát triển kinh tế xã hội ở tầm tổng thể (hiệu quả cuối cùng)

Nhóm tiêu chí đánh giá tác động kinh tế, bao gồm:

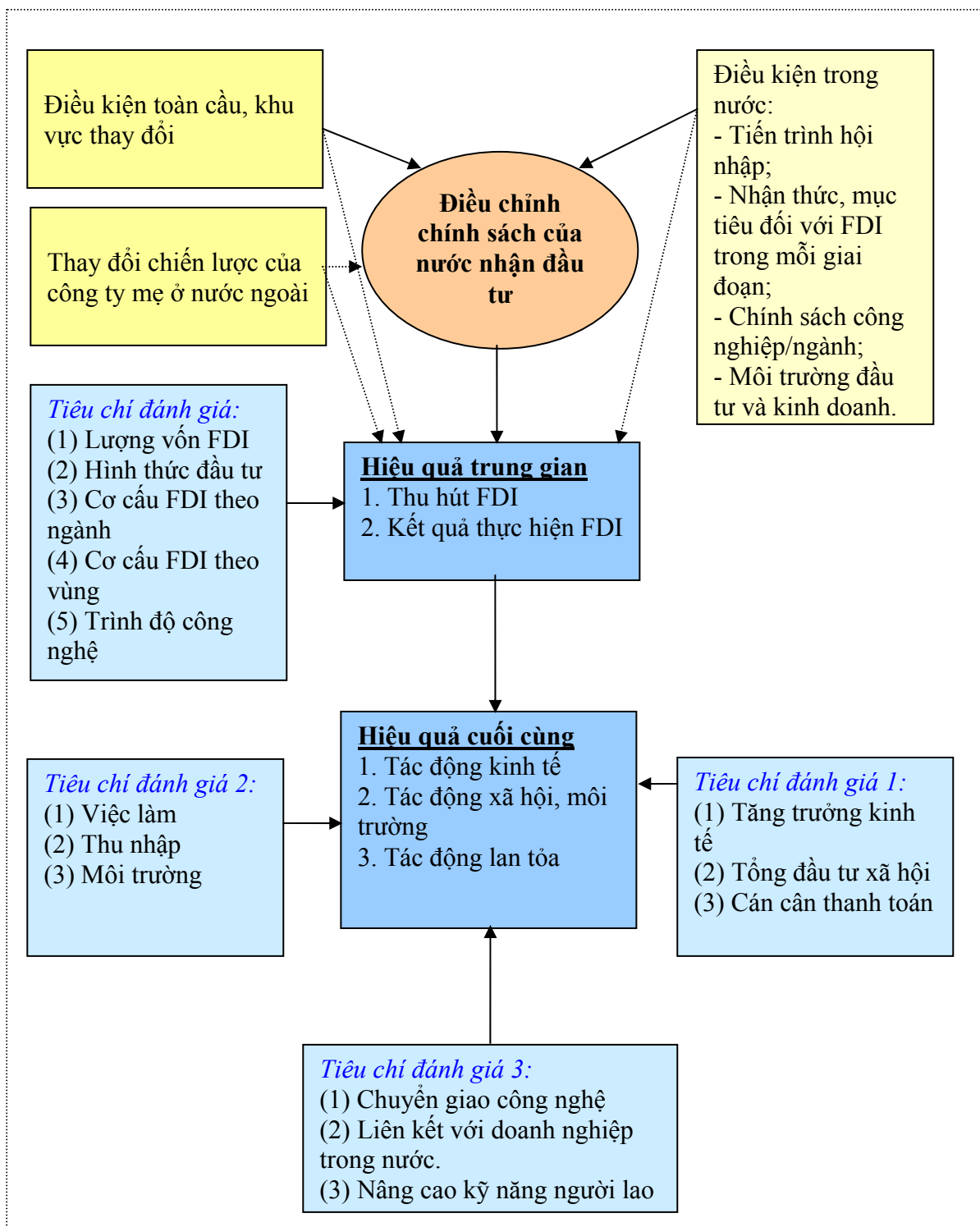
- (1) Đóng góp của FDI vào tăng trưởng kinh tế.
- (2) Đóng góp của FDI trong tổng đầu tư xã hội.
- (3) Vai trò của FDI trong cân đối cán cân thanh toán quốc tế.

Ngoài ba tiêu chí, tùy vào trường hợp có thể sử dụng một số tiêu chí khác như thu ngân sách Nhà nước, chuyển dịch cơ cấu kinh tế v.v. Báo cáo này chỉ tập trung vào đánh giá ba tiêu chí trên.

Nhóm tiêu chí đánh giá tác động xã hội và môi trường của điều chỉnh chính sách::

- (1) Hiệu quả tạo việc làm trong khu vực có vốn nước ngoài;

Sơ đồ 1: Khung đánh giá hiệu quả của điều chỉnh chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài và tiêu chí đánh giá



Nguồn: Tác giả xây dựng dựa vào lý thuyết và thực tiễn của Việt Nam.

- (2) Hiệu quả thu nhập của lao động trong khu vực có vốn nước ngoài;
- (3) Tác động môi trường của điều chỉnh đến khu vực có vốn đầu tư nước ngoài.

Nhóm tiêu chí đánh giá tác động lan tỏa của FDI:

Đây là tác động rất khó đánh giá, cho nên ở đây chỉ đánh giá qua các tiêu chí sau:

- (1) Chuyển giao công nghệ giữa FIEs và doanh nghiệp trong nước.
- (2) Liên kết giữa FIEs và các doanh nghiệp trong nước.
- (3) Nâng cao kỹ năng cho người lao động.

2. Đánh giá hiệu quả trung gian của điều chỉnh chính sách

2.1. Vốn FDI đăng ký, FDI thực hiện và qui mô vốn trung bình một dự án

2.1.1. Thay đổi về lượng FDI đăng ký

Trong vòng 21 năm qua (1988-2008), Việt Nam đã thu hút được 10.981 dự án có vốn đầu tư nước ngoài, với tổng số vốn FDI đăng ký đạt xấp xỉ 163,6 tỷ USD (tính cả vốn tăng thêm của dự án còn hiệu lực), tức trung bình có 14,87 tỷ USD vốn cam kết đầu tư hàng năm. Mặc dù lượng vốn chảy vào có xu hướng tăng lên, nhưng dòng vốn FDI thay đổi theo ba giai đoạn sau đây (Hình 1):

- Giai đoạn bùng nổ thứ nhất từ 1992 đến 1996, đạt đỉnh vào năm 1996;
- Giai đoạn suy giảm từ 1997-1999, đạt đáy trong năm 1999, dòng vốn FDI hồi phục nhẹ từ năm 2000-2004 và tăng nhanh hơn từ 2005.
- Chu kỳ bùng nổ gần đây nhất bắt đầu từ năm 2006 và tiếp tục trong hai năm 2007 -2008.

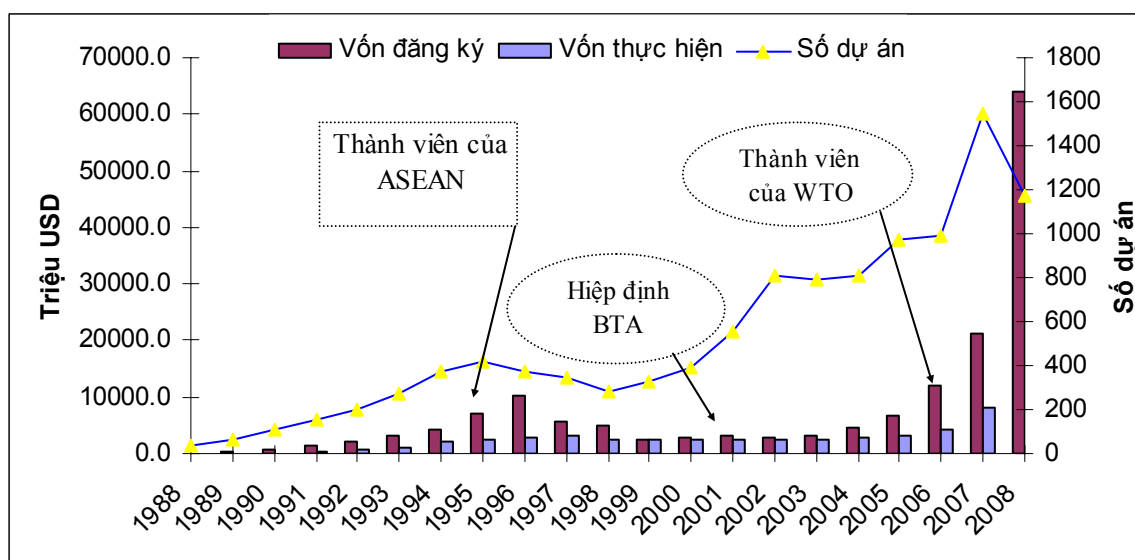
Nhìn chung, sau mỗi lần điều chỉnh chính sách, lượng FDI đăng ký đều tăng với mức tăng khác nhau, ngoại trừ ba năm 1997-1999. So với năm 1989, lượng FDI đăng ký sau điều chỉnh lần thứ nhất vào năm 1990 tăng gần 1,4 lần; năm 1992 so với năm 1991 tăng 1,7 lần; năm 1996 so với năm 1995 tăng 1,46 lần. Mặc dù chính sách ĐTNN được điều chỉnh trong năm 1996, nhưng lượng FDI đăng ký từ 1997-1999 vẫn sụt giảm. Một nguyên nhân là do tác động tiêu cực của khủng hoảng tài chính Châu Á, nhưng có thể là do chính sách sửa đổi không đủ sức hấp dẫn các nhà đầu tư và những hạn chế khác của nội tại nền kinh tế.

Từ năm 2000, dòng vốn FDI dần hồi phục, nhưng so với 1999 chỉ tăng 1,1 lần. Năm 2005, kết quả đã khả quan hơn với mức tăng gấp 1,5 lần so với năm 2004. Sau khi Luật đầu tư năm 2005 có hiệu lực, lượng FDI đăng ký năm 2006 tăng 1,76 lần (đạt 12 tỷ USD) và năm 2007 tăng 1,78 lần (đạt 21,3 tỷ USD) so với năm 2006. Riêng năm 2008, số vốn đăng ký và bổ sung đạt 64 tỷ USD (3,7 tỷ USD vốn tăng thêm), bằng 64,26% tổng vốn đăng ký của 20 năm trước đó và đây lượng vốn cam kết hàng năm từ 4,97 tỷ trung bình từ 1988-2007 lên mức 14,87 tỷ cho 21 năm, 1988-2008.

Thay đổi về lượng vốn FDI đăng ký cho thấy diễn biến thu hút FDI rõ ràng không chỉ là kết quả của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài. Từ Sơ đồ 1 và nếu

nhìn nhận một cách tổng thể thì yếu tố tác động mạnh, làm tăng dòng vốn FDI có lẽ là tiến trình hội nhập kinh tế của Việt Nam, cụ thể vào các năm 1995 khi Việt Nam gia nhập ASEAN và năm 2006 khi Việt Nam gia nhập WTO. Hai sự kiện liên quan đến hội nhập kinh tế khác cũng có tác động đáng kể đến tâm lý của các nhà đầu tư, qua đó ảnh hưởng tích cực tới kết quả thu hút FDI chính là việc Hoa Kỳ dỡ bỏ cấm vận kinh tế đối với Việt Nam vào cuối năm 1994 và việc ký kết Hiệp định thương mại Việt-Mỹ (BTA) vào cuối năm 2001.

Hình 1: Hiệu quả điều chỉnh chính sách thông qua vốn đăng ký, giải ngân FDI và số dự án giai đoạn 1988-2008



Nguồn: Tổng cục thống kê.

Một điểm đáng lưu ý là hầu như các mốc điều chỉnh chính sách ĐTNN của Việt Nam đều được thực hiện ngay trước hoặc ngay sau những sự kiện cam kết về hội nhập kinh tế quốc tế. Rõ nhất là sửa đổi, bổ sung Luật ĐTNN trong năm 1996, sau sự kiện gia nhập ASEAN, tiếp đến vào năm 2000 trước khi ký Hiệp định BTA và ban hành Luật đầu tư chung trong năm 2005 trước khi gia nhập WTO. Nội dung của Luật đầu tư năm 2005 đã tương đối hài hòa với các nguyên tắc, thông lệ của WTO, nên tạo hiệu ứng “kép” (điều chỉnh Luật cộng với gia nhập WTO) đối với thu hút FDI từ năm 2006.

2.1.2. Thay đổi về lượng FDI thực hiện

Trong ba năm (1988-1990) triển khai các dự án đầu tiên, giải ngân FDI không đáng kể. Từ năm 1991, vốn giải ngân tăng dần và tổng số vốn thực hiện đạt gần 56,95 tỷ USD từ 1991-2008. Tỷ lệ vốn thực hiện hàng năm đạt trung bình² 53,28%.

Về số tuyệt đối, lượng FDI thực hiện biến đổi theo chu kỳ (Hình 1):

² Nếu tính cả giai đoạn 20 năm, tỷ lệ vốn thực hiện trung bình 45,63% hàng năm.

- Giai đoạn giải ngân tăng dần từ 1991-1997, đạt đỉnh vào năm 1997 với mức vốn thực hiện khoảng 3,115 tỷ USD, tức trễ 1 năm so với mức đỉnh thu hút FDI vào năm 1996.
- Giai đoạn giải ngân sụt giảm và ở mức thấp khá dài, tới 7 năm, từ 1998 -2004. Trong đó mức đáy được ghi nhận trong năm 1999 với lượng vốn giải ngân khoảng 2,33 tỷ USD.
- Giai đoạn lượng vốn giải ngân cao hơn bắt đầu từ 2005, đạt 3,3 tỷ USD. Vốn giải ngân tiếp tục tăng trong năm 2006, đạt 4,1 tỷ USD và năm 2007 đạt 8,03 tỷ USD. Cùng với vốn đăng ký tăng đột biến, lượng vốn giải ngân trong năm 2008 ước đạt 11,5 tỷ USD, cao nhất trong cả giai đoạn 21 năm.

Tỷ lệ vốn thực hiện thay đổi rõ rệt theo ba giai đoạn. Giai đoạn bùng nổ thu hút FDI từ 1991-1996, tỷ lệ giải ngân chỉ đạt 32,88% hàng năm. Giai đoạn suy giảm và hồi phục nhẹ FDI từ 1997-2004, tỷ lệ vốn thực hiện rất cao, trung bình tới 73,54%. Giai đoạn bùng nổ FDI từ 2005-2007, tỷ lệ vốn thực hiện trung bình đạt 40,05% (Hình 2). Năm 2008, tỷ lệ giải ngân cao hơn năm 2007 1,43 lần, nhưng chỉ đạt gần 18% là do vốn đăng ký tăng đột biến.

Lượng vốn giải ngân và tỷ lệ thực hiện cao trong giai đoạn lượng vốn chảy vào suy giảm hoặc hồi phục chậm một phần là nhờ vào kết quả của điều chỉnh chính sách, nhưng chủ yếu vẫn do lượng FDI mới vào giảm mạnh. Tỷ lệ giải ngân thấp trong hai giai đoạn bùng nổ FDI đã bộc lộ rõ khả năng hấp thụ nguồn vốn này còn rất hạn chế. Khả năng hấp thụ FDI bao gồm nhiều yếu tố khác như trình độ lao động, cơ sở hạ tầng (giao thông, điện, nước, thông tin liên lạc...), năng lực của bộ máy hành chính trong việc thực thi pháp luật, giải quyết thủ tục hành chính, thủ tục liên quan đến hoạt động đầu tư như đất đai, thuế, thủ tục hải quan... Do vậy, muốn đẩy nhanh quá trình thực hiện dự án đầu tư mà chỉ dựa vào sửa đổi, bổ sung chính sách là chưa đủ. Điều này đòi hỏi có cách tiếp cận tổng quát, đồng bộ hơn khi tiến hành sửa đổi, bổ sung chính sách nhằm tăng khả năng hấp thụ vốn trong giai đoạn tới đây.

2.1.3. Quy mô vốn của dự án đăng ký và thực hiện

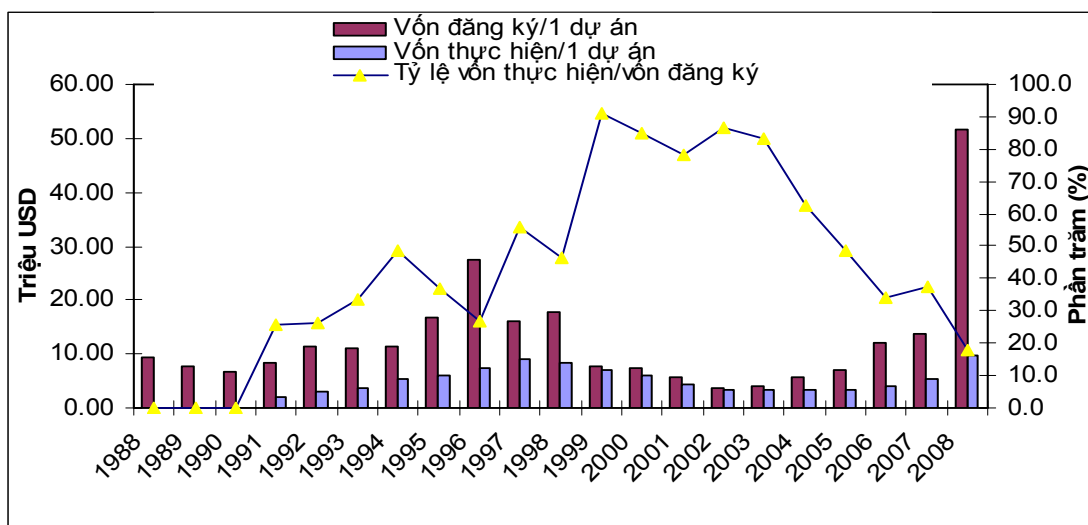
Quy mô vốn dự án đăng ký đã trải qua ba lần thay đổi. Giai đoạn 11 năm đầu, từ 1988-1998, vốn trung bình một dự án đăng ký xấp xỉ 13,1 USD, đạt đỉnh vào năm 1996 với mức trung bình 27,3 triệu USD. Các năm trước và sau khi điều chỉnh chính sách đầu tư lần thứ ba (năm 1996) có quy mô vốn cao nhất. Các năm tiếp theo, từ 1999-2005, vốn trung bình một dự án đăng ký chỉ có 5,88 triệu USD, tức là có quy mô siêu nhỏ. Từ năm 2006, quy mô vốn dự án tăng dần và đến năm 2008, số vốn đăng ký/1 dự án tới 51,49 USD, cao gấp 1,88 lần so với năm 1996.

Quy mô vốn thực hiện/dự án cũng có diễn biến tương tự, mức trung bình trong giai đoạn đầu là 5,6 triệu USD, trong giai đoạn hai là 4,46 triệu USD và trong hai năm 2006-2008 đạt 6,39 triệu USD.

Thay đổi quy mô dự án là một chỉ số nói lên phản ứng của các nhà đầu tư nước ngoài trước thay đổi về chính sách, môi trường đầu tư và kinh doanh của nước nhận đầu

tư, nhưng cũng là phản ứng của họ trước thay đổi về điều kiện quốc tế cũng như của bản thân công ty mẹ ở nước ngoài. Qui mô dự án (đăng ký và thực hiện) cao trong giai đoạn đầu có lẽ chủ yếu là kết quả của chính sách công nghiệp của Việt Nam hướng vào sản xuất thay thế nhập khẩu. Qui mô vốn dự án giảm đi từ năm 1999 một phần là điều chỉnh của nhà đầu tư sau cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á, một phần là do thay đổi về chính sách công nghiệp của Việt Nam chuyển sang khuyến khích sản xuất xuất khẩu.

Hình 2: Qui mô vốn dự án đăng ký, dự án thực hiện và tỷ lệ vốn thực hiện



Nguồn: Tổng cục thống kê.

Luật đầu tư năm 2005 có hiệu lực và Việt Nam gia nhập WTO từ cuối năm 2006 là hai lý do chính làm tăng qui mô vốn dự án trong ba năm 2006-2008. Nói cách khác, thay đổi qui mô vốn dự án là kết quả của nhiều yếu tố, trong đó có tác động của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài.

2.2. Thay đổi về hình thức đầu tư

Một trong những tác động lớn nhất của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài của Việt Nam chính là thay đổi về hình thức đầu tư. Luật đầu tư nước ngoài năm 1987 chỉ cho phép ba hình thức đầu tư là liên doanh, thành lập xí nghiệp 100% vốn nước ngoài và hợp đồng hợp tác kinh doanh. Sau 5 lần sửa đổi, các qui định về hình thức đầu tư đã dần được mở rộng, trở nên linh hoạt hơn rất nhiều và các nhà đầu tư có thể chuyển đổi hình thức đầu tư. Luật đầu tư năm 2005 đã mở rộng nhiều hình thức đầu tư, đặc biệt là cho phép nhà đầu tư góp vốn, mua cổ phần, sáp nhập, mua lại doanh nghiệp và tham gia quản lý theo qui định của Luật Doanh nghiệp. Những điều chỉnh chính sách đó đã có tác động mạnh đến hình thức đầu tư của dự án có vốn đầu tư nước ngoài.

Cụ thể là trước năm 1996, hầu hết các dự án được tiến hành dưới hình thức xí nghiệp liên doanh, trong đó đối tác tham gia phía Việt Nam là các DNNN. Đó là do chính sách đầu tư nước ngoài đến năm 1995 chủ yếu khuyến khích hình thức liên doanh, không khuyến khích hình thức đầu tư 100% vốn nước ngoài. Cho đến năm 1989, toàn bộ liên doanh đều có đối tác là DNNN do Luật đầu tư nước ngoài chỉ cho phép bên Việt

Nam tham gia hợp tác đầu tư là tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân. Trong lúc đó, khung khổ pháp lý cho việc thành lập các pháp nhân là tổ chức kinh tế tư nhân chưa ra đời. Luật Đầu tư sửa đổi năm 1990 là phản ứng trước việc ban hành Luật Công ty và Doanh nghiệp tư nhân trong năm 1990, trong đó cho phép tổ chức kinh tế tư nhân có tư cách pháp nhân độc lập tham gia thành lập liên doanh với phía nước ngoài. Mặc dù vậy, do khu vực doanh nghiệp tư nhân còn nhiều hạn chế khi tiến hành đóng góp vào liên doanh (ví dụ quyền sử dụng đất), nên số liên doanh với doanh nghiệp ngoài quốc doanh là rất ít, chủ yếu vẫn là liên doanh với DNNN.

Điều chỉnh chính sách năm 1996 đã xóa dần những hạn chế đối với thành lập xí nghiệp 100% vốn nước ngoài, nhưng vẫn còn phân biệt đối xử về chính sách (ví dụ qui định chuyển lỗ sang năm sau) theo hướng ưu tiên cho các liên doanh, qua đó hạn chế hình thức đầu tư khác. Vì vậy, số liên doanh vẫn chiếm tỷ trọng cao, gần 60% tổng số dự án và gần 70% vốn đăng ký tại thời điểm cuối năm 1998 (Nguyễn Thị Tuệ Anh và cộng sự, 2005).

Điều chỉnh chính sách trong năm 2000 theo hướng tạo khuyến khích và bình đẳng về chính sách giữa các loại hình đầu tư đã tác động mạnh, làm thay đổi hình thức đầu tư của dự án có vốn nước ngoài, theo đó hình thức 100% vốn nước ngoài tăng lên rõ rệt. Quá trình này diễn ra từ năm 2000, được điều chỉnh mở rộng hơn bằng Luật Đầu tư năm 2005. Đến năm 2008, hình thức đầu tư 100% vốn nước ngoài vẫn tiếp tục xu hướng tăng và trở thành hình thức đầu tư chính (Bảng 1).

Bảng 1: So sánh cơ cấu đầu tư trực tiếp nước ngoài theo hình thức đầu tư giai đoạn 1988-2005 và 1988-2008
(Tính tới 31/12/2005 và 19/12/2008 đối với các dự án còn hiệu lực)

Hình thức đầu tư	Số dự án		Vốn đầu tư		Vốn thực hiện	
	1988-2005	1988-2008	1988-2005	1988-2008	1988-2005	1988-2007
100% vốn nước ngoài	74,69%	77,26% (+2,57%)	51,04%	58,49% (+7,45%)	35,32%	38,74% (+2,42%)
Liên doanh	22,01%	18,59% (- 3,42%)	37,60%	34,44% (-3,16%)	39,83%	38,12% (-1,71%)
Hợp đồng hợp tác kinh doanh	3,05%	2,32%	8,17%	3,8%	21,63%	19,36%
Hợp đồng BOT, BT, BTO	0,10%	0,09%	2,69%	1,17%	2,60%	2,49%
Công ty cổ phần	0,13%	1,73%	0,39%	2,76%	0,61%	1,24%
Công ty mẹ - con	0,02%	0,01%	0,11%	0,07%	0,02%	0,05%
Tổng	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài. Số liệu thực hiện chỉ có đến tháng 12/2007.

Việc lần át của hình thức 100% vốn đầu tư nước ngoài chủ yếu là kết quả của điều chỉnh chính sách đầu tư. Qua đó chứng tỏ nhà đầu tư nước ngoài đã tin tưởng hơn vào môi trường luật pháp của Việt Nam, có xu hướng hoạt động độc lập hơn, không cần phải dựa vào đối tác trong nước để khai thác những yếu tố thuận lợi như trong giai đoạn đầu mới thu hút đầu tư nước ngoài. Điều đó thể hiện giai đoạn phát triển ở mức cao hơn của đầu tư nước ngoài vào Việt Nam.

Tuy vậy, hình thức 100% vốn nước ngoài nếu không có những chính sách đi kèm và thực thi hiệu quả sẽ có thể gây ra những tác động không mong đợi. Đó là vấn đề chuyển giao công nghệ, kỹ năng học hỏi, liên kết ngang và liên kết dọc giữa các doanh nghiệp nước ngoài và doanh nghiệp trong nước. Sự lớn mạnh của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, nhất là các tập đoàn lớn là cơ hội để tăng tiềm lực công nghệ và tăng năng suất lao động cho các doanh nghiệp Việt Nam. Nhưng thực tế nhiều năm qua cho thấy Việt Nam chưa tạo được mạng liên kết giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn nước ngoài. Có hai yếu tố chính đang cản trở quá trình tạo lập mạng chính là khoảng cách công nghệ và khoảng cách về trình độ lao động. Đây là vấn đề cần nhận thức rõ để có những chính sách phù hợp nhằm chọn lọc nhà đầu tư có năng lực và tạo tác động lan tỏa đến nền kinh tế.

2.3. Thay đổi cơ cấu FDI theo ngành

Mặc dù năm lần điều chỉnh chính sách, nhưng cơ cấu đầu tư trực tiếp nước ngoài dường như ít thay đổi theo ngành xét về số lượng dự án, vốn đăng ký và vốn thực hiện. Trong suốt các giai đoạn, công nghiệp vẫn là ngành thu hút được nhiều nhất số dự án và lượng vốn đăng ký.

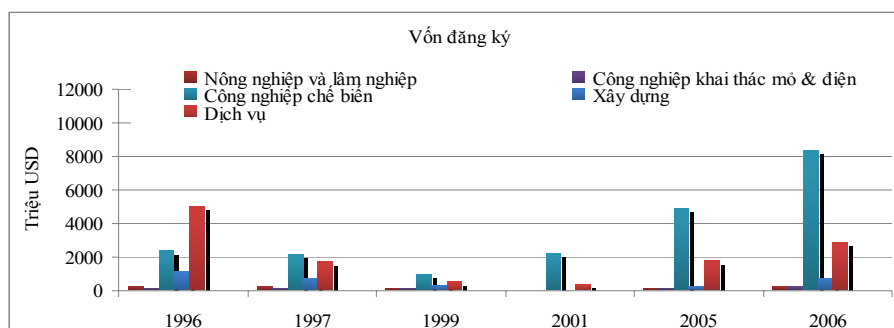
Bảng 2: So sánh cơ cấu số dự án và vốn đăng ký từ 1988-2007 với năm 2008

Ngành	Vốn đăng ký (%)		Số dự án (%)	
	1988-2007	2008	1988-2007	2008
Công nghiệp	53.54	54.43	61.70	58.55
Xây dựng	6.90	4.19	5.31	5.74
Nông-lâm-ngư nghiệp	5.24	3.20	10.70	9.96
Dịch vụ	34.32	38.18	22.29	25.75

Nguồn: Cục đầu tư nước ngoài. Chỉ tính các dự án còn hiệu lực.

Trong số các ngành, FDI vào ngành công nghiệp chế biến vẫn chiếm tỷ trọng lớn nhất và có xu hướng tăng sau các mốc điều chỉnh (Hình 3).

Hình 3: Xu hướng thay đổi FDI theo ngành sau mỗi lần điều chỉnh chính sách thông qua Luật Đầu tư nước ngoài vào các năm 1996, 2000 và 2005



Nguồn: Tổng cục thống kê.

Chú thích: Đầu tư ngành nông, lâm nghiệp đã bao gồm cả thủy sản.

Số dự án đăng ký trong ngành nông, lâm, thủy sản rất ít và chỉ chiếm tỷ trọng vốn rất thấp trong tổng vốn đăng ký theo các năm. Chính sách điều chỉnh năm 1996 đã đưa những ưu đãi đặc biệt nhằm thu hút FDI đầu tư vùng nguyên liệu, chế biến nông lâm, thủy sản, nhưng tác dụng chỉ rất nhỏ. Luật Đầu tư năm 2005 tiếp tục đưa ngành nuôi trồng, chế biến nông, lâm nghiệp, thủy sản vào Danh mục lĩnh vực đặc biệt ưu đãi, nhưng đến năm 2008 cũng không làm thay đổi được xu hướng cũ. Năm 2008 chỉ có 45 dự án đăng ký, chiếm 3,8% số dự án và chỉ chiếm 0,42% tổng vốn đăng ký. Như vậy, trong thời kỳ 1988-2007, vốn FDI vào ngành nông, lâm, ngư nghiệp thực chất đã giảm về mặt tuyệt đối cả số dự án, vốn đăng ký so với thời kỳ 1988-2005. Điều đó chứng tỏ lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp vẫn kém hấp dẫn các nhà đầu tư và những nỗ lực điều chỉnh chính sách đầu tư không đủ kích thích để thu hút nhiều hơn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào ngành này.

Bảng 3: So sánh cơ cấu đầu tư trực tiếp nước ngoài theo ngành giai đoạn 1988-2005 và 1988-2007

(Tính tới ngày 31 tháng 12 năm 2005 và 2007 đối với các dự án còn hiệu lực)

Ngành	Số dự án		Vốn đầu tư		Vốn thực hiện	
	1988-2005	1988-2007	1988-2005	1988-2007	1988-2005	1988-2007
Công nghiệp và xây dựng	67.21%	67.01%	60.84%	60.44%	69.49%	68.57%
CN dầu khí	0.45%	0.46%	3.71%	4.59%	19.80%	17.61%
CN nhẹ	28.08%	29.62%	16.60%	15.93%	11.23%	12.45%
CN nặng	29.09%	28.03%	26.52%	28.73%	23.38%	24.11%
CN thực phẩm	4.36%	3.59%	6.15%	4.28%	6.77%	7.04%
Xây dựng	5.24%	5.31%	7.86%	6.90%	8.31%	7.35%
Nông-lâm-ngư nghiệp	13.08%	10.70%	7.40%	5.24%	6.49%	6.91%
		(-2.38%)		(-2.16%)		(+0.42%)
Nông, lâm nghiệp	11.19%	9.21%	6.79%	4.71%	5.93%	6.34%
Thủy sản	1.89%	1.49%	0.61%	0.53%	0.56%	0.58%
Dịch vụ	19.70%	22.29%	31.76%	34.32%	24.02%	24.52%

		(+2.59%)		(+2.56%)		(+0.50%)
Dịch vụ khác	7.56%	11.12%	2.36%	2.53%	1.27%	1.31%
GTVT-Bưu điện	2.75%	2.43%	5.73%	5.08%	2.65%	2.47%
Khách sạn-Du lịch	2.72%	2.61%	5.61%	7.21%	8.37%	8.21%
Tài chính-Ngân hàng	1.00%	0.77%	1.54%	1.08%	2.30%	2.45%
Văn hóa-Y tế-Giáo dục	3.40%	3.13%	1.78%	1.47%	1.02%	1.26%
XD Khu đô thị mới	0.07%	0.10%	5.00%	4.09%	0.18%	0.38%
XD Văn phòng, căn hộ	1.86%	1.77%	7.72%	11.07%	6.36%	6.47%
XD hạ tầng KCX-KCN	0.35%	0.35%	2.01%	1.78%	1.88%	1.97%
Tổng	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài – Bộ KHĐT.

Trái ngược với xu hướng giảm thu hút FDI của ngành nông nghiệp là sự bùng phát của FDI vào ngành dịch vụ từ năm 2001. Kết quả này một phần do tác động của Hiệp định thương mại Việt-Mỹ, tiếp đó được tăng lên do gia nhập WTO. Thực hiện Hiệp BTA và cam kết WTO đồng nghĩa với việc giảm dần những rào cản đối với nhà đầu tư trong một số loại dịch vụ, ví dụ tài chính, bảo hiểm, bất động sản, dịch vụ pháp lý... Trong vòng hai năm 2006-2007, số dự án dịch vụ tăng thêm 2,59% trong tổng số dự án; tỷ trọng vốn đăng ký trong các dự án dịch vụ tăng 2,56%. Tỷ trọng dự án xây dựng văn phòng, căn hộ giảm 0,9%, nhưng vốn đăng ký lại tăng thêm 3,32% cho thấy qui mô vốn của các dự án đầu tư vào lĩnh vực bất động sản đã tăng đáng kể. Năm 2008, xu hướng tăng đầu tư vào lĩnh vực bất động sản rõ rệt hơn, với 38 dự án qui mô lớn, chiếm tới gần ¼ tổng vốn đăng ký cả năm.

Nhìn chung, từ năm 2001 trở đi, thu hút đầu tư vào dịch vụ tăng lên, nhưng đi liền với sụt giảm đầu tư vào ngành nông nghiệp, trong khi tỷ trọng đầu tư vào công nghiệp –xây dựng ít thay đổi. Các dự án bất động sản thường kéo dài và có tác động trong dài hạn. Xu hướng dịch chuyển cơ cấu đầu tư theo ngành do vậy khó có thể mang lại hiệu quả chuyển giao và nâng cấp công nghệ.

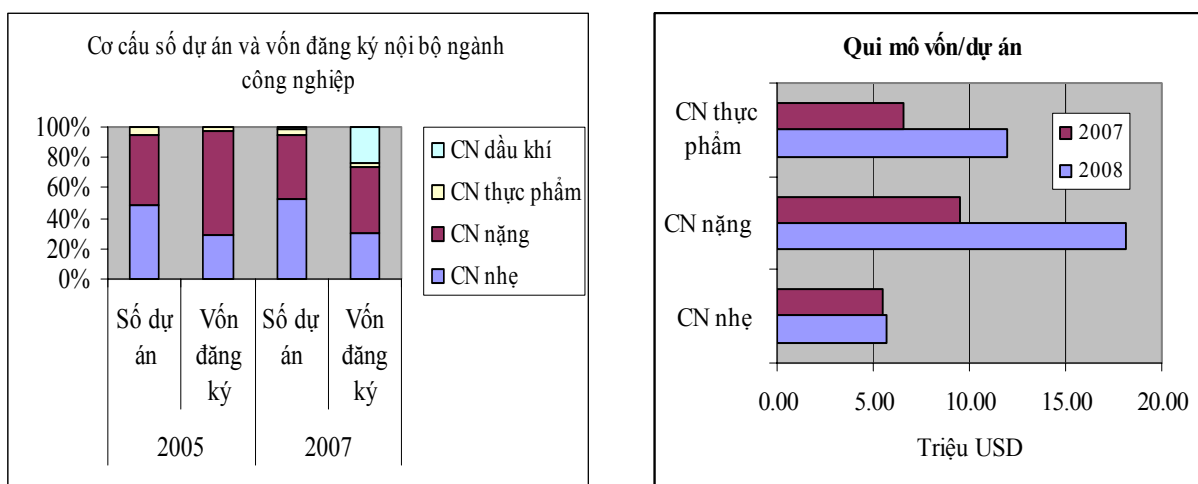
Cơ cấu FDI thực hiện cũng hầu như không thay đổi trong vòng 20 năm qua. Số liệu ở Bảng 3 cho thấy các dự án công nghiệp-xây dựng và nông nghiệp có kết quả giải ngân tốt hơn, trong khi đó các dự án dịch vụ giải ngân đã chậm hơn, lại thấp so với tổng số vốn đăng ký. Đặc biệt là, vốn thực hiện của các dự án xây dựng văn phòng, căn hộ chiếm 11,07% số vốn đăng ký trong giai đoạn 1988-2007, nhưng vốn thực hiện chỉ bằng 6,47% tổng vốn thực hiện. Tỷ lệ vốn thực hiện thấp sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả của FDI xét cả ở tầm vĩ mô và vi mô.

Đến cuối năm 2007, đầu tư vào ngành công nghiệp (kể cả dầu khí) vẫn chiếm 61,7% số dự án, gần 53% tổng vốn đăng ký và 61,2% tổng vốn thực hiện. Cho nên, việc làm rõ cơ cấu nội bộ ngành công nghiệp là rất quan trọng đối với đánh giá tác động của điều chỉnh chính sách. Năm 2000, chính sách đầu tư đã sửa đổi theo hướng khuyến khích đầu tư vào các ngành sử dụng nhiều lao động. Sau bốn lần điều chỉnh chính sách (1990, 1992, 1996 và 2000), trong tổng số vốn FDI vào công nghiệp năm 2001 thì khoảng ¾ vẫn chảy vào các ngành công nghiệp nặng, sử dụng nhiều vốn, với số vốn

tăng tới 36% so với năm 2000. Trong khi đó, tốc độ tăng vốn ở ngành công nghiệp nhẹ, sử dụng nhiều lao động chỉ tăng 29% (Dự án Star-Việt Nam, 2007).

Từ năm 2002, tốc độ đầu tư vào công nghiệp nặng có chậm đi, nhưng đây vẫn là ngành thu hút FDI lớn nhất trong ngành công nghiệp xét về số dự án và vốn đầu tư. Năm 2005, qui mô vốn trung bình một dự án công nghiệp nặng cao gấp 2,5 lần dự án ngành công nghiệp nhẹ. Mức chênh lệch giảm, còn 1,74 lần trong năm 2007, nhưng sau đó tăng trở lại lên 3,17 lần trong năm 2008. Rõ ràng mức độ tập trung vốn còn cao hơn trước, trong khi đây thường là ngành không tạo nhiều việc làm. Công nghiệp nhẹ có qui mô vốn trung bình thấp nhất (Hình 4).

Hình 4: Cơ cấu FDI đăng ký nội bộ ngành công nghiệp năm 2005 so với 2007 và qui mô vốn trung bình trên 1 dự án năm 2007 so với 2008



Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài- Bộ KHĐT.

Chính sách ưu đãi đầu tư theo Luật Đầu tư năm 2005 rất chú trọng tới thu hút các dự án đầu tư sử dụng nhiều lao động. Năm 2007 vốn FDI vào công nghiệp nhẹ tăng mạnh về tương đối, nhưng công nghiệp nặng vẫn dẫn đầu về giải ngân vốn. Điều đó chứng tỏ, các dự án công nghiệp nhẹ, sử dụng nhiều lao động dường như gặp khó khăn nhiều hơn trong hoạt động đầu tư. Nếu thực tế đó vẫn tiếp tục có nghĩa là chính sách khuyến khích công nghiệp nhẹ, sử dụng nhiều lao động chưa mang lại hiệu quả cao.

Năm 2008 đã có sự thay đổi mạnh về cơ cấu ngành, trong đó 18% tổng vốn đăng ký vào dầu khí, 32% vào công nghiệp nặng, chỉ có 3% vào công nghiệp nhẹ, nhưng tới 24% vốn FDI mới chảy vào bất động sản và 15% vào ngành khách sạn, du lịch. Vốn tăng mạnh ở một số rất ít ngành tập trung vốn, nhưng ít có tác động lan tỏa về công nghệ, kỹ năng như dầu khí, bất động sản, khách sạn là vấn đề rất đáng lưu ý.

Từ thay đổi về cơ cấu FDI theo ngành và thay đổi cơ cấu FDI nội bộ ngành công nghiệp có thể rút ra một số phát hiện sau đây.

Thứ nhất, nhìn chung phân bổ FDI theo ngành chỉ chịu tác động nhỏ của chính sách đầu tư nước ngoài nói chung và điều chỉnh chính sách này nói riêng. Thực tế FDI vẫn tập trung vào ngành công nghiệp nặng, sử dụng nhiều vốn mà phần lớn là kết quả của chính sách công nghiệp của Việt Nam, trong đó ưu tiên phát triển công nghiệp nặng, một số ngành công nghiệp thực phẩm được bảo hộ sản xuất trong nước. Các nhà đầu tư đã khai thác lợi ích từ chính sách bảo hộ, đồng thời ít chú ý tới các mục tiêu phát triển khác như tạo việc làm, chuyển giao công nghệ, bảo vệ môi trường, dự án nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Thứ hai, thay đổi FDI theo ngành tích cực hơn từ khi thực hiện Hiệp định BTA và sau khi Việt Nam gia nhập WTO, như đầu tư tăng nhanh hơn vào các ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động, công nghiệp hướng xuất khẩu, hay dịch vụ. Điều đó chứng tỏ chính sách hội nhập là yếu tố quyết định tiếp theo. Phát hiện này cũng trùng với đánh giá của Dự án Star-Việt Nam dựa vào kết quả điều tra doanh nghiệp tiến hành trong năm 2007.

Hộp 1: Liệu ưu đãi đầu tư có làm thay đổi cơ cấu FDI vào các ngành?

Năm 2006 Cục Đầu tư nước ngoài tiến hành cuộc khảo sát “Cảm nhận về các yếu tố liên quan đến BTA và các yếu tố khác ảnh hưởng tới môi trường kinh doanh của Việt Nam” đối với 385 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong khuôn khổ Dự án Star-Việt Nam. Trong số 14 yếu tố đưa ra để các nhà đầu tư cho điểm (điểm 1 là cao nhất, 5 là thấp nhất), ba yếu tố được coi là có ảnh hưởng nhất, xếp theo thứ tự từ cao xuống thấp là:

- 1- Xây dựng các chương trình xúc tiến đầu tư có hiệu quả (2,09 điểm).
- 2- Tăng cường cải cách hành chính và tính minh bạch (2,16 điểm).
- 3- Gia nhập WTO (2,23 điểm).

Các yếu tố “mở cửa nhiều lĩnh vực hơn cho đầu tư nước ngoài” và “loại bỏ các qui định thiếu nhất quán” được 2,5 điểm, xếp vị trí thứ 8 và 9. Có 59% nhà đầu tư cho rằng BTA sẽ tác động tới mở cửa thị trường đối với nhiều ngành dịch vụ mà trước đây hầu hết do DNNN nắm giữ, qua đó tác động đến thay đổi cơ cấu ngành.

Trong khi đó, yếu tố “đưa ra các ưu đãi nhiều hơn” chỉ xếp vị trí thứ 10 với 2,61 điểm. “Cải thiện cơ sở hạ tầng” được đánh giá 2,65 điểm, đứng ở vị trí thứ 11. Kết quả này chứng tỏ việc áp dụng ưu đãi để khuyến khích thu hút FDI vào các ngành mong muốn là quan trọng, nhưng không phải là yếu tố quyết định thu hút đầu tư. Yếu kém về hạ tầng cơ sở có lẽ có tính quyết định tới thực hiện đầu tư hơn là thu hút đầu tư.

Nguồn: Báo cáo của Dự án Star (2007): Đánh giá tác động của 5 năm triển khai Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ đối với thương mại, đầu tư và cơ cấu kinh tế của Việt Nam.

Thứ ba, ngoại trừ Luật Đầu tư năm 2005 có sự đi trước cho phù hợp với WTO, các điều chỉnh chính sách đầu tư trước đó dường như “chạy theo” thực tiễn và “đề nhất quán” với các luật, chính sách khác (ví dụ phát triển thành phần kinh tế tư nhân, xóa bỏ phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, giảm thủ tục hành chính ...). Cho nên, các điều chỉnh chính sách này ít có tác động đến phân bổ FDI theo ngành. Trong khi đó, để thay đổi cơ cấu ngành theo mục tiêu mong muốn thì đòi hỏi phải kết hợp đồng bộ các chính sách tác động đến phân bổ nguồn lực, bao gồm vốn, lao động, công nghệ... Điều này cho thấy sự cần thiết và ý nghĩa quan trọng của cách tiếp cận đồng bộ trong điều chỉnh chính sách đầu tư.

2.4. Thay đổi cơ cấu FDI theo vùng

Cho đến năm 1995 chính sách đầu tư nước ngoài thực ra không phân biệt khía cạnh vùng, địa điểm đầu tư. Phần lớn dự án và vốn FDI tập trung ở các đô thị lớn, vùng có cơ sở hạ tầng, điều kiện phát triển kinh tế thuận lợi. Đến cuối năm 1995, vùng Đông Nam Bộ thu hút tới 56% tổng FDI đăng ký, trong đó riêng thành phố Hồ Chí Minh thu hút 35%, tức trên 1/3 tổng vốn FDI. Vùng Đồng bằng sông Hồng xếp vị trí thứ hai, thu hút 28,5% tổng vốn FDI, nhưng riêng Hà Nội đã thu hút được 21%. Tây Nguyên là vùng thu hút FDI thấp nhất, chỉ chiếm 0,9% tổng số vốn đăng ký. Như vậy, đến cuối năm 1995 FDI tập trung chủ yếu ở hai vùng có hai đô thị lớn nhất nước. Nếu xét theo tỉnh thì mức độ tập trung còn cao hơn, trong đó 79% tổng vốn đăng ký chảy vào 5 tỉnh là thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đồng Nai, Hải Phòng và Bà Rịa-Vũng Tàu (TCTK các năm).

Từ năm 1996, chính sách đầu tư nước ngoài đã chú ý tới khía cạnh phân bổ theo vùng. Luật Đầu tư nước ngoài sửa đổi năm 1996 đã có bước điều chỉnh nhằm thu hút FDI vào những vùng có điều kiện kinh tế khó khăn hơn và giảm mức độ tập trung FDI ở một vài tỉnh. Các biện pháp ưu đãi đặc biệt bao gồm miễn giảm tiền thuê đất, miễn thuế lợi tức ... Những điều chỉnh khác cũng ảnh hưởng trực tiếp đến phân bổ FDI theo vùng, đó là cho phép nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào KCN, được hưởng các ưu đãi như nhà đầu tư trong nước và chính sách phân cấp cấp giấy phép đầu tư cho Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và Ban quản lý các KCN, KCX. Luật Đầu tư năm 2005 tiếp tục phân cấp mạnh hơn về cấp giấy chứng nhận đầu tư và quản lý nhà nước về hoạt động đầu tư tại địa phương. Bên cạnh lĩnh vực ưu đãi đầu tư, Luật năm 2005 cũng đưa ra Danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư nhằm thu hút FDI và đầu tư trong nước.

Từ năm 1997 đến 2004, cơ cấu FDI theo vùng đã thay đổi theo hướng tích cực hơn, nhưng vẫn chậm. Trong giai đoạn này xuất hiện một số tỉnh mới nổi về thu hút FDI như Vĩnh Phúc, Bắc Ninh, Hà Tây, Long An, Đà Nẵng... Mặc dù vậy, vốn vẫn tập trung ở vùng Đông Nam Bộ và một vài đô thị lớn. Trước khi Luật Đầu tư năm 2005 ban hành, trong năm 2004, bốn địa phương là thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Bình Dương và Đồng Nai vẫn chiếm 65,5% tổng số dự án và 61,7% tổng vốn đăng ký (TCTK các năm).

Sau khi Luật Đầu tư năm 2005 có hiệu lực, cơ cấu FDI theo vùng chuyển biến rõ rệt hơn. Đến cuối năm 2008, tất cả 64 tỉnh (nay còn 63 tỉnh), kể cả tỉnh miền núi, kém phát triển cũng đã thu hút được nguồn vốn này cho dù còn ít về số dự án và số vốn. Tuy 10 tỉnh đứng đầu vẫn chiếm tỷ trọng cao về số dự án và vốn, nhưng khoảng cách so với các tỉnh khác đã giảm đáng kể trong năm 2007 so với 2005 (Bảng 4).

Bảng 4: Tỷ trọng số dự án và vốn đăng ký của 10 địa phương đứng đầu về thu hút FDI trong năm 2005 và 2007 xếp theo tiêu chí vốn

Đơn vị: Phần trăm (%)

STT	Địa phương	Tỷ trọng dự án	Tỷ trọng vốn đầu tư	STT	Địa phương	Tỷ trọng dự án	Tỷ trọng vốn đầu tư
Năm 2005				Năm 2007			
1	Hà Nội	12.26	29.99	1	Hà Nội	15.16	12.51
2	Bà Rịa-Vũng Tàu	1.52	16.92	2	TP Hồ Chí Minh	20.21	11.53
3	Đồng Nai	9.87	10.09	3	Bình Dương	18.91	9.70
4	TP Hồ Chí Minh	30.48	10.07	4	Phú Yên	0.32	9.10
	Tổng 4 tỉnh	54.12	67.08		Tổng 4 tỉnh	54.60	42.84
5	Bình Dương	18.22	9.18	5	Đồng Nai	7.51	7.83
6	Hải Phòng	2.49	4.75	6	Bà Rịa-Vũng Tàu	1.17	5.71
7	Vĩnh Phúc	2.82	2.32	7	Vĩnh Phúc	1.94	5.08
8	Đà Nẵng	1.84	2.09	8	Đà Nẵng	1.42	4.96
9	Hải Dương	1.19	2.01	9	Long An	4.27	4.33
10	Phú Yên	0.54	1.96	10	Hậu Giang	0.13	3.36
	Tổng 10 tỉnh	81.24	89.38		Tổng 10 tỉnh	71.05	74.12
34 tỉnh còn lại		18.76	10.62	48 tỉnh còn lại		28.95	25.88

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài –Bộ KHĐT. Chú thích: Trong năm 2005, 44 tỉnh có dự án mới được cấp phép. Năm 2007, con số này là 58 tỉnh.

Thực tế di chuyển FDI ra ngoài các đô thị lớn, có cơ sở hạ tầng tốt (như KCN, KCX) chứng tỏ các thay đổi chính sách từ giai đoạn 1996 đã có tác dụng, nhất là sau năm 2005. Theo đánh giá của nhiều doanh nghiệp có vốn nước ngoài thì việc (điều chỉnh chính sách) khuyến khích hoạt động xúc tiến đầu tư là yếu tố ảnh hưởng mạnh nhất đến thu hút FDI (xem Hộp 1). Hoạt động xúc tiến đầu tư thực sự được chú trọng nhiều hơn từ năm 2000 và đã được quy định tại Điều 83, Luật Đầu tư năm 2005. Qua đó tạo căn cứ pháp lý cho các tỉnh kêu gọi đầu tư nước ngoài và tác động tới thay đổi cơ cấu FDI theo vùng.

Ngoài xúc tiến đầu tư, chính sách đẩy mạnh phân cấp cấp phép đầu tư và quản lý Nhà nước về hoạt động đầu tư bắt đầu trong năm 1996, nhất là từ năm 2005 cũng là một yếu tố quan trọng tác động đến hiệu quả phân bổ FDI theo vùng. Việc trao quyền nhiều hơn cho địa phương về cấp phép đi đôi với chính thức hóa hoạt động xúc tiến đầu tư và chính sách xây dựng các KCN, KCX là các yếu tố chính dẫn đến thay đổi cơ cấu FDI theo vùng.

Bên cạnh tác động tích cực của điều chỉnh chính sách tới phân bổ FDI theo vùng, thực tế tổ chức hoạt động xúc tiến đầu tư và phân cấp quản lý cũng nảy sinh một số vấn đề đối với thu hút FDI. Đó là tình trạng các tỉnh đồng loạt, cạnh tranh nhau thu hút FDI. Tương tự như vậy, trên phạm vi cả nước đã và đang phổ biến tình trạng các tỉnh đua nhau tạo dựng cơ sở hạ tầng cho thu hút FDI bằng việc tập trung vào xây dựng các KCN, KCX. Hệ quả là nhiều KCN, KCX chưa được lấp đầy gây lãng phí nguồn lực. Đến cuối năm 2007, đã có 154 KCN, KCX, khu kinh tế được thành lập và phân bổ tại 55 tỉnh, trong đó 59,7% đã hoạt động, thu hút gần 2.700 dự án FDI với tổng số vốn đăng ký đạt 31 tỷ. Tuy vậy, gần 80% KCN, KCX tập trung ở các vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, Trung, Nam và tỷ lệ lấp đầy trung bình chỉ đạt 54,1% (Cục đầu tư nước ngoài, 2008).

Việc cạnh tranh thu hút FDI bằng hoạt động xúc tiến đầu tư ảnh hưởng đến chất lượng của FDI do quá chú trọng đến số lượng dự án, lượng vốn đăng ký, coi nhẹ ngành nghề, công nghệ sử dụng, tác động về xã hội và môi trường của các dự án. Áp lực thu hút FDI làm cho nhiều tỉnh sẵn sàng chấp nhận dự án vì mục tiêu kinh tế mà chưa đánh giá hết tác động xấu tới môi trường của dự án.

Bên cạnh thiếu biện pháp giám sát, quản lý hữu hiệu, một điểm yếu trong chính sách phân cấp là chưa khuyến khích hợp tác giữa các tỉnh trong thu hút FDI. Do đó mỗi tỉnh tiến hành xây dựng danh mục kêu gọi đầu tư riêng, tiến hành xúc tiến đầu tư riêng và hệ quả là có nhiều dự án giống nhau. Trên giác độ quốc gia, cách làm như vậy sẽ không phát huy hết lợi thế, tiềm năng phát triển của tỉnh, của doanh nghiệp có vốn nước ngoài, gây cản trở hình thành các cụm công nghiệp cũng như cản trở mối liên kết ngang và dọc giữa các doanh nghiệp.

Ở nhiều tỉnh, hạ tầng kỹ thuật tốt nhưng lại thiếu nguồn lao động cung cấp cho các KCN, KCX. Tình trạng thiếu nhân lực có tay nghề diễn ra trong nhiều năm ở hầu hết các tỉnh, đặc biệt là các tỉnh nghèo. Việc các tỉnh quá tập trung vào hạ tầng kỹ thuật để thu hút đầu tư mà không tạo sự đồng bộ về cơ sở hạ tầng văn hóa, xã hội cũng làm hạn chế rất nhiều khả năng hấp thụ nguồn vốn này, ảnh hưởng đến quá trình thực hiện dự án. Theo kết quả điều tra 140 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong năm 2007, hầu hết cho rằng có thể chấp nhận chi phí lao động, nhưng vấn đề là khó khăn trong việc tuyển lao động có trình độ, trong khi nhu cầu rất lớn, nhất là đối với doanh nghiệp trong ngành tài chính-ngân hàng. Ngay cả việc tuyển lao động giản đơn cũng không dễ dàng đối với doanh nghiệp ngành chế biến sử dụng nhiều lao động (Đinh Văn Ân, Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2008).

Sự thiếu đồng bộ trong tạo dựng các yếu tố cho triển khai thực hiện các dự án ở các tỉnh cũng là một nguyên nhân hạn chế việc tăng vốn đối với dự án đang hoạt động. Thực tế trong giai đoạn 1991-1995, số vốn tăng thêm của vùng kinh tế trọng điểm phía Nam chiếm 55,5%, tỷ lệ này tăng lên thành 68,1% ở giai đoạn 2001-2005 (Cục Đầu tư nước ngoài, 2008). Năm 2005, 27 tỉnh có dự án tăng vốn, trong đó 90,65% vốn tăng thêm đã tập trung ở 10 tỉnh. Năm 2007, trong số 43 tỉnh có dự án tăng vốn thì riêng 10 tỉnh đứng đầu đã thu hút 89,59% tổng vốn tăng thêm (Bảng 5).

Bảng 5: Tỷ trọng vốn FDI tăng thêm của 10 địa phương đứng đầu trong năm 2005 và 2007

Đơn vị: Phần trăm (%)

STT	Địa phương	Tỷ trọng vốn tăng	STT	Địa phương	Tỷ trọng vốn tăng thêm
Năm 2005			Năm 2007		
1	Đồng Nai	24.99	1	Đồng Nai	36.13
2	Bình Dương	16.45	2	Bình Dương	16.82
3	Hà Nội	16.27	3	Hải Dương	7.54
4	TP Hồ Chí Minh	14.90	4	Hà Nội	6.86
5	Vĩnh Phúc	4.74	5	Hải Phòng	4.89
6	Hải Phòng	3.91	6	TP Hồ Chí Minh	4.55
7	Long An	2.98	7	Vĩnh Phúc	4.18
8	Đã Nẵng	2.17	8	Quảng Nam	2.97
9	Hưng Yên	2.15	9	Tây Ninh	2.47
10	Quảng Ninh	2.11	10	Bà Rịa-Vũng Tàu	2.19
17 tỉnh còn lại		9.35	33 tỉnh còn lại		11.41
Tổng		100%	Tổng		100%

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ KHĐT.

Kết quả vốn tăng thêm chứng tỏ các dự án đầu tư mở rộng vẫn tập trung ở một số tỉnh lân cận TP Hồ Chí Minh và tỉnh có truyền thống thu hút về FDI Đồng Nai, Bình Dương. Ở phía Bắc, một số dự án ở các tỉnh mới nổi về thu hút FDI như Vĩnh Phúc, Hưng Yên, Hải Dương, Bắc Ninh cũng tăng được vốn đầu tư, nhưng tỷ trọng tăng vốn còn thấp so với các tỉnh phía Nam. Do đó, để tạo dựng các yếu tố cuốn hút các nhà đầu tư mở rộng, kéo dài dự án thì đòi hỏi tính đồng bộ của điều chỉnh chính sách, trong đó

không nên tập trung thu hút đầu tư, mà cần quan tâm đến khâu thực hiện đầu tư và tăng vốn, mở rộng qui mô dự án.

2.5. Trình độ công nghệ của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987 và hai lần sửa đổi, bổ sung trong năm 1990 và 1992 không qui định rõ ràng công nghệ sử dụng đối với các dự án đầu tư, cũng như không có chính sách khuyến khích, thu hút công nghệ cao, hiện đại. Đến năm 1995, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài tuy sử dụng công nghệ cao hơn so với công nghệ của các doanh nghiệp trong nước, nhưng phần lớn là công nghệ lạc hậu.

Trên thực tế, rất khó đánh giá trình độ công nghệ chuyển giao và nhập khẩu vào Việt Nam. Tuy nhiên vẫn có thể đánh giá trình độ công nghệ qua con đường FDI bằng cách xem xét đối tác đầu tư vào Việt Nam cũng như cơ cấu hàng hóa xuất nhập khẩu. Theo số liệu thống kê (TCTK các năm), đến cuối năm 1995, 10 nhà đầu tư lớn nhất vào Việt Nam là các nước Đông Á. Đầu tư đến từ Châu Á (không kể Nhật Bản) chiếm gần 63% số dự án, 58% tổng vốn đăng ký. Các nước Tây Âu chiếm 12,6% số dự án và 14,4% tổng vốn. Nhật Bản đứng thứ ba với 8,7% số dự án và 10% vốn đăng ký. Còn lại 15,7% số dự án và 17,5% tổng vốn đến từ các nước khác. Trong cơ cấu hàng nhập khẩu năm 1993, tới 60% nhập từ Đông Á (không kể Nhật Bản), 17% từ Nhật Bản, 15 % từ Tây Âu và 8% từ Trung Quốc, trong đó phần lớn tư liệu hàng hóa nhập từ Đông Á và Trung Quốc.

Nếu cho rằng có mối quan hệ tỷ lệ thuận giữa đối tác đầu tư và trình độ công nghệ cũng như cho rằng các nước Tây Âu, Nhật Bản, Mỹ có trình độ công nghệ cao hơn mức trung bình của Đông Á và Trung Quốc, thì cơ cấu vốn theo đối tác đầu tư, cơ cấu nhập khẩu trên đây cho thấy Việt Nam ít được tiếp cận công nghệ tiên tiến qua con đường đầu tư nước ngoài. Bên cạnh đó, trước năm 1995, phần lớn hàng xuất khẩu của Việt Nam là nông sản (chiếm trên 2/3 kim ngạch xuất khẩu), dầu thô và dệt may, tức chủ yếu là các mặt hàng xuất thô, hàng gia công, có hàm lượng công nghệ thấp.

Bảng 6: Tỷ trọng số dự án và vốn đăng ký của 10 quốc gia và lãnh thổ đứng đầu về thu hút FDI trong năm 2005 và 2008 xếp theo tiêu chí vốn

Đơn vị: Phần trăm (%)

STT	Lãnh thổ	Tỷ trọng dự án	Tỷ trọng vốn đầu tư	STT	Lãnh thổ	Tỷ trọng dự án	Tỷ trọng vốn đầu tư
Năm 2005				Năm 2008			
1	Luxembourg	0,22	18,5	1	Malaysia	4,7	25,0
2	Samoa	0,87	17,4	2	Đài Loan	11,27	14,0
3	Hàn Quốc	24,62	13,8	3	Nhật Bản	8,97	12,0
4	Nhật Bản	11,61	10,24	4	Bru-nây	1,62	7,0
5	Hồng Kông	4,45	9,5	5	Ca-na-da	0,77	7,0
6	Đài Loan	17,79	8,0	6	Singapore	8,63	7,0

7	Malaysia	2,28	4,4	7	BritishVirginIslands	4,18	7,0
8	Singapore	6,83	3,4	8	Thái Lan	2,73	7,0
9	Hoa Kỳ	6,07	3,68	9	Síp	0,26	4,0
10	BritishVirginIslands	3,90	2,63	10	Hàn Quốc	24,94	3,0
Tổng 10 lãnh thổ		78,63	92,04	Tổng 10 lãnh thổ		63,37	93,0
Các quốc gia và lãnh thổ còn lại		21,37	7,95	Các quốc gia và lãnh thổ còn lại		36,63	7,0

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài – Bộ KHĐT.

Sau gần 10 năm bỏ ngõ, vấn đề thu hút công nghệ cao từ đầu tư nước ngoài và tăng năng lực công nghệ trong nước qua chuyển giao công nghệ được bắt đầu quan tâm bằng việc điều chỉnh Luật Đầu tư năm 1996. Luật năm 1996 quy định những lĩnh vực khuyến khích đầu tư nước ngoài nhằm thu hút FDI vào dự án chuyển giao công nghệ, tạo năng lực công nghệ cho xuất khẩu và tăng trưởng.

Trong giai đoạn 1997-2000, khu vực có vốn nước ngoài trải qua thời kỳ cơ cấu lại vốn FDI xét về ngành nghề, qui mô dự án. Tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực Đông Á và Trung Quốc cũng giảm nhẹ trong tổng đầu tư trực tiếp nước ngoài. Cơ cấu hàng hóa xuất nhập khẩu trong thời kỳ này cũng thay đổi đáng kể, trong đó bắt đầu hướng vào các thị trường khác ngoài Châu Á, như EU, Bắc Mỹ. Nhưng phần lớn điều chỉnh đó là hệ quả của cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á năm 1997 và do các doanh nghiệp tự điều chỉnh do điều kiện trong và ngoài nước thay đổi như trình bày ở Sơ đồ 1. Cho nên, có thể đánh giá là tác động điều chỉnh chính sách FDI đến công nghệ của khu vực có vốn nước ngoài chỉ là rất nhỏ trong giai đoạn này.

Từ năm 2001 trở đi, sau khi Hiệp định BTA có hiệu lực, nhất là từ khi Việt Nam chính thức là thành viên của WTO từ cuối năm 2006 đã có sự thay đổi tích cực về trình độ công nghệ của các FIEs. Trong giai đoạn này, Việt Nam đã điều chỉnh chính sách khá mạnh mẽ thông qua Luật Đầu tư năm 2005. Theo đó, các quy định về ưu đãi đối với dự án có tỷ lệ xuất khẩu cao bị bãi bỏ. Thay vì bắt buộc thực hiện tỷ lệ nội địa hóa và sử dụng nguyên liệu trong nước đối với một số ngành thì nay chỉ là khuyến khích thực hiện. Việt Nam cũng thực hiện chính sách ưu đãi đầu tư đối với một số ngành, nhưng không trái với quy định của WTO. Luật quy định những dự án sản xuất sản phẩm, ứng dụng, sử dụng công nghệ cao đều thuộc lĩnh vực đặc biệt ưu đãi hoặc ưu đãi đầu tư. Các hỗ trợ chuyển giao công nghệ quy định tại Luật năm 2005 cũng đa dạng, cụ thể hơn.

Có thể nói, đây là giai đoạn mà điều chỉnh chính sách có tác động mạnh nhất đến trình độ công nghệ của khu vực có vốn nước ngoài, thể hiện qua sự cam kết đầu tư của trên 100 công ty đa quốc gia vào Việt Nam³, chủ yếu trong lĩnh vực công nghệ cao, sản xuất vật liệu xây dựng, công nghệ thông tin, công nghệ lọc dầu...như Intel, Panasonic, Canon, Robotech v.v. Sự cam kết đầu tư của các tập đoàn lớn, sử dụng công nghệ hiện đại, tự động hoá sẽ góp phần thúc đẩy chuyển giao công nghệ tiên tiến vào Việt Nam.

³ Con số này cao ít nhất gấp 2 lần so với năm 2004. Lúc đó chỉ có 50 công ty đa quốc gia đầu tư vào Việt Nam.

Theo đánh giá chung của Cục Đầu tư nước ngoài⁴, hiện nay trình độ công nghệ của khu vực có vốn nước ngoài cao hơn hoặc bằng các thiết bị tiên tiến đã có trong nước và tương đương các nước trong khu vực.

Tuy nhiên, các đánh giá trên đây chỉ là ước lệ do đến nay vẫn chưa có số liệu thống kê hoặc điều tra về trình độ công nghệ của FIEs ở phạm vi cả nước. Trên thực tế, việc đánh giá trình độ công nghệ là không dễ dàng, phụ thuộc vào các tiêu chí lựa chọn và nhiều yếu tố khác gắn với mục tiêu, đối tượng, phạm vi của tổ chức điều tra. Bằng chứng từ một số cuộc điều tra mới đây ở thành phố HCM cho thấy, tuy trình độ công nghệ của khu vực FIEs đã tiến bộ hơn trước, nhưng về cơ bản vẫn còn thấp.

Hộp 2: Trình độ công nghệ của FIEs tại thành phố HCM

Tính đến 31/12/2008, TP. HCM có 3 KCX và 12 KCN với tổng số 1.143 dự án đầu tư còn hiệu lực, vốn đầu tư đăng ký là 4,36 tỉ USD và thu hút gần 250 nghìn lao động. Số dự án đầu tư nước ngoài đang hoạt động là 463 dự án và 2,63 tỷ USD vốn đăng ký.

Mặc dù vậy, chỉ có 3 doanh nghiệp được công nhận có kỹ thuật cao là các hãng Nidec Tosok, Mtex và Renesas. Nhìn chung, hàm lượng công nghệ cao, hàm lượng chế tạo, hàm lượng chất xám trong các sản phẩm công nghiệp chiếm tỉ lệ còn thấp. Trong năm 2005, tỷ trọng xuất khẩu các sản phẩm công nghệ cao của 3 doanh nghiệp này chiếm xấp xỉ 22% kim ngạch xuất khẩu của tất cả các KCN đang hoạt động (khoảng 300 triệu USD).

Mới đây, theo kết quả điều tra của Sở Khoa học và Công nghệ TP.HCM tiến hành năm 2008 tại 429 doanh nghiệp đang hoạt động tại 11 KCN, KCX ở Thành phố HCM, thì chỉ có 1% doanh nghiệp có trình độ công nghệ⁵ đạt mức tiên tiến, 4% đạt loại khá, 8% trung bình khá, 36% đạt trung bình và tới 51% có trình độ công nghệ ở mức yếu. KCX Tân Thuận hiện đã được lấp đầy và phần lớn là FIEs, nhưng tới 61% số doanh nghiệp có trình độ công nghệ thấp.

Nguồn: Ngô Hoàng Minh, Ban Quản lý các KCN TP.Hồ Chí Minh và Trang tin điện tử của Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa (<http://www.vinasmc.com.vn> ngày 7/1/2009).

Trình độ công nghệ thấp còn có thể đánh giá qua cơ cấu xuất khẩu của Việt Nam. Nhìn chung, chuyển dịch cơ cấu xuất khẩu còn chậm và tỷ trọng hàng công nghiệp nặng, khoáng sản và nông sản vẫn chiếm gần 50% tổng kim ngạch xuất khẩu trong năm 2008. Trong số mặt hàng công nghiệp còn lại có kim ngạch xuất khẩu trên 2 tỷ USD thì chỉ có hàng điện tử máy tính (2,7 tỷ USD), các mặt hàng khác đều là sản phẩm có hàm lượng chất xám thấp như dệt may, thủy sản, sản phẩm gỗ, cà phê. Năm 2008, khu vực đầu tư nước ngoài chiếm 55,7% tổng kim ngạch xuất khẩu, nhưng 30% trong đó là đầu

⁴ Báo cáo 20 năm đầu tư nước ngoài tại Việt Nam thực hiện năm 2008 đăng trên trang thông tin điện tử của Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (<http://fia.mpi.gov.vn>).

⁵ Trình độ công nghệ được xác định dựa vào bốn tiêu chí: (1) máy móc thiết bị; (2) thông tin; (3) con người và (4) cách thức tổ chức hoạt động sản xuất của doanh nghiệp.

thô. Số còn lại chủ yếu là công nghiệp nặng, tỷ trọng hàng xuất khẩu công nghệ cao còn thấp.

Chính sách thu hút FIEs đầu tư công nghệ cao mới được triển khai từ năm 2005, mở đầu bằng xây dựng Khu công nghệ cao Láng Hòa Lạc. Tuy nhiên, đến nay mới có 28 dự án được cấp chứng nhận đầu tư với số vốn khiêm tốn là 0,587 triệu USD, trong đó có một số dự án đầu tư nước ngoài. Hầu hết các dự án này vẫn đang trong giai đoạn khởi động, số đang hoạt động như Công ty TNHH điện tử Noble Việt Nam thì qui mô rất nhỏ, chưa ảnh hưởng lớn đến trình độ công nghệ nói chung.

Như vậy, về mặt chính sách đã có điều chỉnh nhằm cải thiện trình độ công nghệ của khu vực đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, hiệu quả của các điều chỉnh này chưa thực sự cao như mong đợi.

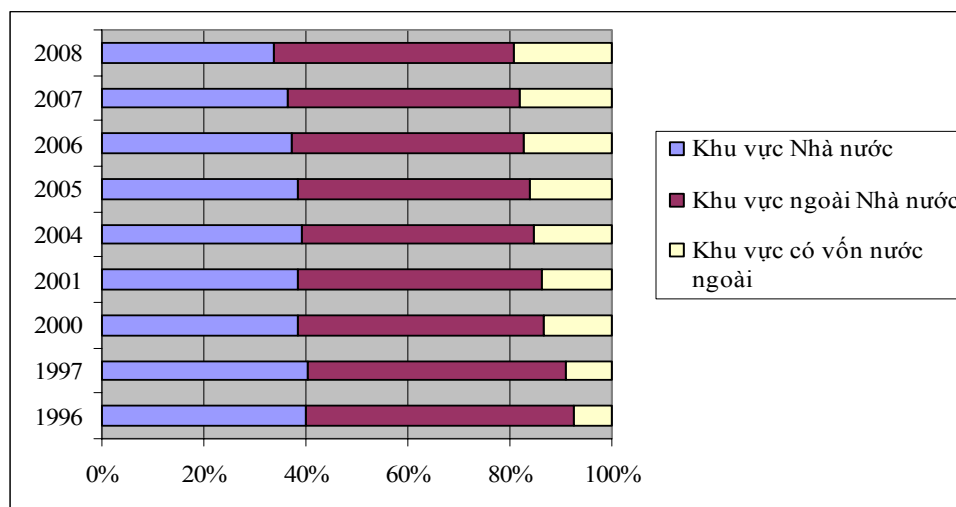
3. Đánh giá hiệu quả cuối cùng của điều chỉnh chính sách

3.1. Tác động kinh tế

3.1.1. Đóng góp vào tăng trưởng kinh tế

Một trong những hiệu quả quan trọng của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài là tăng đóng góp của khu vực có vốn nước ngoài vào tăng trưởng kinh tế, nhất là từ năm 2005. Ước tính, năm 2008, khu vực này đóng góp 19,16% vào GDP hay xấp xỉ 1/5 giá trị tăng thêm trong năm của cả nền kinh tế.

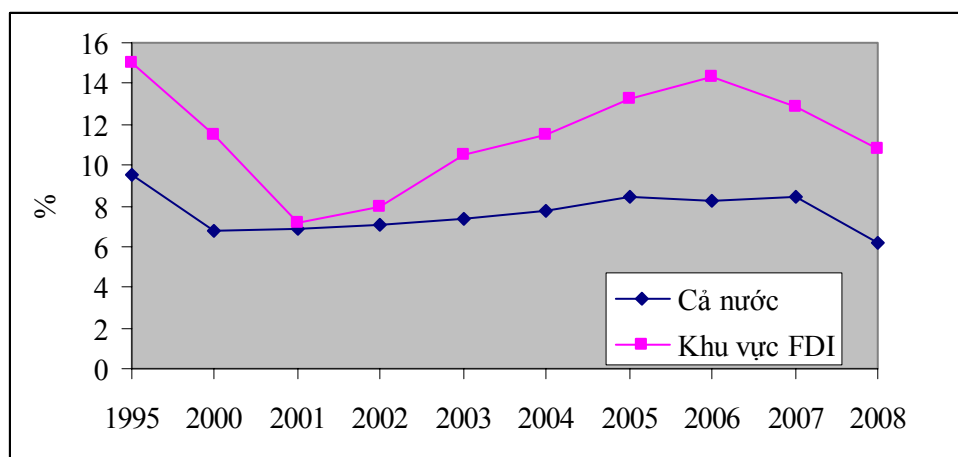
Hình 5: Tỷ trọng của khu vực có vốn nước ngoài trong GDP



Nguồn: Tổng Cục thống kê và Kinh tế Việt Nam năm 2008.

Tuy nhiên, nếu xem xét nhịp tăng giá trị gia tăng từ năm 1995-2008 (Hình 6) thì khó có thể đánh giá được hiệu quả của điều chỉnh chính sách ĐTNN đối với tăng trưởng khu vực này theo các mốc điều chỉnh. Chẳng hạn, trong hai gia nhập WTO (năm 2007 và 2008), tốc độ tăng của khu vực ĐTNN giảm đi, nhưng vẫn đủ để tăng được tỷ trọng đóng góp vào GDP.

Hình 6: Tốc độ tăng trưởng của khu vực có vốn ĐTNN so với cả nền kinh tế



Nguồn: Tổng Cục thống kê và Kinh tế Việt Nam năm 2008.

Cùng với tăng tỷ trọng đóng góp vào GDP, trong nhiều năm qua, giá trị gia tăng của khu vực này luôn tăng nhanh hơn mức tăng trung bình của cả nước, tạo tác động kéo tăng trưởng của nền kinh tế.

Nhận định trên đây được chứng minh qua kiểm định nhân-quả Pairwise Granger⁶ cho giai đoạn từ 1991-2008. Kết quả cho thấy, tăng trưởng của nền kinh tế phụ thuộc vào (hay cần) tăng trưởng của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài⁷. Ngược lại, tốc độ tăng trưởng của khu vực này không phụ thuộc vào (hay không cần) tốc độ tăng trưởng của cả nước⁸ (nhận hay chậm). Thực tế thì tốc độ tăng GDP thấp nhất vào năm 1999 (4,77%) trong giai đoạn 1991-2008, nhưng cũng trong năm đó, khu vực kinh tế có vốn nước ngoài tăng với tốc độ 17,56%.

Kết quả kiểm định nhân-quả Granger cũng đưa ra bằng chứng về sự phụ thuộc khá mạnh của tăng trưởng ba ngành công nghiệp chế biến, công nghiệp khai thác và dịch vụ vào tăng trưởng của khu vực có vốn nước ngoài. Ngược lại, tăng trưởng của khu vực có vốn nước ngoài cũng xuất phát từ phát triển của ba ngành này mà yếu tố “đẩy” chính là chính sách đầu tư nước ngoài nhằm thúc đẩy công nghiệp hóa trong giai đoạn vừa qua. Năm 2000, khu vực ĐTNN đóng góp 41,3% tổng giá trị sản xuất công nghiệp, thì năm 2006 tăng thành 44,2% (TCTK năm 2007). Đến nay, khoảng 45% giá trị sản xuất ngành công nghiệp là do khu vực này tạo ra. Kết quả này cũng thống nhất với nhiều nhận định đến nay cho rằng chuyển dịch cơ cấu ngành kinh tế và tăng trưởng của ngành công nghiệp nước ta có phần đóng góp lớn của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài.

⁶ Kiểm định Pairwise Granger do tác giả thực hiện sử dụng phần mềm Eviews 5.1. Kiểm định này có thể sử dụng để đánh giá liệu tăng trưởng GDP của nền kinh tế (gọi là biến kết quả) có phụ thuộc vào tăng trưởng của khu vực có vốn nước ngoài hay không (gọi là biến nguyên nhân).

⁷ Kết quả kiểm định đã bác bỏ giả thuyết H_0 “Tốc độ tăng GDP cả nền kinh tế không cần tăng trưởng của khu vực có vốn nước ngoài” với giá trị thống kê $F=1,599$, giá trị $p=0,268$.

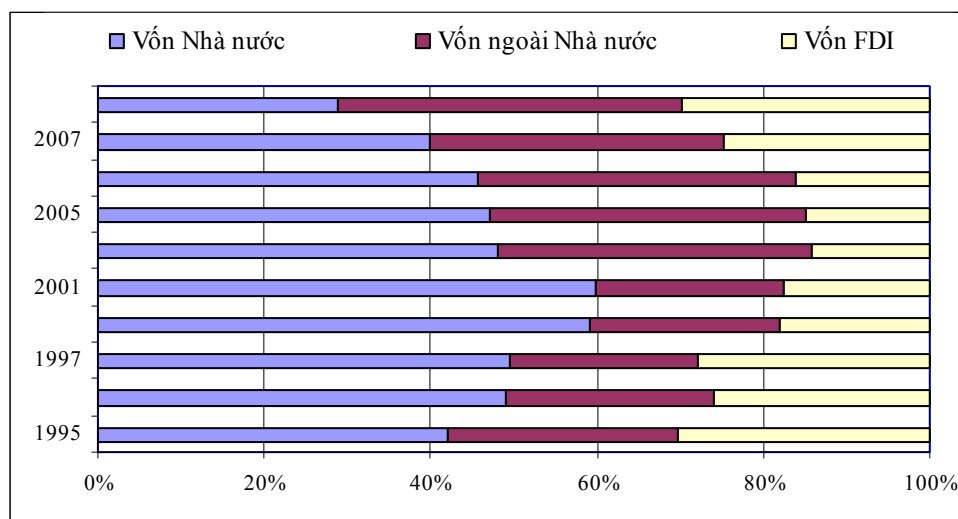
⁸ Kết quả kiểm định đã không bác bỏ được giả thuyết H_0 “Tốc độ tăng của khu vực có vốn nước ngoài không cần tăng trưởng GDP cả nền kinh tế” với giá trị thống kê $F=5,25$, giá trị $p=0,04$.

Hiệu quả tăng trưởng của ĐTNN là tốt, nhất là đóng góp lớn của khu vực này đối với ngành công nghiệp, nhưng đồng thời cũng xuất hiện rủi ro tiềm ẩn từ sự phụ thuộc này. Thực tế, một số ngành tạo giá trị gia tăng cao lại hoàn toàn do khu vực ĐTNN nắm giữ, ví dụ 100% sản lượng dầu thô, thiết bị máy tính, máy giặt, điều hòa, 60% sản phẩm thép cán, 33% hành điện tử, 76% dụng cụ y tế chính xác, 49% sản phẩm da giày và 55% sản lượng sợi (Cục ĐTNN, 2008). Ở một vài tỉnh như Vĩnh Phúc, Đồng Nai, Bình Dương trở nên lệ thuộc vào khu vực ĐTNN khi mà tới 65%-70% sản lượng công nghiệp của tỉnh là do khu vực này tạo ra. Do đó, một khi khu vực ĐTNN giảm sản lượng sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến tăng trưởng và việc làm, thu nhập của tỉnh.

3.1.2. Đối với tổng đầu tư xã hội

Khác với xu hướng tăng dần đóng góp vào tăng trưởng GDP, tỷ trọng của vốn FDI trong tổng đầu tư xã hội dao động trong một khoảng rộng, từ mức thấp nhất 14,2% năm 2004 đến mức cao nhất 30,4% năm 1995. Trong suốt 8 năm từ 1999 đến 2006, tỷ trọng của khu vực FDI trong tổng đầu tư xã hội đạt dưới 18%. Mặc dù xét về tổng thể, thay đổi tỷ trọng đóng góp của vốn FDI còn phụ thuộc vào thay đổi đầu tư của khu vực kinh tế Nhà nước và khu vực kinh tế ngoài Nhà nước. Nhưng, thực tế biến động mạnh về tỷ trọng cho biết tính bất thường của vốn FDI thực hiện và điều này liên quan hay một phần là kết quả của chính sách đã thực hiện theo các năm.

Hình 7: Cơ cấu vốn đầu tư xã hội theo sở hữu và các mốc điều chỉnh



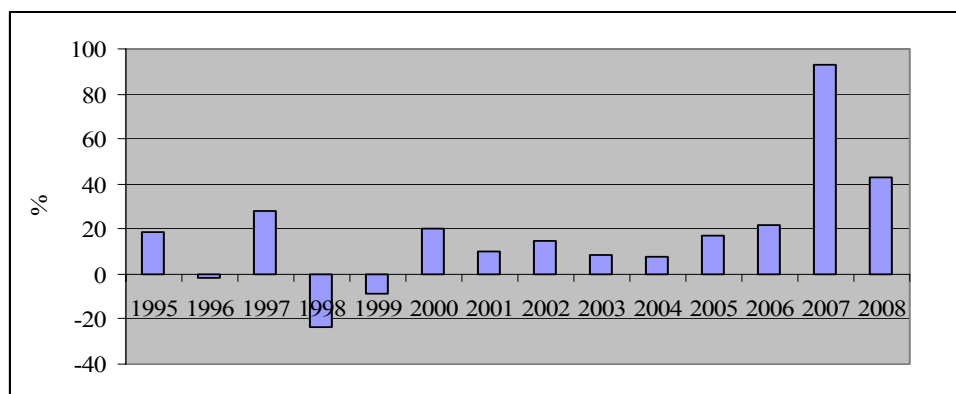
Nguồn: Tổng Cục thống kê và Cục Đầu tư nước ngoài.

Hình 7 cho thấy, từ năm 2007 trở đi tỷ trọng vốn FDI trong tổng đầu tư tăng dần và vượt ngưỡng 24%. Năm 2008, tỷ trọng vốn FDI đạt 29,8%, đồng thời đầu tư Nhà nước đạt mức thấp kỷ lục, 28,9% do thực hiện giải pháp cắt giảm đầu tư công nhằm chống lạm phát. Cho nên có thể kết luận chính vốn FDI và vốn ngoài Nhà nước đã giúp nền kinh tế duy trì tăng trưởng thì năm 2008.

Tương tự như đóng góp vào tạo giá trị gia tăng, khó có thể đánh giá hiệu quả của điều chỉnh chính sách ĐTNN đến thay đổi tỷ trọng của khu vực FDI trong tổng đầu tư

xã hội. Điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài một phần tạo nên thay đổi đối với dòng vốn FDI chảy vào Việt Nam, nhưng dường như ít tác động đến vốn FDI thực hiện như đã nêu ở trên. Dù cho tốc độ tăng vốn thực hiện trong hai năm 2007 và 2008 (hai năm sau WTO) là đột biến, nhìn chung tốc độ tăng của nguồn vốn này diễn biến vừa thất thường, vừa thiếu ổn định (Hình 8).

Hình 8: Tốc độ tăng vốn FDI thực hiện từ 1995-2008 (giá năm 1994)



Nguồn: TCTK các năm và Cục đầu tư nước ngoài (2008).

Bằng chứng trên đây càng khẳng định, kết quả giải ngân vốn FDI cũng như tăng trưởng của khu vực này chịu ảnh hưởng của rất nhiều yếu tố khác ngoài điều chỉnh chính sách đầu tư. Điều này làm tăng thêm tầm quan trọng về tính đồng bộ trong quy trình và nội dung điều chỉnh chính sách ĐTNN.

3.1.3. Đối với cán cân thanh toán quốc tế

Dòng vốn FDI đã đóng góp đáng kể vào tăng thặng dư cán cân vốn, qua đó cải thiện cán cân thanh toán của Việt Nam. Xu hướng này là rất rõ trong ba năm 2006-2008, tức sau khi Việt Nam thực hiện Luật Đầu tư năm 2005 và chính thức gia nhập WTO. Thặng dư cán cân vốn, trong đó nhờ dòng vốn đầu tư nước ngoài (ròng), là nguồn chính để bù đắp thâm hụt cán cân vãng lai, trước hết là cán cân thương mại hàng hóa.

Bảng 7: Hiệu quả của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài qua cán cân thanh toán quốc tế từ 2006-2008

	2006		2007		2008	
	Tr. USD	% GDP	Tr. USD	% GDP	Tr. USD	% GDP
Cán cân vãng lai	-164	-0,27	-6.992	-9,85%	-11.435	-12,8
Thương mại hàng hóa	-2.776	-4,55	-10.380	-14,59	-14.960	-16,8
Thương mại dịch vụ	-8	-0,01	-894	-1,26	-1.300	-1,5
Thu nhập đầu tư (ròng)	-1.429	-2,34	-2.168	-3,05	-2.432	-2,7
Chuyển tiền (ròng)	4.049	6,64	6.430	9,06	7.257	8,2
Cán cân vốn	3.088	5,06	18.771	26,44	14.432	16,2
FDI (ròng)	2.315	3,8	6.600	9,3	7.000	7,9
Vay trung và dài hạn (ròng)	1.025	1,68	2.043	2,88	964	1,1
Vay ngắn hạn (ròng)	-30	-0,05	91	0,13	168	0,2

Đầu tư gián tiếp	1.313	2,15	7.414	10,44	1.300	1,5
Tiền và tiền gửi	-1.535	-2,52	2.623	3,69	4.800	5,4
Sai số	Đã tính sai số				-300	-0,3
Cán cân tổng thể	4.322	7,09	10.168	14,32	2.697	3,0

Nguồn: Viện NCQLKTTU (2008) và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2008).

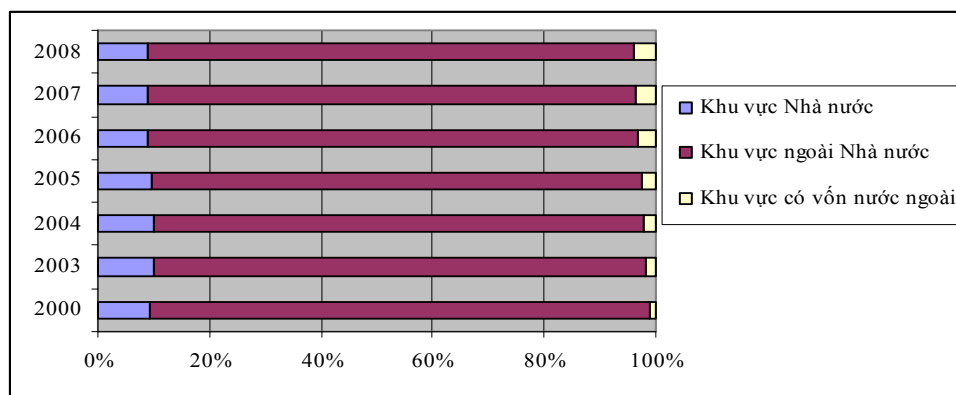
Sự tăng đột biến của dòng vốn FDI sau hai năm (2007-2008) gia nhập WTO so với năm 2006 chứng tỏ tác động của chính sách hội nhập mạnh hơn tác động điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài trước đó. Năm 2008, vốn FDI ròng chiếm gần 50% thặng dư cán cân vốn. Trong khi vốn đầu tư gián tiếp giảm mạnh so với năm 2007 thì đó chính là nguồn vốn lớn góp phần cải thiện cán cân tổng thể. Tuy nhiên, việc lệ thuộc vào vốn FDI sẽ gây sức ép lớn đối với thực hiện các dự án đầu tư trực tiếp trong giai đoạn tới. Hơn nữa, đẩy nhanh giải ngân vốn sẽ khó khăn hơn trong ngắn và trung hạn do bối cảnh khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu nổ ra từ giữa năm 2008.

3.2. Hiệu quả tạo việc làm

Chính sách đầu tư nước ngoài của Việt Nam trong những năm đầu tiên chủ yếu khuyến khích đầu tư vào các ngành tập trung vốn, như khai thác, công nghiệp nặng, các ngành sản xuất thay thế nhập khẩu. Cho nên, trong khoảng 10 năm đầu, khu vực này không tạo được nhiều việc làm mới. Do suất đầu tư bình quân một lao động rất cao, nên để tạo thêm một việc làm mới là rất đắt đỏ. Chính điều này đã gây ra chênh lệch lớn về năng suất lao động và mức tiền công giữa khu vực có vốn nước ngoài với khu vực kinh tế Nhà nước và khu vực kinh tế ngoài Nhà nước. Đến năm 1996, số lao động làm việc trong FIEs chỉ chiếm 0,7% tổng lao động có việc làm trong các ngành kinh tế⁹.

Từ năm 1997, sau cuộc khủng hoảng tài chính Châu Á, điều chỉnh chính sách và phản ứng trực tiếp của các FIEs đã tác động tích cực tới tạo việc làm. Năm 2000, khu vực FIEs tuyển dụng trực tiếp 373,7 nghìn lao động, bằng khoảng 1% tổng số lao động.

Hình 9: Hiệu quả tạo việc làm của đầu tư trực tiếp nước ngoài qua tỷ trọng lao động làm việc trong khu vực này tăng dần



Nguồn: Tổng cục thống kê các năm.

⁹ Nguyễn Thị Tuệ Anh và các tác giả (2005).

Hiệu quả tạo việc làm của vốn FDI tiếp tục tăng lên sau khi Hiệp định thương mại Việt-Mỹ có hiệu lực từ năm 2001. Cũng từ năm 2001, chính sách phát triển ngành của Việt Nam đã được điều chỉnh hướng vào khuyến khích các ngành công nghiệp chế biến sử dụng nhiều lao động và định hướng xuất khẩu¹⁰. Sự kiện gia nhập WTO vào cuối năm 2006, thực hiện cam kết trong Tổ chức này từ năm 2007 (thực chất là điều chỉnh chính sách) đồng nghĩa với giảm hàng rào bảo hộ, buộc các FIEs hoạt động trong môi trường cạnh tranh hơn. Thực tế này làm tăng hiệu quả tạo việc làm của khu vực có vốn nước ngoài. Năm 2008, có gần 2 triệu lao động làm trong khu vực FIEs, chiếm 4,1% tổng số lao động, tăng thêm 3,1 điểm phần trăm so với năm 2000. Mặc dù vậy, hiệu quả tạo việc làm trực tiếp đối với nền kinh tế của vốn FDI nhìn chung còn thấp.

3.3. Hiệu quả thu nhập

Quá trình điều chỉnh cơ cấu vốn FDI do các yếu tố chính sách, điều kiện kinh doanh trong và ngoài nước kết hợp với chính sách giảm dần chênh lệch tiền lương tối thiểu giữa các khu vực kinh tế đã làm thu hẹp khoảng cách về tiền công, tiền lương của khu vực FDI với khu vực kinh tế trong nước. Năm 2000, mức lương danh nghĩa trung bình của lao động trong khu vực FDI cao gấp 1,85 lần khu vực DNNN, gấp 2,36 lần doanh nghiệp ngoài Nhà nước (TCTK, 2002). Từ năm 2005, vị trí đứng đầu về tiền công đã nhường cho khu vực DNNN và tốc độ tăng tiền công của khu vực FDI thấp hơn mức tăng trung bình của khu vực doanh nghiệp nói chung.

Bảng 8: Hiệu quả điều chỉnh chính sách đối với mức tiền công của khu vực FDI

	Năm 2006		Năm 2007		6 tháng năm 2008	
	<i>Tiền lương Tr. Đồng</i>	Tốc độ tăng	<i>Tiền lương Tr. Đồng</i>	Tốc độ tăng	<i>Tiền lương Tr. Đồng</i>	Tốc độ tăng
DNNN	2,633	23%	3,05	15,8%	3,53	15,7%
DN ngoài Nhà nước	1,488	14,2%	1,66	11,6%	1,86	12%
DN FDI	2,175	11,8%	2,45	12,6%	2,75	12,2%
Chung	1,969	15%	2,235	13,5%	2,525	13%

Nguồn: Nguyễn Hải Hữu (2008).

Mặc dù mức tiền công trung bình tăng chậm lại, nhưng điều chỉnh chính sách và việc gia nhập WTO có xu hướng làm tăng khoảng cách tiền công theo ngành sản xuất kinh doanh và theo trình độ lao động trong nội bộ khu vực FDI. Thực tế cho thấy từ vài năm lại đây số vụ đình công của lao động trong FIEs ở các KCN, KCX gia tăng nhanh phần lớn đều xuất phát từ lí do tiền công thấp, chậm tăng lương, chậm trả lương công nhân. Điều đáng quan tâm là số FIEs này chủ yếu sản xuất xuất khẩu, ngành sử dụng

¹⁰ Tham khảo thêm của Đinh Văn Ân và Nguyễn Thị Tuệ Anh (2008).

nhiều lao động như ngành điện tử, dệt may, da giày... Trong khi đối tượng đình công chủ yếu là công nhân trực tiếp sản xuất, trình độ tay nghề thấp. Kết quả một điều tra gần đây đi đến kết luận, FIEs ngành công nghiệp chế biến xuất khẩu tạo được nhiều việc làm nhất so với ngành sản xuất thay thế nhập khẩu và dịch vụ tài chính-ngân hàng, nhưng lao động lại có mức tiền công thấp nhất (Đình Văn Ân và Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2008). Do vậy, thực chất có sự đánh đổi giữa khuyến khích ngành sử dụng nhiều lao động và vấn đề tiền công thấp.

Vấn đề chênh lệch tiền công lao động theo trình độ kỹ năng không còn mới trong suốt quá trình thu hút đầu tư nước ngoài, trong đó một nguyên nhân sâu xa chính là thiếu lao động được đào tạo, có chuyên môn cao. Nhiều nhận định và kết quả điều tra mới đây đưa ra bằng chứng cho rằng điều chỉnh chính sách và gia nhập WTO làm tăng mức chênh lệch tiền công trong nội bộ khu vực FIEs. Đồng thời, mức độ bất bình đẳng về tiền công cao hơn ở FIEs ngành thay thế nhập khẩu, dịch vụ tài chính – ngân hàng hay ngành sử dụng nhiều vốn.

Bảng 9: Chênh lệch tiền công trong nội bộ khu vực FIEs theo trình độ kỹ năng: So sánh giữa ngành sử dụng nhiều vốn và sử dụng nhiều lao động theo thay đổi chính sách đầu tư nước ngoài và hội nhập

Ngành	Tiền công của công nhân có kỹ năng (Cán bộ quản lý=100)		Tiền công của lao động giản đơn (Cán bộ quản lý=100)	
	2002	2006	2002	2006
<i>Chung</i>	47,9%	42,2%	28,4%	22,0%
Thay thế nhập khẩu	36,3%	37,3%	23,0%	21,9%
Dịch vụ tài chính- ngân hàng	47,4%	40,2%	25,5%	18,3%
Sản xuất xuất khẩu	57,3%	46,1%	36,9%	25,6%

Nguồn: Đình Văn Ân và Nguyễn Thị Tuệ Anh (2008). Ngành thay thế nhập khẩu bao gồm sản xuất, lắp ráp ô tô, xi măng, thép. Ngành xuất khẩu gồm chế biến thủy sản, may mặc-da giày và điện tử.

Như vậy, hiệu quả tạo việc làm và tiền công của điều chỉnh chính sách, kể cả thực hiện cam kết hội nhập diễn ra theo nhiều chiều hướng khác nhau. Về phía FIEs, tăng tiền công cần đi đôi với tăng năng suất lao động và đảm bảo doanh nghiệp vẫn có lợi nhuận. Theo đánh giá của một số doanh nghiệp, chi phí lao động ở Việt Nam có xu hướng tăng lên từ năm 2007 (sau khi gia nhập WTO). Một số FIEs đòi hỏi lao động có trình độ chuyên môn cao như dịch vụ ngân hàng, sản xuất ô tô cho rằng giá lao động trong ngành của họ đã là cao¹¹.

Từ năm 2009 các doanh nghiệp phải áp dụng mức lương tối thiểu cao hơn tùy theo vùng. Đối với FIEs, mức cao nhất áp dụng là 1,2 triệu đồng/tháng và thấp nhất là 0,92 triệu đồng/tháng. Tuy nhiên, điều chỉnh tăng lương tối thiểu cũng có thể gây ra tác động ngược đối với chính sách thu hút dự án đầu tư nước ngoài tạo nhiều việc làm. Đây

¹¹ Kết quả điều tra 140 FIEs tiến hành năm 2007 (Đình Văn Ân và Nguyễn Thị Tuệ Anh, 2008).

là vấn đề nhạy cảm, tạo áp lực lớn đối với chính sách đầu tư nước ngoài trong giai đoạn tới. Đó là cần xử lý hài hòa giữa tạo nhiều việc làm, tăng thu nhập của người lao động gắn với giảm khoảng cách thu nhập, trong khi vẫn cần hấp dẫn các nhà đầu tư.

3.4. Tác động môi trường

Trước năm 1996, chính sách đầu tư nước ngoài của Việt Nam tuy đã điều chỉnh hai lần (1990 và 1992), nhưng vẫn còn khá phóng khoáng với lĩnh vực khai thác tài nguyên và bảo vệ môi trường. Luật Đầu tư sửa đổi năm 1996, 2000 và 2002 đã có những điều chỉnh, khuyến khích chuyển giao công nghệ, tạo năng lực công nghệ tiên tiến, ít gây ô nhiễm môi trường. Mặc dù vậy, trong giai đoạn này, các ngành thu hút đầu tư nhiều vẫn là các ngành khai thác tài nguyên, sản xuất thay thế nhập khẩu, công nghiệp chế biến có giá trị gia tăng thấp, sử dụng công nghệ cũ với phần đông nhà đầu tư đến từ khu vực Châu Á.

Sau Hiệp định thương mại Việt-Mỹ là giai đoạn hồi phục nhẹ dòng vốn FDI sau một thời gian giảm sút từ 1997-1999. Tiếp đó, điều chỉnh mang tính đổi mới của Luật Đầu tư năm 2005 là chính sách ưu đãi đầu tư đối với đầu tư phát triển công nghệ cao, công nghiệp sạch và đầu tư bảo vệ môi trường. Các điều chỉnh này đã có tác động làm thay đổi cơ cấu vốn FDI theo hướng tích cực xét về ngành nghề, đối tác đầu tư, trong đó bắt đầu thu hút nhiều hơn các công ty đa quốc gia (MNCs) đến từ các nước đi đầu về công nghệ như Mỹ, EU. Tuy nhiên, những thay đổi này lại ít tác động đến khía cạnh bảo vệ môi trường của khu vực có vốn nước ngoài.

Từ năm 2000-2005, tỷ lệ vốn FDI thực hiện tập trung ở các ngành công nghiệp chế biến gây ô nhiễm ở Việt Nam (công nghiệp thực phẩm, vật liệu xây dựng, chế biến giấy và gỗ, hóa chất kể cả phân bón, thuốc sâu, sơn và dệt, thuốc da) không thay đổi, dao động từ 26%-27% (TCTK). Đặc biệt là so với năm 2001, FDI thực hiện trong một số ngành gây ô nhiễm tiếp tục tăng nhanh.

Bảng 10: Tốc độ tăng vốn FDI thực hiện trong một số ngành công nghiệp gây ô nhiễm

Ngành	Năm 2001 (%)	Năm 2005 (%)
Rượu, bia, nước giải khát	14,2%	52,3%
Sản xuất xi măng	69,5%	1,7%
Bê tông và sản phẩm xi măng khác	142,6%	219,8%
Phân hóa học	-	529%
Sơn	25,4%	232,5%
Sợi các loại	36,8%	-14,4%
Sản phẩm da	30,8%	18%
Ngoài ra, quặng kim loại	133,7%	173,8%

Nguồn: Tổng cục thống kê.

Việc tăng vốn FDI trong các ngành nêu trên có thể tạo hiệu ứng tốt cho môi trường nếu như FIEs tuân thủ qui định môi trường và sử dụng công nghệ tiên tiến. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có đánh giá tổng thể nào về tác động môi trường của FDI, mà

hầu hết đánh giá dựa vào kết quả điều tra lẻ tẻ, có qui mô nhỏ. Hầu hết các báo cáo hoàn thành trước năm 2005 đều cho rằng đa số FIEs đạt yêu cầu tiêu chuẩn môi trường, một số gây ô nhiễm, nhưng không nghiêm trọng. Ví dụ, cuộc điều tra 20 FIEs trong 5 ngành¹² (sản xuất giấy, chế biến thực phẩm, sản xuất bia, dệt và hóa chất) vào năm 2002 cho thấy 77% FIEs đạt yêu cầu tiêu chuẩn môi trường nước thải và 100% đạt tiêu chuẩn khí thải và chất thải rắn. Tuy nhiên, vẫn còn 12 FIEs không có thiết bị để tự xử lý chất thải rắn, 3 FIEs thải nước vượt quá tiêu chuẩn. Như vậy, dù mức độ ô nhiễm là “không nghiêm trọng”, nhưng vấn đề là vẫn còn nhiều FIEs không tuân thủ qui định bảo vệ môi trường như không lắp đặt thiết bị xử lý ô nhiễm, không thành lập phòng quản lý môi trường... Đặc biệt, không có doanh nghiệp nào phải bồi thường chi phí gây ô nhiễm trong trường hợp gây ô nhiễm.

Từ năm 2006 trở đi, vấn đề ô nhiễm môi trường thực sự đáng báo động thông qua số vụ vi phạm và mức độ gây ô nhiễm tăng lên. Đây là kết quả không bất ngờ, do môi trường bị ô nhiễm cần một độ trễ thời gian nhất định, tức là từ khi ủ bệnh đến khi phát bệnh sẽ kéo dài trong một vài năm. Năm 2007 và 2008, một số vụ vi phạm qui định môi trường và gây ô nhiễm nghiêm trọng đã trở thành một vấn đề nóng:

- Theo báo cáo của Ban quản lý các KCN, KCX TP. Hồ Chí Minh, trong danh sách 26 doanh nghiệp vi phạm luật bảo vệ môi trường năm 2008 được phát hiện thì có 3 doanh nghiệp nước ngoài, chiếm 11,5%. Cụ thể tại KCN Lê Minh Xuân, 2 doanh nghiệp nước ngoài đều có hành vi xả nước thải vượt tiêu chuẩn cho phép trong tháng 6/2007 và lặp lại hành vi vào tháng 6/2008. Tại KCN Tây Bắc Củ Chi, có 16 doanh nghiệp nước ngoài trong tổng số 37 doanh nghiệp đang hoạt động, tuy nhiên doanh nghiệp duy nhất vi phạm luật bảo vệ môi trường là doanh nghiệp nước ngoài và đều lặp lại hành vi vi phạm vào tháng 12/2006 và tháng 8/2008¹³.

- Tại tỉnh Vĩnh Phúc, một số công ty nước ngoài như công ty Trách nhiệm hữu hạn dệt len Lantian, công ty Liên doanh Woodsland,... trong quá trình sản xuất đã gây ô nhiễm, ảnh hưởng không tốt tới đời sống sinh hoạt, dẫn đến nhiều khiếu kiện của nhân dân tới các cơ quan chức năng¹⁴.

- Theo báo cáo của Sở Tài nguyên và Môi trường Vĩnh Phúc, năm 2007, trong 110 dự án có vốn đầu tư nước ngoài, chỉ có 53 dự án lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường theo quy định, đạt 48,6%. Trong số 53 dự án, chỉ có 21 doanh nghiệp có hệ thống xử lý chất thải, đạt 39,6%. Nhiều doanh nghiệp lưu giữ hàng trăm tấn chất thải rắn, chất thải nguy hại mà chưa có hướng giải quyết hoặc lưu giữ tro thải sau khi thiêu huỷ chất thải rắn, thành phần chứa nhiều chất độc hại mà chưa có bãi chôn lấp đảm bảo; nhiều doanh nghiệp giao cho các tổ chức, cá nhân chưa

¹² Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TƯ (2002). Báo cáo 20 năm đầu tư nước ngoài ở Việt Nam do Cục đầu tư nước ngoài thực hiện trong năm 2008 cũng viện dẫn bằng chứng này, cho nên cho rằng FIEs không vi phạm qui định môi trường.

¹³ Trích tại Website của Ban quản lý KCN, KCX: <http://hepza.gov.vn/newscontent.aspx?cateid=576>.

¹⁴ Trích tại http://tnmtvinhphuc.gov.vn/index.php?nre_vp=News&in=viewst&sid=94

có đủ điều kiện kỹ thuật thu gom, xử lý chất thải rắn; một số doanh nghiệp tự đốt chất thải ngay bên trong nhà máy gây ô nhiễm không khí¹⁵.

- Theo kết quả điều tra các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực khai thác khoáng sản năm 2008 do Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương thực hiện, chỉ có 38% doanh nghiệp có cam kết đánh giá tác động môi trường và cam kết môi trường, 23% ký quỹ môi trường với chính quyền địa phương, 33% công ty có chứng chỉ ISO 14001; 78% công ty có bộ phận/tổ/cá nhân phụ trách môi trường.

- Sự cố gây chấn động, với những thiệt hại về kinh tế-xã hội chưa tính hết được trong năm 2008 là trường hợp Công ty Vedan, KCN Đồng Nai xả nước thải chưa qua xử lý ra sông Thị Vải được phát hiện vào tháng 9 năm 2008. Công ty này đã có 10 lỗi vi phạm, trong đó đáng chú ý là việc xả nước thải vượt tiêu chuẩn cho phép từ 10 lần trở lên tại nhà máy bột ngọt, nhà máy tinh bột... Mỗi nhà máy của Vedan thải lượng nước thải từ 50 m³ đến dưới 5.000 m³ một ngày. Các thông số ô nhiễm của Vedan cao gấp hàng ngàn lần tiêu chuẩn cho phép. Ví dụ, tại bể chứa chất thải 6.000 - 15.000 m³, thông số về màu vượt tiêu chuẩn từ 2.600 - 3.675 lần, COD vượt từ 195 đến gần 3.000 lần, BOD vượt từ 191 đến 1.157 lần... Ngoài ra, các chất thải nguy hại không được Vedan quản lý đúng quy định bảo vệ môi trường, thải mùi hôi thối khó chịu trực tiếp không qua thiết bị hạn chế ô nhiễm và xả nước thải vào nguồn nước không đúng vị trí với giấy phép được cấp¹⁶. Sau khi bị phát hiện, Công ty Vedan bị phạt hành chính với tổng số tiền là 267 triệu 500 nghìn đồng về các nội dung vi phạm bảo vệ môi trường. Đặc biệt, Công ty Vedan được yêu cầu phải nộp khoản truy thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp là hơn 127 tỷ đồng¹⁷.

- Công ty Hyundai Vinashin với các hành vi quản lý, vận chuyển và xử lý chất thải không đúng quy định, xả nước thải từ ụ nổi tàu cũ có chứa cặn lơ lửng vượt quá tiêu chuẩn cho phép từ 2 đến 5 lần, lượng bụi NIX (xỉ đồng) gây ô nhiễm không khí khu vực xung quanh, không thực hiện đúng nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường¹⁸. Ngày 8/7/2008 Phòng Cảnh sát Môi trường Công an tỉnh Khánh Hòa bắt quả tang 4 xe tải ben mỗi xe chở khoảng 15 tấn bùn, dầu thải, xỉ sắt, rác bần từ Nhà máy tàu biển Hyundai Vinashin đến khu dân cư thôn Phú Thọ 3, xã Ninh Diêm, huyện Ninh Hoà đang tháo bạt để đổ xuống bãi đất trống mà gần đó có nhiều dân cư sinh sống¹⁹. Đến nay, Hyundai Vinashin vẫn tồn đọng 700.000 tấn chất thải NIX không xử lý²⁰. Tuy nhiên năm 2007, Công ty TNHH Nhà máy tàu biển Hyundai-Vinashin chỉ bị phạt 85 triệu đồng vì vi phạm Luật Môi trường do thải ra quá nhiều bụi NIX làm ảnh hưởng đến môi trường sống của hàng trăm hộ dân ở khu vực này.

¹⁵ Trích tại http://tnmtvinhphuc.gov.vn/index.php?nre_vp=News&in=viewst&sid=94

¹⁶ <http://vnexpressnet/GL/xahoi/2008/09/3BA06A15/>

¹⁷ <http://vneconomy.vn/2008100708395453P0C5/vedan-bi-xu-phat-267-trieu-dong.htm>

¹⁸ <http://dddn.com.vn/22517cat119/HyundaiVinashin-bi-phat-85-trieu-dong-vi-gay-o-nhiem-moi-truong.htm>

¹⁹ <http://www.laodong.com.vn/Home/Hyundai-Vinashin-lai-gay-o-nhiem-moi-truong/20087/97382.laodong>

²⁰ <http://www.baovietnam.vn/xa-hoi/40034/20/vu-Hyundai-Vinashin-gay-o-nhiem-moi-truong-o-khanh-hoa-Bo-Tai-nguyen-%E2%80%93-Moi-truong-de-nghi-phat-nang>

Mặc dù nhiều doanh nghiệp tuân thủ tốt tiêu chuẩn môi trường, các bằng chứng cho thấy qui mô, mức độ ô nhiễm môi trường và vi phạm qui định môi trường ở FIEs chưa dừng ở các trường hợp nêu trên. Điều này đòi hỏi phải đánh giá nghiêm túc tác động ròng của vốn FDI để có căn cứ điều chỉnh chính sách trong giai đoạn tới. Đây là vấn đề khó bởi sự thiếu đồng bộ trong chính sách đầu tư và chính sách bảo vệ môi trường cũng như mức độ tuân thủ các chính sách này. Chẳng hạn, chính sách đầu tư nước ngoài có hiệu lực từ năm 1988, nhưng mãi đến ngày 27/12/1993, Luật Bảo vệ tài nguyên và môi trường mới được thông qua và có hiệu lực từ đầu năm 1994. Như vậy, trong một thời gian dài, khu vực FIEs hoạt động mà không cần quan tâm đến vấn đề môi trường.

Nhìn chung, khung luật pháp liên quan đến hoạt động của khu vực FDI và bảo vệ môi trường mới dần hình thành từ năm 1993, bằng việc đồng loạt ban các luật, như Luật Dầu khí (năm 1993), Luật đất đai (1993), Luật tài nguyên nước (1996), Luật khoáng sản (1996) v.v. Từ 1994 đến 1999, gần 20 văn bản qui phạm pháp luật được ban hành nhằm triển khai Luật bảo vệ môi trường, theo đó có Thông tư 715/MTg ban hành ngày 3/4/1995 hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường áp dụng cho các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài. Tức là từ năm 1995, doanh nghiệp có vốn nước ngoài mới phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường nếu muốn đầu tư.

Việc chuyển đổi từ trạng thái không qui định đến chỗ có quá nhiều văn bản liên quan được ban hành làm giai đoạn “khởi động” kéo dài 6-7 năm với nhiều thay đổi chính sách, trong khi khâu triển khai thực hiện lại yếu kém. Tình trạng này cũng chưa được cải thiện sau Luật bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2005. Từ năm 2006, theo Nghị định 80/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 về hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường, thì việc lập báo cáo đánh giá tác động môi trường được áp dụng chung cho mọi đối tượng doanh nghiệp trong và ngoài nước.

Mặc cho các qui định ngày càng chi tiết hơn, không phân biệt đối xử, gán nhiều trách nhiệm xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp nói chung, doanh nghiệp nước ngoài nói riêng. Nhưng trên thực tế, ngày càng nhiều vụ gây ô nhiễm của FIEs cho thấy hiệu lực thực thi chính sách và kết quả còn rất thấp. Những bất cập này làm suy giảm hiệu quả tích cực của đầu tư trực tiếp nước ngoài.

3.5. Tác động lan tỏa của đầu tư trực tiếp nước ngoài

3.5.1. Tác động lan tỏa về công nghệ (*technology spill-over effects*)

Chuyển giao công nghệ là một mục tiêu quan trọng của chính sách đầu tư nước ngoài, được thể hiện ngay trong Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987. Tuy nhiên, sau ba năm Luật này có hiệu lực, vào năm 1990 Pháp lệnh chuyển giao công nghệ đầu tiên mới được ban hành ở Việt Nam. Sự chậm trễ trong việc tạo hành lang pháp lý đã ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động chuyển giao công nghệ từ nhà đầu tư nước ngoài, đồng nghĩa với việc hạn chế tác động lan tỏa công nghệ của vốn FDI.

Bên cạnh chậm trễ, các qui định triển khai thực hiện (NĐ năm 1991) sau lần điều chỉnh bằng Nghị định 45/1998/NĐ-CP năm 1998 vẫn không khuyến khích chuyển giao công nghệ. Hệ quả nhận thấy rõ nhất là trong suốt giai đoạn từ 1988 đến cuối năm 2004,

ước tính chỉ có 20 hợp đồng chuyển giao công nghệ của nước ngoài vào Việt Nam, trong đó chủ yếu là hợp đồng chuyển giao quyền sử dụng nhãn hiệu, sáng chế giữa công ty mẹ và công ty con ở Việt Nam²¹. Các hợp đồng này thường tạo áp lực cạnh tranh thay vì tạo tác động lan tỏa công nghệ có lợi cho các doanh nghiệp trong nước.

Hộp 3: Tại sao qui định chuyển giao công nghệ kìm hãm tác động lan tỏa công nghệ của điều chỉnh chính sách đầu tư nước ngoài?

Nghị định 45/1998/NĐ-CP ngày 01/07/1998 của Chính phủ qui định chi tiết về chuyển giao công nghệ nêu rõ:

- Mức giá chuyển giao công nghệ không vượt quá 5% giá sản phẩm được sản xuất bằng công nghệ đó và không vượt quá 25% lợi nhuận sau thuế.
- Góp vốn bằng công nghệ không được vượt quá 8-10% tổng vốn đầu tư tùy từng trường hợp cụ thể và không quá 20% vốn pháp định.
- Thời hạn chuyển giao không quá 7 năm hoặc không quá 10 năm đối với một số trường hợp đặc biệt. Nghị định không phân biệt việc bán đứt công nghệ với chuyển giao có thời hạn.
- Cấm đưa vào hợp đồng một số nội dung được cho là không có lợi cho bên nhận, như không được cấm tiếp tục sử dụng công nghệ sau thời hạn hợp đồng, không được hạn chế thị trường xuất khẩu, số sản phẩm xuất khẩu...
- Phạm vi chuyển giao quá rộng, gồm cả tư vấn, đào tạo, hỗ trợ kỹ thuật, thông tin, tư vấn... làm cho qui trình và thủ tục rất phức tạp, khiến đối tác khó có thể đáp ứng các yêu cầu.

Các qui định nêu trên không chế nhiều hơn là tạo căn cứ pháp lý thuận lợi cho chuyển giao công nghệ. Việc Nhà nước can thiệp quá sâu vào nội dung hợp đồng chuyển giao rõ ràng gây cản trở nhiều hơn là khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài chuyển giao công nghệ vào Việt Nam. Thực tế này kéo dài trong gần 15 năm là một nguyên nhân kìm hãm tác động lan tỏa công nghệ của vốn FDI cho dù chính sách đầu tư nước ngoài được điều chỉnh theo hướng tích cực hơn.

Phần lớn qui định hạn chế nêu ở Hộp 2 được xóa bỏ dần bằng Nghị định 11/2005/NĐ-CP²² năm 2005 và tiếp đó là Luật chuyển giao công nghệ năm 2006. Đồng thời Luật Đầu tư năm 2005 đã có chính sách ưu đãi đối với hoạt động chuyển giao công nghệ. Những điều chỉnh chính sách này làm tăng thêm hàng trăm hợp đồng chuyển giao công nghệ. Tuy nhiên, tác động lan tỏa công nghệ là chưa đáng kể, thể hiện ở 10%

²¹ Trích Tạp chí hoạt động khoa học số 11, năm 2001 của Bộ Khoa học và Công nghệ.

²² Nghị định 11/2005/NĐ-CP ngày 02/02/2005 của Chính phủ qui định chi tiết về chuyển giao công nghệ (sửa đổi).

doanh nghiệp vẫn sử dụng công nghệ của thập kỷ 70 (Thế kỷ XX), 30% của thập kỷ 80 và 50% của thập kỷ 90²³.

Điều này cho thấy, tác động lan tỏa công nghệ còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác, như trình độ công nghệ của doanh nghiệp trong nước, trình độ lao động ... Trình độ công nghệ trong nước quá thấp, lao động không đủ kỹ năng điều khiển công nghệ thì chuyển giao công nghệ không những khó thực hiện, mà còn hạn chế tạo tác động lan tỏa.

Hộp 4: Trình độ công nghệ trong nước quá thấp: ví dụ ở các doanh nghiệp điện tử Việt Nam

Phần lớn doanh nghiệp điện tử Việt Nam có qui mô vừa và nhỏ, có công nghệ và trang thiết bị sản xuất lạc hậu khoảng 10-15 năm so với khu vực và thế giới. Tỷ lệ đầu tư đổi mới công nghệ trung bình chỉ ở mức 0,3% doanh thu, cao nhất cũng chỉ 1% đối với doanh nghiệp qui mô lớn. Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với 5% của doanh nghiệp Ấn Độ cùng ngành, 10% của Hàn Quốc và 12% của Trung Quốc.

Nguồn: Hoàng Minh Trí. 2009. Sau 2 năm gia nhập WTO, nhiều khó khăn vẫn tồn tại đối với ngành Điện tử-Viễn Thông. <http://www.vhdn.vn> ngày 27/2/2009.

Chậm nâng cấp trình độ công nghệ còn kéo theo một hệ lụy đang hiện hữu là sự lệ thuộc của chính bản thân FIEs vào công nghệ của công ty mẹ hoặc phải nhập khẩu công nghệ²⁴, tức vẫn chuyển giao giữa các FIEs là chính. Các yếu tố nêu trên cho thấy kỳ vọng thu được tác động lan tỏa công nghệ từ vốn FDI sang các doanh nghiệp trong nước sẽ vẫn còn khó khăn trong vài năm tới.

3.5.2. Liên kết với doanh nghiệp trong nước

Khu vực FIEs được cho là sử dụng trình độ công nghệ cao hơn, trình độ quản lý tốt hơn các doanh nghiệp trong nước. Do vậy, nếu tạo dựng được mối liên kết giữa FIEs với doanh nghiệp trong nước sẽ là một kênh tốt để các doanh nghiệp trong nước thu được tác động lan tỏa thông qua học hỏi, tiếp thu kiến thức (demonstration spill-over effect) qua đó góp phần tăng năng suất lao động, nâng cao trình độ quản lý và kỹ thuật.

Trước khi Luật Đầu tư năm 2005 được thông qua, chính sách đầu tư nước ngoài không trực tiếp khuyến khích liên kết giữa FIEs với doanh nghiệp trong nước, nhưng gián tiếp tạo dựng mối quan hệ này, ví dụ bằng các qui định bắt buộc tỷ lệ nội địa hóa đối với một số ngành. Mặc dù sau điều chỉnh nhiều lần đã thu được một số kết quả nhất định, ví dụ tỷ lệ nội địa hóa cao ở ngành sản xuất xe máy, điện tử, song sau 15 năm, ngành công nghiệp phụ trợ vẫn không tiến triển và không đủ năng lực đáp ứng nhu cầu cho khu vực FIEs.

Luật Đầu tư năm 2005 đã có những điều chỉnh theo hướng Việt Nam là thành viên của WTO và phải thực hiện cam kết trong khuôn khổ WTO. Theo đó, thay vì “bắt

²³ Theo đánh giá của Thứ trưởng Lê Đình Tiến về Dự thảo Luật chuyển giao công nghệ, trích tại trang thông tin công nghệ sinh học www.agbiotech.com.vn ngày 10/01/2006.

²⁴ Đình Văn Ân và Nguyễn Thị Tuệ Anh (2008).

buộc”, Luật chuyển sang “khuyến khích” tỷ lệ nội địa hóa đối với một số ngành quan trọng, phụ thuộc vào nguyên phụ kiện nhập khẩu. Trong năm 2007, quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp phụ trợ đã được phê duyệt, nhưng ngành công nghiệp này vẫn còn ở mức rất sơ khai. Phần lớn doanh nghiệp nội địa mới sản xuất linh kiện đơn giản và có giá trị nội địa hóa rất nhỏ. Thực tế đang có xu hướng doanh nghiệp trong nước “co cụm, tách biệt” thay vì phải tham gia chuỗi sản xuất hàng hóa trong nước và toàn cầu. Hệ quả là không thu được hoặc rất hạn chế tác động lan tỏa từ “liên kết” doanh nghiệp.

Tuy nhiên, ở một vài ngành có sự tham gia của tập đoàn đa quốc gia lớn đã xây dựng mô hình liên kết doanh nghiệp trong nước khá thành công, nhưng cũng chủ yếu cung cấp nguyên liệu đầu vào và gia công, trong đó trường hợp của Unilever Việt Nam là một điển hình. Trước năm 2000, công ty này chỉ phát triển mạng lưới cung ứng nguyên liệu. Các hợp đồng gia công bắt đầu tiến hành từ năm 2000, nhưng sản lượng gia công thực sự tăng từ năm 2005 (35% so với năm 2004) và có bước tăng nhảy vọt trong năm 2007 (59% so với 2006), tức một năm sau sự kiện WTO (Hộp 5). Ngoài tác động kinh tế, việc làm và thu nhập, nhờ liên kết này mà các doanh nghiệp Việt Nam tham gia cung ứng, gia công cho Unilever có điều kiện rút ngắn quá trình tiếp thu kiến thức mới, nâng cao kỹ thuật làm việc của người lao động, cải thiện điều kiện lao động và có thêm điều kiện cho nghiên cứu sản phẩm.

Hộp 5: Tác động lan tỏa từ liên kết doanh nghiệp- Trường hợp Unilever Việt Nam

Quá trình liên kết: Năm 1995 thành lập Liên doanh Lever Viso giữa Unilever Việt Nam và Tổng công ty hóa chất Việt Nam. Mạng liên kết sản xuất hiện tại gồm 76 doanh nghiệp cung ứng nguyên liệu thô, 8 công ty gia công thuộc Tổng công ty hóa chất và 54 doanh nghiệp cung ứng bao bì.

Tác động kinh tế: (1) Tăng sản lượng và tận dụng công suất máy móc: sản lượng gia công tăng từ 3,75 nghìn tấn năm 1995 lên 284,6 nghìn tấn năm 2007; khoảng 70% sản lượng của Unilever Việt Nam là của doanh nghiệp Việt Nam; sử dụng 60% nguyên liệu thô và 100% bao bì từ nguồn cung ứng trong nước. (2) Tăng doanh thu gộp hàng năm. (3) Thị trường tiêu thụ ổn định và có thể dự đoán.

Tác động xã hội: (1) Tạo việc làm cho 5,5 nghìn việc làm cho các doanh nghiệp liên kết. (2) Mức tiền công cao hơn quy định chung từ 15-25%. (3) Tăng phúc lợi khác như tháng lương thứ 13, xe đưa đón đi làm, cải thiện an toàn và điều kiện lao động.

Tác động lan tỏa: (1) Được trao đổi, cập nhật thông tin làm tăng nhận thức và hiểu biết; (2) Ứng dụng kỹ năng quản lý và bí quyết công nghệ của hãng nhờ học hỏi, quan sát thực tế; (3) Có thêm điều kiện phát triển sản phẩm riêng.

Nguồn: Liên kết giữa công ty Unilever Việt Nam và các doanh nghiệp nhỏ và vừa Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TW. 2008.

Trên thực tế, mô hình liên kết doanh nghiệp theo chiều ngang như Unilever rất hiếm ở Việt Nam tuy đã có trên 100 công ty đa quốc gia cam kết đầu tư. Điều này

chứng tỏ, ngoài phụ thuộc vào trình độ công nghệ của doanh nghiệp Việt Nam, thì mức độ liên kết và tác động lan tỏa còn phụ thuộc vào ngành nghề kinh doanh, chiến lược kinh doanh của công ty đa quốc gia tại Việt Nam. Về phía doanh nghiệp Việt Nam, nếu thiếu chủ động, năng suất thấp, phụ thuộc đầu ra vào công ty đa quốc gia như trường hợp Unilever cũng chứa đựng nhiều rủi ro, ví dụ khi công ty này giảm sản lượng...

3.5.3. Nâng cao kỹ năng cho người lao động

Đầu tư trực tiếp nước ngoài được kỳ vọng sẽ tạo tác động lan tỏa, đóng góp vào nâng cao trình độ quản lý và kỹ năng cho người lao động thông qua đào tạo, học hỏi kiến thức và kinh nghiệm. Về lý thuyết, có thể thu được tác động lan tỏa kỹ năng ít nhất qua các kênh sau đây:

- Thứ nhất, chuyển giao, tự học hỏi kiến thức “vừa học, vừa làm, vừa bắt chước” của lao động Việt Nam từ cán bộ quản lý, cán bộ kỹ thuật của FIEs. Để làm được thì trình độ, khả năng tiếp thu của lao động trong nước là điều kiện tiên quyết.

- Thứ hai, FIEs tổ chức đào tạo trong và ngoài nước, hướng dẫn, phổ biến kiến thức cho cán bộ, người lao động trong doanh nghiệp. Theo đó, doanh nghiệp càng tổ chức nhiều khóa đào tạo, qui mô tham gia càng lớn sẽ càng tạo môi trường tốt cho tác động lan tỏa.

- Thứ ba, có sự di chuyển lao động từ doanh nghiệp nước ngoài ra ngoài khu vực này hoặc tiếp tục phổ biến kiến thức, kinh nghiệm của lao động trong FIEs với doanh nghiệp trong nước.

Cho đến năm 1992, chính sách của Việt Nam khuyến khích thành lập liên doanh đồng thời hạn chế thành lập doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài trong đó có một lý do là nhằm nâng cao trình độ quản lý cho lao động Việt Nam. Tuy nhiên, số người làm việc trong khu vực FIEs không đáng kể, cho nên gần như chưa có môi trường cho tác động lan tỏa kỹ năng.

Điều chỉnh chính sách theo Luật đầu tư năm 1992, 1996 và 2000 đã dỡ bỏ hạn chế nêu trên và tác động thúc đẩy lượng vốn FDI đăng ký. Tuy vậy, cùng với bất cập về chính sách liên quan đến lao động, nên điều chỉnh này chưa ảnh hưởng nhiều đến số việc làm và nâng cao kỹ năng cho người lao động. Trong một thời gian dài, chính sách đầu tư vẫn ưu tiên các ngành sử dụng ít lao động, nhiều vốn, trong khi khả năng xảy ra tác động lan tỏa tỷ lệ thuận với số lao động trong khu vực này. Các ngành được bảo hộ, tập trung vốn sử dụng công nghệ hiện đại hơn, đòi hỏi chuyên môn cao, nhưng vì thế mà không gian để sử dụng, chuyển giao kiến thức lại rất bó hẹp hơn. Thực tế đó tạo sự cách biệt về trình độ lao động đối với các ngành còn lại sử dụng nhiều lao động do các doanh nghiệp trong nước chiếm ưu thế.

Bên cạnh đó, thị trường lao động mới chính thức hoạt động sau khi Bộ Luật Lao động có hiệu lực từ năm 1995 và trình độ kỹ năng của lao động lại rất thấp. Tất cả các yếu tố đó đều không thuận lợi cho xảy ra tác động lan tỏa kỹ năng. Chẳng hạn, thị trường lao động phát triển chậm, chính sách lao động thiếu đồng bộ khiến cho di chuyển lao động từ khu vực FIEs sang khu vực trong nước không thuận tiện. Trên thực

tế, di chuyển lao động chủ yếu diễn ra trong nội bộ khu vực FIEs, hệ quả là kìm chế tác động lan tỏa kỹ năng sang doanh nghiệp trong nước.

Thay đổi chính sách ngành trong Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm 2001-2010, quá trình tái cơ cấu của khu vực FDI sau khủng hoảng tài chính Châu Á và Hiệp định BTA đã tạo điều kiện hơn cho tác động lan tỏa kỹ năng, trước hết là nhờ chuyển dịch lao động sang các ngành sử dụng nhiều lao động. Tiếp đó, Luật Đầu tư năm 2005, nhất là thực hiện cam kết WTO về mở cửa thị trường và hoàn thiện dần các qui định liên quan đến lao động đã tạo môi trường hoạt động cạnh tranh. Từ đó thúc đẩy sự di chuyển lao động giữa các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế.

Thực tế bùng nổ đầu tư FDI từ năm 2006 vừa tạo cơ hội, nhưng cũng là thách thức để tăng hiệu quả của đầu tư nước ngoài qua tác động lan tỏa kỹ năng. Cụ thể là, khu vực FIEs sẽ phải tăng cường đào tạo cho người lao động nếu muốn tồn tại và hoạt động có lợi nhuận trong môi trường cạnh tranh. Để giảm chi phí lao động, FIEs có xu hướng nội địa hóa cán bộ quản lý doanh nghiệp, hỗ trợ đào tạo nhân lực cho các doanh nghiệp trong nước trong mạng liên kết sản xuất. Thực tế này đã diễn ra ở một số doanh nghiệp, nhưng còn ít, ví dụ²⁵:

- Năm 2006, số cán bộ quản lý là người nước ngoài ở Công ty Coca-Cola Việt Nam chỉ còn chiếm 1% lao động quản lý, trong khi tỷ lệ này là 10% trong những năm đầu.
- Công ty liên doanh Holcim Việt Nam: năm 1999 mới thành lập có 24 cán bộ quản lý người nước ngoài, đến năm 2006 chỉ còn vài người. Từ năm 2002, công ty đã xây dựng Chương trình phát triển lãnh đạo nhằm bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng và khả năng lãnh đạo cho cán bộ Việt Nam.

Trường hợp điển hình là Unilever Việt Nam. Các hình thức hỗ trợ đa dạng và toàn diện của Unilever cho mạng lưới của mình đã đóng góp lớn vào việc nâng cao trình độ, hiểu biết cho người lao động. Qua trường hợp của Unilever cho thấy mục tiêu muốn làm ăn lâu dài ở Việt Nam và tăng lợi nhuận là động lực quan trọng thúc đẩy tác động lan tỏa kỹ năng (Hộp 6).

Hộp 6: Cách thức hỗ trợ, nâng cao kỹ năng cho người lao động: Trường hợp Unilever Việt Nam

Chính sách nội địa hóa lao động: tiến tới 95% cán bộ quản lý, 80% giám đốc, 40% ban lãnh đạo là người Việt Nam;

Số việc làm trực tiếp: 1320 người năm 2007, trong đó 60% tốt nghiệp đại học và trên đại học, 27% trình độ chuyên môn kỹ thuật trung bình. Ngoài ra, tạo trên 8000 việc làm gián tiếp thông qua 283 đại lý phân phối, gần 139 nghìn cửa hàng bán lẻ.

Chính sách đào tạo: hàng năm dành 16 tỷ đồng cho tập huấn và tuyển dụng lao động.

²⁵ Người Lao động. 2006.. Nhân lực Việt Nam cho doanh nghiệp vốn nước ngoài: cung không đủ cầu.
<http://vietbao.vn.index2.php>

trong đó loại hình tập huấn gồm có đào tạo kỹ năng chung, kỹ năng chuyên môn và kỹ năng lãnh đạo. Các hình thức đào tạo khác được áp dụng là biệt phái, trao đổi cán bộ, cử đi làm ở nước ngoài một thời gian.

Hỗ trợ đối với doanh nghiệp trong mạng liên kết: 72% trong số 138 doanh nghiệp được nhận hỗ trợ đào tạo, 56% được hỗ trợ tư vấn giám sát, 39% được hỗ trợ quản lý và công nghệ.

Hỗ trợ đối với nhà phân phối: 94% người trả lời được đào tạo, tập huấn, 94% được hỗ trợ phát triển mạng lưới phân phối, 88% được hỗ trợ quản lý điều hành, 75% được giám sát chất lượng, 88% được hỗ trợ xúc tiến bán hàng.

Nguồn: Quan hệ giữa các công ty đa quốc gia và Liên kết giữa công ty Unilever Việt Nam và các doanh nghiệp nhỏ và vừa Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. 2008.

Đồng hành với chính sách đầu tư, luật pháp về lao động cũng được dần hoàn thiện hơn, tạo điều kiện cho di chuyển lao động và Luật Lao động cũng quy định FIEs phải có chương trình, kế hoạch đào tạo người lao động Việt Nam. Tuy nhiên, qui định chỉ áp dụng cho đối tượng quản lý và cho công việc đòi hỏi kỹ thuật cao. Từ vài năm gần đây, chuyển dịch cơ cấu sang ngành sử dụng nhiều lao động đã khiến cung vừa không đủ cầu số lượng, vừa không đáp ứng nhu cầu kỹ năng cho các FIEs. Đây là một thách thức lớn không chỉ để giải ngân vốn FDI, mà còn là thách thức đối với nâng cao kỹ năng cho người lao động.

Yếu tố trình độ chuyên môn thấp cũng cản trở tác động lan tỏa kỹ năng do người lao động khó có thể học hỏi nếu thiếu kiến thức cơ bản. Tỷ lệ lao động không có chuyên môn kỹ thuật chiếm tới 75% trong năm 2008, giảm 1 điểm phần trăm so với năm 2007. Trong số 25% có chuyên môn kỹ thuật thì 7,3% là công nhân kỹ thuật, 4,4% đã qua dạy nghề ngắn hạn, 1,6% đã qua dạy nghề dài hạn và 5% có trình độ trung học chuyên nghiệp²⁶. Ví dụ mới nhất là trường hợp của Intel Việt Nam. Công ty này cho rằng nguyên nhân chính khiến chậm triển khai dự án, ảnh hưởng đến vốn FDI giải ngân chính là thiếu lao động đáp ứng yêu cầu tuyển dụng.

Việc các doanh nghiệp trong nước ít hoặc không tham gia vào mạng sản xuất của FIEs cũng như sự kém phát triển của công nghiệp phụ trợ đã góp phần làm tăng bất lợi cho nâng cao kỹ năng người lao động. Tất cả những yếu tố nêu trên có thể cản trở tác động lan tỏa này. Do đó, để thu được tác động lan tỏa kỹ năng thì điều chỉnh chính sách đầu tư là chưa đủ, mà đòi hỏi phải có sự đồng bộ điều chỉnh các chính sách liên quan khác như chính sách đào tạo, chính sách ngành, chuyển giao công nghệ và phát triển công nghiệp phụ trợ. Đó cũng là thách thức đối với tăng hiệu quả điều chỉnh chính sách ĐTNN trong thời gian tới.

²⁶ Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế T.Ư. Báo cáo kinh tế Việt Nam 2008.

Tài liệu tham khảo

1	Đinh Văn Ân và Nguyễn Thị Tuệ Anh (2008). Thực hiện đầu tư trực tiếp nước ngoài sau khi Việt Nam gia nhập WTO- Kết quả điều tra 140 doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Nhà xuất bản lao động.
2	Nguyễn Thị Tuệ Anh và các tác giả (2006): Tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài tới tăng trưởng kinh tế Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu trong khuôn khổ Dự án CIEM-SIDA về Nâng cao năng lực nghiên cứu và hoạch định chính sách đến năm 2010.
3	Dự án Star (2007): Đánh giá tác động của 5 năm triển khai Hiệp định thương mại song phương Việt Nam-Hoa Kỳ đối với thương mại, đầu tư và cơ cấu kinh tế của Việt Nam. NXB Chính trị quốc gia. Hà Nội – 2007.
4	Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ KHĐT (2008): 20 năm đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (1988-2007) và số liệu đầu tư các năm trên Website http://fia.mpi.gov.vn
5	Nguyễn Hải Hữu (2008): An sinh xã hội trong bối cảnh kinh tế vĩ mô hiện nay. Báo cáo trình bày tại Diễn đàn ổn định kinh tế vĩ mô: thách thức và giải pháp do Viện NCQLKTTU' và GTZ tổ chức tại Hà Nội, tháng 9/2008
6	Ngô Hoàng Minh (2009). Ban Quản lý các KCN TP.Hồ Chí Minh và Trang tin điện tử của Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa (http://www.vinasme.com.vn ngày 7/1/2009.
7	Tổng cục thống kê (2006): Số liệu đầu tư phân ngành cấp 3. Dự án CIEM-Danida.
8	Tổng cục thống kê (2002): Kết quả điều tra toàn bộ doanh nghiệp 1-4-2001. Nhà xuất bản thống kê. Hà Nội 2002.
9	Tổng cục thống kê: Niên giám thống kê nhiều năm.
10	Hoàng Minh Trí (2009): Sau 2 năm gia nhập WTO, nhiều khó khăn vẫn tồn tại đối với ngành Điện tử-Viễn Thông. http://www.vhdn.vn ngày 27/2/2009.
11	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TW (2008): Báo cáo Quan hệ giữa các công ty đa quốc gia và Liên kết giữa công ty Unilever Việt Nam và các doanh nghiệp nhỏ và vừa Việt Nam. Báo cáo không chính thức.
12	Viện nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương: Báo cáo Kinh tế Việt Nam từ 2000 đến 2008.
13	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế TƯ (2002). Công ty đa quốc gia và môi

	trường ở Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu.
	Văn bản qui phạm pháp luật: Luật Đầu tư 2005 và các nghị định hướng dẫn v.v.
Rất nhiều thông tin trích từ Website: http://vneconomy.vn; http://laodong.com.vn; http://www.baovietnam.vn v.v. và các trang thông tin điện tử của các Bộ, ngành, địa phương, Ban quản lý KCN, KCX v.v.	

Danh mục các từ viết tắt

ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
BTA	Hiệp định thương mại Việt – Mỹ
CN	Công nghiệp
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ĐTNN	Đầu tư nước ngoài
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FIE, FIEs	Doanh nghiệp có vốn nước ngoài
GTVT	Giao thông vận tải
KCN, KCX	Khu công nghiệp, Khu chế xuất.
XD	Xây dựng
USD	Đô la Mỹ
WTO	Tổ chức thương mại thế giới