

TRAO ĐỔI VỀ QUY TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI CỦA VIỆT NAM

*Nguyễn Thị Kim Anh**

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) được coi là nguồn bổ sung vốn, công nghệ và kỹ năng quản lý cũng như kênh tiếp cận thị trường quốc tế đối với các nước nhận đầu tư, đặc biệt đối với các nước đang phát triển. Ở Việt Nam, FDI được trông chờ như đầu tàu tăng trưởng của nền kinh tế, nguồn thu ngân sách, nguồn chuyển giao công nghệ hiện đại, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực và thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Theo Douglas H. Brooks and Leas R. Sumulong (2003)¹, một trong những nhân tố quan trọng quyết định thành công và hạn chế của việc thu hút và sử dụng FDI cho các mục đích trên là chính sách đầu tư trực tiếp nước ngoài (ĐTNN) của nước chủ nhà.

Kể từ khi thực hiện chính sách Đổi mới, chính sách ĐTNN được thể hiện bằng văn

bản luật cao nhất là Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam do Quốc hội thông qua năm 1987, và được hỗ trợ bởi các luật, nghị định, thông tư liên quan với nhiều ưu đãi về tài chính và phi tài chính. Vào thời kỳ đó, Luật ĐTNN của Việt Nam được đánh giá là hấp dẫn và thông thoáng so với các luật của các nước khác trong khu vực. Trong hơn hai mươi năm qua, Việt Nam đã nhiều lần điều chỉnh, bổ sung chính sách ĐTNN cho phù hợp với thông lệ quốc tế và tạo môi trường đầu tư hấp dẫn hơn².

Mặc dù, hoạch định và điều chỉnh chính sách nói chung và chính sách ĐTNN nói riêng được các cơ quan chức năng thực hiện thường xuyên, nhưng vẫn có những thay đổi hoặc bổ sung làm giảm tính nhất quán giữa các chính sách. Thực tế, nhiều nghiên cứu cho thấy, các chính sách ĐTNN của Việt Nam mới thành công trong việc thu hút về “lượng”, còn khiêm tốn hay có thể nói là yếu về mặt

* Tiến sĩ, Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

“chất” cho phát triển bền vững. Điều này được thể hiện khá rõ phần giá trị gia tăng trong các sản phẩm của FDI ở Việt Nam còn thấp, liên kết (tác động lan tỏa) rất ít giữa khu vực có vốn FDI với các doanh nghiệp nội địa, phần lớn công nghệ được chuyển giao ở trình độ trung bình của thế giới và còn ít công nghệ sạch-thân thiện với môi trường.

Theo giáo sư Kenichi Ohno (2008)³, qui trình hoạch định chính sách của Việt Nam rất có vấn đề (“có một không hai”), là một trong những nguyên nhân cơ bản khiến cho các cơ quan hoạch định chính sách phân tích, dự báo, xây dựng chính sách không chính xác, thiếu thực tiễn và kém hiệu quả, đồng thời chưa được các nhà ĐTNN hoàn toàn ủng hộ. Vậy qui trình hoạch định chính sách FDI của Việt Nam có vấn đề gì? Căn nguyên từ đâu?

1. Qui trình hoạch định chính sách ĐTNN

Chính sách là phương tiện để đạt được mục đích của tổ chức hoạch định chính sách và có thể bị thay đổi do tác động của môi trường thực thi chính sách. Chính sách công phụ thuộc rất lớn vào nguyên tắc, quan điểm hoạch định chính sách của Chính phủ.

Về mặt lý thuyết, qui trình hoạch định chính sách gồm năm bước: (1) Xác định vấn đề (problem definition), (2) Lập kế hoạch hoạch định chính sách (agenda), (2) Dự thảo chính sách (Policy adoption); (4) Thực hiện chính sách (policy implementation), (5) Đánh giá chính sách (policy evaluation) (Runzhong Hu, 2003).

Hoạch định chính sách gồm ba yếu tố: xác định *vấn đề* (problem), *người tham gia* (players) hoạch định và *chính sách* (policy).

Vấn đề là những mục tiêu cần được nhằm tới, *người tham gia* là những cá nhân hoặc những nhóm có ảnh hưởng tới việc xác định và lập kế hoạch giải quyết *vấn đề*; *chính sách* là cách thức hành động đã được thông qua lần cuối và được cơ quan chịu trách nhiệm quyết định cho thực thi. Thành phần tham gia hoạch định chính sách công phải quan tâm tới lợi ích của xã hội, và yêu cầu chính phủ thông qua và thực hiện đúng các quyết định thể hiện trong chính sách.

Thực tế chính sách không phải lúc nào cũng được các thành phần tham gia hoạch định đúng như vậy, những người nêu vấn đề để làm cơ sở hoạch định chính sách thường cố gắng thông qua uy tín, lợi ích cá nhân, liên kết chính trị, v.v... gây ảnh hưởng lớn tới quá trình hoạch định. Mục tiêu của chính sách công là nhằm ưu tiên yêu cầu của xã hội, nhưng có thể bị những người tham gia xây dựng chính sách làm méo đi, kết quả là có thể không đạt được mục tiêu như chính sách được hoạch định theo một qui trình hợp lý và trong sạch. Để xây dựng được chính sách công đúng đắn, có nước cho phép cá những đối tượng không thuộc cơ quan chính phủ tham gia hoạch định chính sách công. Cụ thể, chính phủ Thái Lan đã cho phép các tổ chức phi chính phủ hoặc những người không phải quan chức chính phủ được tham gia vào hoạch định chính sách phát triển địa phương, và thực tế cho thấy, Thái Lan đã áp dụng mô hình này một cách hiệu quả (Shinichi Shigetomi, 2006)⁴. Ở các nước châu Âu, các tổ chức phi chính phủ có thể đóng góp ý kiến, phối hợp với bộ chủ trì hoạch định chính sách. Như vậy, để một chính sách đạt được hiệu quả cao, đúng với

mục đích đưa ra, việc lựa chọn thành phần tham gia hoạch định đóng vai trò then chốt.

Chính sách ĐTNN là một bộ phận của các chính sách phát triển kinh tế của một quốc gia điều tiết và định hướng đầu tư nước ngoài đảm bảo mục tiêu thu hút và sử dụng nguồn vốn này cho phát triển kinh tế-xã hội của nước chủ nhà trong từng giai đoạn cụ thể và đồng thời đảm bảo quyền lợi cho nhà đầu tư nước ngoài. Quy trình hoạch định chính sách ĐTNN về cơ bản có cùng quy trình hoạch định chính sách công nói chung, và được thực hiện theo một quy trình gồm 5 bước như nêu trên, trong đó:

Bước 1 - Xác định vấn đề của chính sách ĐTNN nhằm xác định rõ nhu cầu về vốn đầu tư của đất nước phục vụ mục đích phát triển, nhu cầu về công nghệ, kỹ thuật quản lý, mạng lưới phân phối,... và những vấn đề liên quan đến quốc phòng an ninh, ô nhiễm môi trường, an sinh xã hội,... và xác định những bất cập của chính sách FDI đang thực thi.

Bước 2 - Lập mục tiêu chính sách ĐTNN nhằm giúp chính phủ định hướng thu hút ĐTNN. Các mục tiêu này hướng vào giải quyết các vấn đề như thu hút bao nhiêu vốn ĐTNN, từ những đối tác nào, công nghệ nào, kinh nghiệm quản lý nào cần thiết... trong thời gian nào. Để có được mục tiêu có tính khả thi cao, cần kết hợp giữa việc phân tích cung-cầu vốn ĐTNN với các giả định, quan điểm và nguyên tắc trong chính sách. Các giả định, quan điểm và nguyên tắc là những điều kiện cần thiết để bảo đảm cho các mục tiêu sát thực.

Bước 3 - Soạn thảo các văn bản, quy định được bộ phận có trình độ chuyên môn cao

đảm nhiệm để soạn thảo các văn bản pháp luật và các quy định phù hợp với mục tiêu đặt ra trong chính sách. Đây là bước hết sức quan trọng, phải được thực hiện trên cơ sở những thông tin đầy đủ, kinh nghiệm thực tiễn, cân nhắc các khả năng có thể xảy ra với các vấn đề và quan hệ cụ thể khi thực hiện chính sách, đòi hỏi tập hợp nhiều thông tin từ các kênh khác nhau để giúp việc soạn thảo được thuận lợi.

Để hoàn thiện luật pháp và quy định, tránh chông chéo và thiếu nhất quán, các văn bản pháp luật và quy định của chính sách ĐTNN đã soạn thảo được thảo luận, tham vấn ý kiến của các bộ, ngành, cơ quan nghiên cứu, nhà đầu tư và cả cộng đồng.... Trong khâu này, các ý kiến phản biện từ nhiều đối tượng đặc biệt những đối tượng trực tiếp chịu tác động của chính sách sẽ giúp cho chính sách được nhìn nhận theo nhiều chiều, có tính thực tiễn cao. Việc tổ chức lấy ý kiến có thể từ chuyên gia nước ngoài, các học giả giúp cho chính sách có tính lý luận và khoa học cao.

Bước 4- Thông qua và tổ chức thực hiện

Sau khi đã hoàn thiện đến mức cao nhất có thể được, chính sách cần được cơ quan có thẩm quyền thông qua (Luật phải được Quốc hội thông qua) kể cả các văn bản hướng dẫn thực hiện. Việc thực hiện cần có văn bản hướng dẫn chi tiết để tránh thiếu thống nhất trong thực hiện hoặc cách hiểu khác nhau từ một văn bản mà điều này đã từng xảy ra trên thực tế. Cần có một bộ phận tuyên truyền và giải thích chính sách đến các nhà đầu tư và cộng đồng doanh nghiệp, các cơ quan quản lý các cấp để tạo cách hiểu thống nhất nhằm

đi đến thực hiện thống nhất. Đặc biệt, nhận thức và cách hiểu pháp luật của các nhà ĐTNN rất khác nhau so với điều kiện của nước ban hành cho nên vấn đề chuyển dịch ra tiếng nước ngoài, vấn đề thông tin, tuyên truyền chính sách, pháp luật, quy định cần được thực hiện bằng một bộ phận đặc trách và có trình độ chuyên môn cao. Quá trình thực hiện cần tổ chức bộ máy vận hành thích hợp, phân công các nhiệm vụ rõ ràng từ trên xuống dưới, tránh sự chồng chéo, trùng lặp và cần lựa chọn nhân sự có đủ phẩm chất và năng lực thực hiện nhiệm vụ được phân công.

Bước 5 – Giám sát thực thi và đánh giá hiệu quả của chính sách

Khâu này cần được thực hiện nghiêm ngặt để đảm bảo tính thực thi cao của chính sách và phát hiện vấn đề mới để điều chỉnh chính sách cho phù hợp.

2. Quy trình hoạch định chính sách ĐTNN của Việt Nam

Sau hơn hai mươi năm hội nhập kinh tế, từ một nền kinh tế khép kín, tham gia Hội đồng Tương trợ kinh tế nhằm nhận viện trợ của các nước xã hội chủ nghĩa khác là chính, Việt Nam đã mở cửa nền kinh tế, chấp nhận và khuyến khích FDI, từng bước tự do hóa thương mại và việc gia nhập WTO năm 2007 với những cam kết thể hiện rõ quyết tâm và nỗ lực hội nhập của Việt Nam.

Việc gia nhập WTO đòi hỏi Việt Nam có những điều chỉnh chính sách cho phù hợp với cam kết đồng thời tạo môi trường đầu tư thuận lợi hơn cho các nhà đầu tư nước ngoài và bình đẳng giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và trong nước.

Quy trình hoạch định chính sách của Việt Nam cũng đã có nhiều cải tiến nhằm xây dựng được chính sách có hiệu quả hơn. Quy trình thể chế hóa chính sách công bằng việc ra văn bản qui phạm pháp luật được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008⁵ do Quốc hội khóa XII ban hành ngày 3/6/2008 chính thức có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2009. Quy trình thể hiện rõ các bước tiến hành xây dựng luật (Chương III), văn bản dưới luật (Chương IV, V, VI), và xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) theo trình tự rút gọn (Chương VIII) - đây là điểm mới của Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 trong trường hợp cần có giải pháp hoặc điều chỉnh khẩn cấp. Luật này còn cho thấy rõ những thành phần tham gia hoạch định và soạn thảo văn bản khi hoạch định chính sách.

Quy trình hoạch định chính sách ĐTNN (từ bước nêu vấn đề cho tới khâu thực hiện chính sách) của Việt Nam gồm các bước: (i) Lập chương trình xây dựng chính sách (nêu vấn đề, lý do); (ii) Dự thảo các văn bản, qui định và Tham khảo ý kiến; (iii) Thẩm định để lựa chọn và thông qua lần cuối; (v) Ban hành và thực thi.

i. Lập chương trình xây dựng chính sách FDI

Đề nghị của Bộ KH&ĐT (MPI), của các Bộ chủ quản khác hay của các cơ quan liên quan tới việc hoạch định chính sách điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp FDI⁶ như các Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh, địa phương, Ban quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, doanh nghiệp trong nước hoặc có vốn FDI, tổ chức, cá nhân nêu lý do/vấn đề chính sách. Trên cơ sở đó, Văn phòng Chính

phù chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp và Bộ KH&ĐT hoặc các Bộ chủ quản khác để lập chương trình soạn thảo chính sách. Để đơn giản, những bước sau chúng tôi chỉ đề cập tới Bộ KH&ĐT là cơ quan chịu trách nhiệm trực tiếp và nhiều nhất tới hoạch định chính sách FDI.

2.1.2. Dự thảo các văn bản, qui định

Đại diện Bộ KH&ĐT (Bộ trưởng)/hoặc bộ chủ quản thành lập Ban soạn thảo, trong đó thường có các thành viên đại diện của Bộ Tư pháp, cơ quan, tổ chức hữu quan, doanh nhân, các chuyên gia, nhà khoa học.

2.1.3. Tham khảo ý kiến

Ban soạn thảo lựa chọn phương án trên cơ sở lấy ý kiến trực tiếp bằng nhiều hình thức như gửi dự thảo để lấy ý kiến góp ý, tổ chức hội thảo và thông qua các trang thông tin điện tử của Chính phủ, của cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng để lấy ý kiến công chúng. Những năm gần đây, hàng năm đã tổ chức đối thoại giữa Thủ tướng và khối doanh nghiệp để nắm thông tin, ý kiến trực tiếp từ khối doanh nghiệp.

2.1.4. Thẩm định, lựa chọn và thông qua lần cuối

Sau khi tổng hợp ý kiến góp ý, Ban soạn thảo trình Hội đồng thẩm định, trong đó các thành viên là đại diện của Bộ KH&ĐT, Văn phòng Chính phủ và đại diện của các Bộ, ngành hữu quan.

2.1.5. Ban hành và thực thi

Sau khi lựa chọn phương án chính sách phù hợp, Thủ tướng Chính phủ ký nghị định

ban hành. Nghị định được đăng công báo, trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành, trên phương tiện thông tin đại chúng và đưa vào thực hiện.

Như vậy, về cơ bản qui trình hoạch định chính sách của Việt Nam hiện nay đã đúng theo qui trình chung, đã có tính chất cởi mở hơn.

Theo Giáo sư Kenichi Ohno⁷ thuộc Viện Nghiên cứu kinh tế Nhật Bản quy trình hoạch định chính sách FDI của Việt Nam “có một không hai” và tồn tại nhiều vấn đề về chính sách. Hầu hết chính sách FDI được xây dựng với sự tham dự hạn chế của cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp FDI. Việc xây dựng và hoạch định chính sách là một chu trình khép kín trong hệ thống các bộ, ngành. Doanh nghiệp chỉ được phép có ý kiến sau hoặc khi có vấn đề phát sinh. Do vậy, các chính sách FDI được xây dựng trên cơ sở các phân tích và mục tiêu không thực tế, không được giới doanh nghiệp ủng hộ. Giáo sư Ohno gợi ý chính phủ Việt Nam nên bắt đầu một quy trình hoạch định chính sách mới, với sự tham gia cả tất cả các bên liên quan, bao gồm: chính phủ, doanh nghiệp, người tiêu dùng, người nước ngoài, các nhà tài trợ, các nhà khoa học, chuyên gia. Đôi khi, các doanh nghiệp hoặc các nhà khoa học có thể vạch ra một chiến lược trình chính phủ.

Tham khảo ý kiến của giáo sư Kenichi Ohno, nghiên cứu thực tế quy trình hoạch định chính sách hiện nay của Việt Nam và so sánh với của một số nước khác, có thể phát hiện một số điểm tương đồng và khác biệt sau:

Ở Việt Nam tất cả chính sách không nhất thiết phải thông qua Quốc hội trừ trường hợp phải được thể chế hóa bằng luật hoặc pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thêm nữa, trong trường hợp khẩn cấp, chính sách/điều chỉnh chính sách có thể được thể chế hóa bằng văn bản qui phạm pháp luật theo qui trình rút gọn qui định tại Điều 75 của Luật Ban hành văn bản qui phạm pháp luật năm 2008. Như vậy, qui trình hoạch định chính sách FDI của Việt Nam khá linh hoạt, có thể giúp đối phó tình hình kịp thời, điểm này gần với Trung Quốc.

Qui trình hoạch định chính sách của Việt Nam hiện nay đã được điều chỉnh và gần giống các nước, cụ thể theo chiều từ dưới lên. Nhận định của giáo sư Kenichi Ohno về quy trình hoạch định chính sách FDI của Việt Nam “có một không hai” có lẽ chưa thực sự chính xác.

3. Bình luận thêm về việc hoạch định chính sách ĐTNN của Việt Nam

Qui trình hoạch định chính sách đã được điều chỉnh như nêu trên, tuy vậy, trong hoạch định chính sách vai trò của thành phần tham gia vào khâu phát hiện vấn đề và đề xuất giải pháp hết sức quan trọng, vì đây là lực lượng gây ảnh hưởng lớn tới lợi ích của các nhóm chịu tác động của chính sách.

Ở Việt Nam, Bộ chủ trì (ví dụ: Bộ KH&ĐT) đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng, soạn thảo chính sách ĐTNN. Vai trò của Bộ chủ trì trong qui trình hoạch định chính sách là điểm gần giống với một số nước châu Âu và Mỹ, nhưng ở các nước này việc soạn thảo văn bản luật nằm ở một cơ quan chuyên biệt thuộc Bộ Tư pháp. Còn ở

Trung Quốc lại có riêng một Ban nghiên cứu chính sách độc lập với các bộ, ngành.

Hiện nay, việc phối hợp, tham khảo và trao đổi thường xuyên giữa Bộ chủ trì với các bộ khác, các ngành, địa phương ở Việt Nam chưa chặt chẽ nên có thể làm nảy sinh sự chông chéo về chính sách, hoặc có nhiều cơ quan quản lý hoặc đảm nhiệm cùng một chức năng. Điểm này khác với kinh nghiệm của Malaysia và các nước châu Âu và Mỹ.

Vai trò của các nhà khoa học, các chuyên gia và đối tượng trực tiếp chịu tác động của chính sách như khối doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ còn mờ nhạt, sự liên kết với các viện nghiên cứu chưa được quan tâm thích đáng, mà chỉ dừng lại ở những hội thảo bàn luận nhỏ lẻ, nên các ý kiến của các nhà khoa học, chuyên gia không có tác dụng lớn. Từ kinh nghiệm của các nước, cơ quan nghiên cứu chính sách có mối liên hệ chặt chẽ với các chuyên gia, các viện nghiên cứu, và đồng thời có tham khảo và trao đổi thường xuyên với các bộ, ngành, địa phương đã đảm bảo các dự thảo chính sách có tính khoa học và thực tiễn cao. Thực tế, các buổi trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội gần đây cho thấy vai trò quan trọng của các nhà khoa học trong việc phản biện chính sách đã góp phần làm minh bạch hóa và tăng tính hiệu quả của chính sách.

Giáo sư Ohno đề xuất nên có tham vấn ý kiến của khối doanh nghiệp là hợp lý vì đây là đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách FDI. Hiện nay, Việt Nam đã có kênh trao đổi giữa chính phủ và doanh nghiệp, bên cạnh đó doanh nghiệp và dân chúng có thể qua thông tin đại chúng để đưa

ý kiến của mình. Tuy nhiên, Việt Nam đã qua một thời gian dài của nền kinh tế kế hoạch, các chính sách và quyết định đều do chính phủ và cơ quan cấp trên lập và hướng dẫn. Tư tưởng “trông chờ” hoặc “thờ ơ” với chính sách công vẫn còn. Do vậy, nếu đưa khối doanh nghiệp trực tiếp tham gia trong quy trình hoạch định chính sách như các nước liệu các doanh nghiệp có thực sự tham gia một cách có trách nhiệm, trung thực và thấy đó là quyền lợi lâu dài của mình hay không. Hóa giải hạn chế này trước mắt cần sự tham gia tích cực của các Hiệp hội đại diện cho khối doanh nghiệp.

Ở Việt Nam còn thiếu vắng các tổ chức nghiên cứu và phản biện chính sách độc lập – hoạt động của các tổ chức này giúp cho chính phủ soi xét chính sách từ nhiều góc độ. Nhật Bản khuyến khích các tổ chức nghiên cứu chính sách độc lập tham gia vào hoạch định và phản biện chính sách.

Theo kinh nghiệm của các nước, ngoài các tổ chức nghiên cứu và phản biện chính sách độc lập như nêu trên, việc tồn tại một ban cố vấn bao gồm chuyên gia, học giả, nghiên cứu viên cao cấp là không thể thiếu. Ban này làm chức năng thẩm định, đánh giá dự thảo chính sách trước khi trình Chính phủ phê duyệt. Ví dụ, ở châu Âu có Văn phòng Chính phủ, Nghị viện tổ chức việc kiểm định chính sách với sự tham gia của chuyên gia và các đại diện Bộ liên quan rồi đưa ra Nghị viện để thông qua. Song giáo sư Kenichi Ohno (2008) cho rằng ở Việt Nam không nhất thiết phải có ban này mà chỉ cần một “nhóm kỹ trị” làm nhiệm vụ hoạch định và thông báo trung thực cho chính phủ. Đề

xuất này xem ra không khả thi một khi chưa nêu rõ tiêu chí lựa chọn thành viên, phương pháp và tiêu chí đánh giá mức độ trung thực của “nhóm kỹ trị” này; chưa làm rõ chức năng của “nhóm kỹ trị” này có gì khác so với Ban nghiên cứu trợ giúp cho Thủ tướng trước đây – gọi tắt là Ban cố vấn (đã được giải thể).

Cuối cùng, qui trình hoạch định chính sách ĐTNN của Việt Nam còn thiếu/yếu bước giám sát thực hiện và đánh giá hiệu quả.

Việc giám sát của chính quyền địa phương, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), Bộ chủ quản và các bộ liên quan tới từng lĩnh vực như kinh nghiệm của các nước là khâu quan trọng đảm bảo hiệu quả thực thi chính sách. Khâu này rất quan trọng còn vì sát với thực tế và các đối tượng chịu tác động của chính sách, giúp Bộ chủ quản và chính phủ phát hiện “vấn đề” để có thể điều chỉnh chính sách kịp thời. Việt Nam đã phân cấp quản lý tới địa phương, tuy vậy việc “giám sát” còn thiếu hoặc rất yếu, cần tham khảo kinh nghiệm các nước trong việc huy động thành phần tham gia quản lý, giám sát và kiểm tra thực hiện chính sách. Thực tế đã có dấu hiệu cạnh tranh không lành mạnh dẫn tới méo mó trong phân bổ nguồn vốn FDI giữa một số tỉnh, cũng như đã xảy ra tác động không tốt tới phát triển bền vững của Việt Nam. Vấn đề này có thể có gốc rễ từ hiệu quả thực thi chính sách giữa trung ương và địa phương như đã xảy ra ở Trung Quốc⁸, và việc yếu kém trong quản lý, giám sát thực thi chính sách.

Khâu đánh giá hiệu quả của chính sách giúp cho chính phủ phát hiện “vấn đề” để có điều chỉnh chính sách kịp thời. Đây là khâu giúp các bộ, ban, ngành liên quan hàng năm thực hiện được nhiệm vụ xem xét và đề xuất Chính phủ hoặc Quốc hội điều chỉnh/sửa đổi chính sách, văn bản pháp luật nếu cần thiết như qui định trong Luật ban hành (2008). Tuy vậy, khâu này ở Việt Nam chưa được tiến hành thường xuyên hoặc nếu có thường quá chậm, trong khi ở Mỹ, khâu này được tiến hành ngay sau khi đưa chính sách được vào thực thi, còn theo giáo sư Kenichi Ohno nên làm sau 2-3 năm.

Tóm lại, quy trình hoạch định và điều chỉnh chính sách FDI của Việt Nam hiện nay đã có nhiều cải tiến, đã bắt đầu có kênh trao đổi thông tin giữa doanh nghiệp và chính phủ, tuy nhiên chưa thường xuyên. Song quy trình hoạch định ở Việt Nam mới đến bước “ra quyết định thực hiện” và còn yếu ở khâu giám sát quản lý quá trình thực hiện chính sách, đặc biệt việc thực thi chính sách của chính quyền địa phương. Đánh giá hiệu quả chính sách/điều chỉnh chính sách đã có tuy nhiên quá chậm.

Quy trình hoạch định đã có điểm giống nhiều nước thể hiện ở chỗ đã theo chiều từ dưới lên, Bộ chủ quản chịu trách nhiệm chính trong khâu soạn thảo dự thảo chính sách và xin tham vấn các bộ, cơ quan và các thành phần liên quan, và có tham khảo ý kiến của doanh nghiệp cũng như các thành phần khác. Tuy nhiên, vẫn còn có sự khác biệt về cách lựa chọn thành phần tham gia.

Hoạch định chính sách nhất thiết cần sự tham gia của những thành phần có kiến thức

sâu, rộng, tầm nhìn xa, năng lực dự báo thông tuệ về hướng ưu tiên phát triển ngành của đất nước trong ngắn, trung và dài hạn, nhu cầu vốn ĐTNN trong các giai đoạn, khả năng cung ứng vốn của các đối tác nước ngoài trọng điểm, dự báo những xu hướng công nghệ ưu tiên, mạng lưới phân phối và những vấn đề khác liên quan đến an ninh quốc phòng, ô nhiễm môi trường, an sinh xã hội.... Và thêm vào đó phải là những người có quan điểm minh bạch, hiểu rõ quyền lợi của các thành phần chịu tác động của chính sách.

Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu ngày nay đang có những ảnh hưởng rất lớn đến động thái, xu hướng của dòng vốn FDI trên toàn thế giới. Sau khủng hoảng, các nước trên thế giới chắc chắn sẽ có những thay đổi mạnh mẽ về chính sách, cơ cấu kinh tế, phân bổ các nguồn lực, nhất là phân bổ thị trường tài chính, lực lượng lao động, đồng thời tương quan lực lượng và quan hệ kinh tế giữa các nước cũng sẽ thay đổi theo. Vì vậy, xu hướng của các luồng vốn đầu tư và sự lựa chọn của các nhà đầu tư chắc chắn sẽ có những thay đổi lớn. Trong định hướng điều chỉnh chính sách FDI, Việt Nam cần phải tính đến nhân tố này. Như vậy, một lần nữa cho thấy, năng lực dự báo biến động của bối cảnh quốc tế trong dài hạn, những yêu cầu đặt ra cho nền kinh tế Việt Nam trong thời gian tới là những tiêu chuẩn không thể thiếu đối với những nhà hoạch định chính sách FDI.

Để chính sách FDI của Việt Nam mang lại hiệu quả cao hơn nữa, rất cần phải điều chỉnh và bổ sung quy trình hoạch định/

điều chỉnh chính sách FDI theo hướng cơ bản sau:

Thứ nhất, để có được chính sách FDI mang tính thực tiễn và khoa học hơn trong khâu hoạch định và điều chỉnh chính sách cần có sự hợp tác chặt chẽ giữa Chính phủ, các bộ liên quan, hiệp hội doanh nghiệp, các nhà khoa học, các chuyên gia nước ngoài trong vấn đề hoạch định, điều chỉnh chính sách.

Thứ hai, để tránh được tình trạng chông chéo về chính sách, thụ động trong điều chỉnh, sự quá tải của chính phủ, đồng thời phát huy được vai trò của giới doanh nghiệp, việc hoạch định chính sách FDI của Việt Nam cần dựa trên chiến lược phát triển công nghiệp tổng thể giai đoạn dài hạn; còn việc điều chỉnh chính sách phải dựa trên những vấn đề do khâu đánh giá hiệu quả và giám sát thực thi chính sách phát hiện, hoặc những đề xuất hợp lý từ khối doanh nghiệp, các cơ quan chủ quản, và các đối tượng chịu tác động của chính sách FDI. Chiến lược ngành sẽ do khối doanh nghiệp xây dựng, và đề xuất lên chính phủ kiến nghị liên quan tới chính sách ĐTNN nếu có.

Thứ ba, để giúp chính phủ có thể nắm bắt được những thông tin đa chiều một cách cập nhật, chi tiết hơn, cần có kênh đối thoại thường xuyên giữa chính phủ, và các doanh nghiệp và các đối tượng chịu tác động của chính sách. Ví dụ: nếu có sự tham gia của các tổ chức NGO hoặc đại diện nhân dân địa phương trong cuộc đối thoại chắc sẽ hạn chế được tình trạng đầu tư kém chất lượng gây ô nhiễm trầm trọng ở một số địa phương vừa qua.

Thứ tư, thành lập Ban soạn thảo chính sách để hoạch định chính sách, nhóm này tách ra khỏi các bộ, tương tự kinh nghiệm của Trung Quốc. Theo kinh nghiệm của các nước trong khu vực như Malaysia, Nhật Bản, Trung Quốc thì Ban này sẽ gồm các chuyên gia, các học giả, các nghiên cứu viên cao cấp, có liên hệ chặt chẽ, thường xuyên với các bộ ngành, các viện nghiên cứu của nhà nước hoặc độc lập, hiệp hội doanh nghiệp và các thành phần khác chịu tác động của chính sách để có được thông tin đa chiều và cập nhật, giúp cho việc hoạch định chính sách và điều chỉnh chính sách khoa học và phù hợp với thực tế.

Cuối cùng, chính sách ĐTNN cần có tầm nhìn xa, dựa trên chiến lược phát triển dài hạn của Việt Nam, đồng thời gắn với bối cảnh và những vấn đề đặt ra cho sự phát triển đất nước trong những năm tới nhằm đảm bảo lợi ích quốc gia và quyền lợi của nhà đầu tư. Để điều chỉnh chính sách FDI phù hợp, mang tính thực tiễn cao, cần gắn chính sách này với môi trường đầu tư quốc tế mới và chính sách công nghiệp dài hạn trong nước.

Việc thực hiện qui trình hoạch định/điều chỉnh chính sách hợp lý, lựa chọn đối tượng tham gia hoạch định/điều chỉnh phù hợp, dự báo mang tính chất dài hạn và mang tính khoa học để có thể xây dựng được một hệ thống các chỉ tiêu đánh giá phù hợp với các mục tiêu đặt ra của chính sách, xây dựng các kịch bản có thể thực thi kịch bản tối ưu và chủ động điều chỉnh khi có những biến cố phát sinh.

Chú thích:

¹ Douglas H. Brooks and Leas R. Sumulong (2003), *Foreign Direct Investment: The Role of Policy*. Asian Development Bank, Series No.23.

² Luật ĐTNN đã qua 5 lần sửa đổi và ban hành mới vào các năm 1990, 1992, 1996, 2000, và thành "Luật đầu tư" chung cho cả đầu tư trong nước và nước ngoài năm 2005.

³ Giáo sư Kenichi Ohno là chuyên gia nổi tiếng của Viện nghiên cứu chính sách quốc gia của Nhật Bản (GRIPS). Giáo sư đã có nhiều năm nghiên cứu về Việt Nam và hiện nay là đồng giám đốc Diễn đàn Phát triển Việt Nam (VDF).

⁴ Shinichi Shigetomi, 2006, *Bringing Non-governmental Actors into the Policymaking Process: The Case of Local Development Policy in Thailand*, Paper provided by Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (JETRO), Published in IDE Discussion Paper. No. 69. 2006.8 <http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/149/>

⁵ Luật gồm có 12 chương với 95 điều, thay thế cho Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002

⁶ Ví dụ: Bộ lao động và thương binh xã hội đề nghị xây dựng hoặc điều chỉnh chính sách liên quan tới tỷ lệ lao động nước ngoài, mức lương tối thiểu, chế độ đối với người lao động ở các doanh nghiệp có vốn FDI; Bộ tài chính đề nghị nếu vấn đề liên quan tới mức thuế, ưu đãi thuế, quản lý ngoại hối... có ảnh hưởng tới doanh nghiệp FDI.

⁷ *Phương Loan, 13/5/2008, Vietnamnet.vn*

⁸ Khi nghiên cứu tác động của việc gia nhập WTO đối với cải cách ở Trung Quốc, Bill K.P. Chou (2009) chỉ ra một số vấn đề còn cần giải quyết tiếp, trong đó đặc biệt là việc thường xuyên có mâu thuẫn giữa các vấn đề do những nhà chính trị có tư tưởng mới trong Chính phủ đưa ra và các ưu tiên của những nhà lãnh đạo địa phương khiến các cơ quan địa phương thường làm méo mó, chậm hoặc lờ đi các chính sách đưa từ cơ quan trung ương xuống. Điều này làm cho hiệu quả thực thi chính sách không đạt được mục tiêu mong đợi.

Tài liệu tham khảo

1. Bill K.P. Chou, 2009, *Government and Policy-Making Reform in China*, Published by: Routledge.

2. Shiozaki Yasuhisa, 2002, *Changes in the Japanese Policymaking Process," Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience;* (ed. Thomas E. Mann and Sasaki Takeshi), Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002, pp. 53-62

<http://www.jcie.org/researchpdfs/NewCentury/>

3. Kenichi Ohno, *Việt Nam có qui trình làm chính sách có một không hai*, (Phuong Loan thực hiện). <http://tuanvietnam.net/vn/>
4. Maurice Wright, 1999, *Who Governs Japan? Politicians or Bureaucrats in the Policy Making Processes?*, Political Studies Vol. XLVII, tr. 939-954.
5. Nguyễn Đức Lam, *Phân tích chính sách trong qui trình lập pháp ở các nước*, 6/4/2009
<http://thongtinphapluatdansu.wordpress.com/>
6. Bill K.P. Chou, *Government and Policy-Making Reform in China*, Published by: Routledge, 2009
7. Tokiko Yamamoto Bazzell, *Assessing Japanese Government Documents- Policy Making Process and Documents*, This speech was presented at the Annual Conference of the Council on East Asian Libraries (CEAL) Committee on Japanese Materials of the Association for Asian Studies (chaired by Ms. Sachie Noguchi). It was held at the Library of Congress on March 25, 1998.
8. Trịnh Thị Kiều Anh (Bộ Công an), *Sự cần thiết hoàn thiện quy trình hoạch định chính sách công của Việt Nam thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế*.
9. Nguyễn Thường Lạng, *Một số ý kiến về Khái niệm Đầu tư trực tiếp nước ngoài trong Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam*, (Nguồn: T/c Kinh tế và dự báo. số 6/2004).
<http://www.na.gov.vn/htx/Vietnamese/C1461/default.asp?Newid=1253>,
10. Thương vụ Việt Nam tại Hoa Kỳ, *Cơ chế hoạch định và thực thi chính sách thương mại của Hoa Kỳ*, <http://www.vietnam-ustrade.org/>