

KINH NGHIỆM CỦA CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN THU HÚT VỐN ĐẦU TƯ TRỰC TIẾP NƯỚC NGOÀI

*Nguyễn Thị Thu**

*Nguyễn Hồng Sơn***

*Nguyễn Bình Giang****

Để thu hút vốn FDI một cách có hiệu quả, những nước đang phát triển thu hút vốn nước ngoài thành công đều cố gắng làm cho nền kinh tế trong nước trở nên hấp dẫn thông qua cải tiến các khuôn khổ chính sách kinh tế vĩ mô cũng như các thể chế kinh tế; tạo dựng môi trường điều tiết phù hợp với dòng vốn FDI vào trong nước; nâng cấp cơ sở hạ tầng, công nghệ và nguồn nhân lực. Ngoài ra, để thu hút FDI cần có những biện pháp cụ thể bao gồm: khuyến khích, xúc tiến (*tiếp thị*) có mục tiêu, tạo thuận lợi cho đầu tư và chăm sóc sau cấp giấy phép...

1. Cải tiến khuôn khổ chính sách kinh tế vĩ mô

Nghiên cứu của Alfaro *et al* (2005) chỉ ra rằng những chính sách kinh tế vĩ mô

méo mó có thể cản trở thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Điều hành chính sách kinh tế vĩ mô không tốt thường hay xảy ra ở các nước đang phát triển. Chính sách kinh tế vĩ mô méo mó có thể gây ra bất ổn định kinh tế vĩ mô với những dấu hiệu như đã nêu ở phần trên.

Một môi trường kinh tế vĩ mô ổn định và nhất quán có tác dụng tích cực đối với thu hút vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài và vay nước ngoài. Những dấu hiệu của một môi trường kinh tế vĩ mô bất ổn định và thiếu nhất quán, như tăng trưởng tín dụng nội địa nhanh quá, tăng trưởng tiêu dùng nội địa nhanh quá, thâm hụt tài khoản vãng lai quá lớn, lạm phát trong nước tăng tốc, tỷ giá hối đoái thực tế tăng, giá bất động sản nóng, tiền gửi nước ngoài của hệ thống ngân hàng gia tăng, tỷ lệ vốn đầu tư ngắn hạn trong tổng vốn đầu tư nước ngoài tăng, dự trữ ngoại hối nhà nước không đủ, cơ cấu tiền tệ và kỳ hạn của nợ công, nợ khu vực tài chính, nợ khu

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

** Hiệu phó, Phó giáo sư, Tiến sĩ Đại học Kinh Tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

*** Tiến sĩ. Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

vực doanh nghiệp không hợp lý, tỷ lệ thương mại xấu đi sẽ làm tăng đánh giá rủi ro của các nhà đầu tư, nhất là những nhà đầu tư thể chế, và do đó sẽ khiến họ mất động lực đầu tư vào.

Một nền kinh tế với chế độ tỷ giá hối đoái cố định hay thả nổi tự do dẫn tới việc theo đuổi một chính sách tiền tệ nổi lỏng đều dễ bị tổn thương trước tấn công đầu cơ.

Những nền tảng kinh tế vĩ mô thiếu nhất quán (*thâm hụt ngân sách quốc gia quá mức bình thường và trong thời gian dài, lạm phát tăng tốc theo thời gian, tín dụng được khuyến khích không ngừng*) sẽ là tiền đề cho những cuộc tấn công đầu cơ.

Nợ công cộng phải được khống chế trong một giới hạn hợp lý, với kỳ hạn và cơ cấu tiền tệ của nó phải được quản lý thận trọng. Nợ quá mức của khu vực tài chính, hoặc khu vực xí nghiệp hay khu vực hộ gia đình đều dẫn tới nợ nước ngoài gia tăng khiến các nhà đầu tư nước ngoài lo ngại về một cuộc khủng hoảng nợ.

Mục tiêu của hoạch định chính sách kinh tế vĩ mô là phải đạt được ở mức cao nhất sự ổn định kinh tế và khả năng có thể dự đoán được (*predictability*) của các thể chế. Để có thể thực hiện được điều này, các biện pháp cụ thể sau thường được áp dụng.

Thứ nhất, theo đuổi các chính sách kinh tế vĩ mô lành mạnh nhằm đạt được mức tăng trưởng kinh tế cao, bền vững với cân cân thanh toán ổn định;

Thứ hai, đẩy mạnh kỷ luật tài chính trong trung hạn; tạo dựng một hệ thống thuế hiệu quả và mang tính xã hội cao, quản lý nợ khu vực công một cách thận trọng.

2. Nâng cao chất lượng các thể chế trong nước

Alfaro *et al* (2005) chứng minh bằng phân tích thực nghiệm dựa trên quan sát các nước cả phát triển lẫn đang phát triển rằng chất lượng thể chế là một nhân tố quyết định vốn đầu tư nước ngoài. Ổn định chính trị trong nước, tính trong sạch của bộ máy chính quyền các cấp, không có căng thẳng về tôn giáo, sắc tộc, tính đáng tin cậy của nền dân chủ, và chất lượng của đội ngũ quan chức chính phủ đã được các nhà nghiên cứu này chọn làm thành phần để xây dựng nên chỉ số an toàn chính trị. Chỉ số này càng cao, thì quốc gia càng thu hút được nhiều vốn đầu tư nước ngoài.

Trong những nghiên cứu thực nghiệm khác, Prasad *et al* (2003) đã chỉ ra rằng tham nhũng làm giảm đầu tư nước ngoài vào các nước đang phát triển. Trong các hình thức vốn đầu tư nước ngoài, FDI là hình thức chịu nhiều tác động của yếu tố tham nhũng nhất.

3. Tạo dựng môi trường đầu tư thuận lợi

Tạo dựng môi trường đầu tư thuận lợi đối với đầu tư nước ngoài nhìn chung đồng nghĩa với việc thực hiện những chính sách nhằm tạo dựng môi trường kinh doanh nội địa mang tính cạnh tranh và năng động. Các nguyên tắc minh bạch và không phân biệt đối xử cần phải được tôn trọng. Khó có thể thu hút được vốn đầu tư nước ngoài nếu các nhà đầu tư nước ngoài không có những hiểu biết nhất định về môi trường đầu tư mà họ sẽ hoạt động kinh doanh. Ngoài ra, sự không minh bạch sẽ dẫn đến những hoạt động không hợp pháp và sai nguyên tắc. Để tạo dựng môi trường kinh doanh thuận lợi đối với đầu tư nước ngoài,

những biện pháp cụ thể thường được các nước áp dụng là:

Thứ nhất, củng cố hệ thống pháp luật và các nguyên tắc quản lý tốt, bao gồm chống tham nhũng, nâng cao chất lượng chính sách và các khuôn khổ điều tiết (*như cạnh tranh, báo cáo tài chính và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ*) nhằm thúc đẩy khu vực kinh doanh hoạt động tốt và năng động.

Thứ hai, tăng cường mở cửa trong lĩnh vực thương mại nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nội địa có thể tham gia một cách đầy đủ vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu. Biện pháp này cần được thực hiện cùng với việc nâng cao tính cạnh tranh của khu vực kinh doanh nhằm tránh tình trạng tập trung quá mức.

Thứ ba, coi trọng nguyên tắc không phân biệt đối xử trong bộ luật quốc gia và áp dụng những thủ tục nhằm thực hiện những nguyên tắc này ở mọi cấp chính quyền. Do tầm quan trọng của cạnh tranh trong việc phân bổ các nguồn lực và phát triển bền vững nên các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài cần có được khả năng cạnh tranh bền vững và không có định kiến từ phía chính phủ.

Thứ tư, cần có một hệ thống thuế hợp lý, công bằng trong đối xử giữa các chủ thể tham gia hệ thống kinh tế và tài chính, cân bằng trong đối xử giữa các thể chế tài chính, công cụ tài chính, hình thức đầu tư.

4. Phát triển năng lực nội địa, công nghệ và cơ sở hạ tầng

Để có thể hấp thụ được toàn bộ lợi ích của FDI, năng lực nội địa, công nghệ và cơ sở hạ tầng cần phải được phát triển đầy đủ. Những biện pháp cụ thể thường được áp dụng là:

Thứ nhất, nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng cứng và cơ sở hạ tầng công nghệ. Đây là điều kiện quan trọng để thu hút FDI cũng như để các doanh nghiệp trong nước có thể hấp thụ được những tác động lan tỏa về công nghệ từ những hoạt động của các doanh nghiệp FDI; cho phép các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào cơ sở hạ tầng kết hợp với việc sử dụng một cách có hiệu quả vốn ODA trong lĩnh vực này.

Thứ hai, do tầm quan trọng của giáo dục cơ bản và phổ thông đối với phát triển, cần nâng cấp trình độ giáo dục của lực lượng lao động quốc gia. Ngoài ra, cần đào tạo những lao động có kỹ năng để nâng cao năng lực của nền kinh tế và không nên đặt trọng tâm vào những mục tiêu ngắn hạn cụ thể của từng công ty FDI. Một lực lượng lao động mạnh khỏe cũng là điều rất quan trọng và điều đó đòi hỏi phải xây dựng một cơ sở hạ tầng chăm sóc sức khỏe tốt (*như hệ thống y tế, hệ thống nước sạch...*).

Thứ ba, áp dụng những nguyên tắc đã được quốc tế công nhận như giảm lao động trẻ em; xoá bỏ sự phân biệt đối xử ở nơi làm việc và những cản trở đối với việc thương lượng tập thể...

Thứ tư, tính toán một cách thận trọng về tác động của việc đặt ra các yêu cầu về hiệu quả đối với các nhà đầu tư nước ngoài...

5. Sử dụng ưu đãi

Các nước đang phát triển vẫn thường sử dụng các ưu đãi đầu tư dưới hình thức miễn thuế, giảm thuế, giảm thời kỳ khấu hao... Đây là một yếu tố quan trọng trong chiến lược thu hút FDI ở một số nước đang phát triển, nhất là các nước muốn thu hút FDI theo định hướng xuất khẩu. Các hình

thức “*quy chế công ty tiên phong*” hay “*ngành mũi nhọn*” thường được sử dụng làm cơ sở để cấp những lợi ích có tác dụng khuyến khích. Chúng không chỉ nhằm thu hút nhiều FDI hơn mà còn nhiều FDI chất lượng cao hơn.

Xingapo là nước đã và đang sử dụng thành công các ưu đãi (*một thời kỳ miễn thuế*) có mục tiêu để khuyến khích sự tham gia sâu rộng của các TNC vào một số ngành nhất định, nhất là những ngành công nghệ cao và các ngành có năng lực xuất khẩu. Malaixia cũng dành một thời kỳ miễn thuế cho những công ty nào đáp ứng được các điều kiện về quy chế tiên phong. Những dự án FDI có nội dung công nghệ cao và giá trị gia tăng cao sẽ được chính phủ Malaixia dành cho nhiều ưu đãi. Trung Quốc cũng dành ưu đãi thuế suất doanh nghiệp thấp cho những chi nhánh công ty nước ngoài nào cam kết hoạt động lâu dài trên 10 năm ở Trung Quốc hay đăng ký hoạt động trong các khu chế xuất và khu phát triển công nghệ của nước này. Một số nước lại chỉ dành các ưu đãi cho những dự án FDI trong các ngành phi truyền thống nhằm thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế quốc gia. Nhất là gần đây khi mà FDI chuyển dịch sang khu vực dịch vụ, các dự án FDI vào khu vực dịch vụ (*du lịch, xây dựng văn phòng, dịch vụ kinh doanh,...*) ở nhiều nước đang phát triển nhận được nhiều hình thức ưu đãi khác nhau.

Kinh nghiệm của các nước đang phát triển khi cung cấp những ưu đãi FDI còn cho thấy cần có những biện pháp để tránh hiện tượng ngỗng không hưởng lợi (*hay theo thuật ngữ kinh tế học là đi xe không trả tiền*), tức là có công ty nước ngoài nhận ưu đãi mà không đóng góp gì. Các nước

thường yêu cầu các TNC phải cam kết cung cấp nguồn lực theo mục tiêu của chính phủ. Trong trường hợp không giữ cam kết, các ưu đãi sẽ bị yêu cầu bồi hoàn cho chính phủ.

Theo quy định của WTO đang thảo luận tại Vòng Đoha, những ưu đãi mang tính mục tiêu như trên có thể vi phạm nguyên tắc đối xử quốc gia. Tuy nhiên, quy định của WTO về đối xử đặc biệt và khác biệt dành cho các nước kém phát triển vẫn cho phép những nước này áp dụng các ưu đãi FDI miễn là họ chứng minh được rằng các ưu đãi đó thực sự đem lại sự phát triển kinh tế. Chẳng hạn như các ưu đãi đã thúc đẩy FDI tạo ra nhiều liên kết và liên kết sâu hơn, cung cấp công nghệ, đào tạo nhân sự và nhà cung cấp địa phương, phát triển cơ sở hạ tầng (*WIR 2002*).

Một vấn đề cần chú ý khi sử dụng các ưu đãi đầu tư là nó có thể gây ra cạnh tranh giữa các địa phương trong cùng nước (*tạm không xét đến cạnh tranh giữa các nước*). Cạnh tranh này có lợi cho nhà đầu tư, song có một giới hạn nhất định mà nếu đi quá thì có thể tạo ra những lãng phí. Chẳng hạn, tại Braxin tồn tại tình trạng cạnh tranh nhau giữa các vùng, các bang trong thu hút các dự án FDI mà điển hình là các dự án trong ngành ô tô. Điều này đã khiến các chính quyền địa phương phải chi quá nhiều (*bằng đóng góp vốn đối ứng, các miễn giảm thuế dài hạn và quy mô lớn, cho vay không lãi, cấp đất và các dịch vụ công ích kèm theo,...*) gây lãng phí nội địa. Đây là một cuộc “*đua nhau rơi xuống đáy*”. Braxin là một kinh nghiệm cần tham khảo để tránh lặp lại.

Trong khi đó, Trung Quốc lại là một kinh nghiệm khác cần tham khảo để học

tập. Giữa các địa phương của Trung Quốc cũng có sự cạnh tranh thu hút FDI, song sự cạnh tranh đó không được vượt ra ngoài những khuôn khổ được chính quyền trung ương quy định. Các hình thức ưu đãi cũng là đối tượng quản lý của chính quyền trung ương. Nhờ đó, gần như có sự hợp tác, điều phối giữa các địa phương trong cạnh tranh thu hút FDI. Điều này không làm cho chính quyền phải chi phí quá nhiều, tránh được lãng phí. Đáng chú ý là chính quyền trung ương cho phép các tỉnh kém phát triển hơn ở phía Tây được sử dụng nhiều ưu đãi FDI hơn so với các địa phương phát triển hơn ở phía đông. Kết quả là khoảng 80 TNC lớn nằm trong nhóm 500 TNC lớn nhất thế giới theo Fortune đã đầu tư vào miền Tây của Trung Quốc đem lại những lợi ích to lớn cho phát triển kinh tế ở đó (Charlton, 2003).

6. Xúc tiến có mục tiêu

Một số nước đang phát triển tiến hành những biện pháp xúc tiến nhằm thu hút FDI theo những mục tiêu nhất định.

Thái Lan xác định 5 ngành mục tiêu cần thu hút được nhiều FDI để phát triển, đó là công nghiệp chế biến nông sản, ô tô xe máy, thời trang, điện tử, và các dịch vụ có giá trị gia tăng cao. Với mỗi ngành, Thái Lan đề tiến hành các chính sách, biện pháp và chiến lược marketing đặc thù dựa vào nhu cầu phát triển, các nhân tố như năng lực cạnh tranh, tiềm năng thị trường và mức độ công nghệ của mỗi ngành.

Thái Lan còn xác định 5 khu vực nguồn FDI là châu Âu, châu Á, Bắc Mỹ. Mỗi khu vực lại xác định một số nước quan trọng hay cung cấp FDI. Trên cơ sở đó, Thái Lan

tổ chức các đoàn xúc tiến tới các nước trên hay mở văn phòng về FDI tại các nước đó.

Côxta Rica lại có sự lựa chọn rất hẹp về địa lý (Mỹ) và ngành (*điện tử*) để tập trung xúc tiến thu hút FDI. Bằng các biện pháp cụ thể như cam kết tự đào tạo lao động kỹ năng và các khuyến khích tài chính, Côxta Rica đã thu hút được nhiều hãng sản xuất điện tử mà phần lớn là của Mỹ đầu tư vào nước mình. Đặc biệt Côxta Rica còn đặt mục tiêu xúc tiến thu hút FDI vào một số hãng cụ thể trong ngành điện tử. Kết quả là nước này đã vượt qua nhiều quốc gia khác nổi tiếng về thu hút FDI như Xingapo, Braxin, Trung Quốc, Mêhicô, Thái Lan khi thu hút được Intel đầu tư vào nước mình. Sau khi Intel quyết định thực hiện một dự án FDI vào Côxta Rica, nhiều hãng điện tử và công nghệ cao khác cũng đã bắt chước và đầu tư vào nước này. Một kinh nghiệm đáng chú ý của Côxta Rica là huy động sáng kiến của khu vực tư nhân vào việc xúc tiến tập trung của mình.

Ai Cập cung cấp một kinh nghiệm quý báu khác trong xúc tiến thu hút FDI, đó là họ đào tạo kiến thức và kỹ năng xúc tiến cho các cán bộ ngoại giao của mình. Tùy theo cấp bậc trong ngành, các cán bộ ngoại giao được cung cấp những kiến thức, kỹ năng và được yêu cầu các nhiệm vụ xúc tiến thu hút FDI khác nhau. Thường thì các cán bộ ngoại giao được tham gia vào các khóa tập huấn dạng hội thảo vài ba ngày. Tại đó, họ được học về tình hình FDI, đặc điểm FDI toàn cầu, về cách thức ra quyết định của công ty, thậm chí cả kỹ năng phân tích SWOT, kỹ năng xúc tiến thu hút FDI qua Internet. Tài liệu tập huấn được thiết kế riêng với sự trợ giúp của UNCTAD trong đó có nhiều ví dụ và

case study cụ thể, cung cấp các công cụ và kỹ năng quan trọng để xúc tiến thu hút FDI. Các tài liệu này nhằm vào các vấn đề như: Những nhân tố nào ảnh hưởng đến quyết định đầu tư? Các TNC lập danh sách địa bàn đầu tư thế nào? Điều gì quy định việc lựa chọn ngành nào hay công ty nào làm mục tiêu xúc tiến? Các công ty nhìn nhận thế nào về chính sách hỗ trợ kinh doanh của quốc gia? Tại sao lựa chọn nhà đầu tư mục tiêu lại là cách thức hiệu quả để xúc tiến thu hút FDI? (UNCTAD, 2002)

7. Tạo thuận lợi cho đầu tư và chăm sóc đầu tư

Để các TNC vẫn tiếp tục hoạt động và đóng góp cho nền kinh tế ở nước thu hút FDI kể cả sau khi thời kỳ khuyến khích chấm dứt, hay sau khi nỗ lực xúc tiến thu được kết quả, các nước đang phát triển đều nỗ lực cải thiện môi trường kinh doanh của mình. Cải thiện môi trường kinh doanh là biện pháp chủ yếu trong tạo thuận lợi cho đầu tư. Đồng thời, các nước đang phát triển còn nỗ lực quản trị công cộng tốt và luật hóa công tác điều hành của chính phủ. Các quy chế được nói lỏng và đơn giản hóa. Những biện pháp hạn chế tham nhũng và đòi hỏi lộ được tiến hành. Các quyết định về kế hoạch phát triển kinh tế quốc gia và địa phương cũng như mọi văn bản pháp lý có thể liên quan trực tiếp hay gián tiếp đến FDI được minh bạch hóa và làm cho dễ hiểu hơn và dễ tiếp cận hơn. Các khu công nghiệp và khu chế xuất với những hỗ trợ về thủ tục hành chính là các biện pháp cụ thể quan trọng để tạo thuận lợi cho đầu tư vào các nước đang phát triển. Chính phủ điện tử là một biện pháp cụ thể quan trọng khác. Một số nước xây dựng các website tại đó công bố những quy định về FDI của nước mình, danh sách những giấy phép đăng ký đầu

tư cần có, làm thế nào và từ đâu để có được những giấy phép đó, phí đăng ký là bao nhiêu, thời hạn xử lý giấy tờ tối đa và địa chỉ liên lạc khi cần thiết...

Để khuyến khích các công ty nước ngoài ở lại đầu tư lâu dài và tích cực tái đầu tư, những chính sách chăm sóc đầu tư đã được một số nước thực hiện (Ấn Độ và Thái Lan là những ví dụ điển hình). Ấn Độ thiết lập hệ thống theo dõi nhà đầu tư được máy tính hóa. Họ theo dõi các nhà đầu tư ngay từ lần tiếp xúc đầu tiên, qua khâu đăng ký và thông qua đăng ký, xây dựng cơ sở kinh doanh và hoạt động. Kinh nghiệm của Ấn Độ là bố trí cho mỗi cán bộ chuyên theo dõi những khách hàng là nhà đầu tư riêng của mình và xây dựng quan hệ với các khách hàng ấy. Nhờ hệ thống này, Ấn Độ có thể nắm bắt rất nhanh những vấn đề mà nhà đầu tư gặp phải và tìm cách giải quyết (UNCTAD, 2002).

Tài liệu tham khảo

1. Alfaro, L., Kalemli-Ozcan, S. and Volosovych, V. (2005), "Capital Flows in Globalized World: The Role of Policies and Institutions", NBER Working Paper, No. W11696, October
2. Charlton, Andrew (2003), "Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses," OECD Development Centre Working Papers 203, OECD Development Centre
3. Prasad E., Rogoff K., Wei S.J. and Kose M.A. (2003), "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence International Monetary Fund" Occasional Paper 220, IMF: Washington DC, March
4. UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002*