Xé rào ưu đãi đầu tư của các tỉnh trong bối cảnh mở rộng phân cấp ở Việt Nam: "sáng kiến" hay "lợi bất cập hại"?

Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái, Võ Tất Thắng

Hà Nội, tháng 11 năm 2007

Lời tựa

Đầu tư trực tiếp nước ngoài đóng vai trò quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn đổi mới. Các nhà đầu tư nước ngoài mang đến nhiều vốn, công nghệ, sự tiếp cận thị trường quốc tế và những thông lệ quản lý tốt hơn cần thiết cho Việt Nam. Chính quyền địa phương nhận thức được rõ các lợi ích của đầu tư nước ngoài đối với nền kinh tế của địa phương họ, cạnh tranh với nhau để thu hút các nhà đầu tư đến với tỉnh và quận, huyện của mình. Cạnh tranh luôn lành mạnh, nhưng vấn đề đặt ra là liệu chính quyền các cấp ở địa phương có hiểu về nhu cầu của các nhà đầu tư không. Nếu họ không hiểu, họ có thể đưa ra những hình thức ưu đãi không thu hút được đầu tư mà lại tác động xấu đến ngân sách của địa phương và trung ương.

Báo cáo đối thoại chính sách này của UNDP đề cập đến vấn đề cạnh tranh để có đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Việt Nam. Báo cáo nhận định rằng nhiều tỉnh đã đưa ra những hình thức ưu đãi sử dụng vốn ngân sách ngoài quy định nhằm thu hút các công ty nước ngoài. Tuy nhiên, tác động của những ưu đãi này đối với quyết định chọn nơi đầu tư của các công ty không đáng kể. Các công ty quyết định nơi đầu tư trên cơ sở các nhân tố cơ bản như tiếp cận đất đai và tài nguyên thiên nhiên, cơ sở hạ tầng, việc có lao động có tay nghề và chất lượng quản trị của địa phương. Những ưu đãi bằng thuế ngoài quy định làm giảm thu ngân sách nhưng không tăng được đầu tư nước ngoài vào các tỉnh "xé rào".

Nhận định này có ý nghĩa quan trọng đối với chính sách phân cấp của Việt Nam. Các chính quyền địa phương sử dụng các ưu đãi ngoài quy định do họ thiếu khả năng hay năng lực để giải quyết những vấn đề cơ bản hơn như phát triển cơ sở hạ tầng và cải thiện chất lượng giáo dục và dạy nghề. Do đó, câu trả lời đối với những ưu đãi ngoài quy định không mấy nằm ở việc thực thi những quy định mà ở việc cải thiện các chính sách giáo dục và đầu tư công ở cấp trung ương và địa phương.

Các Báo cáo đối thoại chính sách của UNDP đóng góp vào cuộc thảo luận chính sách quan trọng ở Việt Nam thông qua việc đánh giá không phiến diện tình hình phát triển của đất nước và ý nghĩa chính sách của những phát hiện đối với tương lai. Mục đích của chúng tôi là khuyến khích sự thảo luận và tranh luận dựa trên cơ sở có đầy đủ thông tin thông qua việc báo cáo trình bày những thông tin và bằng chứng thu thập được một cách rõ ràng và khách quan.

Chúng tôi xin cám ơn Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy của đại học Harvard và Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright ở Việt Nam đã thực hiện nghiên cứu cho Báo cáo đối thoại chính sách này.

Mặc dù quan điểm được đưa ra trong báo cáo không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của UNDP, chúng tôi hy vọng rằng việc xuất bản báo cáo sẽ khuyến khích việc nghiên cứu và phân tích nhiều hơn nữa về các vấn đề quan trọng này.



Setsuko Yamazaki
Giám đốc Quốc gia
Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

Lời cám ơn

Nghiên cứu này được Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright (FETP) ở thành phố Hồ Chí Minh và Trường Quản lý Nhà nước John F. Kennedy của đại học Harvard thực hiện, với sự hỗ trợ tài chính của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) trong dự án 5088790–01, "Các báo cáo thảo luận UNDP–Việt Nam về những chủ đề liên quan đến Phân cấp và Hiệu quả kinh tế."

Nhóm nghiên cứu gồm:

Vũ Thành Tự Anh, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright
Lê Viết Thái, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
Võ Tất Thắng, Trường Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh

Các tác giả xin cảm ơn những ý kiến đóng góp đầy trí tuệ của David Dapice và Ben Wilkinson – đồng nghiệp của chúng tôi tại Chương trình Việt Nam và Trường Fulbright. Chúng tôi cũng xin bày tỏ lòng biết ơn về những thảo luận và nhận xét quý báu từ những đại biểu tham gia Diễn đàn Năng lực Cạnh tranh châu Á (Trường Đại học Quốc gia Singapore, tháng 5 năm 2007). Các tác giả cũng xin cảm ơn về những nhận xét quý báu của người phản biện – ông Nguyễn Đình Cung – Trưởng ban Chính sách Kinh tế Vĩ mô, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương. Tuy nhiên, nhóm nghiên cứu chịu trách nhiệm hoàn toàn về những nội dung trình bày trong nghiên cứu này.

Mục lục

Danh sách các bảng biểu và hộp ii

Tóm tắt 1

1. Giới thiệu 3

2. Tổng quan về phân cấp ở Việt Nam 5

2.1. Khái niệm về phân cấp 5

Phân cấp chính trị 5

Phân cấp hành chính 5

Phân cấp ngân sách 5

Phân cấp kinh tế (phân cấp thị trường) 5

2.2.Phân cấp ở Việt Nam nhìn từ góc độ khác nhau 6

Phân cấp ở Việt Nam nhìn từ góc độ lịch sử và văn hoá 6

Phân cấp trong quá trình Đổi Mới 7

Tiểu kết 8

3. Phân cấp quản lý FDI ở Việt Nam 12

4. Hiện tượng xé rào của các tỉnh trong việc đưa ra các ưu đãi cho các dự án FDI 15

4.1.Đặc điểm của các tỉnh xé rào? 15

4.2.Các hình thức xé rào phổ biến 16

4.3.Lý giải nguyên nhân và cách thức xé rào 17

4.4.Động cơ của xé rào 18

4.5.Đối sách của chính quyền trung ương và sự tuân thủ của chính quyền địa phương 19

5. Đánh giá tác động tiềm tàng của các ưu đãi đầu tư 20

5.1.Chi phí và lợi ích tiềm tàng của các ưu đãi đầu tư 20

5.2.Các tác động tiềm tàng của ưu đãi thu hút FDI 20

6. Đánh giá thực nghiệm về hiệu quả của các ưu đãi đầu tư trong việc thu hút FDI 23

6.1.Mô hình kinh tế lượng 23

6.2.Mô tả số liệu 23

6.3.Các kết quả ước lượng 26

7. Kết luận 29

Tài liệu tham khảo 30

Danh sách các bảng biểu

Bảng 1: Kết quả của phân cấp trong thu và chi ngân sách (tỉ đồng VN) 9
Bảng 2: Tình hình cấp Giấy phép đầu tư của UBND và các KCN, KCX tại các địa phương 13
Bảng 3: Các dự án đầu tư được UBND tỉnh cấp phép.....13
Bảng 4: Tóm tắt thống kê về các tỉnh xé rào so với các tỉnh không xé rào 15
Bảng 5: Khung thời gian của việc xé rào 18
Bảng 6: Kết quả ước lượng (1) 27
Bảng 7: Kết quả ước lượng (2) 27

Hộp 1: Phân cấp nguồn thu cho các chính quyền địa phương trong giai đoạn 1996–2002 10
Hộp 2: Phân cấp nguồn thu kể từ Luật Ngân sách năm 2002.....10
Hộp 3: Những cột mốc quan trọng trong phân cấp quản lý FDI 12
Hộp 4: Đổi mới chính sách hay cạnh tranh xuống đáy 15
Hộp 5: Đối sách của chính quyền Trung Ương 19

Tóm tắt

Từ năm 2001 đến năm 2005, chính quyền địa phương ở 32 trong số 64 tỉnh thành của Việt Nam đã vi phạm chính sách đầu tư của chính quyền trung ương vì có những ưu đãi đầu tư trái quy định đối với các nhà đầu tư nước ngoài. Tình trạng vi phạm tràn lan này (còn được gọi là "xé rào trong ưu đãi đầu tư") đã gây ra những xung đột giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, và dẫn đến sự cạnh tranh giữa bản thân các tỉnh trong việc thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Hiện tượng này làm nảy sinh ý tưởng nghiên cứu về những nhân tố quyết định địa điểm đầu tư ở Việt Nam. Nghiên cứu này là nỗ lực đầu tiên trong việc sử dụng các phương pháp kinh tế lượng (cụ thể là kỹ thuật phân tích "sai biệt trong sai biệt" – difference–in–difference) để giải quyết hai vấn đề có quan hệ với nhau: (i) Những nhân tố chủ yếu nào ảnh hưởng mạnh đến kết quả thu hút FDI của các tỉnh? và (ii) Liệu những xé rào trong ưu đãi đầu tư có giúp cho các tỉnh thu hút nhiều FDI hơn hay không? Những điểm sau tóm tắt những phát hiện và khuyến nghị chính sách của chúng tôi:

1. Những yếu tố căn bản, tức là tài nguyên, nguồn nhân lực, cơ sở hạ tầng cứng, và chất lượng quản lý nhà nước của tỉnh, tất cả đều góp phần quan trọng vào việc thu hút FDI đăng ký cũng như thực hiện.

2. Về vai trò của hạ tầng cứng và hạ tầng mềm, mặc dù hạ tầng cứng giúp các tỉnh thu hút vốn FDI đăng ký, nhưng chính hạ tầng mềm mới quyết định việc thực hiện FDI.

3. Sau khi đã tính đến các yếu tố căn bản, các ưu đãi đầu tư trái quy định mà 32 tỉnh thành đưa ra không những đã không giúp cho họ thu hút thêm FDI, mà còn làm tăng thêm gánh nặng ngân sách của họ. Do vậy, sự cạnh tranh giữa các tỉnh thành này đã dẫn đến một "điều lợi bất cập hại" trong khi lại không đạt được mục tiêu thu hút thêm vốn FDI.

4. So với những tỉnh không "xé rào", những tỉnh xé rào đều nghèo hơn, kém phát triển hơn, và ít có điều kiện hơn. Với mức FDI, mức đầu tư trong nước và viện trợ phát triển chính thức trên đầu người ở các tỉnh giàu hơn cũng có xu hướng cao hơn, điều này có nghĩa là sự chênh lệch giữa các tỉnh giàu và nghèo sẽ ngày càng lớn hơn.

5. Một số nguyên nhân đã dẫn đến việc xé rào trong thời gian 2001–2005. Việc phân cấp ngân sách ngày càng tăng từ năm 1996 đã buộc chính quyền các tỉnh phải đảm nhận thêm nhiều trách nhiệm về chi tiêu hơn, trong khi một số nguồn thu truyền thống lại giảm sút. Ngoài ra, số người tìm việc làm ngày càng tăng do sự bùng nổ dân số từ năm 1975 và xu hướng đô thị hoá gần đây đã đặt ra những thách thức đối với các chính quyền địa phương. Tất cả những yếu tố này góp phần giải thích tại sao các chính quyền địa phương lại thích đưa ra những ưu đãi rộng rãi để thu hút đầu tư với hi vọng giải quyết được cả hai vấn đề về ngân sách và tạo công ăn việc làm. Tuy nhiên, có thể lập luận rằng việc xé rào này có thể đã không xảy ra nếu không có việc phân cấp trong quản lý FDI đi cùng với xu hướng trên. Trên một góc độ nào đó, việc phân cấp chính thức đã góp phần làm cho việc phân cấp không chính thức (de–factor decentralization) thực sự diễn ra.

6. Hiện tượng xé rào tràn lan đã chứng tỏ những nỗ lực mạnh mẽ và quyết tâm của các tỉnh nghèo hơn trong việc thu hút FDI để tạo điều kiện cho tăng trưởng kinh tế của tỉnh mình. Để có thể giúp các tỉnh này một cách hiệu quả, chính quyền trung ương nên hỗ trợ các tỉnh này bằng việc cấp vốn xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư vào nguồn nhân lực, và bảo hiểm chống lại những rủi ro ngoại sinh. Hơn nữa, để có hiệu quả, các dự án cơ sở hạ tầng được trung ương cấp vốn phải có cách tiếp cận vùng và không nên được sử dụng làm phương tiện để đem lại ưu đãi không hợp lý cho cá nhân một vài tỉnh nào đó.

7. Các tỉnh khó khăn nên chủ động tự cứu mình bằng cách xây dựng nguồn nhân lực, cải thiện chất lượng quản lý nhà nước của tỉnh, tạo ra một môi trường đầu tư tốt ở tỉnh, và tạo điều kiện cho việc phát triển khu vực tư nhân.

8. Việc gần một nửa số tỉnh trên cả nước có hiện tượng xé rào làm nảy sinh một câu hỏi nghiêm túc về tính hợp lý của khuôn khổ quy định về FDI cho đến năm 2005 và bản chất của phân cấp. Do đó, thay vì đơn giản

là xử lý các tỉnh có vi phạm, chính phủ nên cân nhắc cẩn thận những lý do khiến các tỉnh có động cơ để xé rào. Có thể nguyên nhân của vấn đề không nằm ở hành động xé rào, mà lại nằm ở chính bản thân cái hàng rào đó. Hơn nữa, việc hiểu rõ những khía cạnh tích cực (hay tiêu cực) của các hoạt động xé rào có thể giúp chúng ta xác định được những chính sách hiệu quả (hay không hiệu quả) mà nên được khuyến khích (hay không khuyến khích) ở các tỉnh khác.

9. Trong nghiên cứu này, một tỉnh được gọi là "xé rào" nếu tỉnh này bị nêu tên trong Quyết định số 1387 ngày 29 tháng 12 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ. Do đó, hành động "xé rào" như được sử dụng trong báo cáo này không nhất thiết có nghĩa tiêu cực. Nói cho cùng, hiện tượng xé rào tràn lan từ đầu thời kỳ Đổi mới trong những năm 1980 đã tạo ra một số các đổi mới chính sách rất thành công. Bên cạnh đó, khi một tỉnh được coi là "không xé rào" (vì không có tên trong Quyết định 1387 ngày 29/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ), thì điều đó chỉ có nghĩa là tỉnh đó chưa bị phát hiện là đã chính thức ban hành những quy định ngoài pháp luật; tất nhiên rất có thể là tỉnh đó đã vi phạm nhưng chưa bị phát hiện mà thôi.

1.Giới thiệu

Gần đây, chính quyền của 32 trong số 64 tỉnh thành của Việt Nam đã vi phạm chính sách đầu tư của chính quyền trung ương vì đã đưa ra những ưu đãi trái hoặc vượt quá khuôn khổ quy định cho các nhà đầu tư, đặc biệt là trong các khu công nghiệp. Hiện tượng vi phạm tràn lan này, thường được gọi là hiện tượng "xé rào trong ưu đãi đầu tư" (hay chỉ ngắn gọn là "xé rào") đã tạo ra sự mâu thuẫn giữa chính quyền tỉnh và chính quyền trung ương cũng như một sự cạnh tranh giữa bản thân các tỉnh.[1] Mặc dù chính quyền trung ương coi việc đưa ra những ưu đãi đầu tư trái quy định rõ ràng là vi phạm luật, nhưng các chính quyền địa phương lại cho rằng những ưu đãi đó là cần thiết để thu hút thêm đầu tư, là điều kiện tiên quyết để tạo công ăn việc làm và tăng trưởng kinh tế.

Sự cạnh tranh giữa các tỉnh trong thu hút đầu tư đã làm nảy sinh ý tưởng về việc nghiên cứu những yếu tố quyết định địa điểm đầu tư ở Việt Nam. Mục đích chính của nghiên cứu này là đánh giá tác động của việc đưa ra những ưu đãi đầu tư trái quy định đối với mức độ đầu tư mà các tỉnh nhận được. Cụ thể, nghiên cứu này cố gắng tìm lời giải cho những câu hỏi sau: những ưu đãi đầu tư trái quy định có giúp các tỉnh thu hút thêm đầu tư hay không? Còn những nhân tố nào khác ảnh hưởng đáng kể đến khả năng thu hút FDI của các tỉnh? Để trả lời những câu hỏi này, chúng tôi cũng khảo sát vai trò của cơ sở hạ tầng cứng và cơ sở hạ tầng mềm và của giáo dục và đào tạo đối với những quyết định về địa điểm đầu tư của các dự án FDI.

Có thể lập luận rằng có một vài yếu tố đã gây nên tình trạng xé rào tràn lan gần đây. Việc phân cấp ngân sách ngày càng tăng từ năm 1996 đã buộc các tỉnh phải chịu trách nhiệm chi tiêu lớn hơn. Tỉ lệ chi tiêu của các chính quyền địa phương trong tổng chi đã tăng dần từ 26% năm 1992 lên tới 43% năm 1998, và tới 48% năm 2002 (Phạm Lan Hương, 2006). Sự phân cấp ngân sách này càng ngày càng đặt một sức ép lớn hơn cho các tỉnh trong việc phải tăng nguồn thu, đặc biệt là các tỉnh nghèo. Thông thường, nguồn thu của các tỉnh nghèo hơn chủ yếu dựa vào các doanh nghiệp nhà nước và cấp phát từ chính quyền trung ương, trong khi các tỉnh khá hơn lại có khả năng thu thuế từ các dự án FDI, các doanh nghiệp tư nhân, và các giao dịch kinh doanh bất động sản. Song song với sự phân cấp ngày càng tăng này, việc cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước cũng được đẩy mạnh, có nghĩa là nhiều tỉnh giờ đây có ít khả năng dựa vào các doanh nghiệp nhà nước và vốn cấp phát để có nguồn thu. Bên cạnh đó, việc ngày càng có nhiều người tìm kiếm việc làm do sự bùng nổ dân số sau năm 1975 và xu thế đô thị hoá gần đây luôn là những thách thức đối với chính quyền địa phương. Tất cả những nhân tố này góp phần giải thích tại sao các chính quyền tỉnh lại muốn đưa ra những ưu đãi rộng rãi để thu hút nhiều nhà đầu tư hơn nhằm giải quyết khó khăn về ngân sách cũng như áp lực tạo việc làm. Tuy nhiên, trong phần sau, chúng tôi sẽ lập luận rằng việc xé rào có thể sẽ không diễn ra nếu không có xu hướng phân cấp trong quản lý FDI. Theo một góc độ nào đó, chủ trương phân cấp của chính phủ đã góp phần tạo ra những điều kiện để phân cấp phi chính thức (có nghĩa là hiện tượng xé rào) diễn ra.

Các phần còn lại của báo cáo này được bố cục như sau. Phần thứ hai trình bày tổng quan về quá trình phân cấp ở Việt Nam. Phần này bắt đầu bằng việc thảo luận những hình thức phân cấp khác nhau, và sau đó phân tích việc phân cấp từ góc độ kinh tế, chính trị và văn hoá. Phần này lập luận rằng việc phân cấp chính thức là

[1] Trong báo cáo này, "xé rào" không nhất thiết mang nghĩa tiêu cực. Nói cho cùng, hiện tượng xé rào tràn lan từ đầu thời kỳ Đổi mới trong những năm 1980 đã tạo ra một số các đổi mới chính sách rất thành công. Trong nghiên cứu này, một tỉnh được gọi là xé rào nếu tỉnh này được nêu tên trong Quyết định số 1387 ngày 29 tháng 12 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ. Hơn nữa, khi một tỉnh được coi là không xé rào, thì điều đó chỉ có nghĩa là tỉnh đó chưa bị phát hiện đã chính thức ban hành những quy định ngoài pháp luật; tất nhiên rất có thể là tỉnh đó đã vi phạm nhưng chưa bị phát hiện mà thôi.

một hiện tượng tương đối mới trong lịch sử phát triển của Việt Nam. Trên thực tế, suốt một thời gian dài trong lịch sử phát triển của đất nước, sự quản lý chính trị và kinh tế của Việt Nam thể hiện một mức độ tập trung hoá chính thức rất cao, đi đôi với một mức độ phân cấp không chính thức nhất định.

Phần thứ ba mô tả những động thái của việc phân cấp trong quản lý FDI ở Việt Nam kể từ khi Luật Đầu tư Nước ngoài đầu tiên được ban hành vào năm 1987. Phần này cũng đưa ra lý giải cho việc tồn tại hiện tượng xé rào hợp pháp phổ biến, tức là việc chia các dự án lớn thành nhiều dự án nhỏ hơn để tránh những phiền hà của hệ thống quản lý FDI vốn rất cồng kềnh.

Phần thứ tư nghiên cứu những khía cạnh khác nhau của các ưu đãi đầu tư trái quy định mà nhiều tỉnh ở Việt Nam đã áp dụng trong 5 năm trở lại đây. Đầu phần này tóm tắt những số liệu thống kê về các tỉnh xé rào so với các tỉnh không xé rào. Phần này chỉ ra rằng nhóm các tỉnh xé rào có xu hướng nghèo hơn, kém phát triển hơn, và có ít điều kiện thuận lợi hơn. Sau đó, phần này cũng mô tả những thông lệ xé rào phổ biến nhất mà 32 tỉnh đang áp dụng. Sau khi phân tích về động cơ và những xu hướng phát triển của hiện tượng xé rào, phần này kết luận rằng hiện tượng xé rào có thể đã không xảy ra tràn lan đến vậy nếu như trước đó không có sự phân cấp ngân sách và phân cấp trong quản lý FDI ngày càng tăng. Phần này kết thúc bằng việc thảo luận về đối sách của chính phủ trước làn sóng xé rào và sự "tuân thủ giả hiệu" của các chính quyền của các tỉnh xé rào.

Phần thứ năm xem xét các chi phí và lợi ích của các ưu đãi đầu tư. Phần này cũng tổng kết lại những phát hiện của các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm về vai trò của các ưu đãi đầu tư trong việc thu hút FDI. Cụ thể, phần này cố gắng giải đáp câu hỏi: liệu các ưu đãi thuế có thu hút được đầu tư nước ngoài hay không? Kết luận chính của phần này là mặc dù các ưu đãi về thuế có thể là một điều kiện cần để thu hút FDI, song chúng không thể là những điều kiện đủ.

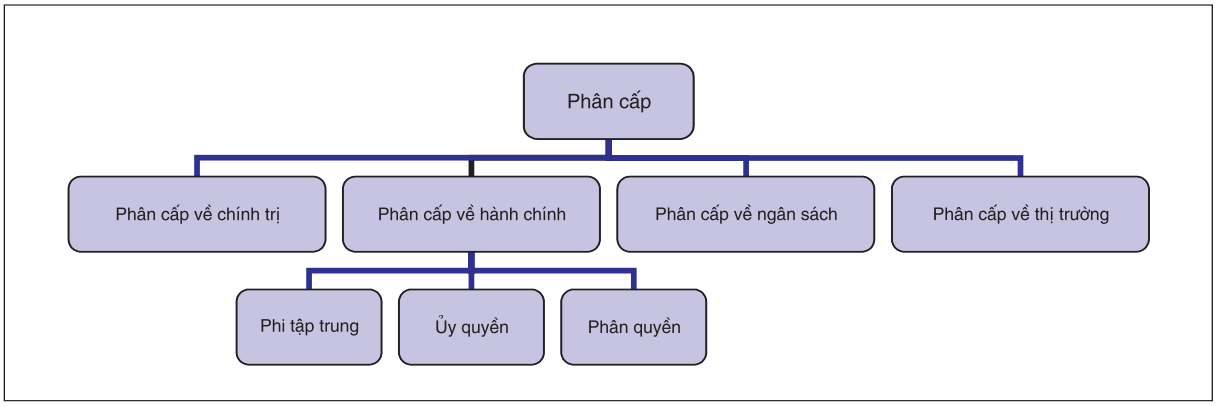
Phần sáu là một đánh giá thực nghiệm về tác động của các yếu tố, trong đó có các ưu đãi trái quy định, đối với mức FDI thực hiện và FDI đăng ký ở các tỉnh. Phần này khẳng định thêm một lần nữa về tầm quan trọng của các yếu tố căn bản như tài nguyên, cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực, và quản trị điều hành đối với việc thu hút FDI. Phần này cũng chỉ ra rằng các ưu đãi trái quy định đã không có hiệu quả trong việc tạo điều kiện cho những luồng FDI chảy mạnh hơn vào các tỉnh xé rào.[2] Phần bảy kết luận và thảo luận về một số điểm yếu của nghiên cứu này. Phần này cũng đưa ra định hướng cho những nghiên cứu tiếp theo.

[2] Một nghiên cứu chung giữa Trường Đại học Kinh tế thành phố HCM với Dự án Sáng kiến Năng lực cạnh tranh Việt Nam năm 2004 (Nguyễn Thị Cảnh và các tác giả, 2004) cũng có những kết quả tương tự. Nghiên cứu này chỉ ra rằng khi đưa ra các quyết định đầu tư, các ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp đóng vai trò ít quan trọng hơn nhiều đối với các công ty tư nhân trong nước so với các yếu tố căn bản khác, tức là cơ sở hạ tầng tốt, nguồn nhân lực và lao động có tay nghề, khả năng tiếp cận thị trường, và chất lượng của các quy định ở địa phương. Nghiên cứu này cũng cho thấy gần 85% doanh nghiệp nhận được ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp có thể hoặc chắc chắn sẽ vẫn có những quyết định đầu tư như vậy dù không được ưu đãi thuế. Nghiên cứu này ước tính rằng sự không cần thiết của các ưu đãi đầu tư thuế thu nhập doanh nghiệp là gần 83%, còn sự không cần thiết của các trợ cấp của nhà nước là từ 62% đến 75%.

2. Tổng quan về phân cấp ở Việt Nam

2.1. Khái niệm về phân cấp

Phân cấp quản lý nhà nước, theo nghĩa rộng nhất, là một hình thức chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm trong việc thực thi các nhiệm vụ công từ các cơ quan cấp trung ương xuống các cơ quan cấp địa phương, hay việc giao những nhiệm vụ đó cho khu vực tư nhân, nhờ đó khiến cho chính phủ gần với dân hơn và tạo ra phạm vi để linh hoạt trong các chương trình của chính phủ về lập ngân sách và cấp vốn. Ngày nay khái niệm phân cấp được sử dụng cho nhiều hoàn cảnh, nhiều hiện tượng khác nhau trong xã hội. Mặc dù còn có nhiều cuộc tranh luận về khái niệm phân cấp, nhưng rất nhiều quốc gia, nhiều chuyên gia thống nhất với nhau việc phải phân biệt giữa một số hình thức phân cấp sau:



Phân cấp chính trị

Phân cấp về chính trị hay dân chủ nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân được tham gia vào bất kỳ quá trình hoạch định chính sách nào tại cấp địa phương. Thông qua việc phân cấp về chính trị, các chính quyền địa phương, những người được bầu trực tiếp, sẽ phải chịu trách nhiệm giải trình cao hơn trước các người dân địa phương.

Phân cấp hành chính

Phân cấp hành chính là việc phân chia quyền hạn để thực hiện các nhiệm vụ công tới các cơ quan nhà nước ở các cấp. Như vậy, thông qua quá trình phân cấp hành chính, công tác kế hoạch, quy hoạch, quản lý điều hành và một phần tài trợ cho cơ sở hạ tầng và cung cấp các dịch vụ công sẽ được chuyển giao từ cấp trung ương xuống các cơ quan hành chính địa phương. Phân cấp hành chính được chia thành 3 nhóm:

Phi tập trung hay tản quyền (deconcentralisation) là hình thức phân chia quyền quyết định và trách nhiệm cho các đơn vị đại diện chính quyền trung ương ở các vùng (ví dụ văn phòng đại diện bộ ở các vùng). Hình thức này là hình thức thấp nhất trong các hình thức phân cấp hành chính (thậm chí có chuyên gia cho đây không phải là hình thức phân cấp bởi việc chuyển giao này chỉ diễn ra trong *nội bộ* cấp trung ương).

Uỷ quyền (delegation) là hình thức phân cấp hành chính mà chính quyền trung ương chuyển giao quyền quyết định và trách nhiệm điều hành cho cơ quan địa phương song chính quyền trung ương vẫn chịu trách nhiệm về các quyết định này.

Phân quyền (devolution) là hình thức cao nhất trong phân cấp hành chính. Với hình thức này, toàn bộ quyền hạn trong việc ra quyết định, tài trợ và quản lý được chính quyền trung ương giao cho các cơ quan độc lập của chính quyền địa phương (local government). Phân quyền có nghĩa là trao quyền cho địa phương trong việc sa thải và tuyển dụng cán bộ địa phương, nhờ đó làm cho các cán bộ địa phương phải chịu trách nhiệm giải trình trước những đại diện được dân bầu, mà không phải xin ý kiến cấp chính quyền cao hơn.

Phân cấp ngân sách

Phân cấp tài khoá là cấu phần trọng tâm của mọi biện pháp phân cấp. Mỗi đơn vị phân cấp chỉ có thể độc lập thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp khi họ có được các nguồn lực cần thiết và khi họ có quyền đưa ra các quyết định chi tiêu. Các dịch vụ do chính quyền địa phương cung cấp chỉ có thể được cấp vốn bởi một số nguồn nhất định, bao gồm (nhưng không giới hạn ở) những nguồn tài chính từ chính quyền trung ương, nguồn thu phí từ những người sử dụng dịch vụ theo nguyên tắc bù đắp chi phí, đồng tài trợ từ những người sử dụng, thuế mà địa phương được phép thu theo luật định, vay tín dụng theo luật định.

Phân cấp kinh tế (phân cấp thị trường)

Bên cạnh những hình thức trên còn có hình thức phân cấp kinh tế (còn được gọi là phân cấp thị trường, khái niệm này khác hẳn với khái niệm phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế). Khái niệm này được sử dụng khi Nhà nước chuyển giao một số chức năng từ khu vực công sang khu vực tư nhân, như vậy một số nhiệm vụ sẽ không được các cơ quan nhà nước thực hiện mà sẽ chuyển giao cho khu vực kinh tế tư nhân, hợp tác xã, các hiệp hội, và các tổ chức phi chính phủ thực hiện. Hình thức này được phân thành 2 nhóm, trong đó: (1) "tư nhân hoá": chuyển giao việc cung ứng một số sản phẩm và dịch vụ từ nhà nước sang các chủ thể tư nhân và (2) giải quy chế: giảm các rào cản hành chính, tạo điều kiện cho các chủ thể tư nhân tham gia vào thị trường.

2.2. Phân cấp ở Việt Nam nhìn từ các góc độ khác nhau

Phân cấp ở Việt Nam nhìn từ góc độ lịch sử và văn hoá

Khó có thể xác định một cách rõ ràng vấn đề phân cấp trong lịch sử phát triển của Việt nam. Nhìn vào lịch sử phát triển của Nhà nước Việt Nam (từ khi Ngô Quyền giành lại độc lập dân tộc vào thế kỷ thứ X), chúng ta dễ có cảm giác rằng từ chế độ phong kiến, thời bị thực dân đô hộ đến thời kỳ chế độ cộng hoà, cấu trúc của chính quyền đều có xu hướng tập trung nhiều hơn phân cấp. Chính quyền trung ương luôn nắm hầu hết quyền lực mang tính quyết định, hình thức phân quyền (devolution) được sử dụng chỉ với một giới hạn rất nhỏ, sự lệ thuộc của chính quyền địa phương vào chính quyền trung ương rất lớn (cả về chính sách, ngân sách và nhân sự). Biện pháp uỷ quyền (delegation) chỉ được sử dụng đối với một số hoạt động và hình thức tản quyền (deconcentralisation) hầu như chỉ được sử dụng cho một tổ chức (phái đoàn) trong thời gian ngắn hạn (như quan khâm sai đại thần thời phong kiến hoặc các phái đoàn đặc phái viên của Chính phủ). Dù rằng do những nguyên nhân khác nhau, song cả trước kia lẫn hiện nay ngân sách nhà nước vẫn có mức độ tập trung tương đối cao, địa phương luôn phải trông chờ trung ương trợ giúp về ngân sách. Điều đó đã làm tăng thêm mức độ lệ thuộc của địa phương vào trung ương đồng thời thu hẹp hơn nữa khả năng ra quyết định của chính quyền địa phương.

Tuy vậy, trong đời sống thực tiễn, bên cạnh cấu trúc tập trung đó, nét "văn hoá làng" của Việt nam đã được thể hiện rất rõ nét. Làng của Việt Nam có một "quyền lực" và một vị thế rất quan trọng trong xã hội. Những câu tục ngữ như "phép vua thua lệ làng" hoặc nhận định "Việt Nam có một thời gian dài bị mất nước nhưng chưa bao giờ bị mất làng" là những minh chứng rất rõ ràng cho sức mạnh văn hoá của làng. Hương ước của làng (pháp luật của làng) là một điểm đặc biệt trong hệ thống luật pháp Việt Nam trong những thế kỷ trước. Nhưng, dù Làng có vị thế như vậy nhưng có lẽ (?) Làng chưa bao giờ được thừa nhận là một đơn vị hành chính của bộ máy chính quyền, lý trưởng (trước kia) và trưởng thôn (ngày nay) không được chính thức coi là một công chức trong hệ thống hành chính (mặc dù có được hưởng trợ cấp từ ngân sách), bởi vậy quyền lực của làng chỉ mang tính phi hình thức và chỉ có thể giải quyết được một số vấn đề với quy mô, phạm vi nhỏ. Mặc dù vậy, Làng với tư cách là một cộng đồng mang ít nhiều màu sắc "tự quản", đã thay cho Nhà nước giải quyết không ít vấn đề xã hội trong giai đoạn đổi mới vừa qua, nhất là những vấn đề liên quan trực tiếp với lợi ích của người dân (những hoạt động hỗ trợ người nghèo, khuyến học,...).

Phân cấp trong quá trình Đổi Mới

Ngay từ giai đoạn đầu của Đổi Mới, vấn đề phân cấp đã được Đảng nhìn nhận một cách nghiêm túc và được đưa ngay vào Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ VI (1986):

> "Phải lập lại trật tự, kỷ cương trong quản lý kinh tế, xã hội. Chính cơ chế quản lý còn nặng tính chất tập trung quan liêu, vừa gò bó cấp dưới, vừa làm giảm hiệu lực quản lý tập trung là nguyên nhân trực tiếp làm rối loạn trật tự, kỷ cương. Vì vậy, không thể khắc phục sự rối ren bằng cách quay trở lại cơ chế cũ, mà *phải kiên quyết thực hiện phân cấp quản lý* theo nguyên tắc tập trung dân chủ.
>
> Việc phân cấp quản lý phải bảo đảm quyền làm chủ của ba cấp: quyền quyết định của trung ương (bao gồm cả các ngành trung ương) đối với những lĩnh vực then chốt, những vấn đề có ý nghĩa chiến lược, bảo đảm cho sự phát triển cân đối của toàn bộ nền kinh tế; quyền chủ động của các địa phương trong việc thực hiện trách nhiệm quản lý kinh tế – xã hội trên địa bàn lãnh thổ; quyền tự chủ sản xuất – kinh doanh của các đơn vị kinh tế cơ sở và vai trò làm chủ của các tập thể lao động. Trong sự phân công, phân cấp quản lý, trách nhiệm phải đi đôi với quyền hạn, nghĩa vụ gắn liền với lợi ích."[3]

Mặc dù đã được sự quan tâm song những vấn đề về lý luận phân cấp, đặc biệt lý luận về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế chưa được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng và cụ thể, do vậy sau cả một thời gian dài, phân cấp vẫn chỉ được hiểu theo nghĩa rất hẹp của phân cấp hành chính. Điều đó đã dẫn đến những hiện tượng phân cấp *thiếu đồng bộ và toàn diện* (nhiều lĩnh vực chỉ phân cấp nhiệm vụ mà không phân cấp về tài chính, phân cấp về quản lý nhân sự) và làm ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình phân cấp ở Việt Nam. Quá trình phân cấp ở Việt Nam thường được thực hiện theo một số nguyên tắc, trong đó có 2 nguyên tắc chủ yếu sau:

Nguyên tắc đầu tiên là "phân cấp từ trên xuống", có nghĩa là những gì ở cấp trên *không cần làm* thì cấp dưới sẽ thực hiện" (từ trên xuống), hoàn toàn không tương ứng với nguyên tắc phân cấp phổ biến trên thế giới là "*những gì cấp dưới không làm được* thì cấp trên mới phải làm" (từ dưới lên). Nguyên tắc phân cấp từ trên xuống đã đẩy đến hiện tượng "cấp dưới luôn cảm thây bị gò bó và cấp trên luôn ở trong tình trạng "quá tải" và không thể kiểm soát được, đồng thời tiếp tục làm tăng tính "ỷ lại" ở chính quyền cấp dưới.

Nguyên tắc quan trọng thứ hai của phân cấp ở Việt Nam là phân cấp theo quy mô, hay còn gọi là "nắm to, buông nhỏ". Đây là một trong những tiêu chí chủ đạo trong quá trình phân cấp ở Việt Nam, đặc biệt trong vấn đề quản lý đầu tư. Song quy mô đầu tư không phải lúc nào cũng tương ứng với tính chất và mức độ ảnh hưởng của dự án đầu tư. Chính nguyên tắc phân cấp này đã gây khó khăn không nhỏ cho các địa phương và đó cũng là một trong những nguyên nhân buộc họ phải tìm những biện pháp "xé rào" trong việc thu hút đầu tư nước ngoài (sẽ trình bày ở dưới đây).

Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng bản chất của quá trình cải cách ở Việt Nam trong vòng 20 năm qua là một quá trình chuyển đổi vai trò của nhà nước trong nền kinh tế. Sau hai thập kỷ cải cách, nhìn chung, Việt Nam đã thành công trong việc chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế phi tập trung theo định hướng thị trường (xem biểu đồ phân loại phân cấp). Trên thực tế, nhiều thành tựu trong số những thành tựu nổi bật nhất của quá trình Đổi mới có được một phần là nhờ hình thức phân cấp này. Có thể kể ra đây một vài ví dụ điển hình. Sự chuyển đổi của khu vực nông thôn trong giai đoạn cuối thập niên 1980 là kết quả trực tiếp của quyết định của nhà nước trong việc đổi mới vai trò chỉ đạo và vị trí độc quyền trong sản xuất và phân phối lúa gạo. Chỉ sau một vài năm, Việt Nam đã thoát khỏi tình trạng nhập khẩu lương thực để trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo lớn nhất thế giới.

---

[3] Văn kiện Đảng toàn tập, tập 47, trang 747

Một thành tựu nữa của công cuộc Đổi mới được ghi nhận vào đầu những năm 1990 khi khối Xô–viết sụp đổ ở châu Âu, cùng với nó là nguồn viện trợ nước ngoài lớn nhất của Việt Nam. Cũng trong thời gian đó, vì quan hệ Việt – Mỹ chưa được bình thường hoá, nên cấm vận của Hoa Kỳ vẫn còn áp dụng đối với Việt Nam. Việt Nam gần như hoàn toàn bị cô lập khỏi thế giới bên ngoài. Một lần nữa, khu vực tư nhân (lần này là doanh nghiệp) lại được giải phóng. Luật Doanh nghiệp tư nhân được ban hành vào năm 1990 nhằm công nhận sở hữu tư nhân và vai trò của khu vực tư nhân trong sự phát triển của Việt Nam. Nhờ đó, Việt Nam đã có thể đứng vững trên đôi chân của mình và xây dựng nền móng cho sự phát triển mạnh mẽ trong tương lai. Kể từ đó, nhà nước đã dần dần từ bỏ vị trí độc tôn của mình trong các ngành chế tạo và dịch vụ.

Việc thông qua Luật Doanh nghiệp năm 1999 đã đánh dấu một bước tiến kế tiếp theo hướng phân cấp thị trường. Sau khi Luật này được ban hành, một con số kỷ lục các doanh nghiệp tư nhân đã được thành lập nhờ thủ tục đăng ký kinh doanh giờ đây đã trở nên dễ dàng hơn. Khối lượng vốn khổng lồ trong nước được các doanh nghiệp này huy động đã giúp cho Việt Nam hồi phục sau cuộc khủng hoảng kinh tế khu vực năm 1997–1998 và duy trì một tốc độ tăng trưởng cao kể từ năm 2000.

Từ những thành công trong phân cấp thị trường này, có thể rút ra một bài học là, nếu như ngay từ giai đoạn đầu của công cuộc Đổi mới, vấn đề lý luận về vai trò Nhà nước trong nền kinh tế, lý luận về phân cấp (theo nghĩa rộng) được nghiên cứu một cách nghiêm túc thì Việt Nam có thể thiết kế được một lộ trình tương đối rõ ràng cho quá trình chuyển đổi đồng thời có thể hạn chế được rất nhiều những sai lầm tại một số chương trình đầu tư thiếu hiệu quả trong suốt 20 năm qua.

Tiểu kết

Quá trình phân cấp phụ thuộc vào các yếu tố văn hoá, chính trị ở mỗi quốc gia. Xét về lịch sử, hệ thống chính quyền Việt Nam mang nặng "dấu ấn" tập trung hơn phân cấp. Tuy vậy, về văn hoá, từ lâu đời nay, Làng ở Việt Nam lại có những nét tương đối đậm của yếu tố "tự quản". Những đặc điểm này cần được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn để tìm ra những biện pháp phân cấp phù hợp với tình hình của Việt Nam.

Phân cấp là một vấn đề đã được đề cập ở Việt Nam từ tương đối lâu, song vấn đề này vẫn chưa được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng và cơ bản. Bản thân khái niệm "phân cấp" vẫn chưa được hiểu một cách thống nhất trong giới nghiên cứu và giới quản lý.[4]

Do thiếu những nghiên cứu cơ bản và nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài nên nhiều kiến nghị về phân cấp vẫn chỉ là phân cấp trên nền nhiệm vụ cũ (không xem xét để loại bỏ những nhiệm vụ mà Nhà nước không nhất thiết phải thực hiện). Điều đó đã dẫn đến sự hạn chế trong quá trình thực hiện phân cấp và vẫn tiếp tục gây lãng phí nguồn lực xã hội. Bên cạnh đó, việc thực hiện phân cấp theo những nguyên tắc không phù hợp đã dẫn đến hiện tượng phân cấp thiếu toàn diện và đồng bộ, phân cấp chưa phù hợp với năng lực của bộ máy chính quyền cấp dưới đồng thời thiếu sự giám sát của cấp trên, gây ra hiện tượng "ách tắc và lãng phí" trong quá trình thực hiện phân cấp.

2.3. Khái lược phân cấp ngân sách ở Việt Nam

Phần này thảo luận về một số khía cạnh của phân cấp ngân sách liên quan đến việc phân cấp trong quản lý FDI và việc đưa ra những ưu đãi đầu tư trái quy định của nhiều tỉnh trong những năm gần đây.

[4] Do đó, nhiều cơ quan chính phủ (kể cả các bộ ngành) đã gặp phải một số khó khăn trong quá trình thực hiện Nghị quyết số 08/2004 của chính phủ về các dự án mở rộng phân cấp.

Bảng 1: Kết quả của mở rộng phân cấp trong thu và chi ngân sách (tỉ đồng VN)

	1997	1998	1999	2000	Trung bình 1996-2000	2001	2002	2003 (dự báo)	2004 (kế hoạch)
1. Thu	65.352	70.612	78.489	90.749	73.518	03.773	121.716	141.930	149.320
Trong đó: thu ngân sách địaphương	19.264	20.280	19.571	22.269	19.827	25.463	30.545	38.683	44.743
Tỉ lệ trong tổng tu ngân sách nhà nước	29,5	28,7	24,9	24,5	27,1	2,5	25,1	27,3	30
Tỉ lệ tăng									
-Thu ngân sách nhà nước	4,8	8	11,2	15,6	10,2	14,4	17,3	16,6	5,2
Thu ngân sách địa phương	8,5	5,3	-3,5	13,8	8,3	14,3	20	26,6	15,7
2. Chi	70.749	74.761	84.817	103.151	80.804	119.403	135.490	177.150	187.670
Trong đó: chi địa phương	28.039	31.808	39.040	45.082	33.503	56.043	64.573	66.254	67.184
Tỉ lệ trong tổng chi	39,9	42,5	46,0	43,7	41,5	46,9	47,7	37,4	35,8
-gồm chi đầu tư XDCB	7.499	9.424	14.129	14.557	10.345	20.112	24.147	20.786	20.708
Cộng chi thường xuyên	20.540	22.203	24.806	30.346	23.065	36.070	39.627	45.468	43.981
Tỉ lệ tăng									
-Chi ngân sách nhà nước	10,7	5,0	17,0	13,5	10,9	19,1	14,2	19,5	5,9
-Chi địa phương	19,1	13,4	22,7	15,5	17,1	24,3	15,2	2,6	1,4
3. Tỉ lệ giữa chi XDCB địa phương và chi thường xuyên địa phương	93,8	91,3	78,9	73,4	89,2	70,6	77,1	85,1	101,7
4. Cấp phát từ ngân sách nhà nước	9,964	12,290	20,510	26,601	15,345	23,553	35,278	38,040	35,048
Tỉ lệ tăng	35,4	23,3	66,9	29,7	31,9	-11,5	49,8	7,8	-7,9
Tỉ lệ trong tổng chi địa phương	35,5	38,6	52,5	59,0	42,1	42,0	54,6	57,4	52,2

Nguồn: Chính phủ và các tác giả (2000 và 2005)

Phân cấp ngân sách (hay việc phân chia các chức năng và trách nhiệm tài chính) ở Việt Nam bắt đầu với việc ban hành Luật Ngân sách năm 1996. Luật Ngân sách được sửa đổi năm 1998, và sau đó được sửa đổi đáng kể năm 2002. Những thay đổi này nhằm mục đích tạo điều kiện hơn nữa cho việc phân cấp ngân sách tương ứng với vai trò thay đổi của nhà nước (như được phản ánh trong hệ thống tài chính công).

Như có thể thấy trong bảng 1, tỉ lệ phần trăm của chính quyền địa phương trong tổng chi quốc gia đã tăng từ 40% năm 1997 lên 48% năm 2002. Tỉ lệ này đã giảm vào năm 2003 và năm 2004 do sụt giảm đáng kể trong tỉ lệ tăng chi địa phương về cả tuyệt đối và tương đối so với tổng chi của cả nước. Điều này đánh dấu sự đảo ngược của xu thế trước đó trong đó sự tăng trưởng của chi địa phương đã cao hơn rất nhiều so với tốc độ tăng của chi nhà nước trong nhiều năm. Mặc dù có sự sụt giảm trong tỉ lệ phần trăm của chi địa phương, tỉ lệ này vẫn cao hơn nhiều so với thời kỳ đầu những năm 1990 trước khi Luật Ngân sách được ban hành.

Điều cốt yếu ở đây là nhờ có sự phân cấp ngân sách, các chính quyền địa phương ngày nay phải chịu trách nhiệm nhiều hơn về chi tiêu của họ. Điều này có thể sẽ không là vấn đề gì đối với các tỉnh với các nguồn thu cao và tương đối ổn định như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, hay Bình Dương, nhưng lại là một thách thức thực sự đối với các tỉnh nghèo hơn với những nguồn thu ít ỏi và ít bền vững hơn, mặc dù tỉ lệ cấp phát của chính quyền trung ương trong tổng chi địa phương đã tăng lên.

Hộp 1: Phân cấp nguồn thu cho các chính quyền địa phương trong giai đoạn 1996 –2002

Nguồn thu của ngân sách cấp tỉnh gồm:

(1) Các khoản thu 100%, bao gồm tiền cho thuê đất; tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu Nhà nước; lệ phí trước bạ; thu từ hoạt động xổ số kiến thiết; viện trợ không hoàn lại của các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho cấp tỉnh theo quy định của pháp luật; các khoản phí, lệ phí và các khoản thu khác nộp vào ngân sách cấp tỉnh theo quy định của Chính phủ; huy động của các tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định của Chính phủ; đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong và ngoài nước cho ngân sách cấp tỉnh; thu kết dư ngân sách cấp tỉnh; bổ sung từ ngân sách trung ương; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

(2) Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách cấp tỉnh, bao gồm: thuế doanh thu; thuế lợi tức, không kể thuế lợi tức của các đơn vị hoạch toán toàn ngành; thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao; thuế chuyển lợi nhuận ra nước ngoài; thuế tài nguyên; thu sử dụng vốn ngân sách.

(3) Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách cấp tỉnh, ngân sách huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là ngân sách cấp huyện) và ngân sách xã, thị trấn bao gồm: thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế nhà, đất; tiền sử dụng đất.

Nguồn: Luật Ngân sách 1996, Điều 30.

Về thu, tỉ lệ thu ngân sách địa phương trong tổng thu ngân sách nhà nước tương đối ổn định ở mức 27% từ năm 1996. Đối với các chính quyền địa phương, sự ổn định trong tỉ lệ thu, cùng với việc tăng trong số chi, có nghĩa là họ đang phải đối mặt với một mức thâm hụt ngân sách ngày càng tăng. Có tới ba phần tư số tỉnh liên tục bị thâm hụt ngân sách trong một thời gian dài. Theo ước tính, ngay cả khi chính quyền trung ương chỉ thu từ dầu thô và thuế xuất nhập khẩu, và tất cả các loại thuế còn lại sẽ được để lại cho ngân sách địa phương, thì khoảng hai phần ba số tỉnh vẫn sẽ phải lệ thuộc vào hỗ trợ tài chính từ ngân sách trung ương. Thực tế này là một nguyên nhân quan trọng dẫn đến cơ chế "xin–cho" trong việc phân bổ các nguồn lực của chính quyền trung ương, một cơ chế đặc trưng trong mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong một thời gian dài. Như có thể thấy rõ trong bảng 1, mặc dù tốc độ tăng trong chuyển giao từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương đã giảm trong thập kỷ vừa qua, tỉ lệ của số tiền cấp phát trong tổng chi địa phương lại tăng mạnh, từ 35,5% năm 1997 lên 52,2% năm 2004.

Hộp 2: Phân cấp nguồn thu kể từ Luật Ngân sách năm 2002

Nguồn thu của ngân sách địa phương gồm:

(1) Các khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100%, bao gồm: thuế nhà, đất; thuế tài nguyên, không kể thuế tài nguyên thu từ dầu, khí; thuế môn bài; thuế chuyển quyền sử dụng đất; thuế sử dụng đất nông nghiệp; tiền sử dụng đất; tiền cho thuê đất; tiền cho thuê và tiền bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước; lệ phí trước bạ; thu từ hoạt động xổ số kiến thiết; thu hồi vốn của ngân sách địa phương tại các tổ chức kinh tế, thu từ quỹ dự trữ tài chính của địa phương, thu nhập từ vốn góp của địa phương; viện trợ không hoàn lại của các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ở nước ngoài trực tiếp cho địa phương; các khoản phí, lệ phí, thu từ các hoạt động sự nghiệp và các khoản thu khác nộp vào ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật; thu từ quỹ đất công ích và thu hoa lợi công an khác; huy động từ các tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật; đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân ở trong nước và ngoài nước; thu kết dư ngân sách địa phương theo quy định tại Điều 63 của Luật này; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật;

(2) Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ phần trăm (%) giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương theo quy định tại khoản 2 Điều 30 của Luật này, bao gồm: thu bổ sung từ ngân sách trung ương; thu từ huy động đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng theo quy định tại khoản 3 Điều 8 của Luật này.

Nguồn: Luật Ngân sách 2002, Điều 32.

Ở đây, cần lưu ý một vài thay đổi mà Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 đem lại. Thay đổi đầu tiên là Luật Ngân sách Nhà nước đã trao cho chính quyền các tỉnh nhiều thẩm quyền ngân sách hơn so với chính quyền trung ương và chính quyền cấp dưới. Giờ đây, chính quyền tỉnh được phép vay trong nước mà không cần xin chính quyền trung ương phê chuẩn, chỉ cần đáp ứng được một số yêu cầu và điều kiện nhất định. Hội đồng Nhân dân tỉnh, cơ quan lập pháp cấp tỉnh, giờ đây có thể quyết định phân chia chi ngân sách giữa ba cấp chính quyền địa phương là tỉnh, huyện và xã. Điều này cũng có thể ảnh hưởng đến số thu của các cấp chính quyền khác bằng việc xác định loại phí và các khoản đóng góp mà những cấp chính quyền này có thể thu.

Khi các chính quyền tỉnh đã được trao nhiều thẩm quyền và sự linh hoạt về ngân sách, các bộ ngành lại đang mất dần quyền kiểm soát đối với các chức năng phân phối vốn có của họ. Mặc dù các chính quyền địa phương phải tuân theo các kế hoạch do các bộ lập ra khi lập kế hoạch ngân sách, việc thiếu cơ chế theo dõi và phối hợp hiệu quả thường dẫn đến sự thiếu nhất quán giữa các kế hoạch của bộ và sự phân bổ nguồn lực thực tế tại cấp tỉnh. Việc giải quyết sự thiếu nhất quán này, đồng thời tiếp tục cho phép chính quyền địa phương có nhiều linh hoạt hơn trong vấn đề ngân sách, là một thách thức không nhỏ trong phân cấp ngân sách ở Việt Nam.

3. Phân cấp quản lý FDI ở Việt Nam[5]

Năm 1986 nền kinh tế Việt nam lâm vào tình trạng suy thoái trầm trọng, đời sống nhân dân quá khó khăn. Để có thể vượt qua những thử thách này, Đảng đã đưa ra 3 chương trình trọng điểm là phát triển nông nghiệp, sản xuất hàng tiêu dùng và tăng cường xuất khẩu. Trong lúc nguồn lực trong nước còn rất hạn chế, việc khuyến khích đầu tư nước ngoài là một trong những giải pháp được coi trọng nhất. Chính vì vậy, Đại hội Đảng lần thứ VI đã chỉ đạo:

> "Công bố chính sách khuyến khích nước ngoài đầu tư vào nước ta dưới nhiều hình thức, nhất là đối với các ngành và cơ sở đòi hỏi kỹ thuật cao, làm hàng xuất khẩu. Đi đôi với việc công bố luật đầu tư, cần có các chính sách và biện pháp tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài và Việt kiều vào nước ta để hợp tác kinh doanh."[6]

Trên cơ sở Nghị quyết của Đảng, Luật Đầu tư nước ngoài đã được ban hành và là một trong những Luật đầu tiên của hệ thống pháp luật kinh tế Việt nam. Trong giai đoạn đầu thực hiện Luật đầu tư nước ngoài, do kinh nghiệm còn thiếu, số lượng dự án đầu tư và số vốn đầu tư nước ngoài còn rất ít, toàn bộ các dự án đầu tư nước ngoài đều do trung ương quản lý (Uỷ ban Nhà nước về hợp tác và đầu tư, SCCI). Sau khi bình thường hoá quan hệ ngoại giao với Hoa Kỳ, lệnh cấm vận bị bãi bỏ, luồng đầu tư nước ngoài đổ vào Việt Nam với tốc độ gia tăng rất cao. Trước tình hình đó vấn đề phân cấp trong quản lý đầu tư nước ngoài đã được đặt ra và từng bước được mở rộng thông qua các Luật, Nghị định hoặc Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Hộp 3: Những cột mốc quan trọng trong phân cấp quản lý FDI

Thủ tướng Chính phủ ra quyết định phân cấp cấp Giấy phép đầu tư cho Uỷ ban Nhân dân 16 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (tại Quyết định 386/TTg ngày 7/6/1997 và Quyết định 41/1998/QĐ–TTg ngày 20/2/1998).

Sau hơn 1 năm thực hiện, trên cơ sở tổng kết thực tiễn, ngày 1/12/1998, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 233/1998/QĐ–TTg phân cấp cho tất cả các Uỷ ban Nhân dân cấp tỉnh cấp Giấy phép đầu tư và điều chỉnh các Giấy phép đầu tư đối với các dự án đầu tư nước ngoài.

Năm 2000, Luật Đầu tư nước ngoài được sửa đổi, tại Điều 55 của Luật ĐTNN và Điều 115 của Nghị định số 24/2000/NĐ–CP ngày 31/7/2000 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật ĐTNN tại Việt Nam, phạm vi về quyền hạn của UBND cấp tỉnh đã được điều chỉnh từ chỗ chỉ quy định cho khâu cấp và điều chỉnh Giấy phép đầu tư đến toàn bộ quá trình quản lý Nhà nước về hoạt động đầu tư nước ngoài.

Mặc dù việc phân cấp trong quản lý FDI đã tăng nhanh trong hai thập kỷ vừa qua, vẫn còn tồn tại những hạn chế – nhất là về quy mô dự án – và những bất cập này tiếp tục hạn chế khả năng của chính quyền địa phương trong việc thu hút đầu tư nước ngoài. Theo Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002, Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh được phép quản lý các dự án đầu tư nước ngoài vào các khu công nghiệp có giá trị đến 10 triệu đô–la, trong khi các tỉnh khác chỉ được phép quản lý các dự án có số vốn đến 5 triệu đô–la. Các khu công nghiệp và khu chế xuất được cấp phép cho các dự án FDI trong khu công nghiệp hay khu chế xuất với số vốn có thể lên tới 40 triệu đô–la.

---

[5] Phần này chỉ giới hạn thảo luận về phân cấp quản lý FDI ở Việt Nam cho đến năm 2005. Kể từ khi Luật Đầu tư Chung có hiệu lực vào ngày 1 tháng 7 năm 2006, việc quản lýFDI đã gần như được phân cấp hoàn toàn cho tới cấp tỉnh (với một vài ngoại lệ đối với đầu tư có điều kiện).

[6] Văn kiện Đảng toàn tập, tập 47, trang 767

Bảng 2: Các giấy phép đầu tư được các UBND, khu công nghiệp và khu chế xuất cấp

Số	Năm	Số dự án	Vốn đăng ký (.000 đô la Mỹ)	Quy mô dự án trung bình (triệu đô la Mỹ)*
1	1993(**)	7	40.293	5,7
2	1994(**)	28	203.190	7,3
3	1995(**)	39	212.272	5,4
4	1996(**)	40	310.227	7,8
5	1997	118	554.658	4,7
6	1998	206	720.040	3,5
7	1999	287	740.475	2,6
8	2000	364	1.013.865	2,8
9	2001	506	1.238.416	2,4
10	2002	763	1.641.023	2,2
11	2003	718	1.599.488	2,2
12	10 tháng năm 2004	575	1.323.765	2,3
	Tổng	3.651	9.597.712	2,6

* : Tính gộp cả dự án tại các Khu Công nghiệp, Khu Chế xuất tại các địa phương

**: Các năm 1993 đến hết 1996 là những số liệu từ các khu công nghiệp, khu chế xuất ở các địa phương nên quy mô vốn bình quân của dự án còn ở mức cao)

Bảng 3: Các dự án đầu tư được các UBND tỉnh cấp phép

Vùng	Số dự án	Vốn đăng ký (.000 đô la Mỹ)	Quy mô dự án trung bình (triệu đô la Mỹ)
1. Vùng núi phía bắc	115	222.086	1,9
2. Đồng bằng sông Hồng	574	1.053.239	1,8
3. Bắc trung bộ và duyên hải miền trung	147	316.691	2,1
4. Cao nguyên trung bộ	43	70.413	1,6
5. Đông Nam bộ	1.249	1.890.119	1,5
6. Đồng bằng sông Cửu long	65	144.388	2,2
Tổng	**2.193**	**3.696.937**	**1,7**

Như có thể thấy từ bảng 2 và 3, các dự án đầu tư nước ngoài được chính quyền tỉnh, khu công nghiệp và khu chế xuất cấp phép đều tương đối nhỏ với số vốn khoảng 2–3 triệu đô–la. Có một lý do xác đáng giải thích cho thực tế này. Các hạn chế về phân cấp (đặc biệt là về quy mô dự án) không những hạn chế khả năng của các tỉnh trong việc phê chuẩn các dự án FDI, mà còn tạo ra nhiều phiền toái không cần thiết cho các nhà đầu tư nước ngoài. Theo quy định hiện hành, nếu một dự án vượt quá ngưỡng 5 triệu đô–la, nhà đầu tư phải đích thân làm việc với các cơ quan chính quyền trung ương, ngay cả khi dự án thuộc cấp quản lý của tỉnh theo Luật Đất đai và tác động xã hội và môi trường của dự án không vượt quá phạm vi của tỉnh. Yêu cầu này đã làm tăng đáng kể chi phí giao dịch và làm nản chí nhiều nhà đầu tư. Đối mặt với tình hình này, các nhà đầu tư có thể chuyển sang một địa điểm mới hoặc thông đồng với chính quyền tỉnh để cùng xé rào hợp pháp, có nghĩa là làm giảm quy mô dự án hoặc chia nhỏ ra thành những dự án con, và sau đó xin mở rộng dự án. Tuy nhiên, những thủ thuật này không phù hợp với các dự án lớn không có tác động lan toả đối với các dự án khác tại địa phương, do đó việc phân cấp đầu tư nước ngoài đã có tác động hạn chế.

Khác với những quyết định trước đo[7] cho phép phân cấp quản lý FDI một phần (về cả phạm vi và chức năng), Luật Đầu tư nước ngoài và Nghị định 24/2000/NĐ–CP ngày 31/7, 2000 kèm theo đã dành cho UBND tỉnh nhiều thẩm quyền chính sách hơn; và các khu công nghiệp cũng có nhiều thẩm quyền hơn. Ví dụ như, nếu như phân cấp chỉ được áp dụng ở 16 tỉnh vào năm 1998, thì từ tháng 7 năm 2000, tất cả các UBND tỉnh đều có mức độ phân cấp cao hơn. Cụ thể là chức năng của các UBND và Ban quản lý khu công nghiệp, trước kia chỉ được cấp phép và giám sát việc điều chỉnh các dự án FDI, thì giờ đây đã được trao quyền quản lý mọi khía cạnh liên quan đến quản lý FDI. Ví dụ như ban quản lý khu công nghiệp của tỉnh giờ đây có trách nhiệm quản lý tất cả các khu công nghiệp và khu chế xuất trong tỉnh theo nguyên tắc “một cửa, tại chỗ”. Ban quản lý chịu trách nhiệm không những cấp phép mà còn các quy trình khác liên quan đến việc thành lập và hoạt động của các doanh nghiệp trong khu, gồm có việc giải phóng mặt bằng, xây dựng, lao động v.v. Một số dịch vụ quản lý chuyên biệt như hải quan, công an, và thuế cũng có thể được cung cấp tại chỗ bởi các văn phòng đại diện có thẩm quyền.

Nói tóm lại, từ khi Luật Đầu tư nước ngoài có hiệu lực vào tháng 1/1988, Việt Nam đã tương đối thành công trong việc thu hút đầu tư nước ngoài. Trong hai thập kỷ qua, chính quyền trung ương đã cố gắng khuyến khích các chính quyền địa phương, khu công nghiệp và khu chế xuất để đẩy mạnh thu hút FDI bằng cách tăng nhanh việc phân cấp việc quản lý FDI. Việc Việt Nam gia nhập WTO vào tháng 1 năm 2007 cũng là một xúc tác mạnh thúc đẩy đầu tư của các công ty đa quốc gia. Luật Đầu tư chung mới có hiệu lực vào 1 tháng 7 năm 2006 và các nghị định hướng dẫn thi hành cũng sẽ tiếp tục đà phân cấp trong quản lý các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài.

[7] Ví dụ, có thể xem Quyết định số 386 ngày 7/6/1997 và Quyết định số 386 ngày 20/2 năm 1998

4. Hiện tượng xé rào của các tỉnh trong việc đưa ra các ưu đãi cho các dự án FDI

4.1. Đặc điểm của các tỉnh xé rào?

Bảng 4 tóm tắt một số con số thống kê quan trọng mô tả các tỉnh xé rào và không xé rào. Nhóm xé rào rõ ràng là gồm các tỉnh kém phát triển hơn trên nhiều khía cạnh như GDP trên đầu người, mức độ đô thị hoá, và cơ sở hạ tầng. Xét về mặt địa lý, các tỉnh xé rào đều nằm xa các thị trường chính là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Điều này cũng có nghĩa là các tỉnh này có ít điều kiện hơn nhiều trong việc tiếp cận các thị trường quốc tế vì Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là hai cửa ngõ chính trong thương mại quốc tế. Một điều khác biệt rõ rệt nữa giữa hai nhóm này là nguồn nhân lực (đo bằng số phần trăm học sinh trên tổng dân số và số phần trăm lao động có tay nghề trên lực lượng lao động.) Xét về việc thu hút đầu tư (cả trong nước và nước ngoài) và tình hình thu chi ngân sách, nhóm tỉnh không xé rào hơn hẳn nhóm tỉnh xé rào. Tất cả những yếu tố này giải thích tại sao những tỉnh không xé rào nói chung đều tăng trưởng nhanh hơn và thặng dư ngân sách, trong khi các tỉnh xé rào tăng trưởng chậm hơn và đều bị thâm hụt ngân sách. Cuối cùng, vì thiếu các cơ hội việc làm, cho nên những người lao động năng động đều có xu hướng rời bỏ những tỉnh xé rào để chuyển đến những tỉnh không xé rào.

Bảng 4: Tóm tắt thống kê về các tỉnh xé rào so với các tỉnh không xé rào

Các yếu tố	Xé rào	không Xé rào
Số vốn FDI trung bình đã đăng ký 2000 – 2005 (đô la Mỹ trên đầu người)	12,51	58,75
Số vốn FDI trung bình đã thực hiện 2000 – 2004 (đô la Mỹ trên đầu người)	8,62	26,47
Đầu tư trung bình trong nước (đô la Mỹ trên đầu người)	22,45	40,23
GDP trung bình trên đầu người 2000 – 2005 (đô la Mỹ)	288,87	372,20
Tốc độ tăng trưởng trung bình 2000 – 2005 (%)[8]	8,99	9,37
Đô thị hoá năm 2005 (%)	20,27	26,02
Học sinh trên tổng dân số tỉnh 2000 – 2005 (%)	23	22
Lao động tay nghề tính bằng phần trăm trên tổng dân số tỉnh năm 2005 (%)	12	12
Tỉ lệ thất nghiệp năm 2000 (%)	6,25	6,15
Chỉ số giá sản xuất không gia quyền năm 2006	54,5	56,3
Các xã có điện năm 2000 (%)	85	92
Các xã có đường môtô đến trung tâm xã năm 2000 (%)	84	91
Số điện thoại trung bình 2000 – 2005 (trên 1,000 công dân)	124	177
Chỉ số độ gần với thị trường	1,15	2,02
Dân số trung bình năm 2000 – 2005 (triệu đô la Mỹ)	1,28	1,37
Số dân di cư thuần năm 2000 (số người)	– 10.219	9.501
Số thu trung bình của tỉnh 2000 – 2003 (triệu đô la Mỹ)	46,23	180,33
Chi trung bình 2000 – 2003 (triệu đô la Mỹ)	66,54	93,05
Thặng dư ngân sách trung bình 2000 – 2003 (triệu đô la Mỹ)	– 20,31	87,28
Số ngân sách cấp phát trung bình từ chính quyền trung ương năm 2000 – 03 (triệu đô la Mỹ)	33,78	31,52

[8] Tốc độ tăng trưởng GDP của các tỉnh được tính toán dựa trên số liệu về GDP hàng năm của tỉnh. Như có thể thấy, tốc độ tăng trưởng GDP trung bình cấp tỉnh cao hơn khoảng 2% so với tốc độ của cả nước, cho thấy dữ liệu GDP của các tỉnh bị tăng lên một cách có hệ thống.

4.2. Các hình thức xé rào phổ biến

Bên cạnh những ưu đãi đầu tư mà chính quyền trung ương cho phép, các tỉnh xé rào còn đưa ra nhiều ưu đãi trái quy định nữa, từ thưởng đầu tư và khấu hao nhanh cho đến việc kéo dài thời gian miễn thuế và giảm phí sử dụng đất. Trong số 48 tỉnh mà Bộ Tài chính điều tra, có tới 32 tỉnh ban hành những văn bản trái quy định để đưa ra những ưu đãi cho các dự án đầu tư. Hầu hết các ưu đãi này đều liên quan đến đất đai hay thuế. Về đất đai, những ưu đãi này bao gồm gia hạn thời gian miễn tiền thuê đất, trợ cấp cơ sở hạ tầng, giải phóng mặt bằng, và ưu đãi tiền thuê đất tương ứng với quy mô của dự án. Về thuế, hầu hết các tỉnh xé rào đều mở rộng danh sách các dự án được hưởng ưu đãi, cho miễn thuế thu nhập doanh nghiệp và giảm thuế VAT. Các biện pháp khác như hỗ trợ hay bảo lãnh tín dụng, trợ cấp đào tạo công nhân, và chính sách "một cửa–một dấu" cũng được áp dụng. Một vài tỉnh (ví dụ như Quảng Ngãi) còn đi xa đến mức cùng một lúc vi phạm ba hay bốn chính sách ưu đãi đầu tư của trung ương; các tỉnh khác đã đưa ra những ưu đãi rất mạnh như giao đất cho nhà đầu tư với mức tiền thuê gần như cho không (ví dụ như Hà Tĩnh). Các ví dụ cụ thể khác về sự vi phạm này được trình bày trong Hộp 4.

Hộp 4: Đổi mới chính sách hay cạnh tranh xuống đáy?

Bộ Tài chính báo cáo rằng trong số 32 tỉnh xé rào, 18 tỉnh đã vi phạm các quy định về ngân sách, 21 tỉnh đưa ra các ưu đãi về đất đai vượt ra ngoài khuôn khổ mà chính sách đất đai quốc gia quy định, 11 tỉnh vi phạm các quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp; và nhiều tỉnh bị phát hiện đã vi phạm ở hơn hai lĩnh vực khác nhau. Hầu hết các tỉnh đều đưa ra những ưu đãi rất rộng rãi về phí sử dụng đất và mở rộng thời hạn miễn thuế từ 10 đến 20 năm.

Ví dụ, một văn bản do UBND tỉnh Bến Tre đã nói rằng "bên cạnh việc được hưởng những ưu đãi theo chính sách của nhà nước, tất cả các dự án đầu tư BOT, BTO, và BT ở Bến Tre sẽ được miễn thêm 4 năm và giảm 50% thuế thu nhập doanh nghiệp trong 9 năm tiếp theo."

Quảng Nam đã áp dụng một mức thuế suất thấp hơn mức chính thức từ 3–10% trong vòng 3 năm. Hà Tĩnh đã miễn tiền thuê đất dài hơn từ 7–13 năm so với thời hạn chính thức được phép. Hơn nữa, Hà Tĩnh còn cho phép các nhà đầu tư được giảm tiền thuê đất thêm trong 5 năm, và thậm chí trong một số trường hợp đã cho họ hưởng ưu đãi vĩnh viễn. Tỉnh Phú Yên cũng đã đưa ra những ưu đãi mạnh mẽ cho nhà đầu tư bằng cách cho phép họ hưởng việc giảm phí sử dụng đất ngoài mức quy định là 50% dài hơn khung thời gian mà chính quyền trung ương quy định từ 8–20 năm.

Nghệ An cũng đã cho miễn thuế sử dụng đất trong 10 năm đối với các dự án đầu tư vào Vinh và Cửa Lò. Thêm 20 năm miễn thuế đất nữa được dành cho các dự án đầu tư vào các khu vực vùng cao của tỉnh này. Nghệ An và Thanh Hoá cũng ban hành các ưu đãi trái quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp.

Các tỉnh miền duyên hải Nam Trung Bộ và Tây Nguyên cũng tỏ ra rất cạnh tranh trong việc đưa ra các ưu đãi đầu tư. Đối với các dự án du lịch, Bình Định cho miễn thuế thu nhập doanh nghiệp hoàn toàn trong năm đầu, sau đó là giảm 50% cho 3–30 năm tiếp theo. Các dự án FDI cũng được miễn phí sử dụng đất trong vòng 3–30 năm. Bình Thuận cho phép các nhà đầu tư giữ 50% thuế thu nhập doanh nghiệp trong vòng 2–10 năm để tái đầu tư. Gia Lai và Kon–Tum, 2 tỉnh Tây Nguyên – cũng đưa ra những ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp.

Sự cạnh tranh thu hút FDI nhanh chóng dẫn đến một cuộc chạy đua ngày càng quyết liệt để làm cho các ưu đãi hấp dẫn hơn. Ví dụ như, ngay sau khi Vĩnh Phúc tuyên bố rằng "bên cạnh các ưu đãi theo quy định của nhà nước, các nhà đầu tư còn được hưởng những ưu đãi thêm sau đây...", tỉnh láng giềng là Phú Thọ liền nhanh chóng tuyên bố "phí sử dụng đất của Phú Thọ thấp hơn của các tỉnh khác có điều kiện tương tự ..."

Cần phải có một nghiên cứu cẩn thận để ước tính những chi phí ngân sách của những ưu đãi đầu tư này. Tuy nhiên, một điều rõ ràng là những tỉnh xé rào đều đã gặp tình trạng thâm hụt ngân sách với các mức độ khác nhau, từ vài chục tỉ đến hàng ngàn tỉ đồng. Hầu hết các tỉnh xé rào đều đã bị thâm hụt ngân sách trong một thời gian dài. Một số tỉnh, hầu hết đều ở khu vực duyên hải miền trung (ví dụ như Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Nam) đều được nhận cấp phát ngân sách từ chính quyền trung ương chiếm tới 30–60% tổng chi tiêu hàng năm của họ.

Nguồn: Ưu đãi thu hút đầu tư: Xé rào hay linh hoạt?, thứ tư ngày 27/4/2005

http:// www.tienphongonline.com.vn/tianyon/index. Aspx? ArticleID=7761&channelID=3

Thủng ngân sách vì xé rào ưu đãi các nhà đầu tư, thứ Năm ngày 3/8/2006

http:// www.tienpongonline.com.vn/tianyon/index. Aspx? ArticleID=55657&channelID=3

4.3. Lý giải nguyên nhân và cách thức xé rào

Có một vài yếu tố dẫn đến hiện tượng xé rào trong thời kỳ 2001–2005 ở Việt Nam. Một bên là nhu cầu vốn cấp bách, một bên là các nguồn tài chính ngày càng hạn hẹp, đã buộc nhiều tỉnh phải tìm cách mới để bù đắp thiếu hụt ngày càng lớn về ngân sách.[9] Một tốc độ tăng trưởng cao là ước mơ của bất cứ một tỉnh nào nhằm nâng cao mức sống và đối mặt với áp lực ngày càng tăng về việc làm vì mỗi năm lại có thêm nhiều người gia nhập lực lượng lao động. Về thu ngân sách, các tỉnh đều bị giảm nguồn vốn cấp phát và trợ cấp từ chính quyền trung ương và các hạng mức tín dụng của nhà nước, nhìn chung là do việc tăng cường phân cấp ngân sách và chương trình cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước. Các tỉnh không còn phụ thuộc hoàn toàn vào hỗ trợ từ chính quyền trung ương.

Thu hút đầu tư nước ngoài không phải là việc dễ dàng, nhất là đối với các tỉnh vùng sâu vùng xa, tài nguyên thiên nhiên, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực nghèo nàn, v.v... Bên cạnh đó, rõ ràng là sự phân bổ đầu tư trong nước và nước ngoài về mặt địa lý ở Việt Nam là không đồng đều. Các tỉnh thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài cũng thường có điều kiện tự nhiên, cơ sở hạ tầng thuận lợi và khu vực kinh tế tư nhân năng động hơn. Xu hướng tương tự như vậy cũng xảy ra với vốn ODA. Do đó, nếu chính phủ của một tỉnh nghèo muốn tăng trưởng nhanh hơn để bắt kịp với các tỉnh giàu hơn – một nhiệm vụ rất khó khăn – thì dường như giải pháp duy nhất là phải dựa vào các biện pháp sáng tạo để thu hút đầu tư, thường là thông qua các ưu đãi thuế. Trong bối cảnh này, xu hướng xé rào để thu hút thêm đầu tư hoàn toàn có thể hiểu được.

Không phải là ngẫu nhiên mà việc xé rào trong việc đưa ra các ưu đãi đầu tư bắt đầu nổi lên vào đầu năm 2001, rồi trở nên phổ biến vào năm 2002 và 2003. Một vài lý do bên trong cũng như bên ngoài có thể lý giải được điều này. Sự nổi lên mạnh mẽ của khu vực tư nhân trong nước, sự hồi phục của nền kinh tế, và sự trở lại của các nguồn FDI lớn ở Việt Nam từ năm 2000 đã tạo ra nhhiều cơ hội cho các tỉnh trong việc thu hút các dự án đầu tư nước ngoài. Dòng FDI này đã tiếp tục tăng lên trong 5 năm vừa qua.[10] Mặc dù lượng FDI còn chưa đạt được mức đỉnh của nó vào năm 1997 (có nghĩa là ngay trước cuộc khủng hoảng tài chính khu vực), tổng số FDI từ năm 2000 đến năm 2005 đạt khoảng 17 tỉ đô–la, chiếm gần 20% tổng số vốn đầu tư ở Việt Nam trong giai đoạn này. Các tỉnh thấy có rất nhiều cơ hội thu hút FDI, đồng thời cũng thấy một nhóm nhỏ các tỉnh may mắn đã chiếm phần lớn miếng bánh càng ngày càng to này. Luôn có áp lực cạnh tranh giữa các tỉnh để thu hút FDI thông qua việc sử dụng các chính sách sáng tạo để cạnh tranh với các tỉnh khác.

Có lẽ xu hướng ngày càng tăng trong việc xé rào (đặc biệt là trong các tỉnh nghèo hơn) và số vốn FDI ngày càng tăng đã không gây ra sự cạnh tranh sôi động nếu không có sự phân cấp quản lý FDI, mô tả trong Phần 3 ở trên. Về mặt lý thuyết, có thể lập luận rằng việc phân cấp quản lý FDI đã làm tăng sự bất cân xứng về mặt thông tin giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương. Chính thông tin không cân xứng này, cộng với sự giám sát lỏng lẻo của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương đã dẫn đến những hành động "rủi ro đạo đức" (moral harzard) hay xé rào như vậy của các tỉnh.

Nói tóm lại, việc các tỉnh ngày càng có xu hướng muốn áp dụng những chính sách sáng tạo (dù có phải vi phạm luật) do áp lực ngày càng tăng của việc phải tự chủ tài chính, cộng với các luồng FDI ngày càng nhiều chảy vào trong nước và quyền tự quyết của chính quyền địa phương trong quản lý FDI (nhưng lại thiếu sự giám sát có hiệu quả của chính quyền trung ương). Sự kết hợp những nhân tố này đã tạo ra "bối cảnh" cho việc xé rào. Những trương hợp vi phạm lẻ tẻ vào năm 2001 đã trở thành phổ biến vào năm 2002 và 2003; đến cuối năm 2004, một nửa số tỉnh đã tham gia vào trào lưu này trong việc ưu đãi đầu tư.

---

[9] Cuộc chạy đua để vượt lên trên các tỉnh khác trong việc đưa ra các ưu đãi đầu tư không chỉ là hệ quả tiêu cực duy nhất của việc cạnh tranh giữa các tỉnh. Nhiều tỉnh cũng dã áp dụng chiến lược đầu tư nhiều vào cơ sở hạ tầng và các "dự án lớn" mà không xem xét đầy đủ đến lợi nhuận trên các khoản đầu tư đó. Để có thêm thông tin về loại cạnh tranh này, hãy xem bài viết về cuộc đua tăng trưởng trên Tuổi Trẻ online (thứ Tư, ngày 30/7/2005).

[10] Toàn cầu hoá và tình hình ở khu vực (ví dụ như sự căng thẳng giữa Trung Quốc, Nhật Bản và Đài Loan, sự biến động chính trị ở miền Nam Thái Lan, v.v...) cũng góp phần vào việc tăng FDI ở Việt Nam

4.4. Động cơ của xé rào

Những nghiên cứu về ưu đãi FDI đã đề cập câu hỏi đặt ra về việc ai đã có động cơ châm ngòi cho các ưu đãi đầu tư ngày càng nhiều và tác động tổng hợp của những ưu đãi đó. Sử dụng mô hình lý thuyết trò chơi, hai tác giả Cai và Treisman (2005) đã nghiên cứu sự cạnh tranh giữa các nước trong việc thu hút FDI. Mô hình của họ dự báo rằng các nước nghèo hơn thường là những người đầu tiên phá luật, châm ngòi cho một cuộc chạy đua lợi bất cập hại và cuối cùng những nước hoạt động hiệu quả sẽ loại những nước yếu hơn ra khỏi cuộc chơi. Hai tác giả cũng lưu ý rằng các mô hình lý thuyết thường dựa trên giả định là tất cả các nước đều có những điều kiện ban đầu giống nhau về tài nguyên và cơ sở hạ tầng, về nguồn nhân lực, và về môi trường kinh doanh, và giả định này có thể không thực tế. Tuy nhiên, nghiên cứu của họ là một khuôn khổ lý thuyết tốt để phân tích sự cạnh tranh trong ưu đãi đầu tư thu hút FDI giữa các tỉnh của Việt Nam.

Hiện tượng xé rào đã được mô tả là một cuộc "cạnh tranh xuống đáy", và thực sự đã ảnh hưởng tiêu cực đên môi trường đầu tư của cả nước. Tuy nhiên, có thể lập luận rằng hiện tượng này xuất phát từ những động cơ hết sức "trong sáng": sự cấp thiết phải thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài để tạo nhiều việc làm hơn và đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn. Điều này ngầm ý rằng những tỉnh ít điều kiện và lạc hậu hơn sẽ thấy mình bị rơi vào thế thiệt thòi so với những tỉnh có điều kiện hơn và giàu hơn trong cuộc cạnh tranh thu hút FDI. Tương tự như những mô hình đã được phân tích trong nghiên cứu của Cai và Treisman, nếu các yếu tố khác không đổi, thì nhóm tỉnh nghèo sẽ có xu hướng châm ngòi cho việc xé rào, và thực tế xảy ra cũng đúng như vậy (Bảng 5).

Nói về những yếu tố thúc đẩy việc xé rào, khi một tỉnh nào đó nhận thấy các tỉnh bạn đang đưa ra những ưu đãi trái quy định cho các nhà đầu tư, thì nỗi lo bị bỏ lại đằng sau sẽ là một động cơ rất mạnh để tỉnh đó cũng đưa ra những ưu đãi riêng của mình. Lối suy nghĩ này đã châm ngòi cho sự bùng nổ của một cơn "bệnh dịch". Sau một thời gian, cuộc cạnh tranh thu hút đầu tư nước ngoài đã dẫn đến một tình trạng là nhiều tỉnh đã đưa ra những ưu đãi cao nhất có thể. Một số tỉnh thậm chí còn hứa rằng họ sẽ "linh hoạt" trong việc đưa ra các ưu đãi nhằm chiếm vị trí "thượng phong" so với các tỉnh khác (xem Hộp 4). Mức độ xé rào của từng tỉnh là khác nhau, tuỳ thuộc vào "độ thông minh" của chính quyền địa phương trong việc lách luật và quy định.

Bảng 5: Khung thời gian của việc xé rào

Ngày	Tỉnh	Ngày	Tỉnh
1/3/2001	**Quảng Ninh**	1/1/2003	**Quảng Nam**
1/6/2001	**Cần Thơ**	18/2/2003	**Yên Bái**
1/11/2001	**Đak Lak**	1/5/2003	**Phú Yên**
1/11/2001	**Nam Định**	6/5/2003	**Lai Châu**
4/1/2002	**Quảng Ngãi**	1/6/2003	**Gia Lai**
1/3/2002	**Bắc Giang**	1/8/2003	**Bình Thuận**
1/4/2002	**Ninh Bình**	1/8/2003	**Vĩnh Long**
3/4/2002	**Thanh Hóa**	4/8/2003	**Long An**
1/6/2002	**Thừa Thiên Huế**	1/10/2003	**Bạc Liêu**
1/7/2002	**Thái Bình**	1/11/2003	**Hà Tĩnh**
1/7/2002	**Vĩnh Phúc**	1/12/2003	**Cà Mau**
1/8/2002	**Bắc Ninh**	1/5/2004	**Khánh Hòa**
1/9/2002	**Lâm Đồng**	1/6/2004	**Bến Tre**
1/10/2002	**Lào Cai**	1/6/2004	**Cao Bằng**
1/11/2002	**Hòa Bình**	12/1/2005	**Hà Tây**

4.5. Đối sách của chính quyền trung ương và sự tuân thủ của chính quyền địa phương

Hộp 5: Đối sách của chính quyền trung ương...

Thủ tướng Phan Văn Khải đã ký Quyết định số 1387 ngày 29 tháng 12 năm 2005 ra lệnh chấm dứt ngay lập tức các ưu đãi đầu tư trái quy định mà 32 tỉnh đang áp dụng. Nhiều bộ, trong đó có Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Thương mại, Bộ Tài nguyên Môi trường, và Văn phòng Chính phủ đã tham gia vào việc ban hành Quyết định này.

Một danh sách các ưu đãi trái quy định phân loại theo từng tỉnh được đính kèm theo Quyết định này. Quyết định cũng đã yêu cầu UBND của tất cả 64 tỉnh thành phải báo cáo về tất cả các vi phạm trong các quy định về ưu đãi đầu tư.[11] 32 tỉnh xé rào ngoài ra còn được yêu cầu phải báo cáo về các biện pháp mà họ đã thực hiện để khắc phục những vi phạm đã mắc phải.

Mặc dù hạn nộp báo cáo là ngày 1/3/2006, nhưng tính đến ngày 14/3/2006, chỉ mới có 14 tỉnh nộp báo cáo, và chỉ có 4 tỉnh trong số này thừa nhận là có vi phạm. Sau đó, chính quyền trung ương một lần nữa lại yêu cầu 50 tỉnh còn lại nộp báo cáo muộn nhất là ngày 15/4/2006. Nhưng cho đến ngày 2/8/2006, vẫn còn 22 tỉnh chưa nộp. Trong số 42 tỉnh đã nộp báo cáo, một số tỉnh báo cáo một cách chiếu lệ về những biện pháp khắc phục mà không hề đưa ra một danh sách các vi phạm như chính quyền trung ương đã yêu cầu.

Nguồn: Vietnam News Agency, Tien phong online, 3/8/2006.

Có hai luồng ý kiến giữa các nhà hoạch định chính sách về các nỗ lực của chính phủ trong việc xử lý việc xé rào của các tỉnh. Luồng ý kiến thứ nhất, và dường như là luồng ý kiến chủ đạo hiện nay, cho rằng chính phủ cần bãi bỏ tất cả các ưu đãi đầu tư trái quy định và thu về những khoản đã bị thất thoát do có việc xé rào gây ra. Ngược lại, luồng ý kiến thứ hai thì cho rằng cần tránh làm đảo lộn môi trường đầu tư và các hoạt động kinh doanh của các nhà đầu tư bằng cách chấp nhận tình trạng hiện nay, nhưng đồng thời cần nghiêm cấm những hành động vi phạm trong tương lai.

Nếu áp dụng biện pháp thứ nhất, chính phủ sẽ chứng tỏ được thẩm quyền và khôi phục được niềm tin đã bị đánh mất do trước đây đã không ngăn chặn được tình trạng phạm luật của các tỉnh. Mặc dù chính phủ có thể giảm bớt một phần chi phí ngân sách bằng cách chuyển gánh nặng đó sang cho chính quyền địa phương và các nhà đầu tư, giải pháp này sẽ ảnh hưởng xấu đến môi trường đầu tư không những cho các tỉnh mà còn cho cả nước.

Nếu áp dụng biện pháp thứ hai, uy tín của chính phủ thậm chí sẽ có nguy cơ bị giảm hơn nữa vì chính phủ đã buộc phải chấp nhận những tiền lệ về ưu đãi trái quy định, mặc dù còn chưa rõ những ưu đãi mà các tỉnh xé rào đưa ra có thực sự góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế hay không.

Nghiên cứu này đề xuất một giải pháp thứ ba, trung lập hơn. Rõ ràng là sẽ rất bất lợi cho chính phủ nếu các chính quyền địa phương được phép áp dụng những ưu đãi trái quy định. Nhưng đồng thời, phải có một lý do mà đó cho cả 32 tỉnh – tức là một nửa số tỉnh trên cả nước – có những vi phạm rõ ràng như vậy đối với luật và quy định của quốc gia. Một cách logíc, khi có hiện tượng xé rào xảy ra trên diện rộng như vậy, vấn đề chính có thể không nằm ở bản thân hành động xé rào, mà nằm ở chính hàng rào đó! Vì vậy, các cấp và cơ quan chính phủ phải phối hợp chặt chẽ với nhau và với các nhà đầu tư để hiểu rõ nhu cầu của các tỉnh và nhà đầu tư, và đánh giá tác động tổng thể của các ưu đãi đầu tư chung đang được áp dụng ở các tỉnh nhằm xem xét ưu đãi nào có tác dụng, ưu đãi nào không. Sau khi đã phân tích cẩn thận, nếu chính phủ kết luận rằng những ưu đãi trái quy định thực sự có hại cho lợi ích quốc gia, và cũng không đem lại lợi ích gì cho các tỉnh, thì chính phủ có thể thể hiện quyền lực của mình bằng cách nghiêm cấm những ưu đãi đó. Còn ngược lại, nếu các ưu đãi trái quy định lại chứng tỏ là có lợi, thì chính phủ cần theo cách đã từng làm trước đây trong thời kỳ đầu của Đổi mới, đó là "chính thức hoá" những thông lệ phổ biến bằng cách thông qua những quy định mới.

[11] Báo cáo này cần phải được đệ trình đồng thời cho các Bộ Tài chính, Bộ KH&ĐT, Bộ Tư pháp, và VPCP.

5. Đánh giá tác động tiềm tàng của các ưu đãi đầu tư

Phần này tổng kết lại những phát hiện của các nghiên cứu thực nghiệm và lý thuyết về vai trò của các ưu đãi đầu tư trong việc thu hút FDI. Cụ thể là phần này sẽ trả lời câu hỏi: liệu các ưu đãi thuế có giúp thu hút thêm đầu tư hay không? Trước khi đề cập đến tác động tiềm tàng của các ưu đãi đầu tư, trước tiên chúng ta hãy xem xét về các chi phí và lợi ích của chúng.

5.1. Chi phí và lợi ích tiềm tàng của các ưu đãi đầu tư

Chúng ta đều biết rằng các ưu đãi đầu tư đều có chi phí và lợi ích. Về lợi ích, một luồng vốn chảy vào liên tục đóng một vai trò quan trọng để đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, điều này sẽ dẫn đến mức sống cao hơn và nhiều cơ hội việc làm hơn cho người dân địa phương. Thành công của các tỉnh như Bình Dương, Vĩnh Phúc và một số tỉnh khác đã chứng tỏ vai trò quan trọng của FDI trong việc giúp cho những tỉnh nghèo, điều kiện kém thuận lợi "chuyển mình" thông qua một nền kinh tế hoạt động có hiệu quả trong một thời gian tương đối ngắn. Có lẽ một điều còn quan trọng hơn là FDI đem lại cho các tỉnh những cơ hội lớn để học hỏi được công nghệ, kỹ năng và kiến thức cao hơn, nhờ đó củng cố những nền tảng kinh tế và thể chế và tạo điều kiện cần thiết để tăng trưởng bền vững. Các tỉnh cũng hi vọng rằng một khi mức độ phát triển của tỉnh đã vượt qua một ngưỡng nào đó thì sẽ có thể đạt được những hiệu ứng tổng hợp. Ngoài ra, đầu tư nhiều hơn cũng có nghĩa là các nhà lãnh đạo địa phương phải chịu nhiều áp lực hơn vì họ phải chủ động hơn và nhạy bén hơn với những yêu cầu của các nhà đầu tư và người dân ở địa phương mình (Malesky, 2005). Tuy nhiên, Blomstr#m và Kokko (2003) đã nhận xét rằng không phải cứ có đầu tư nước ngoài là sẽ có các tác động lan toả cho hoạt động công nghiệp của tỉnh do công nghệ và kỹ năng quản lý của nước ngoài mang lại. Hai tác giả cũng lập luận rằng những lợi ích tiềm tàng của ảnh hưởng lan toả này chỉ có thể có được khi các công ty ở địa phương được chuẩn bị sẵn sàng và có động cơ để tiếp thu công nghệ và kinh nghiệm của nước ngoài. Điều này ngầm ý rằng chỉ riêng các ưu đãi đầu tư không thôi là chưa đủ để tận dụng được những lợi ích mà FDI mang lại, mà cần phải đi đôi với việc tích cực, chủ động học hỏi và đầu tư hiệu quả ở cấp độ công ty nữa.

Các ưu đãi đầu tư cũng có những chi phí, một số chi phí là trực tiếp và rõ ràng (ví dụ như nguồn thu phải hi sinh do miễn thuế, trợ cấp thuế, nợ thuế, giảm hay miễn phí sử dụng đất), còn một số chi phí khác thì gián tiếp hơn và ít rõ ràng hơn. Luôn có một mối quan ngại, đặc biệt từ phía chính quyền trung ương, rằng sự cạnh tranh về ưu đãi đầu tư giữa các tỉnh sẽ trở thành một cuộc chạy đua mà các bên đều bị thua thiệt, chỉ có các nhà đầu tư nước ngoài là được lợi, trong khi chính quyền trung ương và địa phương cũng như lợi ích của người dân sẽ bị ảnh hưởng. Bên cạnh "cuộc chiến trong ưu đãi đầu tư" và những tác động ngoại sinh tiêu cực của nó, còn có một rủi ro là quyền tự quyết của các quan chức địa phương có thể bị lạm dụng để tạo điều kiện cho những hành vi trái phép và tạo ra tâm lý bất ổn đối với các nhà đầu tư, đây là một quan ngại lớn ở một nước đang phát triển và đang chuyển đổi như Việt Nam. Một chi phí tiềm tàng nữa nhưng ít rõ ràng hơn là việc bóp méo sự phân bổ nguồn lực do việc thu hút các nhà đầu tư không phù hợp với những ưu đãi không phù hợp với phương châm là "ăn mày thì đừng đòi xôi gấc". Ví dụ như luôn có những nhà đầu tư dễ dàng di chuyển chỉ muốn tìm kiếm những cơ hội ngắn hạn và làm giàu ngắn hạn. Một hệ thống ưu đãi thuế với những trợ cấp thuế rộng rãi sẽ có lợi cho loại đầu tư này, nhưng sẽ khiến các dự án đầu tư đã có và dài hạn bị thiệt thòi. Tệ hơn nữa, có những nhà đầu tư loại này, những người nếu không có những ưu đãi thuế này thì sẽ không thể tồn tại được trong cạnh tranh. Hơn nữa, những ưu đãi thuế phức tạp sẽ tạo ra chi phí vì cần phải quản lý và có hệ thống kế toán rất tốt. Do những ưu đãi đầu tư nói chung đều rất tốn kém, cho nên tốt nhất là nên thiết kế cơ chế ưu đãi đầu tư đáp ứng được nhu cầu cụ thể của những nhà đầu tư mà nếu không có những ưu đãi này thì họ sẽ không đầu tư được. Tiếc là điều này khó thực hiện do thiếu thông tin và các khó khăn trong việc thực hiện.

5.2 Các tác động tiềm tàng của ưu đãi thu hút FDI

Phần này tổng kết ngắn gọn về những đánh giá thực nghiệm về tác động của các ưu đãi đầu tư đối với việc thu hút FDI ở nhiều nước khác nhau. Mặc dù đã có nhiều nghiên cứu về các khía cạnh khác nhau của FDI và mối quan hệ với các yếu tố kinh tế khác như tăng trưởng, việc làm và xuất khẩu, nhưng không có nhiều nghiên cứu về tác động của các ưu đãi đầu tư đối với việc thu hút FDI, và nghiên cứu ở cấp độ địa phương thì lại còn ít hơn nữa.

Nhìn chung, tầm quan trọng của những yếu tố cơ bản như vị trí địa lý, cơ sở hạ tầng cứng, nguồn nhân lực và quản lý nhà nước về thu hút FDI đều được nhấn mạnh ở hầu hết các nghiên cứu (Coughlin, Terza, và Arromdee (1991), Head và Ries (1996), Chen (1996), Coughlin và Segev (2000), Globerman và Shapiro (2002, 2003), Cai và Treisman (2005), Fung, Garcia–Herrero, Lin, và Siu (2005), Cleeve (2006)). Tuy nhiên, tác động của những ưu đãi đầu tư đối với FDI là chưa rõ ràng.

Tác giả Clark (2000) đã tổng kết một nghiên cứu thực nghiệm, chủ yếu là dựa trên kinh nghiệm của Hoa Kỳ, về tính hiệu quả của thuế đối với đầu tư nước ngoài chảy vào trong nước và đầu tư từ trong nước ra nước ngoài. Theo Clark, tính nhạy cảm của FDI đối với thuế càng ngày càng tăng theo thời gian và những bằng chứng gần đây cũng khẳng định những phát hiện trước đó về những tác dụng đáng kể của thuế. Tác giả Jacques Morisset (2003, trang 1) cũng có nhận định tương tự như vậy:

> "Không phải ngẫu nhiên mà trong giai đoạn 1985–1994, đầu tư trực tiếp nước ngoài đã tăng hơn 5 lần trong các nước có ưu đãi thuế ở khu vực Caribe và Nam Thái Bình Dương. Và các ưu đãi thuế của Ai–len đã được coi là nhân tố chính trong việc thu hút các nhà đầu tư quốc tế trong vòng hai thập kỷ qua. Hơn nữa, trong những năm gần đây, càng ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy mức thuế suất và các ưu đãi thuế ảnh hưởng đến những quyết định về lựa chọn địa điểm đầu tư của các công ty trong các nhóm khu vực kinh tế, như Liên minh châu Âu, Khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ, và Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á. Tương tự như vậy, ở Hoa Kỳ, các ưu đãi đầu tư có thể đóng vai trò quyết định trong các quyết định lựa chọn địa điểm đầu tư của các công ty nước ngoài sau khi họ đã thu hẹp lựa chọn của mình vào một số địa điểm với những đặc điểm giống nhau. Do đó, phải nói chính xác hơn là các ưu đãi đầu tư đôi khi có ảnh hưởng đến các quyết định của nhà đầu tư."

Hơn nữa, Clark cũng lập luận rằng dựa trên những kết quả thực nghiệm hiện nay, các nước nên dựa vào một mức thuế suất hấp dẫn theo luật doanh nghiệp hơn là những ưu đãi thuế hay miễn giảm thuế đặc biệt để khuyến khích các nhà đầu tư nước ngoài.

Hai tác giả Head và Ries (1996) đã sử dụng chính sách "mở cửa" của Trung Quốc như một động cơ tự nhiên để nghiên cứu về vai trò của các ưu đãi FDI do các "khu vực ưu đãi" ban hành, trong đó có những đặc khu kinh tế, các thành phố duyên hải mở, các khu kinh tế đồng bằng mở rộng, và các khu kinh tế duyên hải mở rộng. Theo chính sách mở cửa đó, chính quyền trung ương Trung Quốc đã cho phép các dự án FDI tại các khu vực ưu đãi được hưởng miễn giảm thuế ở cả cấp địa phương và cấp trung ương. Bên cạnh các ưu đãi thuế và quyền chủ động của các chính quyền địa phương trong việc ưu đãi các nhà đầu tư nước ngoài, những thành phố này đã cạnh tranh với nhau để đưa ra những ưu đãi khác nhau đối với các dự án FDI, bao gồm giảm thuế nhập khẩu, giảm phí sử dụng đất, bãi bỏ thủ tục hành chính, nới lỏng các quy định về quản lý lao động.

Cũng giống như trong nghiên cứu của chúng tôi, do những khó khăn trong việc đo lường và bóc tách các ưu đãi thuế với nhau, và do các thành phố đưa ra các ưu đãi thuế cũng đưa ra cho các công ty nước ngoài những lợi ích trái quy định ở mức cao nhất, nên hai tác giả Head và Ries đã dùng một biến giả để tóm tắt các lợi ích và các dự án FDI nằm trong các thành phố ưu đãi được hưởng.[12] Mẫu nghiên cứu của họ bao gồm 931 công ty nước ngoài tại 54 thành phố của Trung Quốc. Họ thấy rằng từ năm 1984 đến năm 1991, các ưu đãi do chính quyền trung ương đưa ra đã góp phần tăng số vốn FDI đổ vào các thành phố ưu đãi này. Một điều quan trọng hơn là sự đầu tư ban đầu này cùng với đầu tư của chính quyền trung ương và chính quyền địa phương đã giúp các thành phố ưu đãi này phát triển một cơ sở hạ tầng và cơ sở công nghiệp rất tốt, đây đều là những yếu tố hết sức quan trọng trong việc thu hút thêm đầu tư trong dài hạn. Cụ thể là, sử dụng phép mô phỏng động, Head và Ries đã chỉ ra rằng những thành phố đầu tiên được gọi là khu vực ưu đãi đầu tư đã thu hút được một số vốn đầu tư nhiều hơn 30% so với mức mà lẽ ra họ có thể thu hút được nếu như họ có vị trí trong một khu vực bình thường (không có ưu đãi).

[12] Một sự khác biệt cơ bản giữa nghiên cứu của Head và Ries và nghiên cứu của chúng tôi là họ nghiên cứu các ưu đãi đầu tư như một chính sách từ trên xuống của chính phủ, còn chúng tôi thì nghiên cứu hiện tượng xé rào của các chính quyền địa phương theo phương pháp từ dưới lên.

Cleeve (2006) cũng nghiên cứu tính hiệu quả cả các ưu đãi thuế đối với việc thu hút FDI ở các nước châu Phi vùng cận Sahara. Ông thấy rằng các ưu đãi thuế không có tác dụng đối với đầu tư trong lĩnh vực khai thác tài nguyên. Nếu những ưu đãi thuế không có tác dụng đối với loại hình đầu tư này, thì chúng càng có ít tác dụng đối với việc thu hút các dự án FDI phức tạp hơn. Tuy nhiên, Cleeve cũng chỉ ra rằng các ưu đãi thuế đã không phát huy tác dụng ở vùng cận Sahara vì nhiều yếu tố không có lợi cho môi ttrường đầu tư FDI, đặc biệt là sự bất ổn về chính trị và kinh tế. Bên cạnh đó, Cleeve cũng lập luận rằng nếu châu Phi muốn thu hút nhiều FDI hơn thì hình ảnh của nó – một khu vực đầu tư rủi ro cao – cần phải được thay đổi bằng việc thiết lập nhiều cơ chế bảo vệ cho quyền sở hữu tài sản và các quy định hỗ trợ đầu tư khác.

Tóm lại, công bằng mà nói thì các ưu đãi thuế đôi khi có hiệu quả trong việc thu hút một vài loại FDI ở một vài nơi nhất định. Sự tin tưởng vào tính hiệu quả của các ưu đãi thuế có thể lý giải tại sao nhiều chiến lược phát triển kinh tế của địa phương và quốc gia lại tập trung nhiều vào việc thu hút các nhà đầu tư thông qua các ưu đãi miễn giảm thuế và các ưu đãi khác. Ngược lại, những ưu đãi này chắc chắn trong ngắn hạn sẽ làm suy yếu khả năng tài chính của các tỉnh cũng như của quốc gia mà không hề đảm bảo rằng trong tương lai có được lợi gì không về đầu tư, kinh tế hay phúc lợi. Nói chung, các nghiên cứu về các quyết định lựa chọn địa điểm đầu tư FDI cho thấy các công ty nước ngoài chịu ảnh hưởng nhiều bởi các điều kiện cơ bản hơn là bởi các ưu đãi đặc biệt về thuế mà các chính quyền địa phương có thể đưa ra (Bradbury, Kodrzycki, và Tannenwald 1997). Hơn nữa, để các ưu đãi này có hiệu quả, chúng phải đi đôi với các điều kiện cơ bản khác như ổn định chính trị và kinh tế vĩ mô, quản lý nhà nước tốt, và cơ sở hạ tầng cũng như nguồn nhân lực tốt.

Do các ưu đãi đầu tư luôn đi kèm với lợi ích và chi phí, và tác động của các ưu đãi đó đối với FDI phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nên câu hỏi về tác động chung của các ưu đãi FDI nói chung là mang tính thực nghiệm, tuỳ thuộc vào mức độ rộng rãi của các chế độ ưu đãi và vào việc có các yếu tố cơ bản khác như nguồn nhân lực, quản lý nhà nước, và cơ sở hạ tầng hay không. Bây giờ chúng ta chuyển sang đánh giá thực nghiệm về tính hiệu quả của các ưu đãi thuế đối với việc thu hút FDI ở các tỉnh của Việt Nam.

6. Đánh giá thực nghiệm về hiệu quả của các ưu đãi đầu tư trong việc thu hút FDI

6.1. Mô hình kinh tế lượng

Hiệu quả hoạt động của một tỉnh trong việc thu hút FDI được quyết định bởi nhiều yếu tố. Do đó, để đánh giá được độ hiệu quả của các ưu đãi trái quy định trong thu hút FDI, chúng ta cần tìm cách tách tác động của các ưu đãi này ra khỏi các yếu tố khác. Hơn nữa, đối với mỗi tỉnh, chúng ra cần so sánh hiệu quả hoạt động của tỉnh đó trước và sau khi tỉnh đó áp dụng các ưu đãi đầu tư. Như vậy là có hai khía cạnh của việc so sánh. Khía cạnh đầu tiên là so sánh sự khác biệt giữa hai nhóm tỉnh – xé rào và không xé rào (so sánh sự khác biệt về mặt không gian). Khía cạnh thứ hai là so sánh sự khác biệt trước và sau khi có hành động xé rào đối với các tỉnh xé rào (so sánh sự khác biệt về mặt thời gian).

Chúng tôi thực hiện việc so sánh này bằng cách sử dụng phương pháp "sai biệt trong sai biệt" (DD). Việc ước lượng của chúng tôi gặp phải một khó khăn, đó là bởi vì các ưu đãi trái quy định được áp dụng tại nhiều thời điểm khác nhau, cho nên thời điểm"trước" và "sau" của mỗi tỉnh là khác nhau và tất nhiên là không được xác định đối với những tỉnh không xé rào. Để tránh sự tương quan chuỗi (và do đó tránh việc phủ định quá mức đối với phép ước tính DD) và khắc phục sự khác biệt về thời gian trong việc ban hành các ưu đãi, chúng tôi áp dụng giải pháp do Bertrand, Duflo, và Mullainathan (2004) đưa ra bằng cách thực hiện ước tính DD theo hai bước.

Trước tiên, chúng tôi sử dụng phương pháp OLS để ước lượng phương trình hồi quy sau:

$$Y_{st} = b_0 + b_1.X_{st} + b_2.Break_s + \varepsilon_{st} \quad (1)$$

trong đó Y_{st} là mức FDI thu hút được trên đầu người cho tỉnh s trong năm t; X_{st} là các tham số quyết định (hay biến kiểm soát) của việc thu hút FDI cho tỉnh s trong năm t; Breaks là biến giả (nhận giá trị bằng 0 đối với các tỉnh không xé rào và bằng 1 đối với các tỉnh xé rào). Sau đó, chúng tôi chia phần dư (residuals) của những tỉnh xé rào thành hai nhóm, một nhóm cho các năm trước và nhóm kia cho các năm sau khi các ưu đãi trái quy định được áp dụng. Đối với mỗi tỉnh xé rào, chúng tôi tính toán trung bình của các phần dư cho những năm trước và sau hiện tượng xé rào. Kết quả của quá trình này là một bảng (panel) các tỉnh xé rào với hai giai đoạn trước và sau xé rào.

Thứ hai, chúng tôi ước lượng tác động của các ưu đãi đối với việc thu hút FDI bằng cách sử dụng một hồi quy OLS trong bảng hai giai đoạn này. Phương trình hồi quy này rất đơn giản:

$$\varepsilon_{si} = b_3 + b_4.Time_{si} + U_{si} \quad (2)$$

trong đó $Time_{si}$ là biến giả (bằng 0 cho giai đoạn trước khi ban hành các ưu đãi đầu tư và bằng 1 cho giai đoạn sau khi ban hành).

Chúng ta giải thích các kết quả của những hồi quy này như thế nào? Hệ số b_1 đo lường tác động của các nhân tố ảnh hưởng tới mức FDI kỳ vọng trên đầu người mà các tỉnh thu hút được. Hệ số b_2 phản ánh sự khác biệt "bình thường" hay sự khác biệt trước khi xảy ra xé rào giữa hai nhóm – nhóm xé rào và không xé rào. Cần nhấn mạnh rằng b_2 không đo tác động của chính hiện tượng xé rào, mà đo sự khác biệt giữa những tỉnh xé rào và không xé rào (hay sự khác biệt về không gian).

Hệ số b_4 là cái mà chúng ta cần quan tâm. Hệ số này đo tác động của những ưu đãi trái quy định đối với các tỉnh xé rào. Nói một cách khác, nó phản ánh sự khác nhau trong thu hút FDI nhờ có những ưu đãi xé rào so với mức thu hút FDI trước đó của những tỉnh này.

Các tác giả Bertrand, Duflo, và Mullainathan (2004) cũng lưu ý rằng ngay cả khi số tỉnh rất ít, một khi thống kê t (t–statistic) đã được điều chỉnh hợp lý do số quan sát ít hơn, thì việc tổng hợp đơn giản cũng vẫn có kết quả tốt. (Xem Donald và Lang (2000) để xem họ phân tích về phép ngoại suy trong một mẫu nhỏ). Nói một cách khác, mặc dù việc tổng hợp những biến còn lại không đem lại kết quả tốt như trường hợp cỡ mẫu lớn, nhưng tỉ lệ phủ định cũng tương đối nhỏ.

6.2. Mô tả số liệu

Phần này trình bày những định nghĩa có tính thực nghiệm cho những biến số được sử dụng trong hàm hồi quy và các nguồn tương ứng của chúng.

Mẫu nghiên cứu của chúng tôi gồm tất cả 64 tỉnh của Việt Nam. Tuy nhiên, để bảo đảm tính thống nhất của số liệu, ba tỉnh mới là Đak–Nông, Điện Biên và Hậu Giang được ghép ngược trở lại với những tỉnh cũ trước khi tách tỉnh, tức là Dak Lak, Lai Châu, và Cần Thơ.[13] Biến phụ thuộc cho việc phân tích thống kê nên là một thước đo nào đó phản ánh lượng FDI chảy vào các tỉnh này, đã được điều chỉnh hợp lý để phản ánh sự khác biệt về quy mô. Để phục vụ cho nghiên cứu này, lượng FDI trên đầu người đổ vào tỉnh được chọn là biến phụ thuộc.[14]

Có hai dãy số liệu về FDI: FDI đăng ký và FDI thực hiện. Mặc dù vốn đầu tư thực hiện phản ánh mức đầu tư thực sự trong một giai đoạn cụ thể, có thể lập luận rằng vốn đăng ký là thước đo tốt hơn về phản ứng của nhà đầu tư trước những ưu đãi mà các tỉnh đưa ra. Lý do là vì vốn đăng ký là đủ để được nhận ưu đãi. Mức đầu tư thực tế sau đó có thể được quyết định dựa trên tình hình kinh doanh. Trong mô hình kinh tế lượng, cả hai thước đo đều được sử dụng để xem chúng có cho chúng ta những kết quả khác nhau hay không.

Các biến giải thích trong mô hình kinh tế lượng là những đặc tính thay đổi theo thời gian của tất cả các tỉnh, trừ ba biến là sự sẵn có của đường ôtô, việc có điện, và chỉ số năng lực cạnh tranh tổng thể của tỉnh (PCI) do thiếu các dữ liệu chuỗi thời gian. Những dữ liệu về các đặc tính thay đổi theo thời gian chạy từ năm 2000 đến năm 2005 được lấy từ hai nguồn chính – Tổng cục Thống kê và Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội. Giai đoạn từ 2000 đến 2005 được chọn vì một số lý do. Trước hết, giai đoạn này bao trùm toàn bộ giai đoạn xảy ra hiện tượng xé rào trong ưu đãi đầu tư ở Việt Nam. Thứ hai, các số liệu trước năm 1999 không được sử dụng vì làn sóng FDI chỉ trở lại Việt Nam vào năm 2000 và chúng tôi muốn tránh tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính khu vực năm 1997–1998. Thứ ba, giai đoạn 2000–2005 cũng trùng với nhiệm kỳ của các quan chức cấp tỉnh, có nghĩa là có một mức độ nhất quán nhất định trong việc xây dựng và hoạch định chính sách trong suốt cả giai đoạn này.

Các biến độc lập được chia thành năm nhóm. Dưới đây là mô tả và phân tích về những biến giải thích ở mỗi nhóm.

Giáo dục

Nghiên cứu về mối quan hệ giữa nguồn nhân lực và sự lựa chọn địa điểm đầu tư FDI đã cho thấy một cách rõ ràng rằng những nước nào có trình độ học vấn trung bình cao hơn thì sẽ có nhiều khả năng thu hút FDI hơn. Cũng hợp lý khi kết luận rằng nhận định này cũng có thể áp dụng tương tự với các đơn vị so sánh nhỏ hơn, như trường hợp các tỉnh ở Việt Nam.

Một thước đo phổ biến về trình độ giáo dục trong các nghiên cứu là số năm đi học của một công dân 15 tuổi trở lên. Tiếc là ở Việt Nam chưa có những số liệu này. Trong nghiên cứu này, trình độ giáo dục trung bình ở một tỉnh được đo bằng số học sinh và số trường (tiểu học và trung học) tính trên mỗi 1000 dân. Chúng tôi hiểu rằng những thước đo này là chưa hoàn hảo. Trong khi sử dụng những thước đo này, chúng tôi đã đưa ra nhiều giả định ngầm, một số không có mấy ý nghĩa. Ví dụ, chúng tôi giả định chất lượng học sinh giống nhau ở tất cả các tỉnh, và quy mô cũng như chất lượng của các trường ở mỗi tỉnh là giống nhau, v.v.

Lương

Mức lương ảnh hưởng trực tiếp đến chi phí sản xuất của doanh nghiệp. Mức lương tương đối thấp trong thời gian qua đã giúp cho Việt Nam trở nên hấp dẫn hơn, nhất là đối với các dự án FDI sử dụng nhiều lao động. Biswas (2002) đã thấy rằng mức lương tỉ lệ nghịch với mức thu hút FDI của các nước. Zhang (2001) cũng thấy kết quả tương tự đối với Trung Quốc trong giai đoạn 1987–1998. Tuy nhiên, Chen (1996) lại thấy rằng sau khi đã tính đến năng suất, lựa chọn địa điểm của các dự án FD ở Trung Quốc dường như không còn bị ảnh hưởng nhiều của mức lương nữa.

Trong mô hình kinh tế lượng của chúng ta, các mức lương được đo bằng mức lương tháng trung bình của người lao động ở mỗi tỉnh. Số liệu này được lấy từ cuộc điều tra doanh nghiệp tổng thể hàng năm mà Tổng cục Thống kê tổ chức. Lý tưởng mà nói thì thước đo về mức lương này cần phải được điều chỉnh để phản ánh vai trò quan trọng hơn của lương trong ngành công nghiệp đối với các dự án FDI.

---

[13] Ví dụ như thống kê cho thấy GDP trên đầu người của Cần Thơ, Dak Lak và Lai Châu đã tăng lên rõ rệt trong năm 2004 chỉ vì những vùng nghèo nàn lạc hậu của các tỉnh này đã được tính vào thu nhập của các tỉnh mới được thành lập.

[14] Để so sánh chúng tôi cũng chạy một hồi quy bổ sung trong đó mức đầu tư nội địa trên đầu người của tỉnh được dùng làm biến phụ thuộc. Mục đích của hồi quy này là để xem liệu các ưu đãi đầu tư của tỉnh có ảnh hưởng đến các mức độ đầu tư trong nước và nước ngoài với mức độ khác nhau hay không.

Thất nghiệp

Một chỉ số của các thị trường lao động là tỉ lệ thất nghiệp. Có thể lập luận rằng tỉ lệ thất nghiệp phần nào phản ánh lượng cung lao động tiềm tàng ở mỗi tỉnh. Nếu các yếu tố khác không đổi, điều này ngầm ý là một tỉnh có tỉ lệ thất nghiệp cao sẽ có khả năng thu hút FDI nhiều hơn. Tuy nhiên làn sóng di cư cũng làm cho phân tích này thêm phức tạp. Một tỉnh có tỷ lệ thất nghiệp thấp sẽ thu hút các người lao động di cư từ các tỉnh khác sang. Đồng thời, một tỉnh với lực lượng lao động tiềm tàng dồi dào có thể lại không có một nguồn cung lao động dồi dào. Do thiếu số liệu thống kê, chỉ có tỉ lệ tất nghiệp năm 2000 được sử dụng trong phép tính kinh tế lượng của chúng tôi.

Các điều kiện cơ cấu

Các biến số về điều kiện cơ cấu trong nghiên cứu này bao gồm cơ sở hạ tầng và khoảng cách đến các thị trường chính.

Cơ sở hạ tầng

Cơ sở hạ tầng luôn được ưu tiên, nếu không nói là ưu tiên hàng đầu, trong kế hoạch đầu tư của các tỉnh của Việt Nam như là một biện pháp để thu hút FDI. Khả năng tiếp cận của địa phương là một yếu tố quyết định trong các quyết định về địa điểm của các dự án FDI. Một mạng lưới giao thông phát triển cao được hỗ trợ bởi sân bay, cảng biển, đường sắt và đường bộ giúp tăng khả năng tiếp cận và giảm chi phí vận tải cho nhà đầu tư. Tuy nhiên, tình hình thực tế ở Việt Nam cho thấy việc đầu tư quá mức vào cơ sở hạ tầng có thể lại phản tác dụng. Ví dụ như các tỉnh đang có phong trào xây cảng nước sâu và thậm chí cả sân bay, không phải bởi vì họ thực sự cần những công trình này, mà chỉ vì tỉnh bên cạnh cũng có cảng, có sân bay. Hệ quả của sự chạy đua này là hiện nay Việt Nam có tới hơn 100 cảng biển. Theo ước tính, dọc theo dải duyên hải miền trung, cứ 40–50km lại có một cảng biển. Rất khó, nếu không nói là không thể, lý giải được tại sao lại cần đầu tư xây nhiều cảng như thế nếu xét từ góc độ hiệu quả kinh tế.

Để đo lường khả năng tiếp cận đến các thị trường chính, cả thị trường trong nước và thị trường quốc tế, nghiên cứu này sử dụng bốn biến số: có sân bay, cảng biển nước sâu, và đường sắt hay không, và chất lượng của đường bộ. Vì diện tích của một tỉnh ở Việt Nam là tương đối nhỏ, và để phản ánh được khía cạnh vùng của các sân bay, nên nghiên cứu này đã dùng một biến giả nhận giá trị 1 cho các tỉnh có sân bay và các tỉnh lân cận, và nhận giá trị bằng 0 nếu không có sân bay. Một biến giả tương tự cũng được sử dụng cho các cảng nước sâu có thể chứa tàu trọng tải 20.000 tấn trở lên. Giá trị của biến giả cho đường sắt là 1 cho các tỉnh có đường xe lửa chạy qua, và bằng 0 nếu không có. Đối với đường bộ, chúng tôi sử dụng số phần trăm các xã có đường xe ôtô chạy đến trung tâm xã như một thước đo về tính dễ tiếp cận của tỉnh bằng đường bộ.

Một thước đo nữa về cơ sở hạ tầng được sử dụng trong nghiên cứu này là mức độ phổ biến của đường điện và điện thoại. Trong các nghiên cứu của thế giới, cơ sở hạ tầng về điện thường được đo bằng mức tiêu thụ điện trung bình trên đầu người. Vì chúng tôi không có số liệu này, nên chúng tôi sử dụng số phần trăm các xã được nối với lưới điện quốc gia làm thước đo về cơ sở hạ tầng điện của mỗi tỉnh. Điện thoại cũng là một yếu tố cơ sở hạ tầng quan trọng. Trong nghiên cứu này, mức độ phổ biến của điện thoại ở mỗi tỉnh được đo bằng số điện thoại trung bình trên mỗi 1.000 dân của tỉnh.

Khoảng cách đến các thị trường chính

Các dự án FDI muốn tận dụng các thị trường lớn và đang tăng trưởng thường có địa điểm ở gần các khu đô thị phát triển; ở Việt Nam, đó là Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Ở gần hai thành phố này còn có nhiều lợi ích khác nữa. Thứ nhất, đây là cách rất thuận lợi để tiếp cận đến các thị trường quốc tế vì hai thành phố này có hoặc ở gần những sân bay và cảng biển tấp nập nhất nước. Thứ hai, điều này giúp làm giảm chi phí và sự phức tạp đối với việc đi lại trong nước và quốc tế. Và thứ ba, các dự án FDI đặt tại hoặc gần Hà Nội hay thành phố Hồ Chí Minh và các tỉnh lân cận, trong chừng mực nào đó, đều được hưởng tác động cộng hưởng.

Trong nghiên cứu này, chỉ số gần thị trường của các tỉnh được tính bằng tổng của số nghịch đảo của khoảng cách giữa tỉnh đó với Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, có tính tới quy mô tương đối của mỗi thị trường.

Xé rào

Một tỉnh được coi là xé rào nếu nó được nêu tên trong Quyết định 1387 ngày 29/12/2005 của Thủ tướng chính phủ. Có 32 tỉnh như vậy trong số 64 tỉnh của Việt Nam, trong đó có Hậu Giang được tách từ tỉnh Cần Thơ vào cuối năm 2003.

Lưu ý rằng đôi khi khó có thể xác định chính xác một tỉnh có xé rào hay không. Nguyên nhân là do chính quyền của các tỉnh đó có thể vi phạm quy định một cách chính thức (bằng cách ban hành quyết định hoặc văn bản) hay chỉ đơn giản là làm ngơ cho các vi phạm của các cơ quan chính quyền cấp dưới và cho các doanh nghiệp. Rất khó có thể nhận biết được loại vi phạm thứ hai. Tuy nhiên, cũng có thể nói rằng ở các tỉnh đã ban hành các văn bản trái quy định một cách chính thức, mức độ vi phạm đã vượt qua một ngưỡng nhất định. Bên cạnh đó, theo quy định, tất cả các văn bản do chính quyền tỉnh ban hành đều phải đệ trình cho Bộ Tư pháp và các bộ có liên quan. Điều này có nghĩa là Quyết định 1387, dựa trên ý kiến của các Bộ Tư pháp, Tài chính, Thương mại, Tài nguyên Môi trường, và Văn phòng Chính phủ đã phải dựa vào những bằng chứng đáng tin cậy về sự vi phạm chính thức (hay không vi phạm) đối với các quy định và luật về đầu tư của quốc gia. Vì những lý do trên nên trong bài nghiên cứu này, khi chúng tôi nói đến một tỉnh không xé rào, điều đó chỉ có nghĩa rằng tỉnh đó chưa bị phát hiện là đã ban hành các văn bản trái quy định, mặc dù hoàn toàn có thể xảy ra trường hợp tỉnh đó đã vi phạm nhưng chưa bị phát hiện mà thôi.

Cần có một thước đo nào đó về các vi phạm của mỗi tỉnh. Nhưng vì chúng tôi chưa có số liệu về giá thuê đất đối với các dự án FDI và thuế suất áp dụng ở mỗi tỉnh nên chúng tôi đo mức độ vi phạm chính thức bằng cách đếm số văn bản được Quyết định 1387 coi là trái quy định. Tuy nhiên, hoá ra ước tính về biến số này lại không có ý nghĩa về mặt thống kê.

Môi trường đầu tư

Môi trường đầu tư ở một tỉnh ảnh hưởng rất nhiều đến các ưu đãi, cơ hội và hiệu quả hoạt động của mọi doanh nghiệp. Các nhà đầu tư luôn tìm kiếm một môi trường đầu tư tốt, môi trường đó không những tạo ra nhiều cơ hội hơn cho họ phát triển, mà còn giúp giảm chi phí và sự không chắc chắn, và điều này có lẽ còn quan trọng hơn. Một môi trường đầu tư tốt có nhiều đặc điểm, ví dụ như tính minh bạch, tính có thể dự đoán, trách nhiệm giải trình, v.v.

Phân tích kinh tế lượng của chúng tôi tận dụng được chỉ số cạnh tranh tỉnh (PCI) gần đây do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam phối hợp với dự án Sáng kiến Năng lực Cạnh tranh Việt Nam xây dựng. Chỉ số này được thiết kế để xếp hạng các tỉnh theo môi trường quy định của họ đối với việc phát triển khu vực tư nhân. Chỉ số PCI năm 2005 được tính dựa trên 9 yếu tố của môi trường kinh doanh của 42 tỉnh, còn chỉ số năm 2006 thì được tính dựa trên 10 yếu tố và bao trùm cả 64 tỉnh thành. 10 yếu tố trong chỉ số PCI năm 2006 là: chi phí gia nhập (hay chi phí thành lập doanh nghiệp), tiếp cận đất đai và quyền sử dụng ổn định, tính minh bạch và tiếp cận thông tin, chi phí về thời gian của việc tuân thủ quy định hay thanh tra kiểm tra, các loại phụ phí, thiên vị khu vực nhà nước (hay môi trường cạnh tranh), tính chủ động của lãnh đạo tỉnh, các dịch vụ phát triển khu vực tư nhân, các thể chế luật pháp, và đào tạo lao động. Đầu vào để tính toán những chỉ số này đến từ hai nguồn chính – điều tra nhận thức của các doanh nghiệp tư nhân ở từng tỉnh và nhiều số liệu khách quan hơn thu thập từ các niên giám thống kê, các hiệp hội ngành nghề, và các cuộc phỏng vấn với các bên thứ ba (các ngân hàng thương mại nhà nước và các công ty bất động sản). Vì nghiên cứu của chúng tôi quan tâm đến môi trường đầu tư liên quan đến các dự án FDI, nên không phải tất cả các yếu tố trong PCI đều phù hợp. Do đó, chỉ có 4 yếu tố phù hợp nhất và tương đối ổn định được sử dụng (bao gồm tính minh bạch, thiên vị đối với khu vực nhà nước, tính chủ động, và thể chế pháp lý) để xây dựng một chỉ số 10 điểm để phản ánh môi trường đầu tư của các tỉnh bằng cách cộng điểm cả 4 chỉ số trên rồi chia trung bình.

6.3. Các kết quả ước lượng

Các kết quả ước lượng của mô hình được trình bày ở Bảng 6 và 7. Hai thước đo của FDI (FDI đăng ký và FDI thực hiện, được đo trên đầu người) được sử dụng như một biến phụ thuộc trong hồi quy (1) và (2).[15]

Như đã nhận thấy, điều này phản ánh sự khác biệt giữa hai nhóm và không liên quan gì đến tác động của bản thân việc xé rào (sẽ được trình bày trong bảng 7).

[15] Các kết quả tương tự cũng thu nhận được ki mức đầu tư nội địa của tỉnh trên đầu người được sử dụng như biến LHS.

Bảng 6: Kết quả ước lượng (1)

Biến phụ thuộc: vốn FDI đăng ký trên đầu người (2000–2005) trong hàm hồi quy 1 và vốn FDI thực hiện trên đầu người (2000–2004) trong hàm hồi quy 2

Các biến độc lập	*Hồi quy 1*	*Hồi quy 1*
BREAK	-18,51 (-1,58)	-2,18 (-0,60)
GDP)51 (–1.58) (2000–2005 1sesGDP	0,41 (8,57)***	0,016 (0,58)
INFRASTRUCTURE2	19,76 (3,01)***	7,45 (2,68)***
PROXIMITY	7,57 (3,67)**	10,03 (6,09)***
URBANIZATION	-3,04 (-7,75)***	-0,32 (-1,27)
PUPILS	317,91 (1,68)*	174,91 (2,22)**
WAGE	-0,58 (-1,29)	0,43 (2,19)**
PCI	16,17 (2,15)**	13,82 (4,48)***
CONSTANT	-228,66 (-3,41)***	-156,14 (-5,63)***
N	360	300
R2	0,45	0,43
R2 điều chỉnh	0,44	0,42
F – thống kê	35,87***	27,95***

** Có ý nghĩa tại mức 0,1, ** Có ý nghĩa tại mức 0,05, *** Có ý nghĩa tại mức 0,01*

Bảng 7: Kết quả ước lượng (2)

Biến phụ thuộc: số dư từ hồi quy 1 và số dư từ hồi quy 2

Các biến độc lập	*Hồi quy 1*	*Hồi quy 2*
TIME	–35,23 (–2,91)***	–6,39 (–0,93)
Constant	15,96 (1,87)*	5,59 (1,15)
N	60	58
R^2	0,127	0,015
R^2 điều chỉnh	0,112	–0,002
F – thống kê	8,47***	0,87

** Có ý nghĩa tại mức 0,1, ** Có ý nghĩa tại mức 0,05, *** Có ý nghĩa tại mức 0,01*

Hệ số GDP nhận giá trị dương và có ý nghĩa về mặt thống kê, đúng như đã dự đoán. Có nhiều nghiên cứu đã cho thấy rằng lượng vốn FDI có xu hướng được thu hút đến những tỉnh có mức GDP trên đầu người cao hơn. Điều này dẫn đến một khoảng cách lớn hơn giữa các tỉnh giàu và nghèo và làm cho các tỉnh nghèo càng khó đuổi kịp các tỉnh giàu hơn. Tuy nhiên, tác động này được cân bằng lại một phần nhờ mức độ đô thị hoá, là yếu tố tỉ lệ nghịch với vốn FDI trên đầu người. Nguyên nhân chính của điều này là do các dự án FDI thường đặt ở các khu vực nông thôn và ven đô để tránh chi phí đất đai quá cao và tận dụng nguồn lao động dồi dào (với giá rẻ).

Tác động của chi phí lao động (hay tiền lương) có vẻ như khác nhau đối với số vốn FDI đăng ký và FDI thực hiện. Trong khi hệ số tiền lương là dương và có ý nghĩa thống kê trong hồi quy (2), hệ số này lại nhận giá trị âm và không có ý nghĩa thống kê trong hồi quy (1). Điều này có thể phản ánh một điều là các nhà đầu tư nước ngoài có cách tính toán khác nhau đối với chi phí lao động trước và sau khi họ đầu tư. Dấu âm của hệ số lương trong hồi quy (1) ngầm ý rằng nếu như tất cả các yếu tố khác không đổi thì các nhà đầu tư thường có xu hướng

lựa chọn một địa điểm đầu tư mà họ có thể tiết kiệm chi phí lao động. Nhưng sau khi thực hiện viêc đầu tư thì nhà đầu tư không còn quyền lựa chọn địa điểm với chi phí lao động rẻ nữa. Hơn nữa, việc có mặt các dự án FDI cũng góp phần làm cho lao động trở nên khan hiếm hơn, năng suất lao động cao hơn, và do đó, tiền lương cao hơn. Điều này giải thích tại sao hệ số lương trong hồi quy (2) lại nhận giá trị dương.

Hệ số khoảng cách đến các thị trường chính cũng nhận giá trị dương và có ý nghĩa thống kê. Điều này khẳng định một lần nữa tầm quan trọng của vị trí địa lý đối với các dự án FDI. Cũng cần nhấn mạnh rằng mặc dù ở gần những thị trường chính như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh có nhiều thuận lợi, nhưng đây chưa phải là điều kiện đủ để phát triển. Hà Tây và Bắc Giang ở miền bắc và Tây Ninh ở miền Nam là những ví dụ rõ ràng về các tỉnh nằm gần khu đô thị nhưng không có hoạt động kinh tế có hiệu quả.

Tầm quan trọng của cơ sở hạ tầng cứng cũng rất rõ ràng. Hệ số của cơ sở hạ tầng ở cả hai phương trình hồi quy đều nhận giá trị dương và có ý nghĩa cao về mặt thống kê. Tuy vậy, nên nhớ rằng thước đo cơ sở hạ tầng trong nghiên cứu này phản ánh không chỉ cơ sở hạ tầng của riêng tỉnh đó, mà còn cơ sở hạ tầng của các tỉnh lân cận mà tỉnh đó có thể sử dụng mà không cần phải bỏ tiền ra xây dựng, ví dụ như cảng biển và sân bay.[16] Kết quả này gợi ý rằng việc phát triển cơ sở hạ tầng công cần phải có cách tiếp cận theo vùng chứ không nên theo từng tỉnh.

Việc so sánh vai trò của cơ sở hạ tầng cứng và cơ sở hạ tầng thể chế mềm trong việc thu hút vốn FDI đăng ký và FDI thực hiện cũng rất thú vị. Như có thể thấy trong Bảng 6, cơ sở hạ tầng xã hội, được đo bằng chỉ số PCI, đóng một vai trò rất quan trọng trong việc thu hút cả FDI đăng ký lẫn FDI thực hiện. Mặc dù rất khó có thể lượng hoá sự đóng góp chính xác của cơ sở hạ tầng cứng và cơ sở hạ tầng mềm vào việc thu hút FDI, vẫn có thể nói rằng vai trò tương đối của cơ sở hạ tầng cứng và mềm đối với hai loại FDI là tương đối khác nhau. Trong khi cơ sở hạ tầng cứng tốt có vẻ như rất quan trọng đối với đầu tư tiềm năng (FDI đăng ký), thì tầm quan trọng của nó đối với đầu tư thực tế (FDI thực hiện) lại thấp hơn nhiều. Ngược lại vai trò tương đối của cơ sở hạ tầng mềm quan trọng hơn đối với FDI thực hiện so với FDI đăng ký. Những kết quả này gợi ý rằng mặc dù cơ sở hạ tầng cứng là cần thiết để thu hút các nhà đầu tư, nhưng chính cơ sở hạ tầng mềm lại đóng vai trò quan trọng hơn trong việc quyết định khả năng biến vốn tiềm năng (đăng ký) thành đầu tư thực tế (thực hiện). Những kết quả này cũng thống nhất với một nghiên cứu về các yếu tố quyết định đến FDI ở Trung Quốc của các tác giả Fung, Garcia–Herrero, Iizaka, và Siu (2005). Nghiên cứu của họ còn đưa ra một kết luận mạnh hơn, rằng sau khi đã tính đến các yếu tố truyền thống ảnh hưởng đến FDI, cơ sở hạ tầng mềm luôn quan trọng hơn cơ sở hạ tầng cứng trong việc quyết định lượng vốn FDI vào Trung Quốc.

Điều cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là vai trò của giáo dục trong việc thu hút FDI. Hệ số về giáo dục trong cả hai hàm hồi quy đều nhận giá trị dương và đều có ý nghĩa về mặt thống kê. Kết quả này khẳng định một lần nữa vai trò hết sức quan trọng của giáo dục, và cụ thể hơn là nguồn nhân lực, đối với khả năng thu hút FDI của một tỉnh. Các nghiên cứu về di cư và tiền chuyển về quê cũng cho thấy một tương quan chặt chẽ giữa chất lượng nguồn nhân lực của một tỉnh và số tiền gửi về mà họ nhận được. Một xu hướng thường thấy là các lao động có tay nghề và chuyên nghiệp sẽ di chuyển từ những vùng kém phát triển sang các vùng phát triển hơn, và sau đó gửi tiền về quê hoặc trở về quê để đầu tư vào tỉnh nhà. Xu hướng này đã xảy ra ở nhiều tỉnh ở Việt Nam, đặc biệt là các tỉnh duyên hải miền trung như Quảng Nam, Quảng Ngãi, Nghệ An, Hà Tĩnh.

Nói tóm lại, những kết quả ước lượng thu được trong bài nghiên cứu này đều nhất quán với những tài liệu nghiên cứu gần đây về vai trò của các yêu tố cơ bản trong việc quyết định địa điểm đầu tư FDI. Bây giờ chúng ta sẽ chuyển sang nói về kết quả tác động của việc xé rào đối với thu hút FDI. Kết quả tính toán được trình bày trong Bảng 7. Như đã phân tích ở phần trước, hệ số của thời gian biến giả thể hiện kết quả sai biệt–trong–sai biệt hay hệ quả thuần của việc xé rào. Hệ số này nhận giá trị âm và có ý nghĩa về mặt thống kê, có nghĩa là việc xé rào có tác động tiêu cực. Cụ thể hơn, nhìn chung, số vốn FDI trên đầu người mà một tỉnh nhận được sau khi tỉnh này đưa ra các ưu đãi đầu tư trái quy định đã giảm đi 35,23 đô–la (tính về vốn FDI đăng ký) và giảm 6,39 đô–la (tính về FDI thực hiện) so với lượng vốn thu hút được trong giai đoạn trước đó. Với phân tích của chúng ta trong Phần 4, tác động tiêu cực của những ưu đãi trái quy định về FDI không phải là một kết quả đáng ngạc nhiên.

[16] Trên thực tế, nếu như hệ số cơ sở hạ tầng của riêng một tỉnh được sử dụng, thì hệ số đó sẽ trở thành nhận giá trị âm. Điều này có nhiều ý nghĩa quan trọng đối với chiến lược và chính sách phát triển vùng. Tầm quan trọng của chủ đề này đòi hỏi phải có một nghiên cứu riêng về nó.

7. Kết luận

Phân cấp và lưu chuyển vốn tự do là hai xu hướng mang tính toàn cầu, và cả hai đều tác động đến phát triển của Việt Nam. Việc phân cấp ngày càng mạnh mẽ ở Việt Nam trong hơn 20 năm qua là một đối sách trước thất bại của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung và nhu cầu phải giải phóng cho tiềm năng của con người, của thị trường, và của các chính quyền địa phương. Trong cùng thời kỳ đó, việc di chuyển vốn, đặc biệt là các luồng vốn FDI, đã góp phần đáng kể vào sự tăng trưởng và phát triển của đất nước. Chính trong bối cảnh này mà 32 tỉnh, hầu hết đều là những tỉnh nghèo và kém phát triển, đã trở thành những người xé rào bằng cách đưa ra những ưu đãi đầu tư trái với quy định của nhà nước.

Nghiên cứu của chúng tôi một lần nữa khẳng định một phát hiện quan trọng của các nghiên cứu khác về các ưu đãi đầu tư: nếu không có những yếu tố căn bản (ví dụ như nguồn nhân lực, cơ sở hạ tầng cứng và cơ sở hạ tầng mềm), thì bản thân các ưu đãi đầu tư không có tác dụng. Cụ thể là, nghiên cứu này cho thấy rằng sau khi đã tính đến các nhân tố cơ bản, các ưu đãi đầu tư trái quy định mà 32 tỉnh đưa ra trong vòng 5 năm qua chẳng những không giúp cho họ thu hút nhiều FDI hơn mà còn làm tăng gánh nặng ngân sách của họ. Do vậy, sự cạnh tranh giữa các tỉnh này thực sự đã trở thành một điều "lợi bất cập hại" hay "cạnh tranh xuống đáy" trong khi mục tiêu ban đầu là thu hút FDI vẫn còn chưa đạt được.

Chúng ta còn rút ra được bài học gì từ hiện tượng xé rào gần đây? Một tín hiệu tích cực là mặc dù tình hình rất khó khăn, song các tỉnh bị thiệt thòi ở Việt Nam vẫn không ngừng nỗ lực để cạnh tranh với các tỉnh khác (và có lẽ với các địa phương khác trên thế giới) trong việc thu hút đầu tư nước ngoài, vì đây là điều kiện cần thiết để tăng trưởng và hiện đại hoá. Tuy nhiên, do thiếu tài nguyên thiên nhiên, thiếu nguồn nhân lực và thiếu cơ sở hạ tầng, nhiều tỉnh trong số này khó mà có thể thành công được trong việc thu hút nhiều FDI. Vai trò hỗ trợ của chính phủ trong việc giúp cho các tỉnh này cải thiện được những chỉ số căn bản là hết sức cần thiết. Ví dụ như chính phủ có thể giúp bằng cách cấp kinh phí cho cơ sở hạ tầng, cải thiện chất lượng nguồn nhân lực, và bảo đảm cho các tỉnh trước các rủi ro bên ngoài (xem nghiên cứu của Cai và Treisman, 2005). Cũng cần nhấn mạnh rằng để hoạt động có hiệu quả, các dự án cơ sở hạ tầng do chính quyền trung ương cấp kinh phí cần phải có cách tiếp cận theo vùng chứ không nên được sử dụng như một công cụ để ưu ái cho riêng một tỉnh nào.

Nhưng các tỉnh nghèo hơn cũng không nên bị động ngồi chờ chính phủ hỗ trợ. Suy cho cùng, một môi trường đầu tư tốt sẽ đóng vai trò quyết định thành công của các nhà đầu tư nước ngoài hiện nay, và do đó, quyết định khả năng thu hút những nhà đầu tư mới và nghiêm túc trong tương lai. Nghiên cứu này chỉ ra rằng mặc dù cơ sở hạ tầng cứng giúp cho các tỉnh thu hút FDI đăng ký, nhưng chính cơ sở hạ tầng mềm mới quyết định việc thực hiện FDI, và do đó quyết định tăng trưởng và tạo việc làm của các tỉnh. Hơn nữa, như các tác giả Blomstrom và Kokko đã lập luận, các lợi ích tiềm tàng của tác động lan toả chỉ có thể đạt được một cách tốt nhất khi các công ty ở địa phương có sự chuẩn bị tốt và sẵn sàng muốn tiếp thu công nghệ và kỹ năng của nước ngoài. Điều này ngầm ý rằng, bằng cách tạo điều kiện cho sự phát triển của khu vực tư nhân ở địa phương, các tỉnh có thể đồng thời đạt được hai mục tiêu: huy động các nguồn lực tài chính tại địa phương và nguồn nhân lực địa phương, vừa chuẩn bị cho việc tiếp nhận có hiệu quả FDI trong tương lai.

Điều cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là, thực tế có tới một nửa số tỉnh trên cả nước đã xé rào đã đặt ra một câu hỏi đối với tính sát thực của các quy định về FDI cho tới năm 2005. Thay vì đơn giản là xử lý các tỉnh xé rào, chính phủ cần xem xét kỹ lưỡng những nguyên nhân và động cơ của hành động xé rào đó. Suy cho cùng thì vấn đề có thể không nằm ở bản thân hành động xé rào, mà nằm ở chính hàng rào. Đồng thời, nếu như hiện tượng xé rào tràn lan được hiểu một cách thấu đáo, thì nó có thể chỉ ra những chính sách sáng tạo mà có thể được áp dụng trên phạm vi cả nước.

Nghiên cứu này có một vài hạn chế, có lẽ hạn chế quan trọng nhất là, do những khó khăn trong việc thu thập, đo lường và lồng những cơ chế ưu đãi rất khác nhau vào trong một chỉ số của tỉnh, chúng tôi đã không phân tích được vấn đề về ảnh hưởng của thuế và các ưu đãi cụ thể của từng tỉnh. Việc thiếu số liệu về năng suất lao động của từng tỉnh và số FDI thực hiện năm 2005 cũng có thể ảnh hưởng đến các kết quả tính toán. Một hạn chế nữa của nghiên cứu là tất cả các loại và nguồn FDI được tổng hợp vào với nhau. Trên thực tế, không phải tất cả các đồng đô–la đầu tư nước ngoài đều quan trọng như nhau: đầu tư dài hạn rõ ràng là được ưa thích hơn đầu tư ngắn hạn, và các dự án có ảnh hưởng lan toả tích cực bao giờ cũng tốt hơn các dự án chỉ nhằm vào việc khai thác tài nguyên thiên nhiên hay tận dụng các khe hở ưu đãi thuế. Cần có những nghiên cứu khác để khắc phục những hạn chế này.

Tài liệu tham khảo

Bardhan, Pranab (2002). *"Phân cấp về quản lý và phát triển."* Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 4, pp. 185 – 205.

Bertrand, Marianne; Duflo, Esther; và Mullainathan, Sendhil (2004) *"Chúngt ta nên tin tưởng các tính toán sai khác đến mức độ nào?"* Quarterly Journal of Economics, Vol. 119, No. 1, pp. 249–75.

Biswas, Romita (2002). *"Các yếu tố quyết định đầu tư trực tiếp nước ngoài."* Review of Development Economics, Vol. 6, No. 3, pp. 492–504.

Blomstr#m, Magnus và Kokko, Ari (2003). *"Kinh tế học về các ưu đãi đầu tư trực tiếp nước ngoài."* NBER Working Paper 9489.

Cai, Hongbin và Treisman, Daniel (2005). *"Cạnh tranh thu hút vốn có làm thiệt cho các chính quyền? Phân cấp, và chính sách công."* The American Economic Review, Vol. 95, No. 3, pp. 817–830.

Chen, Chien–Hsun (1996). *"Các yếu tố vùng quyế định đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Trung Hoa đại lục."* Journal of Economic Studies, Vol. 23 No. 2, 1996, pp.18–30.

Clark, Steven W. (2000). *"Các ưu đãi thuế cho đầu tư trực tiếp nước ngoài: bằng chứng thực nghiệm về tác đọng và các lựa chọn chính sách khác nhau."* Canadian Tax Journal, Vol. 48, No. 4, pp. 1139– 80.

Cleeve, Emmanuel (2006). *"Các ưu đãi thuế có hiệu quả đến đâu trong thu hút FDI ở châu Phi cận Sahara."* Discussion Papers in Economics No. 2006–03, Manchester Metropolitan University.

Coughlin, Cletus C.; Terza, Joseph V.; và Arromdee, Vachira (1991). *"Các đặc tính bang và địa điểm FDI ở Hoa Kỳ."* The Review of Economics and Statistics, Vol. 73, No. 4, pp. 675–83.

Coughlin, Cletus C. và Segev, Eran (2000). *"Đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Trung Quốc: một nghiên cứu kinh tế lượng theo không gian."* The World Economy, Vol.23, pp.1–24.

Dunning, J.H. (2002), Các yếu tố quyết định dầu tư trực tiếp nước ngoài: toàn cầu hoá đã thúc đẩy các thay đổi và vai trò của các chính sách FDI, Background Paper for the Annual Bank Conference on Development Economics held in Oslo, World Bank, Washington, D.C.

Fletcher, K. L (2002). *"Các ưu đãi thuế ở Cam–pu–chia, Lào và Việt Nam."* IMF, Washington D.C.

Fung, K.C.; Iizaka, Hitoma; Lin, Chelsea; và Siu, Alan (2002). *"Tính toán kinh tế lượng về lựa chọn địa điểm đầu tư cho đầu tư trực tiếp nước ngoài: trường hợp của các công ty Hồng Kông và Hoa Kỳ ở Trung Quốc."* In UC Santa Cruz Center for International Economics Working Paper.

Fung, K.C; Garcia–Herrero, Alicia; Lin, Chelsea; và Siu, Alan (2005). *"Kỹ thuật hay xã hội? Các cải cách thể chế và chi tiêu cho cơ sở hạ tầng như những yếu tố quyết định đến FDI ở Trung Quốc."* Working Paper No. 593, University of California, Santa Cruz.

Globerman, Steven và Shapiro, Daniel (2002). *"FDI toàn cầu: vai trò của cơ sở hạ tầng quản lý nhà nước."* World Development, Vol. 30, No. 11, pp. 1898–1919

Globerman, Steven và Shapiro, Daniel (2003). *"Cơ sở hạ tầng quản lý nhà nước và FDI của Hoa Kỳ."* Journal of International Business Studies, Vol. 34, pp. 19–39.

Government, and Donor Working Group (2000). *"ViệtNam đang quản lý nguồn lực công tốt hơn: Đánh giá chi tiêu công 2000,"* Vol. 1, joint report of the Government of Vietnam – Donor Working Group on Public Expenditure Review, Hanoi.

Government, World Bank, và the Like–Minded Donor Group (2005). *"Việt Nam đang quản lý chi tiêu công để tăng trưởng và giảm nghèo: Đánh giá chi tiêu công và đánh giá ngân sách tổng hợp,"* Vol. 1, Financial Publishing House, Hanoi.

Gurgur, Tugrul và Shah, Anwar (2005). *"Địa phương hoá và tham nhũng: thuốc chữa bách bệnh hay vô hiệu?"* Policy Research Working Paper Series 3486, The World Bank.

Head, Keith và Ries, John (1996). *"Cạnh tranh giữa các thành phố để thu hút đầu tư: các ảnh hưởng tĩnh và động của các khu ưu đãi đầu tư của Trung Quốc."* Journal of Urban Economics, Vol. 40, pp. 38 – 60.

Jin, Hehui; Qian, Yingyi; và Weingast, Barry (1999). *"Phân cấp theo vùng và các ưu đãi ngân sách: chủ nghĩa liên bang, phong cách Trung Quốc."* In Mimeo, Research Center for Economic Development and Policy Reform. Standford University.

Kokko, Ari; Kotoglu, Katarina; và Krohwinkel–Karlsson, Anna (2003). *"Việc thực hiện FDI ở Việt Nam và phân tích các đặc điểm của các dự án không hiệu quả."* Transnational Corporations 12 (December).

Malesky, Edmund (2004). *"Các ngọn núi bị san bằng và các hàng rào bị sụp đổ: đo l ường và phân tích phân cấp thực tế ở Việt Nam."* European Journal of East Asian Studies, Vol. 3, No. 2, pp. 307–336.

Malesky, Edmund (2005). *"Đi thẳng lên phía trước: tác động của FDI đối với quyền chủ động của các địa phương ở Việt Nam."* Working paper.

Morisset, Jacques (2003). *"Sử dụng ưu đãi thuế để thu hút FDI."* Public Policy for the Private Sector, Note No. 253, The World Bank.

Nguyen Thi Canh, Hoang Tho Phu, Cung Tran Viet, Nick J Freeman, và David Ray (2004). *"Một nghiên cứu thực nghiệm về các ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp đối với các công ty trong nước ở Việt Nam."*

Nguyễn Thị Tuệ Anh và các tác giả. (2005). *"Tác động của đầu tư trực tiếp nước ngoài tới tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam"* (The Impacts of FDI to Economic Growth in Vietnam.) Dự án Nâng cao năng lực nghiên cứu chính sách để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế–xã hội của Việt Nam thời kỳ 2001–2010.

OECD (2000). *"Các yếu tố quyết định và tác động ủa FDI đối với nền kinh tế Trung Quốc."* Working paper number 2000/4, OECD.

Pham Lan Huong (2006). *"Phân cấp ngân sách từ chính quyền trung ương xuống chính quyền địa phương ở Vietnam."* Paper presented at Seventh Annual Global Development Conference, St. Petersburg, January 20, 2006.

Shah, Anwar (2004). *"Phân cấp ngân sách ở các nền kinh tế đang phát triển và đang chuyển đổi: tiến bộ, các vấn đề, và triển vọng tương lai ."* Policy Research Working Paper Series 3282, The World Bank.

Shah, Anwar và Thompson, Theresa (2004). *"Thực hiện quản lý nhà nước phi tập trung: một con đường chông gai."* Policy Research Working Paper Series 3353, The World Bank.

Sheng, Yumin (2003). *"Quản lý nhà nước đối với mở cửa kinh tế: bằng chứng cấp tỉnh ở Trung Quốc (1972–2002)."* Yale University Political Economy Series.

Treisman, Daniel (1999). *"Phân cấp chính trị và cải cách kinh tế: phân tích lý thuyết trò chơi."* American Journal of Political Science, Vol. 43, pp. 488–517.

Wells, L.T.; Allen, L.J.; Morisset, J.; và Pirnia, N. (2001). *"Sử dụng các ưu đãi thuế để cạnh tranh thu hút FDI: có phải là một sự đầu tư xứng đáng?"* Foreign Investment Advisory Service, Washing, World Bank.