

Nghiên cứu giải pháp phát triển đặc khu kinh tế ở Việt Nam

ThS. NGUYỄN TUẤN DŨNG

Kết luận số 74-KL/TW ngày 17/10/2013 của Hội nghị Trung ương lần thứ 8 Khóa XI đã đề ra chủ trương phải sớm xây dựng, phê duyệt, triển khai thực hiện một số đề án thành lập khu hành chính - kinh tế đặc biệt. Chủ trương đó đang được cụ thể hóa bằng việc chúng ta cho xây dựng 3 đặc khu kinh tế tại 3 miền Bắc, Trung, Nam ở 3 địa phương có tiềm năng là Vân Đồn (Quảng Ninh), Vân Phong (Khánh Hòa) và Phú Quốc (Kiên Giang) nhằm tạo động lực phát triển cho từng vùng và cả nước. Đây là một chủ trương lớn nhằm thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, phát triển nhanh, bền vững. Thực tiễn trên thế giới cho thấy, mô hình đặc khu kinh tế đã được xây dựng và phát triển thành công ở nhiều quốc gia từ hơn 3 thập kỷ qua; tuy nhiên, cũng không ít mô hình đã gặp phải những thất bại trong quá trình xây dựng. Từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới về xây dựng đặc khu kinh tế, làm thế nào để mô hình đặc khu kinh tế của Việt Nam phát triển có hiệu quả và tránh đi vào vết xe đổ của các nước đi trước? Phát triển đặc khu kinh tế ở Việt Nam rất cần được nghiên cứu một cách kỹ lưỡng với bước đi thận trọng bằng những giải pháp hợp lý.

Thực tiễn xây dựng mô hình đặc khu kinh tế trên thế giới

Về mặt lịch sử, tiền thân của mô hình đặc khu kinh tế là các loại hình khu công nghiệp, khu kinh tế tự do. Các mô hình này đã phát triển lần đầu tiên vào thế kỷ XVI với sự hình thành "Cảng tự do" ở Italia năm 1547, ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương vào đầu thế kỷ 18. Sau này mô hình "Cảng tự do" được mở rộng ra trên phạm vi một vùng lãnh thổ để trở thành khu mậu dịch tự do, điển hình là Singapore (1819) và Hong Kong

- Trung Quốc (1842). Cho đến nay trên thế giới đã hình thành khoảng hơn 3.500 khu kinh tế tự do ở 135 quốc gia khác nhau.

Về tên gọi đặc khu kinh tế, trên thế giới có nhiều cách gọi khác nhau. Có nước gọi là khu kinh tế đặc biệt (hay đặc khu kinh tế), khu kinh tế mở, khu kinh tế tự do, khu thương mại tự do... Tuy cách gọi có khác nhau nhưng về bản chất các khu kinh tế này hoạt động theo quy chế của một khu kinh tế tự do. Đặc khu kinh tế là một khu vực có ranh giới địa lý xác định, thường được xây dựng ở nơi có vị trí địa kinh tế chiến lược quan trọng, được vận hành theo một cơ chế chuyên biệt (môi trường sản xuất kinh doanh thuận lợi thông qua những ưu đãi về thuế quan, thể chế hành chính và kinh tế thông thoáng, linh hoạt theo thông lệ quốc tế); cơ sở hạ tầng, giao thông tiện lợi, điều kiện sống hiện đại, đạt đẳng cấp quốc tế. Mục đích xây dựng đặc khu kinh tế nhằm tạo ra những cực tăng trưởng, kích hoạt các vùng kinh tế, nền kinh tế đất nước phát triển... trên cơ sở thu hút các nguồn lực đầu tư trong và ngoài nước (về công nghệ hiện đại, nguồn vốn, nhân tài, ý tưởng phát triển...) đồng thời để thử nghiệm các chính sách kinh tế mới của nước sở tại. Trong một đặc khu kinh tế có thể gồm nhiều khu chức năng như khu vực công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu vực phi thuế quan, các tiểu khu du lịch, nghỉ dưỡng, giải trí, dịch vụ...

Hiện nay, mô hình đặc khu kinh tế phát triển khá mạnh mẽ ở các nước trong khu vực và trên thế giới. Từ kinh nghiệm thành công của các nước trên thế giới cho thấy, đây là một mô hình rất hiệu quả, có vai trò to lớn trong phát triển kinh tế. Điển hình cho mô hình này là mô hình đặc khu kinh tế Thâm Quyển

(Trung Quốc), Dubai (Các tiểu vương quốc Ả rập thống nhất), Incheon (Hàn Quốc) và một số đặc khu kinh tế khác của Ấn Độ, Singapore... Mặt tích cực mà các đặc khu này mang lại đã góp phần thu hút hàng nghìn tỷ USD vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (đặc biệt là có sự hiện diện của phần lớn trong số 500 công ty hàng đầu trên thế giới theo sự bình chọn của Tạp chí Forbes nổi tiếng của Mỹ), tạo công ăn việc làm cho khoảng 43 triệu lao động, mở rộng xuất khẩu, chuyển giao công nghệ và kinh nghiệm quản lý, trở thành cực tăng trưởng, cực phát triển có sức lan tỏa mạnh mẽ, tạo động lực cho cả nền kinh tế phát triển. Ví dụ như đặc khu kinh tế Thâm Quyển (Trung Quốc), vốn là một làng chài nhỏ, đến tháng 5/1980 chính thức được chuyển thành đặc khu kinh tế. Với những quy định thể chế đặc biệt mang tính thể nghiệm để chuyển sang kinh tế thị trường như: duy trì mức thuế thấp, thủ tục hành chính đơn giản cộng với nhân công lao động rẻ... từ chỗ gần như "chẳng có gì", trong 34 năm qua Thâm Quyển đã thu hút trên 30 tỷ USD đầu tư nước ngoài của phần lớn các tập đoàn kinh tế lớn trên thế giới và đạt tốc độ phát triển cực nhanh, quy mô lớn, hiện đại, mức tăng trưởng kinh tế trung bình hàng năm gần 26%. "Mỗi ngày một cao ốc, 3 ngày một đại lộ" là khẩu hiệu nổi tiếng một thời của Thâm Quyển vào cuối thập niên 1990. Năm 2013, theo chỉ số phát triển của Down Jones, Thâm Quyển đứng thứ 15 trong bảng xếp hạng các trung tâm tài chính toàn cầu. Cùng Thượng Hải, Bắc Kinh, Thâm Quyển là một trong 3 trung tâm công nghệ cao hàng đầu của Trung Quốc, thành phố này đã thu hút được 20% số tiến sĩ toàn Trung Quốc đến đây làm việc. Sau 34 năm, sự phát triển của Thâm Quyển có thể được coi



ANH: XUÂN TRƯỜNG

Phối cảnh Khu kinh tế Vân Đồn - Quảng Ninh

là một “điều kỳ diệu” trên thế giới về công nghiệp hoá, hiện đại hoá và đô thị hoá, đã đóng góp quan trọng vào cải cách và mở cửa của Trung Quốc.

Tuy nhiên, thực tế quá trình xây dựng đặc khu kinh tế ở các quốc gia trên thế giới, không phải mô hình nào cũng thành công. Tại “Hội thảo khoa học quốc tế về phát triển đặc khu kinh tế - kinh nghiệm và cơ hội” diễn ra tháng 3/2014 tại Quảng Ninh, ông Andrew Grant, Giám đốc hợp danh cao cấp, lãnh đạo toàn cầu Khối khu vực công Tập đoàn Mc Kinsey – Singapore cho biết có tới 50% đặc khu kinh tế trên thế giới được xây dựng nhưng thất bại. Nguyên nhân thất bại có thể được giải thích trên rất nhiều vấn đề sau: một số nước chọn địa điểm xây dựng đặc khu kinh tế không hợp lý, cơ cấu, tính chất ngành nghề, lĩnh vực đầu tư không phù hợp, mất cân đối, không tuân thủ quy hoạch đã xác định; chính sách thiếu cạnh tranh, còn phụ thuộc quá nhiều vào các khuyến khích miễn giảm thuế, trong khi các công ty tận dụng lợi thế miễn thuế mà không góp phần tạo việc làm mới hay thúc đẩy xuất khẩu, bóp méo cạnh tranh lành mạnh, kinh tế phát triển kém hiệu quả; hiệu quả hoạt động xúc tiến đầu tư, quảng bá hình ảnh thấp, không thu hút được khoản đầu tư “môi” từ các nhà đầu tư chiến lược có tiềm lực tài chính mạnh để tạo hiệu ứng lan tỏa, xây dựng niềm tin, thu hút các nhà đầu tư khác; thủ tục hành chính và kiểm soát phiền hà, còn quá nhiều cơ quan cùng tham gia quản lý hành chính; thể chế, chính sách thiếu nhất quán, không thống nhất tư duy phát

triển đã cản trở ý tưởng mạnh bạo thử nghiệm... Những hạn chế trên sẽ là bài học kinh nghiệm cực kỳ quý giá cho Việt Nam khi quyết định lựa chọn và có thể phát triển thành công mô hình kinh tế này.

Phát triển đặc khu kinh tế ở Việt Nam

Đối với Việt Nam, kể từ khi Đặc khu kinh tế Vũng Tàu - Côn Đảo được thành lập năm 1979, sau đó giải thể vào năm 1991 để thiết lập tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu, thì Việt Nam chưa xây dựng được một đặc khu hành chính - kinh tế nào khác. Đến Hội nghị Trung ương 4 khoá VIII (12/1997), ý tưởng xây dựng các khu kinh tế tiếp tục được đề xuất, sau này được cụ thể hóa bằng việc xây dựng thí điểm mô hình Khu kinh tế mở Chu Lai (Quảng Nam) vào năm 2002. Cho đến nay, Việt Nam đã có 15 khu kinh tế ven biển với tổng diện tích khoảng 54.000 ha. Những khu kinh tế này đã đạt được các kết quả nhất định về mặt thể chế như: có nhiều ưu đãi mang tính vượt trội hơn so với các khu công nghiệp, thu hút được nhiều nguồn đầu tư trong và ngoài nước, giải quyết công việc làm ăn cho hàng vạn lao động, đóng góp đáng kể cho ngân sách địa phương... Tuy nhiên, so với các khu kinh tế tự do trong khu vực và trên thế giới, các khu kinh tế này vẫn còn nhiều bất cập, không đủ sức cạnh tranh. Thể chế vẫn chỉ tập trung vào những ưu đãi về thuế, về tiền thu sử dụng đất... nên cho đến nay hầu như chưa có những nhà đầu tư chiến lược nước ngoài thực hiện đầu tư, ít có dự án đầu tư với công nghệ hiện đại. Có thể nói, cho đến nay

ở Việt Nam chưa có một đặc khu kinh tế nào được xây dựng theo đúng nghĩa của nó. Điều này cho thấy Việt Nam đã tương đối “chậm chân” so với các quốc gia trong khu vực trong việc hình thành, phát triển mô hình đặc khu kinh tế.

Đảng và Nhà nước ta đang chủ trương xây dựng phát triển 3 đặc khu kinh tế: Vân Đồn (Quảng Ninh), Vân Phong (Khánh Hòa) và Phú Quốc (Kiên Giang); dù là hơi muộn so với các quốc gia trên thế giới song có thể coi đây là một lựa chọn đúng, phù hợp với tiềm năng, thế mạnh của các địa phương này về phát triển kinh tế biển đảo. Nếu xây dựng thành công có thể hình thành các cực tăng trưởng, tạo sức lan tỏa thúc đẩy phát triển kinh tế các vùng lân cận nói riêng và nền kinh tế cả nước nói chung. Tuy nhiên, đây là mô hình phát triển mới đối với nước ta, từ những kinh nghiệm thành công cũng như thất bại của các nước trên thế giới trong quá trình xây dựng đặc khu kinh tế, phát triển đặc khu kinh tế ở Việt Nam hiện nay nên được xem xét một cách cẩn trọng, vừa làm vừa rút kinh nghiệm bằng những giải pháp hợp lý, vừa thận trọng nhưng cũng rất cần những giải pháp mang tính đột phá.

Để xây dựng thành công các đặc khu kinh tế ở Việt Nam, chúng ta cần thực hiện tốt một số giải pháp cơ bản sau đây:

Một là, kiên định, nhất quán trong chính sách phát triển đặc khu kinh tế với những bước đi phù hợp. Đây là mô hình phát triển còn khá mới mẻ đối với Việt Nam, do vậy chắc chắn sẽ không thể tránh khỏi những luồng ý kiến trái

chiều, không đồng tình, thậm chí có ý kiến coi đây là “tế bào lạ” trong nền kinh tế xã hội chủ nghĩa. Bởi vậy, chúng ta cần tiếp tục khẳng định chính sách của Đảng và Nhà nước đối với phát triển đặc khu kinh tế là một chủ trương nhất quán nhằm tạo sự đồng thuận trong các tầng lớp nhân dân, trên cơ sở đó chúng ta mới có thể đưa ra các chủ trương, chính sách phát triển phù hợp với đặc thù các đặc khu kinh tế, tạo tâm lý yên tâm đối với các nhà đầu tư. Tất nhiên, không phải ngay từ đầu ta đã có thể xây dựng được một mô hình đầy đủ và hoàn thiện. Trước mắt, chúng ta cần áp dụng các biện pháp mang tính thử nghiệm, từ nơi có điều kiện thuận lợi đến các nơi khác; từ số lượng ít đến nhiều; vừa làm, vừa tìm hiểu và đúc rút kinh nghiệm; từ đó bổ sung và hoàn thiện cơ sở lý luận và thực tiễn trước khi triển khai mở rộng.

Hai là, nhanh chóng xây dựng quy hoạch phát triển các đặc khu kinh tế đã có chủ trương xây dựng. Cho đến nay các địa phương được lựa chọn xây dựng mô hình đặc khu kinh tế đang gấp rút xây dựng dự thảo đề án phát triển; 2 đặc khu kinh tế Vân Đồn và Vân Phong đã được hoàn tất và đợi Chính phủ phê duyệt, đề án về đặc khu Phú Quốc đang tiếp tục xây dựng. Trong thời gian tới, các địa phương cũng như Chính phủ cần khẩn trương xây dựng, phê duyệt các đề án phát triển để triển khai xây dựng trên thực tế. Trong quá trình xây dựng đề án, quy hoạch phát triển cần thiết phải học hỏi kinh nghiệm thành công cũng như thất bại của các quốc gia trên thế giới hoặc thuê chuyên gia tư vấn nước ngoài đã có nhiều kinh nghiệm trong phát triển đặc khu kinh tế.

Ba là, xây dựng mô hình phát triển cụ thể gắn với lợi thế của từng khu vực, địa phương để xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lý, hiệu quả; đồng thời, đẩy mạnh quảng bá với các nhà đầu tư nước ngoài. Có thể thấy, các đặc khu kinh tế này sở hữu những lợi thế so sánh không thể phủ nhận: Vân Đồn, Vân Phong và Phú Quốc nằm trong danh sách những điểm đến đẹp nhất trên thế giới; lao động giá rẻ, bất động sản chưa được khai thác, vị trí ven biển chiến lược, là vùng đất hoang sơ và rộng để

phát triển du lịch, công nghiệp. Vân Đồn tiếp giáp với Vịnh Hạ Long - “di sản văn hóa thế giới”, có thể tập trung phát triển kinh tế biển, kinh tế du lịch hàng đầu của miền Bắc Việt Nam. Phú Quốc có thể xây dựng thành một điểm du lịch lớn và là một trung tâm quốc gia để giới thiệu nuôi trồng thủy sản Việt Nam. Tuy nhiên, hướng tới một tương lai cạnh tranh bền vững, cả Vân Đồn và Phú Quốc không nên chỉ là điểm du lịch bình thường mà cần phải nghiên cứu xây dựng thành nơi thực sự độc đáo cung cấp các giá trị khó bắt chước cho du khách. Còn Vân Phong là một phần của Vịnh nước sâu Cam Ranh, có thể xây dựng trở thành trung tâm công nghiệp chiến lược quan trọng của miền Trung; đồng thời mạnh dạn thử nghiệm những ý tưởng sáng tạo như năng lượng tái tạo và công nghệ xanh nhằm đối phó tác động của biến đổi khí hậu.

Bốn là, xây dựng, ban hành các thể chế hành chính và kinh tế của các đặc khu theo hướng hiện đại, mang tầm quốc tế, với những chính sách ưu đãi đặc biệt, vượt trội, đủ sức cạnh tranh quốc tế để thu hút mạnh các nhà đầu tư, nhất là các nhà đầu tư lớn. Trước hết, Việt Nam cần nhanh chóng xây dựng, thông qua Luật về đặc khu hành chính kinh tế; trên cơ sở đó, cần xây dựng cơ chế chính sách phát triển riêng, vượt trội, đặc thù theo hướng tự do hóa, cởi mở, thông thoáng, giảm thiểu sự can thiệp hành chính của Nhà nước, phù hợp thông lệ quốc tế. Nên trao quyền tự chủ cho các đặc khu kinh tế trong các vấn đề liên quan đến chính sách về thuế, tài chính, ngân hàng, đất đai, nhà ở, đầu tư, thương mại, chính sách thu hút nhân tài, xây dựng bộ máy quản lý hành chính thân thiện... nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh, xây dựng môi trường đầu tư thực sự hấp dẫn, thông thoáng, thuận tiện cho doanh nghiệp. Nhà nước có cơ chế hỗ trợ ngân sách để tạo nguồn vốn đầu tư và hỗ trợ đầu tư hệ thống kết cấu hạ tầng; trước hết là hệ thống giao thông nội khu, cảng và bến tàu du lịch quốc tế, hệ thống cung cấp nước sạch, xử lý chất thải tập trung, hạ tầng y tế, giáo dục...

Năm là, tăng cường quảng bá hình

ảnh mô hình các đặc khu kinh tế với các nhà đầu tư nước ngoài. Theo ý kiến đánh giá của nhiều nhà đầu tư nước ngoài cũng như các chuyên gia phân tích kinh tế, ở khu vực Đông Nam Á, Việt Nam từng nằm trong sự lựa chọn yêu thích của các nhà đầu tư. Nhưng hiện tại Myanmar, Philippines, Indonesia là các quốc gia đang có sức hút rất lớn. Vấn đề ở đây là, những cơ hội và tiềm năng của Việt Nam chưa được quảng bá rộng rãi ra bên ngoài. Do vậy, Việt Nam cần quảng bá ra ngoài nhiều hơn nữa để các nhà đầu tư quốc tế biết tại sao họ nên đến Việt Nam. Trong vấn đề này, Việt Nam có thể tiếp cận và mời các nhà đầu tư chiến lược với những cam kết rõ ràng mà nhà đầu tư chiến lược có thể quan tâm; tổ chức những buổi hội thảo để quảng bá hình ảnh; hoặc có thể mời các công ty tư vấn hàng đầu trên thế giới quảng bá, chỉ dẫn cho các nhà đầu tư chiến lược, đến những chỗ nào người ta mong muốn đến.

Phát triển đặc khu kinh tế được coi là “cửa ngõ” giao lưu với bên ngoài và đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Là một quốc gia ven biển, Việt Nam đang hội tụ đầy đủ điều kiện và khả năng trong việc xây dựng các đặc khu kinh tế. Xây dựng tốt mô hình đặc khu kinh tế có thể góp phần thu hút đầu tư, nâng cao trình độ công nghệ và kỹ năng quản lý; tạo công ăn việc làm cho người lao động; thúc đẩy nền kinh tế hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới; tạo đà phát triển cho nền kinh tế quốc dân, là nơi thử nghiệm các chính sách kinh tế mới của Đảng, Nhà nước. Tuy nhiên, mô hình đặc khu kinh tế vẫn còn mới mẻ đối với Việt Nam, quá trình xây dựng chắc chắn không tránh khỏi khó khăn, lúng túng trong triển khai. Vì thế, quá trình xây dựng cần được nghiên cứu một cách kỹ càng với bước đi thận trọng, vừa làm vừa rút kinh nghiệm, trong đó cần lựa chọn các ưu tiên phát triển, xây dựng cơ cấu kinh tế phù hợp, thể chế hành chính tinh gọn, hiệu quả, bộ máy quản lý thân thiện... để hấp dẫn, thu hút các nhà đầu tư chiến lược, giàu tiềm năng ■