

Việc thành lập ba mô hình đặc khu và những thời cơ, thách thức đối với phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam

Phạm Ngọc Hòa^(*)

Trương Quang Khải^(**)

Tóm tắt: Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (sau đây gọi là đặc khu) ở Việt Nam đang được dư luận đặc biệt quan tâm. Dự thảo này đã gắn tên ba đặc khu dự kiến thông qua gồm Vân Đồn (Quảng Ninh), Bắc Vân Phong (Khánh Hòa) và Phú Quốc (Kiên Giang). Ba đặc khu này đều có vị trí chiến lược về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và có điều kiện tự nhiên thuận lợi, khí hậu ôn hòa, có tiềm năng phát triển một số ngành, nghề có thể cạnh tranh quốc tế nếu có được thể chế, chính sách về kinh tế, hành chính, tư pháp phù hợp và vượt trội so với trong nước và quốc tế. Việc thành lập ba đặc khu của Việt Nam sẽ tạo ra nhiều thời cơ, cũng như đặt ra những thách thức không nhỏ đến sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: Đặc khu, Đặc khu kinh tế, Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, Kinh tế - xã hội

Abstract: The draft Law on Special Administrative-economic Units in Vietnam (hereinafter called the special zones) is of particular interest to the public. Three proposed special zones in this draft law are Van Don (Quang Ninh), Bac Van Phong (Khanh Hoa) and Phu Quoc (Kien Giang). They all locate in strategically important positions for the nation's socio-economic development, as well as defence and security. Thanks to favorable natural conditions and a temperate climate, there is potential to develop several internationally competitive industries on the condition that appropriate and preeminent economic, administrative and judicial institutions and policies are provided. The establishment of three special zones in Vietnam will create many opportunities, as well as pose big challenges to the national socio-economic development in the coming time.

Keywords: Special Zones, Special Economic Zones, Special Administrative-economic Units, Socio-economic

1. Mở đầu

Thực tế, đặc khu kinh tế không phải là một khái niệm xa lạ. Ra đời cách nay hơn 70

năm, các khu kinh tế vận hành theo những mô hình mới, như khu kinh tế, khu thương mại tự do, đặc khu kinh tế, đặc khu hành chính,... được nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ xây dựng đã phát triển khá thành công. Trên thế giới hiện nay đã có xấp xỉ 4.500

^(*) Học viện Chính trị khu vực IV; Email: phamhoa2005@gmail.com

^(**) TS., Học viện Chính trị khu vực IV.

đặc khu kinh tế tại 140 quốc gia. Tiền thân cho đặc khu kinh tế là mô hình khu kinh tế mở hiện đại đầu tiên được thành lập tại Puerto Rico (Mỹ) năm 1942. Sau đó được nhân rộng tại nhiều quốc gia châu Á và cuối thập niên 60 của thế kỷ XX.

Đối với các nước đang phát triển, đặc khu kinh tế có thể là một đòn bẩy hữu hiệu để xúc tiến nền kinh tế, và đã được áp dụng thành công trong lịch sử tại nhiều nước châu Á, Mỹ Latinh. Một trong những đặc khu kinh tế thành công nhất trên thế giới phải kể đến là Thâm Quyển - đặc khu kinh tế được xem như hình mẫu cho đột phá thể chế, kiến tạo sự thịnh vượng và biểu tượng của Trung Quốc thời kỳ mở cửa. Hầu hết các quốc gia đang phát triển đều theo đuổi mô hình này để cải cách nền kinh tế. Malaysia cũng đang vận hành chuỗi đặc khu suốt 10 năm nay. Indonesia sau khi ban hành Luật Đặc khu vào năm 2009, đến nay đã thành lập 10 đặc khu ven biển rất thành công. Năm 2014, Myanmar thông qua Luật Đặc khu và nay đang tiếp tục kiến tạo các khu kinh tế mới mở. Thậm chí, ngay quần đảo Cayman, lãnh thổ hải ngoại của Anh và nổi tiếng là một “thiên đường thuế suất”, cũng mở một đặc khu kinh tế. Hàn Quốc và Thái Lan đang thử nghiệm các khu công nghiệp - sinh thái... Như vậy, những công thức cải tiến cho đặc khu kinh tế vẫn xuất hiện mỗi ngày, như xu thế tất yếu của cải cách, phát triển (Hong Ngân, 2017).

Tại Việt Nam, sau hàng chục năm phát triển, các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế,... đã tạo ra những cực phát triển có sức lan tỏa tới chuyển dịch cơ cấu sản xuất, cơ cấu lao động cũng như nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế. Đến nay, các khu công nghiệp, khu chế xuất đã thu hút trên 7.000 dự án có vốn đầu tư nước ngoài với tổng mức đầu tư đăng ký

đạt hơn 110 tỷ USD; các khu kinh tế ven biển đã thu hút được 354 dự án với tổng mức đầu tư đăng ký đạt 42 tỷ USD; các khu kinh tế cửa khẩu cũng thu hút được trên 1.000 tỷ đồng vốn đầu tư vào các lĩnh vực sản xuất chế biến, cung cấp dịch vụ, thương mại... Năm 2016, các khu công nghiệp, khu kinh tế đã nộp ngân sách nhà nước hơn 110.000 tỷ đồng; kim ngạch xuất khẩu đạt gần 96 tỷ USD, đóng góp gần 53% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước (Duy Anh và nhóm tác giả, 2018). Ngoài ra, các khu công nghiệp, khu kinh tế đã giải quyết việc làm cho hơn 3 triệu lao động trực tiếp; trở thành môi trường thuận lợi để người lao động tích lũy kiến thức, kinh nghiệm để phát triển kỹ năng. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả quan trọng đó, cùng với sức ép của cạnh tranh quốc tế và những hạn chế nội tại, sức hút của các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế ở Việt Nam hiện nay được đánh giá là đang giảm dần, thiếu động lực phát triển đột phá. Điều đó đòi hỏi phải có những mô hình mới như các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Có thể nói, việc xây dựng đặc khu ở Việt Nam hiện nay là đúng đắn và cần thiết. Vậy, ba khu kinh tế Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc được lựa chọn để áp dụng mô hình đặc khu kinh tế ở Việt Nam có gì đặc biệt và sẽ tạo ra những giá trị gì cho nền kinh tế nước ta? Trong bài viết này, chúng tôi tập trung phân tích một số thời cơ và thách thức từ ba mô hình đặc khu kinh tế này đến sự phát triển kinh tế - xã hội.

2. Một số khái niệm

Hiện nay, thuật ngữ mô hình được sử dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Trong khoa học tổ chức, thuật ngữ này được sử dụng để chỉ hình hài của một tổ chức, là căn cứ để phân biệt tổ chức này với tổ chức khác trong tự

nhiên hoặc xã hội. Nội hàm của mô hình đặc khu bao gồm bốn yếu tố chính: vị trí của đặc khu; chức năng của đặc khu; cơ cấu của đặc khu; cơ chế vận động của đặc khu.

Khái niệm đặc khu đã được nhiều tác giả, các nhà khoa học đặc biệt quan tâm. Trong *Từ điển tiếng Việt phổ thông* của Viện Ngôn ngữ học (2002), đặc khu được hiểu là đơn vị hành chính đặc biệt, có ý nghĩa quan trọng riêng về kinh tế, chính trị hoặc quân sự. Theo *Đại Từ điển tiếng Việt* của Nguyễn Như Ý (2013), đặc khu là đơn vị hành chính đặc biệt có tầm quan trọng riêng về kinh tế, chính trị hay quân sự, được đặt tương đương với cấp tỉnh hoặc thành phố trực thuộc Trung ương. Dương Quang Tung (2017) thì cho rằng, đặc khu là một đơn vị hành chính được nhà nước trao những cơ chế, chính sách đặc biệt, có tính ưu đãi về kinh tế, xã hội và quản lý nhà nước, nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững ở mỗi địa phương cũng như cả nước. Còn Duy Anh và nhóm tác giả (2018) định nghĩa: Đặc khu là một khu vực có địa lý xác định; có vị trí địa lý và điều kiện tự nhiên thuận lợi trong giao thương, dịch vụ trong nước và quốc tế; có cơ chế, chính sách đặc biệt ưu đãi cạnh tranh quốc tế, có cơ chế quản lý và hành chính riêng biệt, hiện đại; có môi trường đầu tư và kinh doanh đặc biệt thuận lợi. Theo Điều 74, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, đặc khu là đơn vị do Quốc hội quyết định thành lập, được áp dụng các cơ chế, chính sách đặc biệt về kinh tế - xã hội, có chính quyền địa phương được tổ chức phù hợp với đặc điểm, yêu cầu, mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đặc khu đó.

Nhìn chung, các ý kiến bàn về khái niệm đặc khu nêu trên đều thể hiện tính pháp lý, những cơ chế đặc thù ưu đãi để

phát triển đặc khu; về vị trí, vai trò của đặc khu trong sự phát triển kinh tế - xã hội. Chúng tôi thống nhất với định nghĩa tại Điều 3 của *Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc* được thảo luận tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIV, theo đó, “Đặc khu là đơn vị hành chính thuộc tỉnh, do Quốc hội quyết định thành lập, có cơ chế, chính sách đặc biệt về phát triển kinh tế - xã hội, có tổ chức chính quyền địa phương và cơ quan khác của Nhà nước tinh gọn, bảo đảm hoạt động hiệu lực, hiệu quả”. Đây được xem là khái niệm hoàn chỉnh và phù hợp nhất với mô hình đặc khu ở Việt Nam hiện nay.

Ở Việt Nam, sự tồn tại thực sự của một *đặc khu kinh tế* vẫn chưa có. Chúng ta có 18 “khu kinh tế” ven biển - với định nghĩa về “khu kinh tế” được nêu trong Nghị định số 29/2008/NĐ-CP của Chính phủ năm 2008. Để thúc đẩy hiệu quả hoạt động của các khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư lấy mô hình “đặc khu kinh tế” của nước ngoài, chọn ra một số địa điểm trong nước đang có các khu kinh tế hoạt động để áp dụng. Vì thế, có thể coi những đặc khu kinh tế như là một mô hình “nâng cao” so với những “khu kinh tế” vốn vẫn đang được ưu đãi để phát triển trong gần chục năm qua tại Việt Nam (Vũ Hán, 2017).

3. Thời cơ và thách thức từ việc xây dựng ba mô hình đặc khu ở Việt Nam

Ba khu kinh tế Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc được lựa chọn áp dụng mô hình đặc khu tại Việt Nam trước hết là vì ba khu kinh tế này nằm ở ba tỉnh Quảng Ninh, Khánh Hòa, Kiên Giang thuộc ba miền Bắc, Trung, Nam của Việt Nam nên sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội một cách đồng đều của cả ba miền, giảm bớt sự chênh lệch giữa các vùng miền.

Bên cạnh đó, với những lợi thế về lao động giá rẻ, tiềm năng phát triển du lịch, có vị trí địa lý chiến lược, đều giáp biển, lại nằm ở bốn ngư trường lớn: Quảng Ninh - Hải Phòng, Hoàng Sa - Trường Sa, Ninh Thuận - Bình Thuận, Cà Mau - Kiên Giang, ba đặc khu này sẽ góp phần phát triển các ngành kinh tế biển, củng cố chủ quyền biển đảo quốc gia, giảm bớt chi phí đi lại của người lao động cũng như các chi phí dịch vụ hậu cần (logistics). Ngoài ra, việc xây dựng các đặc khu ở đây cũng sẽ thúc đẩy các ngành kinh tế khác phát triển như xây dựng, giao thông vận tải, khai thác và chế biến..., góp phần giải quyết việc làm cho nhiều lao động. Hơn nữa, ngoài Phú Quốc nằm tách biệt thì Vân Đồn và Bắc Vân Phong đều nằm gần và giáp với những vùng kinh tế còn khó khăn, tiềm năng kinh tế chưa được khai thác tốt như Tây Nguyên, duyên hải Nam Trung bộ, trung du và miền núi phía Bắc. Việc xây dựng các đặc khu sẽ tạo đà kéo theo các vùng này phát triển (Hoàng Hải, 2018). Kinh nghiệm xây dựng và phát triển thành công các đặc khu kinh tế của các nước trên thế giới đã chỉ ra rằng, vị trí địa lý chiến lược là một trong những yếu tố tiên quyết mang tính quyết định sự thành công của các đặc khu.

Đến nay, Việt Nam đã có gần 5 năm nghiên cứu, chuẩn bị xây dựng ba đặc khu. Cùng với đó, công tác nghiên cứu, xây dựng dự án *Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt* cũng được khẩn trương triển khai. Đây sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xây dựng và phát triển của ba đặc khu. Mục tiêu đặt ra là cần phải xây dựng hệ thống các chính sách ưu đãi phù hợp với thông lệ quốc tế và các yêu cầu của thị trường; nhằm đảm bảo thu hút đầu tư, phát huy tác dụng thiết thực, dự trữ và giảm thiểu những hạn chế thường gặp của các đặc khu trên thế

giới (Nguyễn Thúy Hà, 2018). Một trong những mục tiêu quan trọng được xác định trong mô hình mới này là hình thành khu vực tăng trưởng cao với phương thức quản lý mới và ổn định trong một thời gian dài; tạo ra khu vực có môi trường sống hiện đại, xanh, sạch, an toàn; tạo ra được giá trị mới và gia tăng cao trong một thời gian ngắn để bắt kịp với các nước trong khu vực và trên thế giới; nâng cao thu nhập bình quân đầu người và đóng góp cho ngân sách nhà nước. Cùng với đó, các đặc khu sẽ tạo ra môi trường đầu tư kinh doanh đặc biệt thuận lợi cho khởi nghiệp sáng tạo, nghiên cứu và phát triển, các ngành khoa học kỹ thuật, công nghệ mới, công nghệ cao, công nghệ sinh học; giáo dục, y tế; dịch vụ, du lịch nghỉ dưỡng cao cấp, công nghiệp văn hóa; phát triển ngành dịch vụ hậu cần cảng biển và sân bay; thương mại, tài chính. Ngoài ra, chúng ta cũng kỳ vọng từ thực tiễn phát triển của ba đặc khu có thể nhân rộng trong cả nước những thể chế, chính sách và mô hình quản lý mới, hiệu lực, hiệu quả...

Có thể nói, ba đặc khu của Việt Nam đang tỏa sức hấp dẫn bởi là nơi thí điểm để mở rộng các thể chế mang tính đột phá so với mức độ hiện hành trong nước, thí điểm những thể chế vượt trội, những chính sách ưu đãi đặc biệt, chưa từng có tiền lệ để thu hút đầu tư tiếp cận các xu hướng môi trường kinh doanh và quản lý tiên tiến nhất của khu vực và quốc tế, tạo hấp lực thu hút các nguồn vốn, công nghệ hiện đại, nhân tài, ý tưởng phát triển và mô hình kinh doanh mới, thúc đẩy tiến trình tái cơ cấu kinh tế, cải thiện nguồn thu ngân sách nhà nước, tạo việc làm, mở rộng thị trường trong và ngoài nước; bảo vệ môi trường và góp phần giữ vững chủ quyền quốc gia trên biển (Đức Anh, 2018). Từng đặc khu sẽ tạo

ra những cơ hội riêng để phát triển kinh tế - xã hội. Cụ thể như sau:

Đặc khu Vân Đồn tỉnh Quảng Ninh

Quảng Ninh là tỉnh ven biển, biên giới thuộc vùng Đông Bắc Việt Nam, được ví như một Việt Nam thu nhỏ vì có cả biển, đảo, đồng bằng, trung du, đồi núi, biên giới. Địa hình của tỉnh đa dạng, trong đó vùng biển và hải đảo của Quảng Ninh là một vùng địa hình độc đáo, có hai huyện Vân Đồn và Cô Tô hoàn toàn là đảo. Huyện đảo Vân Đồn nằm ôm trọn vùng vịnh Bái Tử Long, có nhiều đảo đá vôi và những hang động đẹp, nối liền với di sản thế giới vịnh Hạ Long. Các xã đảo tuyến ngoài giáp vịnh Hạ Long (tuyến đảo Vân Hải) có nhiều bãi tắm đẹp, nhiều hải sản ngon, khí hậu trong lành và những di tích lịch sử văn hóa, có nhiều tiềm năng để phát triển kinh tế dịch vụ du lịch.

Việc hình thành đặc khu Vân Đồn sẽ góp phần tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân; đưa Vân Đồn trở thành khu vực phát triển năng động, hiện đại, có kết cấu hạ tầng đồng bộ, tiêu chuẩn quốc tế. Dự kiến đây sẽ là điểm đến du lịch, nghỉ dưỡng chất lượng cao của khu vực Đông Nam Á, nâng cao giá trị gia tăng ngành du lịch; hình thành trung tâm sản xuất công nghệ cao, công nghiệp hỗ trợ của cả nước; thúc đẩy liên kết vùng, tạo hiệu ứng phát triển lan tỏa cho vùng đồng bằng sông Hồng và cả nước...

Bên cạnh đó, việc thành lập đặc khu Vân Đồn sẽ giải tỏa áp lực việc làm và chuyển dịch lao động từ khu vực nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp và thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao bên ngoài; tạo việc làm mới cho người lao động ở tỉnh Quảng Ninh và các tỉnh lân cận; nâng cao kỹ năng, tay nghề của lực lượng lao động;

hình thành xã hội với môi trường và điều kiện sống văn minh, hiện đại, giữ gìn văn hóa truyền thống, tiếp thu văn hóa thế giới; góp phần quảng bá hình ảnh và con người Việt Nam với thế giới; hình thành trung tâm y tế, giáo dục chất lượng cao, có bệnh viện và trường học đẳng cấp quốc tế; phúc lợi xã hội phát triển,... góp phần nâng cao dân trí, bồi dưỡng nhân tài, đào tạo nhân lực và tăng cường sức khỏe cộng đồng.

Đặc khu Bắc Vân Phong tỉnh Khánh Hòa

Khánh Hòa là một tỉnh duyên hải Nam Trung bộ Việt Nam. Diện tích tự nhiên của Khánh Hòa cả trên đất liền và đảo, quần đảo là 5.197 km². Khánh Hòa có bờ biển dài và gần 200 hòn đảo lớn, nhỏ cùng nhiều vịnh biển đẹp như Vân Phong, Nha Trang, Cam Ranh... Điều kiện tự nhiên, vị trí địa lý, lịch sử văn hóa đã đem đến cho tỉnh Khánh Hòa một tiềm năng lớn để phát triển du lịch, dịch vụ.

Bắc Vân Phong là một phần của Vịnh nước sâu Cam Ranh, có thể đóng vai trò như là một trung tâm công nghiệp chiến lược quan trọng để phân phối năng lượng cho miền Trung. Việc xây dựng khung cơ chế, chính sách với các ưu đãi vượt trội cho ba đặc khu nói chung và một số chính sách đặc thù cho Bắc Vân Phong nói riêng sẽ tạo bước đột phá cho phát triển hệ thống hạ tầng và dịch vụ cảng biển quốc gia trong thời gian tới, góp phần quan trọng thực hiện thành công chiến lược biển Việt Nam; đáp ứng yêu cầu luân chuyển hàng hóa vận tải bằng đường biển, phục vụ tích cực cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội vùng ven biển khu vực miền Trung; tạo động lực thu hút, thúc đẩy các ngành kinh tế, công nghiệp liên quan cùng phát triển, tác động tích cực kết nối thương mại hàng hóa quốc tế giữa đặc khu Bắc Vân Phong nói riêng và quốc gia nói chung với thế giới.

Đặc khu Phú Quốc tỉnh Kiên Giang

Kiên Giang là tỉnh ven biển, nằm phía Tây Nam của Việt Nam, thuộc vùng Đồng bằng sông Cửu Long. Đặc điểm tự nhiên tương đối đa dạng (có đồng bằng, rừng, núi, biển đảo), Kiên Giang có tiềm năng lớn phát triển kinh tế - xã hội tổng hợp. Là cửa ngõ hướng ra biển Tây của vùng đồng bằng sông Cửu Long, Kiên Giang có điều kiện thuận lợi để phát triển kinh tế biển, đảo và giao lưu với các nước trong khu vực và quốc tế với các ngành mũi nhọn như du lịch, thương mại, dịch vụ công nghiệp và nuôi trồng thủy sản. Trong đó, Phú Quốc là hòn đảo ngọc hiện đang được chú ý là nơi duy nhất có khu kinh tế nằm trong nhóm 6 khu kinh tế được Chính phủ ưu tiên hàng đầu cho đến năm 2020.

Diện mạo của Phú Quốc thay đổi rất chóng vánh. Từ một nơi hoang sơ, Phú Quốc đã lột xác trở thành một trong những địa điểm thu hút du lịch hấp dẫn nhất trong nước và cả khu vực. Nhiều tập đoàn bất động sản lớn trong nước và quốc tế đã hiện diện ở đây như Vingroup, SunGroup, CEO Group, Novotel, Marriott..., tạo nên những khu resort, khách sạn, condotel sang trọng đẳng cấp thế giới, đi kèm với đó là những công trình giải trí tiêu chuẩn quốc tế như vườn thú Safari, du thuyền Marina, cáp treo và trong tương lai sẽ có thêm các khu casino trị giá hàng tỷ USD. Như vậy, trên bình diện cả nước, Phú Quốc đã đi trước một bước trong mô hình phát triển đặc khu ở Việt Nam.

Việc thành lập đặc khu Phú Quốc sẽ tạo điều kiện thu hút các nhà đầu tư tiềm năng vào các ngành, nghề ưu tiên phát triển của Phú Quốc, tạo nguồn vốn để xây dựng thêm kết cấu hạ tầng cấp thiết như trường học, bệnh viện nhằm nâng cao mức sống của người dân. Trên cơ sở đó, sẽ phát huy lợi

thế tài nguyên thiên nhiên và vị trí của Phú Quốc để xây dựng ngành thương mại dịch vụ kết hợp du lịch, phát triển du lịch sinh thái và du lịch thám hiểm, khám phá đóng góp vào phát triển kinh tế đảo Phú Quốc và tỉnh Kiên Giang. Ngoài ra, việc thành lập đặc khu Phú Quốc sẽ giữ gìn, bảo tồn và phát huy những thế mạnh về tự nhiên, lịch sử, văn hóa trên địa bàn huyện đảo.

Theo tính toán, nếu *Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt* được áp dụng, trong giai đoạn 2021-2030, tổng sản phẩm trên địa bàn Vân Đồn tích lũy sẽ đạt từ 8,81 tỷ USD đến 15,53 tỷ USD, cao gấp 2-3 lần so với mức dự tính nếu Vân Đồn phát triển như hiện tại; mức thu nhập bình quân đầu người đạt gần 9.700 USD đến hơn 16.500 USD vào năm 2030. Bắc Vân Phong đạt từ 8,3 tỷ USD đến hơn 15 tỷ USD so với mức dự tính cơ sở là 4,15 tỷ USD; mức thu nhập bình quân đầu người đạt từ hơn 9.300 USD đến gần 17.000 USD vào năm 2030. Phú Quốc tích lũy sẽ đạt từ 53,63 tỷ USD đến 72,39 tỷ USD so với mức dự tính là 46,14 tỷ USD; đóng góp của Phú Quốc vào tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP) tỉnh Kiên Giang năm 2030 dự tính đạt từ 32,83% đến 44,23%, nâng mức thu nhập bình quân đầu người đạt 13.506,28 USD đến 28.645,30 USD (Duy Anh và nhóm tác giả, 2018).

Bên cạnh việc tạo ra thời cơ mới để Việt Nam phát triển kinh tế, thúc đẩy công bằng xã hội, giải quyết việc làm cho người lao động, việc hình thành ba đặc khu cũng đặt ra những thách thức không nhỏ như sau:

Một là, việc ưu đãi giảm thuế đối với ba đặc khu là điều kiện để thu hút các nhà đầu tư nước ngoài nhưng cũng là rào cản cho sự phát triển của ba đặc khu. Vì nếu chúng ta tập trung ưu đãi thuế vào ba đặc khu có thể dẫn đến tình trạng cạnh tranh lẫn nhau, “xé rào” chính sách trong “một cuộc

đưa xuống đáy”. Bởi vì, các chính sách ưu đãi về đất đai, thuế, tự do trong sử dụng tiền tệ... chỉ là những miếng mồi câu ban đầu. Và nếu không thay đổi cơ chế, chính sách có lợi cho nhà đầu tư, chắc chắn họ sẽ không tiếp tục đầu tư vào ba đặc khu, khi đó chúng ta mất cơ hội vàng về thu hút đầu tư cho mục tiêu phát triển - xã hội.

Hai là, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam còn khá phức tạp, chồng chéo, khó có thể thu hút nhà đầu tư đến với ba đặc khu. Sự hấp dẫn trong lời mời hãy đến Việt Nam phải là niềm tin được tạo lập thông qua khuôn khổ pháp luật. Trong xu hướng hội nhập và toàn cầu hóa, chúng ta không nên để những văn bản quy phạm pháp luật trở thành rào cản sự phát triển của ba đặc khu. Chúng ta nên phân quyền rõ ràng cho các đặc khu, luật phải đi thẳng vào mục tiêu phát triển đặc khu, hạn chế các văn bản dưới luật vì như thế có thể gây cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội của ba đặc khu.

Ba là, việc dung hòa lợi ích giữa các tỉnh, thành trong cả nước. Bên cạnh ba tỉnh Quảng Ninh, Khánh Hòa, Kiên Giang được lựa chọn để thực hiện thí điểm đặc khu, khá nhiều thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, thậm chí cả Hà Nội cũng đang đòi hỏi những chính sách đặc thù để phát triển... Mặc dù về điều kiện kinh tế chỉ có ba đặc khu là phù hợp cho việc thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù, nhưng rõ ràng đó mới chỉ là “vốn tự có” của ba đặc khu. Nếu không thể đầu tư tạo ra các giá trị gia tăng đặc biệt, đầu tư có chiều sâu vào các ngành sản xuất, dịch vụ, công nghiệp sáng tạo thì Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc chỉ có thể là các đặc khu nghỉ dưỡng du lịch và ăn chơi cao cấp.

Bốn là, chính sách ưu đãi về quyền sử dụng đất lâu dài (theo Dự thảo Luật Đơn vị

hành chính - kinh tế đặc biệt có thể kéo dài đến 99 năm). Điều này có thể dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả và cạnh tranh không lành mạnh, đồng thời có thể biến Việt Nam trở thành nơi trú chân của các ngành có công nghiệp lạc hậu, gây ô nhiễm môi trường như hóa chất, sắt thép... từ các tập đoàn đa quốc gia. Đó còn là thách thức về môi trường chính sách. Bởi vì các công ty nước ngoài định đầu tư vào công nghiệp sẽ chọn những trung tâm đã hình thành các cụm công nghiệp hoặc những nơi phụ cận, hay những vùng gần với sản xuất nông phẩm. Nếu ba đặc khu đang bàn được thiết lập từ 30 hay 40 năm trước khi Việt Nam mới mở cửa và kinh tế thị trường mới sơ khai thì hiệu quả phát triển công nghiệp sẽ rất lớn (giống như các đặc khu của Trung Quốc 40 năm trước đây). Nhưng hiện nay hiệu quả phát triển công nghiệp tại những nơi này hầu như chưa rõ.

Năm là, thách thức đối với nguồn nhân lực công (cán bộ, công chức, viên chức). Bởi vì các đặc khu là nơi quy tụ các kỹ thuật, công nghệ cao, các phương pháp, kinh nghiệm quản lý hiện đại, với lực lượng lao động có tri thức, tay nghề, chất lượng cao và đi liền với nó là một đời sống xã hội văn minh, mặt bằng dân trí cao, đa dạng, phức tạp hơn. Điều đó đòi hỏi nguồn nhân lực công phải có kiến thức và kỹ năng thực thi công vụ hiện đại, tinh thông về chuyên môn nghiệp vụ, về phương pháp quản lý và phục vụ ngang tầm thế giới (Dương Quang Tung, 2017).

4. Kết luận

Các đặc khu kinh tế dự kiến thành lập ở Việt Nam nếu muốn thành công phải thu hút được các tập đoàn lớn trên thế giới. Các đặc khu này phải là căn cứ của các tập đoàn đa quốc gia, các ngân hàng và trung tâm tài chính, chứng khoán; là căn cứ địa của

khởi nghiệp và vườn ươm trồng lý tưởng của sáng tạo khoa học, công nghệ. Trong đó, các cơ chế chính sách đặc thù, có tính đột phá cho các đặc khu cần phải được dự báo tác động một cách toàn diện, khoa học, khách quan về kinh tế - xã hội, quốc phòng và an ninh. Để ba đặc khu của Việt Nam thật sự tạo thành động lực tăng trưởng cho giai đoạn mới thì việc hoạch định chiến lược đầu tư theo hướng bền vững, tạo nên năng lực cạnh tranh dài hạn cho các doanh nghiệp trong nước là điều quan trọng. Chúng ta phải tạo thể chế, môi trường đầu tư tốt để có thể cạnh tranh được với các đặc khu khác trên thế giới. Các chính sách này tạo thuận lợi cho nhà đầu tư nhưng vẫn đảm bảo quyền lợi quốc gia. Ngoài ra, chúng ta cũng phải xây dựng nguồn nhân lực cho đặc khu theo hướng đủ tâm và đủ tầm, đảm bảo cho ba đặc khu hoạt động hiệu quả nhất, đóng góp nhiều hơn cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Có thể nói, sự thành công của các đặc khu này không chỉ mang lại những lợi ích kinh tế, góp phần cải cách mạnh mẽ đường lối, chính sách phát triển kinh tế, đóng góp lớn vào tăng trưởng kinh tế của đất nước, mà còn có tác động tích cực đến chính trị, xã hội của quốc gia □

Tài liệu tham khảo

- Đức Anh (2018), “Đặc khu và những kỳ vọng”, *Tạp chí Cộng sản (Chuyên đề cơ sở)*, số 375, ngày 25/5.
- Duy Anh và nhóm tác giả (2018), “Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”, *Tạp chí Cộng sản (Hồ sơ và Sự kiện)*, số 375, ngày 25/5.
- Dự thảo Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt*, http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/DT_DUTHAO_LUAT/View_Detail.aspx?ItemID=1319&LanID=1513&TabIndex=1
- Nguyễn Thúy Hà (2018), “Chính sách ưu đãi của một số quốc gia đối với đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và những nội dung có thể tham khảo”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10 (362), tháng 5.
- Hoàng Hải (2018), “Xây dựng 3 đặc khu: Đòn bẩy phát triển kinh tế”, *Tạp chí Biển Việt Nam*, số 4&5.
- Vũ Hán (2017), *Những điều cần biết về Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc: 3 đặc khu kinh tế được xem là niềm hy vọng cho kinh tế Việt Nam vào năm 2020*, <http://ttvn.vn/kinh-doanh/nhung-dieu-can-biet-ve-van-don-bac-van-phong-phu-quo-3-dac-khu-kinh-te-duoc-xem-la-niem-hy-vong-cho-kinh-te-viet-nam-va-nam-2020-5201730892049386.htm>
- Hồng Ngân (2017), *Đặc khu kinh tế: Những mô hình thành công trên thế giới*, <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/dac-khu-kinh-te-nhung-mo-hinh-thanh-cong-tren-the-gioi-20171007121058707.htm>
- Dương Quang Tung (2017), “Tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 8.
- Nguyễn Như Ý (2013), *Đại Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, Tp. Hồ Chí Minh.
- Viện Ngôn ngữ học (2002), *Từ điển tiếng Việt phổ thông*, Nxb. Phương Đông, Thành phố Hồ Chí Minh.