

Một số đề xuất về thể chế vượt trội trong phát triển các đặc khu ở Việt Nam^(*)

CHU PHƯƠNG QUỲNH
NGUYỄN DUY LỢI

Tóm tắt: Thể chế là một trong những yếu tố then chốt quyết định quỹ đạo của tăng trưởng đi lên hoặc suy giảm của một quốc gia. Tại Việt Nam, qua hơn 25 năm phát triển các khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất thì vẫn tồn tại nhiều vấn đề như chính sách thu hút vốn đầu tư chưa hấp dẫn, nhiều cơ quan cùng tham gia quản lý khu kinh tế, thiếu quy hoạch tổng thể và các vấn đề xã hội khác. Nguyên nhân hàng đầu là do thiếu một thể chế vượt trội. Một khi tạo được sự đột phá về thể chế thì những yếu tố khác của nền kinh tế sẽ kéo theo. Do đó, sau khi phân tích vai trò, tình hình thực thi các thể chế vượt trội, báo cáo mạnh dạn đưa ra một số đề xuất nhằm phát huy hơn nữa vai trò của các mô hình đặc khu trong phát triển kinh tế - xã hội và trở nên hấp dẫn hơn đối với nhà đầu tư.

Từ khóa: Thể chế, thể chế vượt trội, phát triển vùng, đặc khu, Việt Nam.

1. Khái quát việc thực hiện thể chế vượt trội trong phát triển các đặc khu ở Việt Nam

1.1. Vai trò của thể chế vượt trội

Thể chế là động lực quan trọng cho sự phát triển của nền kinh tế. Điều này hoàn toàn đúng với thực tiễn tăng trưởng kinh tế của nước ta. Các khu kinh tế ở Việt Nam thường chỉ chú trọng đến các lợi ích trực tiếp tính bằng số vốn, số doanh nghiệp, số việc làm hay doanh số, trong khi các lợi ích mềm hay nhân tố động, đặc biệt là vai trò “phòng thí nghiệm chính sách” chưa được quan tâm¹. TS. Huỳnh Thế Du, Đại học Fulbright Việt Nam¹. Những ưu đãi về đất đai, thuế và phí chi là những giải pháp cấp thấp, không thực sự kích thích các doanh nghiệp đầu tư đổi mới trang thiết bị và nâng cao năng suất lao động. Chỉ có các

chính sách về thể chế mới thực sự giải phóng năng lực sản xuất, tạo điều kiện cho doanh nghiệp đổi mới kỹ thuật và nâng cao năng suất lao động. Ông Nguyễn Huy Đông, Vụ trưởng Vụ các Khu Kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, người trực tiếp tham gia soạn thảo luật về đặc khu, cho biết các ưu đãi thuế phí chỉ nằm trong ưu tiên thứ 4, 5 của nhà đầu tư trong quyết định rót vốn. Theo ông Đông: “Với họ, cái quan trọng nhất là môi trường kinh doanh, thể chế. Đó là điều chúng tôi muốn tạo sự đột phá, quy định tại luật”. Còn TS. Nguyễn Đình Cung, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) nhấn mạnh, các đặc khu hành chính - kinh tế phải thực sự có một cơ chế điều hành cởi mở, thông thoáng, thu hút được người tài và là động lực tăng trưởng kinh tế. Nếu chỉ có những ưu đãi quen thuộc về thuế, đất

^{***} Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

^(*) Bài viết là sản phẩm của đề tài cấp bộ 2017-2018 “Thể chế vượt trội để phát triển vùng: Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất chính sách cho Việt Nam”.

¹Tri Dũng (25/10/2017): Thành lập các đặc khu kinh tế: Quan trọng nhất là nhất thể hóa bộ máy lãnh đạo. <https://www.baomoi.com/thanh-lap-cac-dac-khu-kinh-te-quan-trong-nhat-la-nhat-the-hoa-bo-may-lanh-dao/c/23691833.epi>

đại... thì không thể biến những nơi này thành trung tâm kinh tế được². Trong thiết kế đặc khu, điều kiện kiến tạo cần đặt cao hơn điều kiện ưu đãi.

Tại Việt Nam, qua hơn 25 năm phát triển mô hình khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế ở nước ta đã không còn mới, kém linh hoạt. Bởi vì cơ chế, chính sách ưu đãi chưa đủ sức cạnh tranh quốc tế; bộ máy quản lý với thẩm quyền chưa thống nhất và thủ tục hành chính chưa đủ thông thoáng, cơ sở hạ tầng và nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu³. Việc khai thác các tiềm năng, lợi thế tự nhiên và nguồn lực của đất nước đã dần tới hạn; môi trường đầu tư của Việt Nam cũng đang mất dần tính hấp dẫn do bị cạnh tranh quốc tế mạnh mẽ. Do đó, nếu Việt Nam muốn có đặc khu thì phải suy nghĩ là mình đang cạnh tranh với các đặc khu khác trong khu vực và trên thế giới. Nghĩa là phải tư duy câu cá lớn, hình thành thể chế sao cho hấp dẫn các nhà đầu tư hạng nhất trên thế giới vào. Chìa khóa của thành công là dám làm và cách làm, và thể chế là nút thắt quan trọng nhất cần khơi thông.

1.2. Thể chế vượt trội của các đặc khu ở Việt Nam

Mỗi nơi có một khái niệm khác nhau về Đặc khu, riêng tại Việt Nam, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (sau đây gọi là 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. Nhà nước có chính sách đặc biệt và tạo điều kiện thuận lợi nhằm thu hút đầu tư vào các ngành, nghề ưu tiên phát triển của đặc khu; xây dựng các đặc khu theo hướng xanh - tri thức - bền vững, áp dụng phương thức quản lý

tiên tiến, hình thành môi trường sống văn minh, hiện đại, chất lượng cao; bảo đảm quốc phòng, an ninh, an sinh xã hội, giữ vững ổn định chính trị - xã hội tại đặc khu⁴. Nhìn chung, cách tiếp cận của cơ quan soạn thảo luật về đặc khu sẽ là "đặt trọng tâm nhất là Hiến pháp, từ đó mong muốn tạo đột phá về chính sách", chia sẻ của ông Nguyễn Huy Đông, Vụ trưởng Vụ các khu Kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và là người trực tiếp tham gia soạn thảo luật⁵. Theo đó, dự thảo luật đặc khu của Việt Nam có những đặc điểm nổi trội như sau:

Thứ nhất là cơ chế chính sách vượt trội so với các chính sách đang áp dụng cho các khu kinh tế ven biển, khu kinh tế cửa khẩu, khu công nghệ cao. Về các chính sách ưu đãi thuế, khi nhập, xuất hàng vào, ra các đặc khu kinh tế, người nhập, xuất khẩu sẽ được linh hoạt áp dụng các mức thuế, thậm chí có khi còn được miễn thuế 100%. Đồng thời, thuế giá trị gia tăng sẽ có ở mức 0%; hoặc thậm chí người, công ty nộp sẽ không phải chịu thuế này. Thuế tiêu thụ đặc biệt cũng sẽ không còn tồn tại trong các đặc khu kinh tế nữa. Đối với cá nhân, thuế thu nhập cá nhân sẽ được miễn và giảm trong một thời gian nhất định. Đối với doanh nghiệp, sẽ chỉ phải chịu thuế 10% trong thời gian 30 năm, miễn thuế bốn năm và giảm 50% số thuế phải nộp trong chín năm tiếp theo kể từ khi doanh nghiệp có thu nhập chịu thuế. Riêng đối với thu nhập từ dự án đầu tư - kinh doanh bất động sản sẽ được áp dụng thuế suất ưu đãi 17%⁶.

Về thể chế tiền tệ, các doanh nghiệp trong đặc khu sẽ được cho phép thiết lập thể chế tiền tệ, ngân hàng riêng nhằm đa dạng hóa các loại hình giao dịch phù hợp thông lệ quốc tế. Bên cạnh tiền

² Trí Dũng (25/10/2017): *Thành lập các đặc khu kinh tế: Quan trọng nhất là nhất thể hóa bộ máy lãnh đạo*: <https://www.baomoi.com/thanh-lap-cac-dac-khu-kinh-te-quan-trong-nhat-la-nhat-the-hoa-bo-may-lanh-dao/c/23691833.epi>

³ Chân Luận (14/8/2017): *3 đặc khu sẽ tạo ra hàng chục tỉ USD? Báo Pháp luật, Thành phố Hồ Chí Minh*. Tại địa chỉ: <http://www.plo.vn/thoi-su/3-dac-khu-se-cao-ra-hang-chuc-ti-usd-721090.html>

⁴ Luật Đơn vị hành chính - Kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc. Dự thảo trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 5. Thư viện pháp luật, tại địa chỉ:

<https://www.thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-don-vi-hanh-chinh-kinh-te-dac-biet-2017-340180.aspx>

⁵ Phương Loan (11/2017): *Khát vọng đặc khu kinh tế và những câu hỏi tỷ đô*. Báo Zingvn, tại địa chỉ: <https://www.news.zing.vn/khat-vong-dac-khu-kinh-te-va-nhung-cau-hoi-ty-do-post790221.html>

⁶ Nguyễn Sơn (06/6/2017): *3 đặc khu kinh tế Việt Nam: Dọn tổ đôn phương hoàng?*. Báo Nhịp cầu Đầu tư. Tại địa chỉ: <https://www.nhipcaudautu.vn/kinh-te/3-dac-khu-kinh-te-viet-nam-don-to-don-phuong-hoang-3319091/>

đồng Việt Nam lưu hành thì các đặc khu kinh tế sẽ thậm chí được phép sử dụng một số đồng tiền tự do chuyển đổi khác.

Về đất đai thì căn cứ vào ngành, nghề đầu tư và quy mô dự án đầu tư, chính sách sẽ cho phép những thời hạn cho thuê đất riêng, với thời hạn tối đa lên đến 99 năm. Thời gian miễn, giảm tiền thuê và áp dụng mức giá thuê đất và mặt nước cũng sẽ ưu đãi hơn so với quy định của pháp luật về đất đai hiện hành.

Cuối cùng, luật về đặc khu kinh tế cho phép miễn thị thực với thời gian tạm trú không quá 30 ngày. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề xuất danh sách 69 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện tại đặc khu kinh tế, giảm đáng kể so với con số 243 cho phạm vi cả nước⁷. Trong đó có một số ngành, nghề đáng chú ý như đầu tư kinh doanh có điều kiện tại đặc khu kinh tế doanh theo phương thức bán hàng đa cấp; kinh doanh casino (cho cả người Việt Nam vào chơi), kinh doanh các loại pháo (trừ pháo nổ), kinh doanh sơ giao dịch hàng hóa, kinh doanh dịch vụ cai nghiện ma túy tự nguyện; kinh doanh dịch vụ cầm đồ... Đặc biệt, trong danh sách 69 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện tại đặc khu kinh tế⁸, có khá nhiều ngành nghề nằm trong danh mục 20 ngành nghề Nhà nước độc quyền, tư nhân không được tham gia tại Nghị định 94/2017/NĐ-CP Chính phủ. Đó là các ngành nghề như: kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp; kinh doanh vàng; hoạt động in, đúc tiền; kinh doanh dịch vụ đảm bảo hoạt động bay (dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn), kinh doanh quân trang, quân dụng cho lực lượng vũ trang, vũ khí quân dụng...

Thứ hai là về tổ chức chính quyền địa phương, trong luật nêu ra hai phương án hoặc "Thiết chế Trường đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt, các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Trường khu hành chính" hoặc "chính quyền địa phương một cấp gồm có Hội đồng Nhân dân (HĐND) và Ủy ban Nhân dân (UBND) tại đơn vị hành chính – kinh tế đặc biệt". Chính phủ nghiêng về phương án một hơn bởi nó là cái thể hiện đột phá nhất, chưa từng có tiền lệ. Thiết chế này cho phép người đứng đầu được tự lựa chọn những người dưới quyền với mức lương không gắn với hệ lương hiện hành mà dựa trên hiệu suất công việc. Đồng thời, cũng cho phép điều chuyển những người cũ không phù hợp với công việc bằng việc hỗ trợ trả gấp đôi lương nếu họ xin rút. Nó tương tự mô hình công ty với quyền chọn lựa nhân sự, trọng dụng người tài. Trường đặc khu được trao 126 thẩm quyền trong 12 lĩnh vực⁹, đặc khu trường có những "quyền" còn rộng hơn cả Chủ tịch Ủy ban Nhân dân tỉnh và có một số thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, nên hoàn toàn có khả năng đáp ứng nhanh chóng yêu cầu của các nhà đầu tư và người lao động. Nếu mô hình này được thông qua thì nó sẽ là cơ hội để thử nghiệm chính sách, tương lai có thể nhân rộng ra chính quyền đô thị ở những thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh.

Thứ ba, ngoài những ưu đãi về thuế, ưu đãi về xuất nhập khẩu, Dự thảo Luật đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt còn khuyến khích thành lập các quỹ đầu tư cho khởi nghiệp sáng tạo.¹⁰ Chính sách này cho phép các quỹ đầu tư được thành lập ngay, điều mà những nơi khác trên Việt Nam chưa có. Bên cạnh đó, Trường đặc khu có thẩm quyền quyết định dùng nguồn lực của đặc khu để

⁷ Bạch Dương (26/8/2017): "Đặc khu kinh tế Việt dự kiến còn 69 ngành kinh doanh có điều kiện". Báo VnEconomy, tại địa chỉ: <http://www.vneconomy.vn/thoi-su/dac-khu-kinh-te-viet-du-kien-con-69-nganh-kinh-doanh-co-dieu-kien-20170825045752418.htm>

⁸ Lương Bằng (25/8/2017): "Đặc khu kinh tế: Vốn Đồn 4 tỷ USD, Bắc Vân Phong 2 tỷ USD". Báo Vietnamnet, tại địa chỉ: <http://www.vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/dau-tu-vao-dac-khu-kinh-te-giam-2-3-nganh-nghe-phai-xin-phep-393957.html>

⁹ Lương Bằng (07/3/2018): "Đất tăng giá 10 lần: Tỷ phú Mỹ không còn quay lưng bỏ đi". Báo Vietnamnet, tại địa

chỉ: <http://www.vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/dau-tu/dac-khu-kinh-te-dat-tang-gia-10-lan-khong-con-ty-phu-my-nao-quay-lung-bo-di-430987.html>

¹⁰ Phương Ánh (07/11/2017): "Vụ trưởng Vụ Quản lý các khu kinh tế: Đừng nghĩ đặc khu kinh tế sẽ lớn bằng như Thánh Gióng, cú phải đi, phải làm thì mới biết được!". Báo CafeF, tại địa chỉ: <http://www.cafef.vn/vu-truong-vu-quan-ly-cac-khu-kinh-te-dung-nghi-dac-khu-kinh-te-se-lon-bong-nhu-thanh-giong-cu-phai-di-phai-lam-thi-moi-biet-duoc-20171106180828253.chn>

hỗ trợ từng dự án, ý tưởng được đánh giá là hợp lý. Điều này rất có ý nghĩa trong bối cảnh Việt Nam đang đặt mục tiêu trở thành quốc gia khởi nghiệp, tuy nhiên rất nhiều startup của Việt Nam phải đăng ký kinh doanh tại nước ngoài như Singarore, Malaysia, Thái Lan, Hồng Công... Bởi vì nhiều nhóm khởi nghiệp gọi vốn thành công ở Việt Nam nhưng do nguồn vốn chủ yếu từ các quỹ đầu tư nước ngoài nên khi thành lập doanh nghiệp lại phải đăng ký kinh doanh ở nước ngoài. Phong trào khởi nghiệp muốn thành công thì cần phải có quỹ đầu tư mạo hiểm và các cơ sở dịch vụ mạnh, thì chúng ta thiếu cả hai thành phần này cốt lõi này¹¹. Do đó, nếu Luật Đặc khu được thông qua thì bên cạnh việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, đặc khu sẽ là mảnh đất lý tưởng cho startup Việt gieo mầm ước mơ.

Mới đây nhất, Quốc hội đã phê duyệt Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm 2016 - 2020, trong đó nêu nhiệm vụ và giải pháp là “lựa chọn một số khu có lợi thế đặc biệt để xây dựng đặc khu kinh tế với cơ chế đặc thù...”. Điều này cho thấy một sự quyết tâm đổi mới, đột phá, cũng là cơ hội thử nghiệm trong tương lai. Phú Quốc, Bắc Vân Phong, và Vân Đồn sẽ là những địa điểm thích hợp để thử nghiệm chính sách trong bối cảnh địa kinh tế và địa chính trị hiện nay¹². Luật đặc khu nhằm thể chế hóa chủ trương, đường lối về “xây dựng một số đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt với thể chế vượt trội để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm đổi mới, hoàn thiện tổ chức bộ máy thuộc hệ thống chính trị”¹³.

1.3. Ba đề án phát triển đặc khu

Mặc dù Luật Đặc khu áp dụng chung cho cả ba khu Bắc Vân Phong, Vân Đồn và Phú Quốc,

nhưng mỗi khu sẽ có từng phụ lục riêng để tránh chồng lấn, cạnh tranh lẫn nhau. Phú Quốc sẽ khác Vân Đồn hay Bắc Vân Phong, vì mỗi nơi có một đặc điểm cụ thể riêng do điều kiện kinh tế, tự nhiên từng vùng khác nhau, mức đầu tư và sự ưu tiên khác nhau, ngành nghề và lĩnh vực thế mạnh khác nhau, chính sách ưu đãi khác nhau, nhưng đều cùng chung mục tiêu thu hút được các nhà đầu tư lớn trên thế giới¹⁴, (xem Bảng 1).

Như vậy, ba đặc khu cần có nguồn vốn đầu tư khá lớn (1,57 triệu tỷ đồng) để phát triển hạ tầng, hoàn thiện hệ thống luật pháp, phát triển đô thị, không gian vùng. Bù lại, theo tính toán của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nguồn thu cho ngân sách nhà nước sẽ gia tăng sau khi ba đặc khu đi vào hoạt động. Nhìn vào Bảng 2, ta thấy tại Phú Quốc, Nhà nước sẽ thu được khoảng 3,3 tỷ USD từ thuế, phí và các nguồn thu từ đất; thu được từ các doanh nghiệp tạo giá trị gia tăng khoảng 19 tỷ USD và đóng góp vào GRDP của tỉnh Kiên Giang lên 22% vào năm 2020 và 27% năm 2030. Tại Vân Đồn, ước tính Nhà nước thu được khoảng 1,9 tỷ USD từ thuế và phí; 2,1 tỷ USD từ các nguồn thu từ đất, đóng góp vào GRDP của Quảng Ninh lên 5,2% vào năm 2020 và 7,7% vào năm 2030 khi các doanh nghiệp tạo giá trị gia tăng khoảng 9,7 tỷ USD trong giai đoạn 2021 - 2030. Tại Bắc Vân Phong, ước tính Nhà nước thu được khoảng 1,2 tỷ USD từ thuế, phí và 1 tỷ USD từ các nguồn thu từ đất, thu được từ các doanh nghiệp tạo giá trị gia tăng khoảng 10 tỷ USD trong giai đoạn 2017 - 2030; nâng mức đóng góp vào GRDP của tỉnh Khánh Hòa lên 3% vào năm 2020 và 6% vào năm 2030¹⁵.

¹¹Thúy Linh (19/6/2018): *Startup Việt khởi nghiệp trong nước, đăng ký bên Singapore*. Báo Vietstock: <https://www.vietstock.vn/2018/06/startup-viet-khoi-nghiep-trong-nuoc-dang-ky-ben-singapore-4262-611538.htm>

¹²Chân Luận (14/8/2017): *3 đặc khu sẽ tạo ra hàng chục tỉ USD? Báo Pháp luật, Thành phố Hồ Chí Minh*. <http://www.plo.vn/thoi-su/3-dac-khu-se-tao-ra-hang-chuc-ti-usd-721090.html>




¹³Báo điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (29/1/2016): “Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của

Đảng”. <http://www.dangcongsan.vn/xay-dung-dang/nghe-quyet-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xii-cua-dang-368870.html>

¹⁴Vy Vy (16/2/2018): *Nhà đầu tư đang đợi Luật Đặc khu*. Báo VnEconomy, <http://www.vneconomy.vn/nha-dau-tu-dang-doi-luat-dac-khu-20180212235143622.htm>

¹⁵Báo mới (16/4/2018): *Vốn cho 3 đặc khu và tầm nhìn*. <https://www.vbaomoi.com/von-cho-3-dac-khu-va-tam-nhin/c/25680794.epi>

Bảng 1: Ba đề án phát triển đặc khu (Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc)

	Vân Đồn	Bắc Vân Phong	Phú Quốc
Vị trí trên bản đồ			
Thuế phí và nguồn thu từ đất	4 tỷ USD	2,2 tỷ USD	3,3 tỷ USD
Doanh nghiệp tạo giá trị gia tăng (2030)	9,7 tỷ USD	10 tỷ USD	19 tỷ USD
Số việc làm tạo mới (2030)	132.000	65.000	57.600
Các ngành nghề ưu tiên	Công nghệ cao Dịch vụ du lịch Dịch vụ hậu cần	Dịch vụ cảng biển và logistics, Công nghệ thông tin, quốc phòng, điện tử, cơ khí Dịch vụ du lịch	Dịch vụ du lịch Dịch vụ bán lẻ Dịch vụ y tế
Thu nhập bình quân đầu người	5.000 USD vào năm 2020 và 12.500 USD vào năm 2030.	4.000USD vào năm 2020 và 9.500USD vào năm 2030.	5.300 USD vào năm 2020 và 13.000 USD vào năm 2030.
Tổng mức đầu tư ước tính để phát triển đặc khu (ước tính phần vốn trong nước 50%, vốn nước ngoài 50%)	270.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2018 - 2030	400.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2019 - 2025	900.000 tỷ đồng trong giai đoạn 2016 - 2030
Đóng góp vào tổng sản phẩm trên địa bàn (GRDP)	Đóng góp vào GRDP của tỉnh Quảng Ninh lên 5,2% vào năm 2020 và 7,7% năm 2030	Đóng góp vào GRDP của tỉnh Khánh Hòa lên 3% vào năm 2020 và 6% năm 2030	đóng góp vào GRDP của tỉnh Kiên Giang lên 22% vào năm 2020 và 27% năm 2030.

Nguồn: Tác giả tự tổng hợp từ các tài liệu sau:

Báo mới (16/4/2018): *Vốn cho 3 đặc khu và tầm nhìn*. <https://www.baomoi.com/von-cho-3-dac-khu-va-tam-nhin/c/25680794.epi>

Vy Vy (16/2/2018): *Nhà đầu tư đang đợi Luật Đặc khu*. Tạp chí VnEconomy, <http://www.vneconomy.vn/nha-dau-tu-dang-doi-luat-dac-khu-20180212235143622.htm>

Lương Bằng (25/8/2017): *Đặc khu kinh tế: Vân Đồn 4 tỷ USD, Bắc Vân Phong 2 tỷ USD*¹⁶. Báo Soha, <http://www.soha.vn/dac-khu-kinh-te-van-don-4-ty-usd-bac-van-phong-2-ty-usd-2017082514594002.htm>.

Điểm chung của ba đề án phát triển đặc khu là các tỉnh đồng loạt đề nghị giữ lại phần thu ngân sách tại đặc khu. Cụ thể là, các tỉnh đề xuất giữ lại toàn bộ nguồn thu thuế xuất nhập khẩu và thu nội địa trên địa bàn đặc khu từ nay đến năm 2030 để đầu tư và sau năm 2030 sẽ xem xét lại

tỷ lệ phân chia ngân sách Trung ương và địa phương. Tỉnh sẽ dùng số tiền đó để xây dựng hạ tầng, nghiên cứu việc áp dụng BOT, BT, PPP trong xây dựng hạ tầng, đồng thời chủ đạo tạo các chính sách ưu đãi vượt trội về thuế, phí¹⁶.

¹⁶ Vy Vy (16/2/2018): *Nhà đầu tư đang đợi Luật Đặc khu*. Báo VnEconomy, <http://www.vneconomy.vn/nha-dau-tu-dang-doi-luat-dac-khu-20180212235143622.htm>

Việc các tỉnh đề xuất giữ lại toàn bộ nguồn thu cũng khiến nhiều chuyên gia lo ngại ngân sách nhà nước sẽ đối mặt với nguy cơ hụt thu nghiêm trọng và lợi ích đặc khu mang lại liệu có lớn hơn chi phí bỏ ra hay không. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng việc các tỉnh đề xuất giữ lại nguồn thu là cần thiết, bởi đã là đặc khu thì phải có phân quyền thực chất và phải có đủ quyền độc lập để có thể đưa ra những khuyến khích đủ mạnh và vượt trội hơn các nơi khác. Ưu đãi bình thường sẽ không hiện thực hóa được mục tiêu tạo đặc khu. Vì vậy, không nên vì lo ngại thất thu ngân sách mà bác bỏ yêu cầu của các tỉnh. Chúng ta cũng không vội lo lắng về việc sụt giảm nguồn thu trong giai đoạn đầu vì một khi tạo ra được sức hút cho các đặc khu, số lượng doanh nghiệp tham gia nhiều với doanh thu cao, từ đó nguồn thu từ các loại thuế, phí sẽ gia tăng. Đó là chưa kể việc phát triển được kinh tế vùng, gia tăng thu nhập của người dân. Còn ngược lại nếu các chính sách không đủ hấp dẫn, nhà đầu tư không vào, xây dựng đặc khu trở nên vô nghĩa.

Diễn hình là trường hợp của đặc khu Phú Quốc, kể từ khi có Quyết định 1255 năm 2011 của Thủ tướng về Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của Kiên Giang, đưa Phú Quốc trở thành đặc khu hành chính kinh tế thực thuộc Trung ương vào năm 2020, diện mạo của Phú Quốc đã thay đổi rất nhanh chóng. Từ một nơi hoang sơ, Phú Quốc đã lột xác trở thành địa điểm thu hút du lịch hấp dẫn nhất nước và cả khu vực. Có thể kể đến nhiều tập đoàn bất động sản lớn trong nước và quốc tế đã hiện diện ở nơi đây như Vingroup, SunGroup, CEO Group, Novotel, Marriott...¹⁷ Trong tương lai sẽ có nhiều dự án về hạ tầng trị giá hàng tỷ USD theo hình thức BT, BOT sẽ được triển khai như Cảng Hàng không Quốc tế Phú Quốc mở rộng, hệ thống đường vòng quanh đảo dài 100 km, hay Cảng biển Quốc tế An Thới...¹⁸

Do đó, dù vẫn cần những đánh giá đầy đủ hơn từ nhiều khía cạnh như tác động môi trường và xã hội, nhưng có thể nói sự phát triển mạnh mẽ của Phú Quốc cho đến nay đã chứng minh phần nào tính khả thi của viễn cảnh thành lập các đặc khu hành chính kinh tế đặc biệt tại Việt Nam.

2. Một số đề xuất, kiến nghị về xây dựng và thực thi thể chế vượt trội để phát triển các đặc khu ở Việt Nam

Việc phát triển các đặc khu thể hiện sự quyết tâm của Đảng, Chính phủ trong phát triển kinh tế vùng nói riêng và thúc đẩy sự tăng trưởng của cả nền kinh tế nói chung. Để phát huy hơn nữa vai trò của các mô hình đặc khu trong phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo các đặc khu hoạt động hiệu quả và trở nên hấp dẫn hơn đối với nhà đầu tư, nhóm tác giả có một số đề xuất như sau:

Đề xuất 1: Cần xây dựng bản sắc cho đặc khu, trong đó tập trung vào những ngành chủ lực, tránh trùng lặp, cạnh tranh với nhau, và tránh bị lái sang các ngành không có tương lai

Thứ nhất, dựa trên ưu thế của từng đặc khu, mục tiêu phát triển kinh tế của Việt Nam, bối cảnh kinh tế khu vực và thế giới để xác định được ngành đầu tư ưu tiên. Chúng ta không nên phát triển đại trà, nhiều ngành nghề lĩnh vực, để thành nơi cái gì cũng có, mà cần tập trung vào một vài lĩnh vực trọng điểm. Mục tiêu đặt ra là ngành đầu tư phải có triển vọng, kết nối, lan tỏa với kinh tế trong nước và thế giới¹⁹. Trong khi chúng ta còn mơ hồ chưa biết phát triển ngành công nghiệp mũi nhọn nào, thì đặc khu đang đối mặt với nguy cơ bị “lái” để phát triển các khu giải trí, nghỉ dưỡng, casino hay cái gì khác chứ không phải là các khu công nghệ cao và các mô hình kinh tế bền vững như dự kiến ban đầu. Do đó, theo đại biểu Quốc hội Trương Trọng Nghĩa, phải quy định tiêu chí và quy trình rà soát chặt chẽ đối với nhà đầu tư chiến lược, vì dự luật dành cho họ những ưu đãi và quyền hạn quá lớn. Liệu các nhà

¹⁷Premier Village Phú Quốc Resort (2017): *Phú Quốc đặc khu kinh tế tương lai*. <http://www.vpremier-village.com.vn/phu-quoc-dac-khu-kinh-te-trong-tuong-lai/>

¹⁸ Nguyễn Sơn (06/6/2017): *3 đặc khu kinh tế Việt Nam: Đơn tổ đón phượng hoàng?*. Báo Nhịp cầu Đầu tư.

<https://www.nhipcaudautu.vn/kinh-te/3-dac-khu-kinh-te-viet-nam-don-to-don-phuong-hoang-3319091/>

¹⁹ Hoàng Hải (09/4/2018): *Khu kinh tế ven biển: Cần cân nhắc về FDI*. Báo Nhịp cầu đầu tư, <https://www.nhipcaudautu.vn/kinh-doanh/khu-kinh-te-ven-bien-can-can-nghienhng-ve-fdi-3323449/>

đầu tư công nghệ cao có lựa chọn các đặc khu hay các đặc khu chủ yếu sẽ thu hút đầu tư về casino, du lịch và bất động sản²⁰. Chưa kể, đặc khu kinh tế là mô hình không miễn phí. Theo ước tính của Chính phủ, con số đầu tư cho phát triển hạ tầng, đô thị của đặc khu là 1,57 triệu tỷ đồng, cùng với những ưu đãi đặc biệt về thuế và đất đai, thủ tục, và khả năng cho thuê đất ưu đãi tới 99 năm. Do đó, nếu chúng ta không tinh táo lựa chọn nhà đầu tư, lựa chọn ngành công nghiệp phát triển chủ lực thì số vốn khổng lồ và chính sách bỏ ra ban đầu rất có khả năng đi lạc hướng.

Thứ hai, chúng ta cần phải hình thành một bản sắc riêng cho các đặc khu ở Việt Nam. Nếu không có bản sắc riêng, ý tưởng riêng thì có thể ban đầu sẽ bùng nổ đầu tư, tuy nhiên, các khoản đầu tư khổng lồ đó sẽ khiến cho chính quyền địa phương không còn quan tâm nhiều đến đầu tư phát triển năng lực sản xuất hay chia sẻ khó khăn với các doanh nghiệp nội địa và cũng bớt đi nhu cầu đầu tư mạo hiểm hay sáng tạo. Họ sẽ dần dần thiên về bảo vệ lợi ích cho nhà đầu tư nước ngoài. Khi đó, nhà đầu tư ở những tỉnh khác sẽ “ép” chính quyền địa phương chạy theo các chính sách ưu đãi thuế và đất đai, ép chính quyền địa phương làm ngơ trước các hành động gây ô nhiễm môi trường và bất bình đẳng xã hội. Và sau khi vắt kiệt địa phương đó, họ sẽ rời đến nơi nào ưu đãi hơn. Đó là mặt tối của đặc khu kinh tế ở Trung Quốc mà hàng trăm bài báo quốc tế đã miêu tả²¹.

Đề xuất 2: Cần hợp pháp hóa các chính sách ưu đãi và có tầm nhìn dài hạn cho các đặc khu

Giống như vấn đề chung mà khu kinh tế gặp phải, các đặc khu vẫn thiếu tầm nhìn dài hạn. Cách làm tốt nhất là trong quá trình quy hoạch, chúng ta lựa chọn được nhà đầu tư chiến lược trước, xem yêu cầu của họ là gì và đưa vào quy

hoạch và luật đặc khu, thậm chí nghiên cứu cơ chế cho phép các nhà đầu tư chiến lược tham gia lập và thẩm định quy hoạch phát triển. Tuy nhiên, phương án đó rất khó vì chưa tìm được nhà đầu tư chiến lược. Do vậy, chúng ta đã làm theo cách tốt nhất mà chúng ta có thể, đó là tạo những chính sách vượt trội so với những khu kinh tế hiện hành trên cơ sở học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia đi trước thành công. Từ nay đến khi được Quốc hội thông qua, Luật về đặc khu chắc hẳn tiếp tục nhận được nhiều tranh luận. Nhưng dù thế nào, nếu không có luật thì đặc khu không thể thành hình. Không có luật, các tỉnh có đặc khu sẽ vẫn nợ các nhà đầu tư câu trả lời về tính pháp lý của cơ chế chính sách. Hơn nữa, chúng ta hoàn toàn có thể mạnh dạn thông qua luật đặc khu với những thể chế đột phá, bởi vì đây là thử nghiệm, vừa làm vừa sửa, bổ sung tùy vào tình hình cụ thể. Ví dụ như đặc khu ở Jeju (Hàn Quốc), trong 10 năm họ sáu lần thay đổi luật. Đặc khu ở Trung Quốc, Nhật Bản cũng điều chỉnh chiến lược liên tục²².

Đề xuất 3: Phải có cơ chế giám sát các Trưởng đặc khu

Hiện nay, Chủ tịch UBND cấp tỉnh do Hội đồng nhân dân bầu, Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn nhưng việc miễn nhiệm, cách chức phải qua các quy trình, thủ tục khác nhau theo quy định. Còn đối với Trưởng đặc khu việc bổ nhiệm, miễn nhiệm là do Thủ tướng quyết định trực tiếp. Nghĩa là nếu người đứng đầu đặc khu làm sai hoặc không đáp ứng được yêu cầu của công việc, Thủ tướng có thể ngay lập tức điều chuyển và thay thế. Điều này thể hiện tính đột phá về mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và đề cao trách nhiệm cá nhân, đảm bảo tính năng động, sáng tạo trong công tác quản lý của Trưởng đặc khu. Qua đó, thẩm quyền tập thể của UBND

²⁰Phuong Thủy (23/5/2018): *Phải tính toán cả bài toán an ninh, quốc phòng tại các đặc khu kinh tế*. Báo Công an nhân dân, <http://www.cand.com.vn/Su-kien-Binh-luan-thoi-su/Phai-tinh-toan-ca-bai-toan-an-ninh-quoc-phong-tai-cac-dac-khu-kinh-te-492289/>

²¹Hồ Quốc Tuấn (07/6/2018): *Cái giá của đặc khu kinh tế*. Báo Kinh tế Sài Gòn online. <https://www.thesaigontimes.vn/td/273572/cai-gia-cua-dac-khu-kinh-te-.html>

²²Phuong Ánh (07/11/2017): *Vụ trưởng Vụ Quản lý các khu kinh tế: Đừng nghĩ đặc khu kinh tế sẽ lớn bằng như Thành Gióng, cứ phải đi, phải làm thì mới biết được!*. Báo CafeF, <http://www.cafef.vn/vu-truong-vu-quan-ly-cac-khu-kinh-te-dung-nghi-dac-khu-kinh-te-se-lon-bong-nhu-thanh-giong-cu-phai-di-phai-lam-thi-moi-biet-duoc-20171106180828253.chn>

sẽ thu hẹp, thay vào đó, thẩm quyền điều hành, quyết định các vấn đề kinh tế - xã hội sẽ tập trung vào người Trưởng đặc khu. Cụ thể là, Trưởng đặc khu được trao 126 thẩm quyền trong 12 lĩnh vực, trong số đó có một số thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, các bộ²³. Điều này làm dấy lên lo ngại về việc lạm quyền, vượt quyền và đòi hỏi phải có cơ chế giám sát trưởng đặc khu. Theo nhóm tác giả, UBND của đặc khu là cơ quan giám sát phù hợp nhất, UBND sẽ có quyền yêu cầu giải trình, chất vấn, có quyền đề xuất Thủ tướng Chính phủ miễn nhiệm, cách chức Trưởng đặc khu hoặc yêu cầu hủy bỏ các văn bản trái pháp luật do Trưởng đặc khu ban hành. Ngoài ra, Trưởng đặc khu phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ, các Bộ đối với các nhiệm vụ được giao và toàn bộ hoạt động của đặc khu.

Một điều quan trọng nữa, cần phải tạo cơ chế để người dân giám sát. Toàn bộ hoạt động của đặc khu nên minh bạch và phải được công bố rộng rãi trên các phương tiện thông tin và trên website để người dân, báo chí có thể dễ dàng theo dõi, giám sát và kiến nghị nếu cần thiết. Sự giám sát và phân biện của người dân sẽ góp phần đảm bảo cho UBND của tỉnh cũng như Trưởng đặc khu hoạt động hiệu quả.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Đơn vị hành chính – Kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc. Dự thảo trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 5. Thư viện pháp luật, tại địa chỉ: <https://www.thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Luat-don-vi-hanh-chinh-kinh-te-dac-biet-2017-340180.aspx>
2. Việt Tiến (15/7/2017): *Cần tạo lập mô hình thể chế vượt trội để Phú Quốc phát triển mạnh mẽ*. Báo Nhân dân điện tử. http://www.nhandan.com.vn/kinhte/thoi_su/item/33477902-can-cao-lap-mo-hinh-the-che-vuot-troi-de-phu-quoc-phat-trien-manh-me.html
3. Chân Luận (14/8/2017): *3 đặc khu sẽ tạo ra hàng chục tỉ USD?*. Báo Pháp luật, Thành phố Hồ Chí Minh. <http://www.plo.vn/thoi-su/3-dac-khu-se-cao-ra-hang-chuc-ti-usd-721090.html>

²³Ngọc Khanh (06/3/2018): *Mô hình đặc khu đặt cơ quan soạn thảo trước nhiều áp lực*. Tạp chí tài chính. <http://www.tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/mo-hinh-dac-khu-dat-co-quan-soan-thao-truoc-nhieu-ap-luc-136679.html>

Đề xuất 4: Nên có tiêu chí rõ ràng để lựa chọn các nhà đầu tư, tránh tình trạng nhà đầu tư độc quyền có thể ảnh hưởng đến an ninh quốc gia

Theo ông Trần Đình Thiên, Viện Kinh tế Việt Nam, đặc khu là thể chế kinh tế vượt trội, vượt bậc về đẳng cấp phát triển. Vì lẽ đó, chúng ta cần tạo động lực bứt phá mạnh cho các đặc khu nhưng vẫn bảo đảm không vượt quá “lằn ranh” của các nguyên tắc quốc gia tối thượng (chủ quyền, chế độ chính trị và định hướng phát triển cơ bản)²⁴. Khi chúng ta tạo cơ chế thuê đất dài 70 năm hay 99 năm cho các đặc khu thì các nước không thân thiện có thể dùng tiền để mua diện tích đất để có đặc quyền ở đó mà cả ba đặc khu như dự định đều nằm ở vị trí nhạy cảm. Có những quốc gia họ không có nhu cầu về lãnh thổ, họ chỉ cần lợi ích kinh tế. Họ đến rồi họ đi. Còn có những quốc gia luôn thèm khát lãnh thổ tài nguyên của nước khác thì cái họ cần không phải là lợi ích kinh tế mà là lãnh thổ của nước khác. Họ sẽ di dân đến và tìm mọi cách ở lại, thậm chí chi phối chính trị, an ninh, quốc phòng. Do đó, phải kết nối thể chế đặc khu với hệ thống pháp luật quốc gia một cách chặt chẽ và chủ quyền quốc gia phải được bảo đảm bằng luật pháp rõ ràng♦

²⁴Việt Tiến (15/7/2017): *Cần tạo lập mô hình thể chế vượt trội để Phú Quốc phát triển mạnh mẽ*. Báo Nhân dân điện tử. http://www.nhandan.com.vn/kinhte/thoi_su/item/33477902-can-cao-lap-mo-hinh-the-che-vuot-troi-de-phu-quoc-phat-trien-manh-me.html

4. Lương Bằng (25/8/2017): *Đặc khu kinh tế: Vân Đồn 4 tỷ USD, Bắc Vân Phong 2 tỷ USD*. Báo Soha, <http://www.soha.vn/dac-khu-kinh-te-van-don-4-ty-usd-bac-van-phong-2-ty-usd-2017082514594002.htm>
5. Bạch Dương (26/8/2017): *Đặc khu kinh tế Việt dự kiến còn 69 ngành kinh doanh có điều kiện*. Báo VnEconomy, <http://www.vneconomy.vn/thoi-su/dac-khu-kinh-te-viet-du-kiem-con-69-nganh-kinh-doanh-co-dieu-kiem-20170825045752418.htm>
6. Trí Dũng (25/10/2017): *Thành lập các đặc khu kinh tế: Quan trọng nhất là nhất thể hóa bộ máy lãnh đạo*. <https://www.baomoi.com/thanh-lap-cac-dac-khu-kinh-te-quan-trong-nhat-la-nhat-the-hoa-bo-may-lanh-dao/c/23691833.epi>
7. Phương Loan (11/2017): *Khát vọng đặc khu kinh tế và những câu hỏi tỷ đô*. Báo Zingvn, <https://www.news.zing.vn/khat-vong-dac-khu-kinh-te-va-nhung-cau-hoi-ty-do-post790221.html>
8. Phương Ánh (07/11/2017): *Vụ trưởng Vụ Quản lý các khu kinh tế: Đừng nghĩ đặc khu kinh tế sẽ lớn bổng như Thánh Gióng, cứ phải đi, phải làm thì mới biết được!*. Báo CafeF, <http://www.cafef.vn/vu-truong-vu-quan-ly-cac-khu-kinh-te-dung-nghi-dac-khu-kinh-te-se-lon-bong-nhu-thanh-giong-cu-phai-di-phai-lam-thi-moi-biet-duoc-20171106180828253.chn>
9. Lê Thanh Phong (16/1/2018): *Cắt giảm điều kiện kinh doanh không phải lời hứa suông*. Hội nhà báo Việt Nam. http://www.hoinhabaovietnam.vn/Cat-giam-dieu-kiem-kinh-doanh-khong-phai-loi-hua-suong_n30053.html?page=2373
10. Vy Vy (16/2/2018): *Nhà đầu tư đang đợi Luật Đặc khu*. Báo VnEconomy, <http://www.vneconomy.vn/nha-dau-tu-dang-doi-luat-dac-khu-20180212235143622.htm>
11. Tùng Lâm (19/2/2018): *Tiếp tục cải cách thể chế là chìa khóa quan trọng để kinh tế vượt qua vùng trũng, tạo đột phá tăng trưởng*. Tại địa chỉ website: <http://www.cafef.vn/tiep-tuc-cai-cach-the-che-la-chia-khoa-quan-trong-de-kinh-te-vuot-qua-vung-trung-tao-dot-pha-tang-truong-20180219153957671.chn>
12. Báo mới (16/4/2018): *Vốn cho 3 đặc khu và tầm nhìn*. <https://www.baomoi.com/von-cho-3-dac-khu-va-tam-nhin/c/25680794.epi>
13. BBC Tiếng Việt (06/6/2018): *Tổ tư vấn Kinh tế Thủ tướng Việt Nam nói về đặc khu*. <https://www.bbc.com/vietnamese/vietnam-44370573>
14. Thúy Linh (19/6/2018): *Startup Việt khởi nghiệp trong nước, đăng ký bên Singapore*. Báo Vietstock, <https://www.vietstock.vn/2018/06/startup-viet-khoi-nghiep-trong-nuoc-dang-ky-ben-singapore-4262-611538.htm>
15. Báo Thanh niên (11/9/2018): *Không ban luật Đặc khu tại kỳ họp Quốc hội vào tháng 10*. <https://www.thanhnien.vn/thoi-su/khong-ban-luat-dac-khu-tai-ky-hop-quoc-hoi-vao-thang-10-1001757.html>

Thông tin tác giả:

TS. CHU PHƯƠNG QUỲNH
PGS.TS. NGUYỄN DUY LỢI

Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Email:

cpquynh85@yahoo.com