Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương | **Quỹ Châu Á** | **Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright**

ĐÀ NẴNG: LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Nguyễn Xuân Thành

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Tháng 7 năm 2003

ĐÀ NẴNG: LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

TÓM TẮT

Đà Nẵng là "trung tâm của trung tâm" vì là một thành phố lớn nằm ở miền Trung của Việt Nam. Với một dân số chỉ 700.000 người trên một vùng đất cảng tương đối nhỏ, Đà Nẵng kém lợi thế so với hai thành phố lớn của Việt Nam. Thị trường nội địa của Đà Nẵng khá nhỏ; ở đây cũng chưa có những gì mà Hà Nội và TP Hồ Chí Minh đang phát triển: các trường học quốc tế, cộng đồng người nước ngoài đông đảo, các dịch vụ tài chính, tiếp thị và tư vấn cao cấp. Nhưng với một cảng khá tốt, lực lượng lao động có kỹ năng đủ và tạm đủ, có sân bay quốc tế và các đường quốc lộ, Đà Nẵng có nhiều lợi thế tiềm năng. Tuy nhiên, trước năm 1997 khi Đà Nẵng còn chưa tách khỏi Quảng Nam để có thể tập trung vào các vấn đề phát triển của chính mình thì Đà Nẵng bị tụt lại xa phía sau hai thành phố lớn. Sản lượng bình quân đầu người của Đà Nẵng chỉ là 5,7 triệu đồng so với 9 triệu đồng ở Hà Nội và hơn 14 triệu đồng ở TP Hồ Chí Minh. Tình hình này phản ánh thực tế là khu vực công nghiệp của Đà Nẵng tạo ra mức giá trị gia tăng không cao, thiếu các mối liên kết, và khu vực dịch vụ còn thô sơ.

Từ năm 1997 đến năm 2000, Chính quyền Thành phố Đà Nẵng đi đến quyết định là cần phải nâng cấp hạ tầng vật chất để có thể hấp dẫn được đầu tư như hai thành phố lớn. Đầu tư cho cơ sở hạ tầng đã tăng từ 99 tỷ đồng trong năm 1997 lên 600 tỷ đồng trong năm 2000. Một cây cầu mới đã được xây dựng bắc qua Sông Hàn, sân bay và cảng biển được nâng cấp, đồng thời đã chuẩn bị cho các dự án nâng cấp khác, trong đó có đường hầm qua đèo Hải Vân, Hành lang Đông-Tây và Cảng Tiên Sa. Tất cả những công trình này sẽ phải được hoàn thành trong vòng từ 2-3 năm. Ngoài ra, sau một số chậm trễ thì ba khu công nghiệp mới với tổng diện tích 861 héc-ta đã được xây dựng.

Đà Nẵng: Các nguồn đầu tư (mức trung bình hàng năm của mỗi giai đoạn)

Đơn vị: tỷ đồng

	1997-1998	1999-2000	2001-2002
Ngân sách Nhà nước	202 (18%)	650 (53%)	475 (24,9%)
Tín dụng nhà nước	145 (13%)	170 (13,8%)	349 (18,3%)
Doanh nghiệp Nhà nước	127 (11,5%)	135 (11,3%)	330 (17,3%)
Tổng đầu tư công	*474 (42,5%)*	*955 (78,1%)*	*1.154 (60,6%)*
Vốn ODA	30 (2,6%)	47 (4%)	111 (5,8%)
Vốn FDI	432 (38,4%)	78 (6,3%)	215 (11,3%)
Đầu tư cá thể	123 (11%)	102 (8,4%)	191 (10,0%)
Doanh nghiệp tư nhân và hỗn hợp	61 (5,4%)	40 (3,2%)	234 (12,3%)
Tổng đầu tư (tỷ đồng)	1120	1225	1905
Tổng đầu tư (triệu USD)	85,7	85,3	122,9

Bảng trên thể hiện một số điều thú vị. Thứ nhất, ***tổng*** đầu tư không thay đổi nhiều khi tính bằng đô-la từ 1997 đến 2000, nhưng sau đó đã tăng mạnh. Cơ cấu đầu tư có thay đổi : đúng như dự kiến, đầu tư của khu vực nhà nước tăng lên tới trên 50% tổng đầu tư. FDI có lúc là nguồn vốn lớn, sau đó giảm đi và chỉ phần nào phục hồi vào năm 2001. Nguồn từ các DNNN và các khoản cho vay tín dụng theo chỉ định của nhà nước đã tăng

lên, từ chỗ chiếm 1/4 lên chiếm 1/3 tổng đầu tư. Đầu tư của khu vực tư nhân chính thức giảm từ 1997 đến 2000, nhưng đã tăng mạnh sau sự ra đời của Luật Doanh nghiệp. Điều gì có thể rút ra từ những thực tế này?

Đà Nẵng là một công trình còn dở dang. Những đầu tư cho cơ sở hạ tầng "cứng" đã tạo tiềm năng mới cho các nhà đầu tư và điều này được phản ánh ở mức tăng trên 10 lần của lượng đầu tư tư nhân chính thức trong nước từ những năm 1999-2000 đến 2001-2002. Có những dấu hiệu cho thấy cả đầu tư tư nhân trong nước và FDI tiếp tục tăng trong năm 2003. Tuy nhiên, đây chỉ là những dấu hiệu cho thấy có thể Đà Nẵng sẽ thành công. Để đạt được sự thành công hoàn toàn, chúng ta phải thấy được sự tăng trưởng liên tục về giá trị thực của đầu tư. Mức tăng này sẽ phải cao hơn một cách đáng kể để có thể kết luận rằng việc chi nhiều cho cơ sở hạ tầng là đúng. *Nếu tính tỉ lệ với TP Hồ Chí Minh và Hà Nội thì thu nhập bình quân đầu người của Đà Nẵng vào năm 2000 giảm chút ít so với năm 1997.* Lẽ ra thì phải có sự ổn định hoặc thậm chí là cải thiện về mặt này.

Để nhìn vấn đề từ khía cạnh khác thì chúng ta hãy xem xét hướng dịch chuyển của dân cư. Số liệu điều tra dân số năm 1999 cho thấy 6% số dân cư sống ở Đà Nẵng vào năm 1994 thì lại sống ở ngoài thành phố vào năm 1999. Tốc độ tăng trưởng dân số 2% mỗi năm là cao hơn mức trung bình của cả nước nhưng khó có thể cho thấy sự gia tăng nhanh chóng về cơ hội việc làm. Với một thành phố có nguồn vốn nhân lực và vật chất khá tốt thì tại sao lại không có hoạt động sôi động hơn và sự tăng trưởng về dân số?[1]

Các nhà lãnh đạo của Đà Nẵng đã đặt ra câu hỏi này, đặc biệt là về FDI. Trước hết Đà Nẵng thiếu các công ty mạnh để cung ứng và hợp tác với các công ty nước ngoài. Cần cải thiện nguồn nhân lực về một số kỹ năng và chi phí vận tải biển phải thấp hơn. Thành phố quyết định cải thiện cơ sở hạ tầng "mềm" với cơ chế "một cửa" đối với các nhà đầu tư và tạo điều kiện dễ dàng hơn tại các khu công nghiệp bằng cách giảm thuế. Những kết quả thu được là tích cực, lượng FDI đăng ký đã tăng từ 14 triệu USD năm 2001 lên 52 triệu USD năm 2002 và 31 triệu USD trong quý đầu năm 2003. (Không kể đến các dự án bị hủy bỏ có giá trị còn lớn hơn các dự án mới trong năm 2000 và 2001). Trên hết, Thành phố cho biết đang xây dựng và cải thiện mối quan hệ giữa chính quyền với cộng đồng kinh doanh để các vấn đề có thể được giải quyết nhanh chóng. Khi các biện pháp này có hiệu lực thì chúng sẽ đưa đến những kết quả về FDI thực hiện cũng như FDI được cấp phép, mặc dù còn cần thêm thời gian để vượt được mức FDI thực hiện của những năm 1997-1998.

Chìa khóa để cải thiện hơn nữa tình hình ở Đà Nẵng là tạo ra những công ty tư nhân trong nước mạnh hơn để làm đối tác với các công ty nước ngoài. Chắc chắn rằng sự gia tăng của đầu tư tư nhân trong nước theo bình quân đầu người từ 7 USD vào năm 2000 lên 63 USD trong năm 2001 cho thấy rằng đang có một số thay đổi. (Mức bình quân đầu người 63 USD là gần gấp 3 lần mức trung bình của cả nước và đứng thứ tư ở Việt Nam). Tuy nhiên, để duy trì kết quả này và biến nó thành một nguồn tạo ra sự tăng trưởng liên tục thì cần phải có thêm thay đổi. Hệ thống tài chính vẫn còn thiên vị nhiều cho các DNNN và cho Nhà nước vay. Cần lưu ý rằng chữ dùng ở đây là "hệ thống tài chính" chứ không phải chỉ "các ngân hàng." Quỹ Hỗ trợ Phát triển là một nguồn lớn để các dự án vay. Mặc dù về nguyên tắc thì quỹ này có thể cho khu vực tư nhân vay, quỹ

[1] Nếu so sánh thì chúng ta sẽ thấy dân số của cả Hà Nội và TP.HCM tăng trên 3% một năm từ 1999 đến 2001. Điều này cũng xảy ra ở Bình Dương và thậm chí là Bình Phước, một tỉnh nghèo có ít FDI và đầu tư của Nhà nước.

thường cho vay vào các DNNN hoặc các dự án cơ sở hạ tầng. Ngay cả đối với các ngân hàng thương mại thì tỉ lệ vay của khu vực tư nhân trên tổng dư nợ cũng giảm (xem bảng ở phần dưới). Mặc dù vào năm 2001 tỉ lệ dư nợ của khu vực tư nhân tăng lên so với năm 1999, con số này vẫn còn rất nhỏ và thấp hơn nhiều so với mức năm 1997. Vào năm 2001, các DNNN đã tăng phần tỷ lệ của mình và chiếm tới 4/5 tổng số vốn các ngân hàng cho vay. Nếu tính đến cả tín dụng của Quỹ Hỗ trợ Phát triển thì kết quả lại càng thiên lệch. Các DNNN cũng tăng tỉ trọng sản lượng của mình từ 51% năm 1997 lên 58% năm 2001. Tỉ trọng sản lượng của khu vực tư nhân trong tổng sản lượng giảm từ 41% xuống 34% trong cùng giai đoạn. (FDI chiếm phần còn lại là 7-8%). Những xu hướng này không cho thấy một môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp tư nhân. Nếu không tiếp cận được vốn và không có luật lệ ưu đãi, các doanh nghiệp này sẽ không cạnh tranh được.

Tỷ trọng trong vốn vay ngân hàng và GDP: khu vực kinh tế nhà nước và tư nhân

	1997	1999	2001
Tín dụng cho tư nhân	32,6%	15,7%	21,5%
Tín dụng cho DNNN	67,4%	84,3%	78,5%
Sản lượng khu vực tư nhân	41,3%		33,8%
Sản lượng các DNNN	51,0%		58,0%

Như vậy Đà Nẵng có được những thành công ở mức trên trung bình nhưng nhìn chung vẫn nghiêng nhiều về phía khu vực nhà nước (ít nhất là cho tới hết năm 2002). Mức tăng kinh tế và dân số của Đà Nẵng thấp hơn các khu vực đô thị lớn khác. Thành phố đã xác định đúng một số cản trở đối với FDI và cũng là những cản trở nằm trong tầm kiểm soát của Thành phố, ví dụ như cơ sở hạ tầng vật chất, đào tạo tay nghề và luật lệ. Nhưng có lẽ do còn tư tưởng nghi ngờ các hoạt động của khu vực tư nhân trong nước, Thành phố chưa kịp thời tạo ra những điều kiện hỗ trợ cho các nhà đầu tư tư nhân địa phương. Mặc dù vậy, các nhà đầu tư tư nhân đã dùng tiền của mình để thành lập các doanh nghiệp – các doanh nghiệp tư nhân xuất hiện với tốc độ cao hơn hẳn phần lớn các tỉnh khác, ít nhất là trong năm 2001. Nhưng như ông Phó Chủ tịch UBND Hoàng Tuấn Anh đã nói, Đà Nẵng cần có những công ty mạnh để làm đối tác với các nhà đầu tư nước ngoài. Tuy các công ty tư nhân có thể vẫn ra đời dù không có nhiều hỗ trợ, các công ty này khó có thể lớn mạnh nếu không được tiếp cận các nguồn lực như các đối thủ cạnh tranh ở các nơi khác ở Việt Nam hoặc ở Trung Quốc. Đó là sự tiếp cận đối với đất đai và tín dụng chứ không phải chỉ là việc được phép hoạt động.

Tương lai sẽ ra sao? Có một luồng ý kiến là các công ty mạnh có thể – hoặc *nên là* các DNNN. Quy hoạch tổng thể của Đà Nẵng kêu gọi **đầu tư lớn của Nhà nước vào các ngành** như dệt, chế biến hải sản, cơ khí, điện tử, vật liệu xây dựng và đóng tàu. Nếu các DNNN làm ăn có lãi và tự tạo ra nguồn vốn cho mình thì không có vấn đề gì. Nếu quy hoạch dựa vào các khoản tín dụng lớn của Nhà nước thì vấn đề có thể trở nên khó khăn và tốn kém hơn. Khó hơn là vì các tỉnh nghèo hơn sẽ có đòi hỏi ngày càng lớn hơn đối với các nguồn lực của Nhà nước. Sau khi đã xây dựng được cơ sở hạ tầng tốt thì các tỉnh giàu có hơn phải tự thu hút được nguồn vốn cho công nghiệp. Tốn kém hơn là vì kinh nghiệm cho thấy rằng nhiều DNNN được thành lập không trên cơ sở thẩm định đầu tư một cách khách quan, kết quả là giá thành sản phẩm cao và không cạnh tranh được. Nhưng theo quy hoạch thì phần lớn tăng trưởng công nghiệp sẽ đến từ các DNNN. Khó có thể thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào hợp tác với DNNN trong

các ngành sản xuất không có bảo hộ (thuế quan thấp). Như vậy, bản quy hoạch tổng thể làm ảnh hưởng đến những nỗ lực thu hút FDI, khi quy hoạch này tạo ra những doanh nghiệp dựa vào sự hỗ trợ của Nhà nước chứ không dựa trên khả năng cạnh tranh.

Một cách làm khác là tạo ra môi trường thuận lợi chung cho đầu tư kinh doanh, **đối xử bình đẳng các doanh nghiệp nhà nước và tư nhân.** (Đây là điều khó hình dung nhưng sẽ là xu thế nếu không nói rằng là một thực tế). Thông qua việc tiếp tục cải cách và phát huy thành công của Luật Doanh nghiệp, Đà Nẵng có thể nuôi dưỡng và tăng cường sức mạnh các doanh nghiệp của địa phương có khả năng cạnh tranh. Thành phố nên làm việc này không phải bằng tín dụng chỉ định, đặc biệt là các khoản tín dụng ưu đãi, mà bằng cách cho phép các ngân hàng cho vay vào những đối tượng sẽ có khả năng trả nợ. (Bản thân các ngân hàng cũng cần cải thiện năng lực đánh giá dự án). Thành phố cũng có thể tạo sự bình đẳng trong sử dụng đất đai. Thành phố có thể giúp các hiệp hội doanh nghiệp hoạt động để thực hiện những nghiên cứu tiếp thị và công nghệ, điều mà các doanh nghiệp vừa và nhỏ khó có thể thực hiện cho riêng mình. Một chiến lược như vậy sẽ tạo ra một khu vực tư nhân lớn hơn nhiều và có thêm nhiều doanh nghiệp có thể làm đối tác với các nhà đầu tư nước ngoài. Đây là hướng đi hiện nay của Trung Quốc, khi tỉ trọng công nghiệp tư nhân của Trung Quốc đang tăng lên.

Một cách để thực hiện chiến lược nói trên là bắt đầu xếp hạng các tỉnh theo mức độ thân thiện đối với kinh doanh - đây là cách nhiều nước đang làm. Bằng việc phỏng vấn riêng các lãnh đạo doanh nghiệp, người ta có thể thu được thông tin về các vấn đề cụ thể như những khó khăn trong việc đi thuê đất, đi vay, thương lượng về thuế v.v… Điều này sẽ giúp Đà Nẵng thấy vị trí của mình so với các tỉnh khác và nên tập trung nỗ lực vào những lĩnh vực nào.

Khả năng thứ ba là tập trung nỗ lực để trở thành một trung tâm dịch vụ. Hãy để Quảng Nam ở cách đó vài cây số cung cấp đất rẻ và lao động rẻ cho các hoạt động chế tạo. Giống như TP.HCM đã để các tỉnh lân cận tiếp quản nhiều hoạt động công nghiệp chế biến - chế tạo, Đà Nẵng có thể tập trung vào việc giảm giá thành và cải thiện chất lượng dịch vụ về tài chính, giao thông, tiếp thị và các hoạt động khác cần thiết cho các doanh nghiệp sản xuất. Hai phần ba lượng đầu tư theo Luật doanh nghiệp ở Đà Nẵng là của các doanh nghiệp thương mại. Nếu có cách đề cập ở cấp độ cả khu vực thì kim ngạch xuất khẩu sẽ làm cho tàu ghé cảng thường xuyên hơn, giảm giá thành và thời gian chờ đợi tàu. [Nếu tất cả các tỉnh ven biển đều muốn một cảng lớn, không ai sẽ có được một cảng thực sự lớn!]. Ngoài ra, dần dần sẽ có thêm những tiện nghi để thu hút người nước ngoài, ví dụ như bệnh viện tốt hơn, trường học quốc tế và nhà ở có chất lượng cao. Tuy nhiên, những điều này không khả thi ngay trước mắt. Vì vậy, có lẽ thực tế hơn là kỳ vọng vào các dự án FDI quy mô nhỏ trong những năm tới. Các dự án này thường là của các nhà đầu tư châu Á vốn không quá quan tâm hơn đến các tiện nghi như vậy.

Tóm lại, Đà Nẵng đã có bước khởi đầu khá tốt qua việc xây dựng cơ sở hạ tầng "cứng" và bắt đầu cải thiện cơ sở hạ tầng "mềm" [luật lệ và hành chính] dành cho các nhà đầu tư. Thành phố cần tiếp tục chính sách này, tìm cách để tăng cường những cơ hội công bằng cho các nhà đầu tư tư nhân trong nước để họ có thể được đối xử gần như bình đẳng với khu vực Nhà nước đang được ưu đãi. Đà Nẵng vốn có thái độ thận trọng đối với khu vực tư nhân, mà làm được điều này thì nhiều nơi khác ở Việt Nam cũng có thể làm được.

Tất nhiên, cũng còn những việc phải làm ở cấp độ trung ương. Tuy nhiên, nếu các tỉnh biết rằng không nên "kêu gọi" đầu tư trong đó đề ra cụ thể về sản lượng, quy mô và đối tác cho các nhà đầu tư nước ngoài, thay vào đó nên cố gắng thu hút các nhà đầu

tư này bằng cách giảm chi phí, các tỉnh sẽ thu được thành công cao hơn nhiều. Nếu như các tỉnh thấy được rằng, trong nhiều trường hợp và ít nhất là nhìn một cách tổng quát, các nhà đầu tư trong nước còn quan trọng hơn các nhà đầu tư nước ngoài thì họ sẽ bắt đầu làm những công việc hợp lý mà một số tỉnh đã làm. Tóm lại, quản lý ở cấp tỉnh là chìa khoá cho sự tăng trưởng. Trung ương có thể mở ra cánh cửa nhưng các tỉnh phải làm sao để không còn những vật cản lối đi và đường đi phải bằng phẳng. Đi qua cái cửa đó chính là từng doanh nghiệp.

ĐÀ NẴNG: LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

Bối cảnh

Với dân số 730.000 người, Đà Nẵng là thành phố lớn thứ tư ở Việt Nam, nhưng là trung tâm đô thị lớn nhất ở miền Trung. Thành phố có vị trí địa lý rất thuận lợi do nằm trên trục giao thông xuyên quốc gia cả về đường bộ, đường sắt, đường biển, đường hàng không, và là cửa ngõ tới Tây Nguyên.

Đà Nẵng còn là một trong những địa phương dẫn đầu cả nước về các chỉ tiêu phát triển xã hội. Báo cáo phát triển con người Việt Nam năm 2002 cho thấy Đà Nẵng chỉ đứng sau Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM) về chỉ số phát triển con người. Thành phố có hai trường đại học (trong đó Đại học Đà Nẵng là một trường đại học tổng hợp quy mô lớn), hai trường cao đẳng và bảy trường trung học chuyên nghiệp. Đây là những nguồn cung cấp lao động có kỹ năng và bán kỹ năng cho các ngành kinh tế của thành phố.

Mặc dù vậy, Đà Nẵng đã không khai thác được những lợi thế của mình để chuyển thành những phần trăm tăng trưởng kinh tế khi chính sách đổi mới kinh tế được đưa ra vào cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90. Nhiều nguyên nhân đã được đưa ra.

Thứ nhất, so với TP.HCM và Hà Nội, thị trường Đà Nẵng và vùng phụ cận có sức mua thấp do thu nhập của người dân không cao. Khu vực công nghiệp của Đà Nẵng chỉ bao gồm những ngành chế biến đơn giản, giá trị gia tăng thấp, và hầu như thiếu vắng các mối liên kết khâu trước – khâu sau. Các sản phẩm phụ trợ, gia công cho công nghiệp cơ khí, dệt may, chế biến thủy sản phải vận chuyển từ các địa phương khác với chi phí cao. Còn trong khu vực dịch vụ, chiếm tỷ trọng lớn là những hoạt động thương mại với năng suất thấp. Nhưng giống với các thành phố của Việt Nam, Đà Nẵng có một khu vực kinh tế nhà nước chiếm tới 45% GDP với nhiều doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả. Những doanh nghiệp này bòn rút nguồn lực và tạo ra lực cản đối với tăng trưởng của thành phố. Tóm lại, Đà Nẵng không có được một số lợi thế quan trọng mà TP.HCM có, trong khi lại chịu những gánh nặng của một đô thị mà các tỉnh nông thôn như Bình Dương không có.

Thứ hai, trước năm 1997, Đà Nẵng chỉ có vị trí là một trong số 16 đơn vị hành chính của thuộc Tỉnh Quảng Nam – Đà Nẵng. Tức là, khác với các thành phố trực thuộc trung ương như Hà Nội, TP.HCM và Hải Phòng, Đà Nẵng là thành phố trực thuộc tỉnh. Điều đó có nghĩa là thành phố hầu như không có khả năng tự chủ gì về ngân sách. Trong tổng số thu ngân sách của cả tỉnh (vào khoảng 1.100-1.200 tỷ đồng/năm), chỉ 45% (400-500 tỷ đồng) được điều tiết trở lại tỉnh và chia cho tất cả 16 đơn vị hành chính. Ngân sách địa phương của Đà Nẵng nói riêng, và tỉnh Quảng Nam – Đà Nẵng nói chung hầu như chỉ đủ để trang trải những khoản chi thường xuyên.

Năm 1997 đánh dấu một bước thay đổi quan trọng trong lịch sử phát triển kinh tế - xã hội của Đà Nẵng khi thành phố được tách khỏi tỉnh Quảng Nam và trở thành thành phố trực thuộc trung ương. Mục tiêu của Trung ương không có gì khác hơn là đưa thành phố trở thành trung tâm kinh tế của khu vực miền Trung để thúc đẩy sự phát triển của cả vùng. Nhìn vào bối cảnh địa lý kinh tế của cả Việt Nam, ba vùng kinh tế trọng điểm đã được thiết lập: Vùng kinh tế trong điểm phía Bắc với trung tâm là Hà Nội (và Hải Phòng); Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam với trung tâm là TP.HCM; và Vùng kinh tế trọng điểm miền Trung với vai trò trung tâm là Đà Nẵng. Kinh nghiệm của Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam cho thấy thành quả tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ của TP.HCM đã được lan tỏa ra các tỉnh lân cận, đặc biệt là đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư tư nhân trong nước. Hai tỉnh giáp với TP.HCM, Bình Dương và Đồng Nai, trở thành nơi có tốc độ tăng trưởng GDP và thu hút lao động cao nhất cả nước. Các nhà hoạch định chính sách ở cả Trung ương và địa phương đều hy vọng rằng với vai trò mới, các lợi thế về vị trí địa lý của Đà Nẵng sẽ được phát huy, từ đó đẩy nhanh đà tăng trưởng của thành phố, và quan trọng hơn nữa thúc đẩy sự phát triển của các tỉnh Quảng Nam, Quảng Ngãi, Thừa Thiên - Huế và cả khu vực ven biển Nam Trung bộ.

Sự phát triển của Đà Nẵng từ năm 1997 đến nay có thể được chia làm hai giai đoạn: (i) giai đoạn phát triển cơ sở hạ tầng là trọng tâm từ 1997 đến 2000; và (ii) giai đoạn với những tác động tích cực của luật doanh nghiệp từ 2001 đến 2002.

Nỗ lực phát triển cơ sở hạ tầng, 1997-2000

Chính quyền thành phố cho rằng mặc dù đã là thành phố trực thuộc trung ương với nhiều quyền tự chủ hơn về ngân sách, nhưng Đà Nẵng vẫn thiếu sức hấp dẫn so với với tứ giác TP.HCM - Đồng Nai - Bình Dương - Bà Rịa Vũng Tàu hay tam giác Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh. Quan điểm chung là các doanh nghiệp địa phương không thể có sức cạnh tranh và thành phố không thể thu hút đầu tư nước ngoài nếu không có một cơ sở hạ tầng đồng bộ. Và từ năm 1997, Đà Nẵng bước vào thời kỳ xây dựng và phát triển cơ sở hạ tầng mạnh mẽ với sự nhất trí cao trong nội bộ chính quyền thành phố.[2]

Trước hết, chính sách "cơ sở hạ tầng đi đầu" được thúc đẩy bởi nguồn lực ngân sách gia tăng từ khi Đà Nẵng trở thành thành phố trực thuộc trung ương. Từ chỗ phải chia sẻ khoản 400-500 tỷ đồng với 15 đơn vị hành chính khác của Tỉnh Quảng Nam – Đà Nẵng, giờ đây thành phố hưởng trọn khoản ngân sách này. Bên cạnh đó, Trung ương cũng thực hiện cam kết của mình bằng việc chuyển bình quân 120 tỷ đồng/năm trong những năm 1998-2000 trực tiếp từ ngân sách ương cho thành phố. Nhờ vậy, đầu tư cho cơ sở hạ tầng tăng 6 lần về giá trị danh nghĩa từ 99 tỷ đồng năm 1997 lên 600 tỷ đồng năm 2000 trong khi lạm phát trong cả giai đoạn ba năm này chỉ là 8,7%.[3]

Quyết tâm phát triển cơ sở hạ tầng được thể hiện rõ nhất trong dự án Cầu Sông Hàn. Cây cầu bắc qua sông Hàn, dòng sông vốn chia tách thành phố làm hai phần, được lập kế hoạch xây dựng với nguồn vốn từ Trung ương. Tuy nhiên, Bộ Giao thông - Vận tải chỉ đầu tư 53 tỷ đồng trong tổng chi phí 95 tỷ đồng của dự án do có những điểm không nhất trí về thiết kế của cây cầu.[4] Dự án sau vẫn được hoàn thành sau khi Ủy ban Nhân dân TP bổ sung 15 tỷ đồng từ ngân sách địa phương và huy động 27 tỷ đồng từ đóng góp tự nguyện của người dân.

Kinh nghiệm ở Đà Nẵng khác hẳn với những địa phương khác, nơi hàng loạt các dự án cơ sở hạ tầng (đặc biệt là dự án nâng cấp, mở rộng đường) bị chậm trễ do không đạt được thỏa thuận với các hộ gia đình trong diện phải giải tỏa, di dời. Có thể nói, một cơ chế mệnh lệch được hình thành và ngày càng được củng cố trong bộ máy quản lý

---

[2] Người ủng hộ mạnh mẽ cho chính sách phát triển cơ sở hạ tầng là Chủ tịch Ủy ban Nhân dân Thành phố Nguyễn Bá Thanh. Chính do những nỗ lực này mà người dân thành phố đã đặt biệt danh cho ông chủ tịch là "Mr. Cơ sở hạ tầng".

[3] Nói cách khác, đầu tư cho cơ sở hạ tầng tăng bình quân 71,6%/năm, trong khi lạm phát bình quân là 2,8%/năm trong giai đoạn 1998-2000.

[4] Ủy ban Nhân dân Thành phố muốn xây dựng cây cầu xoay để tàu có thể đi qua, nhưng như vậy thì chi phí xây dựng sẽ cao hơn.

nhà nước từ Ủy ban Nhân dân Thành phố đến các sở và quận huyện để triển khai các dự án cơ sở hạ tầng và quản lý đô thị. Ví dụ, trong dự án nâng cấp đoạn đường Quốc lộ 1A đi qua thành phố hàng nghìn hộ gia đình được di dời nhanh chóng với tiền đền bù từ ngân sách địa phương, trong khi chi phí xây dựng dường được kết hợp từ nguồn vốn ngân sách trung ương, địa phương và vay từ Ngân hàng Thế giới. Trong các dự án có giải tỏa, chính sách của thành phố là nếu có trên 80% số hộ gia đình đồng tình và chấp nhân di dời theo mức đền bù của thành phố thì dự án sẽ được triển khai và số hộ gia đình còn loại buộc phải tuân thủ. Thậm chí trong một số dự án mở rộng đường nội thị, thành phố ra chính sách chỉ đền bù nhà cửa chứ không đền bù đất và hàng rào cổng ngõ khi giá trị đất còn lại của các hộ gia đình đang tăng lên đáng kể khi đường được cải tạo. Kết quả là từ năm 1997, gần 30.000 hộ gia đình đã được di dời, 30 tuyến đường được xây dựng mới và nâng cấp cơ sở hạ tầng, chỉnh tranh đô thị. Đà Nẵng được Chính phủ đánh giá là địa phương thực hiện công tác đền bù giải tỏa hiệu quả nhất trong cả nước.

Sân bay quốc tế và cảng biển cũng được mở rộng và nâng cấp. Các đường bay quốc tế tới Hồng Kông, Băng Cốc và Siêm Riệp được thiết lập. Gần đây, Cảng Đà Nẵng trở thành cảng thứ ba sau Cảng Hải Phòng và Sài Gòn được Vietnam National Shipping Lines (Vinalines) xếp vào hạng một. Cho tới năm 2002, Đà Nẵng đã có được một hệ thống cơ sở hạ tầng tương đối tốt so với các trung tâm đố thị các của Việt Nam. Tình hình còn được cải thiện hơn nữa khi tới năm 2005, một loạt các công trình quốc gia quan trọng sẽ được hoàn thiện như Hầm Hải Vân, Cảng Tiên Sa, Đường hành lang Đông Tây (nối Đà Nẵng, Nam Lào, Đông Bắc Thái Lan và Miến Điện).

Chính sách thay đổi sau năm 1997 còn tạo một luồng sinh khí mới cho nỗ lực xây dựng các khu công nghiệp của thành phố. Trải qua một thời gian trì trệ, ba khu công nghiệp với tổng diện tích 861 ha đã được xây dựng sau khi chính quyền thành phố đứng ra đầu tư, bảo lãnh đầu tư và xúc tiến hoạt động giải tỏa, đền bù. (Xem Hộp 1)

Hộp 1: Các khu công nghiệp ở Đà Nẵng

Khu Công nghiệp Hòa Khánh

Khu Công nghiệp Hòa Khánh có diện tích quy hoạch là 425 ha và ban đầu do một doanh nghiệp nhà nước (DNNN) địa phương đầu tư và phát triển. Tuy nhiên sau nhiều nằm không triển khai, UBND thành phố đã lấy lại đất và thành lập một công ty khai thác và phát triển cơ sở hạ tầng thuộc Ban Quản lý các khu công nghiệp để thực hiện dự án. Toàn bộ chi phí đền bù giải tỏa cho trên 500 hộ gia đình được trang trải bằng vốn ngân sách địa phường. Công ty

khai thác và phát triển cơ sở hạ tầng thực hiện việc xây dựng đường, điện nước bằng vốn vay ngân hàng với sự bảo lãnh của UBND thành phố. Tiền lãi của khoản vay này cũng được trả bằng ngân sách thành phố. Cho tới cuối năm 2002, Khu Công nghiệp Hòa Khánh đã thu hút 68 doanh nghiệp với tổng diện tích thuê đất gần 100 ha (chiếm 25,3% tổng diện tích), 8.400 lao động và 1.233 tỷ đồng (hay 28,2 triệu USD) vốn đầu tư đăng ký. Trong tổng vốn đầu tư đăng ký, các doanh nghiệp nước ngoài và liên doanh chiếm 68,4%, doanh nghiệp nhà nước 29,3% và doanh nghiệp tư nhân 2,3%.

Khu Công nghiệp Liên Chiểu

Khu công nghiệp này do một DNNN trung ương là Tổng Công ty Công nghiệp miền Trung đầu tư. Tổng diện tích quy hoạch của khu là 373 ha. Cũng như dự án khu Công nghiệp Hòa Khánh, chính quyền thành phố tính cực hỗ trợ hoạt động đền bù giải tỏa và trang trải một nửa chi phí của hoạt động này bằng vốn ngân sách. Toàn bộ số tiền đầu tư còn lại là vốn vay ngân hàng với sự bảo lãnh của Bộ Xây dựng. Khu công nghiệp hiện tập trung gần 20 DNNN với tổng diện tích cho thuế, nhưng thiếu vắng đầu tư của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực tư nhân trong nước.

Thành phố đang dự kiến thu hút bốn dự án đầu tư lớn của các DNNN trung ương vào hai khu công nghiệp Hòa Khánh và Liên chiểu. Đó là nhà máy cao su của Tổng Công ty Cao su Việt Nam với 32 triệu USD vốn đầu tư, nhà máy luyện cán thép của Tổng Công ty Thép miền Nam với 100 triệu USD vốn đầu tư, nhà máy kính, thủy tinh của Tổng Công ty Gạch và Gốm sứ Việt Nam với 100 triệu USD vốn đầu tư, nhà máy dệt nhuộm của Tổng Công ty Dệt May với 58 triệu USD vốn đầu tư.

Khu Công nghiệp Đà Nẵng (An Đồn)

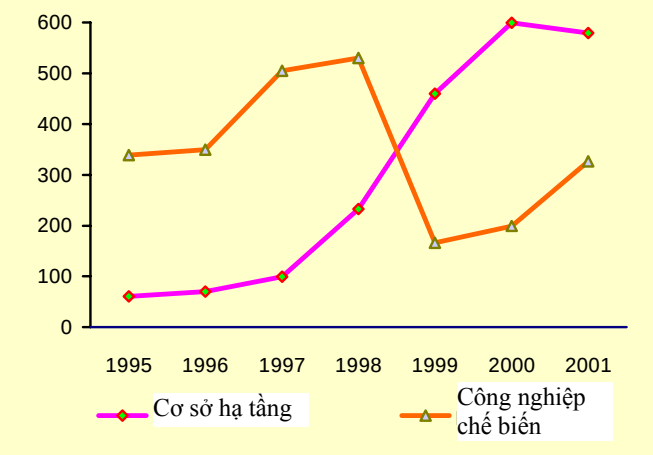
Đây là khu công nghiệp được tổ chức dưới hình thức liên doanh giữa Công ty Phát triển Cơ sở Hạ tầng của thành phố với một công ty nước ngoài là Massda của Malaysia. Tổng diện tích của khu công nghiệp là 63 ha. Bảy doanh nghiệp (5 doanh nghiệp nước ngoài với tổng đầu tư 12,9 triệu USD và 2 doanh nghiệp tư nhân trong nước) đang hoạt động trong khu công nghiệp với tổng diện tích thuê đất là 19 ha (chiếm 28,8% tổng diện tích khu công nghiệp).

Khu Công nghiệp Hòa Cầm

Khu công nghiệp này vừa được Thủ tướng Chính phủ ký quyết định cho phép thành lập trong năm 2003 với tổng diện tích 137 ha và tổng vốn đầu tư 135,7 tỉ đồng. Dự kiến đây sẽ là khu công nghệ cao của thành phố.

Tuy nhiên, đầu tư vào các ngành sản xuất kinh doanh đã không tăng lên cùng với đầu tư cơ sở hạ tầng. Hình 1 cho thấy trong khi đầu tư vào các dự án giao thông, điện, nước, công trình công cộng tăng lên liên tục thì đầu tư công nghiệp tăng lên không đáng kể và thậm chí còn giảm mạnh trong năm 1999.

Hình 1: Đầu tư cơ sở hạ tầng và công nghiệp chế biến ở Đà Nẵng (tỷ đồng)



Nguồn: Cục Thống kê Đà Nẵng, *Niên giám Thống kê Đà Nẵng* năm 2000 và 2001.

Kể từ năm 1995, đầu tư hàng năm của Đà Nẵng chiếm bình quân tới 30,6% GDP, tương đương với con số của cả nền kinh tế Việt Nam. Với nguồn thu để lại cho thành phố tăng mạnh sau năm 1997, đầu tư từ ngân sách trong tổng đầu tư tăng cả về số tuyệt đối lẫn tương đối, từ 18% năm 1997 lên đến đỉnh cao là 57,3% vào năm 2000. Có thể nói 1999 và 2000 là hai năm mà cơ cấu đầu tư của Đà Nẵng được xuất phát chủ yếu từ kinh tế quốc doanh với vốn đầu tư theo chỉ định của nhà nước (bao gồm đầu tư từ ngân sách, vay tín dụng nhà nước từ Quỹ Hỗ trợ Phát triển và các ngân hàng thương mại quốc doanh, và đầu tư của DNNN) chiếm tới gần 4/5 tổng đầu tư.

Cho đến năm 2000, đầu tư tư nhân trong nước của Đà Nẵng thể hiện một bức tranh trái ngược với đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước. Tỷ trọng đầu tư tư nhân trong nước trong tổng đầu tư giảm từ 19% xuống 12% trong cùng kỳ. Hơn thế nữa, phần lớn trong số này là các cá nhân hay hộ gia đình đầu tư kinh doanh nhỏ hay đầu tư vào bất động sản. Tính bình quân giai đoạn 1995-2000 thì đầu tư của các doanh nghiệp tư nhân chỉ chiếm 1,3% tổng đầu tư.

Bảng 1: Đầu tư trên địa bàn Tp. Đà Nẵng theo nguồn vốn

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
				Tỷ đồng				
Tổng số	**858**	**978**	**1088**	**1151**	**1163**	**1285**	**1410**	**2400**
Ngân sách	**110**	**127**	**193**	**210**	**565**	**736**	**300**	**650**
Trung ương	65	52	70	81	123	167	188	274
Địa phương	45	75	123	129	443	570	112	377
Tín dụng nhà nước	**144**	**37**	**203**	**86**	**133**	**208**	**230**	**467**
DN nhà nước	**192**	**269**	**187**	**68**	**209**	**60**	**254**	**407**
Trung ương	8	137	5	27	158	19	100	126
Địa phương	184	132	182	41	52	41	154	281
Doanh nghiệp tư nhân và cá nhân	**163**	**189**	**142**	**226**	**134**	**152**	**455**	**397**
Doanh nghiệp tư nhân	18	8	22	10	14	11	246	
Cá nhân	115	181	120	125	100	105	105	
Hỗn hợp	30	0	0	91	20	36	104	
Đầu tư trực tiếp NN	**227**	**356**	**364**	**499**	**46**	**111**	**154**	**275**
Viện trợ ODA	**21**	**1**	**0**	**61**	**76**	**18**	**18**	**204**
				Cơ cấu - %				
Ngân sách	**12,8**	**13,0**	**17,7**	**18,3**	**48,6**	**57,3**	**21,3**	**27,1**
Trung ương	7,6	5,3	6,4	7,0	10,5	13,0	13,3	11,4
Địa phương	5,2	7,7	11,3	11,2	38,1	44,3	7,9	15,7
Tín dụng nhà nước	**16,8**	**3,8**	**18,6**	**7,5**	**11,4**	**16,2**	**16,3**	**19,5**
Doanh nghiệp nhà nước	**22,4**	**27,5**	**17,2**	**5,9**	**18,0**	**4,6**	**18,0**	**17,0**
Trung ương	0,9	14,0	0,5	2,3	13,6	1,5	7,1	5,3
Địa phương	21,5	13,5	16,7	3,6	4,4	3,2	10,9	11,7
Doanh nghiệp tư nhân và cá nhân	**19,0**	**19,3**	**13,0**	**19,7**	**11,5**	**11,8**	**32,2**	**16,5**
Doanh nghiệp tư nhân	2,1	0,8	2,0	0,9	1,2	0,8	17,4	
Cá nhân	13,4	18,5	11,0	10,9	8,6	8,2	7,4	
Hỗn hợp	3,5	0,0	0,0	7,9	1,7	2,8	7,3	
Đầu tư trực tiếp nước ngoài	**26,5**	**36,4**	**33,5**	**43,4**	**3,9**	**8,6**	**11,0**	**11,5**
Viện trợ ODA	**2,5**	**0,1**	**0,0**	**5,3**	**6,6**	**1,4**	**1,3**	**8,5**

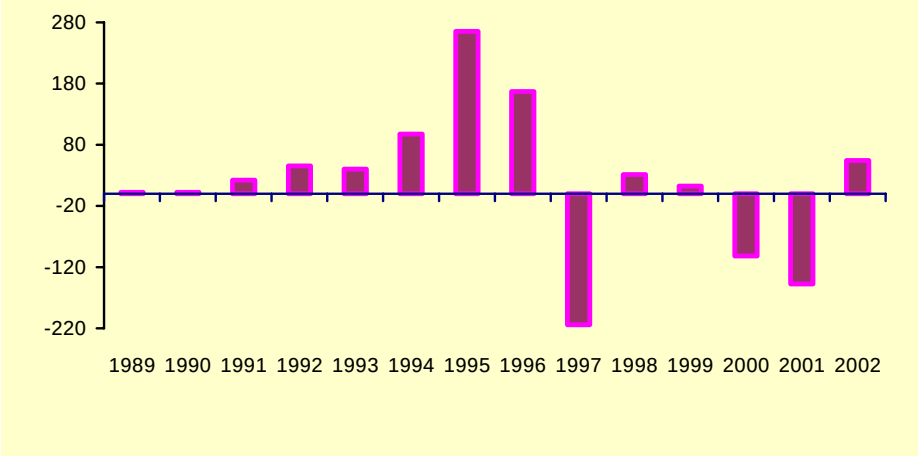
Nguồn: Cục Thống kê Đà Nẵng, *Niên giám Thống kê Đà Nẵng* các năm 2000, 2001 và 2002.

Tính từ khi có Luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài năm 1988 cho đến cuối năm 2002, Đà Nẵng thu hút được 46 dự án đầu tư nước ngoài với tổng vốn đăng ký là 277 triệu USD. Mức đầu tư này thấp hơn cả số vốn đầu tư nước ngoài đăng ký mới trong một năm ở Bình Dương hay Đồng Nai vào giai đoạn 2000-2002.[5] Hình 2 biểu diễn xu thế giảm liên tục của đầu tư trực tiếp nước ngoài. Hàng loạt dự án vào Đà Nẵng đã được rút vốn vào năm 1997 khi cuộc khủng hoảng tài chính châu Á xảy ra. Ngoài trừ một số dự án nhỏ hướng vào xuất khẩu như sản xuất đồ chơi, dệt may và chế biến thủy sản, đa số các

[5] Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đăng ký ở Bình Dương vào năm 2001 là 298 triệu USD và tăng lên 400 triệu USD vào năm 2002.

dự án công nghiệp chế biến rời vào các ngành thay thế nhập khẩu như giấy, nhựa, cơ khí và các dự án khách sạn, xây dựng và cơ sở hạ tầng.

Hình 2: Đầu tư trực tiếp nước ngoài ở Đà Nẵng
(vốn đăng ký tính theo triệu USD, đã loại trừ các dự án rút giấy phép)



Nguồn: Cục Thống kê Đà Nẵng, *Niên giám Thống kê Đà Nẵng* năm 2000 và 2001 và Báo cáo phát triển kinh tế - xã hội của UBND thành phố Đà Nẵng, 2002.

Lý do dễ dàng nhất có thể đưa ra để giải thích cho việc đầu tư giảm sút ở cả khu vực tư nhân trong nước và đầu tư nước ngoài là sự chững lại trong tăng trưởng kinh tế của cả nước nói chung sau cuộc khủng hoảng tài chính trong khu vực. Tuy nhiên, chính sách rõ ràng đóng một vai trò nào đó. Từ trước đến nay, Đà Nẵng nói riêng và khu vực miền Trung nói chung đã có tiếng là nơi khó khăn cho hoạt động kinh doanh. Hình ảnh này hầu như không được thay đổi trong những năm cuối 90 vào đầu 2000.

Nhìn vào cơ cấu đầu tư của Đà Nẵng trong những năm 1997-2000, ta dường như thấy một trường hợp điển hình của tác động chèn ép (crowding out) của đầu tư nhà nước đối với đầu tư tư nhân. Nhưng Hình 2 cho thấy đầu tư của các DNNN trên địa bàn Đà Nẵng không tăng so với những năm đầu thập niên 90. Tỷ trọng đầu tư của các DNNN thực ra giảm từ 25% trong giai đoạn 1995-1996 xuống 11,4% trong giai đoạn 1997-2000. Tức là, sự chèn ép không phải giữa đầu tư của DNNN trong công nghiệp và dịch vụ đối với đầu tư tư nhân. Vậy có lý do thật sự giải thích cho quan hệ nghịch giữa đầu tư nhà nước vào cơ sở hạ tầng và đầu tư tư nhân?

Như đã trình bày ở trên, chính sách tập trung cơ sở hạ tầng đã hình thành một bộ máy quản lý nhà nước dựa vào các biện pháp hành chính và cơ chế mệnh lệnh. Kết quả là không những chỉ các dự án công cộng và quản lý đô thị mà cả các doanh nghiệp dân

doanh cũng phải chịu cơ chế này. Một cán bộ ngân hàng ở Đà Nẵng đã phát biểu rằng nhiều quan hệ kinh tế ở Đà Nẵng, đặc biệt là hoạt động cho vay, được hình sự hóa. Rủi ro vi phạm luật, vì vậy, đối với các doanh nghiệp tại Đà Nẵng cao hơn hẳn so với các địa phương khác. Như lời của một doanh nhân ở Đà Nẵng, môi trường chính sách ở thành phố đã "làm triệt tiêu tính năng động và linh hoạt của hoạt động kinh doanh".

Khi toàn bộ nguồn lực của chính quyền được tập trung vào cơ sở hạ tầng 'cứng' thì những nỗ lực nhằm thu hút đầu tư nước ngoài và phát triển kinh tế tư nhân (cơ sở hạ tầng 'mềm') sẽ bị lơ là.[6] Đương nhiên, vấn đề không phải là một trong hai thứ: cơ sở hạ tầng hay đầu tư tư nhân, nhưng một sự nghiêng hẳn mang tính thái cực sẽ gây tác động xấu. Trong bối cảnh của khuôn khổ thể chế và chính sách không hoàn thiện, các doanh nghiệp ở Việt Nam gặp phải vô vàn khó khăn trong xin giấy phép kinh doanh, đất đai, vốn vay ngân hàng, thuế, hải quan,… Kinh nghiệm thành công ở các tỉnh Bình Dương và Đồng Nai cho thấy UBND tỉnh và các sở thường xuyên giải quyết những khó khăn cho doanh nghiệp theo từng trường hợp cụ thể. Có thể thấy rằng, trong khi chính sách của Trung ương còn nhiều vướng mắc thì Đà Nẵng hoàn toàn thiếu vắng những biện pháp "xé rào" thực hiện ở vùng Đông Nam bộ.

Sự lựa chọn chính sách của Đà Nẵng có thể được xem xét rõ nét hơn khi so sánh thành phố với tỉnh Bình Dương. Ta có thể nói ngay rằng Bình Dương thành công là do ở ngay cạnh TP.HCM và khai thác lợi thế về đất đai rẻ, và hệ thống giao thông, nguồn lao động có tay nghề và dịch vụ hỗ trợ từ TP.HCM để thu hút đầu tư. Và như vậy, việc so sánh Bình Dương với các địa phương khác là điều không có ý nghĩa. Tuy nhiên, thực tế là các địa phương khác ở cạnh TP.HCM và còn lợi thế hơn cả Bình Dương (như Tây Ninh hay Long An) đã không thành công và chính sách rõ ràng đóng phần quan trọng trong thành quả tăng trưởng kinh tế của Bình Dương, như được phần tích trong phần dưới đây.

Cũng giống như Đà Nẵng, Bình Dương được hình thành từ chia tách tỉnh. Trước năm 1997, Bình Dương là một phần của Sông Bé, một tỉnh ở cạnh TP.HCM. Tuy nhiên, khác với Đà Nẵng, Bình Dương vẫn là tỉnh nông nghiệp nông nghiệp khi chia

---

[6] Điều này xảy ra ngay cả đối với TP.HCM. Sau thập niên 90 tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, cơ sở hạ tầng của TP.HCM ngày càng trở nên bị ách tắc và quá tải , đặc biệt là giao thông, nước thải và xử lý rác. Sự chuyển hướng tập trung sang giải quyết các vấn đề về cơ sở hạ tầng lập tức tạo ra mối quan ngại trong cộng đồng các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài rằng TP.HCM sẽ ít tập trung hơn vào thu hút đầu tư và phát triển kinh tế.

tách, mặc dù có nền tảng kinh tế - xã hội hơn hẳn phần kia của Sông Bé. Ngoại trừ việc ở ngay cạnh TP.HCM, Bình Dương hoàn toàn không có vị trí chiến lược, không có các DNNN quan trọng, không có sân bay hay hải cảng.[7] Chính vì vậy, chính quyền tỉnh nhận thấy ngay rằng không thể nào vận động và xin đầu tư từ Trung ương. Con đường phát triển dựa vào đầu tư của khu vực nhà nước là không khả thi, trong khi hàng ngũ lãnh đạo tỉnh vẫn muốn đưa địa phương mình trở nên giàu có. Thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư tư nhân trong nước (đặc biệt là đầu tư từ TP.HCM) trở thành lựa chọn duy nhất đối với chính quyền Bình Dương. Theo thời gian, chính sách và thành quả kinh tế của Bình Dương củng cố cho nhau, và lãnh đạo tỉnh ngày một thấy rõ một tương lai ở đó sự thịnh vượng của Bình Dương là ở các doanh nghiệp dân doanh và doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài sản xuất ra các sản phẩm mang tính cạnh tranh theo giá quốc tế. Tuy nhiên, phải nhìn nhận rằng lựa chọn của lãnh đạo Bình Dương không phải là không có rủi ro về mặt chính trị. Trong những năm cuối 90, để có thể thu hút được đầu tư nước ngoài và đầu tư dân doanh, UBND tỉnh đã phải trực tiếp giúp giải quyết vướng mặc cho từng nhà đầu tư cụ thể[8] và thi hành các quyết định về đất đai và tín dụng cho khu vực tư nhân vượt ra ngoài khuôn khổ của chính sách quốc gia. Vụ thanh tra về đất đai liên quan đến việc chính quyền tỉnh giao đất cho một doanh nghiệp tư nhân để phát triển khu công nghiệp vào năm 2000, tức là vài năm sau khi khu công nghiệp đi vào hoạt động, là một ví dụ minh họa cho rủi ro này. Tuy nhiên, khi nhìn lại vào cơ cấu kinh tế trong đó tỷ trọng của DNNN là không đáng kể và sự đoàn kết trong hàng ngũ lãnh đạo của Bình Dương từ UBND đến các sở ban ngành, lãnh đạo tỉnh hoàn toàn có lý khi chấp nhận rủi ro lựa chọn đường đi của mình vào năm 1997.

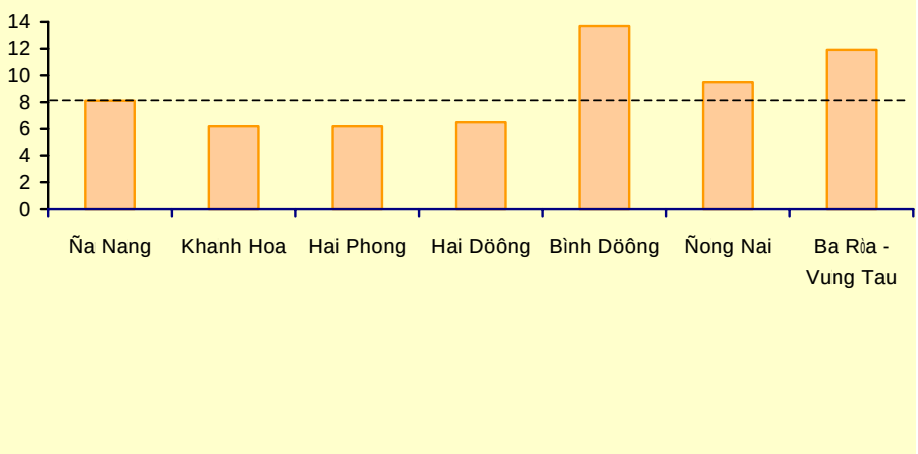
Đà Nẵng vào năm 1997 cũng đứng trước những lựa chọn như Bình Dương. Nhưng với vị trí chiến lược và tầm quan trọng của một đô thị trung tâm ở miền Trung, con đường phát triển dựa vào đầu tư nhà nước trở thành lựa chọn an toàn cho lãnh đạo thành phố. Quảng Nam - Đà Nẵng có một truyền trống cách mạng hào hùng trong những năm tháng chiến tranh. Những ý kiến phản đối chính sách phát triển kinh tế tư nhân không phải là không ít trong hàng ngũ cách mạng lão thành của thành phố, nhưng người vẫn duy trì rất nhiều ảnh hưởng trong Thành ủy và công tác tổ chức, bố trí cán

[7] Một câu nói đùa là Bình Dương cũng có sông, nhưng sông là "Sông Bé" (theo tên gọi cũ của tỉnh).
[8] Các doanh nghiệp ở Bình Dương có thể gọi điện thoại di động trực tiếp cho Chủ tịch UBND tỉnh để trình bày các vướng mắc của mình và sau đó là các sở ban ngành lập tức được Chủ tịch chỉ đạo để giúp giải quyết khó khăn cho doanh nghiệp.

bộ. Chủ tịch UBND Đà Nẵng đã phát biểu trong một cuộc họp với nhóm tác giả rằng "nghề chủ tịch ủy ban nhân dân thành phố là một nghề rất nhiều rủi ro".

Nói tóm lại, mặc dù không thu hút được nhiều đầu tư trực tiếp nước ngoài và khu vực kinh tế tư nhân không có bước phát triển đáng kể, nhưng kinh tế Đà Nẵng vẫn tăng trưởng do tác động của các khoản chi đầu tư trong khu vực nhà nước. GDP tính theo giá cố định của Đà Nẵng tăng bình quân 8,1% trong cả giai đoạn từ 1995 đến 2000. Hình 3 cho thấy tốc độ này, mặc dù cao hơn hầu hết các địa phương khác ở miền Bắc và miền Trung, thấp hơn nhiều so với những gì đạt được ở Bình Dương, Đồng Nai, và Bà Rịa Vũng Tàu.

Hình 3: Tăng trưởng GDP theo giá cố định của một số tỉnh, thành phố Việt Nam giai đoạn 1995-00



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Cần chú ý rằng không giống như các số liệu về đầu tư hay xuất nhập khẩu, ta cần thận trọng khi sử dụng các con số về GDP hay giá trị sản lượng của các ngành. Số liệu GDP của tất cả các địa phương ở Việt Nam đều cao hơn so với thực tế. Các tốc độ tăng trưởng trong Hình 3 được tính theo số liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam, tức là sau khi đã điều chỉnh thấp xuống từ số liệu do các địa phương báo cáo lên. Ví dụ, tốc độ tăng trưởng 8,1%/năm của Đà Nẵng thấp hơn tới gần 3% so với số liệu chính thức của UBND Đà Nẵng là 11%/năm. Nhưng ngay cả số liệu của Tổng cục Thống kê cũng được coi là quá cao. Tốc độ tăng trưởng GDP của Việt Nam trong các báo cáo của IMF thường thấp hơn 2% so với con số chính thức của chính phủ. Trong các phân tích của mình, chúng tôi thường sử dụng số liệu chính thức của Việt Nam làm cận trên và số liệu của IMF làm cận dưới. Như vậy, tăng trưởng của Đà Nẵng trong giai đoạn 1995-2000 có lẽ nằm trong khoảng 6-8%/năm.

Kinh tế Đà Nẵng sau Luật Doanh nghiệp, 2001-2002

Luật Doanh nghiệp năm 2000 đã xóa bỏ rào cản nhập ngành cho các doanh nghiệp tư nhân trên phạm vi cả nước. Không gì ngạc nhiên khi Luật có tác động mạnh tới những địa phương trước đây có hoạt động kinh tế tư nhân bị đè nén như các tỉnh/thành phố ở phía Bắc và Đà Nẵng ở miền Trung, so với các tỉnh ở Đông Nam bộ nơi các doanh nghiệp tư nhân đã khá được tự do kinh doanh. Chỉ trong vòng 2 năm 2000-2001, 955 doanh nghiệp tư nhân đã được thành lập, bằng 1,3 lần tổng số doanh nghiệp thành lập từ trước đó cộng lại. Riêng trong 7 tháng đầu năm 2002, 300 doanh nghiệp mới đã được Thành phố cấp giấy phép kinh doanh. Bảng 3 cho thấy đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân trong năm 2001 tăng tới gần ba lần so với năm 2000, trong đó đầu tư của các tổ chức kinh tế thành lập theo Luật Doanh nghiệp tăng từ 11 lên 246 tỷ đồng. Tăng trưởng kinh tế lên tới 9,2% trong năm 2001 và 9,6% năm 2002.[9]

Giải phóng quyền tự do kinh doanh, mặc dù là bước đi cần thiết, nhưng không đủ. Doanh nghiệp vẫn gặp khó khăn trong việc đối phó với các cơ quan quản lý nhà nước và trong việc tiếp cận các nguồn lực cần thiết như đất đai, vốn. Hộp 2 cho thấy các doanh nghiệp tư nhân ở Đà Nẵng vẫn chịu rủi ro về chính sách rất nhiều và thường không được bảo vệ nếu cạnh tranh trực tiếp với doanh nghiệp nhà nước.

Hộp 2: Bia La Rue và Bia Sàigòn

Bia là ngành tạo một nguồn thu thuế quan trọng cho các địa phương. Chính vì vậy, ngoại trừ vùng sâu vùng xa, các tỉnh và thành phố của Việt Nam đều thành lập DNNN hoặc liên doanh giữa nhà nước và nước ngoài để sản xuất bia. Đà Nẵng có hàng bia Bia La Rue. Sau chiến lược giá sai lầm của hãng bia La Rue trong năm 2001 và 2002, người tiêu dùng Đà Nẵng chuyển dần sang uống bia Sài Gòn.

Sau những kêu gọi ủng hộ uống bia La Rue trên các phương tiện thông tin đại chúng không thành công, bộ máy hành chính 'mạnh mẽ' của Đà Nẵng đã sử dụng để đảm bảo gìn giữ thị phần cho 'hàng bia của thành phố'. Các cơ sở kinh doanh bia Sàigòn cho biết rằng những chuyến viếng thăm của thuế vụ đột ngột trở nên thường xuyên hơn. Hỏi ra thì họ biết rằng các cán bộ thuế được lệnh phải kiểm tra các đại lý bán sỉ bia Sàigòn để xem có gian lận thuế hay không mà bia bán ra có giá rẻ hơn bia La Rue.

[9] Con số chính thức của Cục Thống kê Đà Nẵng là 12,2% năm 2001 và 12,6% năm 2002. Theo quy ước hiệu chỉnh trình bày ở trên, con số tương ứng Tổng cục Thống kê là 9,2% và 9,6% (và con số tương ứng IMF là 7,2% và 7,6%).

Đất đai ngày một trở thành yếu tố cản trở cho các doanh nghiệp. Thống kê của Sở Địa chính – Nhà Đất Đà Nẵng cho thấy khu vực tư nhân gặp trục trặc rất nhiều trong vấn đề đất đai do yếu tố lịch sử. Trong thời gian trước đây, nhiều tổ chức kinh tế tư nhân thành lập dưới dạng tổ sản xuất tập thể hay hợp tác xã để tránh hai từ "tư nhân". Đất của cơ sở được mua với sự đóng góp của các thành viên (cổ đông). Tuy nhiên, về sau này chính sách đất đai chung mà Đà Nẵng áp dụng lại là đất của các tổ sản xuất tập thể hay hợp tác xã thuộc về nhà nước; các tổ chức chuyển sang đăng ký là doanh nghiệp muốn sử dụng thì phải thuê lại.[10] Đối với một doanh nghiệp tư nhân, thuê được đất trong khu công nghiệp là rất khó trừ khi có một dự án đầu tư lớn. Hơn thế nữa, chính sách ưu đãi tiền thuê đất được áp dụng chủ yếu cho các DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Doanh nghiệp tư nhân thường phải thuế lại đất của DNNN. Sở Địa chính – Nhà Đất còn cho biết, một doanh nghiệp tư nhân xin thuê đất ở quận huyện, thường phải có đóng góp (50 đến 100 triệu đồng) cho cơ quan chính quyền địa phương dưới hình thức mua máy tính và các trang thiết bị văn phòng.

Chi nhánh Quỹ Hỗ trợ Phát triển Quốc gia là một nguồn cung cấp vốn đầu tư dài hạn quan trọng, nhưng toàn bộ vốn cho vay, thường là với lãi suất ưu đãi 3%/năm, của quỹ là dành cho khu vực kinh tế nhà nước. Các quỹ hỗ trợ của thành phố cũng vẫn hướng vào doanh nghiệp nhà nước như cho vay từ khoản dư ngân sách tại Kho bạc[11] hay từ Quỹ Hỗ trợ Doanh nghiệp Thành phố với lãi suất 2,4%/năm.[12]

Vốn cho vay của hệ thống ngân hàng Đà Nẵng tập trung phần lớn cho các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là các doanh nghiệp xây dựng cơ sở hạ tầng. Khu vực kinh tế tư nhân cho đến năm 2001 cũng chỉ chiếm 21,5% tổng dư nợ cho vay của hệ thống ngân hàng tại Đà Nẵng.

---

[10] Đây chính là điểm mà Bình Dương đã 'vượt rào' khi cho các doanh nghiệp dân doanh thuê đất.
[11] Sở Tài chính - Vật giá Đà Nẵng cho biết khoản vay từ khoản dư ngân sách tại Kho bạc là vay vốn ngân sách và ch tới nay không hề có văn bản nào cho doanh nghiệp tư nhân vay vốn ngân sách. Tuy nhiên, kinh tế của TP.HCM cho thấy vốn ngân sách nếu được dùng để hỗ trợ doanh nghiệp (ví dụ như bảo lãnh đầu tư) thì có thể áp dụng cho mọi thành phần kinh tế.
[12] UBND thành phố thành lập Quỹ Hỗ trợ Doanh nghiệp vào năm 2000 từ ngân sách địa phương và tiền thu từ cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. Các dự án đầu tư được Chi cục Tài chính thẩm định và các DNNN cũng là đối tượng thụ hưởng duy nhất.

Bảng 2: Hoạt động cho vay của các ngân hàng thương mại trên địa bàn Tp. Đà Nẵng

	1997	1998	1999	2000	2001
			Tỷ đồng		
Tổng dư nợ	**2270**	**2711**	**3185**	**4239**	**5464**
Doanh nghiệp nhà nước	1530	1897	2685	3510	4289
Khu vực tư nhân	740	814	500	729	1175
Nông nghiệp	…	254	499	924	795
Công nghiệp chế biến	…	621	506	759	1025
Xây dựng	…	658	926	992	1250
Thương mại và dịch vụ khác	…	511	661	873	1255
Giao thông, vận tải, viễn thông	…	266	253	263	190
Khác	…	401	340	428	949
			Cơ cấu - %		
Tổng dư nợ					
Doanh nghiệp nhà nước	67,4	70,0	84,3	82,8	78,5
Khu vực tư nhân	32,6	30,0	15,7	17,2	21,5
Nông nghiệp	…	9,4	15,7	21,8	14,6
Công nghiệp chế biến	…	22,9	15,9	17,9	18,8
Xây dựng	…	24,3	29,1	23,4	22,9
Thương mại và dịch vụ khác	…	18,8	20,8	20,6	23,0
Giao thông, vận tải, viễn thông	…	9,8	7,9	6,2	3,5
Khác	…	14,8	10,6	10,1	17,2

Nguồn: Ngân hàng Nhà nước Việt Nam – Chi nhánh Tp. Đà Nẵng.

Lợi thế của các DNNN nhà nước trong vay vốn chính là sự bảo lãnh của chính quyền các cấp. Nếu DNNN không trả được nợ, thì ngân hàng thường giãn nợ, hoặc cho vay mới để trả nợ cũ (evergreening), hoặc được ngân sách bù. Trong khi đó, việc các doanh nghiệp ở Đà Nẵng không có tài sản thế chấp là trở ngại lớn để các ngân hàng thương mại cho khu vực kinh tế tư nhân vay. Vay tín chấp (không cần tài sản thế chấp) đã được Ngân hàng Nhà nước cho phép nhưng các ngân hàng cũng không giám cho vay theo cơ chế này. Thứ nhất, luật phá sản ở Việt Nam được xem là quá thân thiện với con nợ, làm chủ nợ gần như không thể buộc doanh nghiệp vay nợ phá sản và thanh lý tài sản (xem Hộp 3). Thậm chí ngay cả khi có tài sản thế chấp thì trong nhiều trường hợp việc phát mãi tài sản nhanh chóng để thu hồi vốn cho ngân hàng là điều không thể. Mặc dù đây là vấn đề trên phạm vi cả nước và vượt ngoài tầm kiểm soát của một địa phương, nhưng chính quyền các cấp hoàn toàn có thể giúp đẩy nhanh quá trình xử lý tài sản xấu cho các ngân hàng. Thứ hai, như đã đề cập ở phần trên, vay nợ, một hợp đồng dân sự, thường được hình sự hóa khi bên vay nợ không thực hiện được trách nhiệm trả lãi và nợ gốc. Cán bộ ngân hàng có thể mất chức (hay thậm chí đi tù) nếu khoản cho vay doanh nghiệp tư nhân do mình thực hiện trở thành nợ xấu.

Tóm lại, tăng trưởng kinh tế của Đà Nẵng đã được thúc đẩy bởi đầu tư mạnh mẽ của khu vực nhà nước, đặc biệt là vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Mặc dù vậy, cho tới năm 2002 Đà Nẵng có thể nói vẫn chưa thành công trong phát triển kinh tế. Hoạt động thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài mặc dù có nhiều lợi thế về vị trí địa lý cũng như cơ sở hạ tầng. Đầu tư của khu vực tư nhân trong nước đã có được cú hích bởi Luật Doanh nghiệp năm 2000, nhưng môi trường kinh doanh vẫn là trở ngại lớn cho các doanh nghiệp tư nhân.

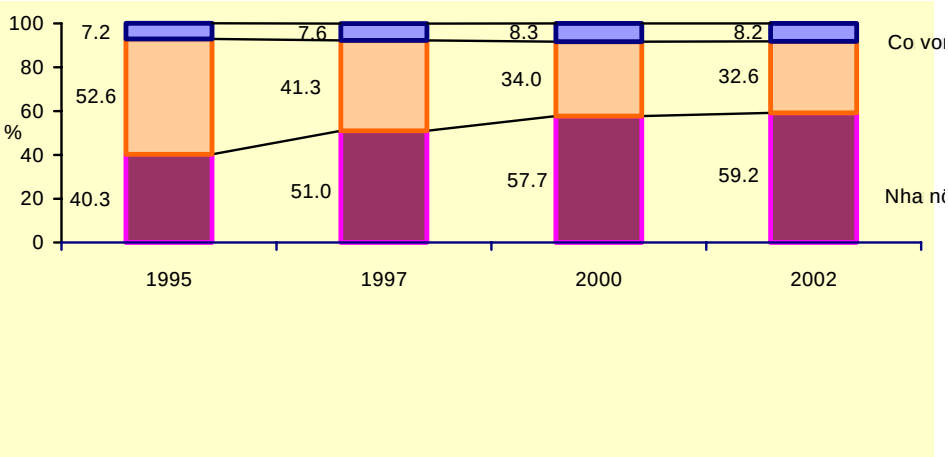
Hộp 3: Luật phá sản

Theo trình tự phá sản ở Việt Nam, nếu chủ nợ nộp đơn buộc một doanh nghiệp vay nợ phá sản thì chủ nợ phải chứng mình được tình trạng phá sản của doanh nghiệp. Tuy nhiên, để hội đủ điều kiện để phá sản, doanh nghiệp không những không trả nợ mà còn phải kinh doanh thua lỗ trong hai năm và sau khi đã áp dụng các biện pháp tài chính cần thiết mà vẫn mất khả năng thanh toán nợ đến hạn. Ngân hàng không thể đợi để chứng minh được những điều kiện này.

Thêm vào đó, trình tự phá sản còn đòi hỏi cả hai bên chủ nợ và con nợ phải tiến hành hòa giải để tìm biện pháp tái tổ chức. Trong trường hợp tổ chức xắp xếp lại, giám đốc có quyền được tiếp tục điều hành doanh nghiệp. Chỉ không đạt được thỏa thuận, thì thanh lý tài sản mới diễn ra. Như vậy, lập kế hoạch tái tổ chức là công đoạn bắt buộc phải tiến hành ngay khi cả chủ nợ lẫn con nợ đều muốn thanh lý tài sản ngay.

Như có thể thấy từ Hình 4, tỷ trọng của khu vực kinh tế nhà nước tăng lên, bù đắp cho sự giảm sút tỷ trọng của khu vực tư nhân, trong khi tỷ trọng của khu vực có vốn đầu tư nước ngoài chỉ tăng lên chút đỉnh. Đây là bức tranh đối ngược với Bình Dương, Đồng Nai hay TP.HCM nơi sự gia tăng tỷ trọng của khu vực có vốn đầu tư trực tiệp nước ngoài bù đắp cho tỷ trọng giảm đi trong khu vực kinh tế nhà nước. Một lần nữa, Đà Nẵng lại đứng trước sự lựa chọn về chính sách phát triển kinh tế.

Hình 4: Cơ cấu GDP Đà Nẵng phân theo thành phần kinh tế



Source: Danang Statistical Office, *Statistical Yearbook 2000*, 2000

Câu hỏi đặt ra là liệu Đà Nẵng có tiếp tục duy trì (hay theo kế hoạch phát triển dài hạn là đẩy nhanh) tăng trưởng kinh tế bằng cách tiếp tục dựa vào đầu tư của ngân sách và DNNN hay không? Khuyến khích đầu tư nước ngoài và tư nhân trong nước sẽ có tác động gì tới thành phố và môi trường chính sách phải có những thay đổi như thế nào để thu hút được những đầu tư này? Bài viết tiếp cận những câu hỏi này bằng cách đề xuất và phân tích ba kịch bản chính sách khác nhau cho Đà Nẵng trong thời gian tới.

Ba kịch bản về chính sách

1. Tiếp tục xu hướng đầu tư vào DNNN

Kịch bản thứ nhất về chính sách là Đà Nẵng tiếp tục với chiến lược đầu tư như trong những năm vừa qua. Chiến lược này tương đối phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010. Theo đó, Đà Nẵng tiếp tục phát triển kết cấu hạ tầng một cách đồng bộ, xây dựng thành phố thành trung tâm kinh tế biển mạnh của vùng. Một điểm quan trọng trong kế hoạch là trong giai đoạn 2001-2005 Đà Nẵng sẽ phát triển theo hướng: thứ nhất công nghiệp, thứ nhì dịch vụ và thứ ba nông nghiệp. Cụ thể, khu vực nhà nước tập trung phát triển mang tính đột phá vào các ngành kinh tế công nghiệp dệt may, chế biến hải sản cơ khí, điện tử, vật liệu xây dựng và đóng tàu.

Hãy xem xét trước hết tính khả thi của việc sử dụng nguồn vốn ngân sách trong những năm tới. Sau nhiều dự án đầu tư mạnh mẽ cho cơ sở hạ tầng, Đà Nẵng ngày càng

chịu sức ép từ Trung ương phải làm tốt hơn. Mọi việc xuất phát từ yêu cầu thay đổi cơ chế điều tiết và phân bổ ngân sách của Chính phủ Trung ương. Trong nhiều năm, Trung ương đã thực hiện chính sách điều tiết phần lớn số thu thuế từ Hà Nội, TP.HCM, Bình Dương, Đồng Nai và Bà Rịa Vũng Tàu cho các tỉnh nghèo hơn.[13] Giờ đây, TP.HCM và các tỉnh lân cận đang vận động mạnh mẽ để được giữ lại ngân sách nhiều hơn, nhằm giải quyết các vấn đề ách tắc và quá tải nổi cộm trong các dịch vụ hạ tầng cơ sở. Bằng chứng của những áp lực này là việc Chính phủ trao quy chế đặc biệt cho TP.HCM vào năm 2001, trong đó thành phố được giữ lại ngân sách cao hơn, có quyền tự chủ nhiều hơn trong quản lý ngân sách, đầu tư và quản lý đô thị. Trong một tương lai rất gần, Chính phủ Trung ương sẽ chỉ có thể hỗ trợ ngân sách cho các tỉnh thực sự khó khăn ở vùng sâu, vùng xa, còn các địa phương vốn có sẵn lợi thế như Đà Nẵng sẽ phải tự lực. Thực tế ở Bảng 2 cho thấy nguồn vốn ngân sách của Đà Nẵng trong năm 2001 đã giảm hẳn so với năm 2000.

Như vậy, chiến lược phát triển sẽ phải dựa nhiều vào đầu tư của các DNNN. Các dự án đầu tư lớn của các tổng công ty nhà nước như thép, kính, gốm sứ, dệt nhuộm mà thành phố đang muốn thu hút vào Khu Công nghiệp Hòa Khánh và Liên Chiểu (xem Hộp 1) có lẽ thể hiện xu hướng này. Nhưng kinh nghiệm nhiều nơi đã cho thấy các dự án đầu tư theo chỉ định của nhà nước như thế này khó có thể thành công khi thiếu vắng cơ chế thẩm định khách quan dựa trên các tiêu chí kỹ thuật. Ngoại trừ tác động làm kích thích tổng cầu tăng lên một lần trong ngắn hạn, các dự án này sẽ nhanh chóng trở thành nơi bòn rút nguồn lực và làm suy giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế của thành phố. Khác với giai đoạn trước đây khi đầu tư nhà nước vào cơ sở hạ tầng, việc đầu tư những dự án lớn cho các DNNN sẽ là một rủi ro chính trị lớn cho lãnh đạo thành phố.

Vấn đề thực ra là phức tạp vì ngay cả khi nhận ra rủi ro này thì lãnh đạo thành phố vẫn khó có thể chấm dứt được các dự án đã nằm trong chương trình đầu tư và được hẫu thuẫn bởi những DNNN có nhiều ảnh hưởng. Ở đây, TP.HCM có một kinh nghiệm quý giá về hoạch định đầu tư theo quy hoạch cứng nhắc và khả năng chấm dứt dự án sai lầm mặc dù trong điều kiện có nhiều sức ép chính trị.

TP.HCM trong những năm 1994-95 đã tiến hành làm Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010. Bản quy hoạch được hoàn tất vào năm 1996 và có

---

[13] Trong những năm 1997-99, tới 80-85% tổng số thu ngân sách trên địa bàn TP.HCM được chuyển ra Trung ương.

được điều chỉnh vào năm 2000 do những thay đổi lớn về môi trường kinh tế trong và ngoài nước kể từ năm 1997. Trên cơ sở của định hướng phát triển và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, bản quy hoạch đã xác định các ngành cần tập trung phát triển, trong đó công nghiệp cơ khí chế tạo được đặt lên hàng đầu. Yêu cầu phát triển cơ khí càng trở nên bức bách khi TP.HCM phải đảm nhiệm vai trò đi đầu trong quá trình công nghiệp hóa. Chương trình mục tiêu phát triển cơ khí chế tạo được Sở Công nghiệp TP.HCM triển khai với đề xuất đưa ra là thành lập một Tổng Công ty Cơ khí Nhà nước thuộc UBND thành phố. Dự án có tổng vốn đầu tư $100 triệu USD trong giai đoạn 2001-2005 và $300 triệu USD trong giai đoạn 2006-2010. Nội dung của dự án bao gồm tập trung đầu tư đồng bộ mới hoàn toàn để thành lập ngành các đơn vị cơ khí chủ lực, đảm bảo các khâu quan trọng từ nghiên cứu phát triển, thiết kế, chế tạo phôi, nhiệt luyện đến gia công chính xác. Tổng công ty cũng có nhiệm vụ quy hoạch sắp xếp, phân công lĩnh vực hoạt động của các doanh nghiệp cơ khí thành viên, đầu tư hiện đại hóa theo hướng chuyên mô sâu cho các sản phẩm cơ khí chủ lực và có nhu cầu lớn của công nghiệp thành phố. Tuy nhiên, sau khi chương trình được đưa ra thảo luận với sự tham gia của các cơ quan nhà nước trung ương cũng như địa phương, các trung tâm nghiên cứu khoa học, trường đại học và doanh nghiệp, nhiều ý kiến cho rằng một tổng công ty như vậy không thể sản xuất ra sản phẩm ở mức giá thế giới và không thể cạnh tranh với hàng Trung Quốc. Cả chương trình, do vậy, đã được ngưng.

2. Tạo một môi trường kinh doanh thuận lợi và bình đẳng

Một kịch bản chính sách khác là, thay vì hướng vào triển khai các dự án đầu tư của DNNN, UBND thành phố Đà Nẵng có thể tập trung tạo lập một sân chơi bình đẳng cho doanh nghiệp và một môi trường cạnh tranh cho hoạt động đầu tư của khu vực tư nhân. Đây chính là còn đường mà Bình Dương, và ở một mức độ thấp hơn là Đồng Nai, đang đi. Sự bật dây của kinh tế tư nhân tại Đà Nẵng sau khi có Luật Doanh nghiệp là một minh chứng cho thấy Đà Nẵng có năng lực kinh doanh và khu vực kinh tế tư nhân có tiềm năng để phát triển nếu được đặt vào một môi trường kinh doanh thuận lợi.

Tạo hình ảnh tốt cho bộ máy quản lý nhà nước bằng cách gặp gỡ định kỳ giữa chính quyền thành phố và doanh nghiệp có lẽ là bước đi đầu tiên. Thêm vào đó, thành phố cần một bộ phận trực tiếp để giải quyết khó khăn cho từ doanh nghiệp cụ thể. Thực tiễn cho thấy Đà Nẵng có một hệ thống quản lý hành chính mạnh và các cơ quan cấp dưới thường triển khai tốt các chỉ đạo và chính sách của UBND thành phố. Đây là một

lợi thế của Đà Nẵng so với rất nhiều địa phương khác của Việt Nam. Các doanh nghiệp ở Đà Nẵng mà chúng tôi phỏng vấn đều có nhận định rằng nếu chính quyền thành phố muốn giải quyết khó khăn cho doanh nghiệp là giải quyết được ngay. Dự án khu nghỉ Furama là một ví dụ về việc UBND Thành phố trực tiếp giải quyết vấn đề giữa nhà đầu tư nước ngoài và công an một cách nhanh chóng và hiệu quả (xem Hộp 4). Nhưng có thể thấy rằng Furama là một trong những dự án nước ngoài có quy mô lớn và mở đầu cho nỗ lực phát triển du lịch của thành phố. Hàng ngũ lãnh đạo và các cơ quan quản lý nhà nước nhận thấy rõ lợi ích trong việc giải quyết khó khăn cho Furama. Nền kinh tế Đà Nẵng sẽ tốt đẹp hơn rất nhiều nếu các cơ quan quản lý nhà nước cũng nhận thấy rõ lợi ích của việc thúc đẩy sự hình thành, phát triển và giải quyết khó khăn cho các doanh nghiệp tư nhân. Nói một cách ngắn gọn, một sự thay đổi quan điểm về quản lý nhà nước và quá trình hoạch định chính sách trong hệ thống cơ quan của thành phố theo hướng thân thiện hơn với doanh nghiệp là cần thiết.

Hộp 4: Dự án khu nghỉ Furama

Khu nghỉ Furama là dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài với số vốn đầu tư 40 triệu USD. Ngay trong ngày đầu khai trương vào tháng 3 năm 1997, Furama đã bị công an đến kiểm tra. Nhận được phản ánh của giám đốc quản lý, Chủ tịch UBND thành phố đã ra quyết định mọi hoạt động kiểm tra, giám sát khu nghỉ phải được chủ đồng ý bằng văn bản của UBND thành phố. Đó là một tín hiệu mạnh từ UBND đối với các cơ quan quản lý nhà nước khác về sự hỗ trợ của lãnh đạo thành phố đối với Furama. Các hành động làm 'phiền toái' khu nghỉ được chấm dứt. Cho tới nay, Furama là dự án kinh doanh khách sạn – du lịch thành công nhất ở Việt Nam.

Những bước đi tiếp theo sẽ có nhiều thách thức hơn, trong đó bao gồm (i) tháo bỏ các rào cản đối với khả năng tiếp cận các nguồn lực như đất đai và vốn vay cho doanh nghiệp tư nhân; (ii) phát triển các hiệp hội ngành nghề; và (iii) xây dựng một hệ thống xếp hạng tính cạnh và hấp dẫn của môi trường kinh doanh ở thành phố với các địa phương dựa trên các chỉ tiêu như chất lượng cơ sở hạ tầng, chất lượng dịch vụ quản lý nhà nước như cấp giấp phép kinh doanh, thuế, hải quan, dịch vụ tài chính và hệ thống giáo dục – đào tạo.

So với kịch bản đầu tiên, kịch bản này thực ra vẫn là nhằm thúc đẩy sự phát triển của các hoạt động công nghiệp chế biến nhưng khác ở chỗ là người thực hiện sẽ là các

doanh nghiệp tư nhân trong khi nhà nước đóng vai trò của người tạo điều kiện. Một môi trường kinh doanh thuận lợi đi cùng với hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật, dịch vụ tài chính, trung tâm nghiên cứu, giáo dục và đào tạo là nền tảng cho sự hình thành dần dần các cụm công nghiệp (industrial clusters). Thường thì sự hình thành cụm công nghiệp được xuất phát một cách tự nhiên với sự hình thành của một vài doanh nghiệp trong nước hoặc các doanh nghiệp nước ngoài trong cùng một lĩnh vực. Kéo theo đó là sự phát triển của các doanh nghiệp cung ứng và dịch vụ hỗ trợ. Kết quả là các doanh nghiệp cạnh tranh quyết liệt với nhau trên cùng thị trường sản phẩm, nhưng đồng thời chia sẻ công nghệ, mối quan hệ với các đơn vị cung ứng nhập lượng, dịch vụ hỗ trợ và kênh phân phối. Chính nhờ sự cộng hưởng này mà cụm công nghiệp tạo cho các doanh nghiệp khả năng sản xuất ra các sản phẩm có sức cạnh tranh cao.

Tuy nhiên, nhà nước khó có thể lên kế hoạch để thành lập các cụm công nghiệp, một quá trình đòi hỏi phải xác định hàng loạt các yếu tố phức tạp từ lãnh đạo chiến lược (strategic leadership), mạng lưới (networking), xây dựng năng lực (capacity building) và nghiên cứu thị trường (market research). Trên thực tế, nhiều chính sách của Việt Nam lại cản trở quá trình này. Chính sách đầu tư, phân phối hạn ngạch dàn đều khiến cho năng lực sản xuất trong một ngành được phân tán ở nhiều địa phương. Các khu công nghiệp thường được bố trí thành các khu chức năng riêng rẽ, từ đó tạo hố ngăn cách trong quá trình chia sẻ thông tin giữa các doanh nghiệp.

Chính vì vậy, một sân chơi bình đẳng trong môi trường cạnh tranh với sự giảm thiểu tối đa các chính sách bóp méo lại là cái nôi tốt nhất để hình thành các cụm công nghiệp. Tuy nhiên, phải nói thẳng rằng đó không phải là những điều kiện đủ. Ngay cả TP.HCM, Bình Dương và Đồng Nai cũng chưa xuất hiện được các cụm công nghiệp vững mạnh.

Ý kiến chung của các nhà đầu tư nước ngoài tại Đà Nẵng là điều kiện sống ở đây không được tốt do thiếu bệnh viện hiện đại, trường quốc tế và các tiện ích xã hội khác. Đây là một trở lực lớn đối với thành phố trong nỗ lực thu hút đầu tư từ các công ty đa quốc gia. Có lẽ trong tương lai gần, thu hút những dự án đầu tư nước ngoài quy mô nhỏ, hướng vào xuất khẩu là thích hợp đối với thành phố. Một bước đột phá về chính sách đối với đầu tư nước ngoài đã được UBND thành phố công bố vào tháng 3 năm 2003, trong đó các dự án đầu tư vào khu công nghiệp có quy mô dưới 5 triệu USD sẽ được cấp phép tự động qua mạng; chính quyền thành phố sẽ chịu toàn bộ kinh phí đền bù giải tỏa đất đai và 50% các thiệt hại về tài sản có trên đất; và nhà đầu tư nước ngoài

được hưởng chế độ một giá như người Việt Nam khi sử dụng các tiện ích công cộng trên địa bàn thành phố.

Nhìn vào bức tranh phát triển công nghiệp bên ngoài Đà Nẵng, Quảng Nam dường như lại là một địa chỉ hấp dẫn hơn. Năm 2001, Quảng Nam mới bắt đầu thu hút được 5 dự án đầu tư nước ngoài với tổng số vốn 15 triệu USD. Con số này tăng lên 39 triệu USD trong năm 2002 và 21 triệu USD chỉ riêng trong quý I năm 2003. Nhiều doanh nghiệp tư nhân ở Đà Nẵng cũng chuyển sang thuê đất để xây dựng nhà máy tại Quảng Nam, trong đó có Công ty TNHH chế biến hải sản xuất khẩu Hải Vy. Điểm đáng chú ý là mặc dù chuyển sang Quảng Nam để xây dựng nhà máy chế biến với chi phí thuê đất rẻ, Hải Vy vẫn duy trì hoạt động kinh doanh thương mại tại Đà Nẵng. Điều này gợi ý cho chúng ta một lựa chọn thứ ba cho chính sách của Đà Nẵng là hướng thành phố trở thành một trung tâm dịch vụ, hỗ trợ sản xuất công nghiệp tại các tỉnh xung quanh.

3. Phát triển thành phố thành một trung tâm dịch vụ

Nếu so sánh Vùng Kinh tế Trọng điểm Trung bộ với Vùng kinh tế Trọng điểm phía Nam thì vai trò của Đà Nẵng sẽ khá tương tự như vai trò của TP.HCM: trung tâm dịch vụ của vùng. TP.HCM không thể cạnh tranh với Bình Dương, và Đà Nẵng không thể cạnh tranh với Quảng Nam về giá đất rẻ trong phát triển công nghiệp.

Thực tiễn cho thấy trong tổng số doanh nghiệp mới thành lập ở Đà Nẵng theo Luật Doanh nghiệp 2000, tới 68% là các doanh nghiệp thương mại. Tuy nhiên, thách thức đối với Đà Nẵng là phát triển các dịch vụ hỗ trợ sản xuất như tài chính, các dịch vụ chuyên môn, và xuất nhập khẩu.

Đánh giá hiện tại cho thấy các doanh nghiệp xuất khẩu của thành phố đang phải chịu chi phí vận chuyển hàng hóa cao hơn so với các địa phương ở phía Bắc xuất qua cảng Hải Phòng và các địa phương ở phía Nam xuất qua cảng Sài Gòn. Kim ngạch xuất khẩu của Đà Nẵng trong ba năm 2000-2002 dao động trong khoảng 250-280 triệu USD. Không kể dịch vụ du lịch, xuất khẩu hàng hóa của Đà Nẵng chỉ tập trung trong một số ít ngành như chế biến hải sản, thủ công mỹ nghệ, may mặc và giày da. Lượng hàng xuất khẩu ít nên tàu cập cảng Đà Nẵng không thường xuyên và chi phí vận chuyển tăng lên. Trong một cái vòng luẩn cuẩn, xuất khẩu thấp làm cho chi phí vận chuyển qua cảng cao, và chí phí vận chuyển qua cảng cao trở thành lực cản đối với xuất khẩu. Tuy nhiên, xuất khẩu qua Cảng Sài Gòn là giải pháp thay thế. Nếu xuất hàng tại chỗ, thì chi phí vận chuyển bình quân một container 20 feet qua Cảng Đà Nẵng đắt hơn 300 USD

so với Cảng Sài Gòn. Nếu xuất container qua cảng Sài Gòn thì chi phí vận chuyển từ Đà Nẵng đến TP.HCM là 385 USD, nhưng như vậy sẽ xuất hàng sớm hơn được một tuần. Chính vì vậy, các doanh nghiệp xuất khẩu, đặc biệt là xuất khẩu hải sản chế biến, vẫn chọn phương án xuất qua Cảng Sài Gòn.

Vai trò trung tâm dịch vụ đòi hỏi Đà Nẵng phải có một hệ thống tài chính phát triển. Xét trên phạm vi quốc gia, Đà Nẵng khó có thể cạnh tranh với TP.HCM trong vai trò là trung tâm tài chính của cả nước. Tuy nhiên, Đà Nẵng cần phải đảm nhiệm vai trò trung tâm tài chính của khu vực miền Trung, trong đó hệ thống các ngân hàng thương mại có vị trí hàng đầu. Tính đến cuối năm 2002, trên địa bàn Đà Nẵng có 4 chi nhánh ngân hàng thương mại quốc doanh, 6 chi nhánh ngân hàng thương mại cổ phần và một chi nhánh ngân hàng phục vụ người nghèo. Tuy nhiên, Đà Nẵng khó có thể có được hệ thống ngân hàng vững mạnh nếu như hoạt động cho vay, mà chủ yếu là từ các ngân hàng thương mại quốc doanh, được hướng chủ yếu tới các dự án lớn của nhà nước nhưng không có hiệu quả về kinh tế như xi măng, thép, đường,… Thay vào đó, mở rộng cho vay đối với các thành phần kinh tế khác nhau, đặc biệt là cho vay đối với khu vực dân doanh, sẽ là chiến lược phát triển ngân hàng một cách bền vững. Thời gian gần đây có một xu hướng rõ rệt là các ngân hàng thương mại cổ phần tập trung đẩy mạnh hoạt động huy động vốn và cho vay trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, nổi bật là Ngân hàng Kỹ thương và Ngân hàng Đông Á. Đây là tín hiệu tốt cho thấy các ngân hàng thương mại bắt đầu nhận thấy nhiều cơ hội kinh doanh mở ra trên địa bàn Đà Nẵng và các tỉnh phụ cận. Chính quyền thành phố hoàn toàn có thể khuyến khích thêm nhiều ngân hàng nữa mở rộng hoạt động trên địa bàn vì hiện nay các ngân hàng hiện đang ngày càng cạnh tranh với nhau mạnh mẽ hơn để khai thác cơ hội kinh doanh khi lãi suất đã được tự do hóa và các chính sách cho vay có tính linh hoạt cao hơn. Tuy nhiên, điều này đòi hỏi một sự thay đổi về thái độ và chính sách đối với khu vực tư nhân và xóa bỏ tình trạng hình sự hóa các hoạt động kinh doanh tiền tệ. Một môi trường kinh doanh thuận lợi cho các nhà đầu tư và sự xuất hiện của nhiều ngân hàng mạnh hướng vào khu vực tư nhân sẽ là sức hút các nhà đầu tư từ TP.HCM và nhiều nơi khác bỏ vốn của mình và vay vốn của các ngân hàng trên địa bàn để đầu tư ngay tại Đà Nẵng, Quảng Nam và các địa phương khác trong vùng.

Để phát huy vai trò trung tâm dịch vụ, Đà Nẵng cũng cần phải phát triển các dịch vụ chuyên môn và tư vấn như kế toán - kiểm toán, pháp lý, quảng cáo tiếp thị,… Đây là những lĩnh vực có nhu cầu ngày càng lớn khi nền kinh tế phát triển lên các bước cao

hơn, các quan hệ kinh tế trở nên phức tạp hơn và khi ngày càng hội nhập với khu vực và thế giới. Tuy nhiên, do sự kém sôi động của các hoạt động sản xuất và kinh doanh nên Đà Nẵng không ở vào vị trí thuận lợi như Hà Nội hay TP.HCM, nơi đang có nhu cầu rất lớn đối với các dịch vụ này. Chính vì vậy mà một khu vực kinh tế tư nhân năng động vẫn là nền tảng để thúc đẩy sự phát triển của những dịch vụ này.

Có lẽ trong khu vực dịch vụ, tiềm năng lớn nhất của Đà Nẵng là du lịch. Doanh thu từ hoạt động du lịch trên địa bàn thành phố tăng bình quân 19,3%/năm theo giá trị danh nghĩa hay 16,2%/năm sau khi loại trừ yếu tố trượt giá. Tỷ trọng doanh thu du lịch so với tổng sản phẩm nội địa của Đà Nẵng đạt bình quân 4,7% trong giai đoạn 1997-2002, một tỷ trọng cao nhất trong các trung tâm đô thị lớn của Việt Nam.[14] Dựa trên lợi thế về vị trí địa lý, Đà Nẵng đã và đang phát triển các cụm du lịch như du lịch biên Non Nước - Ngũ Hành Sơn - Bắc Mỹ An, Mỹ Khê - Sơn Trà, Xuân Thiều - Nam Ô - Hải Vân, du lịch sinh thái Bà Nà - Suối Mơ; Phước Nhơn - Đồng Nghệ và cụm du lịch ở nội đô và dọc sông Hàn. Chính vị trí trung tâm của Đà Nẵng và cơ sở hạ tầng được đầu tư phát triển trong những năm qua đã tạo ra thế mạnh cho thành phố trong việc kết nối hoạt động du lịch với các trung tâm du lịch khác trong vùng như Hội An và Huế.

Thay lời kết

Nói tóm lại, Đà Nẵng đã có bước đi vững chắc mang tính nền tảng trong việc xây dựng cở sở hạ tầng "cứng" và bắt đầu giải quyết vấn đề cơ sở tầng "mềm" cho các nhà đầu tư nước ngoài. Thành phố cần tiếp tục theo hướng này trên cơ sở tìm cách mở rộng các cơ hội cho cả những nhà đầu tư tư nhân trong nước để họ được đối xử một cách bình đẳng với khu vực kinh tế nhà nước. Nếu Đà Nẵng có thể làm được điều này và vượt qua được những trở ngại về yếu tố lịch sử của tâm lý không thân thiện trong quá khứ đối với khu vực tư nhân, thì nhiều địa phương khác của Việt Nam cũng có thể làm được.

Nếu các tỉnh và thành phố có thể rút kinh nghiệm từ việc không nên "kêu gọi" đầu tư bằng cách xác định cụ thể sản lượng, quy mô và đối tác của dự án cho các nhà đầu tư nước, mà thay vào đó là thu hút các nhà đầu tư bằng cách giảm chi phí thì kết quả đạ được sẽ tốt đẹp hơn nhiều. Nếu các địa phương nhận ra rằng các nhà đầu tư nội địa trong hầu hết các trường hợp còn quan trọng hơn cả các nhà đầu tư nước ngoài (ít nhận

[14] Tỷ trọng doanh thu du lịch so với GDP toàn Việt Nam là 2,0% và của TP.HCM là 2,7%.

là xét về tổng thể), thì chặc chắt hàng loạt các chính sách và định kiến sẽ được thay đổi theo hướng tích cực như những gì đã xảy ra ở một số tỉnh đang thành công. Nói một cách ngắn gọn, quản lý nhà nước ở cấp độ tỉnh/thành phố là chìa khóa dẫn tới tăng trưởng. Trương ương có thể 'mở của", nhưng các địa phương phải đảm bảo rằng cửa mở không có rào cản và đường đi tới hoàn toàn được suôn sẻ. Đó là bởi vì các doanh nghiệp là những người phải đi qua "cửa".

Tuy nhiên, một câu hỏi vẫn còn đó làm làm thể nào để các địa phương như Đà Nẵng bắt đầu nhìn nhận và hành động theo hướng trên. Liệu có phải hoàn toàn ngẫu nhiên mà Bình Dương đã chọn cón đường tăng trưởng dựa vào đầu tư trực tiếp nước ngoài trong khi Đà Nẵng và nhiều tỉnh khác đã chọn tăng trưởng dựa vào đầu tư nhà nước? Về khía cạnh này, Trung ương rõ ràng có phải trò quan trọng trong việc thay đổi cơ chế và động lực khuyến khích của các nhà lãnh đạo ở địa phương. Chính sách phân bổ đầu tư hiện hành của Trung ương đi theo hướng tưởng thưởng những nơi kém thành công bằng các khoản đầu tư nhà nước nhiều hơn để thay thế cho đầu tư tư nhân, trong khi lại trừng phạt những nơi thành công bằng cách hạn chế điều tiết ngân sách cho địa phương. Nhớ rằng Bình Dương ngay từ đầu đã không có đủ thế và lực để vận động các khoản đầu tư nhà nước tại địa phương mình. Và khi Bình Dương ngày càng thành công trong thu hút đầu tư tư nhân, thì Trung ương càng thấy không cần phải đầu tư nhiều cho tỉnh. Ngược lại, nhiều tỉnh ở miền Bắc và miền Trung không thể hút được đầu tư tư nhân một cách đáng kể, vả vì vậy Trung ương phải chịu sức ép để dành đầu tư nhà nước để thay thế cho đầu tư tư nhân. Nếu đầu tư nhà nước có thể được dùng để bổ sung, thay vì thay thế, cho đầu tư tư nhân,[15] thì lãnh đạo của nhiều tỉnh/thành phố sẽ có động lực khuyến khích thay đổi chính sách như Bình Dương đã làm cách đây 6 năm.

Tất nhiên, chỉ thay đổi thái độ không thôi sẽ không đủ để đảm bảo thành công. Các nhà hoạch định chính sách ở địa phương phải luôn tập trung nguồn lực của mình vào việc đảm bảo một môi trường kinh doanh và đầu tư mang tính cạnh tranh. Việc thiếu vắng một hệ thống quản lý, thể chế và pháp lý vững mạnh, vốn thường thấy ở các nước kém phát triển, cho thấy rằng các doanh nghiệp, trong nước hay nước ngoài, thường

[15] Tức là, các tỉnh thành công trong việc thu hút đầu tư tư nhân sẽ được tưởng thưởng dưới hình thức được phân bổ thêm đầu tư nhà nước để phát triển cơ sở hạ tầng. Chính sách này, đương nhiên, không thể áp dụng cho các tỉnh ở nhưng vùng thực sự khó khăn (vùng sâu, vùng xa). Những nhiều tỉnh/thành phố ở Việt Nam không phải là ở vùng sâu, vùng xa. Trên thực thế, nhiều tỉnh là ở các vùng ven biển, giống như vùng ven biển phía Đông của Trung Quốc mà đã và đang ngày một thành công. Những tỉnh ven biển của Việt Nam rõ ràng cũng có tiềm năng để trở nên thành công.

gặp phải nhiều trục trặc không lường trước, mặc dù chính quyền luôn cam kết hỗ trợ khu vực tư nhân.[16] Để đảm bảo rằng những vấn đề này có thể được giải quyết, chúng trước tiên cần được xác định ngay khi mới nảy sinh. Điều này có thể được thực hiện bằng cách thường xuyên thực hiện so sánh và xếp hạng tính cạnh tranh và mức độ thân thiện của môi trường kinh doanh địa phương. Cũng giống như việc Việt Nam cần sự dụng các tiêu chí khác nhau để đặt mình bên cạnh các quốc gia hàng đầu trong khu vực, một địa phương như Đà Nẵng cũng phải so sánh mình với các địa phương khác, đặc biệt là các tỉnh/thành phố thành công ở Việt Nam.

Việc chuyển hướng các chính sách đầu tư ở cấp độ Trung ương và việc thay đổi thái đổ và đổi mới chính sách ở cấp độ địa phương đối với khu vực tư nhân sẽ tương tác và thúc đẩy lẫn nhau. Với một áp lực và cơ cấu động lực khuyến khích thích hợp từ Trung ước, các lãnh đạo địa phương sẽ nhận thấy một sự kết hợp hài hòa giữa quyền lợi chính trị và lợi ích của toàn bộ địa phương trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trên cơ sở tạo giá trị gia tăng "thực" từ khu vực tư nhân. Việc nhiều địa phương đi theo hướng này và trở nên thành công sẽ giảm nhẹ gánh nặng và áp lực đối với Trung ương trong việc dàn trải đầu tư vào các dự án thay thế nhập khẩu "công nghiệp hóa" cho các tỉnh như nhà máy đường, xi măng hay thép. Hiệu quả phân bổ đầu tư tổng thể sẽ được cải thiện, từ đó cho phép cả quốc gia cũng nhưng các tỉnh/thành phố khai thác các lợi ích và hạn chế các nguy cơ mà hội nhập kinh tế thế giới sẽ đem lại trong những năm tới đây.

[16] TP.HCM là một ví dụ điển hình. Sau hơn một thập kỷ đạt được tăng trưởng kinh tế nhanh chóng với uy tín là nơi có môi trường kinh doanh thân thiện nhất ở Việt Nam, TP.HCM bắt đầu gặp phải vấn đề quá tải về cơ sở hạ tầng vào cuối những năm 90 và đầu thiên niên kỷ mới. Và với việc nguồn lực cũng như sự quan tâm của chính quyền địa phương được tập trung ngày càng nhiều vào việc giải quyết các vấn đề về ách tắc giao thông, ngập lụt và xử lý nước, chất thải, môi trường đầu tư của thành phố suy yếu đi và các nhà đầu tư bắt đầu phàn nàn về những vấn đề thuế, hải quan, giấy phép,… trước đây đã được giải quyết, những nay lại tái xuất hiện.