

Khu Kinh tế mở Chu Lai

Phòng thí nghiệm cho đổi mới thể chế và chính sách

ở một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung¹

Giới thiệu

Trong ba thập kỷ vừa qua, những cải cách chính sách của Việt Nam nhìn chung là để đáp ứng một, hay một số, trong bốn sự kiện chính, bao gồm khủng hoảng kinh tế, bất cập về thể chế và chính sách, nhu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, và sự chống đối chính trị của những nhóm lợi ích cục bộ trong nước. Sự ra đời Khu kinh tế mở Chu Lai vào năm 2003 là một nỗ lực của chính quyền trung ương nhằm thử nghiệm những cải cách thể chế và chính sách mới ở địa phương, từ đó làm tiền đề cho những đổi mới sâu rộng hơn.

Cách 70 km về phía nam của di sản văn hóa thế giới Phố cổ Hội An, Khu kinh tế mở Chu Lai (“KTM Chu Lai”) rộng 27.000 héc-ta, tương đương với tổng diện tích của toàn bộ 135 khu công nghiệp (KCN) và khu chế xuất (KCX) được thành lập từ 1996 đến 2006 ở Việt Nam². Khác với những KCN đang tồn tại này³, Quyết định thành lập KTM Chu Lai của Thủ tướng Chính phủ năm 2003, và tiếp theo đó là Quyết định số 148/2004/QĐ-TTg, đã trao cho Chu Lai vai trò trở thành “phòng thí nghiệm” cải cách thể chế và chính sách của Việt Nam⁴. Theo những quyết định này, Chu Lai được phép thử nghiệm những chính sách khuyến khích đầu tư hấp dẫn nhất ở Việt Nam; có sự tự chủ về tài chính; phát hành trái phiếu dự án trong nước; thí điểm một số cơ chế thị trường bao gồm đấu giá quyền sử dụng đất; và một sứ mệnh quan trọng phát triển và áp dụng “các mô hình phát triển kinh tế mới” để vượt qua những rào cản của các chính sách và cơ chế quản lý kinh tế hiện nay của Việt Nam⁵. Tuy vậy, một câu hỏi quan trọng vẫn đang được đặt ra là liệu việc thí nghiệm của chính quyền trung ương trên 27.000 héc-ta của Chu Lai có đem lại được mức độ đầu tư, số lượng việc làm, sự tăng trưởng và năng động như kỳ vọng hay không?

Giới thiệu khái quát về tỉnh Quảng Nam

¹Tình huống nghiên cứu này do Vũ Thành Tụ Anh biên soạn dựa trên nghiên cứu nhan đề “*Phát triển công nghiệp ở khu vực nông thôn: Quản lý quá trình phân cấp ở Khu kinh tế mở Chu Lai*,” của Dapice, David O.; Mazur, Eli; và Vũ Thành Tụ Anh, được UNDP Việt Nam xuất bản năm 2007.

© Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.

² Xem Quyết định thành lập Khu kinh tế mở Chu Lai số 108/2003/QĐ-TTg ngày 5/6/2003 và Quyết định số 148/2004/QĐ-TTg về những định hướng chính cho sự phát triển Kinh tế - xã hội của Miền Trung Việt Nam Khu vực Kinh tế trọng điểm đến 2010, với Tầm nhìn đến 2020 (22 tháng 3 năm 2004); so sánh với bài báo “Việt Nam có 135 Khu Công nghiệp và chế xuất” (26/07/2006). Truy cập ngày 21/08/2006 từ <http://www.info.vn>.

³ Theo Điều 90 của Luật Đất đai 2003 của Việt Nam, bài này sử dụng thuật ngữ “KCN” để bao gồm cả các KCN, các KCX, và các cụm công nghiệp. Ngược lại, bài này dùng thuật ngữ “khu kinh tế”, theo Điều 92 của Luật Đất đai 2003, để bao gồm các khu kinh tế mở, khu kinh tế cửa khẩu biên giới, và tất cả các khu kinh tế khác được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

⁴ Quyết định của Thủ tướng số 108/2003/QĐ-TTg, Về sự thành lập và ban hành các quy định về hoạt động của Khu Kinh tế Mở Chu Lai ở Tỉnh Quảng Nam (05/06/2003).

⁵ Như trên

Sau một thời gian dài gắn với Thành phố Đà Nẵng, tỉnh Quảng Nam tách khỏi Quảng Nam - Đà Nẵng vào năm 1997 để trở thành một tỉnh riêng biệt. Quảng Nam có khoảng 1,45 triệu dân, trong đó 93% là người Kinh, còn lại là các dân tộc thiểu số khác nhau. Quảng Nam nổi tiếng với hai Di sản văn hóa thế giới là Phố cổ Hội An và Thánh địa Mỹ Sơn, cùng được UNESCO công nhận vào năm 1999. Ngành du lịch Quảng Nam đã nổi lên trở thành một ngành đóng góp chính cho nền kinh tế địa phương nhờ số lượng du khách tăng từ 100.000 lên đến 1.400.000 trong giai đoạn 1991 - 2005. Tuy nhiên, Quảng Nam vẫn là một tỉnh nghèo với 85% là nông thôn. Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2004 cho thấy tỷ lệ nghèo của miền Nam Trung Bộ Việt Nam, trong đó có tỉnh Quảng Nam, là 27% - cao hơn hẳn so với mức trung bình của quốc gia là 23% hay mức 18-20% của Vùng Đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long. GDP trên đầu người của Quảng Nam chỉ bằng 69% mức trung bình của quốc gia.

Từ năm 1995 đến 2004, dân số của Quảng Nam tăng trung bình 1%/năm, trong khi mức tăng trưởng dân số của cả nước là 1,45% trong cùng thời kỳ. Tỷ lệ sinh và tỷ lệ tử vong ở Quảng Nam cũng tương tự như của toàn quốc, nhưng tỷ lệ tăng dân số ở mức 1% của Quảng Nam chứng tỏ rằng một lượng dân số đáng kể của tỉnh đã và đang tiếp tục di cư, mặc dù dù tỷ lệ tăng trưởng GDP của tỉnh luôn được báo cáo cao hơn nhiều so với tỷ lệ trung bình của quốc gia.

Năm 2004, Quảng Nam có khoảng 756.000 lao động, trong đó 86% là nông dân. Công việc đồng áng tạo ra 57% công ăn việc làm; tiếp sau là ngành xây dựng và công nghiệp 23%, và ngành dịch vụ 20% còn lại. Số lượng việc làm do đầu tư nước ngoài chiếm 1%, khu vực nhà nước 8%, tư nhân và hợp tác xã 10%, và 81% số lượng người lao động còn lại là có việc làm tự do⁶. Điều tra Doanh Nghiệp năm 2003 cho thấy chỉ có 35.000 người lao động trong các cơ sở sản xuất của nước ngoài, nhà nước và dân doanh (23.000 công việc chế tạo và 9.000 công việc xây dựng)⁷. Tính đến năm 2003, chỉ có 22% lao động ở Quảng Nam học hết trung học cơ sở, 13% học hết trung học phổ thông, và 27% hoặc không học hết tiểu học, hoặc mù chữ. Trình độ lành nghề của người lao động Quảng Nam thấp hơn nhiều so với mặt bằng chung của cả nước.

Mặc dù nổi tiếng về du lịch, song tỷ lệ đóng góp của ngành dịch vụ vào GDP của Quảng Nam vẫn khá khiêm tốn. Năm 2004, nông nghiệp chiếm gần 1/3 GDP của Quảng Nam (so với mức 1/5 của toàn Việt Nam), trong khi ngành dịch vụ chiếm 36% (của Việt Nam là 40%). Mọi người có thể sẽ mong đợi khu vực dịch vụ của Quảng Nam chiếm tỷ trọng lớn hơn, nhưng có lẽ nhiều công ty và cửa hàng nhỏ trong khu vực dịch vụ đã không được thống kê đầy đủ. Về cơ cấu GDP, khu vực nhà nước đóng góp 29% (so với 39% GDP của Việt Nam), khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) đóng góp 1,3% (so với 15% GDP của Việt Nam), và khu vực ngoài quốc doanh đóng góp 70% còn lại (so với 46% của Việt Nam). Hầu hết khu vực "ngoài quốc doanh" là các hoạt động kinh doanh hộ gia đình (chứ không phải là các công ty trong khu vực chính thức) thiếu cả công nghệ và vốn. Trong giai đoạn 2000 đến 2005, số lượng doanh nghiệp mới được thành lập ở tỉnh chỉ ở mức khiêm tốn là 909, so với số lượng hơn

⁶ Nguồn: Bảng 335 trong Bảng số Liệu thống kê về Lao động và Việc làm ở Việt Nam năm 2004.

⁷ Cuộc điều tra này cho thấy chỉ có 52 doanh nghiệp trong lĩnh vực kinh doanh "khách sạn và nhà hàng" với 1145 công nhân. Điều này có lẽ cũng có thể hiểu được; có thể là do nhiều khách sạn và nhà hàng đã không đăng ký.

160.000 trên cả nước. Thêm vào đó, vào năm 2003 quy mô vốn trung bình của một công ty ở Quảng Nam chỉ là 9 tỷ đồng, so với 24 tỷ đồng của cả nước.

Năm 2003, FDI chỉ chiếm 1% đầu tư của cả tỉnh. Trong giai đoạn những năm 1990-2005, tổng FDI được thực hiện của Quảng Nam xấp xỉ 57 triệu đô la Mỹ, hay 0,2% của toàn quốc. Tỷ lệ lao động trong khu vực FDI của tỉnh chỉ bằng một phần mười so với cả nước. Hầu hết đầu tư trực tiếp nước ngoài của Quảng Nam là vào các ngành liên quan đến du lịch và tài nguyên thiên nhiên (ví dụ như xuất khẩu cát và titan). Tỷ lệ đầu tư nước ngoài của Quảng Nam vào khu vực chế tạo tương đối thấp.

Các sản phẩm xuất khẩu chính của Quảng Nam bao gồm hải sản, cát, hạt điều, và quế. Năm 2004, tổng giá trị xuất khẩu của Quảng Nam là 75 triệu đô la Mỹ. Du lịch là ngành dịch vụ xuất khẩu quan trọng của Quảng Nam. Sản xuất công nghiệp chính của Quảng Nam là các vật liệu xây dựng (xi măng, đá, cát, gạch, và gạch men), các sản phẩm hải sản đông lạnh, và công cụ nông nghiệp. Không rõ những sản phẩm may mặc “may theo yêu cầu” lấy qua đêm ở Hội An cho khách du lịch đã được bao gồm trong dữ liệu này chưa, vì thường những sản phẩm này là của những cửa hàng dân doanh trong khu vực không chính thức.

So với mức độ phát triển kinh tế của tỉnh thì cơ sở hạ tầng (CSHT) của Quảng Nam tốt một cách đáng ngạc nhiên. Đường Quốc lộ 1 đã được nâng cấp và chạy xuyên suốt tỉnh dọc bờ biển. Đồng thời còn có cả đường tàu hỏa, cảng biển và sân bay; mặc dù gần đó thành phố Đà Nẵng đã có một sân bay quốc tế và cảng biển chính của cả miền trung⁸. Các tuyến đường khác, bao gồm đường qua Lào, cũng đã được cải thiện. Điện được cung cấp rộng rãi cho đến tận cấp xã. Tương tự như vậy, trung tâm y tế và trường tiểu học có ở tất cả các xã, trong khi các trường trung học cơ sở cũng có ở tất cả các xã trừ các xã ở vùng sâu. Lượng sử dụng điện thoại tăng vọt và kết nối di động cũng tốt dọc theo hầu hết Quốc lộ 1 và các khu đô thị và khu du lịch. Mặc dù như hầu hết các tỉnh ven biển miền Trung khác, hằng năm Quảng Nam thường xuyên phải hứng chịu các trận bão, tỉnh vẫn có một số hải cảng được coi là khá an toàn.

Tam Kỳ, thủ phủ của tỉnh, nằm gần như chính giữa trên con đường nối Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, và cách hai trung tâm kinh tế này gần 900 km. Với tình trạng giao thông hiện tại, khoảng cách về thời gian giữa Tam Kỳ với hai thành phố lớn nhất nước là khoảng 20 giờ đồng hồ nếu đi bằng đường bộ. Đà Nẵng, với dưới 1 triệu người dân, không đủ lớn để thay thế cho Hà Nội và Hồ Chí Minh như là thị trường tiềm năng cho sản phẩm của tỉnh. Vì thế, vị trí địa lý của Quảng Nam hiện vẫn là một trở ngại cho việc cung cấp hàng hóa đến các thị trường chính trong nước.

Bên cạnh phương thức vận chuyển chủ yếu là đường bộ thì còn có đường biển và đường hàng không. Cho đến năm 2005, cả hai phương thức vận chuyển này đều phải qua Đà Nẵng.⁹ Về đường biển, do lượng hàng quá cảng không đủ lớn nên cước phí vận chuyển từ Đà

⁸ Trong năm 2004, Cảng Đà Nẵng có 1000 lượt tàu cập bến trong khi cảng Kỳ Hà (Quảng Nam) chỉ có 94 lượt. Tổng lượng hàng hóa lưu thông qua cảng Đà Nẵng là 2,3 triệu tấn trong khi ở cảng Kỳ Hà chỉ có 70 nghìn tấn, chỉ bằng 3%.

⁹ Đến tháng 3/2005, sân bay Chu Lai mới đón chuyến bay thương mại đầu tiên.

Năng cũng như từ các cảng biển nhỏ hơn của Quảng Nam đắt hơn khá nhiều so với cước phí vận chuyển từ các cảng biển lớn, đặc biệt là so với cảng biển ở Hồ Chí Minh.

“Cơ sở hạ tầng mềm” của Quảng Nam cũng không tồi. Môi trường pháp lý, như được xếp hạng trong chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (“PCI”) trong năm 2006 là đáng nể. Xếp hạng môi trường pháp lý của Quảng Nam đứng thứ 14 trong số 64 tỉnh thành của Việt Nam¹⁰. Một chú ý quan trọng là Quảng Nam đứng thứ 3 về chỉ số “các thiết chế pháp lý”, thứ 7 về “tính năng động và tiên phong của chính quyền tỉnh”, thứ 20 về “ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước” và “đào tạo nhân lực”, thứ 24 về “chi phí gia nhập thị trường”, và thứ 26 về “chính sách phát triển kinh tế tư nhân”. Tuy nhiên, Quảng Nam cần cải thiện rất nhiều ở các chỉ số khác. Đặc biệt, một số chỉ số thành phần Quảng Nam khá cao nếu so với hiện trạng kinh tế của tỉnh

Cụ thể là, Quảng Nam đứng thứ 58 trong chỉ số đo “chi phí không chính thức”, thứ 52 về “tính minh bạch và tiếp cận thông tin”, 48 về “tiếp cận đất đai”, và 38 về “chi phí thời gian để thực hiện các quy định của Nhà nước”. Do đó, một câu hỏi khó trả lời là: nếu như Quảng Nam có hệ thống CSHT cứng tốt, một hệ thống hành chính thân thiện, và giao thông thuận lợi cho du lịch, tại sao không có nhiều hoạt động kinh tế ở trong tỉnh? Tại sao dân cư trẻ tuổi của tỉnh vẫn tiếp tục ra đi?

Dường như có một vấn đề là những khoản đầu tư công nghiệp chủ yếu đã và có khả năng được thực hiện ở Quảng Nam đều là đầu tư của khu vực nhà nước hoặc có liên quan đến nhà nước, không những thế lại không tạo ra nhiều việc làm hay các mối liên kết.¹¹ Quảng Nam đã kêu gọi một vài chục dự án đầu tư, trong đó có một nhà máy sản xuất thép không rỉ, một nhà máy giấy, một nhà máy sản xuất phân bón và một nhà máy dục. Một dự án đầu tư nước ngoài có thể có, nếu không phải là không có khả năng thực hiện, là một cơ sở bảo trì máy bay tại sân bay Chu Lai hiện có nhưng ít được sử dụng. Dự án này đã được đồng ý trên nguyên tắc nhưng vẫn đang còn có những vướng mắc về thủ tục và pháp lý. Nếu được thông qua, dự án này có thể tạo ra hàng nghìn việc làm.

Lượng FDI khiêm tốn, khu vực dân doanh lại nhỏ bé nên những đầu tư lớn hơn vào lĩnh vực công nghiệp chủ yếu đến từ các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Trong khi đó, các dự án của các DNNN lại thường tạo ra tương đối ít việc làm¹². Trên toàn quốc, tỷ lệ tăng trưởng của khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ bằng nửa các khu vực khác. Đã có một số dấu hiệu tốt khi Tập đoàn Sumitomo của Nhật Bản đang quan tâm đến việc tăng cường sự có mặt của mình ở Quảng Nam sau khi hoàn thành dự án xây dựng cầu gần đây, cũng như một nhà

¹⁰ Sáng kiến Năng lực Cạnh tranh Việt Nam, “Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh ở Việt Nam” (2006). Truy cập vào tháng 6/2006 trên trang <http://www.vnci.org>. PCI đã khảo sát hơn 6.300 doanh nghiệp dân doanh nghiệp dân doanh trong nước ở tất cả 64 tỉnh thành ở Việt Nam. Kiểm soát các yếu tố ngoại sinh ảnh hưởng đến sự phát triển của khu vực tư nhân, ví dụ như yếu tố các tỉnh ở gần các thị trường lớn và CSHT, PCI nhằm đưa ra sự sắp xếp các chỉ số quan trọng về quản trị cấp tỉnh có ảnh hưởng đến các doanh nghiệp dân doanh nghiệp dân doanh trong nước.

¹¹ Mặc dù một nhà máy sản xuất kính nổi tiềm năng sẽ sử dụng cát của địa phương, nhưng nó không hứa hẹn sẽ mang lại nhiều việc làm hay dẫn tới những hoạt động khác.

¹² Từ năm 2000 đến năm 2004, các doanh nghiệp chế tạo nhà nước trong cả nước chỉ tạo thêm được 12.000 việc làm. Do lực lượng lao động tăng thêm 1 triệu người một năm nên tỉ lệ 1% này là quá thấp. Tổng tăng trưởng việc làm trong ngành công nghiệp của cả nước mà phần lớn trong số đó là thuộc ngành chế tạo là khoảng 350.000 nghìn trong một năm (95% là ngoài quốc doanh).

đầu tư nước ngoài khác cũng đang quan tâm đến xây dựng khu Resort cho khách du lịch cao cấp dọc theo đường bờ biển trải dài của Quảng Nam.

Ước vọng thu hút nhiều đầu tư (cả trong và ngoài nước) hơn đã ẩn chứa trong quyết định thành lập khu Kinh tế mở Chu Lai. Chính phủ kỳ vọng rằng bằng cách giảm bớt quan liêu và tạo ra môi trường mở hơn, Quảng Nam sẽ có thể hấp dẫn được các nhà đầu tư và thu hút được nhiều hơn những người lao động trẻ có học vấn cao đang rời khỏi tỉnh. Tuy nhiên cho đến nay điều này vẫn chưa xảy ra.

Các KCN như những vườn ươm cải cách chính sách và thể chế

Nhiều cải cách kinh tế quan trọng của Việt Nam, đặc biệt là liên quan đến nâng cấp công nghệ và kết nối với thị trường thế giới, đòi hỏi cần thu hút được FDI. Thành phố Hồ Chí Minh và một số tỉnh thành khác đã có khả năng ứng phó với khủng hoảng kinh tế bằng các đổi mới chính sách trong thập kỷ 1980 bằng cách hợp tác với những khách hàng nước ngoài, tuy nhiên thu hút các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài lại là một vấn đề khác. Trước thập niên 1990, Việt Nam thiếu cả khung pháp lý cũng như tập quán tôn trọng quyền sở hữu trí tuệ - hai yêu cầu hàng đầu của các nhà đầu tư nước ngoài.

Các KCN (KCN) cung cấp một giải pháp. Trong các KCN, các nhà đầu tư nước ngoài có thể tận dụng lợi thế về chi phí đất và lao động thấp của Việt Nam, và Chính phủ Việt Nam có thể đảm bảo “một hàng rào vững chắc” bảo vệ các nhà đầu tư khỏi những phiền toái về pháp lý bên trong Việt Nam. Hơn nữa, các nhà đầu tư và các khoản đầu tư có thể được quản lý một cách tập trung trong các KCN.

Có lẽ đây là một ý tưởng hấp dẫn Chính phủ trong những năm 1980 và 1990. Tuy nhiên ý tưởng này có một vấn đề lớn. Mặc dù chính quyền trung ương không phản đối ý tưởng thành lập một KCN để thu hút đầu tư nước ngoài và tạo nguồn thu ngoại tệ, nhưng lại không có khả năng cam kết các nguồn lực cho các chi phí CSHT thiết yếu trong KCN được đề xuất đó. Nhìn lại, điều này có vẻ gây ngạc nhiên. Do thiếu nguồn tài chính để phát triển CSHT, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh đã nghĩ ra giải pháp thu hút một đối tác nước ngoài làm nhà đầu tư chiến lược. Năm 1991, Nhóm Phát triển và Thương mại Trung ương của Đài Loan (Taiwan's Central Trading and Development Group - CDT) đã chấp thuận liên doanh với Ban Quản lý các KCN, KCX thành phố Hồ Chí Minh (HEPZA)¹³. HEPZA đóng góp 30% tổng giá trị liên doanh dưới hình thức quyền sử dụng đất cho 300 héc-ta đất đầm lầy, và CDT đóng góp hơn 60 triệu đô-la Mỹ để phát triển hạ tầng cơ bản cho Khu chế xuất Tân Thuận. Vì CDT chỉ có thể thu hồi vốn đầu tư bằng cách cho thuê đất của Tân Thuận cho các nhà đầu tư nước ngoài nên nó có nhiều động lực để quảng bá và tìm kiếm nhà đầu tư. Không có gì ngạc nhiên khi 75 trong số 165 dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài của Tân Thuận là từ Đài Loan. Và 45 dự án khác là từ Nhật Bản và các nước Đông Á khác.

Với một nhà đầu tư chiến lược dẫn dắt sự phát triển của Tân Thuận, KCN đầu tiên ở Việt Nam cũng đã khởi đầu những cải cách chính sách và thể chế. Ví dụ, sau khi CDT đã được

¹³ Công ty này cũng còn được biết dưới cái tên Công ty Xúc tiến Công nghiệp Tân Thuận (IPC)

xác định là đối tác tiềm năng, đại diện của HEPZA và CDT đã soạn thảo và đề xuất những văn bản pháp lý và những quy định thực thi cần thiết lên Chính phủ. Những văn bản luật này phục vụ cho từng nhu cầu cụ thể của quan hệ đối tác này; đại diện cho quyền lợi của một công ty phát triển đất Đà Loan, các nhà đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp Việt Nam, chính quyền thành phố Hồ Chí Minh, và các bộ ngành trung ương. Những văn bản luật này giúp hình thành nên bộ luật đầu tiên của Việt Nam về các KCX, và là mẫu cho bộ luật đầu tiên về các KCN. Tương tự như vậy, những cải cách chính sách xuất phát từ các KCN đầu tiên khác cũng trở thành những mô hình có sức thuyết phục cho những cải cách Đổi Mới quan trọng nhất bao gồm Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp, và Luật đất đai của Việt Nam. Theo một nhà hoạch định chính sách trước đây của thành phố Hồ Chí Minh, những thành công của Tân Thuận là hệ quả của “động thái của HEPZA tách sự quản lý của Nhà nước khỏi các hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp ... [và] của vị trí thuận lợi của nó.”¹⁴

Chỉ trong vài năm thực nghiệm ở Tân Thuận, kỳ vọng thu hút đầu tư nước ngoài và thúc đẩy sự phát triển kinh tế địa phương đã lan ra khỏi hàng rào của KCN tới toàn bộ các tỉnh như Bình Dương, Vĩnh Phúc, và nhiều tỉnh khác. Ví dụ, từ 1999 đến 2002, một vài tỉnh thành đã vượt qua Tân Thuận trong tăng trưởng sản lượng công nghiệp. Ở Vĩnh Phúc, sản lượng công nghiệp thực tế tăng đến 272%, ở Bình Dương đạt 229%, và ở Bắc Ninh 227% (và tỷ lệ phần trăm của những sự tăng trưởng này nhờ đầu tư nhà nước chỉ chiếm 2% ở Bình Dương, 6% ở Vĩnh Phúc, và 28% ở Bắc Ninh)¹⁵. Cũng tương tự như Tân Thuận, các tỉnh thành này có khả năng xây dựng các chính sách và thể chế quản lý mới xuất phát từ những lợi ích khác nhau, nổi lên từ sự đa dạng đầu tư từ hoàn toàn của nhà nước đến kết hợp giữa nước ngoài, nhà nước và tư nhân trong nước.

Tóm lại, một số KCN đã đóng vai trò là những nơi thí nghiệm quan trọng đầu tiên của Việt Nam về thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Trong những khu vực được tập trung này, những lợi ích khác nhau của các nhà đầu tư nước ngoài, các doanh nghiệp nhà nước, các tỉnh thành, và Chính phủ đan xen nhau. Theo tính cấp thiết, các thể chế quản lý kinh tế mới đã được thành lập thông qua các quá trình thương lượng, “thử và sai” từ dưới lên. Đặc trưng của những thể chế này nằm ở những thỏa hiệp đặc thù trong cấu trúc quyền hạn của các KCN, vừa duy trì sự quản lý của nhà nước về hình thức, nhưng đồng thời tạo nên sự tự tin cho các nhà đầu tư nước ngoài rằng quản lý nhà nước sẽ chiều theo những đánh giá kinh doanh của họ. Thiếu vắng một khung pháp lý đáng tin cậy trong những năm 1990 hay sự an toàn được hình thành nhờ số lượng đông đảo các nhà đầu tư, những cấu trúc quản lý được xây dựng theo nhu cầu của nhà đầu tư này tạo nên sự tự tin để các nhà đầu tư thực hiện những đầu tư vào CSHT thiết yếu, tạo nên một nền tảng có sự hấp dẫn cho đầu tư trong nước và nước ngoài sau này.

Trong các KCN, và ở Việt Nam nói chung, những kết quả thu được rất đáng kể xét về lượng đầu tư, sự tăng trưởng, số lượng tạo việc làm, giảm nghèo, và cải cách thể chế. Hiện

¹⁴ Theo báo Thương mại Việt Nam, “Khu chế xuất Tân Thuận đã được phát triển thành Khu Chế xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng” (13/9/2001). Truy cập vào ngày 30/9/ 2006 tại <http://www.vietnamtrade.org>.

¹⁵ Nguyễn Đình Cung, Phạm An Tuấn, Bùi Văn, và David Dapice, “History or Policy: Why Don't the Northern Provinces Grow Faster,” (Lịch sử hay Chính sách: Tại sao các tỉnh miền Bắc không phát triển nhanh hơn,) 8-9 UNDP (5/ 2004).

nay, các KCN vẫn tiếp tục đóng vai trò quan trọng ở Việt Nam; năm 2006, các KCN có 2.400 các dự án đầu tư trong nước với tổng vốn đăng ký là 116 nghìn tỷ đồng, và 2.200 dự án vốn đầu tư nước ngoài với tổng vốn đăng ký là 18 tỷ đôla Mỹ. Hầu hết các dự án đầu tư đang được thực hiện là trong các ngành dệt, may và sản xuất giấy dếp, và chế biến thực phẩm. Những KCN này đạt được 6,2 tỷ đôla Mỹ qua xuất khẩu từ 1996 đến 2000, và 22,3 tỷ đôla Mỹ qua xuất khẩu từ 2001 đến 2005; chiếm 10% tổng giá trị xuất khẩu của Việt Nam. Tân Thuận chiếm 10% tổng giá trị xuất khẩu của thành phố Hồ Chí Minh (và 3% của Việt Nam)¹⁶. Tương tự như vậy, các KCN ở Hà Nội chiếm 88% tổng giá trị xuất khẩu của thành phố, và 18% tổng thu ngân sách của thành phố¹⁷.

Phát triển nông thôn và các KCN trong thập niên 1990

Thập kỷ cải cách kinh tế đầu tiên của Việt Nam đã thu hút được đầu tư, tạo việc làm, và giảm tỷ lệ nghèo thành thị xuống dưới 10%. Tuy nhiên, vào năm 1998, vẫn còn tới 77% dân số Việt Nam sinh sống ở các vùng nông thôn, nơi tỷ lệ nghèo dao động quanh mức 50%¹⁸. Đối lập với các khu đô thị, các vùng nông thôn Việt Nam nhìn chung không thu hút được đầu tư nước ngoài¹⁹. Theo Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, và tám tỉnh thành khác chiếm 86% tổng đầu tư trực tiếp nước ngoài được thực hiện trong giai đoạn 1988-2004. Tương tự như vậy, mười tỉnh thành chiếm 75% đầu tư tư nhân trong nước²⁰.

Thay vì đầu tư của các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài, kinh tế nông thôn của Việt Nam được đặc trưng bởi kinh tế hộ gia đình và đầu tư nhà nước. Tuy vậy, ở các vùng nông thôn, tình trạng đói nghèo tương quan chặt chẽ với sự thiếu việc làm công ăn lương²¹, và đầu tư nhà nước là tác nhân hiệu quả tạo việc làm liên quan đến các doanh nghiệp dân doanh trong nước và nước ngoài²². Một thách thức lớn trong chính sách phát triển nông thôn của Việt Nam trong thập kỷ 1990 là làm thế nào để tìm được một cơ chế thu hút đầu tư vào các vùng nông thôn để tạo ra việc làm được trả lương. Bằng không, các đô thị bắt đầu phải chuẩn bị đón nhận những dòng người di cư từ nông thôn để tìm kiếm mức sống cao hơn.

Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam đã hy vọng rằng các KCN sẽ có thể đưa ra câu trả lời. Ở các vùng đô thị Việt Nam, đầu tư vào KCN trực tiếp tạo ra 865.000 việc làm, và gián tiếp tạo ra 1,5 triệu việc làm²³. Trong những năm 1990, Chính phủ đề cao và đưa những cấu trúc quản lý và những sắp xếp thể chế được tạo ra ở Tân Thuận và các KCN khác

¹⁶ Thông tin này có được từ trang web của Khu Chế xuất thành phố Hồ Chí Minh. Truy cập vào ngày 25/8/2005 tại trang <http://www.hepza.gov.vn>.

¹⁷ Xem Hồng Dương, “Filling Holes in IZ Planning” (Lấp các lỗ trống trong Lập kế hoạch cho KCN) (23/ 11/ 2005). Truy cập vào ngày 25/8/ 2006 tại trang <http://www.ven.org.vn>

¹⁸ Báo cáo của các nhà đồng tài trợ, *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2004: Nghèo đói* (Bảng 1.1) (2004)

¹⁹ Báo cáo của các nhà đồng tài trợ, *Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2006: Kinh doanh* 14 (Bảng 1.6) (2006)

²⁰ David Dapice, “Vietnam’s Economy: Success Story or Weird Dualism” (Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường) 13 (2003) (Đầu tư tư nhân trong nước năm 2001)

²¹ Báo cáo Phát triển Việt Nam 2004:Nghèo đói 46-49 (2004)

²² Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006, Kinh doanh 20 (Bảng 2.2 “Chi phí tạo ra việc làm”) (2006); và David Dapice, “Vietnam’s Economy: Success Story or Weird Dualism” (Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường) 9-14 (2003)

²³ Xem Kinh Tế Việt Nam. “Viet Nam Possesses 135 Industrial and Export Processing Zones” (Việt Nam có 135 KCN và chế xuất) (26/7/2006). Truy cập vào ngày 25/8/2006 tại trang <http://www.info.vn>

vào khung pháp lý chính thức²⁴, và khuyến khích các vùng nông thôn hình thành các KCN để thu hút đầu tư, tạo việc làm có trả lương, và làm chậm lại luồng di dân từ nông thôn ra thành thị. Từ 1991 đến 2005, 131 KCN đã được thành lập ở Việt Nam. (Xem bản đồ các Khu công nghiệp Việt Nam ở Phụ Lục I)

Tuy nhiên, đến cuối thập kỷ 1990, các nhà lãnh đạo Chính phủ và những nhà quan sát bắt đầu công khai ca ngợi thí nghiệm của Việt Nam với các KCN để thúc đẩy phát triển nông thôn. Một số KCN thành công được phát triển bởi các nhà đầu tư Nhật Bản trong phạm vi Hà Nội và các đô thị khác. Dù vậy, ở các vùng nông thôn xa xôi, và một số vùng gần các thành phố chính (nhưng có lẽ ít có tư tưởng đổi mới), kết quả vẫn chưa khả quan. Mặc dù các KCN ở các vùng này đã “nhân rộng” những cải cách chính sách và thể chế của các KCN trước đó, các nhà đầu tư vẫn không đến. Một vài tỉnh thành chiếm tỷ trọng khổng lồ về đầu tư trực tiếp nước ngoài, mười một trong số 64 tỉnh thành của Việt Nam chiếm hơn 70% tổng đầu tư tư nhân trong nước, và hầu hết các KCN mới chỉ hoạt động được dưới 50% công suất.

Các nhà hoạch định chính sách phân vân tại sao? Một khả năng là việc hình thành các KCN ở nông thôn đơn giản không là chiến lược phát triển nông thôn hiệu quả nhất. Tại sao các nhà đầu tư nước ngoài lại đến tận An Giang, Nghệ An hay Sơn La để mở nhà máy trong khi có đất đai và lực lượng lao động có sẵn ở các tỉnh thành gần với các thị trường chính và có hệ thống giao thông tốt hơn? Thế mạnh chủ yếu của các vùng nông thôn, đó là sự dồi dào lượng lao động rẻ và không có tay nghề, đã bị giảm sút bởi khả năng di cư của lao động ở Việt Nam, bằng chứng là số lượng công nhân di cư đáng kể từ miền Trung đến làm việc ở vùng Đông Nam Bộ. Vì thế, thiếu những khuyến khích đầu tư, các nhà đầu tư nước ngoài có ít lý do để đầu tư vào các KCN nông thôn.

Các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam có đủ bằng chứng để chứng minh cho kết luận này. Ví dụ, không giống như các KCN được thành lập ở các vùng nông thôn, một số KCN ở Hà Nội trong cùng thời kỳ này đã thành công đáng kể. Khu công nghiệp Thăng Long được thành lập dưới hình thức liên doanh giữa Tập đoàn Sumitomo của Nhật Bản và Công ty Hóa Chất Đông Anh (Bộ Xây dựng) đã nhanh chóng thu hút các nhà đầu tư. Hiện nay, KCN Thăng Long có 48 nhà đầu tư, chủ yếu là các công ty Nhật Bản, đã tuyển dụng 19.200 lao động, với vốn đầu tư tổng cộng là 1 tỷ đôla Mỹ và tổng giá trị xuất khẩu là 734 triệu đôla Mỹ (3% tổng doanh thu xuất khẩu của Việt Nam)²⁵.

Ngược lại, các KCN ở nông thôn Việt Nam (và nhiều khu không thành công ở đô thị) thường được thành lập thông qua quá trình trợ cấp của chính phủ, xa các thị trường chính, thiếu CSHT và không có các quan hệ đối tác với các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Theo

²⁴ Xem Quyết định của Thủ tướng Chính phủ No. 322/HDBT (18/10/1991); Quyết định của Thủ tướng Chính phủ No. 394/CT (11/11/1991); Thông tư của Ủy ban nhà nước về Hợp tác và Đầu tư về Khu chế xuất No. 1126-HTDT-PC (20/8/ 1992); và Nghị định của Chính phủ về Khu công nghiệp No. 192-CP (28/12/1994).

²⁵ Kinh tế Việt Nam “ Sumitomo Plans to Build Two More Industrial Zones” (Kế hoạch của Sumitomo xây dựng thêm hai KCN” (26/7/ 2006). Truy cập vào ngày 27/8/ 2006 tại trang <http://www.info.vn>.

số liệu của Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS) ở Nhật Bản, sau khi đã loại bỏ hơn 30 KCN ở các vùng nông thôn, cho thấy 51 KCN ở Việt Nam có dưới hai dự FDI đăng ký²⁶.

Ngay cả khi không có các nhà đầu tư thì các KCN vẫn phát sinh chi phí. Lãnh đạo tỉnh An Giang, ví dụ, sử dụng 13,9 tỷ đồng từ nguồn vay Ngân hàng Thế giới để xây dựng một cảng cho các công ty ở Khu Công nghiệp Bình Long; tuy vậy, sau 5 năm, toàn bộ khu vực xung quanh Khu Công nghiệp Bình Long, nơi “đã từng là một khu vực có môi trường tốt cho sức khỏe với nhiều nhà cửa và đồng ruộng” đã trở thành “vựa cát” không có nhà đầu tư nào²⁷. Đầu tư vào CSHT không cần thiết là một tình trạng chung của các KCN không có đối tác chiến lược nước ngoài, khi các nhà lãnh đạo cố gắng thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài bằng cách “lập kế hoạch cho thị trường” với những khoản đầu tư công khổng lồ.

Mặc dù ở Việt Nam, có nhiều bằng chứng cho thấy vị trí và việc không có sự tham gia của nước ngoài là những hạn chế lớn nhất của mô hình KCN của Việt Nam, các nhà hoạch định chính sách và nhà phân tích trong nước vẫn tin rằng các công ty nước ngoài không có động lực đầu tư vào các KCN nông thôn bởi môi trường pháp lý kém. Vì vậy, họ tin rằng việc Việt Nam sử dụng các KCN để thúc đẩy phát triển nông thôn có thể hiệu quả, nhưng với điều kiện môi trường pháp lý phải được cải thiện. Theo kinh nghiệm phân cấp không chính thức và những cải cách chính sách xé rào của lãnh đạo địa phương của Việt Nam, cũng như những thí nghiệm với các KCN trước đây, các nhà phân tích đã coi việc thiếu những khuyến khích và quyền hạn dành cho lãnh đạo địa phương để thí nghiệm những chính sách cải cách là hạn chế cơ bản của mô hình KCN nông thôn của Việt Nam. Vì vậy, theo Chủ tịch Ủy Ban khu Kinh tế Việt Nam, một giải pháp hiệu quả cần thiết để phát huy mô hình khu kinh tế hiện nay của Việt Nam đã bị mất tác dụng do cơ chế quản lý đã không đủ mở²⁸.

Khu kinh tế mở Chu Lai

Vào giai đoạn đầu của cuộc khủng hoảng Tài chính khu vực Châu Á năm 1997, đối mặt với sự sụt giảm tốc độ phát triển kinh tế và luồng vốn FDI giảm xuống, các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam nhận thấy rõ ràng “các chính sách và cơ chế” kinh tế trước đây đem lại động lực mạnh mẽ cho sự phát triển trong giai đoạn đầu của quá trình Đổi Mới đã trở nên lạc hậu²⁹. Trong giai đoạn này Việt Nam mở đường cho khu vực tư nhân phát triển bằng Luật Doanh nghiệp³⁰. Thêm vào đó, khi các nước khác trong khu vực tự nguyện giảm các hàng rào

²⁶ GRIPS Development Forum, “Vietnam’s Industrial Parks” (2006) – Diễn đàn phát triển GRIPS (Các KCN của Việt Nam) (2006). Truy cập vào ngày 23/9/2006 tại www.grips.ac.jp. Cũng xem Kinh tế Việt Nam, “IZ Land Grabs Force Farmers into Poverty” (Lầy đất cho KCN đang đẩy nông dân vào nghèo đói) (21/6/ 2006). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại <http://www.info.vn> (đưa tin rằng Khu chế xuất Hải Phòng – được thành lập năm 1997 – chỉ cho thuê được 1 ha trong số 150 ha diện tích; Khu công nghiệp Nomura ở Hải Phòng – được thành lập năm 1994 – chỉ cho thuê được 39 ha trong số 153 tổng diện tích; Khu công nghiệp Đại Từ ở Hà Nội – thành lập năm 1995 – cho thuê được 5 ha trên 200 ha; và KCN Mỹ Xuân ở Bà Rịa-Vũng Tàu – thành lập năm 1996 – chỉ cho thuê 20 ha trong số tổng 226.).

²⁷ Xem Kinh tế Việt Nam, “Mekong Delta: Many Idle Industrial Zones” (Đồng bằng sông Cửu Long: nhiều KCN bỏ không) (15/8/2006). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại <http://www.info.vn>.

²⁸ Chính phủ, “The Chu Lai Open Economic Zone: Objectives and Policy Developments,” (Khu kinh tế mở Chu Lai: các mục tiêu và phát triển chính sách), bài phát biểu tại văn phòng UNDP tại Hà Nội vào 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại www.undp.org.vn.

²⁹ Như trên

³⁰ Luật Doanh Nghiệp thay thế các quy định cấp phép trước đó của Việt Nam đối với các doanh nghiệp trong nước bằng quy trình đăng ký đơn giản. Trước Luật Doanh Nghiệp việc đăng ký kinh doanh thường kéo dài từ 6-12 tháng, với chi

thuế quan cho thương mại dịch vụ và viễn thông, hay mở cửa các khu vực này theo yêu cầu về điều chỉnh cơ cấu để nhận cứu trợ tài chính của IMF, Việt Nam đã nhận thấy rõ ràng “mô hình” cho “các KCN và KCX” đã có “những hạn chế nhất định”³¹. Năm 1997, Đảng Cộng sản Việt Nam chỉ đạo Chính phủ nghiên cứu để hình thành các đặc khu kinh tế ở vùng duyên hải với các điều kiện ưu đãi.

Các cơ sở chính sách hình thành Chu Lai

Như đã đề cập, các đặc khu kinh tế thường được thành lập với hai lý do: (1) để tiến hành những thử nghiệm với kinh tế thị trường có sự quản lý và (2) tạo địa bàn không có các vấn đề về quy định và hành chính so với các vùng khác trong nước. Tuy nhiên, vào thời điểm Chu Lai ra đời, Việt Nam đã trải qua hơn một thập kỷ xây dựng “nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa”, và đã thực hiện nhiều bước trong quá trình đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới.

Dù đã có những nỗ lực nhằm phát triển công nghiệp ở nông thôn bằng các KCN trong những năm 1990, khoảng cách thu nhập giữa vùng nông thôn và thành thị vẫn tiếp tục tăng; sau năm 1995, thu nhập thực ở thành thị vẫn gấp 13 lần thu nhập ở vùng nông thôn³². Không ngạc nhiên với khoảng cách thu nhập này, dân số ở vùng thành thị ở Việt Nam đã tăng lên 83% trong khi ở vùng nông thôn chỉ tăng 23% kể từ khi bắt đầu công cuộc Đổi mới ở Việt Nam vào năm 1986 (mặc dù tỉ lệ sinh ở vùng nông thôn cao hơn đáng kể).³³ Tuy nhiên, xét trên nhiều khía cạnh, khuyến khích việc cơ cấu lại các hộ gia đình ở vùng nông thôn từ canh tác nông nghiệp sang các ngành nghề khác là rất cần thiết để tăng năng suất lao động ở Việt Nam. Các nhà lãnh đạo Việt Nam cũng nhận thức được các vấn đề này và do vậy Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 148/2004/QĐ-TTg, “*Những định hướng chính cho Phát triển Kinh tế Xã hội cho Khu vực kinh tế trọng điểm miền Trung Việt Nam đến năm 2010, với triển vọng đến năm 2020*”, khẳng định vai trò của Khu kinh tế mở Chu Lai và các khu kinh tế khác là “hạt nhân phát triển” công nghiệp của vùng nông thôn Việt Nam, tạo ra sự tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm, tăng đầu tư và giảm đói nghèo.

Mô hình khu kinh tế mở mới của Việt Nam hứa hẹn sẽ tích tụ lại đất nông thôn, tái định cư các hộ nông dân, và tạo ra việc làm. Theo các nhà hoạch định chính sách của Việt Nam, khó khăn cơ bản của việc mở rộng các KCN ra vào khu vực nông thôn trong những năm 1990 là quá trình thực hiện. Ở các khu đô thị, nhiều KCN đã thành công rõ rệt. Các nhà hoạch định chính sách tin rằng với việc kết hợp đúng đắn các chính sách, thành công của các khu đô thị như Tân Thuận và Thăng Long có thể được lặp lại ở các vùng nông thôn. “Mô hình Khu kinh tế mở” được xây dựng ở Chu Lai dự kiến sẽ giải quyết những vấn đề pháp lý này bằng

phí trong khoảng từ 15 triệu đồng đến 150 triệu đồng. *Luật Doanh Nghiệp* khiến việc đăng ký kinh doanh trở thành một quyền cá nhân hơn là một đặc quyền cho họ. Kết quả thật đáng kể. Trong số 33 tỉnh thành vốn đăng ký đã tăng lên 400%, và ở 11 tỉnh thành, như Vĩnh Phúc, vốn đăng ký tăng đến 2000%. Đăng ký kinh doanh mới tăng lên hơn 300%, và hơn 2.000.000 việc làm đã được tạo ra trong 4 năm.

³¹ Chính phủ, “Khu kinh tế mở Chu Lai: Mục tiêu và Chính sách phát triển,” bài phát biểu tại hội thảo tại trụ sở của UNDP tại Hà Nội ngày 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại trang www.undp.org.vn

³² David Dapice, “Vietnam’s Economy: Success Story or Weird Dualism” (Kinh tế Việt Nam: Câu chuyện thành công hay tình trạng lưỡng thể bất thường” 13 (2003)

³³ Báo cáo của các nhà tài trợ, *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2006: Kinh doanh*, Phụ lục thống kê (Bảng 1.1) (2006)

cách tạo ra phạm vi được ban hành các quy định và những khuyến khích cho lãnh đạo địa phương để thử nghiệm các chính sách phù hợp với sự phát triển kinh tế địa phương. Vì vậy năm 2000, Chính phủ đã tuyên bố rằng Chu Lai sẽ tạo nên một khu vực có bầu không khí thuận lợi cho việc thực hiện các chính sách kinh tế mới, các mô hình kinh tế mới, tiếp tục những cải cách kinh tế của Việt Nam thông qua việc khai thác được sức mạnh của “tất cả nguồn nội lực” và “ngoại lực”³⁴.

Đặt vấn đề đối với một giả định của cơ sở chính sách cho việc thành lập Chu Lai

Trước khi đi sâu vào kiến trúc của Chu Lai, cần phải phân tích một giả định quan trọng của cố gắng của Việt Nam trong việc sử dụng các KCN để thúc đẩy phát triển nông thôn, đó là nhiều nhà đầu tư nước ngoài và một vài nhà đầu tư trong nước đang quyết định đầu tư vào các KCN do sự tiếp cận dễ hơn, môi trường pháp lý vượt trội, và CSHT cứng tốt hơn trong các khu này so sánh với những nhân tố tương tự ở các khu vực khác³⁵.

Rõ ràng, có một xu thế ở Việt Nam hiện nay là các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài đầu tư vào các KCN và các cụm công nghiệp. Giữa những năm 2000 và 2005, tỷ trọng tổng đầu tư trực tiếp nước ngoài “mới” của Việt Nam tập trung ở các KCN tăng liên tục hàng năm từ 29% lên tới 61%. Tương tự như vậy, khảo sát gần đây của CIEM ở bảy tỉnh nông thôn cho thấy 39% các doanh nghiệp dân doanh trong nước ở các tỉnh này đặt tại các cụm công nghiệp nông thôn (71% các doanh nghiệp dân doanh ở Quảng Nam)³⁶. Tuy nhiên, tính đến cuối năm 2006, số lượng các doanh nghiệp trong nước đặt tại các KCN chỉ chiếm 1,3% tổng số doanh nghiệp trong nước có đăng ký (8,7% ở Quảng Nam). Tự chung lại, xu hướng này cho thấy lợi thế so sánh được tạo ra bởi sự tiếp cận dễ hơn, môi trường pháp lý vượt trội, và CSHT tốt hơn ở các KCN chủ yếu chỉ áp dụng với các nhà đầu tư nước ngoài, những người ít quen thuộc với hệ thống pháp lý của địa phương và các chi phí cơ hội của họ cao hơn nhiều so với các công ty tư nhân trong nước.

Bên ngoài, các KCN đóng vai trò thiết yếu cho việc cung cấp cho khu vực tư nhân trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài sự tiếp cận tới đất đai rẻ³⁷. Tuy nhiên, ví dụ ở Bình Dương, khu vực tư nhân trong nước đang nở rộ và mặc dù vậy, không nhiều các công ty tư nhân được đặt tại các KCN³⁸. Điều quan trọng là phải xem xét tại sao các doanh nghiệp dân doanh trong nước không muốn chuyển vào các KCN. Có một số câu trả lời cho câu hỏi này; ít liên quan đến thế mạnh về môi trường chính sách trong các KCN.

³⁴ Chính phủ, “Khu kinh tế mở Chu Lai: Mục tiêu và Chính sách phát triển,” bài phát biểu tại hội thảo tại trụ sở của UNDP tại Hà Nội ngày 1/3/2000. Truy cập vào ngày 3/7/2006 tại trang www.undp.org.vn

³⁵ Theo điều tra 2005 của CIEM, một doanh nghiệp ở An Giang mất thời gian gấp 24 lần để có được đất ở ngoài các KCN.

³⁶ GTZ và CIEM, “Domestic Investment: From Business Idea to Reality” (Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng đến thực tế kinh doanh) 20 (2005). Truy cập vào ngày 23/8/2006 tại website www.sme-gtz.org.vn.

³⁷ Mekong Private Sector Development Facility (Tạo thuận lợi Phát triển Khu vực tư nhân ở Đồng bằng sông Cửu Long), “Agricultural Land Conversion for Industrial and Commercial Use: Competing Interests of the Poor” (Chuyển đổi đất nông nghiệp sang sử dụng cho công nghiệp và thương mại: Các lợi ích cạnh tranh của dân nghèo” 1-2, trong Markets and Development Bulletin (Bản tin Thị trường và Phát triển) (4/2006) (chú ý rằng việc chuyển đổi đất cho KCN là một nguồn cung đất mới quan trọng cho khu vực tư nhân).

³⁸ Một cuộc phỏng vấn gần đây với một nhà lãnh đạo tỉnh Bình Dương cho thấy tỉnh này hiện đang khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân trong nước vào các KCN bằng những lý do về môi trường chính sách thuận lợi.

Mặc dù đất nông nghiệp ở các vùng nông thôn không đắt và dồi dào, các doanh nghiệp dân doanh có đăng ký lại phải lựa chọn giữa việc hoạt động trái phép trên đất nông nghiệp hay đất thổ cư, có được đất kinh doanh trong thị trường tư nhân đang có giá cả bị thổi phồng, hay chuyển vào các KCN do nhà nước quản lý. Điều này có thể giúp giải thích tỷ lệ hoạt động không chính thức cao của các công ty tư nhân trong nước của Việt Nam³⁹. Bằng cách duy trì tình trạng không chính thức, các công ty tư nhân phải chịu ít áp lực chuyển vào KCN hơn, và có thể linh hoạt nhiều hơn trong sử dụng đất được dự định cho các mục đích khác của bạn bè và gia đình. Như đã chỉ ra, ở Quảng Nam, tính trạng kinh doanh không chính thức khá phổ biến, và khảo sát gần đây của CIEM cho thấy 71% các doanh nghiệp dân doanh trong nước có đăng ký hiện đang hoạt động trong các cụm công nghiệp; không có tỉnh nào khác trong bản khảo sát có hơn 42%. Đối với thứ hạng 48 của Quảng Nam trong số 64 tỉnh thành trong chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đo sự tiếp cận của khu vực tư nhân trong nước tới đất đai, tỷ lệ cao này có thể không phải là kết quả của môi trường pháp lý vượt trội của các khu và cụm công nghiệp hiện nay của Quảng Nam.

Giả định chính của Mô hình Chu Lai có vẻ không phù hợp với khu vực tư nhân trong nước. Mặc dù “môi trường chính sách” ở Tân Thuận và các KCN đầu tiên khác rõ ràng đóng một vai trò quan trọng trong việc thu hút đầu tư nước ngoài trong những thí điểm đầu tiên của Việt Nam với thị trường, xu thế gần đây để nguồn đầu tư hút về các KCN có vẻ là sản phẩm của chính sách đất đai và sự phát triển CSHT hơn là sự quản lý. Thay vì tạo thuận lợi cho khu vực tư nhân với đất đai rẻ và môi trường pháp lý tốt, việc nhấn mạnh của các KCN vào những giao dịch đất đai phi thị trường có thể tạo nên một rào cản cho khả năng của khu vực tư nhân trong nước giữ vai trò là động lực của sự tăng trưởng, tạo việc làm, và phát triển nông thôn. Một mối nguy hiểm là các cụm, KCN nông thôn này có thể sẽ: (1) vô hình trung khuyến khích các công ty tư nhân duy trì hình thức không chính thức và quy mô nhỏ; (2) hạn chế sự tiếp cận của họ tới đất đai ngoài KCN (với hàm ý là đất được sử dụng để làm thế chấp vay vốn); và (3) thủ tiêu một số thị trường cạnh tranh tiềm năng, bị ngăn cản phát triển do cung đất hạn chế trong khoanh vùng KCN, ví dụ các bất động sản thương mại.

Kiến trúc pháp lý của Chu Lai

Kiến trúc pháp lý hiện tại của Chu Lai đòi hỏi chúng ta phải xem xét giả định thứ hai của mô hình khu kinh tế mở, đó là Chính phủ đã tạo ra một kiến trúc pháp lý trao cho lãnh đạo của Chu Lai những quyền lợi và phạm vi điều tiết để phát triển một môi trường pháp lý thuận lợi. Một vị lãnh đạo trước đây của Bình Dương đã nói rằng lợi thế so sánh lớn nhất của tỉnh này là vì nó không có các đặc điểm như tiếp giáp với biên giới Campuchia, đường bờ biển để xây dựng cảng, đất canh tác tốt, hay gần Hà Nội. Khi được hỏi tại sao đây lại là thuận lợi chứ không phải là bất lợi, vị lãnh đạo này giải thích rằng chính vì Bình Dương không có những thuận lợi thiên phú về tự nhiên và chiến lược nên Chính phủ chỉ đầu tư hạn chế vào tỉnh, và có lẽ quan trọng hơn là điều đó buộc các lãnh đạo của tỉnh phải mạnh dạn cải cách hơn. Điều này đã đòi hỏi lãnh đạo Bình Dương phải tự lực cánh sinh và không trông chờ vào

³⁹ Chắc chắn có những nhân tố khác quyết định mức độ kinh doanh không chính thức ở Việt Nam, bao gồm các vấn đề liên quan đến tiếp cận đất đai và hạn chế vốn, cũng như sự e ngại rằng việc chính thức hóa sẽ buộc các công ty phải trả thuế tăng, bị giám sát và chịu các khoản phí không chính thức.

Chính phủ khi xây dựng chiến lược phát triển. Lợi thế so sánh của tỉnh chính là phạm vi được ban hành các quy định đã cho phép hình thành và phát triển môi trường chính sách và các thể chế phục vụ cho việc thu hút FDI và tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển. Ngược lại, Quảng Nam có một đường biên giới quốc tế, một đường bờ biển, và có mối quan hệ thân thiết với chính quyền trung ương, bằng chứng là Chu Lai được chọn là khu kinh tế mở đầu tiên của Việt Nam. Với định hướng như vậy của chính quyền trung ương, đây lại là một nhiệm vụ nặng nề phải thiết kế một cơ sở pháp lý để Chu Lai có thể đề ra những chính sách và thể chế thí nghiệm thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài.

Dù sao thì trên thế giới đã có nhiều mô hình thành công. Một số quốc gia chuyển từ một nền kinh tế mệnh lệnh sang cơ chế thị trường cũng đã thử sử dụng các khu kinh tế để thúc đẩy phát triển nông thôn. Những thử nghiệm thành công ở Trung Quốc, và những thử nghiệm tương đối không thành công ở Ấn Độ và Nga, đã cho thấy những khu kinh tế có khả năng thúc đẩy phát triển nông thôn thường có: (1) một vị trí thuận lợi; (2) sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài; (3) quyền hạn có thực để thử nghiệm với các cấu trúc pháp lý; và (4) phân cấp tài khóa đáng kể. Về tiêu chí đầu tiên, Trung Quốc có lợi thế riêng biệt khi lựa chọn “vị trí tối ưu” cho các khu đặc quyền kinh tế nông thôn ở Thâm Quyển, Hạ Môn và Sán Đầu, nơi gần kề với các trung tâm kinh tế quốc tế như Hồng Kông, Ma Cao, và Đài Loan. Việt Nam không có được lợi thế này⁴⁰. Ngược lại, ba yếu tố khác (sự tham gia của nước ngoài, thử nghiệm pháp lý, và phân cấp quyền hạn ngân sách) là những vấn đề bị chi phối mạnh mẽ bởi các quyết định chính sách của chính quyền trung ương khi xây dựng kiến trúc pháp lý của Chu Lai⁴¹.

Quyết định của Thủ Tướng Chính Phủ thành lập Khu kinh tế mở Chu Lai rõ ràng đã thí nghiệm các luật lệ của Việt Nam thông qua việc, bằng văn bản, tạo ra môi trường đầu tư có sức hấp dẫn nhất khi cho phép:

(1) tất cả các dự án đầu tư ở Chu Lai đều được hưởng những ưu đãi tối đa; (2) các nhà đầu tư nước ngoài được phép đầu tư vào các dịch vụ viễn thông; (3) các nhà đầu tư nước ngoài được phép thế chấp quyền sử dụng đất cho các định chế tín dụng nước ngoài; (4) người Việt Nam ở nước ngoài, các nhà đầu tư nước ngoài, và những người nước ngoài khác sinh sống lâu dài tại Việt Nam, được phép mua nhà ở và xây nhà để bán; (5) được phép tiến hành những đấu giá thử nghiệm về quyền sử dụng đất; (6) ngân hàng, hoạt động trong Khu vực phi thuế quan, được phép mở các quầy trao đổi ngoại tệ; (7) được phép miễn các loại thuế xuất và nhập khẩu, thuế giá trị gia tăng, cho các loại hàng hóa và dịch vụ được sản xuất và tiêu thụ trong Khu vực phi thuế quan; (8) dễ dàng cấp thị thực nhập cảnh nhiều lần cho các nhà đầu tư nước ngoài và gia đình của họ; (9) chính sách một giá đối với hàng hóa, dịch vụ và giá thuê đất đối với các cá nhân và doanh nghiệp; và (10) các doanh nghiệp trong nước được phép vay vốn từ Quỹ Hỗ trợ Phát Triển.

⁴⁰ Tuy nhiên, câu hỏi liệu Chu Lai có ở “vị trí tối ưu” so với các vùng nông thôn khác ở Việt Nam còn tùy thuộc vào những quan điểm khác nhau. Vị trí của Chu Lai ở sát kề với Đà Nẵng, cũng như khu du lịch Hội An sầm uất, khiến người ta không thể nói rằng Chu Lai nằm ở vị trí tối tệ nhất có thể cho một khu kinh tế mở ở Việt Nam.

⁴¹ Từ khi bản báo cáo này hoàn thành vào tháng 11 năm 2006, đã có sự phát triển mới về lĩnh vực quản lý ở Chu Lai. Ví dụ, vấn đề phân cấp quyền hạn về ngân sách đã được đề cập đến trong Quyết định của Thủ Tướng số 253/2006/QĐ-TTg ngày 06/11/2006. Quyền hạn quản lý của các Ban quản lý các KCX, KCN, khu công nghệ cao, và khu kinh tế hiện nay đã được quy định bởi Quyết định của Thủ Tướng số 45/2007/QĐ-TTg ngày 03/04/2007.

Tuy vậy, mô hình pháp lý của Chu Lai có vẻ chưa đầy đủ cho dự định thúc đẩy quá trình thử nghiệm, cải cách và tạo động lực cho việc xây dựng môi trường pháp lý vượt trội. Ngược lại với những ví dụ thành công của các khu kinh tế nông thôn ở nước ngoài, và các KCN đô thị ở Việt Nam, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không tạo ra cơ chế hiệu quả khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài trong sự phát triển của Chu Lai. Trái lại, Quyết định này thành lập nên Ban Quản lý Chu Lai với tư cách là lãnh đạo quản lý khu kinh tế. Người đứng đầu Ban quản lý Chu Lai được chỉ định bởi Thủ Tướng và các Phó là do Chủ tịch Ủy Ban Nhân Dân tỉnh Quảng Nam chỉ định. Gần đây, Ban quản lý đã phình to hơn, bao gồm 72 công chức chủ yếu từ các sở của tỉnh Quảng Nam⁴². Cho đến nay, Ban quản lý Chu Lai chưa có một người nước ngoài nào tham gia, và vẫn chưa xây dựng được quan hệ đối tác chiến lược với một công ty nước ngoài nào.

Hơn nữa, ngược lại với những tuyên bố chính sách đã được công bố, cả Ban quản lý Chu Lai lẫn chính quyền địa phương đều không có quyền hạn thực tế để tham gia thực nghiệm chính sách, như được trình bày ở dưới đây. Thay vào đó, Chu Lai trở thành một bộ máy hành chính cho những thực nghiệm của Chính phủ. Tuy nhiên, những kinh nghiệm với các khu đặc quyền kinh tế của Trung Quốc, Ấn Độ và Nga (cũng như Việt Nam) đã cho thấy quyết định tiếp tục quản lý tập trung một khu kinh tế hay phân cấp quyền lập chính sách cho lãnh đạo địa phương thường là nguyên nhân dẫn đến sự khác biệt giữa các khu kinh tế có khả năng thúc đẩy phát triển kinh tế nông thôn với các khu không đạt được kỳ vọng này. Ví dụ, đối với Khu đặc quyền kinh tế Thâm Quyến (viết gọn là “Thâm Quyến”), Trung Quốc trao quyền hạn xây dựng luật và các quy định cho chính quyền thành phố. Sau 5 năm ngay sau quyết định này, đầu tư trực tiếp nước ngoài được thực hiện ở Thâm Quyến đã đạt 500%, tăng từ xấp xỉ 10 tỷ đôla Mỹ lên 50 tỷ đôla Mỹ. Ngược lại, ở các khu kinh tế của Nga và Ấn Độ, Chính phủ quyết định duy trì quyền hạn tập trung. Những khu này đã không thể tạo nên sự tin cậy ở các nhà đầu tư, và các nhà phân tích nhìn chung coi những khu kinh tế này là chỉ tồn tại trên giấy tờ, chứ không có ảnh hưởng kinh tế đáng kể.

Kinh nghiệm của Thâm Quyến với cải cách hành chính và pháp lý⁴³

⁴² Điều 27, Quyết định của Thủ Tướng Chính Phủ số 108/2003/QĐ-TTg, về việc xây dựng và ban hành các quy định về hoạt động của Khu kinh tế mở Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam (tháng 5/2003)

⁴³ Để xem bản dịch tiếng Anh của văn bản của Ủy Ban Thường Trực trao quyền hạn lập pháp cho Thâm Quyến xem “Ban các vấn đề lập pháp của Ủy Ban Thường trực Quốc hội Nhân dân Quốc gia” (tài liệu tổng hợp), trong các Luật của Nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, Quyển 5, 524 (1993, sửa đổi năm 1999). Cũng xem Kent Chen, “Shenzhen to Step up Economic Law Plans” (Thâm Quyến xây dựng Kế Hoạch Luật Kinh Tế), South China Morning Post (Bản Tin Sáng Nam Trung Hoa), (03/10/1992); Kent Chen, “Shenzhen Approves Rules on Property Owners and Tenants” (Thâm Quyến phê duyệt các luật lệ về Chủ sở hữu bất động sản và Người thuê bất động sản), South China Morning Post (Bản Tin Sáng Nam Trung Hoa) (29/12/1992); Daniel Kwan, “Managers in SEZ get More Powers,” South China Morning Post (Lãnh đạo Khu đặc quyền kinh tế nhận được nhiều quyền lực hơn, Bản Tin Sáng Nam Trung Hoa) (27/01/1993); The Xinhua General Overseas News Service, “Shenzhen Seeks Proper Use of Legislative Power” (Tin tức Nước ngoài Tổng quát Tân Hoa Xã, “Thâm Quyến tìm kiếm cách sử dụng Quyền lực Lập pháp đúng đắn”) (29/12/1992); The Xinhua General Overseas News Service, “Shenzhen’s Chief Legislator on its Legal Autonomy” (Tin tức Nước ngoài Tổng quát Tân Hoa Xã, “Nhà Lập pháp Chính của Thâm Quyến về Sự tự chủ Pháp Lý”) (24/06/1992); và Kent Chen, Kent Chen, “China: Shenzhen To Make Own Laws,” S. China Morning Post (“Trung Quốc: Thâm Quyến xây dựng luật pháp của riêng mình”, Tin tức Buổi Sáng Nam Trung Hoa) (24/06/1992). Xem thêm, “Chinese Bankruptcy Law in an Emerging Market Economy: the Shenzhen Experience: Findings from Interviews with Judges from the Bankruptcy Division of the Shenzhen Intermediate People’s Court and Bankruptcy Practitioners in Shenzhen,” 15 Colum. J. Asian L. 1 (“Luật Phá sản Trung Quốc trong một nền kinh tế Thị trường mới nổi: Kinh nghiệm của Thâm

Năm 1992, Ông Li Youmei, Chủ tịch của Quốc hội Nhân dân Thâm Quyển, đã nhấn mạnh rằng Thâm Quyển “không nên chỉ là điểm thí nghiệm về cải cách kinh tế mà còn về xây dựng pháp luật của Trung Quốc.” Ở Thâm Quyển, những cải cách thị trường đã được tiến hành một thập kỷ trước khi những cải cách tương tự được thực hiện ở đại lục Trung Quốc, khuyến khích những quan hệ kinh tế và pháp lý mà luật pháp quốc gia Trung Quốc vẫn chưa có khuôn mẫu. Trong những giai đoạn đầu, Thâm Quyển là một đơn vị hành chính của tỉnh Quảng Đông, nơi đã ban hành khoảng 25 luật điều chỉnh Thâm Quyển. Tuy nhiên, quá trình chính thức ban hành các luật này rất phức tạp. Kết quả là ban quản lý Thâm Quyển đã áp dụng 420 các điều luật không chính thức, ví dụ như các quy định phá sản đầu tiên của Trung Quốc, để lấp những chỗ trống trong luật quốc gia và tỉnh. Tuy nhiên, cũng có vấn đề. Những điều luật không chính thức này thiếu sức mạnh của luật pháp, và các nhà đầu tư nước ngoài bắt đầu đòi hỏi sự chắc chắn hơn. Năm 1992, cơ quan lập pháp tối cao của Trung Quốc đưa ra quyết định chính thức hóa sự phân cấp pháp lý bằng cách trao cho Thâm Quyển “quyền lập pháp đặc biệt áp dụng những quy định phù hợp với Khu đặc quyền kinh tế”. Quyền lập pháp của Thâm Quyển độc lập với chính quyền tỉnh Quảng Đông. “Quyết định này nhằm mục đích đẩy nhanh quá trình xây dựng Thâm Quyển, thúc đẩy những cải cách của nó ... và phát triển nền kinh tế thương mại xã hội.” Như vậy, Thâm Quyển là khu vực đầu tiên của Trung Quốc mở một thị trường bất động sản cho người nước ngoài, và ban hành luật doanh nghiệp. Các bộ luật của Thâm Quyển trở thành hình mẫu cho các bộ luật ở Thượng Hải và các vùng khác.

Ở đây không có ý nói rằng Chu Lai có thể trở thành Thâm Quyển. Tuy vậy, vai trò của Ban Quản lý dường như bị giới hạn vào việc phát triển CSHT, xúc tiến đầu tư và quản lý đất đai. Đây thực sự là những lĩnh vực mà sự tham gia của nước ngoài là thiết yếu! Trong tất cả các lĩnh vực, các quyết định của Ban Quản lý đều cần có sự chấp thuận của chính quyền tỉnh, hoặc của chính quyền trung ương, hay cả hai. Ví dụ, Quyết định của Thủ tướng quy định rằng Ban Quản lý Chu Lai sẽ:

... (1) quy hoạch toàn bộ và xây dựng quy chế hoạt động của Khu kinh tế mở Chu Lai để Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam đệ trình lên Thủ Tướng xin chấp thuận; (2) soạn thảo bản Quy hoạch chi tiết để Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam đệ trình lên Bộ Xây dựng xin phê duyệt; (3) chuẩn bị danh sách các dự án đầu tư và kế hoạch đầu tư và xây dựng vốn hàng năm để trình lên các cấp lãnh đạo có thẩm quyền xin phê duyệt và tổ chức thực hiện; (4) ban hành giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, giấy phép đầu tư, giấy chứng nhận các khuyến khích đầu tư, giấy chứng nhận xuất xứ ở Khu kinh tế mở Chu Lai và các giấy chứng nhận khác được phân cấp bởi các cấp lãnh đạo có thẩm quyền.

Tuy nhiên, Quyết Định của Thủ tướng đã trao “yếu tố lập chính sách” - mà còn phải được chấp thuận của các cấp cao hơn - đối với tất cả các lĩnh vực kể trên cho Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam:

Quyển: Những kết quả của cuộc phỏng vấn với các Chánh Án từ Ban Phá Sản của Tòa Án Trung Thẩm Thâm Quyển và những Luật sư Phá sản ở Thâm Quyển,”) 15 *Cột J.Asian L.* 1(2001).

Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam chịu trách nhiệm *hướng dẫn việc chuẩn bị* quy hoạch tổng thể và xây dựng quy chế hoạt động của Chu Lai để trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; (2) *hướng dẫn việc chuẩn bị* quy hoạch chi tiết để trình Bộ Xây dựng phê duyệt; (3) cho phép Ban Quản lý Chu Lai phê duyệt các dự án đầu tư trong nước thuộc thẩm quyền; và (4) phê duyệt danh sách các dự án đầu tư và phát triển cũng như kế hoạch đầu tư và xây dựng cơ bản hàng năm ở Chu Lai⁴⁴.

Trên thực tế, thậm chí danh hiệu Ban Quản Lý cũng dần bị mai một bởi chức năng pháp lý giao cho Ủy ban Nhân dân tỉnh điều phối “với các Bộ ngành có liên quan để tổ chức quản lý Chu Lai.” Hơn nữa, những phần khác trong Quyết định lại rõ ràng giới hạn phạm vi thử nghiệm của Chu Lai do trao quyền hạn rộng rãi cho các chính quyền trung ương và địa phương khác hoạch định những quyết định chính sách quan trọng trong Khu kinh tế.

Đối với những lĩnh vực không có quy định thẩm quyền, Ban Quản lý Chu Lai, các Bộ ngành, và Ủy Ban Nhân Dân tỉnh Quảng Nam được quyền thực hiện quản lý Nhà nước đối với Chu Lai bằng cách thành lập các đơn vị trực thuộc Chu Lai để tiến hành nhiệm vụ và quyền lực của mình nhằm tạo ra những điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các nhà đầu tư và doanh nghiệp ở Chu Lai.

Kết quả là nhiều quyết định chính sách của Chu Lai về quy hoạch, phát triển CSHT, cấp giấy phép đầu tư, và tài chính phải được duyệt trước bởi tỉnh Quảng Nam và các bộ ngành trung ương có lợi ích riêng trong những lĩnh vực mà quyết định quy định.

Tương tự như vậy, mức độ quyền hạn đưa ra các quyết định về ngân sách của Chu Lai là không rõ ràng. Trên nguyên tắc, các văn bản thành lập Chu Lai dường như nhận thức được tầm quan trọng của việc phân cấp quyền hạn về ngân sách. Quyết định của Thủ tướng quy định rằng:

“Chu Lai ... sẽ được thành lập bởi những nguồn vốn chính sau đây: vốn ngân sách của Nhà Nước hỗ trợ việc xây dựng các công trình CSHT quan trọng cần thiết ngay cho sự hoạt động của Khu kinh tế mở; [và] vốn tín dụng đầu tư phát triển Nhà nước

Ngân sách Nhà nước sẽ cung cấp hỗ trợ đầu tư CSHT [] cho Chu Lai ... tỷ lệ với lượng doanh thu thu được ở Chu Lai [], như sau:

- (a) 100% lượng doanh thu thu được trong 10 năm [đầu tiên]...;
- (b) 50% lượng doanh thu thu được ... từ năm thứ 11 đến năm thứ 20;
- (c) Từ năm thứ 21 trở đi, các quy định chung sẽ được áp dụng.

[Hơn nữa], Ban Quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai được phép dùng quỹ đất để gây vốn cho phát triển CSHT. Ban Quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai được phép phát hành trái phiếu trong nước cho các dự án nhằm huy động vốn đầu tư vượt quá mức độ giới hạn huy động vốn bởi tỉnh

⁴⁴ Điều 30, Quyết định của Thủ Tướng số 108/2003/QĐ-TTg, về *việc xây dựng và ban hành các quy định về hoạt động của Khu kinh tế mở Chu Lai ở tỉnh Quảng Nam* (05/06/2003)

Quảng Nam. Ban Quản lý Khu kinh tế mở Chu Lai được phép thu lệ phí sử dụng các công trình CSHT và các dịch vụ công cộng ở Khu kinh tế mở Chu Lai.

Như vậy, cơ sở pháp lý phân cấp quyền hạn quyết định ngân sách cho Ban Quản lý Chu Lai đã có. Tuy vậy, trên thực tế, quyền hạn của Ban Quản lý đưa ra các quyết định ngân sách là rất hạn chế. Mặc dù Chu Lai được đảm bảo nhận hỗ trợ hàng năm từ ngân sách trung ương cho đầu tư CSHT, những hỗ trợ này được phê duyệt từng phần chứ không phải là một khoản giao khoán. Ví dụ, để phục vụ mục đích xây đường xá, cảng biển, hay mở rộng đường băng máy bay, Ban Quản lý phải được sự chấp thuận của Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam, Bộ Xây dựng, và các cơ quan trung ương có chuyên môn trực tiếp và quyền lợi liên quan đến dự án. Tuy nhiên, quá trình phê duyệt này đã tạo ra những động cơ khác nhau cho các cơ quan có liên quan. Thứ nhất, các bộ ngành mà tin rằng quyền hạn và phạm vi ban hành các quy định của họ đang bị đe dọa bởi thực nghiệm của Chu Lai có thể ngăn cản sự đồng thuận bằng việc rút lại sự phê duyệt. Thứ hai, một số bộ ngành nhận thấy lợi ích trong việc giúp đỡ các doanh nghiệp nhà nước của mình “thắng” thầu các hợp đồng CSHT; kết quả là doanh thu từ phát triển hạ tầng của Chu Lai đứng trước nguy cơ bị lãng phí nếu các doanh nghiệp này tăng giá cao, chất lượng thấp, hoặc cả hai. Thứ ba, quá trình phê duyệt này đã giới hạn khả năng của Ban quản lý thu hút các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài tham gia vào phát triển Chu Lai. Thứ tư, quá trình này yêu cầu lãnh đạo Chu Lai phải tiếp tục tập trung vào chính phủ, hơn là bắt đầu quá trình nghiêm túc tìm kiếm trong Quảng Nam và ngoài Việt Nam một chiến lược phát triển.

Sự phân chia quyền hạn đưa ra những quyết định ngân sách và pháp lý giữa Chu Lai, Quảng Nam, các bộ ngành trung ương và Thủ tướng làm nảy sinh vấn đề. Các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam và Chu Lai nhận thức được những hạn chế mà sự không rõ ràng này tạo ra cho chiến lược phát triển của họ. Ví dụ, một số dự án lớn nhất của Chu Lai có sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài đã gặp phải những sự trì hoãn lâu dài và khó giải quyết do những nguyên nhân như giấy phép đầu tư, mâu thuẫn giữa các kế hoạch tổng thể của tỉnh và trung ương, những khó khăn trong việc xin phê duyệt đầu tư vào CSHT có liên quan đến dự án, và những vấn đề khác.

Tháng 11 năm 2005, Ban Quản lý Chu Lai đã đề xuất giải quyết sự không rõ ràng trong mức độ phân cấp quyền hạn ngân sách và pháp lý, đề nghị chính quyền trung ương xem xét lại 5 vướng mắc trong quá trình xây dựng chính sách của Chu Lai⁴⁵. Cụ thể, Ban quản lý đề nghị Chính phủ: (1) nâng cao cơ sở pháp lý của Chu Lai từ một Quyết định lên Nghị định của Chính phủ; (2) trao quyền hạn cho Ban Quản lý Chu Lai cấp giấy phép đầu tư cho các dự án trên 40 triệu đôla Mỹ; (3) giải quyết những mâu thuẫn trong các kế hoạch tổng thể được xây dựng bởi các bộ chuyên ngành và Ban quản lý Chu Lai theo hướng có lợi cho Kế hoạch tổng thể của Ban quản lý; (4) trao cho Ban quản lý sự tự chủ tài chính nhiều hơn; và (5) cho phép Ban Quản lý phát hành trái phiếu đô thị để cấp vốn cho đầu tư vào CSHT⁴⁶. Mặc dù lãnh đạo chính quyền trung ương đã trả lời bằng cách nhấn mạnh vai trò của Chu Lai trở thành hạt nhân của phát triển kinh tế miền trung, tất cả các vấn đề trong đề xuất gồm 5 điểm này bị từ chối vì những đề xuất chính sách cụ thể không có tiền lệ ở Việt Nam. Trên thực tế, có vẻ như

⁴⁵ Khu Kinh tế mở Chu Lai, “5 Kiến Nghị Đề Phát Triển KKTM Chu Lai” (30/11/2005). Truy cập vào ngày 18/6/2006 tại <http://www.chulai.gov.vn>.

⁴⁶ Như ghi chú trên

quá trình đưa ra quyết định đồng thuận lại là một vấn đề chính, bởi lẽ nó liên quan đến một vài bộ ngành ngang cấp với các lợi ích khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau.

Thật may mắn là vẫn còn cơ hội để định nghĩa rõ ràng mức độ phân cấp ngân sách và pháp lý ở Chu Lai. Nghị định 108 được ký gần đây, về việc thực hiện *Luật Đầu tư chung*, dường như trao cho chính quyền địa phương và ban quản lý các khu kinh tế và công nghiệp nhiều quyền hạn hơn nhiều trong việc cấp giấy phép đầu tư. Trong vài tháng tới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ hình thành một nhóm công tác để giám sát các vấn đề liên quan đến việc thi hành Nghị định này. Ban Quản lý Chu Lai cần xem xét kiến nghị Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan hữu quan khác để được chọn là một nơi thí điểm việc thực hiện đầy đủ Nghị định 108.

Tóm lại, các văn bản phát triển Chu Lai không trao cho Chu Lai quyền hạn lập chính sách ngang bằng với mức của các mô hình khu kinh tế nông thôn thành công ở các nước khác. Thiếu sự phân cấp về ngân sách và pháp lý, Chu Lai đang đứng trước những rào cản đối với việc thu hút sự tham gia quan trọng của nước ngoài. Chính phủ nhất thiết phải có một chính sách làm thay đổi sự phân cấp quyền hạn hoạch định chính sách và ngân sách không rõ ràng cho Chu Lai.

Sự phát triển của Chu Lai sau ba năm hoạt động

Sự phát triển của Chu Lai: Các rào cản và giải pháp

Cho tới tháng 4/2006, Chu Lai đã thu hút được 120 dự án với số vốn đăng ký là 1,4 tỷ đô la Mỹ. Trong 120 dự án này, có 5 nhà máy đang vận hành và 7 nhà máy đang trong quá trình xây dựng. Năm dự án đầu tư đang được thực hiện bao gồm các dự án về sản xuất kính, lắp ráp xe tải, xuất khẩu cát và sản xuất thức ăn cho cá. Những dự án đầu tư này đã tạo ra khoảng 1000 việc làm ở Chu Lai còn 7 nhà máy đang xây dựng ước tính sẽ tạo thêm 2000 việc làm nữa. Cho tới nay, 65% khoản chuyển giao từ ngân sách Nhà nước cho Chu Lai đã được sử dụng cho công tác giải phóng mặt bằng cho 70 trong số 5.000 hộ phải tái định cư. Chưa tới 10% các hộ này tìm được việc làm trong lĩnh vực dịch vụ ở Chu Lai hoặc Quảng Nam. Tỉnh uỷ, chính quyền Quảng Nam và ban quản lý Khu kinh tế không hài lòng với tốc độ phát triển này. Một nhà hoạch định chính sách hàng đầu của Chu Lai gần đây đã phát biểu: "không có các mô hình hay chính sách mới áp dụng ở Chu Lai". Thay vào đó, Chu Lai vẫn còn áp dụng "các chính sách chung đối với tất cả các KCN"⁴⁷ Có một sự đồng thuận giữa các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai rằng Chu Lai vẫn chưa định nghĩa hoặc khai thác được "cơ chế mở" của mình trong 3 năm đầu tiên.

Trước hết, các nhà hoạch định chính sách tin tưởng rằng Chu Lai đã không có thẩm quyền để thử nghiệm ngoài kế hoạch của chính phủ. Khi Chu Lai đề xuất một chính sách, các bộ ngành trung ương thường không phê duyệt do đề xuất đó chưa có tiền lệ ở Việt Nam. Các ví dụ về khuynh hướng này gồm có đề xuất năm điểm của Chu Lai vào năm 2005 và một số kế hoạch khác nhằm thu hút các nhà đầu tư chiến lược. Các đề xuất này đều bị trì hoãn hay từ chối do sự kết hợp của một số yếu tố: sức ỳ của chính quyền trung ương, quy trình ra quyết

⁴⁷ Báo điện tử của Đảng Cộng sản Việt Nam, "Developing Economic Zones Needs a Roadmap" (Phát triển các khu kinh tế cần một lộ trình) (24/8/2006). Truy cập vào ngày 14/9/2006 tại <http://www.cpv.org.vn>.

định dựa trên sự đồng thuận tập thể và sự miễn cưỡng trong triển khai thí điểm của các bộ liên quan. Sau ba năm, có một suy nghĩ chung rằng "do mở cửa, Chu Lai có thể vi phạm pháp luật". Hậu quả là theo nhiều nguồn tin, chính sách có tính đổi mới nhất của Chu Lai trong ba năm đầu chỉ là chính sách giải phóng mặt bằng.

Thứ hai, Chu Lai thiếu sự tham gia của số lượng lớn các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Sự khác biệt lớn nhất giữa các KCN thành công nhất của Việt Nam với Chu Lai là sự vắng mặt của đối tác nước ngoài. Chu Lai đã nỗ lực thu hút 500 triệu đô la Mỹ đầu tư vào phát triển sân bay Chu Lai như là một trung tâm quốc tế về sửa chữa và bảo dưỡng máy bay. Mặc dù giấy phép đã được phê duyệt sau một thời gian dài trì hoãn, Chu Lai vẫn tiếp tục phải đối mặt với các rào cản đáng kể từ các bộ trung ương trong triển khai các khoản đầu tư hạ tầng cần thiết cho đường băng và các khu vực khác để đảm bảo sự cam kết với nhà đầu tư. Trong lúc đó, có vẻ như các điều kiện thị trường đã thay đổi và nhà đầu tư có thể quan tâm tới một địa phương khác. Tương tự, Chu Lai đã xây dựng quan hệ với một định chế tín dụng nước ngoài như là một nhà đầu tư chiến lược trong Khu Thương mại Tự do. Tuy nhiên, khung pháp lý của Việt Nam cho các định chế tài chính khá hạn chế, do đó định chế tài chính này yêu cầu sử dụng Luật bằng tiếng Anh và các thiết chế điều hành của nước ngoài khác áp dụng trong Khu Thương mại Tự do. Mặc dù Chu Lai đã được quyết định là phòng thí nghiệm quốc gia về hội nhập kinh tế quốc tế, và các cam kết WTO sẽ sớm yêu cầu mở cửa lĩnh vực tài chính, Chu Lai vẫn không được phép tiếp tục phát triển hợp tác với định chế tài chính nước ngoài này. Mặt khác, theo một số nhà quan sát, sự tham gia của nước ngoài ở Chu Lai bị cản trở, không phải bởi chính quyền trung ương mà là do Ban Quản lý (BQL) Khu kinh tế tin rằng họ mới là nhà đầu tư quan trọng nhất ở Chu Lai. Mặc dù Ban Quản lý Khu Công nghiệp Tân Thuận cũng có thể có quan điểm này, nhưng họ vẫn có sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài trong việc ra quyết định. Trong khi đó, Ban quản lý Chu Lai chỉ bao gồm các công chức chính quyền. Hai quan điểm ngược nhau này cho thấy cả thiết kế luật pháp của Chu Lai lẫn những động lực giành cho Ban quản lý của Chu Lai đều không ủng hộ sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài.

Thứ ba, theo một số nhà hoạch định chính sách, Quảng Nam và Chu Lai đơn giản là thiếu nguồn nhân lực cần thiết để triển khai một cơ chế mở. Đây không phải là lời bình luận về chất lượng nhân lực mà là sự phê phán đối với các quan chức chính quyền. Ở Quảng Nam và Chu Lai dường như có một khoảng cách lớn giữa tầm nhìn của các nhà hoạch định chính sách hàng đầu với năng lực và sự cam kết của các cán bộ thực hiện. Một vài nhà quan sát chỉ ra rằng sự khác biệt lớn nhất của Bình Dương những năm 1990 với Quảng Nam và Chu Lai ngày nay là chất lượng của các cán bộ chính quyền cấp trung cũng như mức độ cam kết của các cán bộ địa phương với chiến lược phát triển của tỉnh. Các công chức chính quyền trong các tỉnh đi trước cũng không phải là những thiên thần: vẫn có những dấu hiệu cho thấy ở những tỉnh này có nhiều mảnh đất, trong đó có cả đất giải tỏa cho phát triển các KCN, được sử dụng như những phương tiện cho hỗ trợ thu nhập không chính thức và cho các quyền lợi khác. Tuy nhiên, việc sử dụng đất như vậy cũng không "hoàn toàn xấu" do nó đem lại cho các công chức sự khuyến khích lớn để tạo ra các điều kiện hấp dẫn cho các khoản đầu tư cá nhân thúc đẩy sự phát triển kinh tế địa phương. Đến lượt mình, sự phát triển này lại làm tăng nhu cầu về đất đai và tăng giá trị của việc nắm giữ đất đai của họ. Tuy vậy, ở Chu Lai và Quảng Nam, dường như các công chức chính quyền không tin rằng sự tăng giá đất sẽ là một nguồn tài sản và thu

nhập cá nhân, và vì vậy họ không thoả mãn với nguồn trợ cấp lương không chính thức từ riêng việc tăng giá đất. Hậu quả là các chi phí và phí không chính thức do các công chức tạo ra dường như là một rào cản thực sự cho phát triển.

Để giải quyết các vấn đề này, các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam tin rằng rất cần phải tạo ra một cơ chế quản lý mới ở Chu Lai. Theo lời một nhà quan sát thì "Chu Lai có *bố* là nhà nước và có *mẹ* là các công ty tư nhân. Tuy nhiên, ông bố không thể sinh ra bà mẹ". Kết quả là vai trò của ông bố - Ban quản lý Chu Lai- bị hạn chế trong việc tìm kiếm sự cho phép từ chính quyền trung ương để nói rộng cơ chế mở cho bà mẹ. Theo các nhà hoạch định chính sách này, Ban quản lý cần cố gắng tạo ra không gian thử nghiệm cho các doanh nghiệp dân doanh hình thành nên một ban quản lý có quyền lực trong Khu Thương mại Tự do Chu Lai. Khu Thương mại bên trong Khu Kinh tế này sẽ nhận được các chỉ thị chính sách từ các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài và các công ty khác. Và khu này sẽ trở thành hạt nhân mới của chính sách của Chu Lai cũng như của sự đổi mới về thể chế. Theo các công chức này, Khu Thương mại Tự do sẽ tạo ra một "tường rào vững chắc" giữa một ban quản lý có đầu óc đổi mới với môi trường chính sách đã mất tác dụng của Quảng Nam và Chu Lai. Khu Thương mại Tự do sẽ hoạt động theo luật nước ngoài và sẽ tồn tại trong một không gian bán quốc tế trong đó không cần đến các thủ tục hải quan hay thị thực. Theo một số nhà hoạch định chính sách của Chu Lai, kinh nghiệm của ba năm qua chỉ ra rằng một khuôn khổ luật pháp nước ngoài cho Khu Thương mại Tự do tiềm năng và sự can thiệp hạn chế của bộ máy hành chính Quảng Nam và Chu Lai là những điều kiện cần thiết cho việc thu hút các nhà đầu tư.

Phát triển CSHT: Một cảng trung chuyển quốc tế tại Quảng Nam?

Theo một nhà quan sát, các khoản đầu tư vào CSHT của Chu Lai đứng trước tình thế tiến thoái lưỡng nan: "họ vẫn chưa xác định một ngành công nghiệp để tập trung vào, và do vậy họ không biết cần đầu tư cho loại CSHT nào. Điều đó giống như có một dự án mà không có mục tiêu vậy". Mặc dù có sự không chắc chắn này, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai vẫn cùng tin tưởng rằng phát triển một cảng biển hiện đại là thiết yếu để hấp dẫn đầu tư. Câu hỏi đặt ra một cách tự nhiên với các nhà hoạch định chính sách này là liệu có đủ nhu cầu để biện minh cho các khoản đầu tư CSHT (các chi phí cơ hội) cần thiết để phát triển một cảng biển hiện đại.

Ở Việt Nam, vận tải biển tập trung ở miền Bắc và miền Nam. Các hải cảng miền Trung chỉ trung chuyển 10% tổng nhu cầu vận tải biển của Việt Nam. Về vận chuyển công-ten-nơ, tỷ lệ trung chuyển của các cảng miền Trung còn thấp hơn. Năm 2002, các cảng biển Việt Nam vận tải 1,6 triệu TEU (TEU- viết tắt của đơn vị đo tiêu chuẩn "tương đương 20 feet" sử dụng trong ngành vận tải công-ten-nơ). Các cảng miền Trung chỉ trung chuyển không tới 60.000 TEU, tức là 3,75% tổng lưu lượng vận tải công-ten-nơ của Việt Nam. Với mức cầu tương đối thấp này, dịch vụ vận tải biển của miền Trung không thể đạt được hiệu quả kinh tế nhờ quy mô cần thiết để có được mức phí vận chuyển cạnh tranh. Kết quả là công-ten-nơ ở miền Trung

của Việt Nam, thậm chí ở các tỉnh có cảng, cũng đang được vận chuyển qua các cảng ở Đà Nẵng và Quy Nhơn⁴⁸.

Bất chấp nhu cầu thấp này, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai (cũng như của mỗi tỉnh miền Trung) lập luận rằng dịch vụ trung chuyển cho xuất nhập khẩu của Lào sẽ làm tăng nhu cầu vận chuyển cho các cảng miền Trung lên tới mức hiệu quả. Tuy nhiên, tổng xuất khẩu của Lào năm 2004 chỉ có 365 triệu đô la Mỹ, và khoảng 37% tổng lượng xuất khẩu này là sang Việt Nam và Thái Lan bằng đường bộ. Tương tự, 70% lượng nhập khẩu 580 triệu đô la Mỹ của Lào cũng là từ Thái Lan hoặc Việt Nam. Như vậy, nhu cầu về vận tải biển của Lào vào khoảng 400 triệu đô la Mỹ hàng năm, tức là nhỏ hơn 1% tổng lượng xuất nhập khẩu quốc nội của Việt Nam. Thêm vào đó, các nhu cầu vận tải biển của Lào đang được Thái Lan đáp ứng vì một số nguyên nhân. Thứ nhất, các hoạt động kinh tế của Lào tập trung quanh khu vực thủ đô Viên-chăn, gần sát biên giới Thái Lan. Thứ hai, hệ thống đường cao tốc và đường sắt nối Viên-chăn và Băng-cốc rất thuận tiện. Thứ ba, cảng Laem Chabang của Thái Lan cho phép các “tàu mẹ” ra vào, làm cho cước phí vận tải biển của Thái Lan thấp hơn của Việt Nam. Chẳng hạn trong năm 2005, Lào bắt đầu xuất khẩu 100 công-ten-nơ quặng đồng và quặng vàng mỗi tuần từ vùng Sepon, giáp giới với miền Trung Việt Nam. Các công ty vận tải biển của Việt Nam muốn cung cấp dịch vụ cho vùng Sepon. Tuy nhiên, việc vận tải biển được thực hiện qua cảng Laem Chabang của Thái Lan. Theo các nhà xuất khẩu, cảng Laem Chabang có cước phí vận tải thấp hơn đáng kể so với các cảng biển miền Trung của Việt Nam, và chi phí vận tải đường bộ bằng xe tải từ Sepon sang Laem Chabang- mặc dù đường xa hơn đáng kể- cũng rẻ hơn và an toàn hơn.

Bên cạnh nhu cầu tiềm năng của Lào, các nhà hoạch định của Chu Lai tin tưởng rằng nhu cầu trung chuyển quốc tế qua Chu Lai còn chưa được khai thác. Theo quan điểm này, Chu Lai nằm ở vị trí chiến lược trên các hành lang vận tải biển quốc tế nhộn nhịp và có lợi thế so sánh để phát triển thành một cảng trung chuyển quốc tế. Có một số vấn đề với lập luận này. Thứ nhất, vị trí chiến lược của Chu Lai bị chia sẻ với các tỉnh miền Trung khác của Việt Nam. Kết quả là Bộ Giao thông Vận tải và các tỉnh miền Trung khác đang cố gắng tận dụng cơ hội này để phát triển nhiều cảng. Ở miền Trung Việt Nam, từ Thanh Hoá đến Khánh Hòa đã có 18 cảng lớn đang tồn tại: Lệ Môn (Thanh Hóa), Nghi Sơn (Thanh Hóa), Cửa Lò (Nghệ An), Hòn La (Hà Tĩnh), Xuân Hải (Hà Tĩnh), Vũng Áng (Hà Tĩnh), Nhật Lệ (Quảng Bình), Chân Mây (Huế), Tiên Sa (Đà Nẵng), Sông Hàn (Đà Nẵng), Kỳ Hà (Quảng Nam), Dung Quất (Quảng Ngãi), Quy Nhơn (Bình Định), Thị Vải (Bình Định), Vân Phong, Nha Trang, Ba Ngòi, Vũng Rô (Khánh Hòa). Phần lớn các cảng này có thể tiếp nhận các tàu trọng tải tới 20.000 DWT, các cảng Vũng Áng, Chân Mây, Tiên Sa, Thị Vải và Vân Phong có thể tiếp nhận tàu trên 40.000 DWT. Thứ hai, bên cạnh sự cạnh tranh trong nước về phát triển cảng trung chuyển quốc tế, cảng tương lai của Chu Lai còn phải cạnh tranh gay gắt với các cảng trung chuyển đang tồn tại ở Hồng Kông, Cao Hùng, Singapore và miền nam Trung Quốc.

⁴⁸ Tương tự như vậy, nhu cầu vận tải biển truyền thống (chờ hàng không dùng công-ten-nơ) là thấp. Miền Trung Việt Nam xuất khẩu dăm mảnh gỗ và cát trắng, đồng thời nhập khẩu phân bón và clanhke (dùng cho sản xuất xi-măng). Tổng lượng vận tải hàng năm là 9 triệu tấn được rải mỏng cho hơn 20 cảng. Chỉ có cảng Đà Nẵng và Quy Nhơn có đủ lượng vận tải (trên 1 triệu tấn một năm) để có thể đầu tư vào CSHT hiện đại có hiệu quả, như là thiết bị bốc dỡ, xử lý hàng, hoa tiêu, tàu dất, chỗ neo đậu và kho bãi.

Thay vì tranh luận xem liệu Quảng Nam hay Chu Lai có thể phát triển một trung tâm trung chuyển vận tải biển quốc tế trong tương lai, có lẽ các nhà hoạch định của Chu Lai nên tự hỏi xem *liệu có một cảng nào* của Việt Nam có thể tiếp nhận các “tàu mẹ”, điều thiết yếu để đảm bảo chi phí vận tải có khả năng cạnh tranh quốc tế⁴⁹. Hiện nay, các tàu mẹ không cập cảng Việt Nam. Thay vào đó, tất cả vận chuyển công-ten-nơ từ Việt Nam được đưa lên các “tàu nhánh” đi từ các cảng Việt Nam tới các trung tâm trung chuyển quốc tế ở Hồng Kông, Singapore hay Cao Hùng. Tại các cảng này, các công-ten-nơ được đưa sang các “tàu mẹ” và vận chuyển tới nơi cần đến. Trọng tải điển hình của các “tàu nhánh” từ Việt Nam là khoảng 300-1.000 TEU. Trong khi trọng tải điển hình của các “tàu mẹ” từ các trung tâm trung chuyển ở Hồng Kông, Singapore, Cao Hùng là 5.000-6.000 TEU. Năm 2004, cảng Đà Nẵng xử lý 35.000 TEU, tức là ít hơn 100 TEU/ngày. Do hậu quả của lượng vận tải thấp này, các công ty vận tải biển thậm chí không sử dụng các “tàu nhánh trực tiếp” từ Đà Nẵng chuyển hàng tới các “tàu mẹ” ở Hồng Kông, Singapore, Cao Hùng. Thay vào đó, các tàu nhánh trên đường chờ hàng từ Hải Phòng tới Singapore hay từ TP Hồ Chí Minh tới Hồng Kông ghé Đà Nẵng lấy thêm hàng. Do vậy, chi phí vận chuyển từ Đà Nẵng đắt hơn gấp đôi so với từ Hải Phòng hay TP Hồ Chí Minh.

Để xác định khi nào thì Việt Nam sẽ hấp dẫn được các tàu mẹ, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai nên tham khảo kinh nghiệm của Thái Lan. Thái Lan có lượng xuất nhập khẩu cao hơn đáng kể so với Việt Nam và các dịch vụ vận tải biển tập trung tại Băng-cốc. Trong năm 1996, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu của Thái vượt qua 120 tỷ đô la Mỹ, và chỉ khi đạt ngưỡng này cảng Laem Chabang mới bắt đầu nhận được dịch vụ thường xuyên từ các tàu mẹ. Năm 2005, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu của Việt Nam mới bằng nửa Thái Lan năm 1996. Theo đó, có lẽ các đầu tư hạ tầng vào cảng nước sâu ở miền Trung sẽ khó nhận được cầu dịch vụ từ các tàu mẹ đủ để có thể trở thành một trung tâm trung chuyển vận tải tàu biển quốc tế.

Vẫn còn có một nhân tố khác thúc đẩy các nhà hoạch định của Chu Lai phát triển một cảng biển. Cho dù nhu cầu về cảng biển thấp, các nhà lập chính sách vẫn thường lập luận rằng các cảng biển đóng vai trò hết sức quan trọng đối với phát triển kinh tế địa phương. Theo quan điểm này, các cảng biển tạo việc làm, tạo ra hiệu ứng lan tỏa và giảm chi phí vận tải cho các công ty địa phương. Tuy nhiên, trong vài thập niên trở lại đây, công tác vận hành cảng biển đã khác trước rất nhiều. Trước kia hàng hóa không được vận chuyển trong công-ten-nơ, và do vậy một tàu trọng tải 10.000 DWT cần hàng trăm công nhân làm việc trên một tuần để bốc hay dỡ hàng. Hơn nữa, do các tàu biển nằm lại cảng trong vài tuần, các khu vực phụ cận của cảng có thể cung cấp các dịch vụ sửa chữa hay bảo dưỡng tàu, bán hàng và cung cấp các dịch vụ giải trí cho các thuyền viên, các công ty xuất nhập khẩu cũng thành lập các văn phòng đại diện của mình tại các thành phố cảng. Ngày nay, hàng hóa được vận chuyển bằng công-ten-nơ. Trái ngược với phương thức vận tải truyền thống, các công-ten-nơ được dỡ xuống tàu bằng các phương tiện cơ khí thẳng sang các xe tải. Kết quả là các tàu công-ten-nơ không cần

⁴⁹ Chi phí vận hành điển hình của một tàu mẹ là vài ngàn đô la một giờ. Do vậy, các tàu mẹ chỉ cập các cảng có hàng ngàn công-ten-nơ cần bốc dỡ. Hơn nữa, trong khi các tàu nhánh chờ công-ten-nơ có địa chỉ đến ở tất cả các quốc gia (các công-ten-nơ này sẽ được dỡ ở Sin-ga-po, hoặc ở một trung tâm trung chuyển đường biển khác, rồi được chất lên các tàu mẹ đi theo ba hướng chính: Châu Âu, Châu Mỹ, và Nhật Bản), các tàu mẹ chỉ vận chuyển công ten nơ đi theo một trong ba hướng này.

đậu tới 24 giờ tại cảng. Cảng Hải Phòng là một ví dụ điển hình cho sự thay đổi này: cảng biển đã không còn là nguồn tạo công việc làm chính và hiệu ứng lan tỏa đối với nền kinh tế địa phương.

Tuy nhiên, thậm chí khi cảng mới không tạo ra nhiều việc làm thì vẫn còn phần thứ hai của lập luận: phát triển cảng biển là tốt cho nền kinh tế địa phương, đặc biệt là các đầu tư vào cảng biển được biện minh bởi những lợi ích to lớn tạo ra cho các nhà đầu tư và các nhà đầu tư tiềm năng. Hiên nhiên chi phí vận chuyển là một yếu tố quan trọng trong chi phí sản xuất của địa phương. Điều may mắn là việc công-ten-nơ hóa vận tải biển cũng đã làm giảm chi phí vận chuyển trên bộ. Trong đường kính 70-100 km kể từ bất cứ hải cảng nào, chi phí vận chuyển trên bộ không thay đổi nhiều. (do đó, cho dù một nhà máy cách cảng có là 1 km hay 70 km thì chi phí vận chuyển trên bộ cũng không thay đổi là mấy). Tỉnh Bình Dương là một ví dụ. Tỉnh này không có cảng. Tuy vậy, khoảng cách từ đây đến cảng TP Hồ Chí Minh không làm suy giảm tính cạnh tranh của Bình Dương. Mặt khác, khoản đầu tư lớn vào một cảng biển được khai thác dưới công suất thiết kế sẽ làm giảm tính cạnh tranh của khu vực bởi nó làm mất nguồn đầu tư vào CSHT hợp lý hơn và do hình thành nên một dòng các chi phí cố định. Chẳng hạn như cảng nước sâu Chân Mây được khởi công năm 2000 và chính thức mở cửa vào tháng 5 năm 2003. Cảng này đã không được khai thác hết công suất. Thiệt hại hàng năm cho chính quyền địa phương là khoản chi phí cơ hội 20 triệu đô la Mỹ và các khoản chi cho bảo dưỡng cảng.

Đầu tư nguồn nhân lực: trường đại học hay trung học?

Các nhà đầu tư tiềm năng vào Chu Lai trong ngành công nghiệp chế tạo và công nghiệp nhẹ thường phàn nàn về tình trạng thiếu nhân lực có trình độ có thể làm các công tác quản lý cấp trung hoặc vận hành máy móc trong nhà máy. Hiện tại, Ban Quản lý khu kinh tế mở Chu Lai không có năng lực đào tạo đáng kể. Do vậy, Ban quản lý cần phải điều phối với khu vực tư nhân và chính quyền tỉnh Quảng Nam để thoả mãn nhu cầu về nhân lực có trình độ của các nhà đầu tư. Ủy ban nhân dân tỉnh Quảng Nam đang quản lý một trường đào tạo nghề với 600 sinh viên ra trường hàng năm ở Tam Kỳ và một trường dạy nghề khác ở Hội An. Các nhà lập chính sách tin rằng hai trường dạy nghề này không thể thoả mãn được nhu cầu tương lai về nhân lực có trình độ cho Chu Lai. Do vậy, hiện nay tỉnh Quảng Nam và khu kinh tế Chu Lai đang cùng nhau xây dựng kế hoạch thành lập một trường đại học đa ngành. Bộ Giáo dục và Đào tạo đang xem xét đề xuất của tỉnh Quảng Nam về chuyển đổi trường Cao đẳng Sư phạm thành một trường đại học. Các nhà lập chính sách của Quảng Nam cho rằng trường đại học này là hết sức quan trọng cho sự phát triển kinh tế địa phương. Các kế hoạch phát triển trường đại học này cũng khác nhau tùy theo văn phòng Chính phủ nào được hỏi. Sở giáo dục cho rằng cần xây dựng một trường đại học đa ngành, trong khi các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai lại muốn trường đại học sẽ tự nó quyết định các ngành nào cần cho nhu cầu nhân lực địa phương.

Cuộc điều tra lao động vào năm 2003 cung cấp các số liệu sau đây về Quảng Nam. Các số liệu của Việt Nam, Bình Dương và Đà Nẵng cũng được đưa ra để so sánh.

Bảng số liệu này cho thấy Quảng Nam giống với cả nước ở ba mức kỹ năng thấp nhất, trong khi lực lượng lao động ở đây tụt hậu ở ba mức kỹ năng cao nhất. Khoảng cách này trở nên rõ ràng hơn khi phân tích số liệu của một tỉnh miền Nam (nhưng là tỉnh nông thôn), Bình Dương. Khoảng cách thậm chí còn lớn hơn khi so sánh với Đà Nẵng, trung tâm đô thị của khu vực. Nếu chỉ so sánh về đào tạo trường lớp, chứ không phải là kỹ năng, thì các khoảng cách này càng tăng. Ở Quảng Nam, chỉ có 13% lao động học hết phổ thông trung học, so với tỷ lệ 18% của Việt Nam, 21% của Bình Dương và 38% của Đà Nẵng.

Để đưa ra giải pháp thích hợp cho vấn đề này, sự thiếu hụt nhân lực có kỹ năng của Quảng Nam cần được hiểu theo một cách ngược với trực giác thông thường: tỷ lệ đăng ký vào phổ thông trung học trên tổng dân số của Quảng Nam (3,8%) thực tế cao hơn ở Đà Nẵng (3,6%). Điều này hàm ý rằng vấn đề về nhân lực của Quảng Nam không nằm ở tỷ lệ nhập học, mà là do hậu quả của nhu cầu của các ngành công nghiệp thấp và các yếu tố khác làm cho nhân công trình độ cao của Quảng Nam rời khỏi địa bàn. Bằng chứng này cho thấy, các sinh viên tốt nghiệp trung học phổ thông của Quảng Nam đang tới Đà Nẵng, một địa phương gần về địa lý, hoặc chuyển tới TPHCM- thành phố cách xa hơn - để tìm kiếm các cơ hội tốt hơn. Vì thế, số lượng lao động có kỹ năng của địa phương còn lại ít.

Liệu việc thành lập một trường đại học ở Quảng Nam có giải quyết được vấn đề này? Câu trả lời là không hẳn. Các sinh viên tốt nghiệp đại học – cũng giống như sinh viên tốt nghiệp trung học- sẽ vẫn dời đi để tìm kiếm những vận hội tốt hơn cho mình. Cho tới gần một thập kỷ trở lại đây, Quảng Nam và Đà Nẵng vẫn nằm trong một tỉnh. Mặc dù kế hoạch dài hạn về phát triển một trường đại học đa ngành là quan trọng, việc ngay lập tức nhân đôi các cơ sở đại học ở Đà Nẵng để đáp ứng tình trạng thiếu hụt nhân lực cho Quảng Nam là không hợp lý. Thay vào đó, Quảng Nam nên hướng các nguồn lực đào tạo ít ỏi của mình để đáp ứng các nhu cầu trong hai lĩnh vực: (1) tạo ra những cơ sở phục vụ tốt cho việc nâng cao trình độ để những người Việt được đào tạo tốt quyết định đến sống ở Quảng Nam, (2) điều chỉnh các giáo trình trung học, dạy nghề, cao đẳng của Quảng Nam đáp ứng với nhu cầu phát triển của Chu Lai.

Mối quan tâm hàng đầu của hầu hết các bậc phụ huynh, sau yếu tố an toàn và cơ hội nghề nghiệp là giáo dục con cái. Một nhà lập chính sách hàng đầu của Quảng Nam đã nói: “Quảng Nam cần lót ổ cho “đại bàng” đến đẻ trứng”. Trong khi con cái của những người được giáo dục tốt thường học đại học ở các trung tâm đô thị lớn thì khi học các bậc phổ thông, chúng vẫn ở gần nhà. Như vậy, nếu tập trung nguồn lực để nâng cao chất lượng đào tạo phổ thông, có lẽ sẽ dễ hơn nhiều trong việc mời gọi những người có trình độ đến với địa phương. Những người này sẽ hỗ trợ cho sự phát triển công nghiệp và dịch vụ tại đây. Với số lượng và tài sản của người lao động tăng lên, việc xây dựng một trường đại học của địa phương sẽ trở nên khả thi hơn⁵⁰.

⁵⁰ Ở đây không bàn luận đến những thất bại về quản lý trong hệ thống giáo dục Việt nam. Tuy nhiên, một điểm rõ ràng là nếu chỉ đơn giản đổ tiền vào một hệ thống hiện hành thì sẽ không hiệu quả. Hệ thống quản lý và các khuyến khích cần phải thay đổi để lấy lại được mức độ chuyên nghiệp và niềm tự hào nghề nghiệp của đội ngũ cán bộ giảng dạy. Nâng mức lương cơ bản là một phần việc cần làm, nhưng mới chỉ là một phần thôi. Cần phải có tầm nhìn xa hơn của các bậc phụ huynh và phạm vi đề thử nghiệm.

Hơn nữa, để nâng cao chất lượng đào tạo tiểu học và trung học, Quảng Nam cần tập trung các nguồn lực vào việc nối kết các chương trình đào tạo trung học hiện tại và tương lai với mục tiêu phát triển và đáp ứng nhu cầu của Chu Lai và các doanh nghiệp tại đó. Đây là một điều bắt buộc mang tính quyết định và sẽ vẫn phù hợp, ngay cả khi Quảng Nam quyết định thành lập trường đại học đa ngành để cải thiện đào tạo dạy nghề tại đây. Vào thời điểm này, dường như có sự đứt đoạn trong đối thoại giữa Chu Lai và Quảng Nam về vấn đề lao động có trình độ. Vào năm 2001, giới chức của Chu Lai đã gặp các cán bộ chính quyền Quảng Nam trình bày về nhu cầu nhân lực có trình độ ước tính khoảng 250.000 người. Tuy nhiên, cuộc thảo luận này, cũng giống như các cuộc thảo luận khác về hợp tác đào tạo giữa Chu Lai và Quảng Nam- không được tiếp tục trong 5 năm qua.

Trong công tác thiết kế giáo trình đào tạo nghề thích hợp, các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai có thể tham khảo kinh nghiệm của Malaysia khi thành lập Trung tâm Phát triển Kỹ năng Penang⁵¹. Trung tâm này được thành lập vào năm 1989 để cung cấp công nhân lành nghề cho các công ty đa quốc gia trong lĩnh vực điện tử của Penang. Nhu cầu đối với Trung tâm này đã tăng lên khi có một số nhà đầu tư chủ chốt, bao gồm Intel và Motorola đầu tư vào lĩnh vực điện tử của Penang. Giá nhân công bắt đầu tăng lên khi các công ty giành nhau lượng kỹ thuật viên lành nghề hạn chế. Các công ty đã thành lập một liên minh và cùng nhau đề xuất một kế hoạch với chính quyền địa phương về thành lập một trung tâm đào tạo nhằm tăng số lượng công nhân được đào tạo. Hội đồng Quản trị của Trung tâm bao gồm các giám đốc quản lý và giám đốc điều hành của các công ty đang đầu tư tại Penang. Giáo trình đào tạo của Trung tâm được xem xét và chỉnh sửa lại bởi một hội đồng đào tạo. Hội đồng này có thành phần là các đại diện của các phòng đào tạo của các công ty đang hoạt động tại Penang. Sau một thời gian ngắn hoạt động, Trung tâm đã tự chủ được về tài chính nhờ các học viên sẵn sàng trả tiền cho công tác đào tạo nghề có thể trực tiếp mang lại việc làm cho họ. Giữa các năm 1989 và 2003, Trung tâm đã đào tạo được hơn 105.000 học viên, giúp ngành công nghiệp điện tử của Penang đóng góp khoảng 20% GDP thành phố và thuê tuyển 55% số nhân công ở đây.

Ở Việt Nam cũng có một số ví dụ về quan hệ đối tác nhà nước/tư nhân trong phát triển các kỹ năng nghề nghiệp. Ví dụ, trường Cao đẳng Công nghiệp Hà Nội và Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) đã có một dự án nâng cấp kỹ năng cơ khí sản xuất cho các học sinh tốt nghiệp trung học. Tương tự, tỉnh Bình Dương và Bộ Kế hoạch- Đầu tư đã phát triển một số chương trình dạy nghề dành riêng cho nhu cầu của các công ty vừa và nhỏ cũng như các công ty nước ngoài. Tuy nhiên, các dự án về đào tạo nghề thường thiếu sự tham gia cả về mức độ lẫn cường độ của các công ty nước ngoài- yếu tố chủ yếu làm nên thành công của Penang. Nhu cầu về kỹ năng lao động hiện tại và tương lai của Quảng Nam có lẽ rất khác với Penang hay Bình Dương. Thay vì đầu tư vào khả năng đào tạo cho các công ty tiềm năng trong ngành điện tử và chế tạo, tỉnh Quảng Nam và Chu Lai nên tập trung giải quyết các nhu cầu hiện tại trong ngành du lịch. Với sự phát triển của các khu nhà nghỉ cao cấp và các dịch vụ cho khách du lịch quốc tế, nhu cầu về nhân công thành thạo ngoại ngữ và kỹ năng dịch vụ là rất lớn ở Quảng Nam. Trường đại học Phan Chu Trinh mới thành lập ở Hội An có lẽ đã thiết kế giáo

⁵¹Tham khảo Junichi Mori, "Development of Supporting Industries for Vietnam's Industrialization: Increasing Positive Vertical Externalities Through Collaborative Training" ("Phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ cho công cuộc công nghiệp hóa của Việt nam: Nâng cao những lợi ích ngoại vi dọc tích cực thông qua cơ chế đào tạo hợp tác") (Tháng 12 năm 2005) (December 2005). Truy cập ngày 16/10/2006 tại trang web: <http://fletcher.tufts.edu>.

trình đào tạo hướng tới các nhu cầu này. Quảng Nam cần phải phối hợp với các nhà đầu tư hiện có để suy nghĩ về tính khả thi, hiệu quả và các giáo trình có thể cần đến cho một trung tâm đào tạo mang lại thêm giá trị gia tăng cho ngành du lịch địa phương.

*Chính sách công nghiệp: Phát triển các khu nghỉ mát ven biển hay công nghiệp nặng?*⁵²

Chu Lai gặp vấn đề hết sức nan giải về chính sách công nghiệp. Các khu kinh tế thường được xây dựng để thu hút đầu tư vào ngành chế tạo và ngành công nghiệp. Những dự án đầu tư vào ngành chế tạo sử dụng nhiều lao động đang tạo ra nhiều việc làm được trả lương nhất cho công cuộc đổi mới nông thôn Việt Nam. Mặc dù những dự án đầu tư vào ngành công nghiệp sử dụng nhiều vốn không tạo ra nhiều việc làm nhưng những dự án đầu tư vào dầu, khí và phát điện cung cấp đầu vào cho ngành chế tạo và cũng đem lại những cam kết đầu tư lớn cho Chu Lai. Thế tiến thoái lưỡng nan của Chu Lai là chính sách công nghiệp khuyến khích công nghiệp nặng và những dự án đầu tư được đặt vị trí không đúng chỗ có thể làm giảm sự tăng trưởng của lĩnh vực kinh tế năng động nhất Quảng Nam là ngành du lịch sinh thái và di sản, di tích.

Du lịch là ngành dẫn đầu và có thể là ngành phát triển mạnh duy nhất trong nền kinh tế hiện nay của Quảng Nam. Từ năm 1991 đến năm 2005, du lịch của Quảng Nam đã phát triển mạnh mẽ với số khách tăng từ 100.000 đến 1.400.000 khách. Năm 2005, trong số 1,4 triệu du khách tới thăm Quảng Nam có 900.000 khách Việt Nam và 500.000 khách quốc tế. Với mức tăng trưởng liên tục hàng năm 20%, bờ biển đẹp và hai Di Sản Thế giới ở Hội An và Mỹ Sơn, ngành du lịch của Quảng Nam dường như đã sẵn sàng để tăng trưởng bền vững và mạnh mẽ trong vài thập kỷ tới. Mặc dù chưa có điều tra nào về khách du lịch nghỉ ở Quảng Nam nhưng có vẻ là phần lớn du khách nghỉ ở đây từ 2 đến 4 đêm và phần nhiều là khách đã đến thăm nhiều lần. Một du khách ngoại quốc bình thường ở Việt Nam chi tiêu \$540 USD trong năm 2005. Nếu chúng ta giả định rằng một du khách dành một nửa thời gian của họ ở những điểm thăm quan tuyệt vời của Quảng Nam thì chúng ta có thể hy vọng tình sẽ thu được khoản thu nhập là \$270 USD với mỗi khách du lịch khi họ chi trả tiền khách sạn, ăn uống, đi tour, đi lại nội địa, quà tặng và các khoản chi khác. Mặt khác, khách du lịch nội địa người Việt Nam chi tiêu bình quân là \$100 USD/người. Nếu những giả định trên là đúng thì trong năm 2005, khách du lịch đã tiêu \$225 triệu USD ở Quảng Nam; GDP năm 2004 của tỉnh này chỉ đạt \$450 triệu USD. Thậm chí nếu chi tiêu thực tế chưa đạt đến những con số này thì du lịch có thể là hoạt động phi nông nghiệp duy nhất có ý nghĩa nhất trong tỉnh, đặt biệt là nếu tính cả khoản chi trực tiếp, gián tiếp và số liệu về số lượng việc làm được tạo ra.⁵³ (Chẳng hạn, ngay cả khi giả định rằng 500.000 du khách quốc tế chỉ chi tiêu \$150 USD ở Quảng Nam thì du khách quốc tế vẫn tạo ra khoảng \$75 triệu USD tương đương với tổng giá trị xuất khẩu các sản phẩm chế tạo của Quảng Nam). Rõ ràng, nếu Quảng Nam tiếp tục chiến dịch tự quảng bá bản thân là một điểm đến du lịch hấp dẫn một cách thành công và từ đó duy trì mức tăng trưởng hiện

⁵² Chúng tôi đã thấy một sự chuyển hướng tiến bộ và rất tích cực trong chiến lược phát triển của Quảng Nam bắt đầu năm 2006 từ các ngành công nghiệp nặng và ô nhiễm sang các ngành dịch vụ, đặc biệt là những dịch vụ liên quan đến du lịch. Dường như sự thay đổi mang tính chiến lược và dũng cảm này đang đem lại kết quả, bằng chứng là một danh sách các nhà đầu tư nước ngoài đang chờ phê duyệt trong lĩnh vực dịch vụ.

⁵³ Có nhiều ước lượng khác nhau về “số nhân” gán cho chi tiêu du lịch, đa phần ước lượng nằm trong khoảng từ 2 đến 4. Chưa có ước lượng cụ thể nào cho Quảng Nam. Thậm chí nếu số liệu chi tiêu trực tiếp thực tế chỉ bằng một nửa những con số ước lượng ở đây thì tác động “được nhân lên” có lẽ vẫn rất lớn.

nay của Quảng Nam về lượt khách đến thăm và về chi tiêu trên mỗi du khách, Quảng Nam đang đầu tư vào một nguồn tạo công ăn việc làm, thu nhập và tăng trưởng đầy hứa hẹn.

Tất nhiên, ngành du lịch ngày nay có thể không phải là cơ sở vững chắc cho nền kinh tế Quảng Nam. Chu Lai dự định thu hút ngành chế tạo và ngành công nghiệp. Như đã trình bày ở phần trên, Chu Lai vẫn chưa thành công trong việc thu hút nhiều đầu tư trong nước và nước ngoài vào ngành chế tạo hoặc ngành công nghiệp và việc thu hút được nhiều đầu tư vào những lĩnh vực này có thể phải mất thêm vài năm nữa. Tuy nhiên, gần đây, một nhóm các nhà đầu tư nước ngoài đã đề xuất đầu tư 2,4 tỷ USD vào một nhà máy nhiệt điện than 2000mw. Nhà máy này - là một phần trong kế hoạch của Tập đoàn Điện lực Việt Nam - sẽ đóng góp lượng điện năng lớn hơn rất nhiều mức cần thiết của tỉnh. Rất may, Chu Lai và các lãnh đạo tỉnh đã quyết định không chấp thuận dự án này. Các nhà hoạch định chính sách đã dễ nhận thấy một vấn đề là ống khói cao 180m của nhà máy nhiệt điện than này sẽ gây ô nhiễm không khí và “ô nhiễm thị giác”. Nếu nhà máy này được xây dựng ở gần biển theo kế hoạch thì du khách sẽ ngạc nhiên khi nhìn thấy ống khói này từ cách xa 50km ở mỗi hướng (từ phía bắc Đà Nẵng đến Quảng Ngãi) vào một ngày trời quang. Toàn bộ đường biển của Quảng Nam chỉ dài 80km. Tất nhiên, nếu nhà máy nhiệt điện than này được xây dựng thì có lẽ khó có ngày trời quang!

Trong tương lai, Chu Lai chắc chắn sẽ gặp những thế tiến thoái lưỡng nan tương tự. Các nhà hoạch định chính sách của Chu Lai cần phân tích như thế nào lợi ích và chi phí của những dự án đầu tư khác đe dọa ngành du lịch? Chúng ta có thể sử dụng trường hợp nhà máy nhiệt điện than không được phê duyệt làm ví dụ cho phân tích cần thiết này. Mặt khác, được biết là nhà máy được đề xuất này đáng lẽ đã chi trả \$40 triệu USD một năm tiền thuế và các khoản phí và còn xây dựng cả cảng 60.000 tấn để tàu chở hàng rời vận chuyển than. Mặt khác, cảng than chuyên dụng chưa chắc đã mang lại thêm lợi ích vận chuyển và nhà máy này có thể sẽ đe dọa ngành du lịch sinh lợi và tăng trưởng của Quảng Nam.

Kế hoạch xây dựng một “vùng trong vùng”

Ba năm kinh nghiệm đã giúp cho các nhà hoạch định chính sách của Quảng Nam thấy rằng Ban Quản lý sẽ không phải là công cụ chính sách và sự đổi mới thể chế của Chu Lai. Ban quản lý và có lẽ khái quát hơn là Chu Lai không phải là không có những vấn đề về mặt thể chế và nhân sự đang ảnh hưởng đến chính quyền tỉnh Quảng Nam. Sự quá bận tâm của Ban Quản lý đến các dự án đầu tư vào CSHT và những vướng mắc trong quá trình ra quyết định trên cơ sở đồng thuận đã khiến cho Ban quản lý dần dần chuyển thành một nhóm lợi ích vững chắc. Vì vậy, các nhà hoạch định chính sách đang xin ý kiến Chính phủ về việc thành lập một ban quản lý mới trong Khu Thương mại Tự do Chu Lai. Ban quản lý mới này sẽ gắn kết sự tham gia đáng kể của các công ty và phía nước ngoài với một phạm vi thử nghiệm.

Kế hoạch của Quảng Nam thành lập một ban quản lý mới cho thấy đây là những trở ngại lớn nhất của tỉnh và của Chu Lai đối với sự phát triển chứ không phải là một giải pháp thực sự. Theo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2006, Quảng Nam có chỉ số cao và là tỉnh có năng lực cạnh tranh đứng thứ 14 của Việt Nam. Tuy nhiên, các chỉ số đánh giá định hướng chính sách lớn của Quảng Nam cao hơn rất nhiều, trái ngược với những chỉ số đánh

giá việc thực thi chính sách của tỉnh. Cụ thể, kết quả điều tra khu vực kinh tế tư nhân của Quảng Nam cho thấy những đánh giá cao về sự chủ động tiên phong của cấp lãnh đạo tỉnh, các thể chế pháp lý và việc không có định hướng chính sách ưu đãi thiên vị cho doanh nghiệp nhà nước. Mặt khác, các kết quả điều tra cho thấy khu vực kinh tế tư nhân tương đối chịu sức ép của những lợi ích không chính thức, sự thiếu tính minh bạch trong các quyết định hành chính, những vấn đề về quản lý đất đai và chi phí thời gian lớn.

Chu Lai và cụ thể là Ban Quản lý của Chu Lai được thành lập như một cơ quan góp phần cải thiện việc quản lý của tỉnh. Chắc chắn, Ban Quản lý đang lúng túng trước những động lực mâu thuẫn nhau và sự trì trệ về mặt tổ chức. Tuy nhiên, nếu Khu Kinh tế Mở Chu Lai không thể giải quyết những vấn đề gây ảnh hưởng xấu đến bộ máy chính quyền Quảng Nam và khu vực kinh tế tư nhân trong nước thì việc xây dựng “một khu có hàng rào cứng” trong “khu kinh tế mở” Chu Lai mang lại cho các nhà đầu tư nước ngoài môi trường hoạt động “dễ thở” hơn không? Điều quan trọng hơn là dường như kế hoạch thành lập một ban quản lý mới lại xuất phát từ một định hướng sai lầm về đầu tư nước ngoài. Như đã đề cập, các nhà đầu tư nước ngoài bị cản trở đầu tư vào Chu Lai và các khu kinh tế nông thôn khác chủ yếu là do vị trí mà không phải do chất lượng của môi trường điều tiết. Thay vào đó, đầu tư của tư nhân trong nước là chìa khoá phát triển kinh tế nông thôn và tạo việc làm. Vì vậy, dường như các nhà chức trách của Quảng Nam thiếu sáng suốt khi lãng phí thời gian, công sức và vốn chính trị khan hiếm vào việc tạo điều kiện ưu đãi cho các nhà đầu tư nước ngoài, gây bất lợi cho các nhà đầu tư tư nhân ở trong nước đang nỗ lực “vật lộn” để tồn tại ở Quảng Nam.

Khu Kinh tế mở Chu Lai được tuyên bố thành lập để đối phó với những bất cập trong môi trường đầu tư của Quảng Nam, chưa kể đến môi trường đầu tư ở miền Trung và nông thôn Việt Nam nói chung. Định hướng của Chu Lai đối với những chính sách công nghiệp dành ưu đãi cho đầu tư nước ngoài dường như không có lợi cho việc đạt được những mục tiêu này. Như đã trình bày ở phần trên, thậm chí trong một môi trường pháp lý hoàn thiện, việc có thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài hay không là điều không chắc chắn. Tuy nhiên, kế hoạch của Quảng Nam xoá bỏ vai trò của Ban Quản lý để hình thành nên một ban quản lý mới hoàn toàn tập trung vào thu hút đầu tư nước ngoài là một bước đi sai hướng. Sự tham gia của nước ngoài góp phần quan trọng vào thành công của các khu kinh tế và chắc chắn, sự phát triển trong tương lai của Chu Lai sẽ cần phải có mức độ tham gia nhiều hơn của các nhà đầu tư nước ngoài và các thị trường. Tuy nhiên, ưu tiên hàng đầu của Quảng Nam là giải quyết những vấn đề mà người ta cho là Ban Quản lý Chu Lai được thành lập ra là để giải quyết chúng; những trở ngại đối với việc tạo thuận lợi cho khu vực kinh tế tư nhân, việc thực thi chính sách và sự trì trệ của các tổ chức chính quyền địa phương. Dù cho có bao nhiêu “Vùng trong vùng” mà Quảng Nam có thể xin được phép thành lập thì động lực tăng trưởng tiềm năng và tạo việc làm ở khu vực kinh tế tư nhân trong nước vẫn sẽ phải đối mặt với những vấn đề về điều tiết còn chưa được giải quyết ở bên ngoài hàng rào cứng của các khu mới. Các nhà hoạch định chính sách ở bên trong và bên ngoài Chu Lai nên dồn sức vào việc xoá bỏ các rào cản và tạo thêm điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp trong nước.

Tạo điều kiện cho việc thành lập và phát triển các doanh nghiệp vừa và nhỏ

Đăng ký kinh doanh và cấp giấy phép

Theo kết quả điều tra gần đây của CIEM, 93% các công ty tư nhân trong nước ở Quảng Nam nhận được đăng ký kinh doanh trong 15 ngày và 100% trong vòng 30 ngày.⁵⁴ Điều này phù hợp với các quy định của Luật Doanh nghiệp.⁵⁵ Tương tự, Quảng Nam đứng thứ 9 về PCI với tỷ lệ phần trăm thấp nhất các công ty cần phải chờ trên ba tháng để đăng ký kinh doanh và đứng thứ 8 về số giấy phép ít nhất cần có (2,87). Năm 2005, theo kết quả khảo sát riêng của “Vision and Associates”, 69% các doanh nghiệp chính thức ở khu vực tư nhân của bảy tỉnh nông thôn nhận được giấy phép kinh doanh, con dấu chính thức, đăng ký thuế, sổ hoá đơn VAT và đăng ký hải quan trong vòng chưa đến 30 ngày; ở Quảng Nam, 97% doanh nghiệp được điều tra cho biết là đã nhận được những tài liệu này.

Kết quả điều tra các doanh nghiệp dân doanh trong nước đã đăng ký ở Quảng Nam của CIEM và GTZ năm 2005 cho thấy 55% số doanh nghiệp đã đăng ký này cho rằng việc thiếu vốn là một trở ngại trong việc đăng ký kinh doanh và 35% cho rằng khả năng tiếp cận đất đai hạn chế là một trở ngại trong việc đăng ký kinh doanh.⁵⁶ Ngược lại, chỉ có 16% các doanh nghiệp dân doanh của Quảng Nam trong điều tra của CIEM và GTZ cho rằng các thủ tục đăng ký kinh doanh của tỉnh là một trở ngại trong việc đăng ký kinh doanh chính thức. Điều tra này không bao gồm các doanh nghiệp quyết định chưa đăng ký chính thức; tuy nhiên, có thể là đúng khi giả định rằng các doanh nghiệp hoạt động không chính thức quyết định không đăng ký chính thức vì nhiều lý do trong đó có những vấn đề liên quan đến đất đai và vốn.

Tiếp cận đất đai

Theo PCI, Quảng Nam đứng thứ 48 trong số 64 tỉnh về khả năng tiếp cận đất đai của khu vực tư nhân trong nước và đứng thứ 63 trong số 64 tỉnh về thời gian mà các công ty phải đàm phán với chính quyền địa phương để mua đất (587 ngày!). Tương tự, kết quả điều tra mới đây của CIEM cho thấy 61% các công ty trong nước của Quảng Nam gặp khó khăn trong việc có được đất đai để hoạt động (theo kết quả điều tra này, chỉ có Hà Tây và Lào Cai là kém hơn với tỷ lệ tương ứng là 67% và 68%).

Như đề cập ở trên, các chính quyền địa phương có động lực mạnh mẽ để “đẩy” các doanh nghiệp vào trong các KCN. Nói tóm lại, các tỉnh chịu sức ép phải báo cáo có tỷ lệ các doanh nghiệp đầu tư vào KCN và tỷ lệ đầu tư cao. Và quan trọng hơn là các khoản lệ phí đất đai chiếm một tỷ lệ ngày càng tăng trong tổng thu nhập của địa phương. Mặc dù trên giấy tờ có vẻ như các KCN dành cho các công ty tư nhân các mức ưu đãi về đất đai nhưng trên thực tế, đất được chuyển thành các KCN do nhà nước quản lý là một phần của cơ chế chính sách làm hạn chế nguồn cung đất và đẩy giá đất thương mại trên thị trường tư nhân lên cao. Các

⁵⁴ GTZ và CIEM, “Domestic Investment: From Business Idea to Reality” (“Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng kinh doanh đến thực tiễn”) 16 (2005).

⁵⁵ Theo Luật Doanh nghiệp của Việt Nam, cơ quan đăng ký kinh doanh của tỉnh có 15 ngày để tiến hành thủ tục đăng ký kinh doanh sau khi chủ doanh nghiệp nộp đủ hồ sơ yêu cầu.

⁵⁶ GTZ và CIEM, “Domestic Investment: From Business Idea to Reality” (“Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng kinh doanh đến thực tiễn”) (2005).

doanh nghiệp dân doanh trong nước chịu ảnh hưởng đặc biệt của chính sách này vì nó khuyến khích việc tiếp tục không đăng ký kinh doanh chính thức và làm chậm sự tăng trưởng số lượng các doanh nghiệp. Một tỷ lệ cao đáng kinh ngạc các doanh nghiệp dân doanh trong nước của Quảng Nam (71%) hiện đang ở trong các KCN.

Một số điều tra khác cho thấy các doanh nghiệp đã đăng ký này cho rằng những vấn đề về tiếp cận đất đai là những trở ngại chính trong việc đăng ký kinh doanh và sự tăng trưởng của doanh nghiệp. Ở Quảng Nam, chỉ có 20,7% tổng quỹ đất được trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (đứng thứ 61 trong số 64 tỉnh trong PCI).

Hạn chế về vốn

Tiếp cận vốn là một rào cản chính đối với việc thành lập và tăng trưởng của doanh nghiệp dân doanh trong nước và vì vậy là một rào cản chính để phát triển nông thôn. Theo một kết quả khảo sát, chỉ có 55% khối doanh nghiệp dân doanh có đăng ký chính thức của Việt Nam có thể tiếp cận tín dụng ngân hàng. Thậm chí trong các doanh nghiệp này, tín dụng ngân hàng được coi là vốn lưu động mà không phải là dành cho đầu tư vốn cố định dài hạn vì thời hạn hoàn trả ngắn và những yêu cầu lớn về thế chấp.

Ở Việt Nam, khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp chủ yếu phụ thuộc vào khả năng thế chấp của doanh nghiệp đó như một bảo đảm cho khoản nợ. Nguồn thế chấp lớn nhất ở Việt Nam là quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, ở Quảng Nam, chỉ có 55% khối doanh nghiệp hoạt động chính thức thông báo là sở hữu quyền sử dụng đất chính thức. Hơn nữa, như đã đề cập, chỉ có 20,7% tổng quỹ đất của Quảng Nam có quyền sử dụng đất, hạn chế việc doanh nghiệp có thể sử dụng đất của chủ nhân miếng đất, của chủ đầu tư, của gia đình và bạn bè để thế chấp. Ngược lại, PCI cho thấy 23 tỉnh ở Việt Nam đã giải quyết việc đăng ký quyền sử dụng đất chính thức cho tối thiểu 80% tổng quỹ đất của họ.

Việc thực thi chính sách và những khoản chi phí không chính thức

Mặc dù chi phí tham gia thị trường ở Quảng Nam tương đối thấp nhưng dường như bộ máy hành chính của Quảng Nam đang làm tăng chi phí cho các doanh nghiệp trong quá trình thực thi chính sách. Theo PCI, Quảng Nam đứng thứ 58 trong số 64 tỉnh về chỉ số đánh giá khả năng của khu vực tư nhân trong nước phải chịu tác động của những thay đổi không chính thức. Quảng Nam đứng thứ 61 về số lượng các doanh nghiệp cho rằng các loại phí không chính thức là trở ngại chính cho kinh doanh và đứng thứ 52 trong số các doanh nghiệp cho rằng các loại phí không chính thức chiếm 10% lợi nhuận của họ. Một câu hỏi nổi lên là tại sao chính quyền tỉnh Quảng Nam tạo điều kiện một cách hiệu quả cho các công ty tham gia thị trường nhưng sau đó lại tạo ra những chi phí giao dịch khá lớn cho những công ty như vậy sau khi tham gia thị trường?

Theo Điều tra về Môi trường Đầu tư năm 2005 của Ngân hàng Thế giới, phần lớn những loại phí không chính thức ở Việt Nam bắt nguồn từ một số cơ quan Chính phủ trong đó có hải quan, thuế, quản lý đất đai, xây dựng, xuất/nhập khẩu, kiểm soát thị trường và cảnh sát giao thông. Khi không có *Luật doanh nghiệp* để sử dụng như một công cụ chính sách, có

một số cơ chế để Chu Lai có thể giảm mức độ khu vực tư nhân phải chịu các loại phí không chính thức.

Thu hút đầu tư nước ngoài và các đối tác chiến lược

Mặc dù có một môi trường quy định khá thuận lợi nhưng ở Quảng Nam luôn thiếu bóng dáng của các nhà đầu tư nước ngoài như đã phân tích ở một phần trước. Với mức cầu và tiêu thụ ngày một lớn hơn, các nhà đầu tư nước ngoài có thể sẽ bắt đầu thể hiện sự quan tâm vào phát triển các khu nghỉ mát và các dịch vụ khác dành cho các du khách quốc tế của Quảng Nam. Khả năng của Chu Lai tạo điều kiện để các nhà đầu tư nước ngoài tiếp tục quan tâm vào ngành du lịch của Quảng Nam lại thách thức chính sách đất đai và chính sách công nghiệp của Chu Lai. Khả năng của Chu Lai thu hút nhiều đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ là một thách thức hoàn toàn khác liên quan đến mức độ phân cấp chính sách và quản lý đất của Chu Lai.

Quản lý đất đai: Thu hút ý kiến đóng góp và sự tham gia của nước ngoài

Trong ngành du lịch, đầu tư nước ngoài đổ về Quảng Nam vì các cơ hội thị trường khác nhau.⁵⁷ Tuy nhiên, để tiếp tục thu hút đầu tư nước ngoài vào việc phát triển các khu nghỉ mát và các dịch vụ cho các khách du lịch quốc tế cao cấp, các nhà đầu tư cần phải có niềm tin rằng chính sách công nghiệp của Chu Lai sẽ không hướng nhiều tới ngành công nghiệp “bẩn” hoặc những dự án đầu tư khác (ví dụ: sòng bạc) gây ảnh hưởng xấu đến danh tiếng ngày một tăng về một điểm thân thiện để du lịch sinh thái và di sản, di tích của Quảng Nam. Quyết định gần đây của Chu Lai khi từ chối một đề nghị xây dựng nhà máy nhiệt điện than là một tín hiệu tuyệt vời về một cam kết chính sách đất đai ổn định phù hợp để phát triển du lịch cao cấp của Chu Lai. Chu Lai phải xác định các phương pháp để tiếp tục đảm bảo cho các nhà đầu tư tiềm năng về định hướng chính sách ổn định của Chu Lai trong lĩnh vực này. Có lẽ các nhà hoạch định chính sách và các nhà chức trách của Chu Lai không có thông tin thị trường chính xác về những loại hình dự án đầu tư có thể gây ảnh hưởng xấu đến du lịch quốc tế.

Các KCN của Chu Lai đang được các công ty về CSHT của nhà nước xây dựng mà không có sự tham gia của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài. Do vậy, Chu Lai đang bị phê phán là đầu tư quá nhiều vào CSHT và thiếu đầu tư vào công tác tiếp thị. Ví dụ, cả công ty về CSHT của nhà nước hay Ban Quản lý Chu Lai đều không có nhiều người biết ngoại ngữ mặc dù Việt Nam phụ thuộc vào đầu tư nước ngoài của các cá nhân chủ yếu nói tiếng Nhật, tiếng Trung Quốc và tiếng Anh. Khả năng thu hút các dự án đầu tư nước ngoài của Chu Lai vào ngành chế tạo có thể sẽ là kết quả của những nỗ lực tranh thủ nhà đầu tư chiến lược nước ngoài vào việc phát triển một số những KCN nhỏ hơn.⁵⁸

⁵⁷ Có một số báo cáo về ý định của các nhà hoạch định chính sách là dành riêng 70km trong số 80km đường biển của Quảng Nam cho một nhà đầu tư nước ngoài triển khai. Mặc dù sự quan tâm của nhà đầu tư nước ngoài này vào việc phát triển với quy mô lớn như vậy là một tín hiệu tốt nhưng các nhà lãnh đạo tỉnh cần phải thận trọng không nên hạn chế cạnh tranh trong ngành công nghiệp năng động này.

⁵⁸ Sau khi thắng thầu dự án xây dựng cầu, theo một số báo cáo có thể Tập đoàn Sumitomo của Nhật Bản sẽ quan tâm đến việc tăng cường sự có mặt của mình ở Quảng Nam. Đây là một tín hiệu rất tốt.

Cấp giấy phép: Thử nghiệm với hội nhập kinh tế quốc tế

Như đã đề cập, chi phí đăng ký kinh doanh và chi phí cấp giấy phép của Quảng Nam tương đối thấp. Mức độ phân cấp hiện nay của Chu Lai, với tư cách là một “môi trường thử nghiệm”, không cho phép Chu Lai cấp giấy chứng nhận đầu tư (ví dụ, giấy phép đầu tư) cho những nhà đầu tư chiến lược tiềm năng trong các ngành dịch vụ như tài chính, ngân hàng hoặc phát triển đất đai mà không có sự nhất trí của các bộ ngành có những lợi ích khác nhau đối với Chu Lai. Trong ba năm qua, quá trình hoạch định chính sách này đã đôi lần gây ảnh hưởng xấu đến khả năng thu hút các đối tác chiến lược nước ngoài của Chu Lai nhằm khởi động các dự án đầu tư nước ngoài vào ngành chế tạo của Quảng Nam. Mặc dù về mặt lý thuyết, những thay đổi pháp lý mới đây sẽ mở rộng đáng kể thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư của Chu Lai nhưng trên thực tế sự phân cấp có ý nghĩa này phải chờ quyết định của chính quyền trung ương: Chu Lai sẽ là một khu kinh tế *mở* để thử nghiệm với công cuộc hội nhập quốc tế hay chỉ đơn giản là một KCN lớn ở nông thôn?

Nghị định 108 mới ban hành cho thấy Luật Đầu tư Chung là một tác nhân cho việc phân cấp chính sách.⁵⁹ Theo Nghị định 108, các ban quản lý khu kinh tế không còn bị hạn chế ở việc cấp giấy chứng nhận đầu tư cho các dự án FDI dưới 20 triệu đô la Mỹ nữa. Thay vào đó, các ban quản lý có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận đầu tư cho tất cả các dự án đầu tư bất kể mức độ vốn và nguồn vốn như thế nào, các ủy ban nhân dân tỉnh cũng có thẩm quyền tương tự đối với tất cả các dự án nằm ngoài khu kinh tế và KCN.

Tuy nhiên, quyền hạn rộng lớn này của địa phương chịu hai ngoại lệ quan trọng, có khả năng sẽ tiếp tục gây ảnh hưởng đến khả năng thu hút các nhà đầu tư chiến lược của Chu Lai. Trước tiên, các Bộ trung ương sẽ giữ lại vai trò cấp giấy chứng nhận đầu tư cho “các hoạt động đầu tư được quy định trong các luật chuyên ngành”. Thứ hai, theo Luật Đầu tư Chung, đầu tư nước ngoài là “có điều kiện” trong tất cả các lĩnh vực mà Việt Nam phải mở cửa dần dần cho cạnh tranh theo các cam kết quốc tế. Vì có hai ngoại lệ này nên những nỗ lực thu hút các đối tác chiến lược nước ngoài của Chu Lai bằng cách thử nghiệm với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế trên nhiều lĩnh vực trong đó có dịch vụ tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản và giải trí, sẽ tiếp tục phải đối mặt với quá trình ra quyết định dựa trên sự nhất trí chung từ cấp trên.

Thị trường lao động

⁵⁹ Về lý thuyết, vì có *Luật Doanh nghiệp Thống nhất* và *Luật Đầu tư chung* năm 2005 nên các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài cùng có một “sân chơi bình đẳng”. Theo *Luật Đầu tư nước ngoài* trước đây, các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài phải có giấy phép đầu tư trước khi tiến hành sản xuất. Ngược lại, các doanh nghiệp trong nước chỉ cần đăng ký theo *Luật Doanh nghiệp*. Tuy nhiên, thay vì việc xoá bỏ giấy phép đầu tư đối với các doanh nghiệp nước ngoài thì nay theo Luật Đầu tư chung năm 2005, các doanh nghiệp trong nước đầu tư trên 15 tỷ đồng (937.500 đô la Mỹ) phải có “giấy chứng nhận đầu tư”. Tất cả các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài bất kể có mức vốn như thế nào vẫn phải có giấy chứng nhận đầu tư, giấy chứng nhận này cũng được coi là giấy đăng ký kinh doanh đối với các doanh nghiệp nước ngoài. Cũng theo *Luật Đầu tư chung*, cả doanh nghiệp trong nước và nước ngoài có vốn đầu tư trên 300 tỷ đồng (18.750.000 đô la Mỹ) và tất cả các doanh nghiệp đầu tư vào “những ngành nghề có điều kiện” phải có “thẩm định đầu tư”. Kết quả là, *Luật Đầu tư chung* có vẻ ít nhiều tạo ra “sân chơi bình đẳng” bằng cách tạo ra thêm những trở ngại cho các nhà đầu tư trong nước thay vì hạ thấp các rào cản hiện nay đối với đầu tư nước ngoài.

Với số lượng hạn chế lao động có trình độ của Chu Lai, quy định trong luật lao động về tỷ lệ tuyển dụng lao động nước ngoài của một công ty tối đa 3% có thể gây trở ngại cho đầu tư vào ngành chế tạo và công nghiệp nhẹ qua việc hạn chế số lượng tiềm năng các nhà quản lý cấp trung giỏi; điều này chắc chắn gây trở ngại cho sự phát triển của các ngành công nghiệp có giá trị gia tăng cao cần các kỹ sư và kỹ thuật viên. Trong vài năm nay, Việt Nam đã cân nhắc việc xóa bỏ tỷ lệ tuyển dụng tối đa 3% lao động nước ngoài vì các cam kết quốc tế của Việt Nam cuối cùng sẽ đòi hỏi như vậy và một số những dự án đầu tư vào công nghệ cao đã được tạm thời miễn không thực hiện chính sách này. Chu Lai có thể thực hiện vai trò là nơi để thử nghiệm những tập quán quốc tế bằng cách trở thành khu vực đầu tiên ở Việt Nam xóa bỏ tỷ lệ khống chế 3% lao động nước ngoài.

Luật lao động của Việt Nam cũng gây khó khăn cho các công ty muốn chấm dứt hợp đồng với những lao động dôi dư hoặc lao động kém. Ở Việt Nam, quyết định chấm dứt hợp đồng của một công ty với một người lao động thường mất hàng tháng và tốn kém chi phí. Chính sách này có thể dẫn đến những kết quả không mong muốn, đẩy người lao động vào nền kinh tế không chính thức và không khuyến khích các công ty tạo ra những vị trí mới. Các công ty có sức cạnh tranh tham gia vào chuỗi cung cấp toàn cầu của ngành chế tạo được lợi từ môi trường điều tiết thông thoáng, giúp họ liên tục đổi mới, thích nghi với những điều kiện thị trường thay đổi và sử dụng những nguồn lực có hạn vào những việc đem lại hiệu quả nhất.

Phụ lục 1: Bản đồ Hành chính tỉnh Quảng Nam



Phụ lục 2: Bản đồ tỉnh lân cận Quảng Nam



Phụ lục 4: Các khu kinh tế mở được thành lập đến năm 2006 ở Việt Nam

Nhân rộng mô hình của Chu Lai			
Tên	Tỉnh	Ngày thành lập	Diện tích đất (ha)
Lao Bảo	Quảng Trị	12/1/2005	15.804 ha
Dung Quất	Quảng Ngãi	21/3/2005	10.300 ha
Nhon Hội	Bình Định	14/6/2005	12.000 ha
Chân Mây	TT – Huế	5/1/2006	27.108 ha
Phú Quốc	Kiên Giang	14/2/2006	56.100 ha
Vũng Áng	Hà Tĩnh	3/4/2006	22.781 ha
Vân Phong	Khánh Hoà	25/4/2006	150.000 ha
Nghi Sơn	Thanh Hóa	15/5/2006	18.611,8 ha
Vân Đồn	Quảng Ninh	31/5/2006	600 Đảo

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Phụ lục 5: Những hạn chế với doanh nghiệp

NHỮNG HẠN CHẾ ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP (% CÁC DOANH NGHIỆP BÁO CÁO)			
HẠN CHẾ	ĐÔNG BẮC Á	VIỆT NAM	THẾ GIỚI
Tiếp cận tài chính	17,4%	37,4%	30,1%
Tiếp cận đất đai	9,9%	26,4%	14,5%
Tay nghề lao động	23,8%	22,3%	20,4%
Giao thông	15,2%	21,6%	12,4%
Điện	24,4%	15,7%	24,4%
Sự bất trắc về chính sách	32,5%	14,7%	40,2%
Thuế suất	28,2%	13,8%	40,5%
Quy định hải quan	20,1%	12,5%	21,6%
Viễn thông	12,9%	6,5%	10,3%
Các loại giấy phép	14,4%	1,4%	15,9%

Nguồn: Điều tra về Môi trường Đầu tư của Việt Nam, Ngân hàng Thế giới (2005)

Phụ lục 6: Tỷ lệ phần trăm (%) lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật năm 2006

Tỷ lệ phần trăm (%) lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật				
	Quảng Nam	Việt Nam	Bình Dương	Đà Nẵng
Cao đẳng/ Đại học	3,3%	4,4%	6,1%	14,1%
Trung cấp dạy nghề	3,4%	4,1%	5,3%	5,3%
Chứng chỉ kỹ năng nghề nghiệp	3,3%	5,1%	6,8%	
Có kỹ năng nhưng không có chứng chỉ	2,6%	3,4%	1,7%	
Học nghề sơ cấp	6,8%	6,6%	6,2%	13,7%
Lao động phổ thông	82,6%	79,0%	74,0%	58,3%

Nguồn: Điều tra lao động năm 2003

Phụ lục 7: Chỉ số cạnh tranh tỉnh năm 2006

Chỉ số cạnh tranh Tỉnh 2006	
Loại Chỉ số	Thứ hạng của Quảng Nam (trên 64 tỉnh)
Thiết chế pháp lý	3
Tính năng động và tiên phong của chính quyền tỉnh	7
Ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước	20
Đào tạo lao động	20
Chi phí gia nhập thị trường	24
Chính sách phát triển kinh tế tư nhân	26
Chi phí thời gian để thực hiện các quy định của Nhà nước	38
Tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất	48
Tính minh bạch và tiếp cận thông tin	52
Chi phí không chính thức	58

Nguồn: Phòng Thương Mại và Công nghiệp Việt Nam

Phụ lục 8: Giá vận chuyển container trung bình (2005)

Giá vận chuyển container trung bình (USD, 2005)	
TP Hồ Chí Minh – Singgapo	\$180/TEU
Đà Nẵng – Singgapo	\$400/TEU
TP Hồ Chí Minh – Hồng Kông	\$240/TEU
Đà Nẵng – Hồng Kông	\$500/TEU

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả từ một số cuộc phỏng vấn các công ty vận tải biển

Phụ lục 9: Thời gian neo đậu ước tính tại cảng Thành phố Hồ Chí Minh

Thời gian neo đậu ước tính tại cảng Thành phố Hồ Chí Minh (tàu 5,000 DWT)		
	Thập kỷ 1980	Hiện nay
Chờ cập cảng	3-4 ngày	0 ngày
Dỡ và bốc hàng	4-5 ngày	0.5-1 ngày
Đợi đến ban ngày để định hướng luồng lạch	0.5 ngày	0 ngày
Định hướng luồng lạch	0.5 ngày	0.5 ngày
Tổng cộng	8-10 ngày	1-1.5 ngày

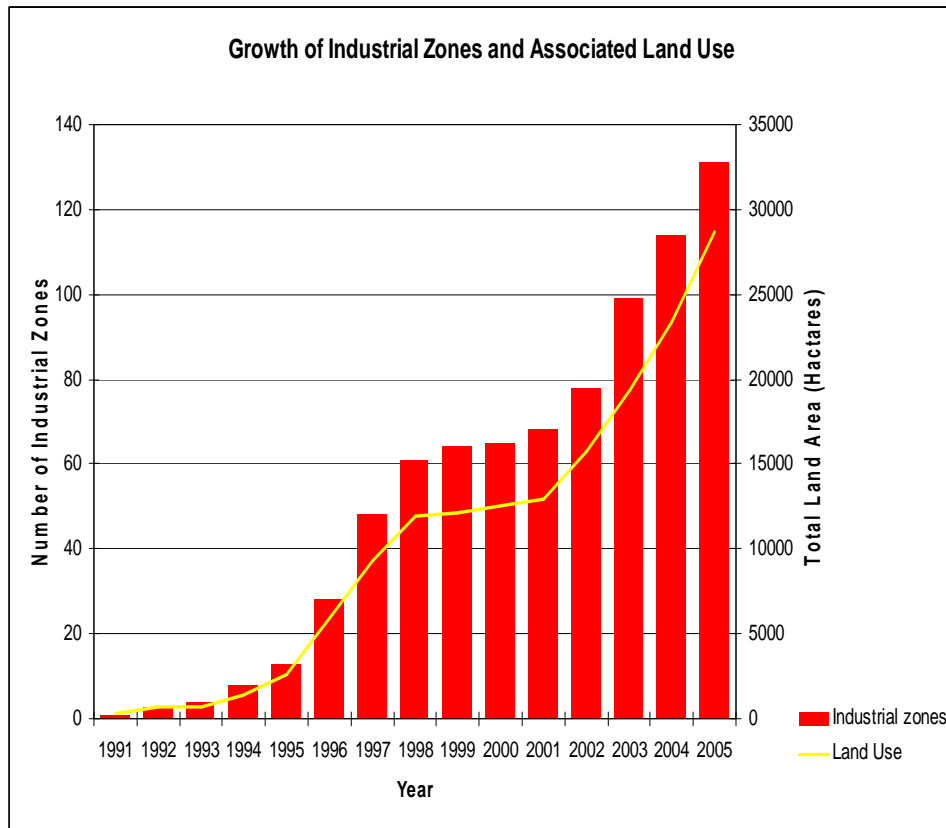
Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả từ một số cuộc phỏng vấn các công ty

Phụ lục 10: Vốn FDI đăng ký tại Tân Thuận (triệu USD)

Năm	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FDI	88,9	0	21,2	94,4	142,4	120,5	39,6	42,1	20,1	22,2	2,0	18,1

Nguồn: Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS)

Phụ lục 11: Tăng trưởng của KCN và diện tích đất sử dụng kèm theo



Nguồn: Viện

Nghiên cứu Chính sách Quốc gia (GRIPS)

Phụ lục 12: Vốn FDI đăng ký tại Tân Thuận

Các KCN lớn nhất của Việt Nam theo vốn FDI đăng ký năm 2003			
Tên KCN	Tỉnh	Quốc gia	Tổng FDI
Biên Hòa II	Đồng Nai	Việt Nam	1.106.917.060
Nhon Trạch I	Đồng Nai	Việt Nam	628.039.804
Tân Thuận	Tp HCM	Đài Loan - Nhật Bản	611.839.946
VSIP	Bình Dương	Singapore - Việt Nam	596.051.971
Nhon Trạch II	Đồng Nai	Việt Nam	448.276.865
Thăng Long	Hà Nội	Nhật Bản - Việt Nam	439.623.667
Amata	Đồng Nai	Thái Lan - Việt Nam	356.000.000
Sài Đồng B	Hà Nội	Hàn Quốc - Việt Nam	321.744.320
Kim Hòa	Vĩnh Phúc	Việt Nam	270.000.000
Nomura	Hải Phòng	Nhật Bản - Việt Nam	221.467.508
Loteco	Đồng Nai	Nhật Bản - Việt Nam	175.116.256
Phú Mỹ I	BR-VT	Việt Nam	150.839.000
Liên Trung I	Tp HCM	Trung Quốc - Việt Nam	118.771.433

Nguồn: Viện Nghiên cứu chính sách quốc gia (GRIPS)

Phụ lục 13: Vốn FDI đăng ký tại Tân Thuận

Năm	Số dự án FDI mới ở KCN	FDI đăng ký mới ở các Khu CN (tỷ USD)	FDI mới ở các KCN (% trên tổng FDI mới của Việt Nam)
1991-1999	582	Không có	18,0%
2000	161	Không có	29,0%
2001	210	1,26	39,1%
2002	291	1,29	46,8%
2003	252	1,59	51,9%
2004	277	2,16	50,1%
2005 (ước)	325	2,75	61,0%

Nguồn: Võ Thanh Thu, *Nghiên Cứu Những Giải Pháp Phát Triển Các KCN Ở Việt Nam Trong Điều Kiện Hiện Nay* 75 (Bảng 2.14).

Phụ lục 14: Thời gian trung bình mất để làm thủ tục sử dụng đất (ngày)

Thời gian trung bình mất để làm thủ tục sử dụng đất		
Tỉnh	Ngoài các Khu CN	Trong các Khu CN
An Giang	245	10
Hưng Yên	73	44
Quảng Nam	120	-
Đắk Lắk	48	30
Hà Tây	270	70
Hà Nam	129	82
Lào Cai	277	188

Nguồn: CIEM và GTZ, *Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng kinh doanh đến thực tế* (2005)

Phụ lục 15: Thời gian trung bình mất để làm thủ tục sử dụng đất (ngày)

Các doanh nghiệp trong nước trong các Khu CN	
Quảng Nam	71%
Hưng Yên	42%
Hà Tây	38%
Hà Nam	35%
An Giang	29%
Đắk Lắk	27%
Lào Cai	26%

Nguồn: CIEM và GTZ, *Đầu tư trong nước: Từ ý tưởng kinh doanh đến thực tế* (2005)

Phụ lục 16: Cơ cấu vốn của một doanh nghiệp tư nhân điển hình

Cơ cấu vốn của một doanh nghiệp tư nhân điển hình						
Tiết kiệm cá nhân	Tiết kiệm gia đình và bạn bè	Nhà đầu tư lớn	Vay của gia đình và bạn bè	Người cho vay không chính thức	Ngân hàng	Nguồn vốn khác
67%	5%	3%	7%	4%	9%	5%

Nguồn: Nguồn: Trích từ Edmund J. Malesky, *Entrepreneurs on the Periphery: A Study of Private Sector Development Beyond the High Performing Cities and Provinces in Vietnam* (Doanh nghiệp ngoại vi: Nghiên cứu về sự phát triển của khu vực tư nhân nằm ngoài những thành phố và tỉnh thực hiện tốt ở Việt Nam) (2004). Số liệu này không bao gồm những doanh nghiệp dân doanh liên doanh với chính quyền địa phương hoặc doanh nghiệp nhà nước.