

PHÂN CẤP VÀ HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ KHU CÔNG NGHIỆP
TẠI VIỆT NAM

MỤC LỤC

I. Khái niệm KCN và mục tiêu phát triển KCN	3
II. Một số vấn đề về đánh giá hiệu quả đầu tư phát triển KCN	4
III. Đánh giá chung về phân cấp quản lý và hiệu quả đầu tư phát triển KCN. 5	
1. Mặt được	5
2. Mặt hạn chế	6
3. Nguyên nhân của những hạn chế	8
IV. Khuyến nghị chính sách	9
1. Quan điểm về xu hướng phát triển KCN bền vững và hiệu quả	9
1.1. Phát triển KCN cần được thống nhất với phát triển kinh tế - xã hội cả nước	9
1.2. Chuyển đổi các mô hình phát triển KCN theo hướng hiện đại và điều kiện thị trường mở.....	9
1.3. Bảo đảm tính đồng bộ cho sự phát triển KCN với các yếu tố cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội, môi trường	10
2. Tổng rà soát lại Quy hoạch phát triển KCN trên toàn quốc nhằm đảm bảo sự phát triển có định hướng và gắn kết của các KCN trên toàn quốc trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp quản lý	10
2.1. Phân vùng phát triển KCN.....	11
2.2. Tạo thế đứng và vị trí đặt KCN bảo đảm tính bền vững.....	11
2.3. Phát triển về số lượng và quy mô KCN cần phù hợp và hài hoà với điều kiện phát triển thực tế của địa phương, đảm bảo hiệu quả sử dụng đất KCN .	11
3. Tăng cường tính minh bạch và kỷ luật hành chính nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động phân cấp quản lý đầu tư	12

3.1. Đảm bảo tính hiệu lực của các Quy hoạch phát triển KCN hiện hành và các điều kiện về thành lập KCN mới	12
3.2. Nâng cao hiệu lực của công tác báo cáo, kiểm tra, thanh tra	12
3.3. Nâng cao tính công khai, minh bạch trong việc quy hoạch và phát triển KCN.....	12
3.4. Đào tạo thường xuyên để nâng cao trình độ quản lý	12
<i>4. Phát triển KCN gắn với phát triển công nghiệp hỗ trợ nhằm tạo nên mạng liên kết chặt chẽ trong sản xuất và chuỗi giá trị.....</i>	13
TÀI LIỆU THAM KHẢO	14

I. Khái niệm KCN và mục tiêu phát triển KCN

Theo UNIDO (1997), “KCN được định nghĩa như là một vùng đất có quy hoạch, được phát triển và chia ra thành các mảnh đất căn cứ theo một quy hoạch tổng thể, có hoặc không có các nhà xưởng được xây dựng trước, có/hoặc không có công trình hỗ trợ dùng chung, là nơi tập trung các cơ sở công nghiệp”.

Cũng theo UNIDO (1997), chính sách phát triển KCN nhằm thực hiện hai mục tiêu chính. Thứ nhất phát triển KCN là công cụ quan trọng để thực hiện quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng. Thứ hai, phát triển KCN nhằm thực hiện mục tiêu công nghiệp hóa.

Với vai trò là công cụ quy hoạch thành phố và quy hoạch vùng, phát triển KCN nhằm các mục đích:

Đạt được đô thị hóa một cách có hệ thống, thúc đẩy sự phát triển phân tán bằng cách ngăn chặn việc tập trung quá mức vào vùng đô thị lớn

Cân bằng sự phát triển giữa các vùng

Tạo ra môi trường đô thị hấp dẫn và trong lành hơn bằng cách tách biệt các vùng công nghiệp và phi công nghiệp

Khai phá/thành lập/chỉnh trang các thành phố và kiểm soát quá trình đô thị hóa

Cung cấp đất đai để chuyển các cơ sở sản xuất trong đô thị ra ngoài đô thị

Tạo việc làm (giảm thất nghiệp)

Với vai trò là công cụ thực hiện công nghiệp hóa, phát triển KCN mang lại lợi ích cho các doanh nghiệp trong KCN

Kiểm soát sự phát triển công nghiệp, xây dựng các ngành công nghiệp hiện đại thông qua tăng năng suất lao động và lợi nhuận, giảm chi phí và cải thiện chất lượng sản phẩm.

Tối đa hóa hiệu quả sử dụng và giảm chi phí phát triển đất

Tạo ra các lợi thế kinh tế và khuyến khích cho các nhà đầu tư

Doanh nghiệp hoạt động trong KCN được hưởng lợi từ ảnh hưởng ngoại ứng và tính kinh tế do quy mô, nhờ vậy mà tăng năng lực cạnh tranh

Khái niệm về KCN của Việt Nam được quy định tại Nghị định 29/NĐ-CP ngày 14/3/2008 của Chính phủ quy định về thành lập, hoạt động, chính sách và quản lý nhà nước đối với KCN, KCX và KKT. Theo đó, KCN là “khu chuyên sản xuất hàng công nghiệp và thực hiện các dịch vụ cho sản xuất công nghiệp, có ranh giới địa lý xác định, được thành lập theo điều kiện, trình tự và thủ tục quy định”. Đường như khái niệm KCN của Việt Nam nhấn mạnh vào mục đích hỗ trợ phát

triển công nghiệp hơn là mục đích hỗ trợ và tối ưu hóa quá trình thực hiện quy hoạch và đô thị hóa.

Mục tiêu thiên về công nghiệp hóa cũng được thể hiện tại Quyết định 1107/QĐ-TTg về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển các khu công nghiệp ở Việt Nam đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020. Theo đó, Quyết định 1107 đặt ra: “mục tiêu phát triển các khu công nghiệp tại Việt Nam đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020 là hình thành hệ thống các khu công nghiệp chủ đạo có vai trò dẫn dắt sự phát triển công nghiệp quốc gia, đồng thời hình thành các khu công nghiệp có quy mô hợp lý để tạo điều kiện phát triển công nghiệp, nhằm chuyển dịch cơ cấu kinh tế tại những địa phương có tỷ trọng công nghiệp trong GDP thấp”.

II. Một số vấn đề về đánh giá hiệu quả đầu tư phát triển KCN

Để đánh giá về hiệu quả đầu tư phát triển KCN, cần xét tới vai trò của KCN trên cả 2 phương diện. Thứ nhất phát triển KCN là công cụ quan trọng để thực hiện quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng, liên quan nhiều tới các chiều cạnh văn hóa, xã hội và môi trường. Thứ hai, phát triển KCN nhằm thực hiện mục tiêu công nghiệp hóa, liên quan nhiều tới hiệu quả kinh tế và biến đổi cơ cấu ngành kinh tế.

Như vậy, đánh giá hiệu quả của việc phát triển khu công nghiệp (KCN) chính là đánh giá việc phát triển KCN theo hướng bền vững nhằm đạt được đồng bộ các mục tiêu về mặt kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường trong quá trình phát triển KCN. Đặc biệt, cần chú ý tới tính đặc thù của các KCN là hình thức tổ chức không gian lãnh thổ công nghiệp và là công cụ quan trọng của quá trình đô thị hóa.

Theo cách luận giải này, phát triển bền vững KCN là việc đảm bảo sự tăng trưởng kinh tế ổn định theo thời gian, tăng trưởng dựa trên cơ sở tăng năng suất lao động và hiệu quả nội tại KCN chứ không phải chỉ dựa trên sự gia tăng của các yếu tố đầu vào. Sự tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với bảo vệ, nâng cao chất lượng môi trường sống và khai thác hợp lý các nguồn lực, tài nguyên thiên nhiên, khoa học kỹ thuật cũng như những đảm bảo ổn định, an ninh, quốc phòng trong khu vực có KCN.

Do vậy, cần đánh giá tính hiệu quả và bền vững nội tại của bản thân KCN và của các doanh nghiệp công nghiệp là nhà đầu tư thứ cấp sử dụng đất và hạ tầng trong KCN.

Các tiêu chí đánh giá phát triển hiệu quả nội tại của KCN gồm: Vị trí đặt KCN; Tỷ lệ lấp đầy khu công nghiệp; Hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp trong KCN; Trình độ công nghệ của doanh nghiệp và các hoạt động triển khai khoa học, công nghệ vào sản xuất, kinh doanh; và Hệ số chuyên môn hoá và liên kết kinh tế.

Các tiêu chí đánh giá tác động phát triển KCN đến địa phương có KCN, gồm:

Tiêu chí về kinh tế - kỹ thuật: Các chỉ tiêu đo lường chính là: Thu nhập bình quân đầu người tính cho toàn khu vực hoặc địa phương, so với mức chung của cả nước; cơ cấu kinh tế của địa phương có KCN, thể hiện ở tỷ trọng về doanh thu, giá trị gia tăng, vốn sản xuất, lao động tính theo ba lĩnh vực: ngành kinh tế, theo thành phần kinh tế, theo khu vực thể chế; đóng góp của KCN cho ngân sách địa phương, thể hiện bằng: mức và tỷ lệ thu ngân sách của địa phương từ KCN đem lại, tốc độ tăng thu thuế từ các KCN; số lượng và chất lượng hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật - xã hội của địa phương có KCN, cụ thể là hệ thống đường xá, cầu cống, hệ thống nhà ở, các công trình điện, nước, hệ thống bưu điện, thông tin liên lạc; tỷ lệ đóng góp vào kim ngạch xuất khẩu của địa phương.

Tiêu chí xã hội Tiêu chí phản ánh ảnh hưởng xã hội của KCN được tập trung vào các chỉ tiêu phản ánh khả năng giải quyết việc làm của KCN cho địa phương sau: Sử dụng lao động địa phương, Tỷ lệ hộ gia đình (hoặc là số lao động) tham gia cung cấp sản phẩm - dịch vụ cho KCN so với tổng số hộ của địa phương (hoặc so với tổng lao động địa phương); Cơ cấu lao động địa phương phản ánh ảnh hưởng của KCN đến sự chuyển dịch cơ cấu lao động trên địa bàn có KCN.

Tiêu chí về môi trường. Gồm ba nội dung chính: khả năng duy trì vấn đề đa dạng hóa sinh học, tiết kiệm tài nguyên và chống ô nhiễm môi trường.

Một số chỉ tiêu đánh giá hiệu quả khai thác sử dụng KCN, gồm: Tỷ lệ diện tích đất công nghiệp, tỷ lệ lấp đầy; Số dự án đầu tư và tổng vốn đầu tư; Tỷ lệ vốn đầu tư trên một đơn vị diện tích đất công nghiệp; Tổng số lao động; Nhóm các chỉ tiêu về doanh thu và lợi nhuận của KCN và doanh nghiệp (Chỉ tiêu doanh thu trên diện tích đất công nghiệp cho thuê. Chỉ tiêu doanh thu trên vốn đầu tư. Chỉ tiêu về lợi nhuận trên diện tích đất công nghiệp cho thuê. Chỉ tiêu lợi nhuận trên vốn đầu tư. Chỉ tiêu lợi nhuận trên doanh thu).

III. Đánh giá chung về phân cấp quản lý và hiệu quả đầu tư phát triển KCN

1. Mặt được

Cơ chế, chính sách phát triển KCN đã dần được hoàn thiện theo hướng tăng cường phân cấp cho các Ban quản lý KCN, KKT thực hiện quản lý Nhà nước KCN trên các lĩnh vực. Trong giai đoạn từ 2006 tới nay, quá trình phân cấp quản lý về đầu tư nói chung, và phân cấp về việc thành lập và quản lý các KCN nói riêng, đã được đẩy mạnh. Chính quyền địa phương (chủ yếu là chính quyền cấp tỉnh) có vai trò chủ động ngày càng cao trong quá trình quyết định thành lập các KCN mới, lựa chọn chủ đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng KCN, cũng như trong việc cấp GCNĐT cho các dự án đầu tư vào KCN.

Ban quản lý các KCN, KKT đã dần ổn định tổ chức bộ máy, nhân sự và nâng cao năng lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ mới được phân cấp.

Cơ chế phân cấp tạo thêm sự năng động, tự chủ của các Chính quyền địa phương trong việc thu hút nguồn đầu tư tư nhân xây dựng hạ tầng KCN và thu hút các dự án đầu tư thứ cấp vào các KCN. Số lượng các KCN đã gia tăng nhanh chóng trong khoảng 3 năm gần đây. Các KCN đóng góp ngày càng lớn vào phát triển kinh tế – xã hội địa phương, góp phần tăng trưởng công nghiệp, chuyển dịch cơ cấu kinh tế-lao động theo hướng công nghiệp hóa, giải quyết việc làm.

Các địa phương có điều kiện thuận lợi đã chủ động định hướng thu hút các dự án đầu tư phù hợp với lợi thế so sánh của địa phương; các dự án có hàm lượng công nghệ và vốn cao để nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

2. Mặt hạn chế

Các KCN được thành lập quá nhiều và quá nhanh. Kết quả là, trên thực tế, tới thời điểm 31/12/2010, Việt Nam đã có tới 260 KCN được thành lập, với tổng diện tích đất tự nhiên lên tới 71.394 ha. Bên cạnh 260 KCN đã được thành lập, tính đến tháng 6/2011 còn 239 KCN đã được Thủ tướng chấp thuận quy hoạch nhưng chưa được thành lập hoặc mới chỉ thành lập một phần, với tổng diện tích đất quy hoạch cho số KCN này là 65.882 ha. Do việc cấp Giấy chứng nhận đầu tư cho dự án phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật KCN đã được phân cấp về địa phương nên đã tạo điều kiện cho các địa phương chủ động và đẩy nhanh quá trình thực hiện thủ tục đầu tư. Cho đến thời điểm hiện nay, tỷ lệ cho thuê đất, hạ tầng khu công nghiệp còn ở mức thấp ngay cả đối với những khu được thành lập trước năm 2005. Các số liệu cũng cho thấy xu hướng các khu công nghiệp được thành lập trong những năm gần đây chủ yếu được đầu tư từ vốn trong nước và phần lớn do phía Việt Nam tự đầu tư trong khi các KCN thành lập trong giai đoạn 1991-2000 đã thu hút được một khối lượng lớn vốn đầu tư nước ngoài.

Việc phát triển và quy hoạch quá nhiều KCN như vậy đặt ra vấn đề về tính khả thi và liệu có tiềm năng dư thừa KCN hay không. Thứ nhất, là liệu thị trường có chấp nhận nổi lượng cung tăng quá nhanh về đất công nghiệp cho thuê hay không? Hiện nay diện tích đất cho thuê được của các KCN toàn quốc mới chỉ là 20.874 ha, đạt tỷ lệ lấp đầy 46%. Liệu khi các KCN mới đi vào hoạt động, nâng diện tích đất có thể cho thuê lên tới trên 100.000 ha, thì liệu tỷ lệ lấp đầy có giảm sút mạnh hay không? Thứ hai, là những lo ngại về nguồn lực đáp ứng cho việc xây dựng số lượng lớn KCN như đã quy hoạch. Với 140.000 ha đất KCN được quy hoạch, sẽ cần tới xấp xỉ 40 tỷ USD để xây dựng cơ sở hạ tầng KCN và cần thu hút khoảng 300 tỷ USD và 9 triệu lao động cho các dự án đầu tư vào KCN (ước tính theo số lao động /ha, suất đầu tư hạ tầng/ha và suất đầu tư thứ cấp/ha đất KCN hiện hành). Đây là những con số khổng lồ và khó khả thi trong tương lai gần. Do vậy, tính khả thi của quy hoạch KCN là rất thấp. Nói cách khác, nhiều khả năng sẽ

xảy ra tình trạng dư thừa KCN hoặc quy hoạch KCN “treo”, không khả thi trên thực tế.

Công tác quy hoạch KCN và tuân thủ các điều kiện quy hoạch, thành lập KCN của các địa phương còn hạn chế. Các KCN được thành lập và đề xuất chủ yếu theo cơ chế “từ dưới lên”. Người khởi xướng quy hoạch một KCN mới thường là các doanh nghiệp chủ đầu tư hạ tầng KCN. Sau khi có dự án và đề xuất của chủ đầu tư về việc thành lập một KCN mới, chính quyền tỉnh sẽ xem xét và đề nghị lên chính quyền TW bổ sung KCN mới đó với quy hoạch KCN của cả nước. Việc thành lập KCN mới bị chi phối nhiều bởi các nhóm lợi ích địa phương. Tại các tỉnh nghiên cứu, như dự án Happy Land ở Long An, đã có tình trạng một số diện tích đất được quy hoạch và giải phóng mặt bằng nhằm mục tiêu phát triển KCN, nhưng sau đó được chuyển đổi mục đích sử dụng đất, thành đất đô thị, phân lô bán nền, hoặc kinh doanh du lịch.

Sự phối hợp trong việc phát triển KCN giữa các địa phương còn rất thấp. Tại các tỉnh nghiên cứu, không có cơ chế hữu hiệu nào để phối hợp sự phát triển KCN giữa các địa phương lân cận. Hầu hết các KCN được xây dựng theo kiểu “cứ xây và nhà đầu tư sẽ đến”, chứ không có sự cân đối về nhu cầu và nguồn lực của cả vùng kinh tế hoặc rộng hơn là cả quốc gia. Các KCN ở các tỉnh lân cận nhau có cơ cấu công nghệ, ngành nghề rất tương tự nhau, do vậy sự cạnh tranh giữa các tỉnh là rất gay gắt để tìm kiếm nhà đầu tư và nguồn lực. Chẳng hạn, qua phỏng vấn tại địa phương, một số cán bộ tại Long An có ý tưởng thu hút người lao động tại Tiền Giang tới làm việc trong các KCN Long An, trong khi đó ngay ở Tiền Giang, tình trạng thiếu lao động tại KCN cũng khá gay gắt, và Tiền Giang có kế hoạch thu hút lao động từ các tỉnh phía Bắc.

Vấn đề bảo vệ môi trường KCN tuy đã được cải thiện, song vẫn còn tồn tại một số KCN, doanh nghiệp KCN chưa tuân thủ nghiêm túc pháp luật về môi trường. Việc phối hợp kiểm tra, giám sát bảo vệ môi trường KCN, KKT của các cơ quan Nhà nước chưa thật chặt chẽ.

Cơ cấu đầu tư, lao động trong các KCN, KKT chưa thực sự hợp lý, hàm lượng công nghệ, lao động tri thức trong các KCN, KKT còn hạn chế. Việc phát triển KCN chưa giúp hình thành các chuỗi công nghiệp (cluster) và nâng cấp năng suất, hiệu quả của khu vực công nghiệp Việt Nam.

Công tác đền bù, giải phóng mặt bằng của một số KCN còn gặp khó khăn, không hoàn thành đúng tiến độ đề ra.

Vấn đề nhà ở, điều kiện sống, làm việc của người lao động trong KCN vẫn chưa có giải pháp thực sự hữu hiệu.

Phân cấp có thể làm cho mục tiêu phát triển dài hạn về cơ cấu lãnh thổ, cơ cấu ngành nghề, cơ cấu công nghệ bị phá vỡ

Một số địa phương (như Hưng Yên, Hải Dương, Đồng Nai, Long An...) do quy hoạch phát triển các KCN chưa hợp lý, sử dụng nhiều đất chuyên trồng lúa, đất có ưu thế đối với sản xuất nông nghiệp, đất đang có khu dân cư tại những vị trí có hạ tầng kỹ thuật dẫn đến tình trạng các hộ nông dân bị thu hồi đất, không có đất canh tác, ảnh hưởng đến đời sống và gây tâm lý bất ổn trong nhân dân.

3. Nguyên nhân của những hạn chế

Thứ nhất, nguyên nhân đầu tiên là về quan điểm nhận thức trong việc phát triển KCN. Việc phát triển KCN thời gian chủ yếu nhằm mục tiêu đẩy nhanh công nghiệp hóa về chiều rộng, ít chú ý tới vai trò của KCN trong quá trình đô thị hóa, phát triển cân bằng vùng cũng như hình thành các chuỗi công nghiệp giá trị cao. Tại các địa phương, lý do quan trọng được viện dẫn cho việc phát triển mới KCN là nhằm thực hiện chủ trương và mục tiêu công nghiệp hóa đã được thông qua tại Nghị quyết Đại hội Đảng của địa phương. Nhiều địa phương do mong muốn đẩy nhanh tốc độ phát triển công nghiệp và thu hút đầu tư nên đã cố gắng hình thành các khu công nghiệp theo nhiều cách khác nhau, thiếu đồng bộ dẫn đến gặp phải nhiều vấn đề trong quá trình phát triển (về bảo vệ môi trường, về đảm bảo hạ tầng).

Thứ hai, là nguyên nhân của hệ thống quy hoạch. Trong hoạt động phân cấp quản lý, quy hoạch KCN như là công cụ cơ bản để cấp trung ương quản lý việc hình thành mới và mở rộng các KCN ở địa phương. Một khi KCN đã được đưa vào quy hoạch thì chính quyền cấp tỉnh có thể tự quyết định việc thành lập KCN mới.

Tuy nhiên, quy hoạch phát triển KCN Việt Nam tới năm 2015 và định hướng tới 2020 theo Quyết định 1107 có một số hạn chế chính như sau:

Không có tính nhất quán và hiệu lực thi hành thấp. Quy hoạch phát triển KCN toàn quốc thường xuyên được sửa đổi, bổ sung theo yêu cầu và đề nghị của các địa phương. Do vậy, các cân đối toàn quốc về phát triển ngành nghề, nguồn lực và nhu cầu phát triển KCN không được bảo đảm.

Không nêu rõ định hướng ngành nghề cho các KCN theo từng vùng lãnh thổ

Không nêu được phân kỳ đầu tư cho các KCN trong quy hoạch

Không nêu được đầy đủ sự gắn kết của việc phát triển KCN các loại hình quy hoạch khác như quy hoạch nhân lực, quy hoạch sử dụng đất.

Thứ ba, trong bố trí lựa chọn địa điểm, xuất phát từ tiêu chí thuận lợi về điều kiện hạ tầng bên ngoài khu, nhiều khu công nghiệp được lựa chọn bố trí gần với các khu dân cư đô thị, và đặc biệt là quá gần với các trục đường giao thông chính không đảm bảo khoảng cách cần thiết và do vậy dẫn đến tình trạng bố trí dày đặc dọc hai bên các tuyến đường quốc lộ chính (ví dụ đường 5), tạo ra sự tập trung quá mức, khó khăn về đảm bảo cung cấp các điều kiện về hạ tầng. Việc lựa chọn sai địa điểm KCN là nguyên nhân quan trọng dẫn tới những sự phi hiệu quả của KCN.

Các KCN được phân bố trên 57 tỉnh, thành phố trên cả nước, nhưng chủ yếu tập trung chủ yếu ở 3 vùng kinh tế trọng điểm: trong đó, vùng kinh tế trọng điểm phía Nam tập trung nhiều KCN nhất với 124 KCN, chiếm gần 48% tổng số KCN trên cả nước; vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc có 52 KCN, chiếm 20% tổng số KCN trên cả nước; và vùng kinh tế trọng điểm miền Trung có 23 KCN, chiếm xấp xỉ 10% tổng số KCN trên cả nước. Quá trình phân cấp cho địa phương khiến vấn đề này có xu hướng trầm trọng hơn trong các năm tới.

Ngoài ra, do Ban Quản lý KCN được quyền cấp GCNĐT cho các dự án đầu tư thứ cấp vào KCN, dựa trên những sự thẩm định ở phạm vi cấp tỉnh, do vậy sẽ rất khó phối hợp các mục tiêu vùng và quốc gia vào việc cấp GCNĐT.

Thứ tư, hệ thống quản lý nhà nước bao gồm cả hệ thống thanh tra, giám sát và báo cáo về KCN cũng còn cần được hoàn thiện. Chế độ báo cáo, cũng như các biểu mẫu báo cáo, của Ban QL Khu công nghiệp cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư còn nhiều điểm cần hoàn thiện.

IV. Khuyến nghị chính sách

1. Quan điểm về xu hướng phát triển KCN bền vững và hiệu quả

1.1. Phát triển KCN cần được thống nhất với phát triển kinh tế - xã hội cả nước

Theo kinh nghiệm của nhiều nước, phát triển các KCN phải phù hợp với phát triển kinh tế - xã hội, phân bố sử dụng đất đai, di dân dân cư, thành phố, khu đô thị. Phát triển KCN không chỉ nói chung về bố trí địa điểm, vị trí đóng cửa khu mà còn phải tính tới cả hướng bố trí ngành công nghiệp, sản phẩm sẽ sản xuất, phù hợp với đặc điểm dân cư, khả năng đất đai, tài nguyên, giá cả lao động và yêu cầu về môi trường của từng khu vực.

1.2. Chuyển đổi các mô hình phát triển KCN theo hướng hiện đại và điều kiện thị trường mở

Cụ thể cần hướng tới các xu hướng phổ biến sau đây:

(i) Cần quan niệm đầy đủ và rõ ràng rằng: KCN không phải chỉ có sản xuất công nghiệp, KCN không phải chỉ quan niệm là nơi thu hút vốn đầu tư, tạo cơ hội cho phát triển mà nó còn có nhiều yêu cầu khác như: tính hiệu quả, tính bền vững và khả năng lan tỏa cho các khu vực khác v.v...

(ii) Xu thế chuyển từ KCN thành lập mang tính tận dụng lao động, điều kiện tự nhiên để thu hút các nhà đầu tư thuộc nhiều ngành nghề sản xuất công nghiệp khác nhau với mục tiêu lấp đầy KCN thành những KCN mang tính sản xuất và chế biến chuyên môn hoá ngày càng cao và với mục tiêu hiệu quả kinh tế đặt ra là chủ yếu.

(iii) Xu thế chuyển đổi KCN chỉ bao gồm chuyên môn hoá sản xuất công nghiệp, chuyên môn hoá sản xuất cho xuất khẩu, sang mô hình KCN tổng hợp, trong đó bao gồm cả sản xuất công nghiệp, thương mại (xuất khẩu và tiêu thụ nội địa), dịch vụ phục vụ hoạt động trong KCN như ngân hàng, bưu điện, dịch vụ cung ứng thường xuyên và các hoạt động dịch vụ; hoạt động khoa học công nghệ cao

(iv) Xu thế thực hiện tính liên kết, cụ thể là sự liên kết trong nội bộ KCN, liên kết giữa các KCN trên cùng một khu vực, xu thế hình thành nhiều kiểu, loại KCN đa dạng.

1.3. Bảo đảm tính đồng bộ cho sự phát triển KCN với các yếu tố cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội, môi trường

Bảo đảm tính đồng bộ cho sự phát triển KCN với các yếu tố cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội, môi trường trong khu vực có KCN nhằm bảo đảm cho sự phát triển bền vững không những của KCN mà còn là phát triển bền vững của từng địa phương, cả nước. Sự phát triển các KCN phải được kết hợp chặt chẽ với các yếu tố cần phát triển khác như: Hệ thống bảo vệ và chống ô nhiễm môi trường; hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội: đường xá, điện, nước, nhà cửa, mạng lưới thông tin viễn thông, y tế, giáo dục; Phát triển KCN đi đôi với quy hoạch đồng bộ mạng lưới thị tứ, thành phố, khu vực thành thị với các điều kiện sinh hoạt hiện đại.

Mục đích chung của hướng này là nhằm bảo đảm cho sự phát triển bền vững không những nội tại khu công nghiệp mà cả những từng địa phương có khu công nghiệp đóng cũng như thực hiện phát triển bền vững toàn quốc gia. Để thực hiện được mục tiêu trên, sự phát triển các khu công nghiệp phải được kết hợp chặt chẽ với các yếu tố cần phát triển khác như: Hệ thống bảo vệ và chống ô nhiễm môi trường; Hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật và xã hội: đường xá, điện, nước, nhà cửa, mạng lưới thông tin viễn thông, y tế, giáo dục; Phát triển khu công nghiệp đi đôi với quy hoạch đồng bộ mạng lưới thị tứ, thành phố, khu vực thành thị với các điều kiện sinh hoạt hiện đại.

2. Tổng rà soát lại Quy hoạch phát triển KCN trên toàn quốc nhằm đảm bảo sự phát triển có định hướng và gắn kết của các KCN trên toàn quốc trong điều kiện đẩy mạnh phân cấp quản lý

Ban hành Quy hoạch các KCN tới năm 2020 thay thế Danh mục đã được ban hành bởi Quyết định 1107 vốn đã bị sửa đổi và bổ sung quá nhiều. Đảm bảo quy hoạch KCN gắn với quy hoạch đô thị, quy hoạch khu dân cư và các quy hoạch ngành đảm bảo hiệu quả thu hút đầu tư, điều kiện sinh hoạt, ăn ở và dịch vụ khác phục vụ cho doanh nghiệp KCN và người lao động trong KCN.

Có thể cần đóng cửa, sáp nhập hoặc loại bỏ các KCN đã được quy hoạch nếu cần thiết để nâng cao tính khả thi và phù hợp của Quy hoạch các KCN.

Việc điều chỉnh quy hoạch phát triển KCN cần theo phương hướng:

2.1. Phân vùng phát triển KCN

Theo quan điểm về phân bố không gian KCN nêu trên, việc phát triển các KCN ở các địa phương cần đảm bảo tính liên kết vùng và tuân thủ định hướng phát triển quốc gia. Do vậy, cần định hướng phân chia phát triển KCN thành ba vùng cơ bản:

- Vùng I bao gồm hai thành phố lớn là trung tâm kinh tế chính trị của đất nước là Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh;
- Vùng II bao gồm các tỉnh thuộc các vùng kinh tế trọng điểm đã được xác định (trừ Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh);
- Vùng III bao gồm các tỉnh còn lại (ngoài các vùng I và II).

Theo mỗi vùng, Nhà nước cần có chủ trương phân biệt rõ ràng về tiêu chí thu hút các loại hình doanh nghiệp vào đầu tư trong khu công nghiệp. Tiêu chí phân biệt cơ bản sẽ là tính chất gây ô nhiễm, trình độ tiên tiến của công nghệ được sử dụng và hiệu suất sử dụng đất và lao động. Cụ thể: (i) Các KCN tại vùng I sẽ chỉ cho phép thu hút các dự án đầu tư sử dụng công nghệ nhiều vốn (capital intensive), có suất đầu tư trên một đơn vị diện tích đất và lao động ở mức cao, trình độ công nghệ tiên tiến và ít gây ô nhiễm; (ii) Các KCN tại vùng II có thể cho phép thu hút các dự án đầu tư sử dụng công nghệ có trình độ tiên tiến và khả năng gây ô nhiễm ở mức trung bình; (iii) Còn các KCN ở vùng ba có thể cho phép thu hút những dự án sử dụng công nghệ nhiều lao động (labor intensive), và chấp nhận khả năng gây ô nhiễm ở mức cho phép theo tiêu chuẩn Việt Nam hiện hành. Các KCN ở vùng III cố gắng tận dụng nguồn lao động phi nông nghiệp dư thừa tại các vùng nông thôn, nhằm hạn chế luồng di dân từ nông thôn ra thành thị.

2.2. Tạo thế đứng và vị trí đặt KCN bảo đảm tính bền vững

Việc bố trí các KCN gần các khu đô thị lớn và các khu dân cư tập trung thời gian qua đã thể hiện nhiều điểm bất cập (ô nhiễm môi trường, tắc nghẽn giao thông, nhiều KCN khó lấp đầy, v.v). Do vậy, cần xác định rõ những vị trí có thể xây dựng các KCN, đồng thời cũng qui định rõ những ngành nghề cụ thể được phép đầu tư vào những vị trí này. Cụ thể là vị trí đặt KCN không được ảnh hưởng tới hành lang phát triển các đô thị trong tương lai, các KCN cũng không nên bố trí quá gần các tuyến giao thông huyết mạch, đồng thời vị trí đặt KCN cũng không được ảnh hưởng tiêu cực tới sự tồn tại bền vững của các nguồn tài nguyên thiên nhiên (nguồn nước, nguồn tài nguyên rừng, cảnh quan thiên nhiên, v.v).

2.3. Phát triển về số lượng và quy mô KCN cần phù hợp và hài hoà với điều kiện phát triển thực tế của địa phương, đảm bảo hiệu quả sử dụng đất KCN

Việc lập quy hoạch phát triển KCN cần đảm bảo cân đối toàn quốc về mục tiêu phát triển ngành nghề, khả năng nguồn lực và nhu cầu. Xây dựng hệ thống các

chỉ tiêu định lượng, không chỉ về tỷ lệ lấp đầy các KCN đã hình thành, cho việc thành lập các KCN mới tại các địa phương.

3. Tăng cường tính minh bạch và kỷ luật hành chính nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động phân cấp quản lý đầu tư

3.1. Đảm bảo tính hiệu lực của các Quy hoạch phát triển KCN hiện hành và các điều kiện về thành lập KCN mới

Tránh tối đa việc thường xuyên bổ sung danh mục quy hoạch KCN như thời gian vừa qua, đặc biệt đảm bảo yêu cầu tiên quyết, không có ngoại lệ đối với điều kiện về bổ sung KCN như đã được quy định tại Nghị định 29/NĐ-CP, đó là “Tổng diện tích đất công nghiệp của các khu công nghiệp đã được thành lập trên địa bàn lãnh thổ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã cho các dự án đăng ký đầu tư, cấp Giấy chứng nhận đầu tư thuê đất, thuê lại đất ít nhất là 60%.”

Đảm bảo việc tuân thủ nghiêm túc Quy hoạch phát triển KCN tại các địa phương. Có biện pháp nghiêm khắc đối với các địa phương không tuân thủ Quy hoạch.

3.2. Nâng cao hiệu lực của công tác báo cáo, kiểm tra, thanh tra

Sửa đổi hệ thống bảng biểu báo cáo từ Ban quản lý KCN, KKT tại địa phương tới cơ quan quản lý cấp tỉnh và Trung ương. Áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động báo cáo từ địa phương tới Trung ương.

Nâng cao hiệu quả thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra của cơ quan hành chính; hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử và khuyến khích người dân tham gia vào quản lý.

Sử dụng công nghệ mới để xác lập một hệ thống giám sát - đánh giá độc lập của cơ quan hành chính cấp trên đối với việc thực hiện phát triển KCN ở địa phương. Công nghệ hiện tại có khả năng làm được việc này thường là công nghệ chụp ảnh mặt đất từ vệ tinh - máy bay, công nghệ thông tin viễn thông... Hệ thống giám sát - đánh giá độc lập này được coi như một kênh riêng để kiểm tra các báo cáo thực hiện của việc phát triển KCN ở địa phương.

3.3. Nâng cao tính công khai, minh bạch trong việc quy hoạch và phát triển KCN

Thiết lập tính công khai, minh bạch thực sự của bộ máy hành chính và tạo môi trường để người dân có thể tham gia vào quá trình quản lý.

3.4. Đào tạo thường xuyên để nâng cao trình độ quản lý

Đào tạo thường xuyên để nâng cao trình độ quản lý, nhất là đối với cán bộ của cấp cơ sở, đồng thời thực hiện thưởng phạt nghiêm minh đối với các cán bộ, công chức, viên chức liên quan tới việc quản lý KCN.

4. Phát triển KCN gắn với phát triển công nghiệp hỗ trợ nhằm tạo nên mạng liên kết chặt chẽ trong sản xuất và chuỗi giá trị

Xây dựng chính sách khuyến khích đầu tư phát triển công nghiệp hỗ trợ, thu hút sự tham gia của mọi thành phần kinh tế trong và ngoài nước, khuyến khích hình thành các khu, cụm công nghiệp sản xuất linh kiện, phụ tùng, nguyên vật liệu phục vụ cho các ngành công nghiệp để các ngành công nghiệp nội địa hội nhập ngày càng sâu vào chuỗi giá trị toàn cầu.

Tập trung phát triển các ngành, các sản phẩm công nghiệp ưu tiên, công nghiệp mũi nhọn, tạo nền tảng để phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ làm vệ tinh phát triển công nghiệp hỗ trợ. Tập trung xây dựng một số khu, cụm CNHT có trang thiết bị, công nghệ tiên tiến gắn với các vùng có các ngành công nghiệp chính phát triển.

Khuyến khích các viện nghiên cứu chuyên ngành triển khai nghiên cứu, thực nghiệm các đề tài, dự án gắn với nhu cầu phát triển sản xuất các chủng loại vật liệu, chi tiết, linh phụ kiện, phụ tùng, . . . phục vụ phát triển công nghiệp hỗ trợ.

Thu hút sự hỗ trợ của Chính phủ các nước phát triển như Nhật Bản, EU,... để đào tạo nguồn nhân lực cho công nghiệp hỗ trợ. Đặc biệt khuyến khích các doanh nghiệp FDI tham gia vào công tác đào tạo nguồn nhân lực, kết nối các doanh nghiệp FDI với các doanh nghiệp nội địa trong việc phát triển sản xuất hỗ trợ.

Bổ sung vào quy hoạch phát triển khu công nghiệp, cụm công nghiệp với các mục tiêu cụ thể có tính lộ trình về việc thực hiện sản xuất công nghiệp với tỷ lệ nội địa hóa có xu hướng tăng dần. Để thực hiện được mục tiêu đó, quy hoạch sẽ định hướng và đưa ra các giải pháp nhằm thúc đẩy phát triển công nghiệp hỗ trợ.

Xây dựng mạng lưới liên kết các doanh nghiệp: Muốn tạo nên sức mạnh cạnh tranh cho cả nền công nghiệp hỗ trợ, cần xây dựng một mạng lưới nhằm tạo điều kiện cho các doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ tự nhân trao đổi thông tin chặt chẽ, tận dụng những cơ hội liên kết, hợp tác tự hỗ trợ lẫn nhau, cũng như đưa ra những yêu cầu hỗ trợ cải thiện điều kiện kinh doanh với các nhà lập chính sách.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Balaban Osman (2000) Critical Evaluation of Organised Industrial Parks as an Urban;
2. Báo cáo của Vụ quản lý KCN và KCX, Bộ KH&ĐT các năm từ 2005 đến 2010;
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2006) "Kỷ yếu hội nghị quốc gia - 15 năm xây dựng và phát triển các KCN, KCX ở Việt Nam", (tổ chức tại Long An);
4. Bredo William (1960) Industrial Parks Tool For Industrialization California: Free Pres;
5. Chính phủ (2008), Nghị định 29/NĐ-CP ngày 14/3/2008 của Chính phủ quy định về thành lập, hoạt động, chính sách và quản lý nhà nước đối với KCN, KCX và KKT;
6. Ngô Thắng Lợi (chủ biên), Ảnh hưởng của chính sách đối với phát triển bền vững KCN Việt Nam, NXB Lao động - xã hội), 2006;
7. Ngụy Hậu Khải (2011) “Bàn về chiến lược phát triển cụm ngành công nghiệp của Trung Quốc”, <http://www.craud.org.cn/a/xueshulunwen/2011/0311/345.html>;
8. Nguyễn Văn Thanh (2006) "Xây dựng khu công nghiệp và khu chế xuất theo hướng tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp và phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ", website KCN Việt Nam, 12/9/2006;
9. Phạm Sĩ Thành (2011), Trung Quốc tăng trưởng và chuyển đổi kinh tế (1949-2009), NXB Đại học Quốc gia Hà Nội;
10. Trần Duy Đông (2010) Phát triển bền vững các khu công nghiệp, khu chế xuất, Báo Đầu tư, ngày 22/11/2010;
11. UNIDO (1968) Industrial Parks in Europe and the Middle East Genova: United Nations Publication;
12. UNIDO (1997) Industrial Parks Principles and Practice New York: United Nations Publication;
13. United Nations (1978) Guidelines for the Establishment of Industrial Parks in Developing Countries New York: United Nations Publication;
14. United Nations (1978) The Effectiveness of Industrial Parks in Developing Countries New York: United Nations Publications;
15. USAID (2007), So sánh đối chuẩn về Khu kinh tế đặc biệt và Kế hoạch hành động chính sách, Quỹ hỗ trợ Năng lực cạnh tranh;

16. Vu Thanh Huong (2006), "Unsustainable factors in the development of industrial zones in Vietnam". Journal of Economics and Development, Voi 22, Ha noi;

17. Vương Nghiệp Cường, Nguyễn Hậu Khải (2009) “Khảo sát về chính sách và chiến lược cụm ngành công nghiệp của Trung Quốc”, Tham khảo Nghiên cứu kinh tế, số 55 (2255).