

VAI TRÒ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN CÁC KHU CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM:

THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP ĐẾN NĂM 2020

TS. Lê Ngọc Thông

Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: thongln@neu.edu.vn

*Tại Việt Nam, phát triển các khu công nghiệp (KCN) là vấn đề được cả xã hội quan tâm và định hướng phát triển KCN ngày càng được xác định rõ hơn. Sau gần 2 thập kỷ từ khi hình thành KCN Tân Thuận, các KCN Việt Nam đã phát triển mạnh và trở thành yếu tố quan trọng cho sự phát triển nền kinh tế quốc dân trong tiến trình hội nhập kinh tế thế giới^[1]. Tuy nhiên, trong quá trình đó đã bộc lộ rất nhiều khuyết tật, hạn chế. Trước hết là các hạn chế liên quan tới việc thực hiện vai trò của Nhà nước. Do vậy, vấn đề “**Vai trò của Nhà nước đối với phát triển các khu công nghiệp**” đã thực sự là vấn đề có ý nghĩa cấp thiết phải được nghiên cứu. Bài viết khảo sát đánh giá thực trạng thực hiện vai trò nhà nước đối với phát triển các khu công nghiệp, tìm ra những thành công và hạn chế. Từ đó, đề xuất một số giải pháp phát huy vai trò của Nhà nước trong lĩnh vực này.*

Từ khóa: vai trò Nhà nước, khu công nghiệp

1. Lý luận về vai trò Nhà nước đối với phát triển các KCN

1.1. Giới thiệu về KCN

Theo Nghị định số 36/CP ngày 24/04/1997, “Khu công nghiệp là khu tập trung các doanh nghiệp công nghiệp chuyên sản xuất hàng công nghiệp và thực hiện các dịch vụ cho sản xuất công nghiệp có ranh giới địa lý xác định, không có dân cư sinh sống, do Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập. Trong khu công nghiệp có thể có doanh nghiệp chế xuất”^[2]. Như vậy, KCN thể hiện rõ trên cả 2 bình diện: pháp lý và kinh tế.

Các lĩnh vực hoạt động tại KCN: xây dựng và kinh doanh các công trình kết cấu hạ tầng; sản xuất, gia công, lắp ráp các sản phẩm công nghệ để xuất khẩu và tiêu thụ tại thị trường trong nước, phát triển và kinh doanh bằng sáng chế, bí quyết kỹ thuật, quy trình công nghệ; dịch vụ và hỗ trợ sản xuất công nghiệp; nghiên cứu triển khai khoa học- công nghệ để nâng cao chất lượng sản phẩm và tạo ra sản phẩm mới. Các ngành công nghiệp được nhà nước khuyến khích đầu tư là cơ khí, luyện kim, điện tử, công nghệ thông tin, hóa chất, hóa dầu, công nghiệp hàng tiêu dùng và một số ngành khác.

Dự án KCN cần đạt được các yêu cầu sau:

- Có lợi thế vĩ mô của KCN: về trí địa lý về mặt cung ứng nguyên liệu, về tiếp cận thị trường; khả năng đảm bảo lao động; hệ thống giao thông và lưới điện, khả năng liên lạc với bên ngoài.

- Ưu việt của chính KCN: sự hợp lý trong cơ cấu kinh tế của KCN, giữa các công trình trong cùng KCN không trở ngại cho nhau; mặt bằng xây dựng và địa chất công trình thuận lợi; việc cấp thoát nước, điện, phụ kiện bao bì, dịch vụ viễn thông, bưu chính,...

Việc xây dựng KCN chịu sự chi phối của nhiều yếu tố kinh tế - chính trị - xã hội.

1.2. Vai trò Nhà nước đối với phát triển KCN

Vai trò nhà nước đối với phát triển KCN được nảy sinh như một tất yếu với đầy đủ căn cứ lý luận và thực tế. Nghị định số 36/CP ngày 24/04/1997 quy định nội dung quản lý Nhà nước đối với KCN tại Điều 21, Chương VI bao gồm: xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển KCN; ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động của KCN; quy định và hướng dẫn việc hình thành, xây dựng, phát triển và quản lý hoạt động của KCN; cấp, điều chỉnh, thu hồi các loại giấy phép và

thực hiện các thủ tục hành chính Nhà nước có liên quan; tổ chức bộ máy, đào tạo và bồi dưỡng cán bộ; kiểm tra, thanh tra, giám sát các hoạt động của KCN và giải quyết các vấn đề phát sinh [3].

Khi đó Nhà nước thực sự là một trong các chủ thể hình thành và quản lý các KCN. Đối với hoạt động phát triển KCN, Nhà nước thể hiện các vai trò chủ yếu sau đây:

+ Định hướng phát triển KCN thông qua việc xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển KCN, trên cơ sở chiến lược phát triển kinh tế- xã hội của quốc gia; chiến lược phát triển vùng, lãnh thổ; chiến lược phát triển công nghiệp, Nhà nước xây dựng chiến lược phát triển KCN.

+ Ban hành và thực hiện các chính sách phát triển các KCN, chú trọng tới chính sách phát triển công nghiệp, công nghiệp địa phương nhằm định hướng, điều tiết, tạo tiền đề phát triển và khuyến khích phát triển cho các hoạt động liên quan đến công nghiệp.

+ Thực hiện đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng KCN (bên trong và bên ngoài hàng rào KCN).

+ Xúc tiến vận động đầu tư, giới thiệu cho các nhà đầu tư trong và ngoài nước để họ có thể hiểu và nắm rõ môi trường đầu tư, các chính sách ưu đãi mà Nhà nước ban hành, các thủ tục đầu vào khi tiến hành đầu tư...

+ Thực hiện các cơ chế, chính sách quản lý thích hợp về thủ tục hành chính, cơ chế quản lý đất đai...

+ Đào tạo và chăm lo đời sống vật chất, tinh thần cho người lao động.

+ Kiểm tra, giám sát hoạt động của các KCN nhưng không gây phiền nhiễu cho các doanh nghiệp KCN, đồng thời phải nhanh chóng phát hiện các vấn đề nảy sinh đưa ra các biện pháp giải quyết hợp lý.

+ Quản lý đầu vào, đầu ra đối với các doanh nghiệp trong KCN, quản lý, tránh hiện tượng chuyển giá gây thiệt hại cho quốc gia.

Thực hiện các nội dung trên, Nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ phù hợp với các phương pháp quản lý, chủ yếu là phương pháp hành chính - luật pháp; phương pháp kinh tế; sử dụng các công cụ, các đòn bẩy kinh tế về giá cả, tiền tệ tín dụng, thuế, tiền lương, lợi nhuận;...

Vai trò Nhà nước với KCN được thể hiện rõ nhất là qua chính sách phát triển KCN với các tiêu chí: kinh tế, hiệu quả, hiệu lực, tác động ảnh hưởng, khả thi, phù hợp

2. Thực trạng vai trò Nhà nước đối với phát triển KCN Việt Nam

2.1. Quan điểm, chủ trương phát triển các KCN

Việt Nam tiến hành xây dựng các KCN trong bối cảnh trong nước và quốc tế có nhiều thuận lợi và nhiều khó khăn trong việc phát huy cả nội lực và ngoại lực. Trong bối cảnh ấy, Đảng và Nhà nước đã có các chủ trương, chính sách phát triển các KCN một cách tương ứng.

Các Nghị quyết của Đảng tại các kỳ Đại hội từ năm 1986 đến nay đã hình thành hệ thống các quan điểm nhất quán về phát triển KCN, KCX; khẳng định vai trò của KCN, KCX là một trong những nền tảng quan trọng để thực hiện mục tiêu kinh tế - xã hội đến năm 2020.

2.2. Tiến trình phát triển các KCN

Từ khi đổi mới, Việt Nam bắt đầu thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài, thành lập các KCN đầu tiên (Tân Thuận, tiếp theo là khu chế xuất Linh Trung). 1991 – 1994, thí điểm phát triển các KCN vì chưa có cơ sở pháp lý, quy định rõ cho việc phát triển các KCN, đã thành lập thêm 5 KCN: Nội Bài, Thăng Long, Nomura - Hải Phòng, khu công nghiệp Đà Nẵng và Amarta.

Tháng 12/1994, Chính phủ ra Nghị quyết số 192/NQ-CP ban hành quy chế KCN - một bước tiến trong chính sách phát triển KCN, tạo ra cơ sở pháp lý ban đầu cho hoạt động của nhà đầu tư thứ cấp (doanh nghiệp thuê đất), nhà đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng khu công nghiệp, và các cơ quan chủ quản (chính quyền). KCN được quy định bởi văn bản quy phạm pháp luật dù quy chế còn đơn giản, cơ sở pháp lý chưa đủ mạnh để hậu thuẫn các nhà đầu tư, nhất là các nhà đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng thuộc khu vực kinh tế tư nhân. Từ đó, KCN nghiệp được thành lập nhiều hơn.

Đồng thời, Chính phủ đã thành lập cơ quan giúp việc cho Thủ tướng về đường lối phát triển KCN: Văn phòng Các KCN tập trung (1996) đặt trong Văn phòng Chính phủ, sau đó là Ban quản lý (BQL) các KCN (tháng 12 năm 1996) do Chính phủ trực tiếp

Bảng 1. Sự phát triển các khu công nghiệp thời kỳ 1991 – 2010 [4]

	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2011
Số lượng KCN	12	62	68	114	183	267	283
Diện tích (ha)	2.300	11.467	12.354	23.176	43.607	71.394	76.831

chỉ đạo [5].

Nghị quyết số 36/NQ-CP ngày 24/4/1997 ban hành quy chế mới về KCN thay cho quy chế năm 1994. Từ đó, tăng số lượng KCN (hàng năm đạt bình quân 20%).^[6]

Quyết định số 1107/QĐ-TTg ngày 21/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển các KCN Việt Nam đến năm 2015 và định hướng đến năm 2020.

Tại các địa phương áp dụng hình thức kêu gọi các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước tới phát triển cơ sở hạ tầng KCN. Chính quyền địa phương hỗ trợ về hạ tầng giao thông kết nối KCN với các trục giao thông chính và thực hiện nhiều hình thức ưu đãi dành cho các KCN.

Năm 1996 ban hành Luật Đầu tư nước ngoài sửa đổi lần thứ ba, năm 2000 ban hành Luật Đầu tư nước ngoài sửa đổi lần thứ tư, năm 2005 ban hành Luật Đầu tư, giành các ưu đãi cho các KCN và các nhà đầu tư.

Tới Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 về KCN, KCX, khu kinh tế (KKT) - cơ sở pháp lý quan trọng cho kiện toàn tổ chức của các BQL các KCN cấp tỉnh, phân quyền đáng kể cho các ban này cũng như các trường ban, nâng cao vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước đối với các KCN.

Trải qua hơn 20 năm xây dựng và phát triển (1991-2011), các KCN, KCX đã đạt được một số thành tựu, góp phần vào sự nghiệp CNH, HĐH đất nước.

Đến nay, cả nước đã có 283 KCN được thành lập với tổng diện tích đất tự nhiên 76.000 ha, trong đó diện tích đất công nghiệp có thể cho thuê đạt gần 46.000 ha, chiếm khoảng 61% tổng diện tích đất tự nhiên.

Các KCN được thành lập trên 58 tỉnh, thành phố trên cả nước. Quy mô các KCN, KCX đa dạng theo điều kiện cụ thể, với diện tích trung bình là 268 ha^[7].

Huy động được lượng vốn đầu tư tương đối lớn từ các thành phần kinh tế trong và ngoài nước, nâng

cao hiệu quả sử dụng đất. Thu hút đầu tư FDI tăng đều qua các năm.

Các KCN, KCX đã thu hút được 4.113 dự án có vốn đầu tư nước ngoài còn hiệu lực với tổng vốn đầu tư đăng ký đạt 59,6 tỷ USD, tổng vốn đầu tư thực hiện đạt 27 tỷ USD, bằng 45% tổng vốn đầu tư đăng ký.

Hàng năm vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) vào KCN, KCX chiếm từ 35 - 40% tổng vốn FDI đăng ký tăng thêm của cả nước, trong đó các dự án FDI về sản xuất công nghiệp trong KCN, KCX chiếm gần 80% tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài vào ngành công nghiệp cả nước.^[1]

“Hết 12/2011, thu hút 4.113 dự án FDI tổng vốn đăng ký đạt 59,6 tỷ đô la Mỹ. FDI trong các KCN, KKT chiếm từ 35-40% tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đăng ký tại Việt Nam. Các dự án sản xuất công nghiệp trong KCN, KKT chiếm 80% tổng vốn FDI vào ngành công nghiệp cả nước. Riêng năm 2011, FDI vào KCN đạt 6,74 tỷ USD”.^[4]

Ngoài những đóng góp đáng kể trong thu hút đầu tư nước ngoài, KCN, KCX còn là một trong những giải pháp để thực hiện chủ trương phát huy nội lực của các thành phần kinh tế trong nước. Đến cuối tháng 12/2011, có 4.681 dự án trong nước còn hiệu lực trong KCN, KCX với tổng vốn gần 420 nghìn tỷ đồng^[7], trong số tổng vốn đầu tư vào các KCN tương đương 80 tỷ USD.

Tạo ra một hệ thống kết cấu hạ tầng tương đối đồng bộ, có giá trị lâu dài, góp phần hiện đại hoá hệ thống kết cấu hạ tầng trên cả nước vừa có tác dụng tạo điều kiện thuận lợi cho nhà đầu tư thứ cấp trong việc triển khai nhanh dự án sản xuất kinh doanh, vừa góp phần cải thiện hệ thống kết cấu hạ tầng, đặc biệt là hạ tầng nông thôn của các địa phương.

Tới thời điểm trên, Tổng diện tích đất công nghiệp có thể cho thuê của các KCN đang vận hành khoảng 30.000 ha, trong đó đã cho thuê được 19.300 ha, đạt tỷ lệ lấp đầy khoảng 65%, có 180 KCN đã đi vào hoạt động với tổng vốn đầu tư kết cấu hạ tầng đăng ký là 5,3 tỷ USD, vốn thực hiện đạt gần 3,2 tỷ USD.

103 KCN khác đang trong giai đoạn đền bù giải phóng mặt bằng và xây dựng cơ bản. Tại các địa

Bảng 2. Phân bố các KCN tại Việt Nam^[7]

Vùng	Trung du miền núi phía Bắc	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông Cửu Long
Số lượng KCN	23	70	44	8	93	45
Diện tích (ha)	5.409	15.680	9.816	1.206	33.842	11.300

Bảng 3. Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào các KCN, KCX (1995- 2011)

	1995	1998	2001	2004	2007	2010	2011
Số lượng dự án	155	465	953	1738	3020	3891	4133
Số tiền (triệu đô la)	1.550	5.747	10.024	14.668	29.872	53.614	66.508

phương đã hoàn thành việc xây dựng KCN, KCX, kết cấu hạ tầng trong và ngoài KCN được đầu tư đồng bộ và hiện đại đã góp phần đáng kể hiện đại hoá hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, góp phần thay đổi diện mạo của địa phương, tạo điều kiện thuận lợi cho việc đẩy mạnh thu hút đầu tư vào KCN.

Sau 20 năm xây dựng và phát triển các KCN, đã “hình thành một đội ngũ doanh nghiệp phát triển hạ tầng KCN, KCX trong nước có năng lực tài chính, quản lý, có uy tín và kinh nghiệm trong lĩnh vực xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN”. KCN có

Các KCN đã đóng góp phần nào trong bảo vệ môi trường sinh thái, góp phần thực hiện mục tiêu di dời các cơ sở sản xuất từ nội đô, góp phần giải quyết ô nhiễm đô thị, xử lý tập trung ô nhiễm.

Đến tháng 12/2011, trong tổng số KCN đã vận hành có 118 KCN có hệ thống xử lý nước thải tập trung, chiếm 65% tổng số KCN đã vận hành và hơn 30 KCN đang xây dựng công trình xử lý nước thải tập trung. Thực tế cho thấy một số ít các KCN thực hiện tương đối tốt và hài hoà mục tiêu thu hút đầu tư với giải quyết vấn đề về môi trường, hướng theo mô hình “Business Park”. Đó là KCN Thăng Long,

Bảng 4. Đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng (12/2011) ^[8]

Chủ thể	Số KCN	Lượng vốn tỷ USD
Cả nước	283	9,5
Nước ngoài	31	2,0
Đơn vị sự nghiệp có thu	50	1,5
Doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp nhà nước	202	7,0

đóng góp không nhỏ vào tăng trưởng ngành sản xuất công nghiệp, nâng cao giá trị xuất khẩu và sức cạnh tranh của nền kinh tế qua đó góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các địa phương và cả nước theo hướng CNH, HĐH.

Các KCN, KCX đã góp phần quan trọng trong việc giải quyết việc làm, đào tạo nguồn nhân lực, nâng cao thu nhập, đời sống và trình độ của người lao động. Năm 2006 - 2010, lượng lao động KCN, KCX tăng thêm được gần 760.000 người. Đến tháng 12/2011, các KCN, KCX đã giải quyết việc làm cho hơn 1,76 triệu lao động trực tiếp, phân bổ theo bảng 5.

Về nhà ở cho người lao động, có 24 dự án đầu tư xây nhà ở cho người lao động KCN được khởi công với vốn đầu tư 2.600 tỷ đồng, diện tích sàn 753.000 m², góp phần giải quyết chỗ ở cho khoảng 125.000 công nhân. Hiện Nhà nước, các công ty kinh doanh bất động sản và doanh nghiệp đáp ứng được khoảng 10% nhu cầu về số lượng nhà ở của người lao động tại các KCN.

KCN Long Hậu, KCN Việt Nam-Singapore.

Thành quả chung:

Các KCN nộp ngân sách nhà nước bình quân mỗi năm khoảng 1 tỷ USD.

Tạo ra 32% giá trị sản xuất công nghiệp quốc gia.

Bình quân xuất khẩu khoảng 25 tỷ USD/năm, chiếm 25% tổng kim ngạch xuất khẩu quốc gia.

Tạo việc làm cho 1,7 triệu lao động.^[4]

3. Vai trò Nhà nước đối với phát triển các KCN

Mô hình quản lý về KCN, KCX từng bước được hoàn thiện. Theo nghị định 36/CP ngày 24.4.1997, BQL các KCN thực hiện quản lý nhà nước đối với KCN trên các lĩnh vực đầu tư, xây dựng, lao động, môi trường, thương mại... thực hiện triệt để cải cách thủ tục hành chính theo phương thức “một cửa - tại chỗ”.

Theo ND 29/2008/NĐ-CP ngày 14.3.2008, đã có sự cải biến trong bộ máy quản lý KCN.

Bảng 5. Phân bổ lao động trong các KCN ^[9]

Vùng	Trung du miền núi phía Bắc	Đồng bằng sông Hồng	Bắc Trung bộ và DH miền Trung	Tây Nguyên	Đông Nam Bộ	Đồng bằng sông CL
Lao động	51.842	408.800	162.525	12.381	968.876	155.080

Công tác quy hoạch phát triển các KCN, do Bộ Kế hoạch – Đầu tư chủ trì phối hợp với Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng, và các Bộ liên quan với sự tham gia của UBND cấp tỉnh tuân theo quy hoạch tổng thể và trình Chính phủ phê duyệt. Nội dung quy hoạch về số lượng, quy mô, vị trí, ngành nghề,... trong KCN.

3.1. Đánh giá chung về vai trò nhà nước phát triển các KCN Việt Nam

3.1.1. Các mặt thành công:

Nhà nước đã thực hiện được phần nào vai trò trong phát triển các KCN, đưa lại các thành tích cho các KCN như đã phân tích ở trên.

Hoạt động của bộ máy quản lý các KCN ngày càng có hiệu quả và dần đi vào ổn định, sáng tạo. Nhìn chung, BQL KCN cấp tỉnh thực hiện tương đối đầy đủ các chức năng kiểm soát, điều chỉnh, thúc đẩy hình thành phát triển các KCN; hỗ trợ, giải quyết kịp thời các vướng mắc tại các doanh nghiệp trong KCN; hướng dẫn và góp phần đào tạo lực lượng lao động cho các KCN; xúc tiến đầu tư và lập quy hoạch chi tiết trình Chính phủ phê duyệt, giảm thiểu các thủ tục phiền hà dần đi tới cơ chế “một cửa – tại chỗ”

3.1.2. Bất cập trong hoạt động phát triển KCN

+ Sai lầm trong quy hoạch quá tràn lan đường như chạy theo phong trào dẫn tới lãng phí tài nguyên đất, nước,... (trong khi các nước thành công với KCN như Thái Lan, Hàn Quốc số KCN mỗi nước chỉ dưới 100 KCN, Việt Nam có tới gần 300 KCN). Do quá chú quan, không thực hiện nguyên tắc của hoạt động thị trường hoạt động theo yêu cầu của khách hàng.

+ Vướng mắc trong đền bù giải phóng mặt bằng, làm chậm tốc độ phát triển KCN. Do chính sách đền bù còn nặng định tính, thiếu định lượng khó áp dụng, chưa tính hết các yếu tố ngầm chứa trên mảnh đất về giá trị lịch sử văn hoá, thậm chí là cả yếu tố tâm lý truyền thống.

+ Xây dựng kết cấu hạ tầng chậm, hợp lý, không đáp ứng được yêu cầu của nhà đầu tư về chất lượng, tính hiệu dụng và cả về chi phí

+ Hoang phí đất đai và hoạt động không theo tính bền vững, xâm hại lợi ích của tương lai về môi trường, về mặt bằng sau khi KCN mãn hạn sử dụng

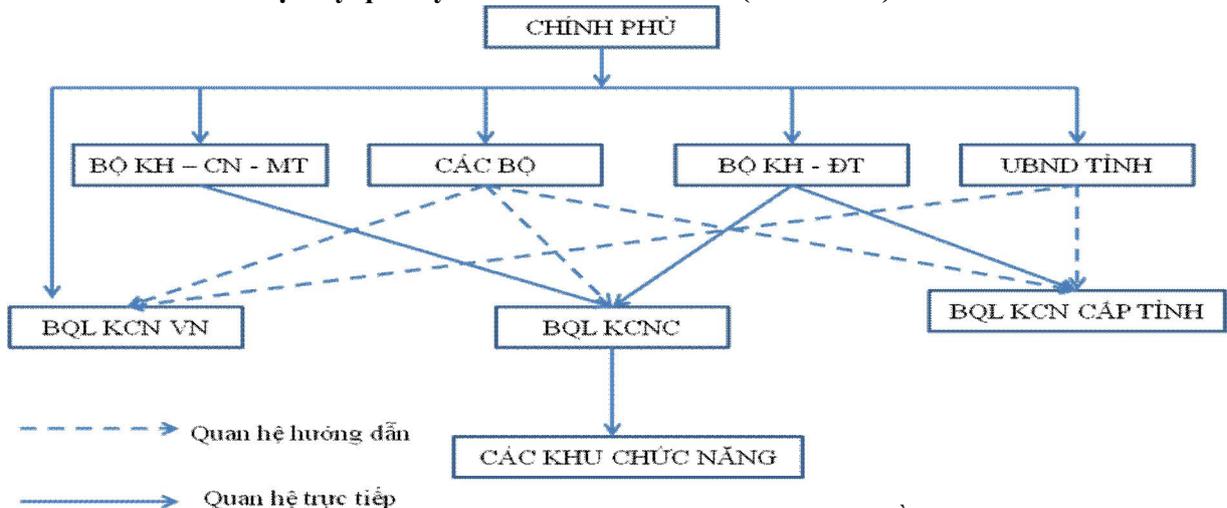
+ Nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu phát triển cả về mặt kinh tế, lẫn mặt công bằng – tiến bộ xã hội. Nông dân bị thu hồi đất, mất việc, có việc cầm chừng,... Do trong quy hoạch KCN không tính toán hết các khả năng xảy ra khi KCN đi vào hoạt động, không có kinh nghiệm và tri thức quản lý KCN, lý đầu vào, đầu ra, ngành nghề hoạt động trong KCN; không dự báo được xu hướng vận động của các luồng di dân do nhiều lý do kinh tế - xã hội.

+ Thiếu hẳn ngành công nghiệp phụ trợ cho các KCN, biến các KCN thành nơi cho thuê đất, không phát huy được lợi thế hiếm hoi của đất nước về nhân công, ngành nghề truyền thống, biến người lao động thực sự thành lực lượng làm thuê có thời hạn không theo mục tiêu lập các KCN là sự liên kết hợp tác hoạt động sản xuất kinh doanh giữa các chủ thể.

3.1.3. Bất cập trong công tác quản lý nhà nước đối với các KCN

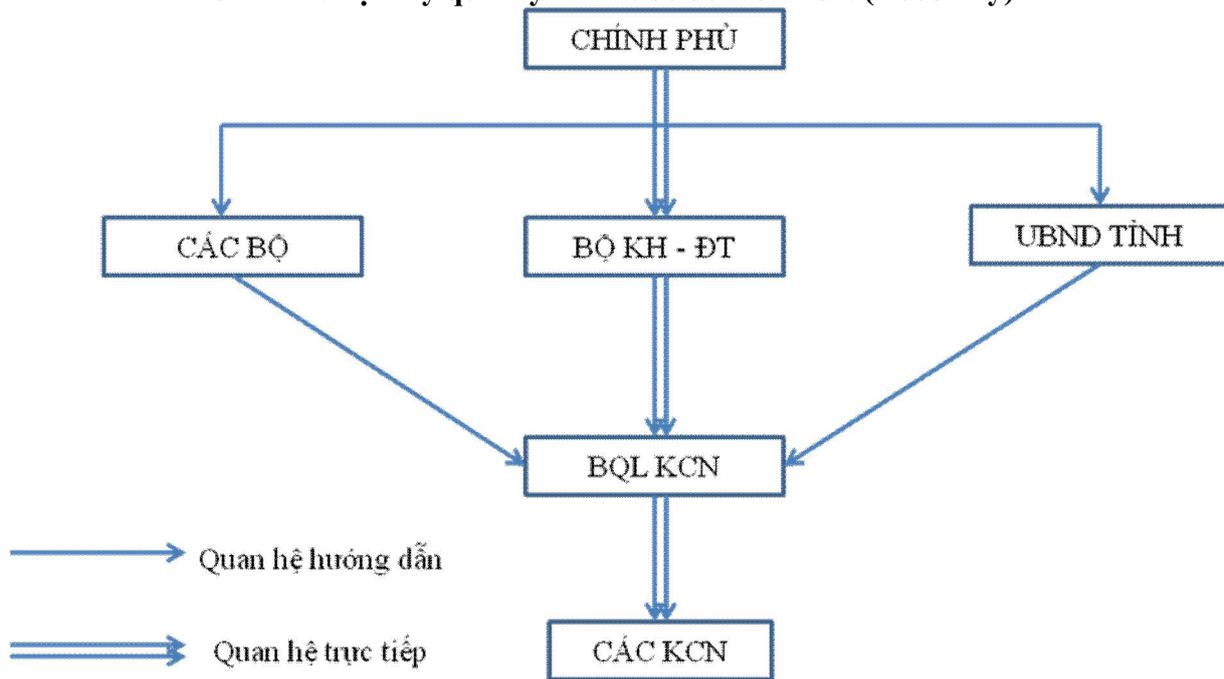
+ Bất cập trong thể chế hoá chủ trương phát triển các KCN, chưa có sự thống nhất trong nhận thức và triển khai chủ trương phát triển kinh tế - xã hội đất

Mô hình 1. Bộ máy quản lý nhà nước đối với KCN (2000-2008) ^[10]



Nguồn: Vũ Thành Hương, 2010

Mô hình 2. Bộ máy quản lý nhà nước đối với KCN (2008-nay) ^[11]



Nguồn: Vũ Thành Hương, 2010

nước. Phát triển KCN chưa gắn kết được với chương trình “Xây dựng nông thôn mới”.

Để nhận ra sự vô lý khi tách rời quản lý KCN với quá trình xây dựng nông thôn mới.

Chính sách còn thiếu và chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển. Trong đó nghiêm trọng là chính sách nhà ở cho người lao động, chính sách khoa học công nghệ ; chính sách môi trường và bao trùm lên tất cả là chưa hoàn thiện khung pháp lý cho các KCN hướng tới sự phát triển bền vững. Một thực trạng dễ nhận ra: sự không rõ ràng, thiếu rành mạch về từ ngữ và nội dung trong các văn bản pháp lý khiến cho có thể có nhiều cách hiểu khác nhau.

+ Về cơ chế quản lý đầu tư theo hướng “một cửa - tại chỗ” đã thực sự không công bằng với tất cả chủ thể của KCN, quá ưu tiên cho nhà đầu tư - bỏ tiền vốn mà không chú trọng tới nhà đầu tư về lao động và thậm chí còn gây thiệt hại cho nhà đầu tư về đất vốn (nước sở tại), thực hiện chính sách “thảm đỏ, chiếu hoa” không hiệu quả dù có thu hút được đầu tư, cái mất nhiều hơn cái được. Thực hiện cơ chế “một cửa - tại chỗ”, nhưng vẫn chưa có cơ chế “một đầu mối” thống nhất toàn quốc – rõ nhất trong việc xác định cơ quan chủ quản ngành dọc, việc chuyển tải thông tin khó thông suốt, dẫn tới tình trạng đùn đẩy, sợ trách nhiệm.

Thực sự là chưa hiệu quả trong công tác quan hệ giữa KCN và các cơ quan cấp tỉnh (sở, ban, ngành sở tại). Các chức năng, quyền hạn của các KCN

được quy định trong văn bản pháp lý nhưng trên thực tế chưa có điều kiện thực hiện như vậy.

Vấn đề thủ tục hành chính, thực tế xoay quanh cơ chế “một cửa – tại chỗ” còn nhiều thủ tục phức tạp, phiền hà cho việc đầu tư nhất là trong thủ tục thẩm định cấp phép vừa quá lỏng lẻo, lại quá thít chặt ở một số trường hợp làm cho tính đáng tin và khả thi của điều luật bị suy giảm làm nản lòng nhà đầu tư. Việc phân cấp, ủy quyền cho BQL các KCN trong một số lĩnh vực chưa được thực hiện đầy đủ, nhất quán trên cả nước.

Về xây dựng và thực thi quy hoạch phát triển KCN:

Dù có nhiều văn bản quy định nhưng thực sự là chưa hoàn thiện và chưa thống nhất, đặc biệt là chưa rõ ràng, cụ thể nội dung kinh tế - kỹ thuật về sơ sở khoa học do vậy dễ dẫn tới bị thao túng, thực hiện sai.

Hạn chế lớn nhất là quy hoạch theo kiểu phong trào hay thả nổi chờ đợi không theo cơ chế thị trường, không tiết kiệm tài nguyên, đây cũng là điều kiện cho “lợi ích nhóm” được bộc lộ, được che đậy cho các mục tiêu khác mục tiêu xây dựng KCN. Thực tế là “lạm phát” các KCN, phá vỡ tính cân đối vùng, gây ra sự cạnh tranh không đáng có trong thu hút đầu tư. Tất cả thể tinh thần trách nhiệm xã hội chưa cao của các cơ quan liên quan tới quy hoạch. Các thành phố lớn chưa phát huy lợi thế sản phẩm công nghệ cao và công nghiệp sạch của các trung

tâm kinh tế mà còn có biểu hiện tranh giành sản phẩm thông thường với các tỉnh nhỏ.

Nguyên nhân của thực trạng bất cập trên là:

- Sự cạnh tranh thu hút đầu tư phát triển KCN với nhiều nước;

- Sự chi phối có phần hơi qua mức của yếu tố chính trị, trong việc phát huy 3 cơ chế quản lý nhà nước – thị trường – tổ chức dân sự;

- Kinh nghiệm, tri thức về quan hệ đối ngoại còn non yếu;

- Tâm trạng nóng vội chủ quan muốn phát triển các KCN một cách áp đặt, không nhận thức đầy đủ về vấn đề trách nhiệm xã hội và phát triển bền vững của các cơ quan nhà nước có trách nhiệm trong việc phát triển các KCN;

- Một nguyên nhân không nhỏ là năng lực, phẩm chất của các công, viên chức nhà nước, còn để xu hướng “lợi ích nhóm” chi phối khá sâu nặng trong thực hiện trọng trách phát triển các KCN.

3.2. Đề xuất giải pháp phát huy vai trò nhà nước đối với phát triển các KCN

3.2.1. Giải pháp về quy hoạch

Trong dự án xây dựng KCN phải tính tới đồng bộ về kinh tế - xã hội – môi trường; tính tới sự thống nhất giữa mục tiêu phát triển KCN và xây dựng nông thôn mới; giữa lợi ích của các chủ thể tham gia KCN và lợi ích người dân khi bị thu hồi đất cho phát triển KCN.

Quy hoạch xây dựng KCN đồng thời quy hoạch quá xây dựng nguồn lao động tương ứng và lực lượng quản lý các KCN.

Nhất thiết trong quy hoạch phải quan tâm tới tính dài hạn của KCN: trước – trong – sau hoạt động, theo xu thế vận động của các KCN tiên tiến trên thế giới hướng về mô hình Business Park.

3.2.2. Giải pháp hoàn thiện các cơ quan quản lý nhà nước về các KCN

- Xác định lại cho chính xác hơn về tính chất, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan này. Trước hết là với BQL các KCN:

Vì hiện nay, BQL các KCN là sự kết hợp cơ giới giữa cơ quan hành chính và cơ quan kinh tế; đồng thời thể hiện tính mờ nhạt của quản lý kinh tế theo lãnh thổ.

- Xây dựng đội ngũ cán bộ trong BQL các KCN chuyên nghiệp với các yêu cầu phù hợp với nhiệm vụ được giao, trước hết là năng lực quản lý và năng lực thực hiện hành chính công.

3.2.3. Giải pháp thực hiện hòa hợp các lợi ích giữa các chủ thể tham gia vào KCN

Nhà nước đạt mục tiêu kinh tế - chính trị - xã hội của cả nước; doanh nghiệp (đầu tư kinh doanh – sản xuất (trong nước và cả nước ngoài), và doanh nghiệp xây dựng cơ sở hạ tầng) đạt được lợi nhuận tương ứng; người lao động trong các KCN có thu nhập phù hợp và ổn định; người dân bị thu hồi đất cho xây dựng KCN phải có sinh kế bền vững. Thống nhất các lợi ích trên thực sự là khó khăn, nhưng đó là một nhiệm vụ cơ bản trong phát triển các KCN. Nên chăng, trong quy hoạch và hoạt động xây dựng và kinh doanh, các KCN phải được vận động theo xu hướng tiên tiến phù hợp với các giai đoạn phát triển kinh tế xã hội của đất nước và nền kinh tế thế giới, trước hết là xây dựng các KCN theo đúng tính chất của các thể hệ Business Park. Hiện nay nhiều nước đã đạt tới thể hệ thứ 4 trong tiến trình vận động của Business Park.

Cụ thể, tại Việt Nam hiện nay, xây dựng các KCN phải được coi là tiền đề và là một trong các nhiệm vụ cơ bản không những trong phát triển kinh tế mà cả trong quá trình đô thị hóa.

3.2.4. Giải pháp cần phải làm ngay

Chỉ có thể thực hiện được triệt để 3 giải pháp trên khi có một tiền đề nhận thức đúng đắn về quá trình phát triển KCN.

Nhận thức đúng về KCN, hiện nay mới hiểu và thậm chí chỉ được hiểu theo các Nghị định, nghị quyết, theo hệ thống luật đang có hiệu lực (như đã nêu ở phần trên).

- Quy định “chuyên sản xuất hàng công nghiệp” điều này đã thay đổi phần nào. Một số doanh nghiệp trong các KCN Đồng Nai, đã sản xuất sản phẩm khác sản phẩm công nghiệp.

- Quy định “không có dân cư sinh sống”, dấu hiệu trong nội hàm này sẽ không phản ánh được yêu cầu tạo sinh kế bền vững cho người dân bị thu hồi đất (liên quan tới cả nhà ở của họ), nảy sinh khó khăn cho giải quyết nhà ở cho người lao động trong KCN.

- Quy định “do Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập”, dấu hiệu trong nội hàm này đã tàng trữ rất nặng yếu tố chủ quan trong các quyết định phê duyệt dự án KCN, dễ dàng đưa tới hiện tượng tràn lan, hiện tượng xây dựng các KCN theo phong trào, mặt khác, dấu hiệu này không thể hiện được được tính chất kết hợp của cơ chế hoạt động tham gia của 3 lực lượng: hữu hình – vô hình – bán vô hình và tất nhiên sẽ kéo theo nhiều hệ lụy khác.

Tóm lại, khái niệm KCN chưa chuẩn đã định hướng cho một loạt các hoạt động (dù theo luật) không có tính khả thi ngay từ đầu.

Chính vì vậy, nên chẳng cần bổ sung hoàn thiện khái niệm về KCN cho chuẩn xác hơn, làm tiền đề cho tính kinh tế, hiệu quả, khả thi,... của các chính sách kinh tế đi theo.

Nhận thức về sự phát triển. Thực tế khẳng định có nhiều, được quy thành 2 phương thức về bản chất của tiến trình phát triển: thực sự và giả tạo. Hiện nay, đánh giá tiến trình phát triển các KCN bằng các tiêu chí: Số lượng KCN, diện tích tự nhiên, diện tích thuê, diện tích sử dụng, tổng vốn đầu tư cho xây dựng cơ sở hạ tầng và cho dự án sản xuất kinh doanh, giá trị sản xuất công nghiệp,... Các chỉ tiêu này nặng về phương thức giả tạo hay chủ quan của sự phát triển; thiếu hẳn đi sự thể hiện cho những đặc tính rất cơ bản của sự phát triển thực sự, chân chính của các KCN. Điều đó thể hiện sự không phân định minh bạch giữa lượng – chất; giữa tăng trưởng và phát triển; Không thể tránh khỏi điều: nhận thức sai sẽ đi tới thể chế sai.

Một đặc tính rất cơ bản của phát triển hiện nay là phát triển trong cạnh tranh và tương tác. Trong quy hoạch KCN hiện nay chứ thể hiện được tính cạnh tranh này, rất dễ rơi vào tình trạng cô tình không biết tới hiện tượng: “Đại bàng cất tiếng gáy át cả bầy chim sẻ”. Đề cập phát triển các KCN tương tác lẫn nhau và tương tác ngay trong KCN; tương tác bởi

quan hệ nhân - quả, lịch đại – đương đại,... Chú trọng tới hợp tác với các doanh nghiệp nhỏ, cực nhỏ của Nhật Bản.

Do vậy, cần nhận thức chính xác hơn về sự phát triển với các đề xuất tương ứng hợp lý. Trong đó, cần đi vào thực hiện, việc sửa đổi, bổ sung Nghị định 29/2008/NĐ-CP (Nghị định 29) nhằm bổ sung, điều chỉnh để xây dựng hệ thống các quy định về KCN, KCX, KKT đầy đủ, thống nhất hơn, tiếp tục hoàn thiện thêm một bước hệ thống chính sách về KCN, KCX, KKT đã được khởi động từ cuối năm 2011.

Kết luận

Dù có thành công tại một số KCN được xem là điển hình, nhưng trên mặt bằng chung, việc phát triển các KCN còn lộ rõ sự yếu kém về 3 mặt cơ bản: cơ sở hạ tầng yếu kém; nguồn lực vừa thiếu vừa yếu; chính sách bất cập. Điều đó cho thấy, việc thực hiện vai trò nhà nước còn yếu dẫn tới hiệu quả kinh tế - xã hội của các KCN còn bị hạn chế cần. Do vậy không thể khác, phải tăng cường hiệu lực của nhà nước, bắt đầu từ nhận thức, tiếp đến cơ chế thực hiện vai trò đó.□

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh, phát biểu khai mạc Hội nghị tổng kết 20 năm xây dựng và phát triển KCN, KCX, KKT ở Việt Nam).
2. Theo <http://www.gdtd.vn/channel/2780/201108/Tin-dung-ngan-hang-doi-voi-doanh-nghiep-o-cac-khu-cong-nghiep-tai-thu-do-Ha-Noi-1950976/> ngày 06/08/2011.
3. Nghị định 36-CP của Chính phủ, ban hành ngày 24/4/1997.
4. Trần Duy Đông - Phó Vụ trưởng Vụ Quản lý các KKT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư – bài phát biểu tại hội nghị “Thu hút các DN vừa và nhỏ của Nhật Bản vào các KCN VN”, HN 2011.
5. Quyết định số 969/QĐ-TTg ngày 28/12/1996 của Thủ tướng.
6. Sở Kế hoạch và Đầu tư Đà Nẵng (09/9/2005). “Khu công nghiệp, khu chế xuất - Thành tựu và triển vọng phát triển”. Website Sở Kế hoạch và Đầu tư Đà Nẵng. Truy cập ngày 23/6/2011 tại địa chỉ <http://dpi.danang.gov.vn/node/148>.
7. Nguồn “KCN, KCX ở Việt Nam: Hai thập kỷ xây dựng và phát triển (Phần I)” <http://khucongnghiep.com.vn/tabid/65/articletype/ArticleView/articleId/514/default.aspx>,
8. Bảng tác giả thiết kế theo số liệu của Ban quản lý các KCN Thái Nguyên, đăng tải <http://www.bqlkcnthainguyen.gov.vn/vw/tabid/229/ModuleID/798/loai/tintuc/ItemId/132/Default.aspx>.
9. Theo KCN, KCX ở Việt Nam: Hai thập kỷ xây dựng và phát triển (Phần II), <http://www.bqlkcnthainguyen.gov.vn/vw/tabid/229/ModuleID/798/loai/tintuc/ItemId/132/Default.aspx>.
10. Vũ Thành Hường, “Phát triển các KCN vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ theo hướng bền vững” – Luận án T.S Kinh tế, Hà Nội, 2010.
11. Theo Lê Tuyên Cử “Những biện pháp phát triển và hoàn thiện công tác quản lý nhà nước đối với KCN ở Việt Nam” – LA T.S Kinh tế, Hà Nội, 2003.