

PHÁT TRIỂN KHU CÔNG NGHIỆP, KHU CHẾ XUẤT ĐẾN NĂM 2020 - TRIỂN VỌNG VÀ THÁCH THỨC

VÔ THANH THU*

Năm 2006, đất nước kỷ niệm 20 năm chủ trương mở cửa hội nhập kinh tế quốc tế, đưa Việt Nam từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập có hiệu quả với khu vực và thế giới. Hai mươi năm qua, kinh tế Việt Nam có nhiều đổi thay ngoạn mục, nổi bật nhất là tốc độ tăng trưởng kinh tế tương đối cao; chuyển dịch cơ cấu kinh tế mạnh mẽ từ nông nghiệp sang công nghiệp; đất nước đang thực hiện có hiệu quả tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Những thành tựu đó có sự đóng góp không nhỏ của quá trình hình thành và phát triển các khu công nghiệp.

Ngày 18-10-1991, Chính phủ ban hành Nghị định 322/HĐBT về quy chế hoạt động khu chế xuất, sau đó ngày 25-11-1991 khu chế xuất Tân Thuận (thành phố Hồ Chí Minh), khu công nghiệp đầu tiên của cả nước được hình thành. Mười lăm năm trôi qua, tính đến tháng 6 - 2005 cả nước có 116 khu công nghiệp và khu chế xuất (110 khu công nghiệp; 2 khu công nghệ cao; 4 khu chế xuất; không kể khu kinh tế Dung Quất có diện tích 14.000ha). Tất cả các vùng kinh tế của nước ta đều có khu công nghiệp: vùng trung du miền núi phía Bắc: 3 khu công nghiệp; vùng đồng bằng sông Hồng: 23 khu công nghiệp; vùng duyên hải miền Trung: 18 khu công nghiệp; vùng Tây Nguyên: 3 khu; vùng miền Đông Nam Bộ: 52 khu; vùng đồng bằng sông Cửu Long: 14 khu. Theo số liệu thống kê của Bộ Kế hoạch - Đầu tư, tính đến cuối năm 2004, các

* GS.TS. Trường Đại học Kinh tế TP. Hồ Chí Minh.

khu công nghiệp của Việt Nam đã thu hút 2.098 dự án đầu tư nước ngoài, với tổng số vốn đăng ký là 17,8 tỉ USD (chiếm 36% tổng thu hút vốn FDI của cả nước); thu hút 2.339 dự án đầu tư trong nước, với tổng số vốn đăng ký đạt 136,7 ngàn tỉ đồng; tốc độ tăng trưởng công nghiệp tại các khu công nghiệp rất nhanh (bình quân giai đoạn 2001 - 2005 là 31,9%), đưa tỷ trọng giá trị sản xuất công nghiệp của các khu công nghiệp chiếm 28% giá trị công nghiệp và 29% giá trị xuất khẩu của Việt Nam; các khu công nghiệp giải quyết việc làm trực tiếp cho trên 900 ngàn lao động... (kết quả này chưa kể đến sự đóng góp của trên 450 cụm công nghiệp do các địa phương quản lý).

Sau 15 năm phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp Việt Nam, có thể khái quát, chúng ta đã đạt được 8 nhóm thành tựu cơ bản cần phát huy:

Đã xây dựng được một hệ thống gồm 120 khu công nghiệp, khu chế xuất tập trung và 450 cụm công nghiệp; hình thành cơ chế quản lý khu công nghiệp và khu chế xuất khá đầy đủ từ trung ương đến địa phương; cơ chế quản lý hành chính "một cửa tại chỗ" tại các khu công nghiệp đang phát huy tác dụng, làm tăng tính hấp dẫn của môi trường đầu tư. Mô hình các khu công nghiệp đặc biệt ra đời: khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế, khu kinh tế mở, khu công nghiệp chuyên ngành... Nhiều thành phần kinh tế tham gia xây dựng khu công nghiệp, thu hút nhiều loại nguồn vốn đầu tư; phần lớn các khu công nghiệp hoạt động có hiệu quả, đóng góp vai trò quan trọng đối với sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa ở nước ta; hình thành đội ngũ cán bộ quản lý khu công nghiệp có trình độ, năng động; tạo được đội ngũ công nhân đông đảo, chất lượng lao động ngày càng nâng cao.

Có thể khẳng định, sau 15 năm hình thành và phát triển, hệ thống các khu công nghiệp Việt Nam ngày càng khẳng định vai trò to lớn không thể thay thế trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, góp phần quyết định vào thắng lợi của công cuộc đổi mới đất nước.

Tuy nhiên, vấn đề phát triển các khu công nghiệp Việt Nam ở giai đoạn hiện nay vẫn còn rất nhiều bất cập, cần sớm có những giải pháp khắc phục. Từ thực tiễn chỉ đạo và tham gia nghiên cứu đề tài những giải pháp phát triển các khu công nghiệp Việt Nam trong điều kiện hiện nay, chúng tôi xin nêu một số nhận định và đề xuất:

Ở tầm vĩ mô, cho đến nay còn có một khoảng cách giữa vai trò và vị trí của khu công nghiệp, khu chế xuất với yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Do đó, về mặt lý luận chúng ta vẫn chưa đủ cơ sở khoa học đích thực để có thể đưa ra một chiến lược phát triển khu công nghiệp mang tính nhất quán, đồng bộ và toàn diện.

Tuy đạt được một số thành tựu nhưng sự thành công của mô hình hoạt động các khu công nghiệp không đồng đều. Các khu công nghiệp ở miền Bắc, miền Trung gặp không ít khó khăn, các khu công nghiệp ở vùng trọng điểm phía Nam nhìn chung phát triển tốt, nhưng vẫn đang bộc lộ nhiều vấn đề phải tiếp tục được nghiên cứu hoàn thiện.

Ngay cả ở một khu công nghiệp, tính hợp tác liên kết giữa các tỉnh trong vùng nhằm phát triển các khu công nghiệp cũng còn rất yếu, nhiều tỉnh "xé rào" để xây dựng cơ chế ưu đãi riêng nhằm tạo ra các điều kiện cạnh tranh không lành mạnh trong thu hút các nhà đầu tư vào các khu công nghiệp của tỉnh mình. Việc này thể hiện sự không nhất quán, thiếu ổn định của môi trường đầu tư chung.

Vấn đề quy hoạch các khu công nghiệp trên bình diện cả nước tại các vùng kinh tế ở các tỉnh chưa thật sự khoa học, còn thiếu tính thực tế và tính liên kết. Thiếu sự đồng bộ và quan tâm đúng mức giữa quy hoạch trong và ngoài khu công nghiệp.

Trong tương lai gần, theo chương trình cắt giảm thuế quan của AFTA (ASEAN), APEC, gia nhập WTO... lúc đó cả Việt Nam sẽ là khu vực kinh tế mở (khu chế xuất). Chúng ta cần phải phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất như thế nào để đáp ứng yêu cầu nói trên? Đây rõ ràng là một bài toán còn đang cần có lời giải.

Hành lang pháp lý cho sự phát triển các khu chế xuất và khu công nghiệp còn nhiều bất cập, mâu thuẫn. Phân cấp tổ chức quản lý khu chế xuất và khu công nghiệp giữa trung ương địa phương chưa thật rõ ràng, còn chồng chéo. Cần thể chế hóa hơn nữa vấn đề thực hiện cơ chế quản lý "một cửa, tại chỗ" ở các khu công nghiệp.

Mười lăm năm qua, chúng ta chưa xác lập hệ thống các tiêu chuẩn đánh giá chế độ tự bảo đảm kinh phí hoạt động của Ban quản lý các khu công nghiệp. Thực tế cho thấy, gần 4 năm Ban quản lý các khu chế xuất, khu công nghiệp thành phố Hồ Chí Minh đã chủ động đề xuất và xây dựng cho mình những quy định về chế độ tự bảo đảm kinh phí, nhưng cho đến nay vẫn chưa được tổng kết đánh giá. Liệu chế độ tự bảo đảm kinh phí theo mô hình này có thể áp dụng được ở các khu công nghiệp khác không?

Các chính sách về thuế, thuê đất, vay vốn ngân hàng, thủ tục xuất nhập khẩu... có nhiều điểm còn hạn chế gây trở ngại cho hoạt động của các khu chế xuất, khu công nghiệp và khu công nghệ cao.

Vấn đề quản lý và xử lý môi trường tại các khu công nghiệp còn là điểm yếu trong hoạt động tại các khu công nghiệp. Nhiều khu công nghiệp chưa có, hoặc chưa có đầy đủ hệ thống xử lý môi trường nhưng đã đi vào vận hành, đã làm cho môi trường sống ở nhiều vùng bị ô nhiễm. Đời sống công nhân chưa được quan tâm đúng mức. An ninh trật tự ở nhiều vùng công nghiệp phức tạp. Đình công, bãi công diễn ra ở nhiều nơi, tác động xấu đến môi trường đầu tư. Cơ chế chính sách có liên quan đến lao động, đến đình công, bãi công thiếu đồng bộ, chậm đổi mới... nhiều điểm lạc hậu, làm cho cơ chế chính sách được ban hành chậm đi vào thực tiễn. Vấn đề tưởng chừng giản đơn nhất như lao động phổ thông cũng bị thiếu hụt ở hầu hết các khu công nghiệp vùng kinh tế trọng điểm, đặc biệt ở phía Nam, làm giảm khả năng tăng quy mô và hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp... Các khu công nghệ cao gặp nhiều khó khăn trong phát triển, do vướng cơ chế chính sách; thiếu nguồn nhân lực có chất lượng cao; công tác vận động xúc tiến đầu tư vào các khu công nghệ cao chưa có hiệu quả. Các vấn đề xã hội của quá trình phát triển các khu công nghiệp chưa có biện pháp để giải quyết tốt như vấn đề đền bù giải tỏa đất đai, vấn đề tái định cư, ổn định cuộc sống của nhân dân vùng bị giải tỏa...

Những vấn đề kể trên đang là những trở ngại cho sự phát triển các khu chế xuất, khu công nghiệp và khu công nghệ cao ở nước ta. Để các khu công nghiệp phát triển nhanh, đóng góp nhiều và có hiệu quả hơn nữa, cần tìm kiếm một hệ thống các giải pháp nhằm phát huy những thành tựu, khắc phục những tồn tại, tận dụng được các cơ hội, hạn chế các nguy cơ thách thức đối với quá trình phát triển các khu công nghiệp.

Từ thực tế nêu trên xin kiến nghị một nhóm giải pháp sau đây:

1. Đổi mới bộ máy tổ chức quản lý các khu công nghiệp nhằm 2 mục tiêu:

- Hoàn thiện cơ chế "một cửa tại chỗ" ở cấp trung ương, tạo đầu mối giúp các ban quản lý các khu công nghiệp giải quyết nhanh chóng các vấn đề khó khăn, vướng mắc liên quan đến cơ chế chính sách ở tầm vĩ mô.

- Quản lý mọi loại hình các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế mở, khu kinh tế và cả các cụm công nghiệp (hiện nay do các địa phương quản lý).

Để thực hiện các mục tiêu này cần sớm thành lập Ban quản lý các khu công nghiệp Việt Nam ở cấp cơ quan ngang bộ, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Thủ tướng Chính phủ.

Hoàn thiện cơ chế quản lý "một cửa tại chỗ" tại ban quản lý các khu công nghiệp. Phải coi cơ chế "một cửa tại chỗ" trong hoạt động quản lý nhà nước tại các khu công nghiệp vừa là điều kiện, vừa là mục tiêu bảo đảm sự thành công của các khu công nghiệp. Điều này sẽ góp phần khắc phục tình trạng tùy tiện trong thực thi cơ chế quản lý "một cửa tại chỗ" hiện nay ở các ban quản lý khu công nghiệp trong cả nước, góp phần tạo môi trường hành chính lành mạnh nhằm tăng tính hấp dẫn của các khu công nghiệp, tăng tính năng động, chủ động phục vụ các doanh nghiệp của cán bộ ở các ban quản lý các khu công nghiệp và khu chế xuất. Đồng thời góp phần đẩy mạnh tiến trình cải cách thủ tục hành chính đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế ở một trình độ cao hơn trong tương lai.

Vì vậy, các bộ, ngành nên sớm ủy quyền chức năng quản lý nhà nước cho các ban quản lý các khu công nghiệp. Nội dung ủy quyền phải được thể chế bằng pháp luật.

2. Xây dựng luật về khu công nghiệp

Sớm làm rõ chế định pháp luật của các loại hình khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế mở, khu kinh tế, cụm công nghiệp, đặc khu kinh tế... để thống nhất nhận thức và cách thức tổ chức vận hành của từng loại hình khu công nghiệp trên cả nước. Xây dựng môi trường pháp lý ổn định, bảo đảm cho sự phát triển bền vững các khu công nghiệp. Tránh tình trạng tùy tiện xé rào, đặt ra những cơ chế chính sách mang tính địa phương, tạo môi trường cạnh tranh không lành mạnh, gây trở ngại cho sự phát triển chung của các khu công nghiệp. Xác lập hệ thống luật nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền lợi của các chủ đầu tư trong và ngoài nước, của nhân dân liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến sự phát triển của các khu công nghiệp.

3. Hoàn thiện quy hoạch phát triển các khu công nghiệp

Quy hoạch phải có tầm chiến lược, trong công tác quy hoạch coi trọng tính dự báo. Đồng thời bao quát mọi loại hình khu công nghiệp với các quy mô khác nhau mang tính liên vùng, liên tỉnh. Khắc phục và tránh tình trạng 2 khu công nghiệp nằm kề sát nhau, nhưng do nằm trong 2 vùng quy hoạch với cơ chế quản lý khác nhau, dẫn tới cạnh tranh không lành mạnh. Bảo đảm sự phát triển cân đối giữa trong và ngoài khu công nghiệp, giữa nơi doanh nghiệp hoạt động và vùng đô thị dân cư lân cận, coi trọng quy hoạch kết cấu hạ tầng phục vụ cho xử lý môi trường. Quy hoạch phải dựa trên cơ sở luật về các khu công nghiệp và cần thiết phải sử dụng biện pháp chế tài trong trường hợp phá vỡ quy hoạch.

4. Nâng cao khả năng cạnh tranh của các khu công nghiệp

Khả năng cạnh tranh của các khu công nghiệp ở nước ta nói lên tính vượt trội trong quan hệ so sánh với khu công nghiệp của các nước khác trong khu vực. Có nhiều quan điểm khác nhau khi đánh giá năng lực cạnh tranh của các khu công nghiệp. Qua khảo sát chúng tôi xác định các tiêu chí sau đây:

- Môi trường pháp luật và hành chính tốt, vượt trội so với đối thủ cạnh tranh.
- Kết cấu hạ tầng tốt, đáp ứng được yêu cầu phát triển ở trình độ cao.
- Tạo điều kiện cho doanh nghiệp kinh doanh thuận lợi với chi phí thấp. Nguồn nhân lực đáp ứng tốt về số lượng và chất lượng. Phương thức tiếp thị đạt chuẩn quốc tế.

Đối thủ cạnh tranh của các khu công nghiệp, khu chế xuất ở nước ta là các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao của các nước trong khu vực. Nâng cao khả năng cạnh tranh của các khu công nghiệp sẽ góp phần tăng cường thu hút vốn đầu tư vào các khu công nghiệp Việt Nam, góp phần nâng cao khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp hoạt động trong các khu công nghiệp.

5. Chiến lược phát triển nguồn nhân lực cho các khu công nghiệp

Tăng cường chất lượng nguồn nhân lực ở khâu quản lý nhà nước, đặc biệt là ban quản lý các khu công nghiệp và khu chế xuất. Trong đó chú trọng và bảo đảm sự cân đối giữa số lượng và chất lượng cán bộ quản lý doanh nghiệp và các chuyên gia. Từng bước đáp ứng đầy đủ số lượng và chất lượng công nhân tại các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao cả về trước mắt và lâu dài.

Phát triển nguồn nhân lực chính là góp phần tạo ra những ưu thế quyết định lợi thế so sánh lớn nhất hiện nay của Việt Nam so với các nước trong khu vực.

6. Những giải pháp phát triển khu dân cư ở các khu công nghiệp

Đây là giải pháp quan trọng bảo đảm sự phát triển bền vững của các khu công nghiệp. Quy hoạch khu công nghiệp phải bao gồm: quy hoạch trong và ngoài khu công nghiệp. Điều này cần ghi rõ trong luật về các khu công nghiệp.

Quy hoạch phải tính đến yếu tố văn hóa, tập quán sản xuất và đời sống ở từng vùng cụ thể của đất nước. Sự gắn kết đô thị gắn với các khu công nghiệp

phải thể hiện rõ tầm chiến lược, có đầy đủ kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội phục vụ cho việc xây dựng một đô thị sạch, văn minh, hiện đại và an ninh.

Quy hoạch đô thị gắn với khu công nghiệp phải do các cơ quan có chuyên môn thực hiện và có sự đóng góp của chính quyền sở tại (nếu có điều kiện, có thể tham khảo ý kiến rộng rãi của người dân địa phương). Cách làm này làm giảm được tính hình thức của quy hoạch, đồng thời góp phần nâng cao chất lượng của quy hoạch.

Sau khi quy hoạch được duyệt kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, các công ty phải dành một phần đất (theo tỷ lệ được luật hóa) để xây dựng nhà ở cho công nhân. Ban quản lý khu công nghiệp phải tham gia trực tiếp vào các quá trình phê duyệt, triển khai, giám sát triển khai thực hiện xây dựng khu dân cư, khu đô thị, nhà ở cho công nhân các khu công nghiệp.

Phát triển khu dân cư chính là giải pháp nâng cao chất lượng và bảo đảm nguồn lực ổn định cho các khu công nghiệp.

7. Giải pháp quản lý môi trường tại các khu công nghiệp

Chỉ tiêu môi trường được coi là chỉ tiêu đánh giá chất lượng của khu công nghiệp. Bảo vệ môi trường trong các khu công nghiệp vừa là mục tiêu, vừa là những nội dung cần thực hiện để phát triển bền vững các khu công nghiệp. Cho nên, trong chiến lược, trong quy hoạch, phê duyệt, triển khai các khu công nghiệp, nội dung bảo vệ môi trường cần được phản ánh và quán triệt sâu rộng, bao gồm: quản lý môi trường từ khâu quy hoạch và xuyên suốt cả quá trình triển khai thực hiện, tổ chức hoạt động. Hoàn thiện hệ thống pháp lý để làm cơ sở xác lập công tác quản lý môi trường, xây dựng hệ thống quy định xử phạt gây ô nhiễm môi trường; quy định phí môi trường. Thẩm định kỹ nội dung môi trường trước khi cấp giấy phép cho doanh nghiệp.

Khuyến khích thành lập các khu công nghiệp chuyên ngành để nâng cao hiệu quả cho công tác đầu tư xử lý môi trường.

Mười lăm năm triển khai chiến lược phát triển khu công nghiệp, khu chế xuất chúng ta đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, góp phần to lớn vào quá trình phát triển kinh tế, thực hiện có hiệu quả mục tiêu chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng công nghiệp hóa và hiện đại hóa, đẩy nhanh tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển đã bộc lộ nhiều tồn tại và thách thức. Thách thức lớn nhất theo chúng tôi chính là sự thiếu nhất quán trong nhận thức của các cấp quản lý về tầm quan trọng và vai trò của các khu công nghiệp trong công cuộc đổi mới kinh tế và hội nhập quốc tế của Việt Nam. Sự thay đổi quan niệm và nâng cao nhận thức về vai trò của khu công

ngiệp là "chìa khóa" quan trọng để tổ chức giải quyết tốt các vấn đề tồn tại có liên quan đến khu công nghiệp, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu kinh tế - xã hội theo tinh thần Nghị quyết Đại hội X của Đảng(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên *Tạp chí Cộng sản*, số 9/2006.