

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ PHƯƠNG PHÁP XÁC ĐỊNH NHU CẦU SỬ DỤNG ĐẤT CÔNG NGHIỆP TRONG QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN

LƯU LÊ HƯỜNG

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Đất công nghiệp được xem là nhân tố chính quyết định sự phát triển mạnh mẽ và bền vững của ngành công nghiệp quốc gia. Ở Việt Nam hiện nay mới dừng lại ở việc quy định các quy chuẩn kỹ thuật về quy hoạch xây dựng, quản lý, sử dụng đất công nghiệp. Trên thực tế, việc quy hoạch đất công nghiệp chưa có căn cứ, tiêu chí rõ ràng nên hiệu quả thấp. Vấn đề đặt ra cho Việt Nam là cần có các tiêu chí xác định nhu cầu, phân bổ, quản lý, sử dụng đất công nghiệp hợp lý nhằm phát huy hiệu quả và tránh lãng phí tài nguyên đất. Bài viết này trình bày một số kinh nghiệm quốc tế về phương pháp xác định nhu cầu, phân bổ, quản lý, sử dụng đất công nghiệp trong quy hoạch phát triển.

Công nghiệp có vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân, đóng góp vào sự tăng trưởng kinh tế. Sự phát triển công nghiệp là thước đo trình độ phát triển, biểu thị sự vững mạnh của nền kinh tế một quốc gia. Trên thế giới, việc quy hoạch sử dụng đất cho phát triển công nghiệp từ lâu được chú trọng và nghiên cứu kỹ lưỡng. Trong đó, các nước đã có hướng dẫn, phương pháp, tiêu chí xác định nhu cầu đất công nghiệp làm căn cứ cho quy hoạch phát triển kinh tế, từ đó tối ưu hóa các lợi thế, phát huy hiệu quả sử dụng đất, thúc đẩy ngành công nghiệp phát triển nhanh và bền vững.

1. KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

Tổ chức Phát triển công nghiệp Liên hợp quốc (UNIDO) đã đưa ra “Tài liệu hướng dẫn quốc tế cho các khu công nghiệp” (UNIDO, 2019) [9] dựa trên các nghiên cứu, công cụ và dự án hợp tác kỹ thuật trước đó của UNIDO, trong đó có nghiên cứu điển hình về thực tiễn khu công nghiệp ở Ethiopia, Peru và Trung Quốc... Tài liệu giúp thúc đẩy sự phát triển của các khu công nghiệp cạnh tranh, toàn diện và bền vững thông qua một khung tham chiếu toàn diện với mục tiêu cụ thể là: Hỗ trợ quá trình ra quyết định về khu công nghiệp; Nâng cao hiệu quả khu công nghiệp; Nâng cao năng lực cạnh tranh khu công nghiệp; Thúc đẩy tính bền vững của khu công nghiệp; và Đảm bảo tính toàn diện của khu công nghiệp.

Tại Anh, dựa trên chính sách phát triển công nghiệp quốc gia, thủ đô London đã ban hành các chính sách và hướng dẫn quy hoạch sử dụng đất phát triển công

nghiệp gồm các nội dung: (i) Phương pháp tiếp cận theo quy hoạch và quy hoạch tổng thể; (ii) Hướng dẫn nghiên cứu cung/cầu đất công nghiệp ở London; (iii) Hướng dẫn các phương pháp tiếp cận quy hoạch tổng thể; (iv) Hướng dẫn kiểm toán đất công nghiệp. Chính sách này hỗ trợ các phương pháp tiếp cận theo kế hoạch hoặc quy hoạch tổng thể để tăng cường năng lực công nghiệp trong bối cảnh thực tiễn thành phố. Hướng dẫn cũng đưa ra các nguyên tắc thực hiện đối với phương pháp tiếp cận theo kế hoạch hoặc quy hoạch tổng thể phát triển công nghiệp và khu công nghiệp trong bối cảnh của chính sách (*Industrial intensification and co-location through plan-led and masterplan approaches*, London, 2018) [6].

Tại Mỹ, Cục Bảo tồn và phát triển đất đai (DLCD, 2005), Tiểu bang Oregon đã có “Tài liệu hướng dẫn đánh giá nhu cầu đất đai cho công nghiệp và hoạt động khác” [2] để hướng dẫn hỗ trợ các nhà quy hoạch xác định và phân tích nguồn cung đất cho mục đích sử dụng công nghiệp và các hoạt động khác. Mục đích của việc lập kế hoạch là cung cấp đầy đủ cơ hội cho các hoạt động kinh tế quan trọng đối với sức khỏe, phúc lợi và sự thịnh vượng của công dân Oregon, trong đó có quy hoạch đất phát triển công nghiệp. Các bước đánh giá nhu cầu mà tài liệu đưa ra dựa trên các tiêu chí đảm bảo tính phát triển bền vững, dựa trên các thế mạnh của Tiểu bang. Hướng dẫn đưa ra các tiêu chí đánh giá nguồn cung đất ngắn và dài hạn cho phát triển công nghiệp; các bước xác định cách tiếp cận phù hợp để phát triển kinh tế; các bước xác định nhu cầu sử dụng đất cho công nghiệp trong tương lai.



Tại Hồng Kông, Trung Quốc, trong quy hoạch công nghiệp (*Chapter 5 – Industry - Hong Kong planning Standards and Guidelines, 2005*) [1] có đưa ra 14 căn cứ nhằm xác định nhu cầu đất cho phát triển công nghiệp và các tiêu chí kỹ thuật để phân bổ, quản lý đất khu công nghiệp theo hướng bền vững, tiết kiệm và hiệu quả (Bảng 1).

Tại Các Tiểu vương quốc Ả Rập Thống Nhất, chính quyền thành phố Dubai áp dụng phương pháp thiết kế đa ngành tích hợp tất cả các yếu tố có liên quan của kế hoạch tổng thể. Cách tiếp cận này tạo điều kiện cho một thiết kế toàn diện và hoàn chỉnh tập trung vào các yếu tố chính của đề xuất sử dụng đất. Trong tài liệu *Hướng dẫn Quy hoạch tổng thể* [3] này được Cơ quan Phát triển Dubai (DDA) xây dựng vào năm 2019 tóm tắt các yêu cầu thiết kế cần tuân thủ khi lập quy hoạch tổng thể; và cung cấp thông tin hướng dẫn bao gồm các định nghĩa và yêu cầu tối

Bảng 1: Căn cứ xác định nhu cầu, phân bổ, sử dụng đất công nghiệp của Hồng Kông

Căn cứ xác định nhu cầu, phân bổ, sử dụng đất công nghiệp của Hồng Kông	
1	Đặc điểm chính của ngành công nghiệp
2	Chiến lược Quy hoạch Cung cấp và Dự trữ Đất Công nghiệp
3	Xác định các loại hình công nghiệp và hoạt động liên quan
4	Hướng dẫn về tỷ lệ diện tích đất và mật độ công nhân
5	Đánh giá tương quan về quy mô diện tích công nghiệp và dự trữ đất đai theo lãnh thổ
6	Yêu cầu về vị trí
7	Ý tưởng sắp xếp không gian
8	Diện tích khuyến nghị
9	Mức độ phù hợp và rủi ro của khu vực được khuyến nghị
10	Yêu cầu về phòng cháy chữa cháy
11	Yêu cầu về giao thông và vận chuyển
12	Các yêu cầu về bến/bãi đậu xe và xếp/dỡ hàng
13	Hướng dẫn về không gian mở và khu vực cảnh quan
14	Yêu cầu về cơ sở vật chất hỗ trợ khác



Hình 1. Mô hình các bước dự báo nhu cầu đất công nghiệp

thiểu, cũng như các yếu tố thực hành tốt nhất cần được xem xét trong quá trình phát triển quy hoạch tổng thể, trong đó có nội dung quy hoạch đất cho phát triển công nghiệp.

Tại Thái Lan, mô hình hóa GIS cho quy hoạch sử dụng đất công nghiệp - nông nghiệp: Nghiên cứu trường hợp tỉnh Phra Nakhon Si Ayutthaya, Thái Lan [8] (*Sunya Sarapirome, 2012*) đã xây dựng mô hình phân bổ đất đai dựa trên GIS cho quy hoạch sử dụng đất công nghiệp - nông nghiệp. Trong đó đưa ra 2 quy trình chính là (i) đánh giá tính phù hợp của đất đai và (ii) quy trình giao đất. Tỉnh Phra Nakhon Si Ayutthaya ở Thái Lan được chọn làm khu vực nghiên cứu vì có sự xung đột giữa các loại hình phát triển có tiềm năng cao khác nhau trong đó. Kết quả đánh giá mức độ thích hợp đất đai cho thấy, gần 80% diện tích vùng nghiên cứu phù hợp với nông nghiệp, khoảng 70% diện tích phù hợp với công nghiệp.

Tại Australia “Nghiên cứu nhu cầu đất công nghiệp” [4], của Hiệp hội nghiên cứu kinh tế (*Economic Research Associates Pty Ltd, 2011*) nhấn mạnh một chiến lược đất công nghiệp lý tưởng cần: đảm bảo quỹ đất công nghiệp luân phiên 15 năm, quy hoạch nguồn cung đất công nghiệp có sẵn đảm bảo đáp ứng nhu cầu trong tương lai trên cơ sở liên tục; bảo vệ đất công nghiệp hiện có để duy trì các hoạt động công nghiệp lâu dài; nguồn cung đất công nghiệp “sẵn sàng phát triển” luôn có sẵn ngay lập tức, trong quy hoạch phát triển cần có các khu đất dự bị và sẵn sàng đáp ứng nếu nhu cầu tăng.

Nghiên cứu “Ước tính nhu cầu sử dụng đất công nghiệp và thương mại dựa trên các dự báo kinh tế” [5] của nhóm chuyên gia *Filipe Batista e Silva, Eric Koomen, Vasco Diogo, Carlo Lavalle, 2014* đã đưa ra phương pháp đơn giản để ước tính nhu cầu

sử dụng đất công nghiệp và thương mại có thể được sử dụng trong bối cảnh lập mô hình sử dụng đất, đặc biệt là thích hợp với những khu vực không có sẵn dữ liệu. Nghiên cứu đề xuất cách tiếp cận dựa trên các biện pháp “cường độ sử dụng đất”, cho biết sản lượng kinh tế trên một đơn vị diện tích sử dụng đất hiện có. Một mô hình cơ sở được thiết kế để ước tính nhu cầu đất dựa trên cường độ sử dụng đất cụ thể của từng vùng.

Một nghiên cứu khác của Stephen Glowacz (2011) về “*Dự báo nhu cầu đất công nghiệp cho hoạt động kinh doanh chuỗi cung ứng hỗ trợ lĩnh vực tài nguyên của Queensland*” [7] đã đưa ra mô hình các bước dự báo nhu cầu đất công nghiệp nhằm tối ưu hóa sử dụng đất gồm 6 bước (Hình 1).

Mô hình này giúp liên kết trực tiếp dự báo nhu cầu đất công nghiệp với mức sản xuất theo kế hoạch của ngành tài nguyên. Cách tiếp cận này khác với các mô hình thường được sử dụng dựa trên việc bán đất công nghiệp trước đây hoặc dự báo dân số và việc làm; mô hình tập trung vào tương lai và dựa trên các đề xuất thương mại tích lũy của các công ty tài nguyên cụ thể đang hoạt động trong một khu vực, đồng thời giúp các cộng đồng khu vực tận dụng các cơ hội tăng trưởng kinh tế bằng cách đảm bảo có đủ đất công nghiệp để đáp ứng hoạt động kinh doanh chuỗi cung ứng liên quan đến các lĩnh vực tài nguyên.

Như vậy, các quốc gia trên thế giới đã sử dụng các công cụ và hướng dẫn kèm tiêu chí rõ ràng để xác định nhu cầu sử dụng và quản lý đất công nghiệp trong quá trình lập quy hoạch cũng như xây dựng các chiến lược. Qua đó, hỗ trợ đắc lực trong việc ra quyết định, thúc đẩy phát triển toàn diện và bền vững các ngành công nghiệp của địa phương và quốc gia.

2. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO VIỆT NAM

Hiện nay, tại Việt Nam, các công trình nghiên cứu trong nước về chủ đề này chủ yếu đề cập đến cơ sở lý luận chung về đất đai gắn với thực trạng chính sách về quy định kỹ thuật lập, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất, tập trung đề xuất các chỉ tiêu sử dụng một số loại đất chức năng, tiêu chí thẩm định nhu cầu sử dụng đất nói chung và đất công nghiệp nói riêng chưa cụ thể và rõ ràng. Chưa có nghiên cứu nào trực tiếp đề cập đến tiêu chí, định mức xác định nhu cầu, phân bổ, quản lý, sử dụng đất công nghiệp.

Chính sách, pháp luật liên quan được thể hiện ở Luật Quy hoạch 2017, Luật Đất đai 2013, các Thông tư của Bộ Xây dựng và Bộ TN&MT. Các văn bản hướng dẫn và quy phạm pháp luật đến nay mới dừng lại ở việc quy định các quy chuẩn kỹ thuật về quy hoạch xây dựng,

quản lý, sử dụng đất công nghiệp, hướng dẫn thẩm định nhu cầu sử dụng đất công nghiệp mà chưa có quy định cụ thể các tiêu chí, định mức xác định nhu cầu, phân bổ đất công nghiệp.

Qua phân tích kinh nghiệm các quốc gia nêu trên, Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm một số phương pháp, tiêu chí xác định nhu cầu, phân bổ đất công nghiệp phù hợp với điều kiện quốc gia và địa phương, cụ thể: Phương pháp tiếp cận xác định nhu cầu đất công nghiệp; Các tiêu chí, định mức xác định nhu cầu đất công nghiệp; Mô hình dự báo nhằm phân bổ đất công nghiệp; Quy trình quản lý sử dụng đất công nghiệp.

3. KẾT LUẬN

Để đảm bảo hiệu quả tối ưu của việc thực hiện quy hoạch giai đoạn tới, Việt Nam cần xem xét hoàn thiện các căn cứ xây dựng quy hoạch, trong đó việc xây dựng tiêu chí, định mức xác định nhu cầu phân bổ, sử dụng đất công nghiệp có vai trò quan trọng. Vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu và thảo luận là phân tích điều kiện của Việt Nam để xem xét ứng dụng các kinh nghiệm quốc tế phù hợp nhằm thúc đẩy phát triển công nghiệp bền vững, đồng bộ và thống nhất ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chapter 5 – Industry - Hong Kong planning Standards and Guidelines, 2005.
2. Department of Land Conservation and Development - Oregon city, 2005. *Industrial & Other Employment Lands Analysis Guidebook*.
3. Dubai Development Authority (DDA), 2019. *Master Planning Guidelines*.
4. Economic Research Associates Pty Ltd, 2011. *Industrial Land Needs Study*.
5. Filipe Batista e Silva, Eric Koomen, Vasco Diogo, Carlo Lavalle, 2014. *Estimating Demand for Industrial and Commercial Land Use Given Economic Forecasts*.
6. London, 2018. *Industrial intensification and co-location through plan-led and masterplan approaches*.
7. Stephen Glowacz, 2011. *Industrial Land Demand Forecasting for Supply Chain Business Supporting Queensland's Resource Sector*.
8. Sunya Sarapirome, 2012. *GIS modelling for industrial-agricultural landuse planning: A case study of Phra Nakhon Si Ayutthaya Province, Thailand*.
9. UNIDO, 2019. *International guidelines for Industrial parks*.