

HƯỚNG TỚI “BỨC TRANH SÁNG HƠN” VỀ BỐ TRÍ KHÔNG GIAN VÀ TỔ CHỨC KINH TẾ KHU CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

PGS.TS Ngô Thăng Lợi

Đại học Kinh tế Quốc dân

Một trong những nội dung mang tính nguyên tắc được chi phối từ lâu trong phân vùng kinh tế trên thế giới, kể cả ở Việt Nam, là hình thành “khu vực nhân” trong mỗi vùng kinh tế hoặc mỗi quốc gia. Khái niệm về “khu vực nhân, hay hạt nhân” dùng để chỉ những khu vực đóng vai trò là động lực, có ý nghĩa đầu tàu, lôi kéo sự phát triển chung cho cả nước hay cho từng vùng kinh tế. Các “khu vực nhân” như thế bao gồm: các khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu chế xuất, khu thương mại tự do, khu kinh tế mở, khu công nghiệp cảng, đặc khu kinh tế. Bài viết muốn đi sâu phân tích vào một trong những động lực tăng trưởng nói trên là các khu công nghiệp (KCN) và đứng trên góc độ bố trí không gian và tổ chức kinh tế của các KCN. Mục đích chủ yếu của bài viết là phát hiện ra những mảng tối của bức tranh hiện trạng ở Việt Nam, tìm ra quan điểm, định hướng về phân bố không gian và tổ chức kinh tế các KCN nhằm hướng tới “bức tranh sáng hơn” cho tương lai.

1. Sơ lược về sự phát triển các khu công nghiệp ở Việt Nam

Ngày 25/1/1991, Thủ tướng Chính phủ cấp giấy phép thành lập KCX Tân Thuận, được xem là KCN tập trung đầu tiên (theo mô hình mới) ở Việt Nam. Từ đó, số lượng các KCN được thành lập tăng qua các năm khá nhanh, thể hiện sự quan tâm của các nhà đầu tư về một mô hình phát triển có hiệu quả.

Trải qua 20 năm, quá trình phát triển KCN của Việt Nam có thể phân chia thành 3 giai đoạn chính sau đây:

(1) Giai đoạn “thí điểm” từ 1991-1995: Trong 3 năm đầu, từ 1991-1993, cả nước chỉ có 2 KCN được thành lập là KCX Tân Thuận và KCX Linh Trung 1 (thành phố Hồ Chí Minh), 2 năm 1994-1995 có thêm 5 KCN được thành lập. Như vậy, sau khi Luật Đầu tư nước ngoài (sửa đổi) năm 1992 có quy định về việc khuyến khích thu hút đầu tư nước ngoài vào các KCN, KCX, việc “thí điểm” thành lập các KCN từ 1992-1995 có thể nói là đã kết thúc và giành được khá nhiều thành công

(2) Giai đoạn bùng nổ KCN (1996– 1998): Đây là giai đoạn khủng hoảng tài chính Châu Á, có tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế Việt Nam: xuất khẩu, đầu tư nước ngoài,... Tuy nhiên, cũng trong giai đoạn này, nhiều địa phương năng động đã đưa ra các biện pháp nhằm phục hồi và phát triển kinh tế, trong đó được chú trọng là hình thành các

Bảng: Tình hình phát triển các KCN ở Việt Nam giai đoạn 1991 – 2010

Năm	Số KCN được cấp giấy phép	Tổng số KCN (lũy kế)	Diện tích KCN được thành lập mới và mở rộng
1991	1	1	300
1992	2	3	360
1993	1	4	24
1994	4	8	678
1995	5	13	1201
1996	15	28	340
1997	20	48	3355
1998	13	61	2625
1999	3	64	226
2000	1	65	335
2001	3	68	390
2002	10	78	2836
2003	21	99	3622
2004	15	114	4020
2005	16	130	3 387
2006	20	150	4409
2007	29	179	12060
2008	40	219	15675
2009	30	249	1710
2010	11	260	3958

Nguồn: Vụ Quản lý KCN và Chế xuất, Bộ KH và ĐT

KCN có cơ sở hạ tầng tốt để thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Từ năm 1996 số lượng các KCN được tăng lên đáng kể, riêng năm 1996 đã có 13 KCN được thành lập, cao gấp đôi so với giai đoạn trước. Đặc biệt là năm 1997, Quy chế quản lý KCN, KCX và KCNC ban hành kèm theo Nghị định số 36/CP ngày 24/4/1997 của Chính phủ ra đời và hướng dẫn hoạt động của các KCN, KCX, tạo khung pháp lý thống nhất cho việc thành lập và hoạt động của các KCN, vì thế các KCN đến năm 1997 là: 48 KCN, gấp 3,5 lần so với năm 1996 và năm 1998 đã lên tới 61 KCN.

(3) Giai đoạn ổn định (2000– nay): Đây là giai đoạn Nhà nước có nhiều chính sách ưu đãi, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh: Thực hiện Luật Doanh nghiệp; Luật ĐTNN sửa đổi; ký kết Hiệp định Thương mại Việt- Mỹ; cải tổ nền hành chính... Đây cũng là giai đoạn đẩy nhanh tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế. Các yếu tố này giúp cho số doanh nghiệp trong nước tăng nhanh cùng với sự phục hồi của thu hút ĐTNN sau khủng hoảng, làm cho nhu cầu mặt bằng kinh doanh tăng cao. Do vậy, việc phát triển các KCN trong giai đoạn này là yêu cầu mang tính tất yếu. Trong thời gian này, quy mô các KCN tăng tương đối đều đặn, hàng năm với tốc độ khoảng 20%/năm. Các KCN được thành lập tăng dần cùng với sự gia tăng vốn đầu tư xây dựng và kinh doanh cơ sở hạ tầng.

Sự phát triển các KCN trong thời gian qua ngày càng có những biểu hiện tích cực hơn và đóng góp tốt hơn cho mục tiêu tăng trưởng nhanh của đất nước. Cụ thể: (i) Cơ chế, chính sách phát triển KCN, KKT đã dần được hoàn thiện theo hướng tăng cường phân cấp cho các Ban quản lý KCN thực hiện quản lý Nhà nước KCN trên các lĩnh vực; (ii) Ban quản lý các KCN 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; (iii) 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; (iv) 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.

Bài viết không đi vào đánh giá phát triển KCN, mà chỉ khai thác “mảng tối” của bức tranh phân bố

không gian và tổ chức kinh tế- một yếu tố quan trọng nhất trong phát triển bền vững các KCN, để từ đó tìm ra những xu hướng phát triển hợp lý hơn.

2. Những “mảng tối” của “bức tranh” bố trí không gian và tổ chức kinh tế KCN hiện nay

Đứng trên góc độ phát triển bền vững, KCN cần phải có một thể đứng vững chắc và tổ chức hoạt động theo các mô hình đạt hiệu quả kinh tế cao. Theo quan điểm nêu trên, những biểu hiện sau đây là được xem là “mảng tối” trong bức tranh phát triển KCN VN thời gian qua.

2.1. Về phân bố không gian phát triển KCN

(1) *Xu hướng “bám đất mặt đường” để phát triển KCN.* Xuất phát từ quan niệm trước đây về khu công nghiệp tập trung (như quy định trong Nghị định 36/NĐ-CP/1997) là “khu tập trung các doanh nghiệp khu 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” cho nên các khu công nghiệp bố trí quá gần nhau, lại thường được lựa chọn bố trí tại những địa điểm chủ yếu thuận lợi về hạ tầng kỹ thuật, gần với các khu dân cư đô thị, và đặc biệt là quá gần với các trục đường giao thông huyết mạch, rất cản trở đến sự phát triển KCN. Các KCN trên quốc lộ 5 là một điển hình. Tại đây, có tới 80% các KCN chỉ nằm cách mép đường khoảng 30m. Mặc dù khi xây dựng giao thông, đã tránh đi qua các đô thị nhưng các địa phương lại san đất, giao mặt bằng đất để phát triển các KCN và khu đô thị, đường đến đâu, nhà đến đó. Hậu quả, đường 5 đã trở thành “phố 5”.

(2) *Tính chất thiếu đồng bộ trong phát triển không gian KCN.* Sự xuất hiện ở các KCN ở VN thời gian qua đã ngày càng làm trầm trọng hơn tính chất không đồng bộ trong phát triển và phân bố không gian. Tính chất không đồng bộ thể hiện cả trong nội bộ KCN và hệ thống cơ sở hạ tầng kết nối bên ngoài.

(i) Trong nội bộ KCN

Tính chất thiếu đồng bộ trong phân bố không gian thể hiện: (i) Những hạng mục hạ tầng cơ bản của khu công nghiệp chưa được xây dựng đầy đủ bảo đảm yêu cầu phát triển, như hệ thống thoát nước, hệ thống xử lý chất thải, đường giao thông nội bộ. Theo báo cáo của cơ quan quản lý KCN, cả nước mới chỉ khoảng 35% KCN có hệ thống xử lý nước

thải tập trung. Nhiều KCN có mức độ ô nhiễm không khí vượt mức cho phép 1,5- 3 lần, tiến độ lấp đầy tại các KCN còn chậm, hiệu quả sử dụng đất thấp; kiểm soát BVMT sau cấp phép đầu tư chưa chặt chẽ; (ii) Sự không đồng bộ của hệ thống cơ sở hạ tầng xã hội nội bộ KCN: phần lớn các KCN thiếu trầm trọng nhà ở cho người lao động, hệ thống dịch vụ hậu cần như nhà ăn, hệ thống bus chính viễn thông nội bộ, cao hơn nữa là hệ thống sinh hoạt công cộng, khu vui chơi giải trí,... đều không đáp ứng được yêu cầu cho người lao động nói chung và sự phát triển nội bộ KCN nói chung.

Tình trạng này xuất hiện bởi nhiều lý do, trong đó, nếu xét tổng quát, xuất phát từ sự tính chất thiếu nguyên tắc, thiếu tổ chức và quan điểm phát triển ở ạt KCN, còn cụ thể thì đó là hiện tượng: (i) nhiều địa phương, một số khu công nghiệp, mặc dù chưa được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, nhưng đã và đang bố trí tập trung các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp theo mô hình khu công nghiệp tập trung; (ii) Một số địa phương khác, để chuẩn bị cho hình thành các khu công nghiệp đã cấp đất cho các doanh nghiệp vào đầu tư mặc dù chưa có quy hoạch cụ thể (chi tiết) cho việc xây dựng; (iii) hiện nay việc tổ chức xử lý, đầu tư xây dựng và kinh doanh hạ tầng khu công nghiệp này cũng đang gặp phải nhiều khó khăn về vốn, về các giải pháp kỹ thuật và đặc biệt là phương thức kinh doanh hạ tầng.

(ii) Giữa KCN với hệ thống cơ sở hạ tầng: tính thiếu đồng bộ thể hiện trong phát triển KCN không tương xứng với phát triển khu đô thị và hệ thống cơ sở hạ tầng, logistic.

Thứ nhất, giữa phát triển KCN với phát triển khu đô thị. Nhiều nơi có KCN nhưng lại không quy hoạch đô thị, nhà ở và ngược lại. Trong quá trình xây dựng và phê duyệt quy hoạch, thường không cân đối quy hoạch đô thị với tốc độ tăng trưởng kinh tế. Thông thường, khi tốc độ tăng GDP 5% thì đô thị chỉ tăng lên 8% là khả thi, nhưng trên thực tế, số lượng các dự án đô thị hóa của các VKTTĐ quá nhiều (chiếm khoảng 10% tổng dự án). Hệ thống đô thị của Vùng phát triển khá nhanh nhưng chưa có quy hoạch chung với tầm nhìn dài hạn. Thời gian qua, các tỉnh đồng loạt triển khai lập dự án KĐT mới một cách ồ ạt, trong đó nhiều dự án không mang lại hiệu quả, gây lãng phí đất đai và vốn đầu tư, nhiều KĐT được quy hoạch nhưng không thể lấp đầy được (ví dụ KĐT mới Mê Linh). Nhiều đô thị,

do công tác quy hoạch chưa có tầm nhìn dài hạn và đúng tầm vóc nên thực tế chưa có đô thị hiện đại, đẹp như mong muốn.

Thứ hai, giữa hệ thống KCN với phát triển hệ thống giao thông và mạng lưới dịch vụ phát triển. Việc tập trung lao động quá cao ở một số khu vực có KCN, trong khi các điều kiện hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội chung của khu vực (đường giao thông, nhà ở, bệnh viện, trường học, trung tâm thương mại...) chưa phát triển đồng bộ để đáp ứng các nhu cầu đó, nên tạo ra tình trạng quá tải cho khu vực, có thể nhận thấy ở các dấu hiệu như ách tắc giao thông vào các giờ cao điểm, giá cả sinh hoạt tăng cao, điều kiện ăn ở của người lao động thấp, nguy cơ nảy sinh các hiện tượng xã hội khác như mất an ninh trật tự. Để tạo môi trường đầu tư thuận lợi và hấp dẫn, mỗi tỉnh, thành đều có quy hoạch phát triển KCN, “trải thảm đỏ” với rất nhiều ưu đãi. Để cạnh tranh với nhau, các KCN đã được quy hoạch tràn lan, các ưu đãi đã bị nhiều tỉnh “vượt rào”. Nhưng vì quy hoạch KCN tràn lan, khiến đầu tư dàn trải, kết cấu hạ tầng yếu, nguồn nhân lực thiếu, khoảng cách địa lý (đến cảng hoặc thị trường) chưa thích hợp... Nhiều khu công nghiệp tập trung ở khu vực phía Nam như ở các tỉnh Bình Dương, Thành phố Hồ Chí Minh đang gặp phải những vấn đề về cung cấp lao động và cung cấp các dịch vụ hạ tầng xã hội như các dịch vụ phục vụ cho việc đi lại, ăn ở, y tế, chăm sóc sức khỏe cho người lao động.

(iii) Sự chông chéo trong phân bố không gian KCN giữa các địa phương, dẫn đến sự thiếu đồng bộ trong phát triển KCN với việc bảo đảm các yếu tố có liên quan đến cung cấp đầu vào cũng như là xử lý hậu quả của sự xuất hiện KCN. Tình trạng mở ra nhiều KCN đã vượt quá điều kiện khả năng có thể của nền kinh tế, do đó cái được trước mắt để lại những thiệt hại lâu dài cho mai sau. Trước tiên là vấn đề lãng phí nguồn lực: Quá trình đô thị hóa và phát triển các KCN, KCX làm cho quỹ đất nói chung và quỹ đất nông nghiệp nói riêng ngày càng thu hẹp. Nhiều KCN có thể đặt tại những khu vực không phải là đất nông nghiệp, song vì nhiều lý do, vẫn được xây dựng trên những khu vực đất canh tác. Quy chế KCN cũng có những mặt chưa hoàn thiện. Tại các KCN, Nhà nước cho doanh nghiệp (DN) phát triển hạ tầng thuê đất để phát triển hạ tầng rồi cho các DN sản xuất trong các KCN thuê lại, nhưng không phân định rõ quyền cho thuê đất thô (thuộc Nhà nước) và quyền cho thuê hạ tầng (của DN phát

triển hạ tầng), do vậy, đã dẫn đến hiện tượng nhiều DN đầu cơ đất mà Nhà nước khó can thiệp. Có những KCN chỉ cách nhau một con đường, nhưng lại thuộc hai tỉnh khác nhau nên chính sách thuê đất, giá nhân công khác nhau, dẫn đến sự cạnh tranh trực tiếp mà không tạo điều kiện để hợp tác, liên kết vùng trong thu hút vốn, sắp xếp ngành nghề... Không gian phát triển của các KCN rất thương bị cắt khúc, phân đoạn bởi ranh giới địa lý hành chính. Để “lấp đầy” các KCN, tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các địa phương dẫn đến các chính sách ưu đãi quá mức, trong đó có giá thuê đất rẻ được đưa ra làm ảnh hưởng tới ngân sách nhà nước; hiện tượng đầu cơ trực lợi, thuê đất, sau một thời gian lại cho doanh nghiệp khác thuê lại với giá cao hơn không ít, gây lãng phí xã hội.

Tính chất bất hợp lý trong phân bố không gian KCN, sự phát triển ồ ạt với số lượng lớn các KCN với đủ loại quy mô trên địa bàn, lại đan xen nhau một cách thiếu trật tự giữa KCN; khu đô thị, khu dân cư, khu hành chính đã dẫn đến không ít hậu quả xấu cho sự phát triển bền vững KCN cả trong quá trình hình thành và phát triển chính bản thân KCN và sự lan tỏa của nó với các đối tượng chịu ảnh hưởng như: việc bồi thường đất đai, giải quyết việc làm, bồi dưỡng nâng cao tay nghề, chuyển đổi nghề nghiệp đều không kịp thời, môi trường đầu tư ngày càng kém hấp dẫn; hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh không cao. Tỷ lệ lấp đầy có xu hướng không tích cực (xem Hình 1).

Hình 1 cho thấy, đến tháng 9/2009, nếu tính tỷ lệ đất công nghiệp so với tổng qui mô diện tích đất tự

nhiên các KCN trên địa bàn nói chung thì tỷ lệ lấp đầy các KCN ở Việt Nam còn rất thấp: trong đó VKTTĐBB thấp nhất, chỉ đạt 40,9%, VKTTĐPN là 53,3% và VKTTĐMT đạt 67,8%. Về hiệu ứng lan tỏa, hệ thống đường xá, cơ sở hạ tầng, nhà ở, các điều kiện sinh hoạt trong khu vực có KCN đều trở nên bị quá tải và không kịp đầu tư tương xứng; những hoạt động quản lý nảy sinh trong quá trình hình thành và phát triển KCN; tình trạng ô nhiễm môi trường trở nên báo động trong các địa bàn có KCN.

2.2. Về tổ chức kinh tế các KCN

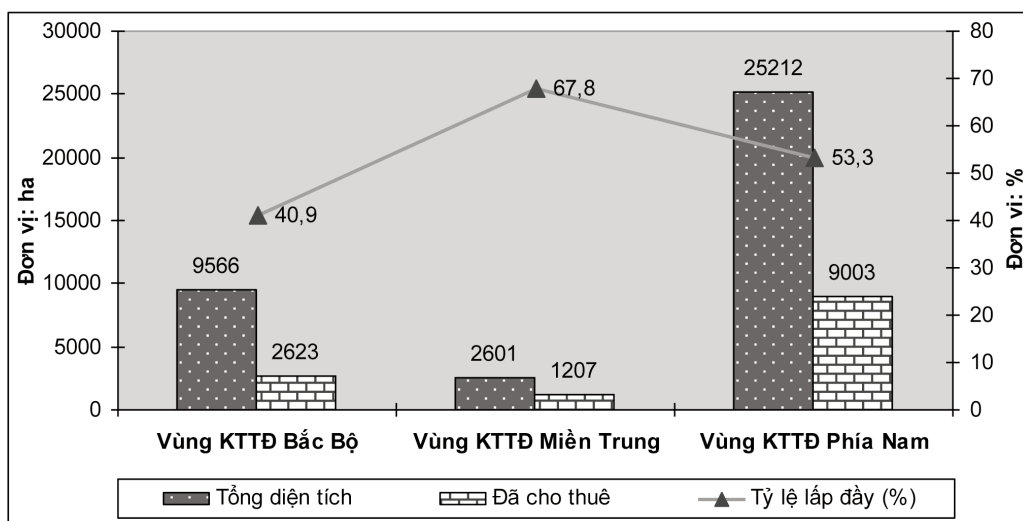
(1) Quy mô sản xuất nhỏ là chủ yếu

Hình 2 cho thấy nhìn chung qui mô các KCN ở VN đều thuộc loại nhỏ. Các KCN có diện tích dưới 200 ha chiếm xấp xỉ 50%, đáng chú ý là còn có tới 16% KCN có qui mô dưới 100 ha. Các KCN có diện tích trên 300 ha chỉ có chiếm khoảng 30%. Quy mô KCN nhỏ đã ảnh hưởng rất lớn đến việc áp dụng các mô hình tổ chức kinh tế hiện đại, công nghệ cao và hạn chế đến tính hiệu quả trong tổ chức bộ máy quản lý KCN và khả năng liên kết giữa các doanh nghiệp trong KCN với nhau.

(2) Tổ chức hoạt động sản xuất KCN còn đơn điệu và đơn giản

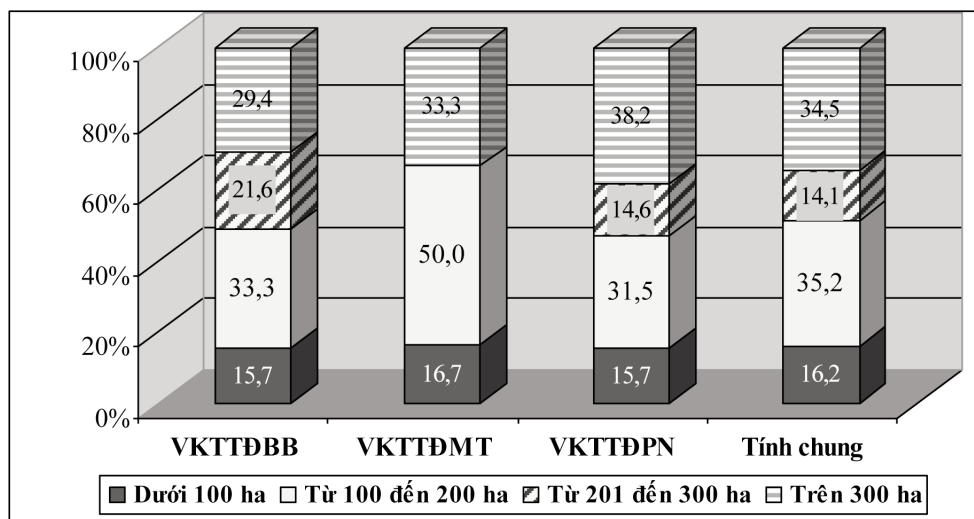
Cơ cấu đầu tư theo ngành, lĩnh vực công nghiệp, các dự án FDI vào KCN hiện nay chủ yếu là dự án công nghiệp nhẹ (dệt, sợi, may mặc,...) và công nghiệp thực phẩm là các dự án thu hút nhiều lao động và có tỷ lệ xuất khẩu cao; các dự án công nghiệp nặng chủ yếu tập trung trong lĩnh vực lắp ráp

Hình 1: Qui mô và tỷ lệ lấp đầy KCN các vùng KTTĐ (Tính đến tháng 9/2009)



Nguồn: Bộ KH&ĐT

Hình 2: Tỷ lệ các KCN các VKTTĐ cả nước phân theo qui mô



các sản phẩm điện, điện tử; các ngành sản xuất công nghiệp nặng khác như vật liệu xây dựng, hoá chất, điện, cơ khí... còn khá khiêm tốn. Hiện nay, chưa có được đánh giá đầy đủ về cơ cấu các ngành công nghiệp được đầu tư trong các khu công nghiệp, nhưng có thể thấy rằng phần lớn các khu công nghiệp có cơ cấu ngành nghề tương đối giống nhau. Đối với các khu công nghiệp ở các thành phố lớn, nơi giới hạn về diện tích khu công nghiệp, các ngành có hàm lượng công nghệ cao chưa được đầu tư phát triển, các dự án chủ yếu vẫn là các ngành sử dụng nhiều lao động.

(3) Mô hình tổ chức kinh tế KCN thiếu hiệu quả

Một trong các ưu thế và cũng là mục tiêu chính của phát triển các KCN là tăng cường tính chuyên môn hóa và liên kết kinh tế giữa các doanh nghiệp. Đây là hình thức phân công hoạt động sản xuất giữa các doanh nghiệp trong chuỗi giá trị của sản phẩm. Việc thúc đẩy liên kết kinh tế giữa các doanh nghiệp trong cùng KCN hoặc với các doanh nghiệp khác trong vùng là mô hình được thực hiện thành công ở nhiều nơi trên thế giới. Ở nước ta, hoạt động liên kết kinh tế được thể hiện khá rõ ở một số KCN do các doanh nghiệp phát triển CSHT nước ngoài khai thác. Sự liên kết càng cao khi KCN có sự tham gia của các doanh nghiệp lớn có vốn ĐTNN và các doanh nghiệp đến cùng quốc gia. Tiêu biểu cho sự liên kết này ở phía Nam phải kể đến sự liên kết trong sản xuất giữa các doanh nghiệp Đài Loan ở KCN Hồ Nai (Đồng Nai); còn ở VKTTĐBB là giữa công ty Canon và các doanh nghiệp vệ tinh Nhật Bản trong KCN Thăng Long; Công ty mô tô Yamaha và các doanh nghiệp vệ tinh tại KCN Nội Bài (Hà

Nội) và gần đây nhất là sự xuất hiện của tập đoàn điện tử Foxconn của Đài Loan tại các KCN Bắc Ninh và Bắc Giang chắc chắn sẽ tạo ra một sức hút mạnh mẽ các doanh nghiệp nước này đến đầu tư làm doanh nghiệp hỗ trợ cho Foxconn. Tuy nhiên, trong số các KCN cả nước, thì những mô hình liên kết cao như vậy chưa nhiều. Nguyên nhân một phần là do mục tiêu chủ yếu của các BQL KCN là thu hút đầu tư càng nhanh càng tốt để nâng cao hiệu quả tài chính nên các doanh nghiệp trong mỗi KCN có thể thuộc nhiều lĩnh vực sản xuất khác nhau, rất khó tạo liên kết kinh tế hoặc phân công sản xuất giữa các doanh nghiệp trong cùng KCN. Bài học từ 2 mô hình KCN của Hà Nội cho thấy hiệu quả của mô hình KCN chuyên ngành hơn hẳn so với KCN tổng hợp. Cụ thể KCN Thăng Long được xây dựng theo mô hình KCN chuyên ngành (máy móc, điện tử) đã chứng minh được hiệu quả kinh tế khi các doanh nghiệp đa phần đều có tình hình sản xuất ổn định, doanh thu ngày càng cao, thu hút được các dự án đầu tư lớn. Các doanh nghiệp có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, các sản phẩm có thể cung cấp trao đổi với nhau. Mối quan hệ này sẽ giúp cho các các doanh nghiệp tạo được liên kết trong sản xuất, không những tiết kiệm chi phí sản xuất vì các công ty trong cùng KCN không phải tốn chi phí vận chuyển, mà còn kết hợp được sức mạnh hợp tác của các doanh nghiệp vì sự phát triển của mỗi công ty trong chuỗi này đều có liên hệ chặt chẽ với các công ty còn lại; các công ty vệ tinh cung cấp thiết bị tốt, sẽ góp phần nâng cao chất lượng của sản phẩm công ty mẹ và ngược lại sản phẩm của công ty mẹ tiêu thụ tốt lại thúc đẩy sự phát triển của các công ty vệ tinh. Trong khi đó, đa số các KCN khác thuộc đều được

xây dựng theo mô hình KCN tổng hợp giống như KCN Sài Đồng B, với rất nhiều lĩnh vực sản xuất khác nhau. Ngoại trừ một số ít nhà máy trong KCN này có mối liên kết như Orion-metal, Orion-Hanel, Daewoo-Hanel, Sil-Hanel... hầu hết các sản phẩm sản xuất trong KCN là các mặt hàng không liên quan đến nhau như: may mặc, thức ăn gia súc, sản xuất đồ trang sức, bánh kẹo... nên không thể hợp tác, phát huy được sức mạnh hợp tác của các doanh nghiệp.

3. Hướng tới “bức tranh sáng hơn” về phân bố không gian và tổ chức kinh tế KCN Việt Nam

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

(1) Phát triển khu công nghiệp cần được thống nhất với phát triển kinh tế- xã hội cả nước. Theo kinh nghiệm của các nước nêu trên, thì phát triển các khu công nghiệp phải phù hợp với phát triển kinh tế- xã hội, phân bổ sử dụng đất đai, điểm dân cư, thành phố, khu đô thị. Phát triển khu công nghiệp 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.

(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: khu công nghiệp không phải chỉ có sản xuất công nghiệp; khu công nghiệp nhưng không cần có hàng rào riêng; khu công nghiệp hiện nay 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,...

(ii) Xu thế chuyển từ khu công nghiệp 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 khu công nghiệp thành những khu công nghiệp 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 khu công nghiệp chỉ bao gồm chuyên môn hoá sản xuất công nghiệp, chuyên môn hoá sản xuất cho xuất khẩu, sang mô hình khu

công nghiệp 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 khu công nghiệp 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 khu công nghiệp, liên kết giữa các khu công nghiệp trên cùng một khu vực, xu thế hình thành nhiều kiểu, loại khu công nghiệp đa dạng.

(3) *Bảo đảm tính đồng bộ cho sự phát triển khu công nghiệp* với các yếu tố cơ sở hạ tầng kinh tế, xã hội, môi trường trong khu vực có khu công nghiệp nhằm bảo đảm cho sự phát triển bền vững không những của khu công nghiệp mà còn là phát triển bền vững của từng địa phương, cả nước. 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.

3.2. Định hướng phân bố không gian và tổ chức hoạt động kinh tế KCN

3.2.1 phân bố không gian các KCN VN

(1) Phân vùng phát triển KCN

Theo quan điểm về phân bố không gian KCN nêu trên, kết hợp với mục tiêu đảm bảo phát triển bền vững, theo đặc trưng phát triển kinh tế của từng địa phương và tác động có thể của KCN đến sự phát triển bền vững của quốc gia, định hướng phân chia thành ba vùng cơ bản có liên quan đến bố trí phát triển KCN:

- 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

và trình độ tiên tiến của công nghệ được sử dụng. 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), trình độ tiên tiến và ít gây ô nhiễm; (ii) Các KCN tại vùng hai 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 TCVN hiện hành.

(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,...). Do vậy, cần xác định rõ những vị trí có thể xây dựng các khu công nghiệp, đồng thời cũng quy 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,...).

(3) Bảo đảm tính đồng bộ của các yếu tố cơ sở hạ tầng về kinh tế, xã hội và môi trường.

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.

3.2.2. Định hướng mô hình tổ chức kinh tế KCN

(1) Xác định về qui mô tối thiểu cho từng loại KCN.

Thực tế cho thấy qui mô các KCN hiện nay ở

nước ta còn có quá nhiều sự khác biệt giữa các vùng, địa phương và giữa các KCN cụ thể. Qui mô này dao động từ vài chục héc ta đến trên một nghìn héc ta. Theo các phân tích của các nhóm nghiên cứu, việc phát triển các KCN có qui mô quá lớn hoặc quá nhỏ sẽ khó đảm bảo tính chất bền vững của chính KCN (KCN quá lớn sẽ khó lấp đầy, còn KCN quá nhỏ thì việc đầu tư cơ sở hạ tầng và đầu tư của chính các DN sẽ manh mún). Qua nghiên cứu kinh nghiệm phát triển của các quốc gia khác, kết hợp với phân tích thực tế các KCN của Việt Nam, nhóm nghiên cứu cho rằng nên qui định qui mô trung bình cho các KCN tập trung với diện tích từ 200 đến 300 héc ta. Tác giả cho rằng nên qui định qui mô tối thiểu để đưa vào qui hoạch KCN là 200 ha; đối với các địa phương không có thế mạnh trong thu hút vốn đầu tư, qui mô KCN tối đa là 500 ha.

(2) Thực hiện chuyển dịch cơ cấu trong nội bộ khu công nghiệp theo hướng hiệu quả và phù hợp với sự phát triển của khoa học công nghệ: Để bảo đảm sự phát triển bền vững, có hiệu quả khu công nghiệp, cần chuyển dịch cơ cấu nội bộ khu công nghiệp theo những xu thế: (1) Chuyển từ khu công nghiệp sản xuất sản phẩm sử dụng nhiều lao động, tài nguyên sang khu công nghiệp sử dụng nhiều vốn và công nghệ kỹ thuật cao; (2) Chuyển từ khu công nghiệp bao gồm ngành sản xuất gây ô nhiễm môi trường sang sản phẩm công nghiệp sạch; (3) Chuyển từ khu công nghiệp sản xuất, kinh doanh đơn thuần sang khu công nghiệp kết hợp sản xuất kinh doanh với nghiên cứu hoạt động khoa học công nghệ và triển khai kỹ thuật công nghệ cao.

(3) Đa dạng hoá mô hình các khu công nghiệp.

Mô hình tổ chức các KCN cần phải đi sát với thực tế xu hướng phát triển KCN hiện đại. Mô hình tổ chức sản xuất công nghiệp ở nước ta (cũng như ở nhiều quốc gia khác) trong những thập kỷ 1960, 1970 thiên về việc hình thành những tổ hợp công nghiệp có quan hệ chặt chẽ về công nghệ, đến những năm 1980, 1990 là sự ra đời của các khu công nghiệp tập trung với một quan niệm mới về phát huy hiệu quả của công nghiệp thông qua việc sử dụng chung các dịch vụ hạ tầng (bao gồm cả dịch vụ xử lý những tác động môi trường sinh thái). Hiện nay, xu hướng mới trong phát triển các KCN là hình thành những cluster công nghiệp trong đó chú trọng hơn đến các mối liên hệ nhiều tầng trong phát triển công nghiệp. Do vậy, mô hình phát triển các khu công nghiệp phải phù hợp với các giai đoạn nhất

định trong sự phát triển kinh tế- xã hội. Các khu công nghiệp ở một giai đoạn mà nền kinh tế còn kém phát triển, dư thừa nhiều lao động, thì không tránh khỏi phải thu hút nhiều ngành công nghiệp sử dụng nhiều lao động (ngay cả ở các đô thị lớn). Một khi kinh tế phát triển như hiện nay thì sự tồn tại của khu công nghiệp như vậy trở nên bất hợp lý và cần có những mô hình phát triển mới. Nhóm nghiên cứu đề xuất một số mô hình phát triển KCN mới có thể áp dụng vào Việt Nam hiện nay như sau:

Mô hình KCN tập trung, trong đó bao gồm các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, sản xuất hàng hoá tiêu thụ trong nước và phục vụ xuất khẩu. Sự thành công của một số khu công nghiệp tập trung thời gian qua đã chứng minh sự phù hợp của mô hình này, và việc duy trì áp dụng mô hình khu công nghiệp tập trung vẫn nên được coi là một trong những hướng phát triển cần thiết của các khu công nghiệp. Tuy nhiên, trong mô hình này, chúng ta có thể kết hợp tổ chức hoạt động của cả các doanh nghiệp chế xuất và các doanh nghiệp sản xuất công nghiệp phục vụ nhu cầu trong nước.

Mô hình KCN tổng hợp, trong đó bao gồm cả các doanh nghiệp công nghiệp, doanh nghiệp cung cấp dịch vụ và cả khu dân cư. Một trong những xu hướng mới hiện nay trong việc tổ chức hoạt động của khu công nghiệp là kết hợp phát triển hoạt động sản xuất công nghiệp với các hoạt động cung cấp dịch vụ và các đầu vào cần thiết cho các doanh nghiệp công nghiệp, kết hợp phát triển sản xuất và tổ chức đời sống dân cư trong khu công nghiệp, theo mô hình tổng hợp. Việc kết hợp phát triển các doanh nghiệp công nghiệp với các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ (như vận tải, bưu điện, thông tin liên lạc, tài chính,...) một mặt sẽ cho phép tạo ra một tổng thể khép kín các hoạt động, đảm bảo sự chủ động trong

việc tổ chức hoạt động của các doanh nghiệp trong khu công nghiệp, mặt khác, sự kết hợp này sẽ tạo điều kiện cho các doanh nghiệp giảm chi phí dịch vụ do sự rút ngắn khoảng cách trong cung cấp dịch vụ, qua đó tăng cường khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp tham gia khu công nghiệp. Bên cạnh đó, việc phát triển các khu dân cư trong khu công nghiệp (với mục đích chủ yếu phục vụ nhu cầu của người lao động làm việc trong khu công nghiệp) sẽ giúp giải quyết được những vấn đề bức xúc hiện nay về nhà ở cho người lao động trong khu công nghiệp, qua đó tạo ra sự ổn định về lao động trong các khu công nghiệp.

Mô hình liên kết khu công nghiệp, theo đó nhiều KCN sẽ được bố trí gần nhau và liên kết theo dạng cluster công nghiệp. Tổ chức theo dạng cluster tức là việc tập trung theo ngành và theo khu vực địa lý các đơn vị sản xuất kinh doanh. Mô hình tổ chức này cho phép tận dụng khả năng tiết kiệm chi phí giao dịch, với sự tập trung của các nhà cung cấp nguyên vật liệu, linh kiện và máy móc thiết bị cũng như sự tập trung của lực lượng lao động có tay nghề chuyên môn phù hợp với từng ngành. Sự tập trung này cũng tạo điều kiện phát triển các loại hình dịch vụ phù hợp với từng ngành như dịch vụ kỹ thuật, tài chính kế toán,... Các lợi thế này là nhân tố đảm bảo sự phát triển bền vững của mô hình liên kết KCN này. Hiện nay mô hình cluster công nghiệp đã và đang được áp dụng thành công tại các nước phát triển và các nước đang phát triển có điều kiện tương tự như nước ta, do vậy, nhóm nghiên cứu cho rằng việc tổ chức các khu công nghiệp theo mô hình cluster có thể được coi là một mô hình phát triển bền vững hợp lý cho các khu công nghiệp của Việt nam trong tương lai. □

Tài liệu tham khảo:

1. 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.
2. Nghị định 29CP /2008/NĐ-CP.
3. Báo cáo của Vụ quản lý KCN và KCX các năm từ 2006 đến 2011.
4. 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).
5. 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.
6. Website Khu Công nghiệp Việt Nam (2009): “Đánh giá hiệu quả sử dụng đất trong quá trình phát triển KCN”, ngày 4/4/2009.