Phát triển bền vững các KCN, KKT ở Việt Nam hiện nay

NGUYỄN NGỌC TRUNG*

Trong những năm qua, với những chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, các khu công nghiệp (KCN), khu kinh tế (KKT) Việt Nam đã phát triển lớn mạnh và tiếp tục khẳng định vai trò trụ cột của nền kinh tế quốc dân trong việc thúc đẩy thu hút đầu tư, phát triển sản xuất, nâng cao giá trị xuất khẩu, tạo nhiều công ăn việc làm ổn định cho người lao động, tăng thu ngân sách nhà nước, góp phần phát triển bền vững các KCN, KKT trên địa bàn cả nước.

CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH VỀ PHÁT TRIỂN KCN, KKT

Quá trình phát triển KCN, KKT trong 30 năm qua luôn gắn liền với quá trình đổi mới, hoàn thiện các cơ chế, chính sách phát triển KCN, KKT. Theo đó, chủ trương, định hướng của Đảng và Nhà nước về phát triển KCN, KKT liên tục được hoàn thiện và gắn bó mật thiết với bối cảnh, yêu cầu trong các thời kỳ thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của đất nước, kể từ năm 1991 đến nay.

Báo cáo chính trị Đại hội VII (1991) đã đề ra phương hướng ổn định và phát triển kinh tế trong 5 năm (1991-1995), trong đó xác định *"có chính sách thu hút tư bản nước ngoài đầu tư vào nước ta, trước hết là vào lĩnh vực sản xuất, dưới nhiều hình thức"*; *"xây dựng các điểm kinh tế - kỹ thuật ở từng vùng và tiểu vùng"*. Phương hướng này đã đặt nền tảng quan trọng đầu tiên cho việc triển khai mô hình khu chế xuất (KCX), KCN ở Việt Nam.

Trên cơ sở đường lối, chủ trương của Đảng, các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng, tạo hành lang pháp lý cho thành lập và hoạt động KCX, KCN đã được ban hành, như: Luật Khuyến khích đầu tư trong nước năm 1994; Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987, sửa đổi, bổ sung năm 1990, năm 1992, năm 1996; Nghị định số 322/HĐBT, ngày 18/10/1991 của Hội đồng Bộ trưởng - nay là Chính phủ về Quy chế khu chế xuất; Nghị định số 192/CP, ngày 28/12/1994 của Chính phủ về Quy chế khu công nghiệp. Trên cơ sở đó, năm 1991, KCX Tân Thuận, TP. Hồ Chí Minh đầu tiên được thành lập.

Nghị quyết Đại hội VIII (năm 1996) đã xác định, giai đoạn 1996-2000 là bước rất quan trọng của thời kỳ phát triển mới - đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hoá đất nước; phấn đấu tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả cao và bền vững. Chủ trương phát triển KCX, KCN chuyển từ thí điểm phát triển sang theo hướng tạo thuận lợi cho xây dựng các cơ sở công nghiệp mới và hạn chế xây dựng KCX, KCN mới xen lẫn khu dân cư.

Chủ trương thí điểm phát triển KKT cửa khẩu gắn liền với thực hiện chính sách phát triển kinh tế địa phương, nhất là miền núi và các vùng khó khăn và thương mại dịch vụ của đất nước đã được nêu tại tại Báo cáo chính trị Đại hội VII (1991) và Nghị quyết Đại hội VIII (năm 1996). Thực hiện chủ trương của Đảng, năm 1996, tỉnh Quảng Ninh đề xuất thí điểm thực hiện một số chính sách tại khu vực cửa khẩu Móng Cái và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận. Chính sách này được thực hiện thí điểm đối với khu vực cửa khẩu biên giới tỉnh Lạng Sơn năm 1997.

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001-2010 đặt ra nhiệm vụ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp và tiếp tục hội nhập với kinh tế thế giới. Chủ trương phát triển KCN, KKT được điều chỉnh theo hướng phân bố KCN, KKT cửa khẩu hợp lý hơn trên địa bàn cả nước, nâng cao hiệu quả phát triển KCN, KKT cửa khẩu, phát triển thêm mô hình KKT ven biển và gắn KKT ven biển với phát triển kinh tế biển.

Thực hiện chủ trương nêu trên của Đảng, cơ sở pháp lý cho thành lập và hoạt động của KCN, KKT cửa khẩu, KKT ven biển tiếp tục được hoàn thiện. Năm 2001, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg, ngày 19/4/2001 về chính sách đối với KKT cửa khẩu biên giới. Quy hoạch phát triển các KKT cửa khẩu của Việt Nam đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 52/2008/QĐ-TTg, ngày 25/4/2008. Chính phủ đã

* TS., Khoa Kinh tế và Quản lý - Trường Đại học Điện lực

ban hành Nghị định số 29/2008/NĐ-CP, ngày 14/3/2008 quy định về KCN, KCX và KKT, thay thế Nghị định số 36/CP, ngày 24/4/1997.

Năm 2003, KKT mở Chu Lai, tỉnh Quảng Nam là KKT ven biển đầu tiên được thành lập. Sau đó, trong giai đoạn từ năm 2004-2008, Thủ tướng Chính phủ cho phép thành lập thêm 12 KKT ven biển. Ngày 23/9/2008, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1353/QĐ-TTg về việc phê duyệt Đề án "Quy hoạch phát triển các khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020", trong đó xác định hình thành hệ thống 15 KKT ven biển đến năm 2020.

Báo cáo chính trị Đại hội Đảng XI (năm 2011) và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 xác định mục tiêu phát triển đất nước trong giai đoạn này là tăng trưởng bền vững, có hiệu quả, đi đôi với tiến độ, công bằng xã hội, bảo vệ tài nguyên và môi trường. Chủ trương phát triển KCN, KKT cửa khẩu, KKT ven biển trong giai đoạn này đặt ra yêu cầu chất lượng phát triển KCN, KKT cửa khẩu, KKT ven biển ở mức cao hơn theo hướng phát triển bền vững và chiều sâu, chú trọng phát triển công nghệ cao, đổi mới mô hình phát triển và gắn với liên kết vùng.

Thực hiện chủ trương nêu trên, Chính phủ đã ban hành các nghị định số 164/2013/NĐ-CP, ngày 12/11/2013 và số 114/2015/NĐ-CP, ngày 09/11/2015 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 29/2008/NĐ-CP, ngày 14/3/2008 quy định về KCN, KCX, KKT. Ngày 22/5/2018, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 82/2018/NĐ-CP quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế. Đây là cơ sở pháp lý cho hoạt động của KCN, KKT. Gần đây, ngày 24/9/2020, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Quyết định số 1453/QĐ-TTg về việc điều chỉnh, bổ sung Quy hoạch phát triển các khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020.

THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN

Kết quả đạt được

Tình hình xây dựng và phát triển các KCN, KKT

Theo Vụ Quản lý các khu kinh tế (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) (2020), kể từ khi KCX Tân Thuận được thành lập vào năm 1991 - đặt nền móng đầu tiên đánh dấu sự ra đời và phát triển của các KCN, KKT, đến nay, cả nước đã có 369 KCN, KCX và 43 KKT (ven biển và KKT cửa khẩu) được thành lập (trong đó có 26 KKT cửa khẩu và 17 KKT ven biển). Các KCN, KKT được thành lập trên 61 tỉnh, thành phố, chủ yếu tập trung tại các vùng kinh tế trọng điểm nhằm phát huy lợi thế về vị trí địa lý và tiềm năng phát triển kinh tế của các vùng.

Bên cạnh đó, tính đến cuối năm 2020, tổng vốn đầu tư đăng ký của các nhà đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng KCN, KKT đạt khoảng 5,26 tỷ USD và 311,2 nghìn tỷ đồng. Trong đó, vốn đầu tư đã thực hiện của các dự án hạ tầng đạt 2,72 tỷ USD và 148,5 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 46,5% tổng vốn đầu tư đã đăng ký.

Ngoài ra, hoạt động bảo vệ môi trường trong KCN, KKT cơ bản được thực hiện nghiêm túc, đúng theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường. Tính đến cuối năm 2020, cả nước có 255/284 KCN đang hoạt động (đạt tỷ lệ 89,8%) có công trình xử lý nước thải tập trung đi vào hoạt động đạt tiêu chuẩn môi trường, với tổng công suất tối đa đạt trên 1,1 triệu m^3 nước thải/ngày, đêm.

Đóng góp của KCN, KKT đối với quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam

Theo Trần Quốc Trung (2020), KCN, KKT là mô hình thuận lợi để thu hút vốn đầu tư, thực tế thời gian qua đã chứng minh KCN, KKT phát huy được các thế mạnh này. Đến nay, các KCN, KKT đã thu hút được khoảng gần 10.000 dự án đầu tư nước ngoài (FDI) từ 65 quốc gia và vùng lãnh thổ, trong đó nổi bật là các nhà đầu tư từ Hàn Quốc, Nhật Bản, Singapore với tổng vốn đầu tư đạt khoảng 200 tỷ USD và khoảng gần 9.800 dự án đầu tư trong nước (DDI) với tổng vốn đầu tư đạt khoảng gần 2,4 triệu tỷ đồng.

Theo Vụ Quản lý các khu kinh tế (2020), những năm gần đây, trung bình hàng năm, vốn FDI trong KCN, KKT chiếm khoảng 35%-40% tổng vốn FDI đăng ký tăng thêm của cả nước; nếu tính riêng trong lĩnh vực chế biến, chế tạo, thì vốn FDI trong KCN, KKT chiếm khoảng 70%-80% tổng vốn đăng ký cả nước. KCN, KKT đã chứng minh bằng hiện thực là kênh quan trọng cho thu hút nguồn lực từ các thành phần kinh tế trong nước. Cơ cấu vốn đầu tư trong nước - nước ngoài trong KKT có sự chuyển dịch theo hướng nâng cao tỷ trọng vốn đầu tư trong nước, từ khoảng 31%-69% năm 2015 lên khoảng 34,3%-65,7% năm 2019. Vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT ngày càng tăng, chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội. Trước năm 2011, tỷ trọng vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội (giá thực tế) đạt ở mức khá khiêm tốn: khoảng 9,79% (giai đoạn 1996-2000), 11,56% (giai đoạn 2001-2005) và 11,83% (giai đoạn 2006-2010). Trong bối cảnh tổng vốn đầu tư toàn xã hội (giá thực tế) tăng khá nhanh (trung bình tương ứng đạt khoảng 15,9%/năm, 17,8%/năm và 19,3%/năm trong các giai đoạn 1996-2000, 2001-2005 và 2006-2010) thì việc gia tăng tỷ trọng vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT cho thấy vai trò quan trọng bước đầu của KCN, KKT. Từ năm 2011, vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT tăng lên đáng kể. Tỷ lệ vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội đạt khoảng

33,19% (giai đoạn 2011-2015) và 29,49% (giai đoạn 2016-2018). Lũy kế đến nay, vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT đạt khoảng 196,27 tỷ USD, trong đó, vốn đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng KCN, KKT là khoảng 11,43 tỷ USD và vốn đầu tư của các dự án đầu tư trong KCN, KKT là khoảng 184,84 tỷ USD.

Ngoài ra, các dự án đầu tư trong KCN, KKT đóng vai trò quan trọng thúc đẩy và mở rộng thị trường xuất khẩu, gia tăng kim ngạch xuất khẩu, từng bước đưa Việt Nam tham gia vào mạng sản xuất và chuỗi giá trị toàn cầu. Theo Trần Quốc Trung (2020), tỷ trọng giá trị xuất khẩu của doanh nghiệp trong KCN, KKT trong tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước tăng nhanh qua các năm, từ khoảng 6% (năm 1995) lên 19% (năm 2005), 50% (năm 2015) và 57% (năm 2018). Trong giai đoạn 2016-2020, giá trị xuất khẩu trung bình hằng năm của dự án trong KCN, KKT chiếm khoảng trên 55% tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước. Theo thống kê sơ bộ, năm 2019, trên địa bàn cả nước có 19 địa phương đạt giá trị xuất khẩu trong KCN, KKT trên 1 tỷ USD và 33 địa phương có tỷ lệ giá trị xuất khẩu trong KCN, KKT/tổng giá trị xuất khẩu trên địa bàn đạt trên 30%.

Các KCN, KKT còn đóng góp đáng kể trong tổng thu ngân sách nhà nước, góp phần làm giảm áp lực cho chính sách tài khóa. Theo Vụ Quản lý các khu kinh tế (2020), trong giai đoạn 1996-2000, KCN nộp vào ngân sách nhà nước khoảng 4.508 tỷ đồng, chiếm khoảng 1,22% tổng thu ngân sách nhà nước. Trong giai đoạn 2011-2015, tổng thu ngân sách nhà nước của KCN, KKT ven biển đạt khoảng 362 tỷ đồng, chiếm 12,7% tổng thu trong nước (không gồm dầu thô). Tính riêng giai đoạn 2016-2019, KCN, KKT ven biển đã nộp ngân sách khoảng 430 tỷ đồng, chiếm 11,7% tổng thu trong nước (không gồm dầu thô). Hàng năm, KKT cửa khẩu nộp ngân sách nhà nước khoảng trên 10 nghìn tỷ đồng. Đồng thời, các KCN, KKT còn giải quyết việc làm, chuyển dịch cơ cấu lao động, tăng năng suất lao động và cải thiện chất lượng nguồn nhân lực. Cụ thể: số lượng lao động trực tiếp làm việc trong KCN, KKT tăng nhanh qua các thời kỳ, từ khoảng 201 nghìn lao động (giai đoạn 1991-2000), tăng lên khoảng 1,41 triệu lao động (giai đoạn 2001-2010) và khoảng 1,95 triệu lao động (giai đoạn 2011 - tháng 6/2019). Tính đến năm 2020, KCN, KKT đã giải quyết việc làm cho khoảng hơn 3,72 triệu lao động trực tiếp, chiếm khoảng 6,7% lực lượng lao động của cả nước, trong đó tính riêng lao động trong lĩnh vực công nghiệp và xây dựng là khoảng 21%.

Ngoài ra, các KCN, KKT còn đóng góp tích cực vào công tác bảo vệ môi trường và thực hiện định hướng tăng trưởng xanh. Theo đó, công tác bảo vệ môi trường trong KCN, KKT đã từng bước được các cấp, các ngành, doanh nghiệp KCN quan tâm, chú trọng. Theo Trần Quốc Trung (2020), về công tác xử lý nước thải KCN, hiện nay, trong số 279 KCN đang hoạt động, có 244 KCN có hệ thống xử lý nước thải tập trung (đạt tỷ lệ 87,5%); 272 KCN có báo cáo đánh giá tác động môi trường và Đề án bảo vệ môi trường chi tiết (đạt tỷ lệ 97,5%) và 191 KCN lắp đặt hệ thống quan trắc nước thải tự động, liên tục (đạt tỷ lệ 78,3%).

Cùng với đó, thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh và Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững, với sự hỗ trợ của các tổ chức, chuyên gia quốc tế và nỗ lực, quyết tâm của Chính phủ, thời gian qua Chính phủ Việt Nam đã thí điểm chuyển đổi một số KCN từ mô hình truyền thống sang KCN sinh thái, gắn kết hoạt động công nghiệp với bảo vệ môi trường, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng xung quanh KCN, chuyển đổi không gian phát triển công nghiệp từ chiều ngang sang chiều sâu. Kết quả bước đầu của việc chuyển đổi KCN sinh thái đã đem lại hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường, huy động được nguồn lực lớn từ khu vực kinh tế tư nhân cho giải pháp công nghiệp xanh, đảm bảo an ninh năng lượng, phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu.

Một số hạn chế, vướng mắc

Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, quá trình phát triển các KCN, KKT thời gian qua còn tồn tại một số hạn chế, như: Mô hình KCN, KKT mới chủ yếu phát triển theo chiều rộng, chưa chú trọng nâng cao hiệu quả và đổi mới mô hình phát triển KCN, KKT; Khả năng thu hút đầu tư của một số KCN còn thấp; Hàm lượng công nghệ trong các

KCN chưa cao; Phát triển KCN, KKT chưa đảm bảo bền vững trên 3 khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường; Có thời gian, các địa phương dành nhiều ưu tiên cho việc lấp đầy các KCN mà chưa chú trọng tới cơ cấu ngành nghề, công nghệ; Chương trình xúc tiến đầu tư quốc gia vào các KCN chưa được xây dựng đồng bộ, thống nhất với định hướng thu hút các ngành nghề, lĩnh vực đầu tư ưu tiên gắn với lợi thế và tiềm năng phát triển; Công tác giải phóng mặt bằng, bảo vệ môi trường và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của người lao động trong KCN, KKT chưa có cải thiện nhiều và chậm được khắc phục.

ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP

Việt Nam đang trong bối cảnh phát triển của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0, các yếu tố đầu vào, như: lao động giá rẻ, tài nguyên dồi dào... không còn là thế mạnh của Việt Nam. Điều này đòi hỏi các bộ, ngành, địa phương cần quy hoạch KCN mới, xây dựng mô hình phù hợp mục tiêu thu hút các dự án quy mô lớn, công nghệ hiện đại, có tính bền vững. Bên cạnh đó, các KCN, KKT phải tổ chức bài bản, quản trị thông minh về môi trường sạch, phát huy tất cả không gian. Theo đó, để các KCN, KKT phát triển bền vững, đáp ứng yêu cầu trong bối cảnh mới, cần tập trung vào các giải pháp như sau:

Một là, phát triển về số lượng và quy mô KCN, KKT phải đảm bảo bền vững, tuân thủ nguyên tắc phát huy thế mạnh địa phương, tạo điều kiện liên kết phát triển kinh tế vùng, cụm liên kết ngành; không dàn đều theo địa giới hành chính. Đồng thời, thúc đẩy phát triển KCN, KKT theo chiều sâu, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động; chuyển dịch cơ cấu dự án trong KCN, KKT thông qua đổi mới công nghệ, nâng cao giá trị gia tăng và thân thiện với môi trường.

Hai là, hình thành hệ thống KCN nòng cốt với vai trò dẫn dắt sự phát triển các ngành công nghiệp quốc gia. Bên cạnh đó, phát triển hệ thống KCN có quy mô vừa và nhỏ tạo điều kiện phát triển công nghiệp tại khu vực nông thôn, miền núi, làm thay đổi bộ mặt kinh tế - xã hội nông thôn.

Ba là, thực hiện liên kết phát triển nguồn nhân lực và thị trường lao động chung; đầu tư nâng cấp và hoàn thiện các cơ sở đào tạo, dạy nghề chất lượng cao đáp ứng cho phát triển kinh tế - xã hội và phục vụ trực tiếp cho các KCN. Nâng cao năng lực quản lý và kỹ thuật về môi trường cho các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan.

Bốn là, tại một số địa bàn liên quan đến quốc phòng, an ninh, khu vực biên giới, vùng biển, hải đảo, việc phát triển KCN, KKT cần được xem xét chặt chẽ, theo đó cần đặt vấn đề bảo đảm quốc phòng, an ninh, chủ quyền quốc gia lên hàng đầu. Đồng thời, phát triển KKT cửa khẩu biên cần gắn liền với việc xây dựng và phát triển mối quan hệ hữu nghị, ổn định, bền vững giữa nước ta với các nước quốc gia có chung đường biên giới; xây dựng các KKT cửa khẩu trở thành trung tâm thương mại, dịch vụ động lực của khu vực biên giới; bảo đảm yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội gắn với bảo vệ môi trường, ổn định dân cư biên giới và an ninh quốc phòng.

Năm là, tập trung cải thiện chất lượng thu hút đầu tư vào KCN. Theo đó, tập trung ưu tiên thu hút các ngành nghề, lĩnh vực có hàm lượng công nghệ tiên tiến, thâm dụng vốn, thân thiện với môi trường, các ngành nghề xác định là mũi nhọn phát triển và có lợi thế của Việt Nam.

Sáu là, đa dạng hóa các phương thức hợp tác đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng KCN, KKT; khuyến khích huy động nguồn lực tư nhân và hình thức đối tác công - tư trong xây dựng, phát triển KCN, KKT. Xây dựng kế hoạch, chương trình xúc tiến đầu tư thống nhất trên phạm vi cả nước, tập trung xúc tiến đầu tư theo vùng để tăng cường hiệu quả, tránh chồng chéo. Thực hiện đầu tư có trọng điểm, tập trung ưu tiên một số đối tác lớn, quan trọng và những ngành nghề, lĩnh vực có lợi thế của Việt Nam.❑

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vụ Quản lý các khu kinh tế (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) (2020). *Tình hình xây dựng và phát triển KCN, KKT 2020*

2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020). *Tài liệu tại Hội thảo lấy ý kiến về báo cáo tổng kết 30 năm xây dựng và phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế*, tổ chức ngày 20/11 tại TP. Hồ Chí Minh

3. Trần Quốc Trung (2020). 3 thập niên phát triển các KCN, KKT Việt Nam, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 32, tháng 11/2020

4. Anh Ngọc (2020). *Bổ sung 4 khu kinh tế ven biển vào quy hoạch*, truy cập từ https://baodautu.vn/bo-sung-4-khu-kinh-te-ven-bien-vao-quy-hoach-d130253.html

5. Hồng Sơn (2020). *Tìm hướng phát triển khu công nghiệp, khu kinh tế trong giai đoạn mới*, truy cập từ https://baodautu.vn/tim-huong-phat-trien-khu-cong-nghiep-khu-kinh-te-trong-giai-doan-moi-d133510.html