

Cơ chế chính sách phát triển hạ tầng khu kinh tế ven biển ở Việt Nam

Lê Thị Thu Hiền*, Bùi Việt Cường**, Nguyễn Thị Đào***

Nhận ngày 10 tháng 6 năm 2024. Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 8 năm 2024.

Tóm tắt: Phát triển khu kinh tế ven biển (KKTVB) là chủ trương đã góp phần quan trọng vào tăng trưởng kinh tế, thúc đẩy phát triển các vấn đề kinh tế - xã hội của các địa phương ven biển, đồng thời lan tỏa tới các địa phương/vùng miền khác. Bằng cách sử dụng phương pháp nghiên cứu tài liệu sơ cấp và thứ cấp, bài viết phân tích thực trạng cơ chế chính sách phát triển hạ tầng KKTVB những năm qua ở Việt Nam. Nhìn chung, đã có nhiều cơ chế chính sách được ban hành và thực hiện để phát triển hạ tầng KKTVB, tuy nhiên hiện vẫn còn những bất cập, đặc biệt liên quan tới thu hút các nguồn lực ngoài nhà nước, phân bổ ngân sách nhà nước và phân cấp ủy quyền giữa các cơ quan nhà nước. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số gợi ý mở cho những điều chỉnh chính sách giúp phát triển hạ tầng KKTVB bền vững hơn trong tương lai.

Từ khóa: Cơ chế chính sách, khu kinh tế ven biển, kinh tế biển.

Phân loại ngành: Kinh tế

Abstract: The development of coastal economic zones (CEZs) is a policy that has significantly contributed to economic growth, promoting the economic and social development of coastal localities while spreading benefits to other regions/areas. By using primary and secondary research methods, this article analyzes the current policies and mechanisms for developing CEZ infrastructure in Vietnam in recent years. In general, many policies and mechanisms have been promulgated and implemented to develop CEZ infrastructure; however, there are still shortcomings, especially those related to attracting non-state resources, allocating state budgets, and decentralization and delegation among state agencies. Based on that, the article offers several suggestions for policy adjustments to help develop CEZ infrastructure in a more sustainable manner in the future.

Keywords: Mechanisms and policies, coastal economic zone (CEZ), marine economy.

Subject classification: Economics

1. Mở đầu

Với lợi thế đường bờ biển dài hơn 3.000 km, Đảng và Nhà nước ta đã xác định chủ trương xây dựng các KKTVB để khai thác và phát huy các lợi thế về điều kiện tự nhiên, vị trí địa lý của quốc gia ven biển. Kể từ khi thành lập đến nay, các KKTVB đã có những đóng góp quan trọng cho phát triển kinh tế - xã hội của các địa phương ven biển, là trụ cột để thúc đẩy phát triển kinh tế cho các địa phương. Tính đến năm 2023, Việt Nam có 19 KKTVB được thành lập trong đó tập trung nhiều nhất ở khu vực Duyên hải miền Trung (11 KKTVB), chiếm gần 60% tổng số KKTVB của cả nước (Thế Phong, 2023). Theo quy hoạch các KKTVB đều có diện tích lớn, rất thuận tiện cho việc đầu tư cơ sở hạ tầng một cách tổng thể, đồng bộ. Việc phát triển hạ tầng KKTVB là yếu tố quan trọng nhằm thu hút các nguồn đầu tư trong và ngoài nước, qua đó giúp phát triển kinh tế - xã hội các địa phương ven biển đồng thời lan tỏa tới các địa phương/vùng lân cận.

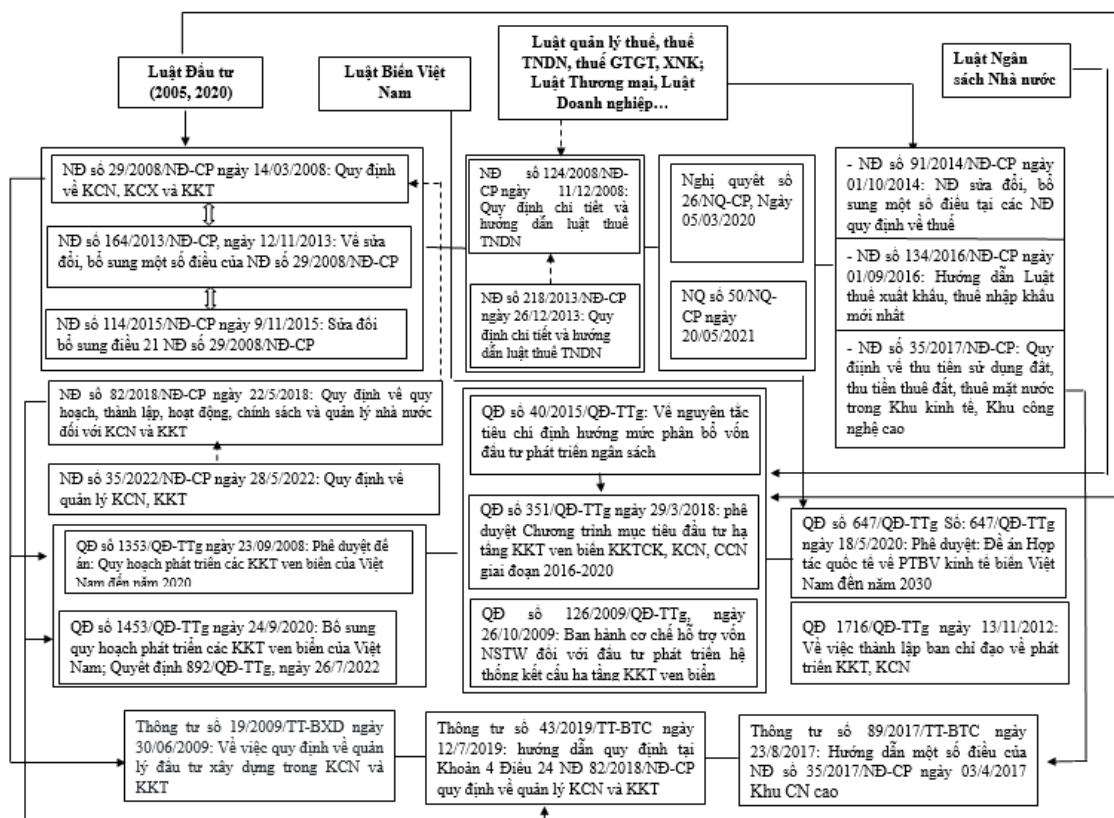
*, **, *** Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Email: lethuhien.isdn@gmail.com

Tuy nhiên, việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phát triển KKTVB hiện vẫn khá hạn chế. Hầu hết các KKTVB mới chỉ triển khai thực hiện được những hạ tầng cơ bản phục vụ sản xuất, trong khi các hạ tầng chung có tính toàn diện và tổng thể cho sự phát triển chưa thu hút được các nhà đầu tư tham gia. So với quy hoạch, diện tích đất đã được đưa vào xây dựng hạ tầng kinh doanh dịch vụ thương mại, cảng biển, hạ tầng du lịch, hạ tầng dịch vụ khác ở Nghi Sơn, Vũng Áng, Chân Mây Lăng Cô, Nam Phú Yên, Nhơn Hội đều mới chỉ được thực hiện nhỏ hơn 50% đến khoảng 80%. Trong khi đó, để KKTVB phát triển thực sự bền vững thì các hạ tầng cơ bản này cần phải được đầu tư, hoàn thiện bài bản mới đảm bảo hoạt động sản xuất kinh doanh và chất lượng sống của lao động (Lê Văn Hùng, 2022).

Chính sách là hệ thống các quan điểm, mục tiêu, biện pháp và công cụ mà cơ quan có thẩm quyền sử dụng để tác động lên đối tượng mình quản lý. Về mặt hình thức, chính sách bao gồm hệ thống văn bản được ban hành bởi các cơ quan có thẩm quyền. Về chu trình, chính sách bao gồm: hoạch định chính sách, thực thi chính sách và giám sát, điều chỉnh chính sách. Đi kèm với các chu trình chính sách sẽ có các cơ chế bao gồm: cơ chế hoạch định, cơ chế thực thi và cơ chế giám sát, điều chỉnh. Trong đó cơ chế thực thi là sự kết hợp các công cụ chính sách để thực hiện các biện pháp và đạt được các mục tiêu đề ra.

Hình 1: Cơ chế chính sách phát triển hạ tầng KKTVB



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả

Bài viết này sử dụng phương pháp nghiên cứu tổng quan tài liệu thứ cấp, kết hợp với một số phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm để tìm hiểu thực trạng cơ chế chính sách về phát triển hạ tầng KKTVB ở Việt Nam thời gian qua, làm cơ sở cho những đề xuất điều chỉnh về cơ chế chính sách giúp phát triển hạ tầng KKTVB trong thời gian tới. Trong khuôn khổ bài viết

này, nhóm tác giả nghiên cứu về nội dung chính sách và các cơ chế thực thi đi kèm. Nội dung chính sách bao gồm quan điểm mục tiêu và các biện pháp thực hiện chính sách. Các cơ chế thực thi được xem xét theo trên các khía cạnh: (1) Thu hút nguồn lực; (2) Phân bổ nguồn lực của Nhà nước; (3) Phân công, phân cấp, ủy quyền, phối hợp. Các chính sách được nghiên cứu chủ yếu do Trung ương ban hành.

Từ Hội nghị lần thứ 4 BCHTW Đảng khóa X thông qua Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 9/2/2007 về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 đến nay, Nhà nước đã ban hành khá nhiều chính sách để xây dựng kết cấu hạ tầng KKTVB nhằm hướng đến phát triển kinh tế biển theo hướng bền vững. Hình 1 là sơ đồ các văn bản pháp luật bao gồm các nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và các thông tư hướng dẫn thi hành một số nghị định. Tất cả các văn bản nêu trên đều dựa trên hệ thống các luật: Đầu tư, Biển Việt Nam, Quản lý thuế, Thuế thu nhập doanh nghiệp, Thuế giá trị gia tăng, Thuế xuất nhập khẩu, Thương mại, Doanh nghiệp, Ngân sách nhà nước.

2. Nội dung chủ yếu của chính sách xây dựng kết cấu hạ tầng khu kinh tế ven biển

2.1. Quan điểm, mục tiêu của các chính sách

Nghị quyết số 09/TW ngày 09/02/2007 về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 của Ban Chấp hành Trung ương khóa X đã nhấn mạnh cần xây dựng một số khu kinh tế (KKT) mạnh ở ven biển (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2007). Để triển khai thực hiện Nghị quyết, Chính phủ cũng ban hành Nghị định 29/2008/NĐ-CP, ngày 14/3/2008 về Quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế, trong đó có các quy định về quy hoạch và các hình thức huy động nguồn lực cho xây dựng kết cấu hạ tầng KKT và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1353/QĐ-TTg, ngày 23/9/2008 về Việc phê duyệt đề án “quy hoạch phát triển các khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020”. Theo Quyết định này, mục đích thành lập các KKTVB là: (i) Hình thành các KKT động lực trong phạm vi lãnh thổ nhất định trên cơ sở đó sự phát triển đa ngành thúc đẩy sự phát triển chung, nhất là thúc đẩy sự phát triển của các vùng nghèo trên các vùng ven biển của Việt Nam; (ii) Tạo tiền đề thu hút mạnh mẽ các nguồn vốn đầu tư, nhất là vốn đầu tư nước ngoài. Đồng thời định hướng của Quy hoạch nhấn mạnh tới đẩy nhanh hoàn thiện kết cấu hạ tầng các KKTVB, có sức hấp dẫn các nhà đầu tư (Thủ tướng Chính phủ, 2008).

Quyết định số 1353 cũng đã xác định hệ thống KKTVB của Việt Nam đến năm 2020 gồm 15 KKT, trong đó phát triển nhanh 13 KKTVB đã được thành lập trước tháng 9/2008, với tổng diện tích mặt đất và mặt nước tương ứng khoảng 2% tổng diện tích của cả nước. Sau khi Quyết định số 1353 được ban hành, Thủ tướng Chính phủ đã có công văn đồng ý chủ trương cho thành lập và bổ sung 04 KKT vào Quy hoạch tổng thể phát triển các KKTVB Việt Nam là Quảng Yên (Quảng Ninh), Đông Nam Quảng Trị (Quảng Trị), Thái Bình (Thái Bình) và Ninh Cơ (Nam Định).

Chính phủ cũng ban hành Nghị định 82/2018/NĐ-CP ngày 22/5/2018 về quản lý khu công nghiệp (KCN), KKT thay thế cho Nghị định 29/2008/NĐ-CP, đưa ra nhiều biện pháp quy hoạch, huy động nguồn lực cho xây dựng kết cấu hạ tầng KKT và xác định KKT là địa bàn ưu đãi đầu tư, được hưởng chính sách ưu đãi áp dụng đối với địa bàn thuộc Danh mục địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo pháp luật về đầu tư (Chính phủ, 2008, 2018).

Tiếp đó Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển đã nêu bật quan điểm: “Đẩy nhanh xây dựng hoàn thiện kết cấu hạ tầng các khu kinh tế, khu công nghiệp ven biển theo hướng tiếp cận mô hình Khu kinh tế, khu công nghiệp sinh thái, có sức hấp dẫn các nhà đầu tư, thu hút và sử dụng hiệu quả các nguồn lực...”

(Đảng Cộng sản Việt Nam, 2018). Đến ngày 28/5/2022, Chính phủ ban hành Nghị định số 35/QĐ-TTg, Quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế thay thế cho Nghị định 82/2018/NĐ-CP, bổ sung thêm các loại hình khu công nghiệp, khu kinh tế mới, giảm bớt thủ tục hành chính và bổ sung, sửa đổi một số quy định để nâng cao hiệu quả sử dụng đất trong phát triển KCN, KKT (Chính phủ, 2022).

So với Nghị định 82/2018, Nghị định 35/2022 được xây dựng với các quy định phù hợp với thực tế, giảm bớt thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp, trong đó có các doanh nghiệp kinh doanh, xây dựng kết cấu hạ tầng KCN. Theo đó, Nghị định 35/2022 đã hoàn thiện điều kiện đầu tư hạ tầng KCN phù hợp với quy hoạch, tỷ lệ lấp đầy KCN, quy mô KCN, địa điểm, loại hình KCN, năng lực của nhà đầu tư, tiến độ thu hút đầu tư, có khả năng đáp ứng các điều kiện chuyển mục đích sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về lâm nghiệp và quy định khác của pháp luật có liên quan. Đặc biệt, Nghị định 35/2022 còn quy định chi tiết về một số mô hình phát triển KCN, trong đó nổi bật là KCN sinh thái với các chính sách khuyến khích, ưu đãi phát triển và thủ tục thành lập, chứng nhận KCN sinh thái; qua đó góp phần tạo nhiều động lực để các chủ đầu tư hạ tầng KCN xây dựng KCN sinh thái, với các hoạt động cộng sinh công nghiệp, sản xuất sạch hơn.

Ngoài ra, về điều kiện đối với nhà đầu tư vào các dự án xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN, KKT, Nghị định cũng đã đưa ra 04 nhóm tiêu chuẩn đánh giá để lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng, bao gồm: tiêu chuẩn đánh giá về năng lực, về kinh nghiệm, về kỹ thuật, và về tài chính - thương mại. Trong đó, tiêu chuẩn đánh giá về kinh nghiệm được cho là điểm mở và tích cực nhằm khuyến khích, tạo điều kiện cho các nhà đầu tư mới trong lĩnh vực đầu tư kết cấu hạ tầng.

2.2. Các biện pháp chủ yếu của chính sách

Thứ nhất, địa điểm thành lập KKTVB thuộc khu vực có tiềm năng, lợi thế đặc biệt quan trọng về điều kiện tự nhiên, tài nguyên, kinh tế - xã hội so với các khu vực khác trên địa bàn cả nước; gần với cảng hàng không quốc tế hoặc cảng biển; có quy mô diện tích từ 10.000 ha trở lên; và phù hợp với các quy hoạch có liên quan.

Thứ hai, thu hút đầu tư của các thành phần kinh tế vào xây dựng các khu chức năng trong KKT và hạ tầng KCN trong KKT dựa trên các ưu đãi về đất đai, thuế, tín dụng, tài chính và thủ tục hành chính; trong đó ưu tiên các nhà đầu tư có kinh nghiệm, năng lực, vốn và công nghệ và các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng xã hội và nhà ở cho công nhân; khuyến khích các hình thức đầu tư đa dạng và hợp tác công - tư.

Thứ ba, ưu tiên phân bổ ngân sách nhà nước cho phát triển kết cấu hạ tầng KKT, trong đó tập trung hơn cho các KKT trọng điểm; có thể huy động vốn phát hành trái phiếu chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật..

Thứ tư, đổi mới việc phân công, phân cấp, ủy quyền quản lý đối với các cơ quan nhà nước ở Trung ương và địa phương nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, hướng tới công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

3. Cơ chế thực thi chính sách xây dựng kết cấu hạ tầng khu kinh tế ven biển

3.1. Về cơ chế thu hút các nguồn lực ngoài Nhà nước

Để thu hút các nguồn lực cho phát triển cơ sở hạ tầng KKTVB, Nhà nước sử dụng các công cụ về thuế, ưu đãi về đất đai và đầu tư. Theo các quy định hiện hành, KKT là địa bàn ưu đãi đầu tư áp dụng đối với địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn do đó có các ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, ưu đãi thuế nhập khẩu đối với nguyên vật liệu,

vật tư, linh kiện cho các doanh nghiệp tham gia vào đầu tư hạ tầng. Mức ưu đãi thuế suất là 10% trong thời hạn 15 năm và miễn thuế 4 năm, giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo áp dụng đối với thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới thuộc các lĩnh vực trong đó có lĩnh vực đầu tư hạ tầng KKT (Văn bản hợp nhất Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, số 14/VBHN-VPQH, ngày 15 tháng 7 năm 2020). Các dự án đầu tư vào hạ tầng KKT cũng được giảm 50% mức bảo đảm thực hiện dự án đầu tư (Nghị định Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật đầu tư, số 31/2021/NĐ-CP, ngày 26 tháng 3 năm 2021). Không chỉ tại lĩnh vực thuế, các chủ đầu tư trong KKTVB còn được hưởng ưu đãi về mặt bằng. Theo các Nghị định Quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước trong khu kinh tế, khu công nghệ cao, số 35/2017/NĐ-CP ngày 03 tháng 4 năm 2017 Quy định về thu tiền sử dụng đất, thu tiền thuê đất, thuê mặt nước trong KKT và Nghị định 31/2021/NĐ-CP, các dự án xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng khu chức năng trong KKT thuộc lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư theo Luật Đầu tư 2020 do đó được miễn toàn bộ thời gian thuê đất.

Ngoài ra, các cơ chế ưu đãi cho các KKTVB cũng được thể hiện một cách khá tổng quát trong Nghị định số 82/2018/NĐ-CP và Nghị định số 35/2022/NĐ-CP của Thủ tướng Quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế. Các ưu đãi được xây dựng theo hướng hỗ trợ tích cực cho các nhà đầu tư cũng như mở rộng nhiều phương thức huy động vốn để đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội tại các KKT. Không chỉ được hưởng ưu đãi áp dụng đối với địa bàn thuộc Danh mục địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo pháp luật về đầu tư, các nhà đầu tư vào KKT còn được hỗ trợ thực hiện các thủ tục hành chính, đất đai môi trường, lao động và các vấn đề liên quan khác trong triển khai thực hiện dự án.

3.2. Về cơ chế huy động và phân bổ nguồn lực của Nhà nước

Theo Quyết định số 126/2009/QĐ-TTg, ngày 26/10/2009 của Thủ tướng Chính phủ, Ban hành cơ chế hỗ trợ vốn ngân sách trung ương đối với đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng khu kinh tế ven biển được phân bổ để hỗ trợ đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội thiết yếu nhằm đảm bảo cho hoạt động và phát triển của KKTVB. Các hệ thống này gồm có các dự án, công trình liên quan đến: (i) Đầu tư xây dựng hệ thống giao thông trục chính và hệ thống giao thông kết nối với giao thông bên ngoài; (ii) Bồi thường, giải phóng mặt bằng và xây dựng hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội khu nhà ở công nhân và khu tái định cư phục vụ người bị thu hồi đất; (iii) Đầu tư xây dựng khu xử lý chất thải rắn tập trung và hệ thống xử lý nước thải tập trung của KCN, khu phi thuế quan.

Tiếp đến, ngày 14/9/2015, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 40/2015/QĐ-TTg Ban hành nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020, đưa hạ tầng KKTVB nằm trong danh sách lĩnh vực công nghiệp sử dụng vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020. Vốn ngân sách hỗ trợ giai đoạn 2016-2020 gồm 3 nguồn: vốn hỗ trợ có mục tiêu từ ngân sách trung ương (NSTW) được phân bổ theo kế hoạch hàng năm, vốn trái phiếu Chính phủ và vốn ODA. Về định mức phân bổ, các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng tại KKTVB sẽ được phân bổ tối thiểu 70% tổng vốn đầu tư cho các địa phương có các KKTVB, trong đó ưu tiên các dự án có tác động lan tỏa lớn, phát huy hiệu quả đồng bộ các dự án, dự án cơ sở hạ tầng đã được đầu tư, xây dựng. Các địa phương thuộc diện NSTW bổ sung trong cân đối từ 50% trở lên được hỗ trợ tối đa không quá 80% mức vốn đối ứng của một dự án; các địa phương thuộc diện NSTW bổ sung trong cân đối dưới 50% được hỗ trợ tối đa không quá 50% mức vốn đối

ứng của một dự án; không hỗ trợ vốn đối ứng cho các dự án sử dụng vốn nước ngoài của các địa phương có điều tiết về NSTW; và ưu tiên các dự án tạo điều kiện để thu hút các nguồn lực khác để đầu tư phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng của địa phương, vùng.

Nhìn chung, do điều kiện nguồn NSTW còn hạn chế¹ nên các chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng từ nguồn này có tính ưu tiên và chọn lọc. Cụ thể, trong giai đoạn 2013-2015, Nhà nước tập trung ưu tiên đầu tư cho 05 KKTVB² ở mức tối thiểu 65% tổng nguồn hỗ trợ trong kế hoạch hàng năm (theo Công văn 1231/TTg-KTTH ngày 17/8/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án rà soát, xây dựng tiêu chí lựa chọn một số Khu kinh tế ven biển để tập trung đầu tư giai đoạn 2013-2015). Ở giai đoạn 2016-2020, Nhà nước xác định tập trung đầu tư cho 8 KKTVB trọng điểm³ ở mức tối thiểu bằng 70% tổng nguồn vốn hỗ trợ đầu tư từ NSTW trong kế hoạch hàng năm (Trần Thị Thu Hương và cộng sự, 2019). Tuy nhiên, trong giai đoạn tiếp theo 2021-2025, chưa có chính sách lựa chọn một số KKTVB trọng điểm để ưu tiên đầu tư như các giai đoạn trước. Ngoài nguồn NSTW, dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội có quy mô lớn, có vai trò then chốt đối với sự phát triển của KKTVB được huy động vốn phát hành trái phiếu chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật theo quy định tại Nghị định 35/2022/NĐ-CP.

Mặc dù việc đầu tư cơ sở hạ tầng tại các KKT luôn được Chính phủ ưu tiên hỗ trợ tuy nhiên, do nguồn ngân sách cả ở cấp Trung ương và địa phương còn hạn chế (cả về số lượng và thời điểm cấp ngân sách) nên hạ tầng nhiều KKT được triển khai thực hiện chậm tiến độ. Phần lớn thiếu vốn đầu tư hạ tầng giao thông kết nối, cảng, logistic, hạ tầng trong khu. Ngoài một số KKTVB được thành lập sớm và tập trung nguồn lực như: Dung Quất, Vũng Áng, Nghi Sơn, Chu Lai, còn lại phần lớn vẫn đang trong giai đoạn hoàn thành quy hoạch và xây dựng hệ thống hạ tầng kỹ thuật, giao thông (Nguyễn Thành Đạt, 2016; Trần Thị Thu Hương và Đỗ Thị Nhân Thiên, 2020). Do vậy điều kiện kinh doanh của nhiều KKT chưa tạo ra sự khác biệt đáng kể so với các khu, cụm công nghiệp khác tại địa phương (Lê Văn Hùng, 2022).

Tại Quảng Ninh, theo đánh giá của các lãnh đạo Ban quản lý lý KKT, mặc dù Vân Đồn là một trong 8 KKTVB được ưu tiên hỗ trợ nguồn vốn NSTW theo Quyết định số 126/2009/QĐ-TTg song mức hỗ trợ phát triển hạ tầng còn thấp so với nhu cầu. Khả năng cân đối từ NSTW để hỗ trợ đầu tư phát triển hạ tầng KKT Vân Đồn còn hạn chế, việc phân bổ vốn kéo dài dẫn đến chậm hoàn thành các hạng mục công trình, giảm hiệu quả vốn đầu tư. Trong kế hoạch đầu tư công trung hạn 2016-2020, nguồn vốn đã bố trí chỉ đáp ứng 53% so với nhu cầu và mục tiêu của địa phương.

“Phân bổ nguồn lực NSTW hỗ trợ cho phát triển hạ tầng ở Quảng Ninh rất ít, chỉ khoảng 10% còn đa số là của ngân sách tỉnh và huy động nguồn lực từ ngoài ngân sách. Vân Đồn là một trong 8 KKT được lựa chọn tuy nhiên trên thực tế để nhận được nguồn vốn này lại khá khó khăn và không được nhận do có cơ chế chấm điểm của Bộ Kế hoạch Đầu tư. Vân Đồn

¹ Cụ thể, theo báo cáo của Bộ Tài Chính, từ năm 2004 đến 2010, NSTW đã bố trí có mục tiêu cho các địa phương để đầu tư cơ sở hạ tầng cho các KKT chung của cả nước (trong đó có 236 KCN, 28 KKT cửa khẩu và 15 KKTVB) là 8.880 tỷ đồng. Trong khi đó, riêng đối với KKT tự do Incheon (với diện tích gần 210 km²), Chính phủ Hàn Quốc dự kiến tập trung đầu tư với tổng mức vốn là 41 tỷ USD (tương đương với hơn 900 nghìn tỷ đồng) từ năm 2003 và dự kiến hoàn thành vào năm 2020 (Trần Thị Thu Hương và cộng sự, 2019).

² KKT Đình Vũ - Cát Hải (Hải Phòng), KKT Nghi Sơn (Thanh Hóa), KKT Vũng Áng (Hà Tĩnh), KKT Chu Lai - Dung Quất (Quảng Nam - Quảng Ngãi), KKT đảo Phú Quốc và cụm đảo Nam An Thới (Kiên Giang).

³ KKT Chu Lai - Dung Quất (Quảng Nam - Quảng Ngãi), KKT Đình Vũ - Cát Hải (Hải Phòng), KKT Nghi Sơn (Thanh Hóa), KKT Phú Quốc (Kiên Giang), KKT Vũng Áng (Hà Tĩnh), KKT Nam Phú Yên (Phú Yên), KKT Vân Đồn (Quảng Ninh) và KKT Đình An (Trà Vinh).

về thu hút đầu tư còn thấp do đây là KKT còn mới, nhẽ ra vì mới nên mới cần có ngân sách để đầu tư cơ sở hạ tầng để thu hút đầu tư tuy nhiên ở đây lại hơi ngược là vì chưa thu hút đầu tư được tốt nên chưa cấp ngân sách đầu tư” (Ban Quản lý KKT tỉnh Quảng Ninh, 2023).

3.3. Cơ chế phân công, phân cấp, ủy quyền quản lý

Về cơ chế quản lý và phân cấp quản lý KCN, KKT nói chung, trước đây Chính phủ đã ban hành Nghị định 29/2008/NĐ-CP nhằm xác định quyền hạn, trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành, UBND các địa phương và các Ban Quản lý KKT, KCN có liên quan. Gần đây, việc phân công, phối hợp, phân cấp, ủy quyền trong phát triển hạ tầng KKT được bổ sung, sửa đổi và quy định rõ hơn trong Nghị định 35/2022/NĐ-CP. Theo đó, việc quản lý xây dựng hạ tầng KKT được đảm nhiệm chủ yếu bởi các cơ quan sau:

(i) Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Thẩm định hồ sơ đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư thuộc thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ; chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính và các Bộ, cơ quan ngang Bộ có liên quan xây dựng cơ chế huy động các nguồn vốn để đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng KCN, KKT.

(ii) Bộ Xây dựng: Ban hành quy định hướng dẫn Ban quản lý KCN, KKT thực hiện công tác quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng; tổ chức thẩm định nhiệm vụ và đồ án quy hoạch chung xây dựng KKT, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo quy định của pháp luật về xây dựng.

(iii) UBND cấp tỉnh: Tổ chức lập, điều chỉnh nhiệm vụ và đồ án quy hoạch chung xây dựng KKT; tổ chức lập, phê duyệt nhiệm vụ và đồ án quy hoạch chung xây dựng, quy hoạch phân khu xây dựng, nhiệm vụ và đồ án quy hoạch điều chỉnh tổng thể các quy hoạch này đối với KCN, khu chức năng trong KKT; quyết định sử dụng vốn ngân sách nhà nước để đầu tư hoặc hỗ trợ đầu tư hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật trong và ngoài hàng rào KCN, KKT.

(iv) Ban quản lý KKT: Ban quản lý KKT có trách nhiệm xây dựng phương án phát hành trái phiếu công trình; phương án huy động các nguồn vốn khác để đầu tư phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội quan trọng; chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện việc duy tu, bảo dưỡng hệ thống các công trình kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội được đầu tư từ ngân sách nhà nước (NSNN); và phối hợp với chính quyền địa phương và các cơ quan có liên quan bảo đảm mọi hoạt động phù hợp quy hoạch, kế hoạch xây dựng và phát triển KKT đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và các quy định có liên quan.

Tuy nhiên thực tế một số nhiệm vụ được phân cấp, ủy quyền cho các Ban quản lý chưa có tính liên tục, ổn định nên việc thực hiện cơ chế “một cửa, tại chỗ” còn gặp nhiều khó khăn, chưa phát huy được vai trò quản lý nhà nước một cách hiệu quả (Đậu Vĩnh Phúc, 2024). Đặc biệt, Ban quản lý không có chức năng xử phạt, không có chế tài xử phạt nên hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước chưa cao khi xảy ra tình trạng Ban quản lý phát hiện vi phạm của doanh nghiệp trong KKT nhưng không xử phạt được. Thực tế điều tra khảo sát tại Quảng Ninh cũng cho thấy hiện việc phân cấp, phân quyền quản lý lại Ban Quản lý KKT cũng đang tồn tại nhiều bất cập trong công tác xây dựng và công tác thanh tra, giám sát. Phòng vấn sâu cán bộ Ban quản lý KKT tại Quảng Ninh:

“Về xây dựng: Hiện nhân lực của Ban không nhiều tuy nhiên các công tác thẩm tra, thi công xây dựng nhiều. Ví dụ như liên quan đến xây dựng thì Sở Xây dựng, về nông nghiệp thì Sở Nông nghiệp, về điện thì Sở Công Thương, về giao thông thì Sở Giao thông. Bất cập là khi sửa đổi Nghị định 35/2022/NĐ-CP giao hết về cho KKT, nếu đơn vị cảm thấy đủ năng lực thì làm không đủ thì trả lại. Nhưng Sở Tư pháp thì cứ căn cứ vào Nghị định 35/2022/NĐ-CP và bắt Ban phải làm. Tuy nhiên, hiện nay Ban chưa ra được chức năng nhiệm vụ mà hai năm

vừa rồi là 2021-2022 trên địa bàn có hơn 400 thủ tục hành chính và để giải quyết được các thủ tục hành chính này thì cần 29 cán bộ. Giờ giao về cho Ban thì phải điều chuyển các cán bộ về đây nhưng bây giờ đang tình giãn biên chế nên cũng không thể được, thì đây là cái bất cập.

Về công tác thanh tra, giám sát: Hiện nay theo Luật Đầu tư chỉ có bên cơ quan thanh tra mới được quyền thanh tra về các lĩnh vực đầu tư xây dựng và môi trường... còn Ban Quản lý KKT không có chức năng thanh tra nên tính răn đe trong quá trình quản lý cũng có nhiều bất cập đối với việc xử phạt hành chính. Minh phát hiện vấn đề liên quan đến lĩnh vực nào thì giao cho bên thanh tra đó xử lý, chỉ mang tính chất thông tin lên chứ không có quyền giải quyết với các sai phạm xảy ra trong chính tại nơi làm việc của mình” (Ban Quản lý KKT tỉnh Quảng Ninh, 2023).

Ngoài ra, để thúc đẩy phát triển và quản lý hoạt động hiệu quả các KKT trên cơ sở phân công, phối hợp giữa các Bộ, ban, ngành, chính quyền địa phương, ngày 13/11/2012, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định 1716/QĐ-TTg ngày 13/11/2012 về việc thành lập Ban Chỉ đạo về phát triển KKT, KCN. Đến ngày 07/02/2013, Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành Quyết định số 318/QĐ-TTg về Quy chế hoạt động của Ban Chỉ đạo về phát triển KKT, KCN. Theo Quyết định số 318/QĐ-TTg, hoạt động của Ban Chỉ đạo là nghiên cứu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo giải quyết các vấn đề quan trọng, liên ngành liên quan tới hoạt động của các KKT, KCN và các mô hình tương tự. Trưởng ban chỉ đạo là một Phó Thủ tướng Chính phủ; Phó Trưởng Ban chỉ đạo là Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các thành viên Ban chỉ đạo là Phó chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ và các Thứ trưởng các Bộ liên quan. Kinh phí hoạt động của Ban Chỉ đạo do ngân sách nhà nước bảo đảm và được bố trí trong kinh phí hoạt động thường xuyên của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Trước đây, Ban Chỉ đạo cũng đã tổ chức một số cuộc họp, theo đó Phó Thủ tướng giao cho các Bộ, ngành có liên quan triển khai các nhiệm vụ thuộc thẩm quyền nhằm tháo gỡ các nút thắt trong phát triển KKT, KCN, đặc biệt là giải quyết kịp thời, thấu đáo các kiến nghị của chủ đầu tư, tạo điều kiện cho các hoạt động đầu tư và sản xuất kinh doanh trong KKT, KCN. Tuy nhiên trên thực tế, hoạt động của Ban Chỉ đạo còn khiêm tốn và dường như ít mang lại hiệu quả, đặc biệt là từ sau khi có sự thay đổi về nhân sự trong Ban chỉ đạo (cụ thể là Trưởng Ban chỉ đạo và Phó trưởng Ban Chỉ đạo nghỉ hưu theo chế độ).

Tại Quảng Ninh, nhiều chuyên gia trong ngành cho biết, kể từ khi thành lập cho đến nay, hoạt động của Ban Chỉ đạo đối với các KKT, KCN là khá mờ nhạt, thậm chí là không còn hoạt động mặc dù cho đến nay chưa thấy quyết định nào liên quan đến việc giải thể hay dừng hoạt động của Ban được ban hành.

“Hỏi về hoạt động của Ban chỉ đạo hiện nay như thế nào là một câu hỏi khó trả lời, thời gian trước thì cứ họp 6 tháng 1 lần, thông báo cuối cùng là năm 2012, về sau cũng thấy im ắng. Cũng có thể biến tấu sang các kiểu khác dưới dạng nghị quyết, chỉ đạo từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư...” (Ban quản lý khu kinh tế tỉnh Quảng Ninh, 2023).

4. Một số đánh giá

Có thể thấy theo thời gian, quan điểm, mục tiêu thể hiện trong các văn bản pháp lý liên quan đến các thủ tục thành lập KCN, KKT cũng như: các điều kiện, trách nhiệm về quản lý trong lĩnh vực xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN, KKT đã từng bước được điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện tốt hơn. Xây dựng và phát triển hạ tầng KKTVB đã có tính đến yếu tố bền vững, sinh thái, gắn với chuyển dịch cơ cấu kinh tế của địa phương và của vùng theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa và lấy hiệu quả kinh tế - xã hội - môi trường làm

tiêu chuẩn đánh giá. Ngoài ra, tính liên kết giữa các cụm ngành với nhau trong việc xây dựng các KKTVB đã được đặt sự ưu tiên trọng tâm hơn.

Việc xây dựng kết cấu hạ tầng KKTVB đã có sự thay đổi quan trọng khi hướng đến các nhà đầu tư chiếu lược, có kinh nghiệm và năng lực; chú trọng tới các khía cạnh công sinh công nghiệp, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả năng lượng trong sản xuất (các mô hình KCN sinh thái); đồng thời quan tâm nhiều hơn khía cạnh xã hội trong phát triển (hạ tầng xã hội, nhà ở công nhân). Bên cạnh đó, các chính sách đầu tư kết cấu hạ tầng hiện nay đã có sự ưu tiên, chọn lọc tập trung vào các địa bàn trọng điểm nhằm tránh sự manh mún, dàn trải.

Các chính sách cũng thể hiện sự quan tâm của Nhà nước trong việc xây dựng và phát triển các KKTVB nói chung và hạ tầng KKTVB nói riêng. Tuy nhiên, một số chính sách về phân bổ nguồn lực của Nhà nước cho các KKT vẫn còn chưa hợp lý và hiệu quả. Một số chính sách chưa phát huy tác dụng xuất phát từ việc tiếp cận các nguồn vốn hỗ trợ gặp khó khăn vì các thủ tục hành chính liên quan và cơ chế xin - cho. Bên cạnh đó, việc huy động nguồn lực từ các khu vực kinh tế khác cũng gặp một số khó khăn do đặc thù của các địa bàn của KKT; các ưu đãi giữa lĩnh vực đầu tư với địa bàn đầu tư theo quy định cũng bất hợp lý do đầu tư hạ tầng KKT được hưởng ưu đãi như nhau, cho dù KKT đó thuộc địa bàn kinh tế - xã hội khó khăn hay đặc biệt khó khăn; đồng thời các ưu đãi chủ yếu tập trung vào thuế, phí - những yếu tố ngày càng ít quan trọng trong môi trường kinh doanh hiện đại.

Trong khi nguồn NSNN và nguồn huy động vốn xã hội cho phát triển KKTVB còn nhiều hạn chế thì việc ban hành quyết định thành lập KKTVB nhanh, nhiều và với quy mô (diện tích đất) khá lớn khiến cho việc đầu tư trở nên dàn trải, thiếu đồng bộ. Một điểm rất quan trọng là hiện nay mục tiêu và phương thức phát triển của các KKTVB ở Việt Nam được xây dựng khá giống nhau trong quy hoạch, theo đó các KKTVB thường xác định là KKT tổng hợp, đa ngành, đa lĩnh vực; và hầu hết các KKTVB đều thiết kế các phân khu chức năng như: KCN, khu phi thuế quan, khu đô thị, khu du lịch, cảng biển,... Trong khi đó điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của từng KKTVB là khác nhau và mối liên kết giữa các KKTVB chưa nhiều nên dẫn tới tình trạng cạnh tranh không cần thiết giữa các địa phương có KKTVB (Trần Thị Thu Hương và cộng sự, 2019).

Các cơ chế chính sách trong phân cấp ủy quyền cho các Ban quản lý KKT còn bất cập. Mặc dù Chính phủ đã có quy định về phân cấp, ủy quyền các Bộ, ngành và UBND cấp tỉnh cho Ban quản lý KKT thực hiện các nhiệm vụ quản lý quy hoạch xây dựng; thẩm định, phê duyệt thiết kế, báo cáo đánh giá tác động môi trường; song trên thực tế việc phân cấp, ủy quyền nêu trên được tiến hành tùy theo từng địa phương với mức độ khác nhau và trong nhiều trường hợp khác bản thân các Ban quản lý KKT cũng không có năng lực thực thi do hạn chế về nguồn lực. Mô hình điều phối phát triển KKT cũng không có hiệu lực và hiệu quả trên thực tiễn. Nguyên do chủ yếu là Ban chỉ có tính chất tư vấn, không có nguồn lực và thực quyền, lại được tổ chức theo cách kiêm nhiệm.

5. Kết luận và một số gợi ý chính sách

Phát triển KKTVB là định hướng đúng của Nhà nước và đã mang lại những đóng góp quan trọng trong phát triển kinh tế, tạo việc làm, nâng cao đời sống người dân. Phát triển hạ tầng KKTVB giúp cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội của các địa phương ven biển ngày càng hoàn thiện, giúp lan tỏa sự phát triển tới các ngành các lĩnh vực khác của địa phương và của vùng. Tuy nhiên, xây dựng kết cấu hạ tầng KKTVB nước ta còn những bất cập hạn chế về công tác quy hoạch, thu hút nguồn lực ngoài nhà nước, phân bổ nguồn lực của Nhà nước cũng như mô hình tổ chức quản lý.

Để thúc đẩy phát triển KKTVB nói chung, hạ tầng KKTVB nói riêng, trong thời gian tới cần tiếp tục hoàn thiện các cơ chế chính sách trong đó tập trung:

Một là, về công tác quy hoạch và thực hiện quy hoạch: Nâng cao chất lượng các đồ án quy hoạch phù hợp với đặc thù vùng miền; trong đó ở mỗi KKTVB cần có danh mục ưu tiên đầu tư các khu chức năng khác nhau.

Hai là, về thu hút các nguồn lực ngoài nhà nước: Bên cạnh việc tạo điều kiện tối đa cho việc tiếp cận các ưu đãi đầu tư về thuế, phí, tín dụng, cần chú trọng việc hình thành một môi trường kinh doanh hiện đại, phù hợp với các chuẩn mực quốc tế nhằm thu hút được các nhà đầu tư chiến lược; trong đó có các thủ tục hành chính minh bạch, thông thoáng, ổn định và các dịch vụ tài chính, pháp lý đi kèm thuận lợi.

Ba là, tiếp tục lựa chọn một số KKTVB trọng điểm để tập trung đầu tư phát triển với các tiêu chí rõ ràng gắn với chuẩn bị các nguồn lực sẵn sàng để tạo thuận lợi cho các địa phương tiếp cận, đồng thời cân đối được giữa định hướng của Trung ương và nhu cầu của địa phương.

Bốn là, tiếp tục hoàn thiện các mô hình một cửa tại chỗ gắn với vai trò của các Ban quản lý KKT trên cơ sở phân cấp, ủy quyền phải gắn với năng lực thực tiễn của các ban này.

Năm là, đánh giá lại hiệu quả, hiệu lực của mô hình Ban Chỉ đạo phát triển. Nếu muốn duy trì mô hình này nhằm điều phối, phối hợp nhiều bên và tư vấn chính sách chuẩn xác, kịp thời thì cần gia tăng nguồn lực cũng như tiếng nói của Ban này.

Tài liệu tham khảo

Ban quản lý Khu kinh tế Quảng Ninh. (2023). *Kết quả thảo luận của nhóm cán bộ Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng với Ban quản lý Khu kinh tế Quảng Ninh, tháng 9/2023*.

Chính phủ. (2008). *Nghị định 20/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 về quy định về quản lý đối với khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế*.

Chính phủ. (2018). *Nghị định số 82/2018/NĐ-CP ngày 22/5/2018 quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế*.

Chính phủ. (2022). *Nghị định số 35/2022-NĐ-CP ngày 28/5/2022 quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế*.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2007). *Nghị quyết số 09/-NQ-TW ngày 09/2/2007 về Chiến lược biển Việt Nam đến 2020*.

Đảng Cộng sản Việt Nam. (2018). *Nghị quyết số 36/2018/NQ-TW ngày 22/10/2018 về Chiến lược Phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030 tầm nhìn đến 2045*.

Đậu Vĩnh Phúc. (2024). *Phát triển kinh tế biển Hà Tĩnh*. [Luật án tiền sử, Học Viện Chính trị Bộ Quốc Phòng].

Lê Văn Hùng. (2022). *Phát triển bền vững các Khu kinh tế ven biển Việt Nam trong bối cảnh mới*. Báo cáo đề tài cấp Bộ. Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng.

Nguyễn Thành Đạt. (2016). Thực trạng quy hoạch, đầu tư xây dựng hệ thống hạ tầng các khu kinh tế ven biển ở nước ta hiện nay. *Tạp chí Xây dựng*. Số 9.

Thế Phong. (2023). Cần xem xét, đánh giá vai trò của các KKT ven biển trung quy hoạch vùng. *Báo điện tử chính phủ*. <https://baochinhphu.vn/can-xem-xet-danh-gia-vai-tro-cua-cac-kkt-ven-bien-trong-quy-hoach-vung-102231203094630427.htm>

Thủ tướng Chính phủ. (2008). *Quyết định số 1353/QĐ-TTg ngày 23/9/2008 về việc phê duyệt Đề án Quy hoạch phát triển các Khu kinh tế ven biển của Việt Nam đến năm 2020*.

Trần Thị Thu Hương và cộng sự. (2019). *Phát triển các khu kinh tế ven biển theo hướng bền vững: Nghiên cứu trường hợp khu kinh tế ven biển miền Trung*. Dự án GIZ-CIEM.

Trần Thị Thu Hương và Đỗ Thị Nhân Thiên. (2020). *Phát triển các khu kinh tế ven biển theo hướng bền vững*. *Tạp chí Phát triển bền vững Vùng*. Số 1.