

KHUNG PHÁP LÝ ĐIỀU CHỈNH HOẠT ĐỘNG KINH TẾ BAN ĐÊM CỦA VIỆT NAM

PHẠM TIẾN DAT

Kinh tế ban đêm được coi là một công cụ để phát triển các dịch vụ, văn hóa và tạo ra nhiều việc làm cho người dân, đóng góp đáng kể vào nguồn thu ngân sách của địa phương cũng như của quốc gia. Việc phát triển kinh tế ban đêm cũng mang lại nhiều thách thức và rủi ro, đặc biệt là vấn đề quản lý. Một trong những giải pháp để vượt qua thách thức đó là phải có một khung pháp lý điều chỉnh phù hợp với hoạt động kinh tế ban đêm ở Việt Nam.

Từ khóa: Kinh tế ban đêm, dịch vụ, kinh tế

LEGAL FRAMEWORK REGULATING NIGHT-TIME ECONOMIC ACTIVITIES IN VIETNAM

Pham Tien Dat

Night-time economy is considered as a tool to develop services, culture and create jobs for people, contributing significantly to local as well as national budget revenues. Night-time economic development also brings many challenges and risks, especially management issues. One of the solutions to overcome the challenge is to have a regulatory framework tailored to night-time economic activities in Vietnam.

Keywords: night-time economy, services, economic

Ngày nhận bài: 19/2/2021

Ngày hoàn thiện biên tập: 26/2/2021

Ngày duyệt đăng: 2/3/2021

Chính sách phát triển kinh tế ban đêm ở Việt Nam

Khung khổ pháp lý/chính sách liên quan đến kinh tế ban đêm (KTBD) khá rộng, bao gồm từ: quy hoạch tổng thể, định hướng thị trường, quản lý môi trường, cơ sở hạ tầng, đến những chính sách cụ thể liên quan đến khung giờ, an ninh trật tự, đặc thù sản phẩm, dịch vụ... Tương tự, các quốc gia trên thế giới, Việt Nam không xây dựng khung pháp lý/chính sách tổng thể ở cấp độ quốc gia để phát triển kinh tế ban ngày và KTBD riêng rẽ mà bao gồm các chính sách cấp trung ương và địa phương. Nhìn chung, khung pháp lý/chính sách không có sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể tham gia hoạt động

kinh tế ban ngày và các chủ thể tham gia hoạt động KTBD. Cụ thể:

- Các chính sách tổng thể mang tính dài hạn gồm các chiến lược, kế hoạch, các luật. Trong đó, đối với hoạt động lõi-hoạt động du lịch ban đêm, Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 16/1/2017 của Bộ Chính trị về phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn đã được thể chế hóa thông qua một số văn bản quy phạm pháp luật quan trọng như: Luật Du lịch số 09/2017/QH14, quy định chính sách phát triển du lịch để đảm bảo du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn của đất nước (Khoản 1, Điều 5), trong đó đề cập “Tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch được hưởng mức ưu đãi, hỗ trợ đầu tư cao nhất khi Nhà nước ban hành, áp dụng các chính sách về ưu đãi và hỗ trợ đầu tư” (Khoản 2, Điều 5). Quyết định số 147/QĐ-TTg ngày 22/1/2020 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030 đã đề ra các mục tiêu và 9 nhóm giải pháp để tiến tới đưa Việt Nam trở thành điểm đến đặc biệt hấp dẫn, thuộc nhóm 30 quốc gia có năng lực cạnh tranh du lịch hàng đầu thế giới vào năm 2030. Tuy nhiên, Chiến lược tập trung phát triển các sản phẩm du lịch mà chưa tính đến thời gian hoạt động của các sản phẩm du lịch. Nói cách khác, phát triển “du lịch ban đêm” hay các hoạt động du lịch thúc đẩy KTBD chưa được coi là một trong những nhiệm vụ trọng tâm, ưu tiên phát triển, mới chỉ được đề cập đến hoạt động “giải trí về đêm”. Nhìn chung, các quy định pháp luật liên quan đến hoạt động du lịch không có sự phân biệt giữa hoạt động du lịch ban ngày và hoạt động ban đêm, không giới hạn về thời gian mở cửa của các điểm du lịch, địa điểm văn hóa, di tích, bảo tàng... cũng như chưa đề cập cụ thể đến phát triển



các sản phẩm du lịch ban đêm.

Quyết định phê duyệt Đề án phát triển KTBD ở Việt Nam của Thủ tướng Chính phủ được ban hành ngày 27/7/2020 nhằm tận dụng tối đa cơ hội phát triển kinh tế mới, nâng cao thu nhập và đời sống của người dân. Tuy nhiên, Chính phủ không khuyến khích phát triển hoạt động KTBD sau 22h một cách đại trà mà phát triển có trọng tâm, trọng điểm. Trước mắt, cho phép một số thành phố, một số trung tâm du lịch lớn của cả nước có tính biểu tượng, theo không gian và thời gian riêng biệt, chủ động lựa chọn những dịch vụ mới và/hoặc có nhu cầu cao hoạt động về đêm ở những địa bàn đông khách du lịch; cho phép thí điểm kéo dài thời gian tổ chức các hoạt động dịch vụ ban đêm đến 6h sáng hôm sau tại một số điểm, khu du lịch hấp dẫn và có điều kiện thuận lợi. Trên cơ sở đó, đánh giá hiệu quả hoạt động và công tác quản lý hoạt động KTBD ở những nơi đã lựa chọn để xây dựng, hoàn thiện mô hình hoạt động KTBD và sau đó sẽ nhân rộng ra các địa phương khác...

- Chính sách phát triển KTBD trong ngắn hạn gồm nhiều nhóm, bao gồm các nhóm liên quan đến dân cư, an ninh, an toàn... và những chính sách mang tính khuyến khích các hoạt động của KTBD. Cụ thể:

+ Đối với hoạt động mua sắm ban đêm: Một số quy định ở tầm nghị định, quyết định được ban hành liên quan đến phát triển hình thức bán lẻ hiện đại nhằm điều chỉnh các loại hình chợ, siêu thị, trung tâm thương mại, cửa hàng tiện lợi, cửa hàng kinh doanh tổng hợp, hộ kinh doanh...

+ Đối với hoạt động dịch vụ ẩm thực ban đêm: Các quy định hiện hành còn hiệu lực gồm các luật, nghị định, văn bản hợp nhất liên quan đến các vấn đề về an toàn thực phẩm, điều kiện sản xuất kinh doanh, điều kiện đầu tư, kinh doanh trong đó có ẩm thực. Tuy nhiên, tương tự như hoạt động mua sắm ban đêm và du lịch ban đêm, các quy định liên quan tới hoạt động, quản lý hoạt động bán hàng ăn, uống, giải khát cũng không có sự phân biệt giữa ban đêm và ban ngày.

+ Đối với việc khuyến khích phát triển ngành nghề hoạt động ban đêm: Trong số các ngành nghề có thể đóng góp vào phát triển KTBD hiện nay, một số ngành nghề đã và đang được hưởng ưu đãi đầu tư theo Nghị định số 118/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12/11/2015 về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư.

Theo quy định pháp luật, các hoạt động kinh doanh ban đêm không bị giới hạn thời gian kinh doanh nhưng các chủ thể kinh doanh phải chấp hành các quy định về bảo đảm sự yên tĩnh chung, đảm bảo

vệ sinh, an toàn thực phẩm chung.

+ Đối với hoạt động giải trí ban đêm: Chính phủ đã ban hành một số quy định về thời gian kinh doanh ban đêm đối với các hoạt động như: dịch vụ karaoke, bar, vũ trường, trò chơi điện tử, kinh doanh internet, casino... theo Nghị định số 103/2009/NĐ-CP ngày 6/11/2009 của Chính phủ về ban hành "Quy chế hoạt động văn hóa và kinh doanh dịch vụ văn hóa công cộng". Nghị định đã quy định quầy bar trong các cơ sở lưu trú du lịch được xếp hạng 3 sao trở lên được hoạt động sau 24h nhưng không quá 2h sáng. Nghị định số 54/2019/NĐ-CP về kinh doanh dịch vụ karaoke, dịch vụ vũ trường quy định karaoke không được hoạt động từ 0h đến 8h sáng; vũ trường không hoạt động từ 2h sáng đến 8h sáng, đồng thời quy định trách nhiệm của doanh nghiệp và hộ kinh doanh khi kinh doanh dịch vụ karaoke, dịch vụ vũ trường. Mặc dù, quy định này đã nói lòng về xếp hạng đối với vũ trường, nói lòng thời gian hoạt động về đêm của các vũ trường và cơ sở karaoke, nhưng việc quy định cứng các điều kiện kinh doanh, thời gian hoạt động vẫn là rào cản đối với doanh nghiệp, hạn chế khả năng cung cấp dịch vụ đối với du khách, hạn chế lựa chọn của du khách với các dịch vụ vui chơi giải trí về đêm, chưa đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Vì vậy, cần xem xét các quy định để nâng cao hiệu quả từ công tác quản lý thay vì hạn chế thời gian hoạt động.

+ Đối với hoạt động kinh doanh casino, Nghị định số 03/2017/NĐ-CP quy định thời gian hoạt động chung chung "là tất cả các ngày trong năm, trừ các ngày không được hoạt động theo quyết định của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền". Chính phủ cho thực hiện thí điểm người Việt Nam được vào chơi trong casino, tuy nhiên các điều kiện ràng buộc khá chặt chẽ với đầy đủ các giấy tờ tùy thân, biên lai nộp thuế thu nhập cá nhân, sao kê ngân hàng 3 tháng gần nhất để chứng minh thu nhập hàng tháng từ 10 triệu đồng trở lên, mức phí vào casino đã làm cho người Việt cảm thấy ngại khi tham gia vào casino. Quy định chỉ được quảng cáo bằng biển hiệu bên trong điểm kinh doanh casino, đảm bảo người ở bên ngoài không đọc được, không nghe được, không thấy được dẫn đến khách nước ngoài không thể tự tìm đến địa điểm nếu có nhu cầu chơi trong casino, đồng thời không thu hút đầu tư của doanh nghiệp vào hoạt động casino mặc dù đây là hoạt động mang lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước (NSNN).

- Các cơ chế, chính sách liên quan đến quản lý

hoạt động KTBD (gồm các chính sách tạo điều kiện thông qua cấp phép, cho phép kéo dài thời gian hoạt động, tổ chức các chương trình tuần văn hóa với quy mô lớn): Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, an toàn xã hội; phòng chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy đối với hành động “gây tiếng ồn lớn, làm ồn ào, huyên náo tại khu vực dân cư, nơi công cộng trong khoảng thời gian từ 22h hôm trước đến 06h sáng ngày hôm sau”. Việc xử phạt đối với các chủ thể kinh doanh cũng được áp dụng trong trường hợp “Bán hàng ăn, uống, hàng giải khát quá giờ quy định của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương”, đang là rào cản cho KTBD.

- Chính sách về tài chính cho hoạt động KTBD gồm:

+ Chính sách về thuế, phí áp dụng bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế, nên sau 4 giai đoạn cải cách hệ thống thuế, đến nay mọi sự phân biệt đối xử về thuế giữa các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài đều được bãi bỏ. Các ưu đãi được quy định cho các đối tượng dựa trên 02 tiêu chí, đó là: ưu đãi theo địa bàn (khó khăn và đặc biệt khó khăn) và theo ngành, lĩnh vực. Các văn bản pháp luật thiết kế theo hướng mở rộng cơ sở thuế, hạn chế tối đa việc lồng ghép chính sách xã hội trong các sắc thuế và chính sách miễn, giảm, giãn thuế, đảm bảo tính trung lập của thuế. Như vậy, các chính sách về thuế không có sự phân biệt giữa các doanh nghiệp, hộ kinh doanh hoạt động trong nền kinh tế ban ngày và nền KTBD.

+ Chính sách ưu đãi về đất đai về cơ bản không thay đổi so với các giai đoạn trước. Chính sách về đất đai đã thống nhất áp dụng chung hình thức cho thuê đất đối với đất sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh và có tính thời hạn và theo từng giai đoạn cụ thể. Một số ưu đãi tập trung vào các dự án đầu tư thuộc lĩnh vực, địa bàn ưu đãi đầu tư theo pháp luật đầu tư... Ngoài ra, để hỗ trợ doanh nghiệp, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách, hỗ trợ về đất đai.

+ Để giải quyết bài toán về vốn, bên cạnh việc thực hiện các ưu đãi vay vốn từ các ngân hàng thương mại, các Quỹ Tài chính nhà nước, Chính phủ còn ban hành nhiều cơ chế, chính sách thúc đẩy các kênh huy động vốn trung và dài hạn thông qua thị trường chứng khoán, thị trường trái phiếu doanh nghiệp.

Về cơ bản, các cơ chế, chính sách cho phát triển KTBD đã được thể hiện trên khung pháp lý chung, không phân biệt giữa chính sách cho kinh tế ban ngày hay KTBD. Do đó, tất cả các đối tượng tham

gia hoạt động KTBD đáp ứng đủ điều kiện đều được hưởng các cơ chế, chính sách để phát triển. Tuy nhiên, vẫn còn một số quy định chưa khuyến khích phát triển thêm nhiều loại hình tham gia hoạt động về đêm. Cụ thể:

Một là, về chính sách lâu dài để phát triển KTBD: các địa phương chưa có chiến lược hoặc kế hoạch riêng cho phát triển KTBD, thậm chí, các hoạt động phát triển KTBD vẫn chưa được tích hợp vào quy hoạch phát triển tổng thể của địa phương, do vậy, chưa khuyến khích đầu tư chủ động, bài bản và đồng bộ để thúc đẩy hiệu quả tiềm năng KTBD.

Hai là, về chính sách phát triển KTBD trong ngắn hạn: chưa có quy định cụ thể đối với hoạt động mua sắm ban đêm mà chủ yếu vẫn dựa vào nhu cầu tiêu dùng trên từng địa bàn, dẫn đến không có cơ chế rõ ràng hoặc đặc thù hơn đối với các hoạt động mua sắm, ẩm thực, giải trí vào ban đêm. Đối với chính sách khuyến khích tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ ban đêm cũng chỉ dừng lại ở các quy định chung đối với các lĩnh vực, ngành nghề đầu tư mà chưa có sự phân biệt giữa hoạt động ban ngày và ban đêm.

Ba là, các chính sách về tài chính: Chính sách liên quan đến quy hoạch, cũng như chính sách về đất đai không theo kịp thực tế, không tạo cơ hội cho du lịch phát triển (GS. Đặng Hùng Võ), hệ thống cơ sở hạ tầng du lịch chưa đáp ứng được nhu cầu của khách du lịch về chất lượng dịch vụ, do đó không thể tạo ra giá trị gia tăng, tăng chi phí chi tiêu của du khách khi đến địa phương. Chính sách tín dụng mặc dù đã có nhiều giải pháp hỗ trợ tháo gỡ khó khăn cho các hộ kinh doanh, doanh nghiệp trong việc tiếp cận vốn tín dụng, tuy nhiên hiệu quả chưa đạt được như mong đợi. Các chính sách về giá, phí, trong đó trọng tâm là giá điện mặc dù đã có cơ chế điều chỉnh giá bán điện thấp hơn vào khung giờ ban đêm cho hoạt động sản xuất nhưng chưa có quy định áp dụng giá bán điện ưu đãi cho các hộ kinh doanh, doanh nghiệp tham gia vào KTBD...

Khuyến nghị hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động kinh tế ban đêm ở Việt Nam

Thứ nhất, cần có quan điểm định hướng rõ ràng về xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động KTBD ở Việt Nam. Theo đó, cơ chế, chính sách phát triển, quản lý KTBD phải được xây dựng trên cơ sở làm rõ hiện trạng, nguyên nhân, những trở ngại và thuận lợi của KTBD phù hợp với điều kiện và bối cảnh của Việt Nam. Khuyến khích được các doanh



nghiệp lớn thuộc khu vực KTTN tham gia vào xây dựng và phát triển KTBD, xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật cho hoạt động ban đêm.

Quy hoạch riêng các khu KTBD nhưng không quá xa trung tâm, đảm bảo có sự kết nối với trung tâm đô thị nhưng không ảnh hưởng đến người dân. Quản lý, giám sát chặt chẽ để đảm bảo an ninh, an toàn cho người dân.

Xây dựng các cơ chế, chính sách cho phát triển KTBD không nhất thiết phải theo hướng hỗ trợ, ưu đãi về tài chính mà cần xây dựng cơ chế, chính sách ổn định, phù hợp, nói lòng hơn để khuyến khích khu vực KTTN bao gồm cả hộ kinh doanh, doanh nghiệp nhỏ và vừa và doanh nghiệp quy mô lớn tham gia đầu tư phát triển KTBD. Đồng thời, tập trung nhiều vào cơ chế quản lý nền KTBD cũng như đầu tư cơ sở hạ tầng nền tảng cho KTBD.

Thứ hai, việc hoàn thiện cơ chế, chính sách để điều chỉnh KTBD không thể xây dựng thành một khung pháp lý riêng biệt, tách rời với khung pháp lý phát triển kinh tế chung của quốc gia. Tuy nhiên, việc phát triển KTBD phụ thuộc nhu cầu, chiến lược, kế hoạch và mục tiêu của từng địa phương và không phải phát triển đồng loạt ở tất cả 63 tỉnh, thành phố. Do vậy, quan điểm tạo khung khổ pháp lý cho KTBD cần dựa trên cơ sở khung pháp lý hiện hành, xem xét, đánh giá và hoàn thiện các cơ chế, chính sách cho phù hợp với hoạt động của KTBD và phải thể hiện được các quy định về hoạt động của KTBD phù hợp với các nguyên tắc của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam; thể hiện rõ bản chất của KTBD – nghiêng về các hoạt động hưởng thụ, giải trí hơn là KTBN – nghiêng về sản xuất, kinh doanh, các hoạt động kinh tế, chính trị.

Thứ ba, đảm bảo nguyên tắc khi xây dựng hoặc hoàn thiện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động KTBD. Trong đó, các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cho doanh nghiệp hoạt động trong các ngành, lĩnh vực thuộc KTBD đều được đối xử bình đẳng, công bằng, không phân biệt. Bên cạnh đó, thiết kế khung pháp lý cho KTBD cần dựa trên xem xét dòng tài chính cần đầu tư để thực hiện.

Thứ tư, đối với các chính sách hỗ trợ về tài chính: Chỉ hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp, các hộ kinh doanh, người lao động tham gia hoạt động KTBD trong những trường hợp đặc biệt, hoặc khi nhận thấy cần tạo ra một đòn bẩy tài chính ban đầu. Không áp dụng các chính sách hỗ trợ đại trà và hỗ trợ có thời hạn, đảm bảo phù hợp với các cam kết quốc tế và đảm bảo bình đẳng giữa các thành phần kinh tế.

Thứ năm, tập trung vào hoàn thiện các cơ chế để quản lý tốt hoạt động KTBD và khai thác tối đa tiềm năng của mô hình này, bao gồm: Loại hình kinh doanh; khu vực kinh doanh, khu vực hạn chế; giờ giới nghiêm; thời gian hoạt động; giấy phép hoạt động; tiêu chuẩn hoạt động (tiếng ồn, ánh sáng...); chính sách về giao thông ban đêm; cơ sở hạ tầng công cộng tạo thuận lợi cho phát triển KTBD; chính sách về an ninh, trật tự; chính sách khuyến khích, hỗ trợ người tiêu dùng, khách du lịch tham gia hoạt động KTBD; và phân cấp mạnh cho địa phương trong việc quản lý và phát triển KTBD. Bên cạnh đó, khung pháp lý cần đảm bảo tính khoa học, phù hợp với từng đối tượng, tín ngưỡng, văn hóa khác nhau và đảm bảo tính toán cân bằng giữa lợi ích mà KTBD mang lại và những mặt trái tiềm ẩn của nền KTBD.

Đối với quy định của các ngành giải trí mang tính nhạy cảm, cần xem xét nói lòng các quy định, từ các lĩnh vực giải trí ít có các ảnh hưởng tiêu cực đến an ninh, an toàn, tội phạm như dịch vụ karaoke, vũ trường... đến lĩnh vực giải trí như casino, cá cược... Đồng thời, rà soát và điều chỉnh, bổ sung các quy định, thiết lập và thực thi các chế tài xử lý nghiêm các cá nhân và các cơ sở kinh doanh có hành vi vi phạm trật tự, an ninh công cộng, vệ sinh an toàn thực phẩm, các hành vi gian lận, hành vi cấu thành tội phạm... để đảm bảo quyền lợi và an toàn cho người tiêu dùng và du khách tham gia vào KTBD, tiến đến luật hóa quy định cấp phép để kiểm soát, quản lý các hoạt động nhạy cảm, vừa đảm bảo duy trì môi trường hoạt động KTBD, vừa đảm bảo an toàn cho người tham gia.

Thứ sáu, các địa phương trên cơ sở nhu cầu, kế hoạch phát triển KTBD, cần phối hợp với các cơ quan trung ương quản lý ngành để xây dựng các chính sách khuyến khích các doanh nghiệp, hộ kinh doanh tham gia hoạt động KTBD.

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Công Thương, Báo cáo Tổng kết công tác năm 2020 và 5 năm 2016-2020, triển khai nhiệm vụ năm 2021 ngành Công Thương, ngày 07/01/2021;
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2019), Đề án "Phát triển kinh tế ban đêm ở Việt Nam", Dự thảo đề án;
3. Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê các năm từ 2016-2019;
4. World Bank (2019), Phát triển du lịch tại Việt Nam;
5. China daily (2019), Beijing promotes plan to create a more nighttime friendly city;
6. Guidelines (2020), Night-time Economy Business Support Initiative Covid-10.

Thông tin tác giả:

PGS., TS. Phạm Tiến Đạt - Trường Đại học Tài chính - Marketing
Email: phamtientat@ufm.edu.vn