

MỘT SỐ GÓP Ý VỀ DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH THAY THẾ NGHỊ ĐỊNH 82/2018/NĐ-CP QUY ĐỊNH VỀ QUẢN LÝ KHU CÔNG NGHIỆP VÀ KHU KINH TẾ

KHÚC THỊ TRANG NHUNG* - LÊ NGỌC HUYỀN**

Nghị định số 82/2018/NĐ-CP được Chính phủ ban ngày 22/5/2018 quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế (gọi tắt là Nghị định 82/2018/NĐ-CP) là cơ sở pháp lý đảm bảo về quy hoạch, thành lập, hoạt động, chính sách và quản lý nhà nước đối với khu công nghiệp và khu kinh tế. Tuy nhiên, đến nay, Nghị định này đã bộc lộ nhiều bất cập, không còn phù hợp với quá trình quy hoạch và phát triển khu công nghiệp và khu kinh tế ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Chính vì vậy, Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định 82/2018/NĐ-CP là yêu cầu cần thiết. Bài viết phân tích những ưu, nhược điểm của Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP và đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hơn Dự thảo này.

Từ khóa: Nghị định số 82/2018/NĐ-CP, khu công nghiệp, khu kinh tế.

Ngày nhận bài: 06/12/2021; Biên tập xong: 13/12/2021; Duyệt đăng: 15/12/2021

Decree No. 82/2018/ND-CP dated May 22, 2018 by the Government on management of industrial parks and economic zones (referred to as Decree No. 82/2018/ND-CP) is the legal basis to ensure planning, establishment, operation, policies and state management of industrial parks and economic zones. However, this Decree has revealed many shortcomings, which are not suitable for the planning and development process of industrial zones and economic zones in Vietnam in the current period. Therefore, it's necessary to replace Decree No. 82/2018/ND-CP. The article analyzes the advantages and disadvantages of the Draft Decree to replace Decree No. 82/2018/ND-CP and makes some recommendations to improve this Draft.

Keywords: Decree No. 82/2018/ND-CP, industrial park, economic zone.

1. Đặt vấn đề

Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư¹, tính đến cuối tháng 4/2021, trên phạm vi cả nước có 575 khu công nghiệp (KCN) trong quy hoạch phát triển các KCN ở Việt Nam đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt với tổng diện tích đất tự nhiên khoảng 219.500 ha (chiếm 0,66% tổng diện tích đất cả nước). Về khu kinh tế (KKT), có 18 KKT ven biển được thành lập tại 17 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, với tổng diện tích mặt đất và mặt nước gần 853.000 ha. Bên cạnh đó, có 26 KKT cửa khẩu đã được đưa vào quy hoạch, trong đó tập trung ưu tiên đầu tư bằng nguồn vốn từ ngân sách để xây dựng đồng bộ về kết cấu hạ tầng và mô hình tổ chức quản lý, cơ chế

chính sách cho một số KKT cửa khẩu hoạt động có hiệu quả cao; đảm bảo an ninh trật tự, kiểm chế, ngăn chặn có hiệu quả các loại tội phạm, các hoạt động vi phạm pháp luật liên quan đến KKT cửa khẩu.

Thời gian qua, các KCN, KKT đã thu hút được lượng vốn đầu tư lớn, cung cấp nguồn lực quan trọng cho đầu tư phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Lũy kế đến cuối tháng 4/2021, các KCN, KKT đã thu hút được 10.148 dự án trong nước và 10.921 dự án có vốn đầu tư nước ngoài còn hiệu lực, với tổng vốn đầu tư đăng ký tương ứng khoảng 2,52 triệu tỷ đồng và 230,2 tỷ USD².

**, ** Thạc sĩ, Giảng viên Khoa Pháp luật dân sự và Kiểm sát dân sự, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội*

² Trung bình hàng năm, vốn đầu tư nước ngoài trong KCN, KKT chiếm khoảng 35 – 40% tổng số vốn đầu tư nước ngoài đăng ký tăng thêm của cả nước. Nếu tính riêng trong lĩnh vực chế biến, chế tạo thì vốn đầu

¹ Nguồn truy cập: <http://baohinhphu.vn/Chinh-sach-moi/De-xuat-moi-ve-quan-ly-khu-cong-nghiep-khu-kinh-te/434288.vgp>

Số dự án đầu tư cũng như tổng số vốn đầu tư vào các khu công nghiệp, khu kinh tế ngày càng tăng thì những quy định tại Nghị định số 82/2018/NĐ-CP bắt đầu bộc lộ những bất cập sau hơn 03 năm chính thức áp dụng. Điều này gây khó khăn cho quá trình quản lý của Nhà nước đối với KCN, KKT khi các văn bản luật không còn phù hợp, thiếu tính đồng bộ, không thống nhất, xung đột đa chiều với các văn bản pháp luật chuyên ngành khác. Những tồn tại này đã tác động tiêu cực về mặt quản lý nhà nước cũng như hoạt động kinh doanh của các nhà đầu tư.

2. Một số đánh giá về Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP

Xuất phát từ những lý do trên, việc xây dựng và ban hành Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP nhằm tạo khung pháp lý cho hoạt động đầu tư phát triển các KCN, KKT là hết sức cần thiết. Để đảm bảo kịp thời điều chỉnh hoạt động về quản lý KCN và KKT đáp ứng với sự thay đổi ngày càng nhanh từ các hoạt động trong lĩnh vực đầu tư, kinh doanh cũng như xây dựng cơ chế điều chỉnh các mô hình KCN mới nhằm bắt kịp và tiến tới hội nhập với thế giới trong cuộc cách mạng công nghiệp thời đại 4.0, đồng thời, khắc phục giải quyết các vướng mắc, bất cập phát sinh trong quá trình áp dụng quy định hiện hành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã triển khai chương trình xây dựng Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP (gọi tắt là Dự thảo Nghị định) nhằm tạo khung pháp lý đảm

bảo điều chỉnh các hoạt động liên quan đến KCN. Tuy nhiên, qua nghiên cứu, tác giả có một số ý kiến đề xuất, kiến nghị nhằm hoàn thiện Dự thảo Nghị định như sau:

2.1. Những điểm tích cực của Dự thảo

Dự thảo Nghị định đã củng cố và giải quyết tương đối đầy đủ và có hệ thống một số vướng mắc điển hình liên quan đến quản lý, điều chỉnh quy hoạch; tháo gỡ khó khăn cho các dự án mới thành lập hoạt động theo hình thức doanh nghiệp chế xuất bị kéo dài thời gian thực hiện thủ tục xin cấp Giấy chứng nhận đầu tư do phải phụ thuộc vào ý kiến của cơ quan hải quan về khả năng đáp ứng các điều kiện; xây dựng cơ chế pháp lý cụ thể hơn về KCN - Đô thị - Dịch vụ, tạo điều kiện cho nhà đầu tư tự đánh giá khả năng tài chính và năng lực nội tại để đáp ứng các điều kiện của mô hình KCN mới mẻ này; bổ sung mô hình KCN chuyên sâu, KCN công nghệ cao hướng tới đa dạng hoá các hình thức phát triển KCN theo định hướng chuyên môn hoá, tránh tình trạng phát triển KCN một cách rập khuôn theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực và chủ yếu tập trung đáp ứng mục tiêu tăng diện tích lấp đầy. Ngoài ra, Dự thảo Nghị định đã bổ sung một số điểm mới mang lại lợi ích thiết thực cho các nhà đầu tư phát triển, kinh doanh và quản lý hạ tầng KCN. Cụ thể:

Một là, khoản 1 Điều 19 của Dự thảo Nghị định quy định: Dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN được huy động tiền thuê lại đất ứng trước từ các nhà đầu tư có nhu cầu thuê lại đất trong KCN để đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng của KCN. Đây là một quy định mới khá linh hoạt tạo điều kiện cho chủ đầu tư triển khai hạ tầng KCN đa dạng hoá hình thức huy động vốn. Thực tế, ngoài vốn chủ sở hữu phải đạt tỉ lệ tối thiểu từ 15 đến 20% tổng mức đầu tư của dự án, để đảm bảo dự án đủ khả năng thực hiện hiệu quả, mang lại lợi ích tiềm tàng thì chủ đầu tư phát

tư nước ngoài trong KCN, KKT chiếm 70 – 80% tổng số vốn đăng ký cả nước.

Tỷ trọng vốn đầu tư thực hiện trong KCN, KKT trong tổng số vốn đầu tư toàn xã hội đạt khoảng 9,79% (Giai đoạn 1996 – 2000); 11,56% (Giai đoạn 2001 – 2005); 11,83% (Giai đoạn 2006 – 2010); 33,19% (Giai đoạn 2011 – 2015); 29,49% (Giai đoạn 2016 – 2018).

Tỷ suất vốn đầu tư đăng ký/ha đất công nghiệp trong KCN có xu hướng tăng đạt khoảng 23,6 tỷ đồng (1995); 23,17 tỷ đồng/ha (2005); 35,17 tỷ đồng/ha (2019).

triển hạ tầng KCN phải huy động nguồn vốn từ các kênh chính thống như phát hành trái phiếu, thực hiện thủ tục tăng vốn điều lệ hoặc thu xếp nguồn lực tài chính khác từ các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, không phải tổ chức nào cũng đủ năng lực và uy tín để đảm bảo có thể thoả mãn các điều kiện theo yêu cầu của các tổ chức cung ứng tiền tệ nhằm mục đích tăng cường nguồn lực tài chính. Do vậy, quy định về việc ứng trước tiền thuê từ các nhà đầu tư có nhu cầu thuê lại đất trong KCN là một hướng mở hết sức thiết thực dành cho đối tượng là chủ đầu tư xây dựng, kinh doanh hạ tầng KCN, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa;

Hai là, Dự thảo Nghị định ủy quyền/phân cấp việc xem xét, quyết định đối với các dự án cấp mới, điều chỉnh mở rộng dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN theo một trong hai phương án: (i) Ủy quyền cho Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư; (ii) Phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Quy định này giảm thiểu thủ tục hành chính tạo điều kiện cho doanh nghiệp rút ngắn được thời gian hoàn thiện thủ tục, hạn chế được sự chông chéo, rườm rà cũng như những tồn tại phát sinh trong quá trình áp dụng Nghị định số 82/2018/NĐ-CP;

Ba là, Dự thảo Nghị định quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định việc cho phép dự án đầu tư được triển khai trước khi hoàn thành các thủ tục về xây dựng, lao động, đất đai và các thủ tục khác có liên quan thuộc thẩm quyền chấp thuận, phê duyệt của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc Ban quản lý khu công nghiệp tạo điều kiện cho doanh nghiệp đầu tư hạ tầng KCN thực hiện song song việc triển khai thực hiện dự án và hoàn thiện thủ tục hành chính của Dự án (khoản 5 Điều 18).

2.2. Những hạn chế của Dự thảo

Bên cạnh những điểm tích cực nêu trên, trong quá trình rà soát và nghiên

cứu nội dung các quy định của Dự thảo Nghị định, tác giả bài viết cũng xác định được những điểm còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế khách quan, dẫn tới tình trạng những vướng mắc từ Nghị định số 82/2018/NĐ-CP vẫn chưa được khắc phục một cách triệt để và toàn diện. Với mong muốn đóng góp một phần ý kiến để hoàn thiện và tạo dựng một môi trường pháp lý bình đẳng, minh bạch và phù hợp với thực tiễn, tác giả mạnh dạn đóng góp ý kiến với những điểm còn chưa phù hợp của Dự thảo như sau:

Thứ nhất, bất cập điển hình nhất của Dự thảo Nghị định là cho phép nhà đầu tư có nhu cầu thuê lại đất trong KCN được đề nghị Ban quản lý các KCN quyết định các biện pháp về giá khi giá cho thuê lại đất tăng trên 30% so với khung giá đất đã đăng ký theo quy định tại khoản 3 Điều 28 Dự thảo Nghị định³. Điều này đi ngược lại với tính tự do thị trường, trái với nguyên tắc tối đa hoá lợi nhuận của doanh nghiệp. Biết rằng, “bàn tay hữu hình” là công cụ để Nhà nước điều tiết, vận hành kinh tế vĩ mô thông qua các cơ chế, chính sách. Tuy nhiên, việc mở rộng quyền đối với nhà đầu tư thứ cấp có nhu cầu thuê lại đất trong KCN như nội dung Dự thảo Nghị định đề cập theo chúng tôi là không phù hợp

³ “3. Trường hợp giá cho thuê lại đất trong khu công nghiệp tăng trên 30% so với khung giá cho thuê lại đất đã đăng ký với Ban quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế, Ban quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế quyết định việc thực hiện các biện pháp về giá sau đây:

a) Trên cơ sở đánh giá mức độ ảnh hưởng đến môi trường đầu tư kinh doanh trên địa bàn, Ban quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế đề nghị của doanh nghiệp phát triển kết cấu hạ tầng khu công nghiệp thực hiện đăng ký lại khung giá và các loại phí trước thời hạn phải đăng ký theo quy định tại khoản 2 Điều này và giải trình về sự thay đổi về khung giá và các loại phí; b) Theo đề nghị của nhà đầu tư có nhu cầu thuê lại đất trong khu công nghiệp để thực hiện dự án đầu tư sản xuất kinh doanh, Ban quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế tổ chức hiệp thương về giá theo quy định của pháp luật về giá”.

và thể hiện một cách rõ nét việc Nhà nước can thiệp, tác động quá sâu vào kế hoạch hoạt động và chính sách nội bộ của doanh nghiệp. Việc tăng, giảm giá là quyền của chủ đầu tư dựa trên cơ sở đánh giá các yếu tố khách quan như xu hướng thị trường, điều chỉnh giá tương ứng với mức tăng của chi phí vật tư, chi phí quản lý, chi phí bảo trì cơ sở hạ tầng... Chưa kể đến, việc điều chỉnh giá còn phụ thuộc vào các lợi ích hữu hình về vị trí, tiện ích lân cận hoặc chính sách bảo trì, bảo dưỡng cơ sở hạ tầng của khu này ưu việt hơn những khu khác.

Thứ hai, trên thực tế, mô hình phát triển các KCN của các nước trong khu vực đã có sự thay đổi đáng kể theo hướng chuyên ngành, chuyên môn hoá (điển hình là Hàn Quốc và Thái Lan) để tiệm cận với xu thế mới đang được vận hành theo cuộc cách mạng công nghiệp 4.0. Trong khi đó, các KCN của Việt Nam vẫn phát triển theo hướng đa ngành và hầu hết là tập trung hoàn tất yếu tố lấp đầy diện tích, thực hiện mục tiêu ngắn hạn, thiếu tính bền vững và chuyên môn hoá. Do vậy, việc bổ sung các mô hình KCN chuyên sâu, KCN khoa học công nghệ theo quy định tại Điều 31 Dự thảo Nghị định⁴

⁴ Điều 31. Phát triển khu công nghiệp hỗ trợ, khu công nghiệp chuyên sâu, khu công nghiệp sinh thái

1. Nhà nước khuyến khích và có biện pháp hỗ trợ các tổ chức, cá nhân đầu tư thành lập mới hoặc chuyển đổi toàn bộ hoặc một phần khu công nghiệp đã được cấp có thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư, Giấy chứng nhận đầu tư, Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư hoặc giấy tờ khác có giá trị pháp lý tương đương sang hoạt động theo loại hình khu công nghiệp hỗ trợ, khu công nghiệp chuyên sâu, khu công nghiệp sinh thái theo quy định tại Nghị định này.

2. Nhà đầu tư dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng và nhà đầu tư thuê đất, thuê lại đất đã có hạ tầng trong khu công nghiệp hỗ trợ, khu công nghiệp chuyên sâu, khu công nghiệp sinh thái được hưởng các ưu đãi áp dụng đối với đầu tư vào khu công nghiệp, ưu đãi áp dụng theo địa bàn và ngành, nghề theo quy định của pháp luật và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền hỗ trợ về thủ tục hành chính, tư vấn kỹ thuật, xúc tiến đầu tư, cung cấp thông tin hợp tác đầu tư theo quy định tại Nghị định này.

là tín hiệu đáng mừng thể hiện một hướng tư duy mới hiệu quả, tiến tới bắt kịp xu thế chung về phát triển KCN của các nước trên thế giới. Tuy nhiên, Dự thảo chưa nêu rõ được tiêu chuẩn áp dụng, tiêu chuẩn thiết kế, tính đặc thù của những loại hình KCN mới này để nhà đầu tư có cơ sở tự đánh giá năng lực của mình có đáp ứng điều kiện cần có của mô hình KCN chuyên sâu, KCN công nghệ hay không trước khi lựa chọn mô hình cụ thể để triển khai thực hiện. Bên cạnh đó, ngoài những ưu đãi cho đối tượng là nhà đầu tư thứ cấp thì quy định vẫn mang tính chung chung chưa thực sự rõ ràng về lĩnh vực ngành nghề nào được ưu tiên hoặc phải có điều kiện gì mới được thực hiện dự án đầu tư tại KCN chuyên sâu này.

Thứ ba, khoản 5 Điều 7 Dự thảo Nghị định⁵ quy định về diện tích tối thiểu để phát triển một KCN là 75 ha là bất hợp lý, không hiệu quả và trái với nhu cầu thực tế, đặc biệt là không phù hợp với yêu cầu then chốt là phát triển KCN tập trung như định hướng tầm nhìn của Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 22/3/2018 của Bộ Chính trị về định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Để làm rõ nhận định này, tác giả bài viết xin xác định cụ thể bốn yếu tố thể hiện sự bất hợp lý của mô hình KCN nhỏ này. Cụ thể: Tỷ lệ đất thương phẩm còn lại không đáng kể nếu thực hiện đúng cơ cấu sử dụng đất theo chỉ tiêu, tỷ lệ về xây dựng hạ tầng KCN. Quy trình triển khai các công đoạn thực hiện không có tính đặc thù như việc giảm thiểu thủ tục, các điều kiện ưu đãi so với quy trình

⁵ Diện tích khu công nghiệp phù hợp với khả năng thu hút đầu tư trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và tối thiểu là 75 ha; đảm bảo dành tối thiểu 5% tổng diện tích đất công nghiệp của khu công nghiệp để cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp công nghiệp hỗ trợ, doanh nghiệp đổi mới sáng tạo, các doanh nghiệp khác thuộc diện được ưu tiên, hỗ trợ về mặt bằng sản xuất kinh doanh theo quy định của pháp luật thuê đất, thuê lại đất.

thực hiện KCN có quy mô lớn hơn nhưng diện tích đất khai thác lại rất hạn chế dẫn đến hiệu quả kinh tế trong quá trình hoạt động sẽ không cao. Thiếu tính hấp dẫn đối với những doanh nghiệp lớn, tập đoàn đa ngành luôn có nhu cầu quy mô diện tích lớn để thu hút các doanh nghiệp vệ tinh, công ty sản xuất sản phẩm phụ trợ nhằm giảm thiểu chi phí lưu thông hàng hoá để giảm giá thành các sản phẩm, nguyên liệu đầu vào. Dẫn chứng cụ thể: Năm 2006, Tổng Công ty Phát triển Đô thị Kinh Bắc - CTCP đã thu hút được hãng Canon (một tập đoàn điện tử nổi tiếng thế giới) vào đầu tư nhà máy sản xuất máy in laser tại KCN Quế Võ (quy mô diện tích trên 300 ha). Sau hơn một năm kể từ thời điểm Canon triển khai xây dựng nhà máy, diện tích lấp đầy của KCN này đã phủ kín trên 50% tỷ lệ diện tích toàn khu vì đã thu hút thêm được các doanh nghiệp vệ tinh sản xuất phụ kiện cho Công ty Canon. Điển hình là Mitac, Seiyō, Dragon Jet, VS (sản xuất cấu kiện nhựa cho máy in laser), Sentec (sản xuất cấu kiện kim loại), Longtech (sản xuất ốc vít và hệ thống lò xo cho máy in). Như vậy, nếu diện tích KCN được xác định tối thiểu là 75 ha thì cơ hội thu hút các tập đoàn đa quốc gia, những doanh nghiệp hàng đầu thế giới là bất khả thi và không hiệu quả. Dự thảo chỉ đưa ra mức tỉ lệ diện tích mà không có nội dung thể hiện tính ưu việt hoặc lợi ích mang lại của mô hình KCN nhỏ này so với cơ chế hoạt động của cụm công nghiệp theo quy định hiện hành. Xét về diện tích thì không có cơ sở để phân định sự khác biệt so với cụm công nghiệp có quy mô diện tích tối đa.

Thứ tư, vấn đề lưu trú trong KCN cũng là một vướng mắc tồn tại từ Nghị định số 82/2018/NĐ-CP và chưa có giải pháp nào thực sự hiệu quả để giải quyết vấn đề một cách triệt để. Tuy nhiên, tại khoản 5, 6 Điều

26 của Dự thảo Nghị định⁶ vẫn có quy định tương tự, sự khác biệt chỉ thể hiện ở trật tự sắp xếp nội dung điều khoản nhưng về bản chất thì không khắc phục được những bất cập của quy định cũ. Cụ thể: Điều luật cho phép địa phương chủ động quy định về số lượng và các trường hợp được lưu trú tại KCN mà không có hành lang chung để áp dụng các mức độ về số lượng người lao động tối đa được lưu trú trong KCN là bao nhiêu, tiêu chuẩn nhà lưu trú quy định thế nào. Điều này dễ dẫn đến tình trạng xét duyệt tràn lan, thiếu nhất quán, không đồng bộ giữa các địa phương.

Thứ năm, vấn đề ưu đãi đầu tư vẫn hoàn toàn chưa được cải thiện trong nội dung Dự thảo. Cụ thể: Tại khoản 1 Điều 18 của Dự thảo quy định: “*Khu công nghiệp là địa bàn ưu đãi đầu tư, được hưởng ưu đãi đầu tư áp dụng đối với địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn theo quy định của pháp luật về đầu tư. Dự án đầu tư trong khu công nghiệp có địa điểm đầu tư tại địa bàn cấp huyện thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn được hưởng ưu đãi đầu tư như quy định đối với dự án đầu tư tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật về đầu tư*”. Quy định này tương đối nhất quán với quy định của Luật Đầu tư hiện hành. Cụ thể, điểm 2, phần III, danh mục A, Phụ lục II, Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định: “*Xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu chức năng trong khu kinh tế thuộc ngành nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư*”; tại Mục 55, Phụ lục III, Nghị định số 31/2021/

⁶ “5. Trường hợp khẩn cấp, cấp bách do dịch bệnh, thiên tai và các sự kiện bất khả kháng khác, các đối tượng không thuộc quy định tại khoản 3 Điều này được phép lưu trú tạm thời trong khu công nghiệp, khu chế xuất.

6. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy định về các trường hợp và số lượng người tối đa được phép tạm trú và các trường hợp được phép lưu trú tạm thời trong khu công nghiệp, khu chế xuất trên địa bàn quy định tại khoản 3 và khoản 5 Điều này”.

NĐ-CP quy định: “*Khu công nghiệp, khu chế xuất, cụm công nghiệp được thành lập theo quy định của Chính phủ thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn*”. Tuy nhiên, khi xét ưu đãi cụ thể, doanh nghiệp được hưởng ưu đãi phải đối chiếu, áp dụng theo quy định của pháp luật chuyên ngành về thuế, đất đai, tín dụng, kế toán và pháp luật có liên quan (khoản 3 Điều 18 của Dự thảo Nghị định). Bất cập là hiện nay hệ thống các quy định về ưu đãi đầu tư tại các văn bản chuyên ngành vẫn chưa có sự đồng bộ và tương thích với Nghị định về KCN và Luật Đầu tư đặc biệt là quy định của pháp luật về thuế. Điều này được chứng minh bởi hai dẫn chứng sau đây:

- *Phân biệt địa bàn đối với ưu đãi thuế*: Theo quy định tại Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2013 và Nghị định số 218/2013/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật sửa đổi bổ sung một số điều Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (TTNDN) thì có sự phân biệt địa bàn đối với các KCN: Tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP quy định rõ: “*Thu nhập của DN từ thực hiện dự án đầu tư mới tại KCN (trừ KCN thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội thuận lợi)*”. Bất ổn hơn, chỉ sau 09 tháng kể từ thời điểm Nghị định số 218/2013/NĐ-CP có hiệu lực thì đến thời điểm ngày 15/11/2014 Chính Phủ ban hành Nghị định số 91/2014/NĐ-CP về việc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 218/2013/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành luật TTNDN lại có quy định: “*Trường hợp khu công nghiệp nằm trên cả địa bàn thuận lợi và địa bàn không thuận lợi thì việc xác định ưu đãi thuế đối với khu công nghiệp căn cứ vào vị trí thực tế của dự án đầu tư trên thực địa*” (khoản 6 Điều 1 Nghị định số 91/2014/NĐ-CP). Theo đó, một loạt địa bàn các KCN trong Quy hoạch phát triển các KCN Việt Nam nếu được thành lập và thuộc các địa bàn này cũng sẽ không được hưởng ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp. Thực

tế, hiện nay có tới 80% KCN là nằm ở các vùng kinh tế trọng điểm, nếu không ưu đãi đầu tư, thì không khuyến khích được nhà đầu tư chọn các KCN để xây dựng nhà máy. Hệ quả là, các KCN hiện nay, tuy có thuận lợi về vị trí, hạ tầng, nhưng chi phí đền bù, xây dựng hạ tầng cao, dẫn đến giá thuê lại đất trong KCN rất cao, chưa kể phải đóng thêm phí hạ tầng, các phí phục vụ hoạt động sản xuất khác, điều này giảm đáng kể việc thu hút và khuyến khích các DN đầu tư vào KCN.

- Khoản 3 Điều 20 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định: “3. Dự án đầu tư thuộc ngành, nghề ưu đãi đầu tư thực hiện tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn được hưởng ưu đãi đầu tư như quy định đối với dự án đầu tư thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn”. Như vậy, đối chiếu với các quy định tại Phụ lục II và III Nghị định nêu trên đây thì Dự án xây dựng, kinh doanh hạ tầng kỹ thuật KCN của chủ đầu tư hạ tầng kỹ thuật KCN phải được hưởng ưu đãi đầu tư áp dụng đối với Dự án đầu tư thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế xã hội đặc biệt khó khăn và được hưởng ưu đãi về thuế suất. Tuy nhiên, tại Nghị định số 218/2013/NĐ-CP chỉ ghi nhận chung chung “thu nhập của doanh nghiệp từ thực hiện dự án đầu tư mới tại khu công nghiệp” và trong điều khoản miễn giảm về TTNDN tại khoản 3 Điều 20 Nghị định số 218/2013/NĐ-CP mà không phân định rõ dự án hạ tầng và dự án của nhà đầu tư thứ cấp dẫn đến sự áp dụng tùy nghi của cơ quan nhà nước khi xét ưu đãi vì dự án hạ tầng và dự án của nhà đầu tư thứ cấp đều được coi là dự án đầu tư mới tại KCN.

3. Đề xuất hoàn thiện Dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP về quản lý nhà nước đối với khu công nghiệp và khu kinh tế

Để các hoạt động liên quan đến KCN

thực sự mang lại hiệu quả, thu hút ngày càng nhiều các doanh nghiệp lớn trên thế giới, tác giả cho rằng, nên chăng các nhà hoạch định chính sách pháp lý cần nhận thức rõ tầm quan trọng của việc ban hành một văn bản quy phạm pháp luật độc lập, cụ thể nhằm điều chỉnh trực tiếp và có hệ thống về chế định KCN, KKT, khu chế xuất, khu công nghệ cao. Trước hết, khi chưa hội đủ những yếu tố cần thiết để ban hành một văn bản luật chuyên biệt điều chỉnh trực tiếp về KCN, tác giả xin đề xuất, ngoài việc tuân thủ luật chung trong lĩnh vực hoạt động của KCN là luật đầu tư hiện hành, Dự thảo Nghị định cần xây dựng các nội dung mang tính độc lập tương đối, không bị chi phối, phụ thuộc quá nhiều từ các văn bản pháp luật chuyên ngành khác. Ngoài ra, để Dự thảo được hoàn thiện và có hiệu quả thực thi cao nhất, tác giả đề xuất một số kiến nghị như sau:

Thứ nhất, cần phải xem xét lại quy định về cơ chế tổ chức hiệp thương về giá theo đề nghị của nhà đầu tư thứ cấp, đề xuất giữ nguyên các điều khoản điều chỉnh về giá đất theo tinh thần tại khoản 2 Điều 31 Nghị định số 82/2018/NĐ-CP và loại bỏ nội dung điểm b khoản 3 Điều 28 ra khỏi Dự thảo Nghị định;

Thứ hai, cần xây dựng những quy định mang tính cụ thể, rõ ràng, cần có những giải thích và hướng dẫn cụ thể đối với những khái niệm về mô hình KCN - Đô Thị - Dịch vụ mà Nghị định số 82/2018/NĐ-CP chưa thực sự làm rõ và hiện nay, trong Dự thảo Nghị định thay thế cũng chưa được nhắc tới. Theo đó, cần đưa ra những khái niệm về mô hình KCN chuyên sâu, KCN khoa học công nghệ một cách cụ thể và bổ sung những tiêu chí để xác định và phân biệt đối với các mô hình khác. Đồng thời, cần sửa đổi bổ sung cụ thể các quy định về điều kiện xem xét, những tiêu chí cụ thể để được chấp thuận chủ trương về đầu tư dự

án đối với mô hình KCN - Đô Thị - Dịch vụ để phù hợp với yêu cầu thực tế.

Thứ ba, cần xem xét lại về những quy định đối với khoản 5 Điều 7 Dự thảo về việc xác định diện tích đất tối thiểu để phát triển KCN. Chính những quy định này sẽ trở thành rào cản cho việc thu hút các dự án đầu tư cũng như gây trở ngại cho việc lựa chọn mô hình, quy mô cũng như hoạt động của các nhà đầu tư.

Thứ tư, cần xây dựng các quy định cụ thể về các tiêu chí, điều kiện đối với lao động cư trú. Đặc biệt, cần có quy định rõ ràng về số lượng lao động cư trú trong KCN tối đa là bao nhiêu? Bên cạnh đó, cần bổ sung các chế tài mang tính răn đe mạnh đối với những chủ đầu tư có những hành vi vi phạm về điều kiện lưu trú thay vì những quy định chung chung tại Điều 26 của Dự thảo.

Thứ năm, cần hoàn thiện và duy trì sự ổn định của các quy định về ưu đãi đầu tư, đặc biệt là ưu đãi về thuế nhằm đảm bảo lợi ích cho các nhà đầu tư trong KCN. Thực tế trong thời gian qua, hệ thống pháp luật về ưu đãi đầu tư, đặc biệt là ưu đãi thuế liên tục có những thay đổi đột ngột đã ảnh hưởng tới quyền lợi của các đối tượng hoạt động trong KCN. Để giải quyết vấn đề này, theo tác giả, các luật chuyên ngành về thuế và đất đai chỉ nên xác định mức, tỉ lệ ưu đãi mà tránh xác định đối tượng (ví dụ KCN được xác định là đối tượng ưu đãi theo Luật Đầu tư và Nghị Định số 82/2018/NĐ-CP nhưng luật thuế lại phân định địa bàn KCN thuộc diện có vị trí thuận lợi thì không được hưởng ưu đãi, điều này thể hiện rõ nét sự xung đột giữa các văn bản pháp luật hiện hành. Trong khi đó, luật thuế chỉ nên dừng lại trong khuôn khổ xác định mức và luật đất đai chỉ được xác định về thời hạn, nhưng rõ ràng trong trường hợp này luật thuế đã tác động đến cả đối tượng được hưởng ưu đãi)/.