

Số: 974/TTKQH-PL
V/v đề nghị xây dựng dự án
Luật Phát triển công nghiệp

Hà Nội, ngày 12 tháng 5 năm 2022

BỘ CÔNG THƯƠNG	
Số: 1994.....	
Ngày: 13/5/22..	
Chuyên:	
Số hồ sơ:	

Kính gửi: Chính phủ

Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhận được Tờ trình số 124/TTr-CP ngày 14/4/2022 của Chính phủ đề nghị xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 để trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2023), thông qua tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

Về vấn đề này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có ý kiến như sau:

Đề nghị Chính phủ chỉ đạo các Bộ, ngành có liên quan khẩn trương nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, đánh giá tác động đầy đủ, kỹ lưỡng, làm rõ các vấn đề được nêu trong báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội, nhất là về phạm vi điều chỉnh và nội dung các chính sách của dự án Luật, tránh chồng chéo, trùng lặp hoặc mâu thuẫn với các luật hiện hành có điều chỉnh về phát triển công nghiệp trong các lĩnh vực cụ thể để hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, sớm trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc bổ sung vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023.

Tổng Thư ký Quốc hội xin trân trọng thông báo ý kiến của Ủy ban Thường vụ Quốc hội để Chính phủ và các cơ quan có liên quan biết và thực hiện.

(Xin gửi kèm theo báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội).

Nơi nhận:

- Như trên;
 - UBTVQH (để b/c);
 - HĐDT, các UB của Quốc hội;
 - VPTW, VPCP, VPQH, VPCIN; ✓
 - Bộ Tư pháp, Bộ Công Thương;
 - Lưu HC, PL.
- e-PAS: 37439



Bùi Văn Cường



Số: 772/BC-UBPL15

Hà Nội, ngày 10 tháng 5 năm 2022

BÁO CÁO

Thẩm tra sơ bộ đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023

Kính gửi: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Ngày 14/4/2022, Chính phủ có Tờ trình số 124/TTr-CP gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 để trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2023), thông qua tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2023).

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Thường trực Ủy ban Pháp luật (UBPL) đã có văn bản gửi Ủy ban Kinh tế đề nghị phối hợp thẩm tra; đồng thời, gửi Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban khác của Quốc hội đề nghị tham gia ý kiến về đề nghị xây dựng dự án Luật này. Đến ngày 26/4/2022, Thường trực UBPL đã nhận được văn bản tham gia thẩm tra của Thường trực Ủy ban Kinh tế, Thường trực Hội đồng Dân tộc và 06 Ủy ban khác của Quốc hội¹. Thường trực UBPL xin báo cáo cụ thể như sau:

1. Về sự cần thiết và hồ sơ đề nghị xây dựng Luật

- *Về sự cần thiết ban hành Luật:* Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội tán thành với sự cần thiết xây dựng và ban hành Luật Phát triển công nghiệp với những lý do như được nêu tại Tờ trình của Chính phủ nhằm kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về phát triển công nghiệp, nhất là Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng² và 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; khắc phục vướng mắc, bất cập trong cơ chế, chính sách và thực tiễn phát triển công nghiệp, đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới.

Việc xây dựng, ban hành Luật Phát triển công nghiệp cũng là kết quả của việc thực hiện nhiệm vụ lập pháp được xác định tại Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của UBTVQH triển khai thực hiện Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị và Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV (Định hướng Chương trình lập pháp).

¹ Bao gồm Thường trực các Ủy ban: Tư pháp; Tài chính, Ngân sách; Quốc phòng và An ninh; Đối ngoại; Văn hóa, Giáo dục; Khoa học, Công nghệ và Môi trường.

² Theo đó, "Đến năm 2025, kỷ niệm 50 năm giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước: Là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp. Đến năm 2030, kỷ niệm 100 năm thành lập Đảng: Là nước đang phát triển có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao."

Bên cạnh đó, có ý kiến băn khoăn về việc xây dựng dự án Luật này, vì cho rằng phạm vi, đối tượng phát triển công nghiệp rất rộng; trong đó, nhiều lĩnh vực công nghiệp cụ thể đã có luật điều chỉnh, như Luật Hóa chất, Luật Dầu khí, Luật Điện lực, Luật Khoáng sản, Luật Viễn thông, Luật Công nghệ thông tin, Luật Công nghệ cao... cũng như nhiều chính sách phát triển công nghiệp đã được quy định trong các luật về thuế, Luật Đầu tư, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa... Do đó, nếu ban hành Luật mới về phát triển công nghiệp thì sẽ khó bao quát được đầy đủ hoặc sẽ chỉ dừng lại ở các quy định chung chung theo mô-típ "luật khung, luật ống" hoặc có khả năng chồng chéo, trùng lặp, hiệu quả điều chỉnh không cao. Có ý kiến đề nghị nghiên cứu giới hạn phạm vi điều chỉnh để xây dựng Luật về công nghiệp hỗ trợ.

- *Về hồ sơ đề nghị xây dựng Luật*: Thường trực UBPL nhận thấy, về cơ bản hồ sơ đề nghị xây dựng Luật đã được chuẩn bị đầy đủ theo quy định tại khoản 1 Điều 37 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, nội dung một số tài liệu trong hồ sơ cần được tiếp tục rà soát, hoàn thiện để bảo đảm yêu cầu theo quy định. Cụ thể:

+ Tờ trình của Chính phủ chưa bao hàm đầy đủ nội dung theo quy định³; tên gọi, nội dung một số chính sách trong Tờ trình và Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong dự án Luật chưa thống nhất⁴.

+ Báo cáo đánh giá tác động chính sách chủ yếu được thực hiện bằng phương pháp định tính, thiếu định lượng; chưa làm rõ tác động về kinh tế - xã hội, về tăng chi ngân sách để thực hiện các chính sách được đề xuất.

+ Đề cương chi tiết của dự thảo Luật còn sơ sài, chưa rõ nội hàm quy định, đặc biệt là đối với các nội dung cốt lõi liên quan đến các giải pháp nhằm khắc phục những hạn chế, vướng mắc chủ yếu trong phát triển công nghiệp hiện nay⁵ nên chưa có đầy đủ cơ sở để đánh giá về tính hiệu quả, khả thi của Luật khi được ban hành, so sánh với các mục tiêu xây dựng, ban hành Luật.

+ Báo cáo rà soát thực trạng công nghiệp Việt Nam chưa phân tích đầy đủ những vướng mắc, bất cập phát sinh trong quá trình thực hiện các chính sách phát triển công nghiệp, nhất là hạn chế, bất cập về công nghiệp hỗ trợ⁶.

³ Tờ trình số 124/TTr-CP chưa nêu mục đích, quan điểm xây dựng luật, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của luật; mục tiêu, nội dung của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, các giải pháp để thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do của việc lựa chọn; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc thi hành luật sau khi được Quốc hội thông qua như quy định tại điểm c khoản 1 Điều 37 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

⁴ Ví dụ: Chính sách 1 trong Tờ trình 124/TTr-CP, Tờ trình 1786/TTr-BCT là "Tăng cường thực thi định hướng phát triển công nghiệp", trong khi Chính sách 1 trong Báo cáo đánh giá tác động chính sách là "Định hướng phát triển công nghiệp"; Chính sách 4 trong Tờ trình là "Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và sản phẩm công nghiệp", trong khi Chính sách 4 trong Báo cáo đánh giá tác động là "Chính sách nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp"...

⁵ Như vấn đề giá trị gia tăng của công nghiệp; mối liên hệ giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài; công nghiệp hỗ trợ, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp; vấn đề về nguồn lực, sự hỗ trợ của Nhà nước.

⁶ Báo cáo mới chỉ tổng hợp thông tin về phát triển công nghiệp hỗ trợ tại mục 1.1 mà chưa phân tích sâu về hạn chế, bất cập làm cơ sở để xuất chính sách.

+ Báo cáo rà soát pháp luật và cam kết quốc tế đã liệt kê 76 luật, 06 pháp lệnh liên quan đến phát triển công nghiệp⁷; tuy nhiên trong nội dung Báo cáo và phụ lục mới chỉ đánh giá nội dung của một số ít luật có liên quan⁸.

+ Nội dung tham gia ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao (theo bản chụp ý kiến góp ý kèm theo hồ sơ dự án) chưa thể hiện đầy đủ các nội dung đánh giá theo yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật⁹.

2. Về phạm vi điều chỉnh

Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, phạm vi điều chỉnh của Luật Phát triển Công nghiệp được nêu tại các tài liệu trong hồ sơ đề nghị xây dựng Luật chưa thống nhất. Cụ thể, tại Tờ trình số 124/TTr-CP của Chính phủ không nêu phạm vi điều chỉnh của Luật, Đề cương chi tiết xác định phạm vi điều chỉnh của Luật rất rộng *quy định về các biện pháp phát triển công nghiệp*¹⁰; tuy nhiên, tại Tờ trình số 1786/TTr-BCT của Bộ Công Thương¹¹ lại xác định phạm vi điều chỉnh hẹp hơn chỉ *trong các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo*¹². Do đó, đề nghị Chính phủ xác định rõ phạm vi điều chỉnh của dự án Luật; đồng thời, giải trình làm rõ lý do Luật này không điều chỉnh về *ngành công nghiệp quốc phòng, an ninh, công nghiệp công nghệ thông tin*¹³.

Mặt khác, theo Báo cáo rà soát pháp luật và Báo cáo đánh giá tác động chính sách trong hồ sơ dự án Luật, hiện nay trong hệ thống pháp luật có khoảng 300 văn bản luật và dưới luật có quy định về phát triển công nghiệp với nội dung đa dạng về phát triển ngành, các cơ chế, chính sách về thương mại và hội nhập, về thuế, tài chính, tín dụng, lao động, khoa học và công nghệ, huy động các thành phần kinh tế tham gia phát triển công nghiệp...¹⁴; tuy nhiên, những quy định và

⁷ Phụ lục 1 của Báo cáo số 65/BC-BCT ngày 07/4/2022 của Bộ Công Thương.

⁸ Gồm: Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Luật Khoa học và Công nghệ, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả...

⁹ Ví dụ: văn bản số 6088/BTC-CST ngày 09/6/2021 của Bộ Tài chính chưa có ý kiến về nguồn tài chính; văn bản số 1796/BNV-PC ngày 27/4/2021 của Bộ Nội vụ chưa có đánh giá về nguồn nhân lực; văn bản số 1532/BNG-THKT ngày 07/5/2021 của Bộ Ngoại giao chưa có đánh giá về sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

¹⁰ Đề cương chi tiết Luật thể hiện nội dung phạm vi điều chỉnh như sau: "Luật này quy định các biện pháp phát triển công nghiệp Việt Nam thông qua định hướng phát triển công nghiệp; nâng cao giá trị gia tăng trong công nghiệp; phân bố không gian công nghiệp; nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp; phát triển bền vững trong công nghiệp; phân công, phân cấp quản lý nhà nước trong công nghiệp".

¹¹ Tờ trình số 1786/TTr-BCT ngày 07/4/2022 của Bộ Công Thương trình Chính phủ về đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp.

¹² Theo Tờ trình số 1786/TTr-BCT ngày 07/4/2022 của Bộ Công Thương, nội dung của phạm vi điều chỉnh "quy định các biện pháp phát triển công nghiệp thông qua liên kết ngành, chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo; phân bố, tái phân bố, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp; ứng dụng khoa học, công nghệ và chuyển đổi số trong các ngành công nghiệp; phát triển bền vững trong công nghiệp; phân công, phân cấp quản lý nhà nước trong công nghiệp".

¹³ Theo Đề cương chi tiết Luật, phạm vi điều chỉnh quy định: *Các ngành công nghiệp quốc phòng, an ninh, công nghiệp công nghệ thông tin thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan.*

¹⁴ Báo cáo số 65/BC-BCT ngày 07/4/2022 rà soát pháp luật và các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến phát triển công nghiệp (trang 4): Quốc hội đã ban hành các bộ luật, luật để tiếp tục hoàn thiện môi trường đầu tư và sản xuất kinh doanh chung cho các ngành kinh tế, trong đó có ngành công nghiệp như: Bộ luật Thương mại, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Đất đai, Luật Tài Nguyên

chính sách này chưa đầy đủ, đồng bộ, thiếu thống nhất¹⁵, nhiều quy định tản mát chủ yếu ở các văn bản dưới luật¹⁶, nhiều nội dung chưa cập nhật¹⁷... Do đó, Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội đề nghị Chính phủ phân tích, làm rõ hơn, chỉ ra cụ thể những quy định nào hạn chế, bất cập, nguyên nhân, đối chiếu với chủ trương, đường lối của Đảng về từng nhóm ngành công nghiệp để có phương án thể chế hóa đầy đủ, chính xác trong Luật này; làm rõ mối tương quan giữa Luật Phát triển công nghiệp với các luật chuyên ngành khác có điều chỉnh về phát triển công nghiệp để bảo đảm không trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn¹⁸; rà soát, bảo đảm tính tương thích với các cam kết của nước ta trong các hiệp định thương mại tự do; rà soát để thể hiện đầy đủ định hướng xây dựng Luật đã được đề ra tại Định hướng Chương trình lập pháp¹⁹. Trên cơ sở đó xác định phạm vi điều chỉnh hợp lý của dự án Luật; đồng thời, đề xuất sửa đổi đồng bộ các luật có liên quan (nếu cần thiết) để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

3. Về các chính sách trong đề nghị xây dựng dự thảo Luật

Thường trực UBPL, các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, các chính sách²⁰ được đề xuất trong dự án Luật đã thể chế hóa nhiều chủ trương của Đảng về phát triển công nghiệp, bám sát Định hướng Chương trình lập pháp. Tuy nhiên, để bảo đảm tính toàn diện, bao quát và khả thi của Luật, tránh chồng chéo với quy định

ngành công nghiệp đặc thù như: Luật Dầu khí, Luật Hóa chất, Luật Điện lực, Luật Khoáng sản, Luật Công nghệ thông tin, Luật Công nghệ cao...

¹⁵ Ví dụ: Theo Báo cáo số 65/BC-BCT còn có sự *chồng chéo, thiếu thống nhất giữa Luật Khoa học và Công nghệ và Luật Đấu thầu khi áp dụng vào hoạt động KH&CN của doanh nghiệp*: Theo quy định tại điểm b khoản 1 Điều 1 của Luật Đấu thầu, phạm vi điều chỉnh của Luật này bao gồm "dự án đầu tư phát triển của doanh nghiệp nhà nước"; tại khoản 11 Điều 4 của Luật Đấu thầu nêu rõ Dự án đầu tư phát triển bao gồm: dự án, đề tài nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ, ứng dụng công nghệ, hỗ trợ kỹ thuật, điều tra cơ bản; ... Như vậy, việc đầu tư cho hoạt động KH&CN tại doanh nghiệp nhà nước cũng thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu. Điều này dẫn đến sự thiếu thống nhất giữa các quy định pháp luật về hoạt động KH&CN với quy định về hoạt động đấu thầu, lựa chọn nhà thầu, trong các vấn đề: (1) tuyển chọn, giao thực hiện nhiệm vụ KH&CN của doanh nghiệp, đặc biệt trong trường hợp nhiệm vụ KH&CN của doanh nghiệp được giao cho các tổ chức KH&CN trực thuộc doanh nghiệp; (2) thuê, mua sắm, xây lắp để thực hiện nhiệm vụ KH&CN.

¹⁶ Ví dụ như: Hiện nay, chính sách phát triển khu công nghiệp, chính sách phát triển cụm công nghiệp đang đề ở văn bản nghị định.

¹⁷ Ví dụ: nội dung về sử dụng năng lượng xanh, tiết kiệm, bền vững; sản xuất sản phẩm công nghiệp xanh; áp dụng mô hình sản xuất và tiêu dùng bền vững... còn chưa có các quy định của pháp luật hoặc các quy định liên quan đến đào tạo, đào tạo lại lao động trong xu hướng cách mạng 4.0 với phương thức sản xuất thông minh chỉ mới được ban hành dưới dạng đề án, chương trình thí điểm (trang 15 Tờ trình số 1786/TT-BCT).

¹⁸ Ví dụ như: 06 chính sách nêu tại Tờ trình đều có nội dung liên quan đến chính sách khuyến khích, ưu đãi phát triển công nghiệp, trong khi đó, pháp luật về đầu tư, thuế, tín dụng... hiện hành đều có các quy định về phạm vi, mức độ ưu đãi, hỗ trợ đầu tư đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, doanh nghiệp sản xuất công nghiệp hỗ trợ, doanh nghiệp quy mô lớn và các ngành, nghề, lĩnh vực cần ưu tiên phát triển, trong đó có ngành công nghiệp.

¹⁹ Nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về phát triển công nghiệp hỗ trợ và hình thành cụm ngành công nghiệp trong một số ngành công nghiệp ưu tiên. Khơi dậy nội lực, khuyến khích mạnh mẽ sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân trong nước, đặc biệt trong các lĩnh vực công nghiệp chế biến, chế tạo, công nghệ cao, công nghiệp công nghệ thông tin, hình thành các chuỗi cung ứng, chuỗi giá trị trong nước và quốc tế, bảo đảm chất lượng, quy định về truy xuất nguồn gốc. Tăng cường liên kết giữa khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, nhất là các tập đoàn đa quốc gia với doanh nghiệp trong nước trong phát triển chuỗi cung ứng của các ngành công nghiệp".

²⁰ Theo Tờ trình của Chính phủ, dự án Luật gồm có 06 nhóm chính sách lớn, bao gồm: (1) Tăng cường thực thi định hướng phát triển công nghiệp; (2) Tăng cường liên kết chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp; (3) Thúc đẩy phân bố không gian công nghiệp, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp; (4) Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và sản phẩm công nghiệp; (5) Phát triển bền vững trong công nghiệp; (6) Thực hiện phân công, phân cấp trong phát triển công nghiệp.

của các luật khác có liên quan, đề nghị Chính phủ chỉ đạo tiếp tục rà soát để làm rõ một số nội dung sau:

(1) Về chính sách 1: Tăng cường thực thi định hướng phát triển công nghiệp.

Một trong những giải pháp để tăng cường thực thi định hướng phát triển công nghiệp theo Tờ trình của Chính phủ là *"bổ sung quy định hệ thống các tiêu chí, thẩm quyền xây dựng Danh mục các ngành công nghiệp trọng điểm, nền tảng"*. Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, khái niệm *"ngành công nghiệp trọng điểm, nền tảng"*, *"ngành công nghiệp ưu tiên"* đã được thể hiện trong một số văn kiện của Đảng²¹, tuy nhiên nội hàm của các khái niệm này cần được làm rõ về mặt pháp luật. Do đó, đề nghị nghiên cứu, quy định cụ thể trong Luật này để bảo đảm tính khả thi, tránh việc áp dụng quá rộng rãi các cơ chế ưu đãi khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp²², vừa không hiệu quả, vừa gây lãng phí nguồn lực nhà nước.

(2) Về chính sách 2: Tăng cường liên kết chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp.

Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, chủ trương, chính sách phát triển chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp đã được xác định tại Nghị quyết của Bộ Chính trị, Định hướng Chương trình lập pháp, một số luật và Nghị quyết của Chính phủ²³. Do đó, cơ bản nhất trí với các nội dung của chính sách này; tuy nhiên, đề nghị Chính phủ tiếp tục chỉ đạo rà soát, đánh giá kỹ lưỡng, nhất là việc bổ sung các quy định ưu đãi theo hệ sinh thái, chuỗi giá trị công nghiệp để bảo đảm tính khả thi, hiệu quả, tránh chồng chéo với quy định ưu đãi đã có trong Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và các luật về thuế...

Bên cạnh đó, theo Tờ trình, một trong những giải pháp để tăng cường liên kết chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp là *quy định các chính sách phát triển công nghiệp hỗ trợ (vật liệu, linh kiện, phụ kiện)*. Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, đây là nội dung rất quan trọng, cần được xác định là nhóm chính sách độc lập trong dự án Luật với nội hàm riêng chứ không chỉ là một giải pháp để tăng cường liên kết chuỗi giá trị. Theo đó, đề nghị tiếp tục nghiên cứu

²¹ "Tập trung phát triển một số ngành công nghiệp nền tảng đáp ứng nhu cầu về tư liệu sản xuất cơ bản của nền kinh tế như công nghiệp năng lượng, cơ khí chế tạo, luyện kim, hóa chất, phân bón, vật liệu..." (Văn kiện Đại hội XIII của Đảng); "Tập trung tối đa lợi thế của nước đang trong thời kỳ cơ cấu dân số vàng, khai thác triệt để thành tựu của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4, lợi thế thương mại để phát triển nhanh, chuyên sâu một số ngành công nghiệp nền tảng, chiến lược, có lợi thế cạnh tranh" (Nghị quyết số 23-NQ/TW); "Tập trung phát triển công nghiệp hỗ trợ và hình thành cụm ngành công nghiệp trong một số ngành công nghiệp ưu tiên" (Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030).

²² Cụ thể như cơ chế về tiếp cận tín dụng, đất đai, đào tạo nhân lực, xúc tiến phát triển thị trường, mua sắm công, đầu tư công, đầu tư vốn nhà nước trong doanh nghiệp...

²³ Đảm bảo gắn kết chiến lược, quy hoạch phát triển các ngành công nghiệp với chiến lược, quy hoạch phát triển các ngành kinh tế khác để hình thành các mạng sản xuất, chuỗi giá trị công nghiệp (Nghị quyết số 23-NQ/TW); hình thành các chuỗi cung ứng, chuỗi giá trị trong nước và quốc tế...; tăng cường liên kết giữa khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, nhất là các tập đoàn đa quốc gia với doanh nghiệp trong nước trong phát triển chuỗi cung ứng của các ngành công nghiệp (Định hướng Chương trình pháp luật); có cơ chế, chính sách nâng cao giá trị gia tăng của các doanh nghiệp nội địa trong chuỗi giá trị toàn cầu (Nghị quyết số 124/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 23-NQ/TW) ... Luật Đầu tư và Luật Hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ cũng đã quy định về hình thức và đối tượng hưởng ưu đãi đầu tư, tiêu chí xác định chuỗi giá trị và lựa chọn doanh nghiệp tham gia chuỗi giá trị

đề xuất các quy định cụ thể, khả thi nhằm khắc phục những hạn chế, yếu kém của ngành công nghiệp hỗ trợ; đồng thời, bổ sung các giải pháp hỗ trợ phát triển các nhà cung ứng trong các ngành công nghiệp ưu tiên đề thể chế hóa yêu cầu trong Nghị quyết số 23-NQ/TW²⁴; làm rõ các giải pháp để đạt được mục tiêu “thúc đẩy sự tham gia của doanh nghiệp vừa và nhỏ trong chuỗi” của chính sách.

(3) Chính sách 3: Thúc đẩy phân bố không gian công nghiệp, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp.

Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, việc cụ thể hóa chính sách này trong dự thảo Luật là cần thiết, vì các luật hiện hành có liên quan chưa xác định rõ mục tiêu, cơ chế, chính sách để thực hiện liên kết vùng trong phát triển công nghiệp²⁵, nhất là cơ chế phối hợp. Tuy nhiên, đề nghị Chính phủ chỉ đạo nghiên cứu làm rõ và bổ sung các nội dung về khai thác, sử dụng hiệu quả, bền vững các tiềm năng, lợi thế về không gian phát triển (bao gồm đất liền, vùng ven biển, vùng biển và các hải đảo, quần đảo, vùng trời của Tổ quốc), về tài nguyên, môi trường; làm rõ hơn về *chính sách khuyến khích phát triển công nghiệp ở khu vực nông thôn, khu vực miền núi* tại phần giải pháp thực hiện chính sách; rà soát các thỏa thuận, cam kết quốc tế có nội dung liên quan đến chính sách hỗ trợ phát triển công nghiệp đối với các vùng khó khăn, nông thôn, miền núi để nội luật hóa phù hợp; xác định rõ cơ chế liên kết, hợp tác vùng trong phát triển công nghiệp chặt chẽ, hiệu quả, bền vững, vai trò, trách nhiệm của Hội đồng vùng kinh tế để tổ chức điều phối phát triển trong toàn vùng.

(4) Chính sách 4: Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và sản phẩm công nghiệp và Chính sách 5: Phát triển bền vững trong công nghiệp.

Thường trực UBPL nhận thấy, hồ sơ đề nghị xây dựng Luật chưa thể hiện rõ nội dung của Chính sách 4²⁶. Trong khi đó, các vấn đề về hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp ứng dụng, đổi mới công nghệ, ban hành Chương trình đổi mới công nghệ hiện đã được quy định tại Luật Chuyển giao công nghệ²⁷, Luật Công nghệ thông tin²⁸, Luật Công nghệ cao,...; nhiều nội dung nhằm mục tiêu phát triển bền vững đã được quy định tại Luật Đầu tư²⁹, Luật Bảo vệ môi trường³⁰, Luật Tài nguyên nước³¹, Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả³²... Tuy nhiên, Báo cáo

²⁴ Nghị quyết số 23-NQ/TW ngày 22/3/2018 của Bộ Chính trị đặt ra định hướng xây dựng chính sách phát triển công nghiệp quốc gia, trong đó yêu cầu “Hỗ trợ phát triển các nhà cung ứng trong các ngành công nghiệp ưu tiên, coi đây là cốt lõi của chính sách phát triển công nghiệp hỗ trợ”.

²⁵ - Hội đồng vùng kinh tế trọng điểm được quy định tại Quyết định 941/QĐ-TTg ngày 25/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập tổ chức điều phối phát triển vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015-2020, nhưng đây không phải văn bản quy phạm pháp luật. Hơn nữa, Hội đồng vùng lại thực hiện phối hợp tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội dẫn đến dẫn trải, thiếu tính trọng điểm, chưa chú trọng đến liên kết vùng trong phát triển công nghiệp.

- Hội đồng điều phối Vùng Thủ đô quy định tại Nghị định số 91/2021/NĐ-CP nhưng không quy định tập trung việc phối hợp liên kết vùng trong phát triển công nghiệp.

²⁶ Các giải pháp để thực hiện Chính sách 4 được nêu tại Tờ trình số 1786/TTr-BCT chủ yếu là các nội dung mang tính hỗ trợ.

²⁷ Các điều 9, 12, 19 của Luật Chuyển giao công nghệ.

²⁸ Các điều 38, 51, 61 của Luật Công nghệ thông tin.

²⁹ Điều 15 của Luật Đầu tư.

³⁰ Điều 142 và Điều 143 của Luật Bảo vệ môi trường.

³¹ Điều 142 của Luật Tài nguyên nước.

³² Điều 5 và Điều 6 của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.

đánh giá tác động chính sách chưa làm rõ ưu điểm của việc quy định những nội dung này tại dự thảo Luật thay vì quy định tại các luật chuyên ngành. Do đó, Thường trực UBPL đề nghị Chính phủ chỉ đạo rà soát, tổng kết việc thực hiện các quy định liên quan để làm rõ sự cần thiết quy định trong Luật này, đồng thời bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật.

Bên cạnh đó, có ý kiến đề nghị ghép nội dung của Chính sách 4 và Chính sách 5 thành một chính sách, vì có mối quan hệ, gắn kết chặt chẽ với nhau; đồng thời, thể hiện lại nội dung để quy định rõ lộ trình đổi mới công nghệ, khuyến khích phương thức sản xuất thông minh, nâng cao năng suất, chất lượng trong sản xuất công nghiệp theo hướng phát triển bền vững kinh tế tuần hoàn, giảm tiêu hao năng lượng, giảm phát thải, sản xuất xanh, ứng phó với biến đổi khí hậu... dẫn hướng tới đáp ứng tiêu chuẩn của các nước có nền công nghiệp tiên tiến, phát triển trên thế giới.

(5) Chính sách 6: Thực hiện phân công, phân cấp trong phát triển công nghiệp.

Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội tán thành việc đẩy mạnh thực hiện phân công, phân cấp trong phát triển công nghiệp gắn với cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả; tuy nhiên, đề nghị tiếp tục rà soát các nội dung của chính sách này để chỉnh lý theo hướng không liệt kê quá cụ thể trách nhiệm quản lý nhà nước của từng cơ quan³³, bảo đảm linh hoạt trong quá trình tổ chức thực hiện để đáp ứng yêu cầu thực tiễn và phù hợp với thẩm quyền của Chính phủ theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ; đồng thời, rà soát các nội dung về thẩm quyền, quy trình quản lý để tránh mâu thuẫn, trùng lặp với quy định trong các luật khác.

(6) Về các ưu đãi trong phát triển công nghiệp:

- Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật đề xuất giải pháp quan trọng về "huy động các nguồn lực đầu tư, áp dụng đồng bộ các cơ chế, biện pháp khuyến khích, ưu đãi ở mức cao nhất về đất đai, thuế và các ưu đãi khác để phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm..."³⁴; đồng thời, trong các nhóm chính sách lớn của dự án Luật đều đề cập đến việc áp dụng các ưu đãi cụ thể. Thường trực UBPL và các cơ quan của Quốc hội nhận thấy, về cơ bản nhiều ưu đãi nêu trên đang được quy định trong các luật về thuế, tín dụng, đất đai, đầu tư... và đã được thực hiện trong thời gian dài phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của từng giai đoạn. Tuy nhiên, trong bối cảnh mới của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, hội nhập quốc tế sâu rộng hiện nay, các chính sách ưu đãi này cần được rà soát, đánh giá lại một cách toàn diện để quy định phù hợp, vừa có tính cạnh tranh, thu hút hiệu quả nguồn lực đầu tư, vừa tránh dàn trải, trùng lặp, thiếu trọng tâm, trọng điểm. Do đó, đề nghị Chính phủ chỉ đạo tiếp tục nghiên cứu, làm rõ các chính sách ưu đãi phát triển công nghiệp nói chung và phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm nói riêng; phân định rõ chính sách ưu đãi nào thể chế hóa trong Luật Phát triển công nghiệp,

³³ Như thể hiện trong Đề cương chi tiết.

³⁴ Đề cương chi tiết (sửa đổi).

nội dung nào cần quy định trong các luật khác có liên quan, tránh tình trạng chỉ định hướng chung là “áp dụng đồng bộ các cơ chế, biện pháp khuyến khích, ưu đãi ở mức cao nhất về đất đai, thuế và các ưu đãi khác”.

4. Về thời điểm trình dự án Luật

Chính phủ đề xuất đưa dự án Luật vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 và thông qua tại kỳ họp thứ 6.

Thường trực UBPL nhận thấy, Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng đã đặt ra mục tiêu phát triển đất nước: “Đến năm 2025, kỷ niệm 50 năm giải phóng hoàn toàn miền Nam, thống nhất đất nước: Là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp”; Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 đặt ra nhiệm vụ nghiên cứu, xây dựng dự án Luật điều chỉnh về công nghiệp hỗ trợ hoặc dự án Luật điều chỉnh về phát triển công nghiệp, thời hạn hoàn thành nghiên cứu trước ngày 30/6/2022 để xem xét đưa vào Chương trình năm 2022 - 2023³⁵; do đó, tán thành với Chính phủ về việc trình UBTVQH, Quốc hội xem xét để đưa dự án Luật Phát triển công nghiệp vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh.

Tuy nhiên, như đã phân tích tại mục 2 và mục 3 trên đây, phạm vi điều chỉnh và một số nội dung trong các chính sách chủ yếu của dự án Luật cần được tiếp tục nghiên cứu, làm rõ. Bên cạnh đó, số lượng các dự án, dự thảo, báo cáo dự kiến trình Quốc hội tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2023) thuộc trách nhiệm chủ trì thẩm tra, tiếp thu chỉnh lý của Ủy ban Kinh tế đã rất nặng³⁶. Do đó, đề nghị lùi thời điểm trình Quốc hội 01 kỳ họp so với đề nghị của Chính phủ, cụ thể là trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 6 và thông qua tại kỳ họp thứ 7 để Chính phủ có thêm thời gian xây dựng dự án Luật, các cơ quan của Quốc hội có đủ thời gian nghiên cứu, thẩm tra, bảo đảm chất lượng dự án Luật trình Quốc hội.

5. Kiến nghị

Trên cơ sở ý kiến của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội về sự cần thiết ban hành Luật, các vấn đề cần tiếp tục làm rõ liên quan đến phạm vi điều chỉnh, các chính sách chủ yếu của dự án Luật và thời điểm trình Quốc hội về dự án Luật, Thường trực UBPL trân trọng đề xuất 02 phương án để UBTVQH xem xét, quyết định việc đưa dự án Luật Phát triển công nghiệp vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 như sau:

³⁵ Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 20/5/2021 của Chính phủ về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đặt ra nhiệm vụ xây dựng Luật Công nghiệp hỗ trợ. Thời gian thực hiện từ năm 2021 - 2025.

Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30/8/2021 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm 2021 - 2025 đặt ra nhiệm vụ xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp. Thời gian trình Quốc hội năm 2023 - 2025.

³⁶ Bao gồm: 04 dự án chủ trì thẩm tra (Luật Đất đai (sửa đổi); Luật Kinh doanh bất động sản (sửa đổi); Luật Tài nguyên nước (sửa đổi); sửa đổi Luật Các tổ chức tín dụng về những quy định liên quan đến xử lý nợ xấu, tài sản bảo đảm) và 02 dự án chủ trì nghiên cứu tiếp thu, chỉnh lý (Luật Đấu thầu (sửa đổi), Luật Hợp tác xã (sửa đổi) và nhiều nghị quyết, báo cáo quan trọng khác về kinh tế - xã hội.

Phương án thứ nhất: Để sớm hoàn thiện cơ sở pháp lý đẩy mạnh phát triển công nghiệp của nước ta nhằm thực hiện mục tiêu phát triển đất nước đã được đề ra trong Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng là ~~đến năm 2025, ... Việt Nam là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại và đến năm 2030 là nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại~~, đề nghị UBTVQH cho phép đưa dự án Luật vào dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 (trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 6 và thông qua tại kỳ họp thứ 7 (lần 01 kỳ so với đề nghị của Chính phủ)) để trình Quốc hội xem xét, quyết định. Giao Chính phủ chỉ đạo cơ quan soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu, làm rõ những vấn đề được các cơ quan của Quốc hội nêu trong báo cáo thẩm tra để làm rõ phạm vi điều chỉnh, các chính sách, tránh mâu thuẫn, chồng chéo với các luật hiện hành trong quá trình xây dựng Luật.

Phương án thứ hai: Đề nghị UBTVQH trước mắt chưa đưa dự án Luật vào dự kiến Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023. Giao Chính phủ chỉ đạo cơ quan soạn thảo chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành khẩn trương tiếp tục nghiên cứu, tổng kết thực tiễn, làm rõ các vấn đề được nêu trong báo cáo thẩm tra của các cơ quan của Quốc hội, nhất là về phạm vi điều chỉnh và nội dung các chính sách của dự án Luật, đánh giá tác động kỹ lưỡng để hoàn thiện hồ sơ đề nghị xây dựng Luật bảo đảm chất lượng, sớm trình UBTVQH xem xét, quyết định việc bổ sung vào Chương trình năm 2023, trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 6 và thông qua tại kỳ họp thứ 7.

Đa số ý kiến trong Thường trực UBPL và đại diện các cơ quan của Quốc hội tham dự phiên họp thẩm tra sơ bộ tán thành Phương án 1.

Trên đây là nội dung Báo cáo thẩm tra sơ bộ đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp, Thường trực UBPL trân trọng báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định.

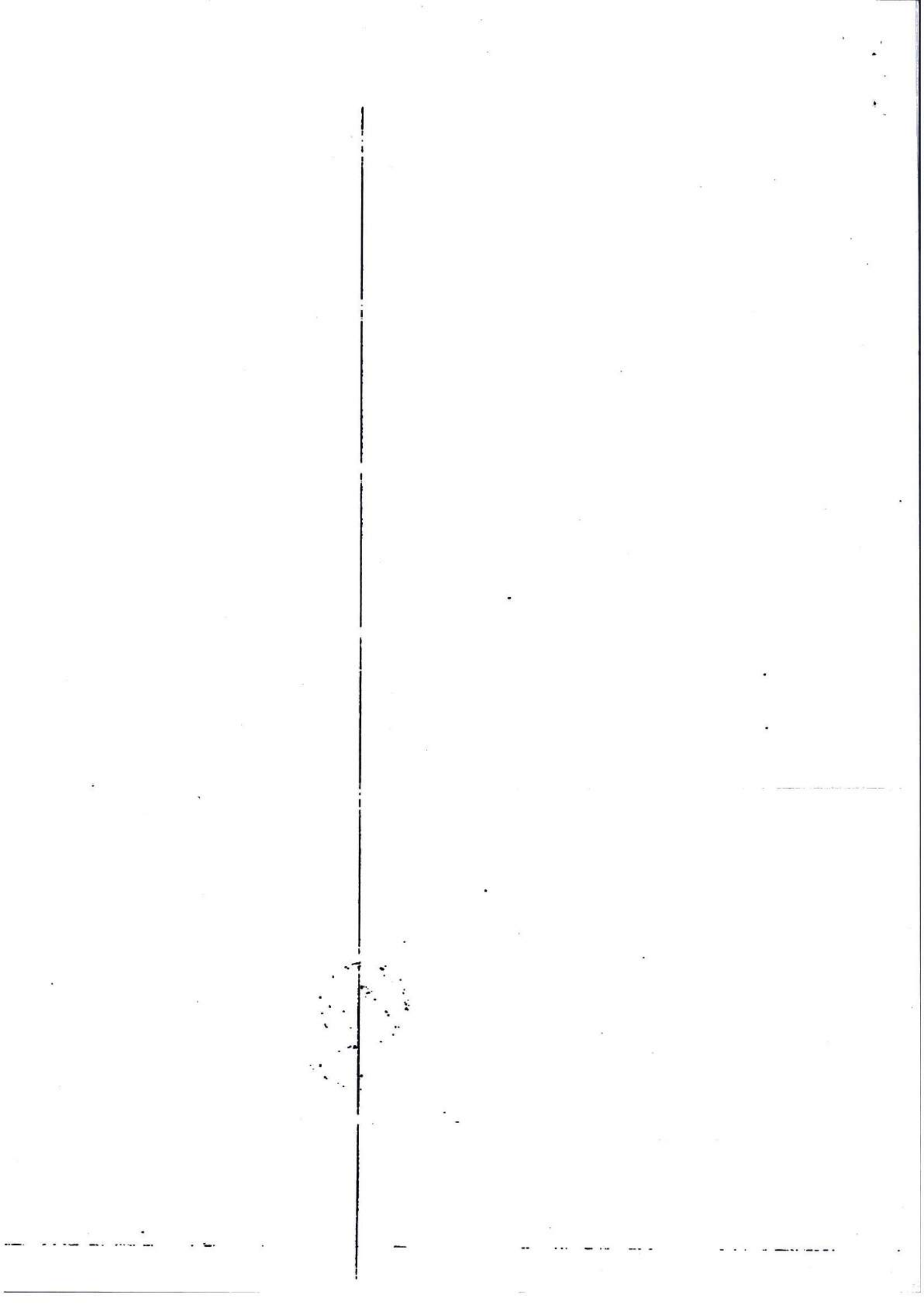
Nơi nhận:

- Như trên;
 - Đ/c CTQH (để b/c);
 - Đ/c PCTQH Nguyễn Khắc Định (để b/c);
 - Đ/c PCTQH Nguyễn Đức Hải (để b/c);
 - Thường trực UBPL;
 - Thường trực UBKT;
 - Lưu HC, PL.
- e-PAS: 36316

**TM. THƯỜNG TRỰC ỦY BAN
CHỦ NHIỆM**



Hoàng Thanh Tùng



Hà Nội, ngày 26 tháng 4 năm 2022

HÒA TỐC

BÁO CÁO

Thẩm tra đề nghị xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023

Ủy ban Kinh tế nhận được Công văn số 720/UBPL15 ngày 18/4/2022 của Ủy ban Pháp luật đề nghị phối hợp thẩm tra đề nghị xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023 theo Tờ trình số 124/TTr-CP ngày 14/4/2022 của Chính phủ. Trên cơ sở Tờ trình và Hồ sơ kèm theo, căn cứ vào lĩnh vực được phân công phụ trách, Thường trực Ủy ban Kinh tế tham gia một số ý kiến như sau:

1. Đánh giá về tính đầy đủ và nội dung chuẩn bị của Hồ sơ đề nghị

Theo quy định tại khoản 1 Điều 37 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Hồ sơ dự án Luật Phát triển công nghiệp đủ điều kiện để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023. Cụ thể hồ sơ bao gồm: (1) Tờ trình đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp; (2) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách Luật Phát triển công nghiệp; (3) Báo cáo rà soát thực trạng công nghiệp Việt Nam; (4) Bản tổng hợp, giải trình ý kiến góp ý đối với Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp; (5) dự kiến Đề cương chi tiết dự thảo Luật Phát triển công nghiệp.

2. Sự cần thiết ban hành Luật Phát triển công nghiệp

Thường trực Ủy ban Kinh tế cơ bản nhất trí với việc ban hành Luật Phát triển công nghiệp với những lý do như Tờ trình số 124/TTr-CP ngày 14/4/2022 của Chính phủ đã nêu, đó là: (1) Nhằm thể chế hóa kịp thời chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về phát triển công nghiệp¹; (2) Khắc phục những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn phát triển công nghiệp Việt Nam và hạn chế, vướng mắc trong hệ thống chính sách, pháp luật về phát triển công nghiệp gây cản trở quá trình đột phá, tiến đến phát triển bền vững nền công nghiệp Việt Nam²; (3) Xây dựng chính sách phát triển công nghiệp phù hợp với

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng “Đến năm 2025, kỷ niệm 50 năm giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Việt Nam sẽ là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp”; 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 2045.

² (1) Pháp luật hiện hành chưa thể chế hóa đồng bộ, đầy đủ vai trò dẫn dắt, thúc đẩy phát triển công nghiệp có định hướng của Nhà nước, nhất là đối với những ngành công nghiệp trọng điểm như công nghiệp chế biến, chế tạo, công nghiệp hỗ trợ như Nghị quyết của Đảng đã đề ra; (2) Chưa quy định cụ thể về thúc đẩy liên kết chuỗi

xu hướng phát triển công nghiệp trên thế giới. Qua đó, tạo hành lang pháp lý đầy đủ đồng bộ, thống nhất để phát triển các ngành công nghiệp nền tảng; khuyến khích việc đầu tư, phát triển, hình thành chuỗi cung ứng của các doanh nghiệp; thúc đẩy tham gia chuỗi giá trị trong nước và toàn cầu của khối doanh nghiệp vừa và nhỏ; thúc đẩy nhanh hơn, mạnh hơn đổi mới công nghệ, nghiên cứu khoa học; gia tăng yêu cầu về phát triển bền vững trong sản xuất công nghiệp với các hỗ trợ thích hợp.

Cùng với nội dung nêu trên, để tiếp tục làm rõ thêm về sự cần thiết, cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn của việc ban hành luật, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị đánh giá, làm rõ một số nội dung sau đây:

(1) Về phạm vi điều chỉnh: Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy Tờ trình số 124/TTr-CP ngày 14/4/2022 của Chính phủ không nêu về phạm vi điều chỉnh của Luật Phát triển công nghiệp, tuy nhiên theo Tờ trình số 1786/TTr-BCT ngày 07/4/2022 của Bộ Công Thương đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp trình Chính phủ kèm theo, nội dung của phạm vi điều chỉnh "*quy định các biện pháp phát triển công nghiệp thông qua liên kết ngành, chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo; phân bố, tái phân bố, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp; ứng dụng khoa học, công nghệ và chuyển đổi số trong các ngành công nghiệp; phát triển bền vững trong công nghiệp; phân công phân cấp quản lý nhà nước trong công nghiệp*", do đó, phạm vi điều chỉnh nêu tại Tờ trình 1786/TTr-BCT ngày 07/4/2022 của Bộ Công Thương chỉ *quy định trong phạm vi hẹp đối với các ngành công nghiệp chế biến, chế tạo*. Tuy nhiên, tại Đề cương chi tiết nội dung phạm vi điều chỉnh "*Luật này quy định các biện pháp phát triển công nghiệp Việt Nam thông qua định hướng phát triển công nghiệp; nâng cao giá trị gia tăng trong công nghiệp; phân bố không gian công nghiệp; nâng cao năng lực cạnh tranh công nghiệp; phát triển bền vững trong công nghiệp; phân công, phân cấp quản lý nhà nước trong công nghiệp*". Phạm vi điều chỉnh tại Đề cương chi tiết *quy định rất rộng về các biện pháp phát triển công nghiệp thông qua định hướng phát triển công nghiệp nói chung*. Nội dung về phạm vi điều chỉnh của Tờ trình và Đề cương chi tiết dự thảo Luật chưa có sự thống nhất.

giá trị ngành đối với một số hoạt động phát triển công nghiệp gắn với điều tiết nguồn lực, sự hỗ trợ của Nhà nước; (3) Pháp luật về quy hoạch, quy hoạch đô thị, bảo vệ môi trường chưa quy định cụ thể về cơ chế, chính sách trong phân bố, tái phân bố không gian sản xuất công nghiệp theo nhu cầu phát triển; (4) Pháp luật về hạ tầng phát triển công nghiệp tại các khu vực địa lý nhất định (khu, cụm công nghiệp...) đều căn cứ vào văn bản dưới luật, thiếu tính bao quát, linh hoạt và thiếu liên kết với các chính sách, khuôn khổ pháp lý về phát triển công nghiệp khác; (5) Pháp luật hiện hành về nâng cao sức cạnh tranh cho các ngành công nghiệp nền tảng còn rời rạc, hiệu lực pháp lý thấp hoặc chưa được xây dựng; (6) Chưa có quy định cụ thể về cơ chế thúc đẩy, phối hợp chính sách một cách có lộ trình theo hướng phát triển bền vững trong sản xuất công nghiệp phù hợp với xu hướng phát triển mô hình kinh tế tuần hoàn, tăng trưởng xanh, sản xuất xanh, bền vững.

(2) Chính sách, pháp luật trong phát triển công nghiệp được điều chỉnh trên nhiều lĩnh vực của nền kinh tế, trong đó có các luật tạo dựng môi trường đầu tư và sản xuất kinh doanh như: Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Cạnh tranh, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, Luật Quản lý ngoại thương, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Đất đai, Luật Phá sản, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Giáo dục nghề nghiệp, Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật Chuyển giao công nghệ, Luật Thuế bảo vệ môi trường... Bên cạnh đó, các luật chuyên ngành tác động trực tiếp đến phát triển ngành công nghiệp như năng lượng, khai khoáng, công nghệ cao bao gồm: Luật Khoáng sản, Luật Điện lực, Luật Dầu khí, Luật Hóa chất, Luật Công nghệ thông tin, Luật Công nghệ cao, Luật An toàn thông tin mạng... Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị Cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục rà soát, đánh giá tác động đối với hệ thống pháp luật hiện hành để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về phát triển công nghiệp, phù hợp với các cam kết quốc tế, đáp ứng được mục tiêu ban hành Luật.

3. Đánh giá về các chính sách của văn bản

Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy, các chính sách trong dự án Luật cơ bản thể chế hóa chủ trương, quan điểm của Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã đặt mục tiêu "*Đến năm 2025, kỷ niệm 50 năm giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, Việt Nam sẽ là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp*"; 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 2045. Tuy nhiên, để bảo đảm tính toàn diện, bao quát trong việc xác định các chính sách lớn của đề nghị xây dựng luật, Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị rà soát để có sự thống nhất trong việc xác định các chính sách và nội dung của dự thảo Đề cương chi tiết Luật phát triển công nghiệp. Các chính sách thể hiện trong luật phải thật sự là vấn đề lớn, trọng tâm, cốt lõi về lĩnh vực phát triển công nghiệp. Đề nghị Ban soạn thảo nghiên cứu thêm một số vấn đề sau:

(1) Chính sách 1: Tăng cường thực thi định hướng phát triển công nghiệp.

Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị tiếp tục nghiên cứu kỹ và thể hiện lại nội dung của chính sách này, không quy định mang tính định hướng, chiến lược tại văn bản quy phạm pháp luật như trong Đề cương chi tiết.

(2) Chính sách 2: Tăng cường liên kết chuỗi giá trị trong các ngành công nghiệp.

Thường trực Ủy ban Kinh tế cơ bản nhất trí với các nội dung của chính sách này, tuy nhiên, đề nghị tiếp tục rà soát, đánh giá kỹ thêm, nhất là về các quy định bổ sung áp dụng pháp luật về ưu đãi theo hệ sinh thái, chuỗi giá trị công nghiệp để bảo đảm tính khả thi, hiệu quả, tránh chồng chéo với các luật

khác như: Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa và các Luật về thuế...

(3) Chính sách 3: Thúc đẩy phân bố không gian công nghiệp, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp.

Quá trình đề nghị xây dựng Luật Phát triển công nghiệp được triển khai cùng với việc các Bộ, ngành và địa phương đang triển khai xây dựng các quy hoạch theo quy định của Luật Quy hoạch trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, phê duyệt. Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị trong quá trình chuẩn bị dự án Luật, cần quan tâm bảo đảm tính thống nhất và bám sát yêu cầu thực tế của hệ thống quy hoạch quốc gia: Quy hoạch cấp quốc gia; quy hoạch vùng; quy hoạch tỉnh; quy hoạch đô thị, quy hoạch nông thôn.

(4) Chính sách 4: Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và sản phẩm công nghiệp; Chính sách 5: phát triển bền vững trong công nghiệp.

Thường trực Ủy ban Kinh tế nhận thấy hai chính sách này có sự gắn kết với nhau, đề nghị ghép nội dung này vào thành một chính sách, đồng thời thể hiện lại nội dung của chính sách như: quy định về lộ trình đổi mới công nghệ, lộ trình khuyến khích phương thức sản xuất thông minh trong công nghiệp, nâng cao năng suất chất lượng trong sản xuất công nghiệp theo hướng phát triển bền vững kinh tế tuần hoàn, giảm tiêu hao năng lượng, giảm phát thải, sản xuất xanh, ứng phó với biến đổi khí hậu... dần hướng tới đáp ứng tiêu chuẩn của các nước có nền công nghiệp tiên tiến, phát triển trên thế giới.

(5) Chính sách 6: Thực hiện phân công, phân cấp trong phát triển công nghiệp.

Thường trực Ủy ban Kinh tế nhất trí thực hiện phân công, phân cấp kèm theo với các cơ chế kiểm tra, giám sát trách nhiệm, tuy nhiên, đề nghị Ban soạn thảo rà soát các nội dung của chính sách này theo hướng không quy định theo hướng liệt kê trách nhiệm quản lý nhà nước của từng cơ quan, tổ chức thực hiện phát triển công nghiệp như trong dự thảo Đề cương chi tiết để bảo đảm tính khả thi, hiệu quả trong triển khai thực hiện, tránh hành chính hóa về chức năng, nhiệm vụ trong công tác phát triển công nghiệp. Ngoài ra, đối với một số thẩm quyền, quy trình quản lý đã được quy định trong các Luật khác cần phải rà soát, đối chiếu để tránh mâu thuẫn, trùng lặp.

4. Thứ tự ưu tiên và thời điểm trình văn bản

Theo Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ phải hoàn thành việc nghiên cứu, rà soát Luật Phát triển công nghiệp trước ngày 30/6/2022, đề xuất đưa vào Chương trình năm 2022 – 2023, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội kết quả chậm nhất là ngày

15/7/2022. Như vậy, dự án Luật Phát triển công nghiệp đã được Chính phủ trình theo đúng tiến độ được giao tại Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15. Tuy nhiên, do Đề cương chi tiết chưa thể hiện được rõ nội hàm các chính sách của Luật khi ban hành, đồng thời chính sách, pháp luật trong phát triển công nghiệp được điều chỉnh trên nhiều lĩnh vực của nền kinh tế, do nhiều pháp luật điều chỉnh nên cần thêm thời gian rà soát, đánh giá tác động đối với hệ thống pháp luật hiện hành để bảo đảm tính thống nhất hệ thống pháp luật³. Thường trực Ủy ban Kinh tế đề nghị Chính phủ cần rà soát kỹ các chính sách, pháp luật để hoàn thiện Hồ sơ dự án Luật Phát triển công nghiệp trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội đưa vào chương trình.

Trên đây là nội dung thẩm tra về đề nghị xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2023, Thường trực Ủy ban Kinh tế trân trọng gửi Ủy ban Pháp luật để tổng hợp, báo cáo Ủy ban Thường vụ Quốc hội./.

Nơi nhận:

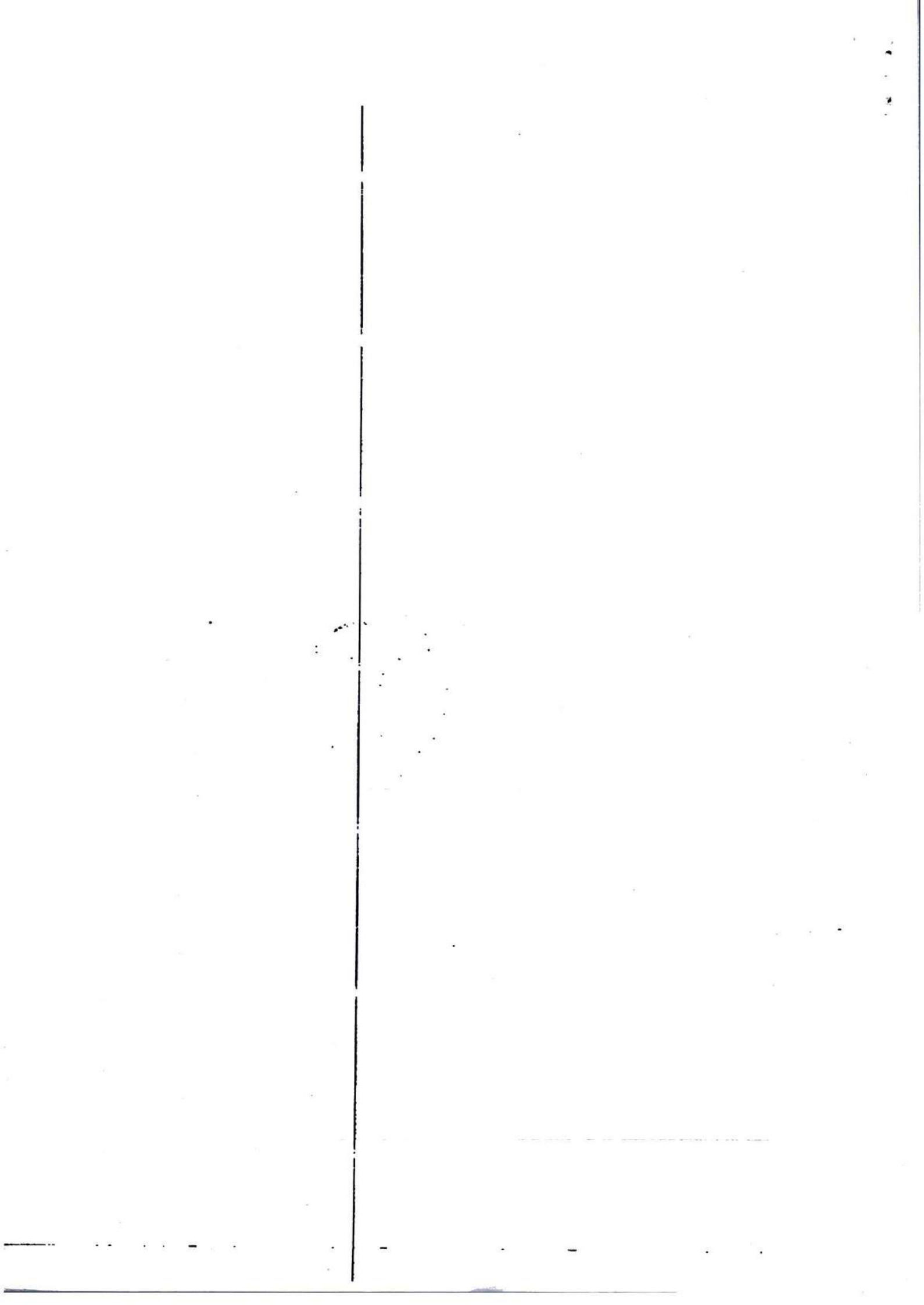
- UBTVQH (để b/c); ✓
- TT các UB: KT, PL;
- Lãnh đạo VKT (để t/m, p/v);
- Lưu: HC, KT.
- Epas: 22124

TM. ỦY BAN KINH TẾ



Vũ Hồng Thanh

³ Kết luận số 19-KL/TW của Bộ Chính trị về định hướng chương trình xây dựng luật pháp lệnh nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV, mục tiêu đặt ra "Việc xây dựng, ban hành luật phải thận trọng, chắc chắn, làm tốt từng khâu, đặt yêu cầu cao về chất lượng, không chạy theo số lượng, phải bám sát và kịp thời đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Những vấn đề cấp bách, đã chín, đã rõ, được thực tiễn chứng minh, có sự thống nhất cao thì mới xây dựng, ban hành luật; những vấn đề tuy cấp bách, cần thiết, nhưng là vấn đề mới, chưa đạt đồng thuận cao thì có thể quy định thực hiện thí điểm. Trước mắt, chưa triển khai xây dựng những dự án luật có nội dung phức tạp, còn nhiều ý kiến khác nhau, cần có thêm thời gian nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng".



Số: 551/UBTCNS15

Hà Nội, ngày 26 tháng 4 năm 2022

V/v cho ý kiến về đề nghị xây dựng dự án
Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào
CTXDLPL năm 2023

Kính gửi: Ủy ban Pháp luật, ✓

Phúc đáp Công văn số 720/UBPL15 ngày 18/4/2022 của Ủy ban Pháp luật về cho ý kiến về đề nghị xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (CTXDLPL) năm 2023, Thường trực Ủy ban Tài chính, Ngân sách (TCNS) tham gia một số ý kiến như sau:

1. Về sự cần thiết ban hành Luật

Đa số ý kiến Thường trực Ủy ban TCNS cho rằng, công nghiệp đóng vai trò động lực và đóng góp quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, cho đến nay, các chính sách phát triển công nghiệp vẫn chưa được thể hiện trong một đạo luật riêng, mang tính tổng thể, quy định nhất quán về các nội dung liên quan đến phát triển công nghiệp; một số nội dung liên quan hiện đang được quy định rải rác ở các luật chuyên ngành, dẫn đến chưa thể chế hóa đồng bộ, đầy đủ và chưa thể hiện toàn diện vai trò dẫn dắt, thúc đẩy phát triển của công nghiệp. Tờ trình của Chính phủ đã thể hiện rõ những bất cập trong thực tiễn phát triển công nghiệp Việt Nam. Do đó, đa số ý kiến Thường trực Ủy ban TCNS tán thành về sự cần thiết ban hành Luật Phát triển công nghiệp nhằm kịp thời thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về phát triển công nghiệp, khẳng định vai trò động lực quan trọng của công nghiệp đối với tăng trưởng kinh tế đồng thời, góp phần khắc phục các bất cập, hạn chế hiện hành, xác lập nền tảng pháp lý đồng bộ, tạo thuận lợi hơn cho quá trình phát triển của ngành công nghiệp Việt Nam. Việc nghiên cứu, xây dựng dự án Luật cũng là triển khai thực hiện nhiệm vụ theo quy định tại Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 5/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (nghiên cứu, xây dựng dự án Luật điều chỉnh về công nghiệp hỗ trợ hoặc dự án Luật điều chỉnh về phát triển công nghiệp).

Có ý kiến đề nghị cân nhắc đề xuất dự án Luật này, vì phạm vi, đối tượng của lĩnh vực công nghiệp là rất rộng, nếu điều chỉnh bằng một đạo luật chuyên ngành sẽ khó quán triệt được đầy đủ các quy phạm pháp luật hoặc sẽ chỉ dừng lại ở các quy định chung theo mô tuýp luật khung, luật ống. Ngoài ra, với phạm vi

và đối tượng rất rộng thì phương pháp điều chỉnh sẽ chỉ có thể dừng lại ở các quy phạm hướng dẫn, quy phạm tùy nghi.

2. Về đề xuất đưa dự án Luật vào CTXDLPL năm 2023

Dự kiến CTXDLPL năm 2023 đã được UBTVQH xem xét, cho ý kiến tại phiên họp tháng 4/2022 và dự kiến trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5, thông qua tại kỳ họp thứ 6 đối với 06 dự án luật (trong đó chưa có dự án Luật Phát triển công nghiệp). Đến nay, Chính phủ có thêm Tờ trình số 124/TTr-CP đề nghị đưa dự án Luật này vào CTXDLPL năm 2023. Thường trực Ủy ban TCNS cho rằng, việc bổ sung dự án Luật này vào CTXDLPL năm 2023 cần được cân nhắc dựa trên mức độ chuẩn bị của Hồ sơ dự án Luật (có đảm bảo để trình được tại kỳ họp thứ 5 và được thông qua tại kỳ họp thứ 6 của Quốc hội). Thường trực Ủy ban TCNS nhận thấy:

(1) Các quy định hiện hành liên quan đến phát triển công nghiệp đang được quy định tại nhiều đạo luật khác nhau và việc rà soát, tổng kết, đánh giá các nội dung này, làm cơ sở cho việc xây dựng dự án Luật là cần thiết nhằm bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, không chồng chéo, trùng lặp giữa các quy định trong hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, hồ sơ, tài liệu của dự án Luật chưa thể hiện rõ các nội dung đánh giá, tổng kết, đặc biệt là nội dung liên quan đến việc rà soát các quy định của hệ thống pháp luật hiện hành liên quan đến phát triển công nghiệp, dẫn đến chưa thực sự bảo đảm đầy đủ cơ sở cho việc xây dựng, thể hiện các nội dung liên quan trong dự thảo Luật.

(2) Tờ trình đề cập tương đối cụ thể đến 6 chính sách lớn sẽ được thể hiện trong dự thảo Luật. Tuy nhiên, trong Đề cương chi tiết Luật, về cơ bản chỉ có các nội dung về quy định chung và trách nhiệm quản lý nhà nước (phân công trách nhiệm cho các bộ, ngành) là được đề cập tương đối chi tiết, còn lại nhiều chính sách chưa được thể hiện một cách rõ rệt, chi tiết để có thể nắm bắt được về định hướng chính sách như chính sách về nâng cao giá trị gia tăng trong công nghiệp, phát triển công nghiệp hỗ trợ, phân bố không gian công nghiệp, liên kết vùng, phát triển hạ tầng, nâng cao năng lực cạnh tranh, phát triển bền vững,...

Dự án Luật Phát triển công nghiệp là dự án Luật mới, có liên quan đến nhiều luật hiện hành trong từng lĩnh vực, đặc biệt sẽ có rất nhiều nội dung cần tiếp tục được quy định trong các văn bản dưới luật; để xác lập hành lang pháp lý đồng bộ, sẽ cần được chuẩn bị một cách công phu, kỹ lưỡng¹. Vì vậy, Thường trực Ủy

¹ Kết luận số 19-KL/TW ngày 14/10/2021 của Bộ Chính trị về định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XV đã nêu "Việc xây dựng, ban hành luật phải thận trọng, chắc chắn, làm tốt từng khâu, đặt yêu cầu cao về chất lượng, không chạy theo số lượng, phải bám sát và kịp thời đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Những vấn đề cấp bách, đã chín, đã rõ, được thực tiễn chứng minh, có sự thống nhất cao thì mới xây dựng, ban hành luật; những vấn đề tuy cấp bách, cần thiết, nhưng là vấn đề mới, chưa đạt đồng thuận cao thì có thể quy định thực hiện thí điểm. Trước mắt, chưa triển khai xây dựng những dự án luật có nội dung phức tạp, còn nhiều ý kiến khác nhau, cần có thêm thời gian nghiên cứu kỹ lưỡng, thận trọng".

ban TCNS cho rằng, có thể dự án Luật cần có thêm thời gian chuẩn bị để đảm bảo khi trình ra Quốc hội sẽ tương đối rõ về các nội hàm chính sách được xây dựng để đảm bảo tính khả thi và đạt được các mục tiêu đặt ra của dự án Luật.

3. Về hồ sơ dự án Luật

Chính phủ đã có Tờ trình số 124/TTr-CP ngày 14/4/2022 đề nghị đưa dự án Luật Phát triển công nghiệp vào CTXDLPL năm 2023. Tuy nhiên, hồ sơ đề nghị gồm Tờ trình đề nghị xây dựng Luật, Đề cương chi tiết, Báo cáo đánh giá tác động chính sách, Báo cáo rà soát pháp luật và các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên có liên quan đến phát triển công nghiệp,... gửi kèm Công văn số 720/UBPL15 ngày 18/4/2022 của Ủy ban Pháp luật chỉ là hồ sơ, Tờ trình Bộ Công thương trình Chính phủ, chưa có Tờ trình của Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

4. Về đề cương chi tiết Luật

- Về tính cụ thể, đầy đủ của Đề cương: Thường trực Ủy ban TCNS nhận thấy, Tờ trình số 1786/TTr-BCT ngày 7/4/2022 của Bộ Công thương đã nêu khá chi tiết các vướng mắc trong hệ thống chính sách, pháp luật cũng như các nội dung liên quan đến bất cập, hạn chế trong phát triển công nghiệp Việt Nam đồng thời, đề xuất các mục tiêu, nội dung của chính sách, giải pháp thực hiện chính sách để hướng tới mục tiêu khắc phục các bất cập, hạn chế đã nêu trong Tờ trình. Tuy nhiên, các nội dung thể hiện trong Đề cương chi tiết Luật lại khá chung chung, chưa rõ về nội hàm quy định, đặc biệt là đối với các nội dung quan trọng, cốt lõi liên quan đến các hạn chế chính trong phát triển công nghiệp hiện nay (như vấn đề giá trị gia tăng của công nghiệp, mối liên hệ giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp nước ngoài, công nghiệp hỗ trợ, liên kết vùng trong phát triển công nghiệp, vấn đề về nguồn lực, sự hỗ trợ của nhà nước). Vì vậy, chưa có đủ cơ sở để xem xét, cho ý kiến về tính khả thi, hiệu quả của dự án Luật, so sánh với các mục tiêu đặt ra của dự án Luật. Đồng thời, do các nội dung thể hiện trong Đề cương chi tiết Luật chưa thực sự cụ thể nên Báo cáo đánh giá tác động cũng chưa làm rõ được tác động của từng quy định, nội dung cụ thể.

- Về chính sách của Nhà nước đối với hoạt động phát triển công nghiệp: Đề cương chi tiết Luật thể hiện theo hướng "Huy động các nguồn lực đầu tư, áp dụng đồng bộ các cơ chế, biện pháp khuyến khích, ưu đãi ở mức cao nhất về đất đai, thuế và các ưu đãi khác để phát triển các ngành công nghiệp trọng điểm..."; đồng thời trong từng chính sách có đề cập đến việc bổ sung quy định về ưu đãi tuy nhiên, không đề cập rõ nội hàm về định hướng, cách thức của các ưu đãi này. Vì vậy, Thường trực Ủy ban TCNS không có cơ sở để đánh giá và có ý kiến cụ thể về tính khả thi hay tính phù hợp.

Thường trực Ủy ban TCNS cho rằng, phần lớn các ưu đãi khuyến khích là dựa trên các ưu đãi về đất đai, thuế. Hiện nay, các ưu đãi này đang được thể hiện trong các văn bản pháp luật chuyên ngành (văn bản pháp luật về thuế, đất đai, đầu tư). Các chính sách và hình thức ưu đãi này đã được thực hiện trong thời gian dài, phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của từng giai đoạn. Hiện nay, bối cảnh quốc tế và khu vực cũng đã có nhiều thay đổi, đặc biệt là liên quan đến các vấn đề về ưu đãi thuế trong nền kinh tế đã mang tính toàn cầu, hội nhập nhiều hơn. Vì vậy, các chính sách ưu đãi của nhà nước để phát triển những ngành công nghiệp cụ thể cũng sẽ cần được xem xét trong bối cảnh này một cách phù hợp với xu thế và thông lệ chung. Vì vậy, định hướng “áp dụng đồng bộ các cơ chế, biện pháp khuyến khích, ưu đãi ở mức cao nhất về đất đai, thuế và các ưu đãi khác...” là chưa đủ rõ để đánh giá và cũng có thể sẽ chưa thật sự phù hợp trong bối cảnh mới.

Trên đây là một số ý kiến của Thường trực Ủy ban Tài chính, Ngân sách về đề nghị xây dựng dự án Luật Phát triển công nghiệp và đưa vào CTXDLPL năm 2023. Trân trọng đề nghị Ủy ban Pháp luật tổng hợp, báo cáo theo quy định.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TT UBTCNS;
- Lãnh đạo Vụ TCNS;
- Lưu HC, TCNS;
- Số E-pas: 32212

TM. ỦY BAN TÀI CHÍNH, NGÂN SÁCH
KT. CHỦ NHIỆM
PHÓ CHỦ NHIỆM



[Handwritten signature]
Nguyễn Văn Chi