Khu kinh tế cửa khẩu - Những cánh cửa rộng mở

DƯƠNG THỊ NHI
Vụ Pháp Chế

Việt Nam mở cửa, nền kinh tế Việt Nam mở cửa, kinh tế Việt Nam khởi sắc. Các cơ chế, chính sách "mở" nhất đã được xây dựng dành cho các cụm công nghiệp. Hàng loạt khu công nghiệp, khu chế xuất đã ra đời. Từ kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới thì Việt Nam với bờ biển trải dài, có hệ thống cảng biển kết hợp với các đô thị công - thương nghiệp còn sở hữu một tiềm năng không nhỏ cho việc phát triển các khu kinh tế duyên hải. Bài viết này chỉ đề cập tới các khu kinh tế cửa khẩu (KTCK), nơi mà người ta nhìn thấy rõ được nền kinh tế Việt Nam mở cửa, theo cả nghĩa đen và nghĩa bóng.

Trong nền kinh tế mở, bất kể quốc gia nào cũng đều quan tâm đến kinh tế biên mậu, thúc đẩy giao lưu hàng hoá với các quốc gia láng giềng để phát huy lợi thế so sánh của nước mình. Phát huy ưu thế có đường biên giới dài chung với các nước bạn Trung Quốc, Lào, Campuchia, thời gian gần đây, nước ta đã liên tục có những chính sách khuyến khích phát triển kinh tế khu vực biên giới. Từ năm 1996 đến cuối năm 2000, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một số quyết định cho phép áp dụng thí điểm một số cơ chế chính sách tại 7 khu vực cửa khẩu biên giới Móng Cái - Quảng Ninh (năm 1996), Lạng Sơn (năm 1997), Cao Bằng (năm 1998), Cầu Treo - Hà Tĩnh (năm 1998), Hà Tiên - Kiên Giang (năm 1999), Mộc Bài - Tây Ninh (năm 1999), Bờ Y Ngọc Hồi - Kon Tum (năm 2000). Cho tới trước khi QĐ53/2001/QĐ - TTg được ban hành, 7 khu KTCK đều có cơ chế tài chính thí điểm theo từng quyết định riêng biệt. Việc áp dụng thí điểm các chính sách ưu đãi thí điểm tại các khu KTCK này đã tạo đà phát triển mạnh, thúc đẩy tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các tỉnh có khu KTCK nói chung và cả nước nói riêng.

Không dừng lại đó, nhằm nhân rộng các kết quả tích cực của cơ chế chính sách thí điểm, tạo động lực phát triển cho các tỉnh biên giới, ngày 19/4/2001, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 53/2001/QĐ-TTg về chính sách đối với khu KTCK biên giới áp dụng chung cho tất cả các khu KTCK. Trong số các chính sách ưu đãi đầu tư dành cho khu KTCK, chính sách đầu tư trở lại của Nhà nước nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng là chính sách cơ bản và là ưu đãi đặc biệt của Nhà nước dành cho khu KTCK. Một điểm riêng khác là khu KTCK được phép thành lập khu bảo thuế cách biệt với các khu chức năng khác trong khu KTCK. Đồng thời để phát huy vị trí chiến lược, là đầu mối để thu hút khách du lịch vào Việt Nam, các dự án kinh doanh du lịch của các chủ đầu tư thuộc đối tượng áp dụng của Luật khuyến khích đầu tư trong nước được hưởng chính sách ưu đãi đầu tư áp dụng cho các dự án thuộc danh mục khuyến khích đầu tư quy định tại Danh mục A của bản Phụ lục ban hành kèm theo Nghị định số 51/1999/NĐ-CP ngày 8/7/1999 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi) số 03/1998/QH10.

Nhìn một cách tổng thể, chính sách phát triển các khu KTCK đã bắt kịp yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội ở các tuyến biên giới của đất nước và được đánh giá là khá thành công. Riêng về chính sách tài chính, sau 2 năm thực hiện, Thông tư hướng dẫn số 59/2001/TT-BTC đã đi vào cuộc sống và chưa có vướng mắc nào được phản ánh từ phía các nhà đầu tư cũng như ban quản lý của các khu KTCK. Các chính sách thí điểm theo các quyết định riêng biệt tại các khu KTCK trước đây và đặc biệt là các chính sách ưu đãi đầu tư tại Quyết định 53/2001/QĐ-TTg đã tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển mạnh mẽ kinh tế - xã hội các tỉnh có khu KTCK, góp phần hình thành nhanh chóng các đô thị biên giới sầm uất với nhiều hoạt động phát triển thương mại, du lịch, giao lưu kinh tế, góp phần tạo thêm nhiều công ăn việc làm, cải thiện đời sống nhân dân, nâng cao vị thế của đất nước trong quá trình hội nhập và góp phần bảo vệ an ninh xã hội, an toàn biên giới.

Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, chính sách ưu đãi đối với các khu KTCK hiện nay còn bộc lộ một số tồn tại, chính sách đầu tư trở lại phát triển cơ sở hạ tầng các khu KTCK của Quyết định 53/2001/QĐ-TTg cũng đã hết hiệu lực kể từ ngày 01/01/2004. Vì vậy, sau 3 năm thực hiện, tới nay, việc rà soát, xốc lại các nội dung của Quyết định này, nghiên cứu các chính sách mới, tạo thêm động lực mới để các khu KTCK phát triển là rất cần thiết. Qua báo cáo tổng kết 2 năm thực hiện Quyết định 53/2001/QĐ-TTg thấy nổi lên hai vấn đề lớn là đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và công tác hải quan.

Về đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, vấn đề dễ thấy trước hết là có sự chênh lệch quá lớn về lượng vốn đầu tư trở lại từ NSNN giữa các khu KTCK. Rất nhiều tỉnh có nguồn vốn đầu tư trở lại quá nhỏ, không tạo ra được những chuyển biến mạnh về cơ sở vật chất kỹ thuật tạo điều kiện cho tăng cường thu hút đầu tư và phát triển kinh tế tại các khu KTCK

cũng như trên địa bàn toàn tỉnh. Đồng thời, việc sử dụng nguồn vốn đầu tư trở lại từ NSNN cho đầu tư phát triển CSHT nhìn chung là đúng mục đích song tiến độ còn chậm. Nguyên nhân chủ yếu làm chậm việc thực hiện các dự án đầu tư tại các khu KTCK là do công tác quy hoạch tổng thể khu KTCK tại các địa phương còn yếu, dẫn đến khi tiến hành đầu tư phải điều chỉnh lại, làm chậm tiến độ đầu tư các công trình hạ tầng.

Hiện nay, theo Luật Ngân sách nhà nước mới ban hành thì việc đầu tư trở lại tại các khu KTCK bị bãi bỏ. Căn cứ để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng tại các khu KTCK không phải là số thu ngân sách trên địa bàn như trước mà là danh mục các công trình, dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng khu KTCK hoặc các công trình khác ngoài địa bàn khu KTCK nhưng có liên quan và phục vụ trực tiếp khu KTCK. Vì vậy, chất lượng của công tác quy hoạch tổng thể khu KTCK tại các địa phương sẽ là một trong các nhân tố quyết định mức vốn đầu tư và tiến độ đầu tư vào cơ sở hạ tầng của khu KTCK tại địa phương đó. UBND các tỉnh có khu KTCK phải đẩy mạnh công tác xây dựng và quyết định dự án đầu tư báo cáo Chính phủ bố trí vào dự toán NSNN trình Quốc hội phê chuẩn trong tổng dự toán NSNN hàng năm. Thực hiện tốt công tác quy hoạch khu KTCK, lập danh mục dự án đầu tư cơ sở hạ tầng tại địa phương sẽ đẩy nhanh tiến độ xây dựng cơ sở hạ tầng theo nhu cầu phát triển của khu KTCK. Chính sách đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng theo quy hoạch đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của cơ sở hạ tầng, tránh tình trạng phát triển tự phát, để các khu KTCK có số thu thấp được đầu tư đúng mức.

Cơ sở hạ tầng là xương sống đảm bảo cho một khu KTCK phát triển khoẻ mạnh. Vì vậy, UBND tỉnh có khu KTCK cần hết sức chú trọng công tác quy hoạch để cơ sở hạ tầng được đầu tư xứng đáng, phục vụ sự phát triển chung của khu KTCK ở tỉnh mình.

Công tác hải quan, quản lý xuất nhập khẩu hàng hoá tại các khu KTCK vẫn còn một số khó khăn, vướng mắc như thiếu quy định về điều kiện để được áp dụng các loại hình kinh doanh vận chuyển hàng hoá quá cảnh quy định tại Điều 1, Quyết định 53/2001/QĐ-TTg. Bởi vì loại hình kinh doanh vận chuyển hàng hóa giữa Việt Nam và một số nước (Trung Quốc, Campuchia) chỉ được phép thực hiện nếu đã được Chính phủ 2 bên thỏa thuận đối với một số cửa khẩu quốc tế cụ thể. Do đó, Quyết định 53/2001/QĐ-TTg còn chưa thống nhất với một số hiệp định song phương Việt Nam - Camphuchia và Việt Nam - Trung Quốc. Bên cạnh đó, trên thực tế còn có khu KTCK tự tổ chức một khu vực áp dụng chế độ hải quan như khu bảo thuế của địa phương, nhưng trong đó lại có dân cư sinh sống, tạo ra những sơ hở và đang bị lợi dụng để nhập lậu hàng hoá vào thị trường nội địa, mặc dù đã rất cố gắng giám sát hoạt động nhập khẩu hàng hoá nhưng cơ quan hải quan khu KTCK cũng chưa quản lý được.

Từ thực trạng này, việc ban hành chế độ hướng dẫn thủ tục hải quan bao gồm các thủ tục hải quan toàn khu KTCK, thủ tục hải quan cho khu bảo thuế trong khu KTCK và các điều kiện để được áp dụng các loại hình kinh doanh vận chuyển hàng hoá quá cảnh là rất cần thiết. Chế độ này cần tập trung giải quyết các vướng mắc về hải quan, quản lý xuất nhập khẩu hàng hoá tại các khu KTCK, đảm bảo tạo thuận lợi cho việc thông quan hàng hoá với nước bạn và nội địa Việt Nam, đồng thời tăng cường sự quản lý thống nhất của Nhà nước đối với các khu KTCK tránh tình trạng sơ hở, bùng phát nạn buôn lậu.

Thực tế cho thấy, bên cạnh cơ chế, chính sách "cứng" như đầu tư vốn trực tiếp, phát triển cơ sở hạ tầng, các cơ chế, chính sách "mềm", tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh ngày càng giữ vai trò quan trọng. Cải thiện các vấn đề về hải quan sẽ góp phần tích cực vào sự phát triển nhanh và lành mạnh của các khu KTCK trong thời gian tới.

Nhiều người cho rằng thành quả thu được từ chính sách phát triển khu KTCK chủ yếu nhờ vào cơ chế đầu tư trở lại phát triển cơ sở hạ tầng. Trên thực tế, nhiều địa phương lo lắng khi chính sách đầu tư trở lại phát triển cơ sở hạ tầng bị bãi bỏ theo quy định của Luật ngân sách mới. Song, nếu các địa phương có khu KTCK chủ động tổ chức thực hiện các giải pháp về quy hoạch, xây dựng các dự án phát triển cơ sở hạ tầng theo quy hoạch được duyệt, kết hợp với sự tinh giản về thủ tục hải quan cho thông thoáng dành cho các khu KTCK thì chắc chắn các khu KTCK của nước ta sẽ tiếp tục phát triển, đóng góp nhiều hơn nữa cho sự phát triển của nền kinh tế nước nhà.

Bên cạnh các chính sách về đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, thủ tục hải quan, cần tăng cường các chính sách khuyến khích phát triển các ngành nghề là thế mạnh của KTCK như du lịch, dịch vụ. Hiện tại, Chính phủ đã cho phép các khu KTCK được mở rộng việc đón khách du lịch của nước láng giềng đi du lịch bằng hộ chiếu, thẻ, hoặc giấy tờ tương đương để đến các tỉnh, thành phố trong cả nước theo chương trình của các doanh nghiệp lữ hành quốc tế Việt Nam tổ chức. Thời gian qua, quy định này đã góp phần quan trọng vào sự phát triển du lịch đường bộ của các công ty du lịch này. Tuy nhiên, cần nghiên cứu ban hành nhanh chóng cơ chế khuyến khích phát triển ngành công nghiệp tại các khu KTCK để tạo sức phát triển vững chắc cho các khu này. Đồng thời, cần đẩy nhanh việc triển khai một số nội dung đã quy định tại Quyết định 53/2001/QĐ-TTg như ban hành Quy chế chợ trong khu KTCK thuận lợi hơn các chợ biên giới thông thường, triển khai thực hiện việc kiểm tra chất lượng hàng hoá, an toàn lao động, văn hoá, y tế... ngay tại cửa khẩu để hàng hoá thông quan kịp thời, không gây phiền hà cho doanh nghiệp.