



Original Article

Assessment of Vietnam's Mineral Resources Allocation from Economic and Policy Perspectives

Vu Thanh Huong*

VNU University of Economics and Business, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Received 09 July 2020

Revised 09 September 2020; Accepted 09 September 2020

Abstract: Possessing diverse and abundant mineral resources, the mining industry is one of the key sectors contributing substantially to Vietnam's socio-economic development. The paper analyzes the current status of mineral resources allocation by economic sector, period of time, and the allocation of mineral revenue, and then assesses the mineral resources allocation of Vietnam from a commercial and policy aspect. Based on these analyses, the paper proposes three groups of measures to support Vietnam to allocate more effectively this resource. These measures include: identifying clearly and fully mineral resource allocation objectives, developing allocation policies based on market economy principles and constructing allocation policies equally, publicly and transparently.

Keywords: Mineral resources, resource allocation, Vietnam.

* Corresponding author.

E-mail address: huongvt@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4379>

Đánh giá việc phân bổ tài nguyên khoáng sản Việt Nam theo khía cạnh kinh tế và chính sách

Vũ Thanh Hương*

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 09 tháng 7 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 09 tháng 9 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 09 tháng 9 năm 2020

Tóm tắt: Là quốc gia có nguồn tài nguyên khoáng sản khá đa dạng và phong phú, công nghiệp khai khoáng do đó đã trở thành một trong những ngành mũi nhọn đóng góp lớn vào sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Bài viết phân tích thực trạng phân bổ tài nguyên khoáng sản theo thành phần kinh tế và theo thời gian, việc phân bổ nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản và từ đó đánh giá việc phân bổ tài nguyên khoáng sản của Việt Nam trên hai khía cạnh là kinh tế và chính sách. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất ba nhóm giải pháp để hỗ trợ Việt Nam phân bổ hiệu quả nguồn tài nguyên này, gồm: xác định rõ ràng và đầy đủ mục tiêu phân bổ tài nguyên khoáng sản, xây dựng các chính sách phân bổ tài nguyên khoáng sản hướng tới kinh tế thị trường và xây dựng các chính sách đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch.

Từ khóa: Tài nguyên khoáng sản, phân bổ nguồn lực, Việt Nam.

1. Mở đầu

Việt Nam được đánh giá là quốc gia có nguồn tài nguyên khoáng sản (TNKS) khá đa dạng, phong phú với trên 5.000 mỏ, điểm quặng của 60 loại khoáng sản khác nhau [1, 2]. Do đó, khoáng sản là một trong những nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước, nhất là trong giai đoạn Việt Nam đang đẩy nhanh tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Tuy nhiên, trong những năm qua, việc khai thác khoáng sản (KTKS) đã để lại nhiều nguy cơ, đe dọa đến mục tiêu phát triển bền vững của đất nước. Nguồn TNKS ngày càng có xu hướng cạn kiệt, kéo theo vấn đề ô nhiễm môi trường và xung đột xã hội do KTKS gây ra ngày càng lớn [3].

Bên cạnh ổn định kinh tế vĩ mô và phân phối lại, phân bổ nguồn lực là một chức năng kinh tế chủ yếu của Chính phủ với mục tiêu thúc đẩy sử dụng các nguồn lực khan hiếm của quốc gia một cách hiệu quả. TNKS là nguồn

vốn mà thiên nhiên ban tặng cho nền kinh tế nhưng do các đặc trưng riêng của TNKS như tính không tái tạo, sự không ổn định về thị trường, nguy cơ gây ô nhiễm môi trường và xung đột xã hội từ các hoạt động KTKS, các quốc gia - trong đó có Việt Nam cần phải có chiến lược phân bổ, khai thác, sử dụng hợp lý và hiệu quả nguồn tài nguyên này.

Các công trình trước đây đã đề cập đến nhiều khía cạnh phong phú của TNKS và ngành công nghiệp khai khoáng của Việt Nam như trữ lượng, đóng góp của ngành với tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, hiện trạng và thực hiện chính sách quản lý và khai thác TNKS, các bất cập trong chính sách khai thác và quản lý TNKS, vấn đề ô nhiễm môi trường và xung đột xã hội từ KTKS, đồng thời đề xuất các kiến nghị tập trung vào việc quản lý cấp phép khai thác TNKS cũng như chú trọng đến khía cạnh tăng thu NSNN từ TNKS [2, 4-12]. Bài viết này có hai đóng góp vào các công trình nghiên cứu hiện nay. Thứ nhất, bài viết phân tích TNKS của Việt Nam dưới góc độ hoạt động phân bổ nguồn lực theo thành phần kinh tế và theo thời gian, từ đó gắn với mục tiêu phân bổ để đánh

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: huongvt@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4379>

giá hoạt động phân bổ theo hai khía cạnh là kinh tế và chính sách. Thứ hai, trong khi các nghiên cứu trước tập trung vào khía cạnh tăng thu từ TNKS, bài viết này đưa ra những phân tích liên quan đến phân bổ nguồn thu từ TNKS - một khía cạnh khác của phân bổ TNKS thường bị bỏ qua trong các nghiên cứu trước. Từ đó, bài viết đề xuất các giải pháp phân bổ TNKS, giúp nguồn tài nguyên này thực sự trở thành động lực đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa, đem lại lợi ích cho xã hội hiện tại và cả thế hệ tương lai.

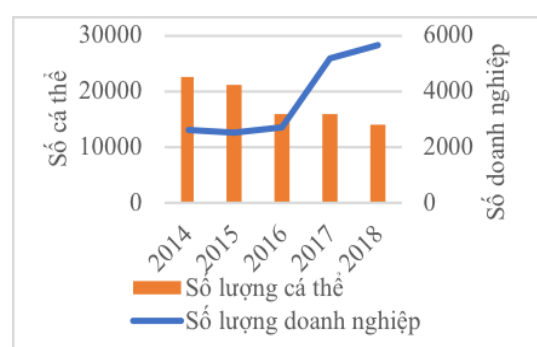
2. Thực trạng phân bổ tài nguyên khoáng sản của Việt Nam

2.1. Thực trạng phân bổ hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên khoáng sản theo thành phần kinh tế

Trong thời gian đầu phát triển ngành, Việt Nam chủ yếu dựa vào nguồn lực bên ngoài và khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) để phát triển ngành khai khoáng. Nói cách khác, TNKS của Việt Nam trong giai đoạn đầu được phân bổ cho các công ty nước ngoài và các DNNN. Sự phụ thuộc của Việt Nam vào nguồn lực bên ngoài và các DNNN, đặc biệt là nguồn lực bên ngoài từ các công ty đa quốc gia xuất phát từ đặc điểm của ngành công nghiệp khai khoáng. Đó là ngành đòi hỏi đầu tư lớn, phụ thuộc nhiều vào trình độ khoa học công nghệ cũng như năng lực và kinh nghiệm của các công ty tham gia, trong khi đây là ngành mới phát triển ở Việt Nam nên thiếu các DNNN cũng như tư nhân nội địa có đủ năng lực đầu tư hiệu quả.

Sau Đại hội VI năm 1986, Việt Nam thống nhất quan điểm phân bổ TNKS cho các thành phần kinh tế khác nhau. Do đó, sự tham gia của các thành phần kinh tế vào quá trình phân bổ, thăm dò và khai thác TNKS cũng có những thay đổi quan trọng. Ngoài các tập đoàn nhà nước và công ty nước ngoài, ngày càng có nhiều thành phần kinh tế tham gia vào hoạt

động khoáng sản như hợp tác xã, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty liên doanh và các cơ sở kinh doanh cá thể. Điều đó dẫn đến số lượng các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực khoáng sản tăng nhanh, trung bình 21,7%/năm giai đoạn 2005-2008 [13]. Từ năm 2014-2018, số lượng các doanh nghiệp khai khoáng vẫn tiếp tục tăng cao, trung bình 20,76%/năm, từ 2.590 năm 2014 lên đến 5.590 năm 2018 (Hình 1) [14]. Ngược lại, sự tham gia của các cá nhân có xu hướng giảm.



Hình 1. Số lượng doanh nghiệp và cá thể hoạt động trong ngành khai khoáng, giai đoạn 2014-2018.

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam (2018) [14].

Trong khi đó, các công ty, tập đoàn nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài vẫn đóng vai trò quan trọng trong hoạt động phân bổ TNKS của Việt Nam. Trong lĩnh vực khai thác than, khu vực kinh tế nhà nước nắm tới 97,82% sản lượng khai thác, còn trong dầu thô, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài nắm tới 99,53% sản lượng khai thác (Bảng 1). Đối với một số loại khoáng sản quan trọng, Chính phủ giao cho một số DNNN đảm nhận vai trò nòng cốt trong khai thác và chế biến để đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Bên cạnh đó, hoạt động khoáng sản đã thu hút nhiều công ty nước ngoài lớn đầu tư như Shell, BP, ExxonMobil, Conoco,... Đây cũng là lĩnh vực nhận được nguồn vốn FDI khá ổn định hàng năm. Lũy kế đến ngày 20/12/2019, ngành khai khoáng thu hút được 108 dự án FDI với tổng vốn đầu tư đăng ký gần 5 tỷ USD, chiếm gần 1,5% tổng vốn đăng ký của cả nước.

Bảng 1. Sự tham gia của các thành phần kinh tế vào khai thác than đá và dầu thô ở Việt Nam

Chỉ tiêu	2016		2017		2018	
	Sản lượng (1.000 tấn)	Cơ cấu (%)	Sản lượng (1.000 tấn)	Cơ cấu (%)	Sản lượng (1.000 tấn)	Cơ cấu (%)
Than sạch						
<i>Tổng số</i>	38,735	100	38,409	100	42,047	100
Nhà nước	37,937	97,94	37,452	97,51	41,131	97,82
Ngoài Nhà nước	514	1,33	496	1,29	487	1,16
Đầu tư nước ngoài	284	0,73	462	1,20	462	1,10
Dầu thô						
<i>Tổng số</i>	17,230	100	15,518	100	13,696	100
Nhà nước	528	3,06	365	2,35	338	2,47
Ngoài Nhà nước	0	0	0	0	0	0
Đầu tư nước ngoài	16,702	96,94	15,153	97,65	13,631	99,53

Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam (2018) [14].

Như vậy, do Việt Nam đã có những thay đổi quan trọng trong quan điểm phát triển nền kinh tế nhiều thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, chính sách phân bổ TNKS cũng có điều chỉnh tương ứng theo hướng đa dạng hóa tiếp cận nguồn tài nguyên này cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Tuy nhiên, những tài nguyên quan trọng vẫn được phân bổ cho DNNN do đặc thù của ngành cũng như yêu cầu đảm bảo an ninh năng lượng.

2.2. Thực trạng phân bổ hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên khoáng sản theo thời gian

Do đặc điểm khan hiếm và không tái tạo của TNKS, việc phân bổ nguồn lực TNKS theo thời gian có ý nghĩa quan trọng đối với các quốc gia vì nó ảnh hưởng trực tiếp đến mục tiêu phát triển bền vững. Từ năm 1995 đến trước cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, sản lượng của hầu hết các loại khoáng sản tăng (trừ sỏi, đá cuội) (Hình 2), chủ yếu nhằm phục vụ nhu cầu nội địa tăng do yêu cầu của công nghiệp hóa - hiện đại hóa, trong khi nguồn cung

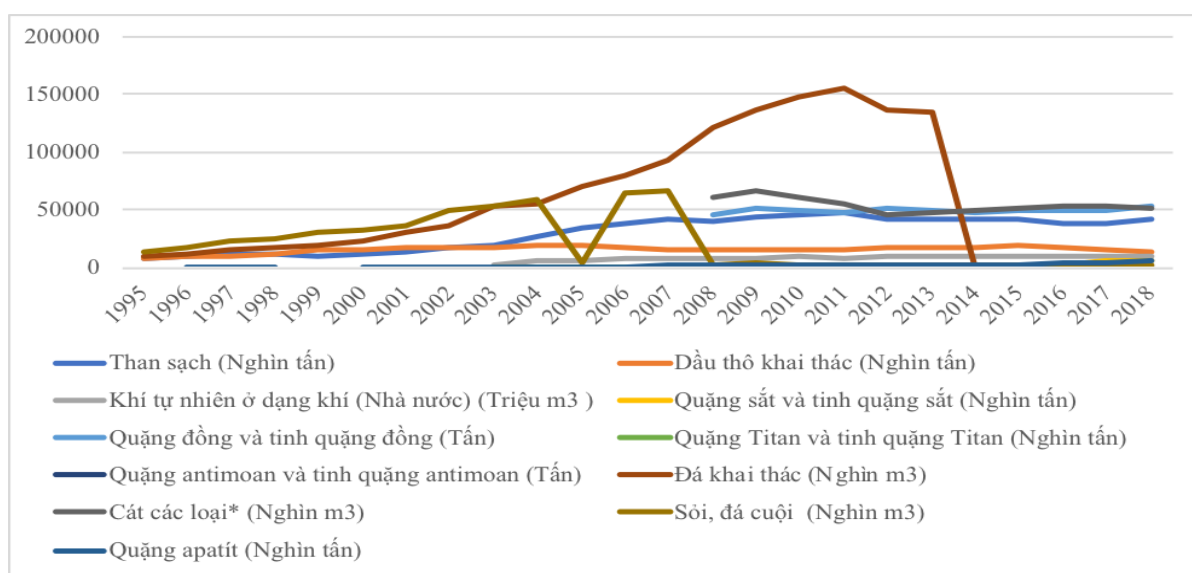
trên thị trường thế giới bắt đầu có xu hướng giảm dần. Từ sau năm 2009-2013, sản lượng khai thác của hầu hết các loại khoáng sản giữ ở mức tương đối ổn định, trừ sản lượng khai thác đá. Từ năm 2014-2018, kinh tế Việt Nam duy trì tốc độ tăng trưởng tương đối tốt. Việc khai thác một số loại khoáng sản quan trọng cho mục đích phát triển kinh tế như than đá, quặng sắt tiếp tục tăng, trong khi khai thác dầu thô, khí tự nhiên giữ ở mức ổn định.

Một đặc điểm nổi bật của giá khoáng sản thế giới là có mối liên hệ chặt chẽ với các biến động về chính trị trên thế giới, từ đó ảnh hưởng đến sản lượng khoáng sản khai thác và buôn bán trên thị trường. Trong giai đoạn 1987-2001, xu hướng mở rộng tư nhân hóa và cạnh tranh đầu tư nước ngoài làm giá khoáng sản trên thị trường thế giới không có sự biến động lớn. Tuy nhiên, trong giai đoạn này Việt Nam tăng mạnh khai thác hầu hết các loại khoáng sản. Giai đoạn 2002-2009, thế giới chứng kiến sự gia tăng nhu cầu ở khu vực châu Á do sự phát triển nóng (đặc biệt là Trung Quốc), cùng với đó là chiến

tranh Iraq đã làm cho giá một số loại khoáng sản trên thị trường thế giới tăng mạnh. Phản ứng với tín hiệu của thị trường thế giới cũng như nhu cầu công nghiệp hóa - hiện đại hóa trong nước, sản lượng khai thác của hầu hết các loại khoáng sản của Việt Nam cũng có xu hướng tăng mạnh. Đồng thời, Việt Nam đã có nhiều điều chỉnh chính sách như sửa đổi Luật Khoáng sản 2005, ban hành Luật Thuế tài nguyên 2009,... với mục tiêu hướng đến khai thác bền vững TNKS. Tuy nhiên, việc phân bổ TNKS thông qua cấp phép ở giai đoạn này diễn ra quá ồ ạt. Giai đoạn từ năm 2009 đến nay, giá một số loại khoáng sản trên thị trường thế giới có xu hướng đi xuống, đặc biệt là giá dầu mỏ. Sản lượng khai thác và xuất khẩu dầu thô nói riêng và xuất khẩu TNKS nói chung của Việt

Nam cũng có xu hướng giảm. Tuy nhiên, sản lượng khai thác một số loại khoáng sản như than đá, quặng sắt và các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng vẫn có xu hướng tăng, chủ yếu để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế trong nước và yêu cầu về ngân sách.

Như vậy, việc phân bổ TNKS của Việt Nam theo thời gian đã có những điều chỉnh nhất định với căn cứ chủ yếu là nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong nước. Tuy nhiên, việc phân bổ theo thời gian cũng bộc lộ những vấn đề như diễn ra tình trạng khai thác tràn lan, không hoàn toàn tuân thủ tín hiệu thị trường thế giới. Điều này chủ yếu xuất phát từ cách thức sử dụng các công cụ kinh tế và chính sách quản lý việc khai thác, phân bổ TNKS.



Hình 2. Phân bổ TNKS theo thời gian ở Việt Nam, giai đoạn 1995-2018.

Nguồn: Cơ sở dữ liệu của Tổng cục Thống kê Việt Nam (2020).

2.3. Thực trạng phân bổ thu ngân sách nhà nước từ tài nguyên khoáng sản

Hiện nay, nguồn thu từ TNKS được quản lý chủ yếu theo quy định của Luật ngân sách Nhà nước 2015 và Luật quản lý và Sử dụng tài sản công 2017, theo đó các nguồn thu từ tài nguyên gồm: i) Tiền cấp quyền khai thác tài nguyên, thu tiền sử dụng tài nguyên, tiền thuê tài nguyên; ii) Thuế tài nguyên; iii) Phí, lệ phí trong quản lý, sử dụng, khai thác tài nguyên và

iv) Các nguồn lực tài chính khác từ tài nguyên. Trong các nguồn thu trên, thu thuế tài nguyên chiếm vai trò quan trọng và là khoản thu điều tiết cơ bản với mức thuế suất từ 3-35% tùy vào loại tài nguyên, chiếm 2,4% và 2,5% tổng thu NSNN trong 2 năm 2016 và 2017 (Hình 3) [12]. Số thu về thuế tài nguyên từ dầu thô và khí thiên nhiên khai thác từ các hợp đồng dầu khí chiếm khoảng 83% tổng thu thuế tài nguyên của Việt Nam.



Hình 3. Thu thuế tài nguyên khoáng sản của Việt Nam, giai đoạn 2010-2017.
 Nguồn: PanNature (2018) [12].

Luật và chính sách hiện hành của Việt Nam chưa quy định đầy đủ về việc phân bổ các nguồn thu tài chính từ TNKS cho các địa phương. Trong các nguồn thu TNKS, thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường được phân cấp 100% cho ngân sách địa phương (trừ dầu khí và khí thiên nhiên). Với nguồn thu từ tiền cấp quyền KTKS, nộp toàn bộ vào ngân sách địa phương đối với giấy phép do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp và 30% vào ngân sách địa phương với giấy phép do Trung ương cấp. Các nguồn thu khác từ TNKS hiện nay hầu như chưa có quy định cụ thể. Bên cạnh đó, chưa có quy định hoặc nguyên tắc thống nhất hướng dẫn địa phương phân bổ nguồn thu TNKS mà do các địa phương hoàn toàn quyết định. Điều đó làm cho việc phân chia nguồn thu TNKS từ Trung ương cho các địa phương và từ cấp tỉnh tới cấp xã, huyện chưa rõ ràng, thống nhất; dẫn tới một số bất hợp lý và tùy tiện trong việc phân bổ nguồn thu, đặc biệt một số xã/huyện có khoáng sản chưa được tái đầu tư thỏa đáng. Thậm chí có những xã không nhận được từ chính quyền cấp trên tiền điều tiết từ hoạt động KTKS, gồm cả thuế tài nguyên và phí môi trường, mặc dù đây là hai khoản tiền được phân cấp 100% cho ngân sách địa phương [6, 16].

Việc sử dụng nguồn thu từ TNKS để bù đắp cho người dân chưa được thể chế hóa ở cấp độ địa phương, dẫn tới một số bất cập trong quá trình thực hiện. Mặc dù quy định về đảm bảo quyền lợi của người dân địa phương có khoáng sản được khai thác đã được hoàn thiện hơn,

việc phân bổ nguồn thu TNKS cho người dân chủ yếu mới chỉ dừng lại ở các quy định chung chung trong Luật và Nghị định, cụ thể là Luật Khoáng sản 2010 và Nghị định số 158/2016/NĐ-CP, chưa được thể chế hóa ở cấp độ địa phương trong khi địa phương mới là chủ thể chịu trách nhiệm đưa ra quyết định phân bổ nguồn thu từ TNKS cho người dân. Do đó, trên thực tế, các quy định hiện hành có tính ràng buộc pháp lý thấp và mang nặng tính hình thức.

Thu từ TNKS là một phần quan trọng của NSNN và việc phân bổ nguồn thu này đã hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung, của các địa phương có khoáng sản nói riêng; đồng thời góp phần đảm bảo kinh phí cho công tác bảo vệ khoáng sản chưa khai thác. Tuy nhiên, việc chưa quy định đầy đủ và thỏa đáng về phân bổ nguồn thu TNKS, đặc biệt là phân bổ nguồn thu cho người dân và địa phương có khoáng sản đã dẫn đến một số vấn đề về môi trường, xã hội, xung đột lợi ích và phát triển công bằng, bền vững như sẽ phân tích cụ thể ở phần sau.

3. Đánh giá việc phân bổ tài nguyên khoáng sản của Việt Nam

3.1. Mục tiêu phân bổ tài nguyên khoáng sản của Việt Nam

Theo Detter và Folster (2015), các quốc gia cần xác định rõ ràng mục tiêu phân bổ nguồn lực Nhà nước theo ba khía cạnh gồm kinh tế, chính sách và an ninh quốc gia để đảm bảo nguồn lực được sử dụng hiệu quả, công bằng và bền vững [17].

Hiện nay, mục tiêu phân bổ TNKS của Việt Nam chưa được thể chế hóa ở mức cao nhất là Luật. Trong Luật Khoáng sản và Luật Dầu khí qua các thời kỳ đều không nêu rõ mục tiêu phân bổ. Thay vào đó, mục tiêu phân bổ, khai thác TNKS được cập đến trong các chiến lược phát triển ngành như Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Tuy nhiên, các mục tiêu phát triển của ngành khoáng sản chủ yếu hướng vào các mục tiêu kinh tế, có đề cập nhưng rất mờ nhạt đến mục tiêu chính sách

thông qua việc bảo vệ môi trường và không đề cập đến mục tiêu an ninh quốc gia.

Như vậy, mục tiêu được đề cập trong Chiến lược chưa thật sự đầy đủ. Điều đó sẽ không tạo ra được quan điểm bao trùm cho phân bổ TNKS, là dấu hiệu cho thấy những hệ lụy cho hoạt động khai thác và quản lý TNKS của Việt Nam. Phân tiếp theo của bài viết sẽ đánh giá việc phân bổ TNKS của Việt Nam cho hai mục tiêu kinh tế và chính sách - hai mục tiêu được đề cập trực tiếp trong Chiến lược khoáng sản của Việt Nam. Theo đó, phân bổ nguồn lực theo mục tiêu kinh tế phải đảm bảo tuân thủ cơ chế thị trường, đem lại hiệu quả kinh tế cho các bên tham gia. Trong khi đó, phân bổ nguồn lực theo mục tiêu chính sách phải đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch và công bằng [18].

3.2. Đánh giá việc phân bổ tài nguyên khoáng sản cho mục tiêu kinh tế

Điều đáng ghi nhận trong Luật Khoáng sản 2010 là đã thể hiện được chủ trương phân bổ TNKS phù hợp với nguyên tắc thị trường, góp phần tiến tới xóa bỏ cơ chế “xin - cho” trong việc tiếp cận quyền KTKS. Đến nay, nhiều Nghị định, Thông tư hướng dẫn Luật Khoáng sản đã được ban hành, đặc biệt những quy định mới có tính chất thị trường đã được hướng dẫn triển khai trên thực tế như đấu giá quyền KTKS và thu tiền cấp quyền KTKS.

Tuy nhiên, một số khía cạnh liên quan đến việc sử dụng các công cụ thị trường để quản lý TNKS như cách tính thuế, phí phải nộp của doanh nghiệp, định giá các mỏ khoáng sản trước khi tổ chức cấp phép hoặc đấu giá,... chưa phản ánh chính xác tín hiệu của thị trường. Cách tính thuế tài nguyên chưa tính tới các yếu tố về điều kiện khó dễ trong KTKS, tiết kiệm khoáng sản và sự thay đổi giá cả trên thị trường thế giới. Sản lượng tính thuế tài nguyên không dựa trên thông lệ quốc tế đã dẫn đến tình trạng nhiều doanh nghiệp khi khai thác chỉ sử dụng những tài nguyên có giá trị cao, dễ khai thác, không tốn kém chi phí [12]. Những quy định về sử dụng nguồn thu để bù đắp cho địa phương và người dân tại địa phương có khoáng sản hiện nay cũng mang tính hành chính hơn là phản ánh các tín hiệu thị trường.

Việc phân bổ TNKS của Việt Nam hiện nay còn thiếu quy hoạch tổng thể, không tính toán đến bài toán kinh tế môi trường để trả lời câu hỏi phân bổ TNKS theo thời gian. Việc phân bổ TNKS theo các thành phần kinh tế phụ thuộc quá lớn vào các DNNN và doanh nghiệp FDI, dẫn đến mức độ cạnh tranh trên thị trường khoáng sản còn hạn chế. Bên cạnh đó, việc khai thác và xuất khẩu khoáng sản cũng chưa thật sự bám sát với tín hiệu của thị trường thế giới.

Hệ quả của việc phân bổ TNKS chưa theo nguyên tắc thị trường là tình trạng cấp phép tràn lan, khai thác bừa bãi với công nghệ lạc hậu và tổn thất cao, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế của cả thể hệ hiện tại và tương lai. Với việc phân bổ TNKS không tính đến bài toán kinh tế môi trường, nhiều loại khoáng sản của Việt Nam có nguy cơ cạn kiệt trong tương lai gần như dầu khí, barit và vàng. Mục tiêu phát triển ngành khoáng sản có giá trị gia tăng cao cũng rất khó đạt được vì trên thực tế, các doanh nghiệp vì muốn thu lợi nhuận nhanh nên chủ yếu chế biến ở mức quặng và tinh quặng, ít tạo ra giá trị gia tăng. Cách tính thuế, phí chưa hợp lý cũng dẫn đến dẫn đến tình trạng lãng phí và thất thoát TNKS [12]. Tổn thất trong khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam ở mức rất cao, dẫn tới Việt Nam có thể thất thu ngân sách lên tới cả tỷ USD trong ngành này [7, 8].

Việc chưa tuân thủ tín hiệu thị trường còn là một trong các nguyên nhân khiến cho nguồn thu xuất khẩu và đóng góp cho ngân sách, cho GDP của Việt Nam từ khoáng sản trong những năm gần đây giảm sút. Năm 2014, xuất khẩu ngành khai khoáng của Việt Nam đạt hơn 8,1 tỷ USD, đến năm 2018 giảm xuống còn 2,8 tỷ USD. Ngoài lý do hoạt động xuất khẩu khoáng sản được quản lý chặt chẽ hơn, một lý do quan trọng khác là Việt Nam vẫn tiếp tục xuất khẩu khoáng sản thô sang thị trường Trung Quốc với giá xuất khẩu chỉ bằng khoảng 50% giá quặng xuất khẩu trung bình của Việt Nam ra thị trường thế giới [10]. Quy mô khai thác các TNKS như than đá, quặng sắt, quặng đồng, các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng vẫn tương đối lớn và tăng nhưng đóng góp cho NSNN và GDP từ ngành KTKS tiếp tục giảm trong những năm gần đây.

3.3. Đánh giá việc phân bổ tài nguyên khoáng sản cho mục tiêu chính sách

Hoạt động phân bổ TNKS ở Việt Nam chưa rõ ràng và chồng chéo. Việc chia sẻ thông tin và phối hợp giữa các Bộ, ngành lỏng lẻo; chức năng quản lý nhà nước về TNKS vừa bị chồng chéo, vừa bị gián đoạn do có nhiều Bộ, ngành cùng quản lý; việc phân cấp quản lý chưa khoa học là những vấn đề trong quản lý phân bổ TNKS hiện nay. Hệ quả của những vấn đề trên cộng với đặc trưng nhiều giai đoạn của hoạt động KTKS đã dẫn đến tình trạng nhiều cơ quan tham gia quản lý nhưng phối hợp không đồng bộ, ban hành những quy định phân bổ TNKS không phù hợp và kịp thời.

Hoạt động phân bổ TNKS thông qua cấp phép nhiều khi diễn ra khá tùy tiện, có yếu tố tham nhũng. Quy định về cấp phép hoạt động khoáng sản có mức độ sai phạm khá cao, 1,086 sai phạm trên 957 giấy phép [15]. Sự tùy tiện trong cấp phép đã không sàng lọc được các doanh nghiệp thật sự đủ năng lực để tham gia ngành, dẫn đến không đảm bảo sự công bằng trong tiếp cận TNKS giữa các doanh nghiệp trong nền kinh tế; đồng thời tạo môi trường gia tăng các hoạt động KTKS trái phép, tổn thất TNKS ngày càng cao, nguy cơ cạn kiệt TNKS và ô nhiễm môi trường ngày càng lớn.

Hoạt động phân bổ TNKS chưa đảm bảo tính minh bạch và công khai để tạo ra được môi trường cạnh tranh lành mạnh cho doanh nghiệp đầu tư bền vững. Theo khảo sát của VCCI năm 2014, doanh nghiệp khai khoáng đánh giá thấp về mức độ minh bạch của môi trường kinh doanh ở Việt Nam. 72% doanh nghiệp khai khoáng phải dựa vào mối quan hệ với cơ quan nhà nước để tiếp cận thông tin, tài liệu và 85% doanh nghiệp thường xuyên phải chi trả các khoản tiền không chính thức trong quá trình hoạt động [5, 7]. Việc thiếu minh bạch còn làm cho các doanh nghiệp khai khoáng từ các nước phát triển có công nghệ tốt, trách nhiệm xã hội cao ngày càng ít xin giấy phép đầu tư KTKS và chế biến khoáng sản ở Việt Nam, trong khi các doanh nghiệp Trung Quốc ngày càng tăng.

Hoạt động phân bổ nguồn thu từ TNKS cũng chưa thật sự đảm bảo công khai và minh bạch. Hiện nay, các khoản thu từ TNKS đều được đưa vào NSNN, sau đó được phân bổ vào năm tiếp theo. Nhà nước không tính được mức độ thất thu ngân sách từ khoáng sản đã cấp phép khai thác và cũng chưa xem xét các nguồn thu hiện hành có đủ để bù đắp các chi phí do KTKS gây ra đối với hạ tầng và môi trường. Việc thiếu một cơ chế quản lý độc lập các nguồn thu từ TNKS và không hoạch định minh bạch mục đích sử dụng của các nguồn thu này tiềm ẩn nhiều nguy cơ, ảnh hưởng đến nguyên tắc căn bản của phát triển bền vững và có khả năng dẫn đến “lợi nguyên tài nguyên”.

Phân bổ nguồn thu từ hoạt động khoáng sản cho người dân tại địa phương có khoáng sản được khai thác cũng chưa được cụ thể hóa trong các văn bản hướng dẫn, thiếu cơ sở pháp lý và minh bạch. Nguồn thu TNKS từ doanh nghiệp được bao nhiêu và phân bổ như thế nào để đảm bảo quyền lợi người dân đều chưa minh bạch. Thực tế ngành khai khoáng thu hút lực lượng lao động với mức thấp hoặc tạo việc làm nhưng thu nhập thấp, không ổn định. Như vậy, người dân hầu như không nhận được hoặc nhận được rất ít hỗ trợ từ nguồn thu hoạt động khoáng sản, trong khi phải chịu hậu quả về môi trường và những áp lực do hoạt động KTKS gây ra. Việc không công khai minh bạch sử dụng nguồn thu từ KTKS cho người dân đã gây ra những mâu thuẫn và xung đột về lợi ích, đặc biệt là giữa doanh nghiệp KTKS và người dân như tại một số địa phương [8].

Những quy định và yêu cầu về công khai, minh bạch việc sử dụng các nguồn thu từ TNKS còn thiếu, dẫn đến thông tin và số liệu về thuế tài nguyên hiện nay chỉ được công khai ở cấp độ quốc gia. Số liệu chi tiết ở cấp độ địa phương hầu như vẫn chưa được công bố, làm cho người dân không có thông tin để so sánh, đối chiếu; gây khó khăn cho cộng đồng trong việc giám sát hoạt động KTKS và quản lý thuế tài nguyên. Doanh nghiệp cũng không được cung cấp thông tin về việc sử dụng nguồn thu từ TNKS [11].

4. Kết luận và khuyến nghị

Trên khía cạnh phân bổ theo khu vực kinh tế, Việt Nam đã có những nỗ lực mở rộng phân bổ TNKS cho doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Tuy nhiên, các TNKS quan trọng như dầu khí, than, khoáng sản hoá chất vẫn được giao cho DNNN,... *Trên khía cạnh phân bổ theo thời gian*, Việt Nam đã có những điều chỉnh nhất định với căn cứ chủ yếu là nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong nước và chiến lược tăng trưởng kinh tế. *Về phân bổ nguồn thu từ TNKS*, việc phân bổ chưa đảm bảo công khai, minh bạch, công bằng.

Phân bổ TNKS của Việt Nam còn tồn tại một số vấn đề trên hai khía cạnh là kinh tế và chính sách. *Về mặt kinh tế*, Việt Nam chưa chú trọng đến bài toán kinh tế môi trường, hiệu quả khi phân bổ TNKS theo thời gian và chưa thật sự dựa trên nguyên tắc thị trường khi phân bổ TNKS theo khu vực kinh tế. *Về mặt chính sách*, hoạt động phân bổ TNKS chưa rõ ràng, chồng chéo, thiếu công khai và minh bạch, có yếu tố tham nhũng, do đó chưa đảm bảo tính công bằng trong phân bổ TNKS cả về không gian và thời gian.

Với thực trạng và các vấn đề đặt ra như trên, bài viết đưa ra ba nhóm khuyến nghị để hỗ trợ Việt Nam phân bổ TNKS một cách hiệu quả, công bằng, công khai và minh bạch hơn.

Xác định rõ ràng và đầy đủ mục tiêu phân bổ TNKS. Thứ nhất, cần thể chế hóa mục tiêu phân bổ TNKS ngay trong các Luật trực tiếp liên quan đến TNKS để từ đó thống nhất được quan điểm chỉ đạo xuyên suốt, bao trùm trong phân bổ TNKS. Thứ hai, với những đặc trưng của TNKS, cần xây dựng đầy đủ và rõ ràng cả ba mục tiêu phân bổ là mục tiêu kinh tế, chính sách và quốc phòng an ninh; xác định rõ mục tiêu phân bổ giữa các thành phần kinh tế, theo thời gian. *Thứ ba*, TNKS cần được phân bổ cho các doanh nghiệp khai thác trên cơ sở kết hợp giữa tín hiệu thị trường và sự quản lý của Nhà nước theo nguyên tắc các doanh nghiệp bất kể thuộc thành phần kinh tế nào, miễn là khai thác hiệu quả và bền vững, sẽ được tiếp cận và khai thác nguồn lực này. *Thứ tư*, cần xây dựng chiến lược và quy hoạch phân bổ, khai thác, sử dụng

TNKS phù hợp với từng giai đoạn phát triển và vì lợi ích quốc gia.

Xây dựng các chính sách phân bổ TNKS hướng tới nền kinh tế thị trường. Cần xây dựng các công cụ kinh tế phân bổ TNKS như thuế, lệ phí, định giá mỏ, đấu thầu,... một cách tin cậy, minh bạch, dự đoán được và có thể điều chỉnh phù hợp với tín hiệu thị trường trong nước cũng như quốc tế. Về phân bổ nguồn thu từ TNKS: cần chú trọng đến phân bổ nguồn thu để tái đầu tư, đảm bảo lợi ích cho địa phương và người dân nơi có khoáng sản được khai thác, đem lại lợi ích cho cả thể hệ hiện tại cũng như tương lai. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm thế giới để nguồn thu từ TNKS không chỉ quay lại phát triển ngành khoáng sản mà còn có thể đầu tư vào nhiều hoạt động khác của nền kinh tế để sinh lời và tránh bẫy “lời nguyên tài nguyên”.

Xây dựng các chính sách phân bổ TNKS đảm bảo công bằng, công khai và minh bạch. Cần quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng Bộ, ngành và địa phương trong phân bổ TNKS cũng như cơ chế phối hợp cụ thể để xác định trách nhiệm chủ trì, trách nhiệm phối hợp, cách thức phối hợp. Tăng cường vai trò của địa phương trong quản lý TNKS, tăng cường minh bạch trong việc cấp giấy phép để đảm bảo tính công bằng giữa các doanh nghiệp, từ đó lựa chọn được nhà đầu tư có đủ năng lực tham gia ngành. Bên cạnh đó, cần xây dựng một cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin về TNKS giữa các cấp, các ngành; huy động sự tham gia của người dân và cộng đồng dân cư trong việc giám sát, đánh giá các hoạt động KTKS. Cuối cùng, Việt Nam cần đẩy nhanh tiến trình xem xét thực thi Sáng kiến minh bạch trong khai khoáng (EITI) để không chỉ giảm thất thu ngân sách, mà còn góp phần tạo ra cơ chế đối thoại hiệu quả, minh bạch và tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh cho các doanh nghiệp khoáng sản có công nghệ tốt, hiệu quả cao yên tâm đầu tư bền vững.

Tài liệu tham khảo

- [1] General Department of Geology and Minerals of Vietnam, “An introduction of Vietnam’s mineral

- potentials". <http://dgm.gov.vn/bai-viet/gioi-thieu-ve-tiem-nang-khoang-san-viet-nam/>, 2017 (accessed 10 July 2019) (in Vietnamese).
- [2] N.N. Tuan, "Improving market economy mechanism in managing mineral resources of Vietnam", Paper presented in Conference "Improving market economy mechanism in managing resources, protecting environment and responding to climate change in Vietnam", Hanoi 9/11/2017 (in Vietnamese).
- [3] N.N. Khanh, "Developing sustainably mineral exploiting and processing industry", Financial Journal, No. 2/2017, 2017 (in Vietnamese).
- [4] T.T. Thuy, T.L. Nguyen, N.V. Dung, Minerals - Development - Environment: Comparing theory to practices, Hanoi: People and Nature Reconciliation, 2012 (in Vietnamese).
- [5] VCCI, Current performance of mineral enterprises in Vietnam, Hanoi: VCCI, 2014 (in Vietnamese).
- [6] General Department of Geology and Minerals of Vietnam, Improving efficiency of state revenue in mining industry from policy reform in Vietnam, Hanoi: Ministry of Natural Resources and Environment, 2014 (in Vietnamese).
- [7] VCCI, Vietnam Mining Coalition & PanNature, Applying international standards to well manage mining industry in Vietnam, Hanoi: VCCI, Vietnam Mining Coalition, 2015 (in Vietnamese).
- [8] VCCI, Vietnam Mining Coalition & PanNature, Vietnam joins Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): Opportunities or barriers. Hanoi VCCI, Vietnam Mining Coalition, PanNature, 2016 (in Vietnamese).
- [9] L.V. Trung, P.V. Chat, "An overview of Vietnam's petroleum industry", Petro Vietnam Journal 4 (2016) 56-64 (in Vietnamese).
- [10] N.N. Khanh, "Some issues on state management of mineral exports", Online Financial Journal 2/1/2019. <http://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/mot-so-van-de-ve-quan-ly-nha-nuoc-doi-voi-hoat-dong-xuat-khau-khoang-san-301353.html/>, 2019 (accessed 02 March 2020) (in Vietnamese).
- [11] L.X. Truong, L.Q. Thuan, N.N. Quang, N.M. Phuong, Law on Resource and resource tax management from perspective of promoting transparency and managing efficiently revenue, Hanoi: Vietnam Mining Coalition, 2018 (in Vietnamese).
- [12] PanNature, Policy recommendations - Law on Resource: Should move towards improvement of efficiency and transparency in managing and using extractive revenues, Hanoi: PanNature, 2018 (in Vietnamese).
- [13] Vietnam Union of Geological Sciences et al., Current status on management and use mineral resources of Vietnam, Hanoi: Vietnam Union of Geological Sciences et al, Vietnam Union of Science and Technology, Consultative Institute for Development, 2012 (in Vietnamese).
- [14] General Statistics Office of Vietnam, Statistical Yearbook 2018, Hanoi: Statistical Publishing House, 2018 (in Vietnamese).
- [15] PanNature, Report on compliance of legal regulations on transparency in exploiting minerals, Hanoi: PanNature, 2017 (in Vietnamese).
- [16] L.V. Huong, "Impacts of exploiting minerals on socio-economic lives of community in the West of Nghe An", Journal of Earth Sciences 37 (2015) 213-221 (in Vietnamese).
- [17] Dettner, Dag, Folster, Stefan, The public wealth of nations: How management of public assets can boost or bust economic growth, The Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2015.