

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ CHIẾN LƯỢC, QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN KHOÁNG SẢN Ở VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH NAM – *Trường Quản trị Kinh doanh-TKV,*
ThS. NGUYỄN QUANG TUYẾN – *Công ty CP Kinh doanh Than Cẩm Phả*

Tài nguyên khoáng sản của nước ta phong phú về chủng loại, phân bố rải rác, chủ yếu ở vùng miền núi - nơi chưa phát triển kết cấu hạ tầng và thiếu nguồn nhân lực qua đào tạo. Chỉ có một số loại khoáng sản có trữ lượng tương đối lớn đảm bảo khai thác quy mô công nghiệp là đá các loại, than, dầu khí, bauxit, sắt, ti tan, cát, sét, cao lanh, nước khoáng,... Mức độ nghiên cứu, thăm dò xác minh trữ lượng và các điều kiện mỏ địa chất của hầu hết các loại khoáng sản còn hạn chế. Đó là một trong những nguyên nhân chính gây ra những bất cập trong quy hoạch và chính sách phát triển tài nguyên khoáng sản ở nước ta hiện nay.

Ngành công nghiệp khai thác, chế biến khoáng sản mặc dù chỉ chiếm từ 10-13% giá trị sản xuất công nghiệp hàng năm nhưng có đóng góp vô cùng quan trọng vào sự nghiệp phát triển KT-XH của đất nước, nhất là đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia và nhiều loại nguyên vật liệu thiết yếu cho sản xuất và đời sống. Tuy đã được hình thành, phát triển từ lâu và đã đạt được những thành tựu nhất định, song về cơ bản cho đến nay ngành khai khoáng nước ta vẫn còn nhiều yếu kém, đặc biệt là:

- ❖ Công nghệ khai thác của hầu hết các loại khoáng sản (trừ dầu khí, than lộ thiên, apatit Lào Cai, đồng Sin Quyền,...) đều còn ở trình độ thấp so với thế giới, thậm chí còn rất lạc hậu; quy mô sản xuất nhỏ.

- ❖ Công nghệ chế biến sâu các loại khoáng sản gần như chưa phát triển; nên chưa tận thu triệt để khoáng sản nghèo và các thành phần có ích đi kèm; nhiều loại khoáng sản đang xuất khẩu thô nên giá trị gia tăng và hiệu quả KTXH thấp.

- ❖ Mất an toàn lao động và gây tác động xấu tới môi trường trong các hoạt động khoáng sản đang là vấn đề bức xúc hiện nay.

- ❖ Vấn đề khai thác khoáng sản trái phép đang xảy ra phổ biến. Nhiều vùng mỏ hoặc khu mỏ bị phân giao manh mún cho các tổ chức, cá nhân khai thác. Tổn thất tài nguyên trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản còn ở mức cao.

Một trong những nguyên nhân chính gây ra tình trạng trên đây của ngành công nghiệp khai khoáng là do những bất cập trong chính sách nói chung và trong chiến lược, quy hoạch phát triển khoáng sản nói riêng. Cụ thể là:

Thứ nhất - Về các quy định hiện hành xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển

- ❖ Quá trình tổ chức lập và thực hiện chiến lược (CL), quy hoạch (QH) chưa có sự phối kết hợp thường xuyên giữa các bộ, ngành và địa phương liên quan, một số nhiệm vụ phân công chưa hợp lý. Đặc biệt, chưa quy định và hướng dẫn cụ thể về phân biện xã hội đối với CL, QH.

- ❖ Nội dung cơ bản của QH khoáng sản được quy định tại Chương 4 Nghị định số 160/2005/NĐ-CP chỉ có định hướng cơ bản cho việc lập QH, không có nội dung lập CL hoặc quy định các loại khoáng sản cần phải lập CL phát triển. Công tác tổ chức thực hiện chiến lược chưa được đề cập cụ thể.

- ❖ Nghị định và Thông tư hướng dẫn lập "Báo cáo đánh giá MT chiến lược" ban hành chậm nên nhiều CL, QH phát triển ngành đã lập chưa có nội dung này.

- ❖ Về việc khoan định khu vực cấm và tạm thời cấm các hoạt động khoáng sản do các địa phương thực hiện chậm, ảnh hưởng đến việc thoả thuận lập CL, QH và cấp phép hoạt động khoáng sản.

- ❖ Các Nghị định số 92/2006/NĐ-CP, Nghị định số 04/2008/NĐ-CP và Nghị định số 99/2006/NĐ-CP mới chỉ quy định về yêu cầu và nội dung của QH chưa có hướng dẫn phương pháp lập, một số quy định về nội dung không phù hợp với bối cảnh nền kinh tế thị trường thời kỳ hội nhập.

- ❖ Kinh phí cho việc lập, thẩm định và phê duyệt QH quy định còn thấp; chưa có quy định về chi phí cho việc lập, thẩm định và phê duyệt CL.

Thứ hai - Về công tác xây dựng và thực hiện CL, QH phát triển khoáng sản

Đến nay đã có 01 Quy hoạch điều tra cơ bản tài nguyên khoáng sản, 15 quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng khoáng sản cho 40 loại khoáng sản và khoáng chất đã được Thủ tướng

Chính phủ; Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng phê duyệt. Các quy hoạch quặng phóng xạ, quy hoạch điều chỉnh quặng Bauxit, Titan và quy hoạch phát triển chung các ngành công nghiệp Việt Nam Bộ Công Thương đang giao cho các đơn vị tư vấn triển khai lập trình Bộ Công Thương thẩm định để trình Thủ tướng Chính phủ vào cuối năm 2010. Về QH khai thác khoáng sản và phân định ranh giới vùng cấm và hoạt động khai thác khoáng sản của nhiều địa phương vẫn chưa hoàn thành.

1. Những tồn tại trong công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch

a) Đến nay chưa có CL quốc gia và QH tổng thể phát triển TNKS.

b) Chiến lược của một số ngành khoáng sản (than, dầu khí) đã được phê duyệt có tầm nhìn đến năm 2025 (chỉ bằng tầm nhìn của Quy hoạch) là quá ngắn mà lẽ ra chiến lược cần phải đi trước và có tầm nhìn xa hơn, bao quát hơn để định hướng cho việc lập QH.

c) Trong nội dung quy hoạch thì công tác dự báo, công tác điều tra đánh giá hiện trạng, điều tra nhu cầu chưa đáp ứng được yêu cầu, còn nhiều bất cập. Cơ sở dữ liệu địa chất TNKS không đầy đủ, độ tin cậy thấp. Tư duy, phương pháp lập CL, QH không phù hợp; chưa lấy ý kiến phản biện xã hội. Chính vì vậy chất lượng và tính khả thi của các CL, QH rất thấp. Hầu hết các CL, QH chỉ sau khi phê duyệt một thời gian ngắn đã lạc hậu, thậm chí chưa kịp phê duyệt đã lỗi thời. Có thể nói giá trị áp dụng thực tế của CL, QH rất ít.

d) Tiến độ thẩm định và phê duyệt chiến lược, quy hoạch cơ bản rất chậm, thủ tục hành chính về việc thẩm định, phê duyệt chiến lược, quy hoạch tuy đã có cải tiến nhưng vẫn chưa phù hợp, chưa đáp ứng yêu cầu thực tế.

đ) Do chậm trễ hoặc chất lượng QH khoáng sản thấp nên dẫn đến có sự bất cập với các QH khác trong vùng, gây khó khăn cho việc lập dự án khai thác mỏ và tổn thất tài nguyên.

e) Có sự chồng chéo, bất cập giữa quy hoạch khoáng sản cấp trung ương và địa phương.

f) Công tác quản lý tài nguyên, quản lý và giám sát thực thi quy hoạch của nhiều địa phương còn lỏng lẻo, yếu kém, thiếu cán bộ chuyên môn, đặc biệt là cán bộ từ cấp huyện, thị trở xuống.

Nguyên nhân của tình trạng trên là do những bất cập chính sau đây trong quá trình lập quy hoạch:

- Tư duy và phương pháp lập CL, QH chưa phù hợp với đặc điểm, điều kiện của nền kinh tế hoạt động theo cơ chế thị trường trong thời kỳ hội nhập và toàn cầu hóa. Vì vậy:

- Chưa làm rõ và nhận thức đầy đủ, đúng đắn những thay đổi, cơ hội, thách thức đối với ngành trong tương lai, đó là: (1) Điều kiện và môi trường kinh doanh đã và sẽ thay đổi cơ bản sau khi nước ta gia nhập WTO; (2) Thị trường nguyên liệu khoáng trong nước và trên thế giới có nhiều biến động mạnh; (3) Các nước có chính sách tăng cường khai thác tài nguyên khoáng sản phục vụ nhu cầu trong nước là chính, kể cả đầu tư ra nước ngoài khai thác khoáng sản đưa về nước; (4) Vừa có sự hợp tác, vừa có sự cạnh tranh quyết liệt trong khai thác—kinh doanh khoáng sản; (5) Chưa lường hết các khó khăn và những vấn đề khi chuyển từ một nước xuất khẩu sang nhập khẩu khoáng sản, trước mắt là than.

- Còn sơ sài, hình thức và sai lệch trong việc phân tích tình hình thực hiện QH giai đoạn vừa qua và hiện trạng của ngành, đặc biệt là không rút ra được những bài học kinh nghiệm cho QH giai đoạn tới.

- Phương pháp lập phương án sản lượng không có ý nghĩa thực tế và độ tin cậy thấp, không khác gì bản kế hoạch sản lượng thời bao cấp.

- Nhiều kiến nghị, giải pháp thiếu tầm nhìn, hoặc không phù hợp với cơ chế thị trường và điều kiện hội nhập, nhất là các kiến nghị về xuất nhập khẩu, giá cả, đầu tư ra nước ngoài.

- Chưa quán triệt, nhận thức và tổ chức triển khai, cụ thể hóa một cách đồng bộ, có bài bản vào điều kiện của ngành công nghiệp khai khoáng nói chung và từng ngành khoáng sản nói riêng các nguyên tắc và định hướng phát triển bền vững ở Việt Nam đã ban hành tại Quyết định số 153/2004 ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ. Vì vậy:

- PTBV chưa được đề cập trong các CL, QH phát triển khoáng sản, hoặc nếu đề cập thì còn hình thức, sơ sài, chưa có cơ sở để đo lường, theo dõi, giám sát, đánh giá nội dung và mức độ thực hiện PTBV của các CL, QH.

- Mục tiêu giảm tổn thất tài nguyên chưa được đề cập, hoặc có đề cập thì phi thực tế, không hợp lý.

- Vấn đề an toàn lao động và bảo vệ môi trường thường còn quá coi nhẹ, ít quan tâm đến quản trị rủi ro.

- Vấn đề trách nhiệm xã hội đối với cộng đồng/địa phương chưa được đề cập hoặc đã đề cập nhưng còn mang tính hình thức.

- Vấn đề phân phối lợi ích và nguồn lực tài chính thu được từ TNKS giữa các chủ thể/đối tượng liên quan, giữa kinh tế, xã hội và môi trường, giữa hiện tại và tương lai còn nhiều bất cập.

- Nhu cầu vốn đầu tư tính thiếu, giá thành tính thấp; phân tích hiệu quả kinh tế không tin cậy.

2. Kiến nghị hoàn thiện một số vấn đề chính sách phát triển ngành khai khoáng

2.1. Quan điểm, nguyên tắc, phương châm phát triển

Phát triển bền vững ngành công nghiệp khai khoáng theo các mục tiêu gia tăng sản lượng đáp ứng tối đa nhu cầu của nền kinh tế, nâng cao hiệu quả, tạo động lực phát triển kinh tế-xã hội, hài hòa với cộng đồng, thân thiện với môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và không ngừng cải thiện đời sống của người lao động theo các nguyên tắc sau:

- ❖ **Phát triển theo chiều rộng:** Không ngừng gia tăng sản lượng trên cơ sở tăng cường tìm kiếm, thăm dò các nguồn tài nguyên trữ lượng mới kể cả trong và ngoài nước.

- ❖ **Phát triển theo chiều sâu:** Tăng cường chế biến sâu tạo ra chuỗi sản phẩm trên nền sản phẩm khoáng sản nhằm tạo ra chuỗi giá trị gia tăng cao.

- ❖ **Phát triển lan tỏa:** Ngành khoáng sản làm đầu tàu và tạo động lực phát triển các ngành kinh doanh khác, sản phẩm khác theo hướng kinh doanh đa ngành trên nền công nghiệp khai khoáng, đồng thời tạo ra các lợi thế và năng lực sản xuất mới để sản xuất sản phẩm thay thế nguyên liệu khoáng khi từng loại khoáng sản nói riêng và nguồn tài nguyên khoáng sản nói chung cạn kiệt trong tương lai.

Định hướng chung phát triển ngành khoáng sản là: Khai thác, chế biến và sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả nguồn tài nguyên khoáng sản theo các phương châm:

- ❖ Tăng cường đổi mới, hiện đại hóa công nghệ, thiết bị trong tất cả các khâu của quá trình sản xuất, chế biến khoáng sản theo hướng sản xuất sạch hơn, thân thiện với môi trường và đảm bảo an toàn lao động.

- ❖ Việc gia tăng sản lượng phải đi đôi với nâng cao tối đa hệ số thu hồi và sử dụng tổng hợp tài nguyên khoáng sản trong lòng đất và bảo vệ môi trường trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản.

- ❖ Sử dụng sản phẩm khoáng sản hợp lý, tiết kiệm gắn liền với tăng cường chế biến sâu để đa dạng hóa sản phẩm, tạo ra các sản phẩm sạch, nâng cao giá trị gia tăng.

- ❖ Phát triển ngành công nghiệp khai khoáng trên cơ sở phát huy tối đa các nguồn lực trong nước kết hợp với tăng cường kêu gọi đầu tư và các nguồn vốn nước ngoài.

- ❖ Tăng cường đầu tư tìm kiếm, thăm dò và khai thác, chế biến khoáng sản ở nước ngoài, trước mắt là ở Lào, Campuchia và các nước trong vùng.

- ❖ Đi đôi với đầu tư thăm dò tìm kiếm nguồn tài nguyên khoáng sản mới (kể cả ở trong và ngoài nước) cần giành nguồn lực (tài chính, nhân lực) thích đáng đầu tư nghiên cứu phát triển các sản phẩm thay thế nguyên, nhiên, vật liệu khoáng.

- ❖ Phân phối hợp lý lợi ích thu được từ TNKS giữa trung ương-địa phương-doanh nghiệp, giữa kinh tế-xã hội-môi trường, giữa hiện tại-tương lai, giữa chính quyền với cộng đồng dân cư (trong và xung quanh vùng khoáng sản).

2.2. Đề xuất hoàn thiện các quy định về xây dựng chiến lược, quy hoạch

Trên cơ sở định hướng phát triển bền vững nêu trên và các cam kết gia nhập WTO, Nhà nước cần hoàn thiện các quy định về xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển nói chung và CL, QH phát triển khoáng sản nói riêng theo tinh thần sau:

- ❖ Cần ban hành quy định phải xây dựng Chiến lược quốc gia và QH tổng thể phát triển khoáng sản nhằm định hướng cho CL, QH phát triển từng loại khoáng sản trên cả nước và trong từng vùng.

- ❖ Cần phải quy định cụ thể hơn yêu cầu, nội dung, định hướng của CL, QH nói chung và CL, QH phát triển công nghiệp khoáng sản nói riêng cũng như phương pháp lập đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất và phù hợp với bối cảnh kinh tế thị trường thời hội nhập.

- ❖ Cần ban hành quy định cụ thể nội dung, định mức chi phí xây dựng chiến lược phát triển khoáng sản; bố trí nguồn vốn để xây dựng chiến lược. Điều chỉnh mức kinh phí lập QH cho phù hợp với yêu cầu. Quy định các chế tài xử phạt đối với việc tổ chức lập và thực hiện chiến lược, quy hoạch.

- ❖ Chính phủ cần chỉ đạo xây dựng văn bản dưới luật kịp thời, đồng bộ để đảm bảo thực thi pháp luật kịp thời ngay từ khi lập CL, QH phát triển khoáng sản cũng như tránh việc tùy tiện bổ sung quy hoạch làm phá vỡ mối quan hệ tổng hòa giữa quy hoạch khoáng sản với các quy hoạch khác.

- ❖ Trên cơ sở quy định chung của Nhà nước, các Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng và UBND tỉnh cần khẩn trương ban hành văn bản hướng dẫn nội dung và phương pháp lập CL, QH phát triển khoáng sản phù hợp với từng loại khoáng sản và nền kinh tế thị trường thời kỳ hội nhập. Bao gồm:

- ❖ Lập cơ sở dữ liệu phục vụ công tác lập CL, QH phát triển TNKS;

- ❖ Chú trọng công tác điều tra, khảo sát, đánh giá hiện trạng, thu thập thông tin, đổi mới phương pháp nhằm nâng cao chất lượng dự báo.

(Xem tiếp trang 49)

5. Đẩy mạnh việc ứng dụng công nghệ thông tin vào công tác quản lý nhà nước, tăng cường đào tạo nâng cao khả năng ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý cho cán bộ công nhân viên chức.

Tiếp tục nâng cấp Website Cổng thông tin điện tử của tỉnh, nâng cao hiệu quả hoạt động Website của các sở, ngành như: Kế hoạch Đầu tư, Cục Hải quan tỉnh, Cục Thuế... để các Website này phát huy được đúng với vai trò của mình. Khuyến khích, hỗ trợ tất cả các Sở, ban, ngành, địa phương thiết kế và vận hành trang Web của riêng mình. Tập trung khai thác tối đa hiệu quả của các trang Web đã có, đây thực sự là con đường ngắn nhất và nhanh nhất để các doanh nghiệp có thể tìm kiếm được các thông tin cũng như tiếp cận được các chính sách, kế hoạch, quy hoạch phát triển của chính quyền địa phương, từ đó có thể rút ngắn được thời gian cũng như chi phí cho doanh nghiệp.

6. Tuyên truyền phổ biến các chính sách của chính phủ và địa phương về lĩnh vực đầu tư, thuế, kinh doanh... Tuyên truyền, phổ biến trang web Cổng thông tin điện tử của tỉnh, trang web Sở Kế hoạch và Đầu tư... tới các doanh nghiệp, đồng thời hướng dẫn doanh nghiệp tra cứu thông tin từ các trang web này.

Kết quả điều tra PCI tuy không phải là thước đo chuẩn cho cách thức điều hành của các tỉnh, tuy nhiên đây là tập hợp tiếng nói của doanh nghiệp dân doanh vừa và nhỏ về chất lượng điều hành kinh tế và môi trường thể chế cấp tỉnh. Chất lượng điều hành kinh tế, vấn đề mà chỉ số PCI đo lường đóng vai trò đặc biệt quan trọng và thu hút sự quan tâm trong bối cảnh nền kinh tế đang phục hồi từ khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Chỉ số PCI cung cấp cho lãnh đạo tỉnh, các nhà hoạch định chính sách những thông tin thực tiễn kinh doanh giúp xác định các lĩnh vực điều hành và các yếu tố trong môi trường kinh doanh cần cải thiện. Do đó để cải thiện được chỉ số này đòi hỏi phải có sự vào cuộc không chỉ có các Sở, ban, ngành, địa phương, các tổ chức chính trị xã hội trong tỉnh mà còn đòi hỏi bản thân các doanh nghiệp cũng phải vào cuộc. Các doanh nghiệp cũng cần phải chủ động nâng cao trình độ lao động, cải tiến khoa học công nghệ và thay đổi phương thức sản xuất để phù hợp với tình hình mới. Đồng thời có thể thông qua các tổ chức chính trị xã hội như các Hiệp hội doanh nghiệp, Liên minh HTX và DNNQD... hoặc có thể chủ động trực tiếp đề xuất với chính quyền để giải quyết những khó khăn cũng như các vướng mắc của doanh nghiệp, tránh tình trạng doanh nghiệp bị động và thụ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh dẫn đến có những quyết định bất lợi cho doanh nghiệp. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo cáo chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2007, 2008 và năm 2009;
2. Báo cáo về chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của Quảng Ninh năm 2008, năm 2009 của Sở Kế hoạch và Đầu tư Quảng Ninh.
3. Đề án nâng cao chỉ số năng lực cạnh tranh của tỉnh Quảng Ninh năm 2009;
4. Website chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh Việt Nam: www.pcvietnam.org.

Người biên tập: Trần Văn Trạch

SUMMARY

The paper's author suggests some problems of the power competition index for province level in Quảng Ninh province in Vietnam.

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN ...

(Tiếp theo trang 46)

❖ Phải thay đổi phương pháp lập QH cho phù hợp với chức năng của QH trong tình hình mới. QH phải đảm bảo thực hiện được ít nhất các chức năng đối với công tác kế hoạch: (1) Chức năng định hướng; (2) Chức năng hướng dẫn điều hành; (3) Chức năng làm cơ sở để xây dựng cơ chế chính sách và giải pháp lớn ở tầm vĩ mô cho việc thực hiện mục tiêu phát triển đề ra trong QH.

❖ Phương pháp lập CL, QH nên theo hướng xác lập miền biến động min-max và các kịch bản/tình huống biến động trong miền đó; các giải pháp điều hành tương ứng với từng kịch bản/tình huống.

2.3. Đề xuất hoàn thiện công tác xây dựng chiến lược, quy hoạch

a) Nhà nước khẩn trương tổ chức xây dựng Chiến lược quốc gia và quy hoạch tổng thể phát triển tài nguyên khoáng sản đến năm 2025-2030, tầm nhìn đến năm 2050 làm cơ sở cho việc xây dựng chiến lược và quy hoạch phát triển từng ngành khoáng sản.

b) Các Bộ TN&MT, Bộ Công Thương và Bộ Xây dựng cần khẩn trương:

❖ Rà soát lại các CL, QH đã có để bổ sung, hoàn thiện cho phù hợp với các quy định mới và tình hình mới.

❖ Tổ chức lập các CL, QH phát triển đối với một số loại khoáng sản còn thiếu.

c) Chính phủ cần chỉ đạo UBND các tỉnh, thành phố:

(Xem tiếp trang 1)