

QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN VÀ CẤP PHÉP HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN VÌ MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

TS. NGUYỄN TIẾN CHÍNH

Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam

Trong hoạt động khoáng sản, có các doanh nghiệp (DN) thuộc mọi thành phần kinh tế trong đó có Tập đoàn kinh tế 100% vốn nhà nước hoạt động theo mô hình Công ty TNHH một thành viên. Mâu thuẫn nảy sinh giữa một bên là An ninh năng lượng, cân đối về khoáng sản (nhà nước quản lý) với một bên là thị trường (các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều được bình đẳng trước pháp luật). Làm thế nào để kết hợp hài hòa các lợi ích trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin) là một doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty TNHH MTV 100% vốn nhà nước, chủ yếu sản xuất kinh doanh trên nền tài nguyên khoáng sản (TNKS) nhưng không được cấp phép và giao tài nguyên thì Tập đoàn hoạt động khoáng sản như thế nào? Mối quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con ra sao? Khi công ty con được cấp phép và giao tài nguyên để khai thác, nhưng sở hữu giá trị doanh nghiệp (DN) kể cả giá trị tài nguyên chủ yếu lại thuộc về Tập đoàn. Tập đoàn là chủ sở hữu vốn và vốn cổ phần chi phối tại các DN trong Tập đoàn nhưng lại không có giấy phép hoạt động khoáng sản.

Trong quy trình cấp phép hoạt động khoáng sản hiện nay có hai loại giấy phép: Giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác. Sau một thời gian phấn đấu nỗ lực tới thời điểm hiện nay Tập đoàn Vinacomin mới hoàn tất thủ tục cấp phép khai thác cho 63 công ty than và mỏ than. Chưa được cấp phép cho các mỏ lộ vĩa, chưa được cấp phép các mỏ than ngoài khu vực Quảng Ninh và chưa được cấp phép khai thác than chung cho Tập đoàn.

Đã có những thời điểm Vinacomin có tiềm lực và có khả năng chế biến sâu nhưng đã không thể cạnh tranh được giấy phép khai thác khoáng sản với các DN ngoài quốc doanh ở một số địa phương. Nhưng khi khủng hoảng, giá khoáng sản xuống thấp thì rất nhiều nơi đã mời. Khi giá khoáng sản trên thị trường cao, lợi ích thu được từ khai thác khoáng sản lớn thì việc quản lý cấp phép hoạt

động khoáng sản nhất là ở các địa phương trở nên phức tạp. Lợi ích của nhà nước thông qua các chế độ thuế, phí không được điều chỉnh kịp thời dẫn đến hậu quả là: Môi trường bị tàn phá, tài nguyên bị tổn thất, lợi ích quốc gia bị thất thoát.

Các tổ chức cá nhân được quyền khai thác TNKS theo quy định của Luật khoáng sản và được phép chuyển nhượng quyền khai thác cho tổ chức cá nhân khác, nhưng giá chuyển nhượng quyền khai thác mỏ khoáng sản chưa có căn cứ để xác định. Giá trị TNKS hiện không được định giá chuyển nhượng hoặc đấu giá quyền khai thác mỏ khoáng sản cũng như xác định giá trị DN mỗi khi cổ phần hóa. Thời gian qua các DN mở tiến hành cổ phần hoá nhưng không tính giá trị tài nguyên mỏ khoáng sản vào giá trị tài sản của mỏ để cổ phần hoá.

Mức thu thuế tài nguyên ở mức bình quân 4 % (hầm lò) và 6 % (lộ thiên) không phân biệt điều kiện tự nhiên thuận lợi hay khó khăn, tài nguyên than chất lượng tốt hay xấu. Điều đó sẽ gây tổn hại tới lợi ích quốc gia nếu cho nước ngoài vào khai thác. Chưa có cơ sở xác định mức thu thuế bổ sung tương tự như đối với DN đầu tư nước ngoài Vietmindo ở Việt Nam (phải nộp thêm 10 % than sạch).

Nhiệm vụ của Tập đoàn được giao là phát triển ngành than đáp ứng nhu cầu cơ bản của nền kinh tế góp phần đảm bảo an ninh năng lượng. Nhưng hiện rất nhiều việc liên quan tới phát triển bền vững ngành than phải chờ đợi có giấy phép mới có thể triển khai được. Nếu không cấp phép thì Tập đoàn Vinacomin vẫn bị phạm luật trong hoạt động khoáng sản. Trong hoàn cảnh như vậy, phải lựa chọn giải pháp nào để Tập đoàn Vinacomin vừa tuân thủ luật pháp vừa đạt được mục tiêu sản xuất kinh doanh.

1. Phân chia khu vực hoạt động khoáng sản

Vấn đề an ninh năng lượng là vấn đề cả thế giới quan tâm. Hàng loạt các nước khu vực Nam Mỹ như Venezuela, Bolivia, Equado, Chile... đang tăng cường vai trò của Nhà nước đối với TNKS nhất là năng lượng thậm chí là quốc hữu hoá. Lựa chọn

nào cho Việt Nam giữa một bên là An ninh năng lượng, đảm bảo cân đối về TNKS (nhà nước quản lý cấp phép) với một bên là thị trường (các doanh nghiệp đều bình đẳng).

Theo kinh nghiệm của Indonesia tại Luật khoáng sản ban hành 12.1.2009 khu vực hoạt động khoáng sản chia làm 3 loại: Khu vực tư nhân khai thác (WPN); khu vực Nhà nước; khu vực DN hoạt động khai thác mỏ (WUP). DN khai thác mỏ có 3 loại tương ứng với 3 khu vực khai thác: DN địa phương được thành lập ở địa phương với 100% sở hữu thuộc về người Indonesia phạm vi hoạt động tại địa phương (KV tư nhân khai thác WPN); DN quốc gia với 100 % sở hữu thuộc về người Indonesia phạm vi hoạt động trong và ngoài nước (KV nhà nước); DN dịch vụ khác, nhà đầu tư nước ngoài có thể sở hữu một phần hoặc toàn bộ (KV doanh nghiệp WUP).

Để giải quyết vấn đề, khu vực hoạt động khoáng sản tùy thuộc vào loại tài nguyên, quy mô và tầm quan trọng tới đảm bảo an ninh năng lượng và nguyên liệu công nghiệp, Việt Nam cũng nên chia làm 3 loại: Khu vực không đấu thầu khai thác (Nhà nước quản lý cấp phép) đối với những tài nguyên liên quan tới an ninh năng lượng quốc gia (giao cho các Tập đoàn, tổng công ty có năng lực quản lý khai thác); khu vực hoạt động khoáng sản bình thường (đấu giá quyền khai thác, cấp phép cho các tổ chức DN trong nước); khu vực kêu gọi vốn đầu tư nước ngoài (đấu thầu thăm dò khai thác cho các tổ chức trong và ngoài nước hoặc liên doanh). Trong đó than là khoáng sản nhà nước quản lý cấp phép; dầu khí là khu vực khuyến khích đầu tư nước ngoài. Theo Luật khoáng sản số 60/2010/QH12 mới ban hành và có hiệu lực từ 1/7/2011 thì đấu giá quyền khai thác khoáng sản thực hiện ở các khu vực hoạt động khoáng sản, trừ khu vực được khoanh định là khu vực không đấu giá quyền khai thác khoáng sản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Bộ Tài nguyên và Môi trường và UBND cấp tỉnh thuộc thẩm quyền cấp phép) khoanh định thông qua các văn bản dưới luật.

2. Cấp phép cho Tập đoàn Vinacomin

Vinacomin là công ty TNHH MTV, hoạt động theo Luật doanh nghiệp. Công ty mẹ của Tập đoàn Vinacomin có chức năng trực tiếp sản xuất kinh doanh và đầu tư tài chính vào DN khác. Tập đoàn là chủ sở hữu vốn Nhà nước đối với các DN trực thuộc và sở hữu trên 51 % vốn đối với các DN mỏ. Công ty con hạch toán độc lập do Tập đoàn nắm giữ 100 % vốn điều lệ hoặc giữ cổ phần và vốn góp chi phối hoặc nắm quyền chi phối thông qua quyền khai thác TNKS, thị trường, thương hiệu, bí quyết công nghệ....

Quyết định số 345/2005/QĐ-TTg ngày 26/12/2005 của Thủ Tướng Chính phủ V/v Thành lập Tập đoàn

Vinacomin có nêu rõ "Nhà nước giao cho Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam quản lý tài nguyên, trữ lượng than, bôxít và các khoáng sản khác để tổ chức khai thác theo quy định pháp luật và điều lệ tổ chức, hoạt động của Tập đoàn"... "Tập đoàn có quyền quản lý và sử dụng các tài sản, nguồn lực được Nhà nước giao hay cho thuê là đất đai, TNKS theo quy định của pháp luật"

Định hướng phát triển Ngành than được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 20/2003/QĐ-TTg ngày 29/1/2003 có ghi: Than là nguồn tài nguyên thiên nhiên quý, là nguồn năng lượng không tái tạo. Việc thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng than phải tiết kiệm và hiệu quả... Phát triển ngành than ổn định, đáp ứng nhu cầu về than cho nền kinh tế quốc dân, đảm bảo thị trường tiêu dùng trong nước ổn định, có một phần hợp lý xuất khẩu tạo nguồn ngoại tệ... Quản lý tài nguyên than chặt chẽ.

Với những quy định trên đây đối chiếu với điều kiện cấp phép theo Luật Khoáng sản, Vinacomin hoàn toàn và đủ điều kiện được cấp phép hoạt động khoáng sản. Trên cơ sở Quyết định 481/QĐ-QLTN ngày 08/06/2005 của Bộ Công nghiệp v/v giao quản lý, bảo vệ và tổ chức thăm dò, khai thác than, Vinacomin đã có Quyết định số 1122/QĐ-HDQT ngày 16/5/2008 của HĐQT v/v Phê duyệt Quy hoạch điều chỉnh ranh giới các mỏ thuộc Tập đoàn Vinacomin. Các mỏ (công ty than) tự chịu trách nhiệm quản lý, bảo vệ và tổ chức khai thác than trong ranh giới mỏ được giao. Tập đoàn là chủ sở hữu vốn và trực tiếp quản lý phần vốn Nhà nước tại các công ty con sẽ bao gồm cả giá trị TNKS trong lòng đất. Trên cơ sở tài nguyên đã phân chia, Tập đoàn đã đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp phép lại cho các đơn vị thành viên hạch toán độc lập của Tập đoàn theo bản đồ ranh giới mỏ và dự án đầu tư đã được duyệt. Trước đây, chỉ cần một giấy phép theo Quyết định 481 của Bộ Công nghiệp cấp cho Tổng Công ty than Việt Nam (TVN hiện là Vinacomin), nay phân chia thành nhiều loại giấy phép thăm dò, khai thác theo dự án (mỏ, lộ vỉa...). Như vậy, mỗi một doanh nghiệp (mỏ) có thể có tới vài giấy phép hoạt động khoáng sản. Thủ tục hành chính trong việc cấp phép cho Tập đoàn Vinacomin tăng lên đáng kể. Điều đó phần nào lý giải vì sao Tập đoàn Vinacomin vẫn chưa được cấp lại giấy phép hoạt động khai thác than đầy đủ và giấy phép thăm dò than theo Quy hoạch phát triển ngành than.

Các công ty than trong Vinacomin quy mô chỉ là một mỏ than hầm lò hoặc lộ thiên có công suất từ 1-2 triệu tấn, chỉ có một vài mỏ có công suất 3-4 triệu tấn/năm. Các mỏ này chủ yếu khai thác và tiêu thụ than theo kế hoạch phối hợp kinh doanh với Tập đoàn. Trong khi đó, Tập đoàn (công ty mẹ)

phải tổ chức công tác thăm dò tài nguyên, chuẩn bị tài nguyên cho những giai đoạn phát triển tiếp theo, đầu tư những mỏ mới, các cơ sở hạ tầng và môi trường vùng mỏ vì mục tiêu phát triển bền vững. Trên thực tế các công ty than hoạt động như những nhà thầu khai thác thông qua Quyết định giao thầu quản lý, bảo vệ ranh giới mỏ tài nguyên trữ lượng than, tổ chức khai thác than theo Hợp đồng phối hợp kinh doanh với Tập đoàn.

Chính phủ giao cho Vinacomin "...phải có trách nhiệm đảm bảo cung ứng than cho nền kinh tế quốc dân kể cả nhập khẩu than", vậy cần cấp phép thăm dò và giấy phép khai thác chung cho Vinacomin và số lượng giấy phép thăm dò cấp cho Tập đoàn cũng không thể chỉ giới hạn không quá 05 giấy phép và tổng diện tích cấp phép không quá 200 km² như quy định của Luật để tạo điều kiện cho Tập đoàn chủ động tổ chức thăm dò tài nguyên và phát triển bền vững ngành than, đáp nhu cầu than ngày càng tăng của nền kinh tế quốc dân.

Trên cơ sở tài nguyên than thuộc khu vực không đấu thầu khai thác, Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp phép cho Vinacomin. *Tập đoàn đề nghị Bộ TN&MT, Bộ Công Thương trình Chính phủ giao Vinacomin quản lý, bảo vệ và tổ chức thăm dò, khai thác tương tự như Quyết định số 481/QĐ/QLTN theo đó hàng năm Tập đoàn phải có Báo cáo kết quả công tác thăm dò cho Bộ TN&MT.* Có như vậy, các mâu thuẫn hiện nay mới được giải quyết, Tập đoàn kinh tế mới hoạt động phù hợp với Luật và Nghị định của Chính phủ, phù hợp với mô hình quản lý.

3. Cấp phép giao tài nguyên gắn với việc đấu giá quyền khai thác TNKS

Quyền khai thác mỏ khoáng sản gắn liền với sở hữu. Cấp phép khai thác mỏ phải gắn với giá trị tài nguyên (giá trị chênh lệch tô mỏ). Do đó cần nghiên cứu tổ chức đấu giá quyền khai thác mỏ khoáng sản một cách công khai, minh bạch trên cơ sở gắn với giá trị chênh lệch tô mỏ. Đối với những khoáng sản quan trọng hoặc liên quan tới đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia do Nhà nước quản lý. Nhà nước giao cho Tập đoàn kinh tế có năng lực quản lý khai thác TNKS. Khi đó, Tập đoàn cũng có thể chủ động hợp tác khai thác với các thành phần kinh tế khác.

Đối với những khoáng sản Nhà nước khoáng định tổ chức đấu giá quyền khai thác, Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam trực tiếp quản lý hoặc ủy quyền cho đơn vị khác quản lý, gắn việc cấp phép với đấu giá quyền khai thác, ký kết hợp đồng thuê mỏ hoặc chuyển nhượng quyền khai thác mỏ. Vấn đề vướng mắc ở đây là lựa chọn hình thức nào? Theo Luật khoáng sản mới hình thức đấu giá quyền khai thác khoáng sản bao gồm: đấu giá quyền khai thác

khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản và đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực đã có kết quả thăm dò khoáng sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Ở thời điểm trước mắt nên tổ chức đấu giá quyền khai thác, hình thức đấu giá bán mỏ (chuyển nhượng quyền khai thác mỏ) bao gồm cả giai đoạn thăm dò, khai thác khoáng sản sẽ nghiên cứu tiếp, sau khi đã tổ chức đấu thầu khai thác thành công (trừ dầu khí theo thông lệ quốc tế).

Trình tự và nội dung tổ chức đấu giá: Trước mắt nên tách riêng giai đoạn thăm dò. Đối với những mỏ/khoáng sản tổ chức đấu giá quyền khai thác, Nhà nước đầu tư cho công tác thăm dò và sẽ thu hồi ngay sau tổ chức đấu giá quyền khai thác xong. Sau khi có đầy đủ thông tin về trữ lượng TNKS được Hội đồng trữ lượng phê duyệt, Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam có thể thuê các đơn vị tư vấn lập dự án đầu tư xác định giá trị tài nguyên (giá trị chênh lệch tô mỏ) làm căn cứ để xác định giá sàn đấu giá quyền khai thác. Các DN hoạt động khoáng sản đăng ký, mua hồ sơ dự thầu và lập hồ sơ dự thầu gồm phương án kỹ thuật và tài chính (thuê mỏ). Trong giá gói thầu (giá mỏ) bao gồm cả giá trị chênh lệch tô mỏ và chi phí khảo sát thăm dò.

Giá trị chênh lệch tô mỏ được lấy làm giá sàn đấu giá quyền khai thác mỏ khoáng sản. Giá trị chênh lệch tô mỏ này là phần giá trị tự nhiên mỏ khoáng sản bằng tiền (do thiên nhiên ban tặng), được biểu hiện bằng phần giá trị thặng dư còn lại sau khi trừ phần lợi nhuận ròng tỉ lệ với vốn tư bản ứng trước của nhà đầu tư (lợi nhuận trước thuế). Giá trị chênh lệch tô mỏ này có thể có dương (đối với những mỏ có điều kiện tự nhiên thuận lợi), cũng có thể bằng không hoặc thậm chí âm (đối với những mỏ có điều kiện tự nhiên không thuận lợi). Điều đó có nghĩa là đấu giá quyền khai thác mỏ khoáng sản không chỉ tính đến chuyện thu của nhà đầu tư, mà phải tính cả đến trường hợp Nhà nước phải có cơ chế hỗ trợ DN nhiều hay ít đối với những khoáng sản rất cần cho nền kinh tế nhưng điều kiện địa chất và khai thác vô cùng khó khăn (ví dụ như than ở đồng bằng sông Hồng).

4. Kết luận

Mục đích cơ bản của quản lý hoạt động khoáng sản là khai thác sử dụng hợp lý TNKS, đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên: Nhà nước, doanh nghiệp, cư dân vùng có khoáng sản và xã hội. Căn cứ vào Luật để xử lý các tình huống cụ thể với phương châm đảm bảo mục đích quản lý tạo điều kiện để sản xuất phát triển, cung ứng than, khoáng sản đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế, Nhà nước sẽ điều tiết lợi ích qua thuế. Do đó cần cấp phép hoạt động khoáng sản cho Tập đoàn, tổng công ty Nhà nước (công ty mẹ).

(Xem tiếp trang 33)

① ————— ② ————— ③ ————— ④ ————— ⑤ ————— ⑥ ————— ⑦ ————— ⑧

H.1. “Đường găng chi phí” (giả định) của một dây chuyền sản xuất trong mỏ khai thác than hầm lò.

Cần phải nói thêm, chi phí để xây dựng “đường găng” này là chi phí thực tế, trong điều kiện cụ thể từ công nghệ áp dụng, đơn giá, định mức, đến trang, thiết bị, con người và mô hình tổ chức sản xuất. Từ “đường găng chi phí” này trước tiên Nhà quản lý phải xác định xem có thể giảm được chi phí không? muốn vậy, phải lập sơ đồ PERT “chi phí”, xác định các chi phí liên quan đến từng “công đoạn” chi phí, mối quan hệ giữa chúng, từ đó, xác định các trường hợp chi phí nhỏ nhất (tối ưu), chi phí khả thi (chắc chắn) và chi phí lớn nhất (bi quan). Từ những kết quả này có thể xác định được chi phí dự kiến cho từng công đoạn sản xuất của dây chuyền:

Chi phí dự kiến = (Tối ưu + 4XChắc chắn + Bi quan) / 6

Từ chi phí dự kiến của từng công đoạn, so sánh với chi phí thực tế trên “đường găng” sẽ xác định được trong điều kiện cụ thể tại thời điểm này công đoạn nào có thể giảm chi phí.

Giả sử sau khi so sánh thấy đoạn (1-2) tương ứng là chi phí khai thác than lò chợ có độ lệch chi phí lớn nhất, tiếp đó là đoạn (2-3), v.v... và trong khả năng giới hạn, trước tiên, Nhà quản lý tập trung vào giảm chi phí công đoạn (1-2) là công đoạn khai thác than lò chợ, muốn vậy phải trả lời câu hỏi giảm bằng cách nào? Để trả lời câu hỏi này, một lần nữa Nhà quản lý lại phải quay lại sơ đồ PERT “chi phí” để rà soát các chi phí liên quan đến khoản chi phí này, như sau:

❖ Công nghệ khai thác áp dụng đã hoàn thiện chưa, cần bổ sung hoặc thay thế trang, thiết bị nhằm nâng cao năng lực của công nghệ?

❖ Tổ chức sản xuất đã hợp lý chưa, năng suất lao động ở mức độ nào và có thể hoàn thiện khâu này như thế nào?

❖ Định mức tiêu hao vật tư, nhiên liệu, điện, nước đã hợp lý chưa, còn lãng phí ở khâu nào?....

Từ đó, Nhà quản lý sẽ đưa ra giải pháp tổng thể để giảm chi phí công đoạn này và sau đó, cũng với cách thức tương tự, tiếp tục giảm chi phí công đoạn (2-3), (3-4), và ... cho đến hết các công đoạn trên toàn bộ dây chuyền sản xuất, làm giảm giá thành sản phẩm, có thể coi như đã hoàn thành một chu trình đổi mới.

Tuy nhiên, sau khoảng thời gian hoàn thành một chu trình thì cũng trong thời gian đó, nhờ các tác động hữu cơ, những đổi mới đã làm chi phí của các công đoạn lại lớn, ví dụ do đổi mới ở công đoạn vận tải đã làm tăng năng suất khai thác than lò chợ,... và công đoạn (1-2) lại trở thành đối tượng để giảm chi phí, và khi đó lại bắt đầu một

chu trình giảm chi phí mới. Cứ lặp lại như vậy, như “vòng xoáy triết học” chi phí sản xuất sẽ giảm dần tương ứng với trình độ vận hành công nghệ, trình độ tổ chức sản xuất, năng suất lao động, ... nâng lên theo đúng quy luật quan hệ “lượng-chất”.

Cũng phải nói thêm, cụm từ “giảm chi phí” ở đây phải hiểu theo nghĩa rộng, đó là không tính đến các tác động tăng chi phí mang yếu tố xã hội như mức lương cơ bản tăng, trượt giá,... Như vậy, trong những trường hợp này, nếu giảm mức độ tăng chi phí được coi là giảm chi phí.

Với xu thế hiện nay, trình độ cũng như kiến thức của các Nhà quản lý doanh nghiệp ngày càng được nâng cao, hoàn toàn có thể vận dụng được sơ đồ PERT trong công tác quản trị chi phí của doanh nghiệp, và với việc vận dụng này không những góp phần quản trị chi phí, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, góp phần từng bước nâng cao năng suất lao động xã hội, mà quan trọng hơn, giúp cho Nhà quản lý dần giảm bớt cảm tính, mang tính lý trí nhiều hơn, khách quan hơn trong công tác quản trị doanh nghiệp. □

Người biên tập: Đào Đức Tạo

SUMMARY

The paper introduces some opinions of using the PERT scheme in the management for expenses in the mining enterprises.

QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN...

(Tiếp theo trang 40)

Nghị định hướng dẫn thi hành Luật khoáng sản cần được sớm ban hành cụ thể hóa việc phân chia các loại tài nguyên khoáng sản khu vực không đấu giá quyền khai thác mỏ khoáng sản (nhà nước quản lý cấp phép); khu vực đấu giá quyền khai thác mỏ và khu vực kêu gọi vốn đầu tư nước ngoài; đảm bảo có sự đồng bộ giữa thi hành Luật khoáng sản và Luật Doanh nghiệp, đồng thời để Luật sớm đi vào cuộc sống. □

Người biên tập: Hồ Sĩ Giao

SUMMARY

Paper introduces some solutions of resources management and permission for mineral activities for sustainable development.