

KHUNG PHÁP LÝ VÀ CHÍNH SÁCH TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN - BẤT CẬP VÀ ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH NAM - *Vinacomin*

THS. NGUYỄN CÔNG QUANG - *Trường ĐKTCN Hà Nội*

1. Hiện trạng và bất cập

Nhìn chung, hệ thống khung pháp lý và chính sách của Nhà nước về quản lý, khai thác, sử dụng TNKS và BVMT trong lĩnh vực khoáng sản đã được bổ sung, hoàn thiện và đổi mới theo từng giai đoạn phát triển KT-XH của đất nước theo hướng từng bước được điều chỉnh từ quan điểm khai thác phục vụ phát triển kinh tế trước mắt trong các thời kỳ trước đây sang quan điểm phát triển bền vững phù hợp với thời kỳ hội nhập trên cơ sở khai thác kết hợp hợp lý mục tiêu trước mắt và lâu dài, BVMT, đảm bảo hài hòa lợi ích của các chủ thể liên quan và phù hợp với luật pháp quốc tế.

Tuy nhiên, hệ thống đó vẫn còn những bất cập sau đây:

- ❖ Việc ban hành hệ thống này vẫn còn chưa đồng bộ, chưa kịp thời. Ví dụ, đến nay để thực hiện Luật Khoáng sản mới ban hành được 2 nghị định (NĐ 15/2012 và NĐ 22/2012) còn Quy định cụ thể về điều kiện chuyển tiếp, thời gian chuyển tiếp, v.v. và các thông tư hướng dẫn thực hiện của các bộ, ngành liên quan vẫn chưa có.

- ❖ Luật Khoáng sản và các văn bản dưới Luật còn có một số bất cập sau:

- + Về công tác chiến lược, quy hoạch khoáng sản:
 - Quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản chung cả nước quy định tại điều 10 khoản 1 điểm c là không thể lập được.

- Kỳ Chiến lược khoáng sản được quy định là 10 năm, tầm nhìn 20 năm và kỳ Quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản là 5 năm, tầm nhìn 10 năm. Quy định như vậy là không phù hợp với quy trình kế hoạch hoá hiện hành (gồm các bước: Chiến lược, quy hoạch, KH 5 năm, KH năm, KH tác nghiệp, trong đó bước trước làm cơ sở cho bước sau) và không phù hợp với thực tiễn cũng như đặc điểm của ngành khoáng sản.

- + Quy định đấu giá khai thác khoáng sản là khó khả thi, chí ít không thể tránh khỏi những bất cập sẽ gây hậu quả xấu đối với TNKS và các chủ thể

liên quan, nhất là đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản.

- ❖ Có sự bất cập giữa quy định của Luật Khoáng sản, Nghị định 15/2012/NĐ-CP và Quyết định 06/2006/QĐ-BTNMT về thẩm định báo cáo kết quả thăm dò khoáng sản và phê duyệt trữ lượng trong báo cáo thăm dò khoáng sản.

- ❖ Mặc dù Luật quy định phải áp dụng công nghệ khai thác tiên tiến, phù hợp với quy mô, đặc điểm từng mỏ, loại khoáng sản để thu hồi tối đa khoáng sản; song đến nay vẫn chưa có văn bản nào dưới Luật quy định cụ thể về tỉ lệ tổn thất tài nguyên tối đa cho phép trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản cũng như quy định kiểm tra, giám sát, theo dõi việc thực hiện tỉ lệ này trong thực tế và chế tài xử lý nếu vi phạm.

- ❖ Quy định về tỉ lệ vốn chủ sở hữu trong tổng vốn đầu tư tối thiểu bằng 30% đối với dự án khai thác và 50% đối với dự án thăm dò là không phù hợp với thực tế, nhất là đối với các dự án khai thác hầm lò.

- ❖ Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản theo quy định của Luật Khoáng sản. Qua phân tích bản chất và liên hệ với thuế tài nguyên cho thấy:

- + Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản thực chất chỉ là một khoản thuế tài nguyên thứ hai trả hình vì cùng đánh vào một đối tượng và với những căn cứ, phương pháp tính toán tương tự nhau và chỉ nhằm mục tiêu tạo một quỹ riêng cho Bộ TN&MT.

- + Doanh nghiệp vừa phải hoàn trả chi phí điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, chi phí thăm dò khoáng sản, vừa phải nộp tiền thu quyền khai thác khoáng sản nhằm dùng để điều tra cơ bản địa chất. Rõ ràng doanh nghiệp bị thu 2 lần.

- + Một trong những nguyên tắc đánh thuế, phí là tránh đánh thuế chồng lên thuế, phí chồng lên phí vào một đối tượng nhất định.

- ❖ Một số chính sách khác có liên quan không hợp lý có tác dụng ngược lại với mục tiêu là chế

biển sâu, khai thác tận thu tối đa tài nguyên và góp phần phát triển KT-XH vùng khó khăn được quy định trong Luật Khoáng sản, ví dụ như chính sách duy trì giá nội địa thấp, chính sách thuế tài nguyên (đánh thuế theo sản lượng khai thác được), chính sách BVMT và các chính sách thu khác.

❖ Vấn đề cấp phép hoạt động khoáng sản quá nhiều vướng mắc, khó khăn, nhất là đối với DNNN.

❖ Trong lĩnh vực môi trường cũng có nhiều bất cập như phí BVMT không quy định rõ đánh vào các yếu tố gây ô nhiễm nào trong quá trình khai thác và việc quản lý, sử dụng quỹ quy định chưa chặt chẽ, phí nước thải quy định chưa phù hợp với nước thải mỏ, việc ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường tính khả thi thấp, quy định về ĐTM, dự án cải tạo, phục hồi môi trường và đề án đóng cửa mỏ có sự trùng lặp, nhiều khe,....

2. Đề xuất hoàn thiện

a) Khẩn trương xây dựng và ban hành kịp thời các văn bản dưới luật còn thiếu để hướng dẫn thực hiện Luật Khoáng sản và các luật khác có liên quan, trong đó đối với Luật Khoáng sản gồm có Quy định cụ thể của Thủ tướng Chính phủ về điều kiện chuyển tiếp, thời gian chuyển tiếp trong việc thực hiện Luật Khoáng sản, và các thông tư của các bộ, ngành liên quan, nhất là Thông tư hướng dẫn thực hiện đấu giá quyền khai thác, tính toán và thu nộp tiền cấp quyền khai thác.

b) Xem xét bỏ quy định về loại quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản chung cả nước mà chỉ cần có Chiến lược khoáng sản chung (như đã quy định tại Điều 9 của Luật Khoáng sản) là đủ để làm cơ sở cho việc lập quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến từng loại, nhóm khoáng sản trên phạm vi cả nước.

❖ Chiến lược khoáng sản phải lập cho giai đoạn 20 năm, tầm nhìn 30 đến 50 năm; Quy hoạch khoáng sản phải lập cho giai đoạn 10 năm, tầm nhìn 20 năm.

❖ Xây dựng và ban hành hướng dẫn phương pháp và nội dung xây dựng chiến lược, quy hoạch khoáng sản cho phù hợp với đặc điểm của ngành khoáng sản hoạt động theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thời kỳ hội nhập và toàn cầu hóa.

c) Phải hết sức thận trọng khi tổ chức triển khai thực hiện quy định về đấu giá khai thác khoáng sản theo quy định của Luật Khoáng sản, nhất là đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản. Kết hợp với vấn đề tiền cấp quyền khai thác khoáng sản như phân tích dưới đây, nếu cần thì xem xét loại bỏ quy định này.

d) Khẩn trương xem xét xử lý bất cập giữa quy định của Luật Khoáng sản, Nghị định 15/2012/NĐ-CP và Quyết định 06/2006/QĐ-BTNMT về thăm định báo

cáo kết quả thăm dò khoáng sản và phê duyệt trữ lượng trong báo cáo thăm dò khoáng sản.

Quy định về xác định trữ lượng khoáng sản trong một khoáng sàng (mỏ) phải tuân thủ nguyên tắc tận thu tối đa tài nguyên, đặc biệt là cấm hành vi “dễ làm khó bỏ” gây tổn thất tài nguyên. Theo tinh thần đó phần khoáng sản thuận lợi phải bù cho phần khoáng sản khó khăn và tổng hoà lại việc khai thác toàn bộ khối lượng khoáng sản (cả thuận lợi và khó khăn) trong mỏ vẫn đảm bảo hiệu quả và vì thế tổng khối lượng khoáng sản đó phải được coi là trữ lượng của mỏ.

e) Xây dựng, ban hành kịp thời văn bản quy định về quản lý tổn thất TNKS trong quá trình khai thác, chế biến khoáng sản nói riêng và quản trị tài nguyên khoáng sản nói chung một cách chặt chẽ.

g) Cần làm rõ bản chất và mối quan hệ giữa Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản theo Luật Khoáng sản, Thuế tài nguyên đối với khoáng sản theo Luật Thuế tài nguyên và Hoàn trả chi phí điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, chi phí thăm dò khoáng sản theo Điều 3 ND 15/2012/CP để có căn cứ xác định mức thuế và mức tiền nộp cũng như phương thức thu, nộp, quản lý và sử dụng một cách hợp lý.

h) Đề nghị xem xét lại quy định về thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, không nên áp đặt thêm khoản này làm cho phức tạp thêm các khoản thu ngân sách. Nếu mức thuế tài nguyên chưa hợp lý thì có thể xem xét tăng thêm mức thuế này như đã làm trong thời gian qua để vừa không làm phát sinh thêm khoản thu mà vẫn đảm bảo tăng thu ngân sách và quản lý tập trung, sử dụng hiệu quả hơn nguồn thu ngân sách. Để thực hiện tốt thu thuế tài nguyên có xem xét đến yêu cầu khai thác tận thu tối đa TNKS thì căn cứ để tính khoản thu này là trữ lượng khoáng sản có thể khai thác được đã phê duyệt.

i) Ban hành chính sách sử dụng hợp lý tài nguyên than nhất là về chủng loại và chất lượng phù hợp cho các hộ sử dụng than: điện, xi măng, phân bón... và sắp xếp thứ tự ưu tiên cho các nhà máy nhiệt điện sử dụng than trong nước ở phía Bắc, các hộ sử dụng than ở phía Nam sử dụng than nhập khẩu. Nghiên cứu chính sách khuyến khích sử dụng năng lượng tái tạo giảm áp lực vào nhiên liệu hóa thạch; hạn chế các nhà máy điện dùng than để có thể chuyển đổi sử dụng dạng năng lượng khác để giảm nhập khẩu than; Có chính sách giảm sử dụng than của các hộ khác để dành than cho điện, cụ thể: Hạn chế sử dụng vật liệu nung, khuyến khích sử dụng vật liệu không nung trong các dự án xây dựng công trình; khuyến khích sử dụng các nguồn năng lượng khác phục

vụ nhu cầu chất đốt sinh hoạt, sấy nông sản thực phẩm... Quy hoạch các làng nghề đang sử dụng than có hiệu suất thấp và gây ô nhiễm môi trường, tiến tới hạn chế và không dùng than.

k) Các đề xuất khác:

❖ Thực hiện triệt để cơ chế giá khoáng sản, đặc biệt là giá than theo cơ chế thị trường, tách bạch chính sách xã hội ra khỏi chính sách giá khoáng sản;

❖ Hoàn thiện chính sách tài chính (thuế, phí) theo hướng ưu tiên khai thác tận thu tối đa tài nguyên khoáng sản và BVMT một cách hiệu quả phù hợp với vai trò của khoáng sản là nguyên nhiên liệu của sản xuất và đời sống và tạo ra hiệu quả kinh tế liên ngành;

❖ Tăng cường quản lý cấp phép hoạt động khoáng sản theo hướng nâng cao chất lượng cấp phép (đúng đối tượng, đúng quy hoạch, kịp thời, bảo đảm đạt hiệu quả cao nhất) và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động khoáng sản tuân thủ đúng theo quy định trong giấy phép;

❖ Để tạo điều kiện đổi mới và hiện đại hóa ngành khai khoáng cần tập trung tài nguyên cho các doanh nghiệp có đủ năng lực để khai thác và chế biến sâu, thu hồi các giấy phép nhỏ lẻ để xây dựng mỏ khoáng sản có quy mô lớn đảm bảo điều kiện áp dụng công nghệ khai thác tiên tiến. Xây dựng các cụm tổ hợp tuyển, chế biến và tinh luyện khoáng sản tập trung theo từng khu vực;

❖ Xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, quy định kỹ thuật, định mức kinh tế - kỹ thuật phục vụ quản lý hoạt động điều tra địa chất và thăm dò khoáng sản;

❖ Kiện toàn bộ máy và tăng cường năng lực hệ thống thanh tra, bao gồm thanh tra chuyên ngành khoáng sản và thanh tra trên các lĩnh vực ATLĐ, BVMT, v.v. đảm bảo thực hiện được các mục tiêu: khai thác hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả theo đúng quy hoạch, giảm thiểu tổn thất tài nguyên, bảo vệ môi trường, đảm bảo an ninh, trật tự xã hội và hài hoà với cộng đồng dân cư trên địa bàn;

❖ Tăng cường công tác thống kê hoạt động khoáng sản đảm bảo kịp thời, đầy đủ, chính xác, đặc biệt là các chỉ tiêu về tài nguyên, trữ lượng, sản lượng, hệ số tổn thất tài nguyên, an toàn lao động, hiện trạng môi trường,...

❖ Ban hành văn bản hướng dẫn nội dung, phương pháp và tổ chức thực hiện tốt công tác tổng kết, đánh giá hoạt động khoáng sản từ cấp đơn vị khai thác đến toàn ngành cả theo ngành dọc và cả theo địa bàn quản lý hành chính các cấp;

❖ Xây dựng, ban hành chính sách sử dụng khoáng sản hợp lý và hiệu quả nhất;

❖ Nghiên cứu xây dựng, ban hành bộ chỉ tiêu PTBV cho ngành khoáng sản để làm cơ sở: (1) Xây dựng chiến lược, quy hoạch PTBV ngành khoáng sản; (2) Xây dựng và ban hành các chính sách về PTBV ngành khoáng sản; (3) Kiểm tra, giám sát việc thực hiện chiến lược, quy hoạch và các hoạt động khoáng sản;

❖ Căn cứ vào chủ trương "Thực hiện công khai, minh bạch" đã đề ra trong Nghị quyết Đại hội IX của Đảng và được cụ thể hoá ở Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật DN, Luật BVMT... cần quy định cụ thể hoá cho lĩnh vực khoáng sản;

❖ Tăng cường trách nhiệm cá nhân trong việc quản lý, giám sát hoạt động khoáng sản và thực hiện hoạt động khoáng sản theo nguyên tắc bất kỳ một sự vi phạm nào đối với quy định của pháp luật trong lĩnh vực khoáng sản đều phải có tổ chức và cá nhân chịu trách nhiệm chính;

❖ Rà soát để hoàn thiện, khắc phục những tồn tại, chồng chéo, không đồng bộ và kẽ hở trong khung pháp lý về BVMT cũng như tăng cường và nâng cao năng lực công tác thanh tra BVMT trong lĩnh vực hoạt động khoáng sản. □

Người biên tập: **Hồ Sĩ Giao**

SUMMARY

The paper shows some problems of the mineral law frame and policy. Basing on the present state author shows the weak points and suggests the methods for perfecting.

LỜI HAY - Ý ĐEP

1. Ai làm chủ giáo dục có thể thay đổi bộ mặt thế giới. *Leibnitz.*

2. Lòng trung thành là điều tốt đẹp nhất mà bạn có thể đem trao tặng một người. Sự thật, lòng tin cậy, tình bạn và tình yêu đều tùy thuộc vào điều đó cả. *Elvis Presley.*

3. Nhiều người nhận được sự khuyên răn, nhưng chỉ kẻ khôn ngoan mới sử dụng được sự khuyên răn ấy. *Syrus.*

4. Làm cho người khác tốt hơn đó là cách duy nhất làm cho người ta hạnh phúc hơn. *Ampere.*

5. Mục đích của giáo dục không phải tạo nên những máy móc, mà là tạo nên những con người. *Paul Janet.*

VTH sưu tầm