

MỘT SỐ VẤN ĐỀ TRAO ĐỔI VỀ ĐIỀU CHỈNH, SỬA ĐỔI LUẬT KHOÁNG SẢN NĂM 2010

Nguyễn Tiên Chinh
Hội Khoa học Công nghệ Mỏ Việt Nam
E-mail: chinhnt53@gmail.com

TÓM TẮT

Luật Khoáng sản số 60/2010/QH12 đã được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 15/11/2010 đến nay đã là trên 10 năm. Luật Khoáng sản ra đời đã mang lại một số kết quả bước đầu, nhưng quá trình thực thi Luật Khoáng sản đã bộc lộ một số điểm bất cập cần hoàn thiện. Sau 10 năm thi hành Luật Khoáng sản năm 2010, hiện cũng đã đến lúc phải tổng kết nhằm đánh giá những tác động tích cực, các vấn đề tồn tại, bất cập và đề xuất nội dung điều chỉnh, bổ sung hoàn thiện Luật Khoáng sản. Để góp ý kiến vào hoàn thiện Luật Khoáng sản (sửa đổi) tác giả có một số ý kiến trao đổi về đánh giá hiện trạng, những bất cập trong thi hành và đề xuất, kiến nghị sửa đổi cụ thể trong bài báo này.

Từ khóa: Luật Khoáng sản, Điều chỉnh, sửa đổi Luật Khoáng sản 2010.

ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Khoáng sản số 60/2010/QH12 đã được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 15/11/2010 và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2011 đến nay đã là trên 10 năm. Để chuẩn bị Tổng kết 10 năm thi hành Luật Khoáng sản năm 2010, Tổng Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam đã hoàn thành “Báo cáo tổng kết 10 năm thi hành Luật Khoáng sản, đánh giá những tác động tích cực, các vấn đề tồn tại, bất cập và đề xuất nội dung điều chỉnh, bổ sung”.

Ngày 16/2/2022, Tổng Cục đã có Công văn số 346/ĐCKS-CSPC lấy ý kiến một số đơn vị trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT). Trên cơ sở ý kiến của các đơn vị, Tổng Cục sẽ hoàn thành việc nghiên cứu, tiếp thu và hoàn thiện dự thảo Báo cáo Tổng kết trước ngày 15/3/2022 theo đúng tiến độ.

Trên cơ sở đó, Tổng Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam đã ban hành Quyết định số 72/QĐ-ĐCKS ngày 18/2/2022 về việc giao nhiệm vụ và Kế hoạch lập Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Khoáng sản (sửa đổi).

Nội dung công việc để lập Hồ sơ Luật gồm: Xây dựng nội dung chính sách; đánh giá tác động của chính sách; lấy ý kiến về đề nghị xây dựng Luật; xây dựng dự thảo Hồ sơ Luật; trình thẩm định Hồ sơ Luật; trình Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng Luật. Thời gian thực hiện các công

việc này từ tháng 2/2022 đến hết 15/7/2022 [3].

Yêu cầu các đơn vị nghiên cứu:

- Đi sâu vào đánh giá ưu điểm, hạn chế của các chính sách hiện hành trong Luật Khoáng sản năm 2010, từ đó, đề xuất 4 chính sách mới (2 chính sách về địa chất, 2 chính sách về khoáng sản) trong Luật Khoáng sản (sửa đổi). Cụ thể, các đơn vị đã đề xuất các chính sách về khuyến khích đầu tư công nghệ tiên tiến, hiện đại để khai thác, thu hồi khoáng sản; khuyến khích khai thác khoáng sản, thu hồi khoáng sản chính, khoáng sản đi kèm, chú trọng bảo vệ môi trường và kinh tế tuần hoàn; cải cách thủ tục hành chính; chính sách đền bù thiệt hại khi khu vực hoạt động khoáng sản được công bố là khu vực cấm; chính sách tái đầu tư cho lĩnh vực khai thác khoáng sản...;

- Nghiên cứu kỹ các chính sách mới, tính toán các vấn đề cần giải quyết và các tác động khi ban hành chính sách mới trong Luật Khoáng sản (sửa đổi), đảm bảo phù hợp với các quan điểm, mục tiêu và chính sách trong Nghị quyết số 10-NQ/TW của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược địa chất, khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Để góp ý kiến vào hoàn thiện Luật Khoáng sản (sửa đổi), tác giả có một số ý kiến cần trao đổi về đánh giá hiện trạng, những bất cập trong thi hành và đề xuất, kiến nghị sửa đổi cụ thể trong bài báo này.

2. NỘI DUNG TRAO ĐỔI

2.1. Vấn đề trao đổi

Nhà nước đã ban hành các văn bản luật, nghị định để thực hiện công tác quản lý khoáng sản. Luật Khoáng sản số 60/2010/QH12 (Luật Khoáng sản 2010) đã được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 15/11/2010.

Luật Khoáng sản 2010 sửa đổi, bổ sung một số điều có liên quan đến Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2019. Trên cơ sở đó Văn phòng Quốc hội đã ra văn bản xác thực hợp nhất Luật Khoáng sản số: 20/VBHN-VPQH ngày 10/12/2018.

Sau khi Luật Khoáng sản năm 2010 có hiệu lực, các cơ quan có thẩm quyền theo quy định đã ban hành hàng loạt quy hoạch khoáng sản. Còn hiện nay đang triển khai công tác lập và trình các cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt các loại quy hoạch về khoáng sản theo quy định của Luật Quy hoạch năm 2017. Theo đó, Quy hoạch khai thác chế biến từng loại khoáng sản sẽ không được lập độc lập mà nằm trong Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản và Quy hoạch phát triển ngành than nằm trong Quy hoạch tổng thể về năng lượng quốc gia có liên quan tới Quy hoạch phát triển điện lực. Trong thực tế, từ khi Luật Khoáng sản 2010 ra đời thì phải 10 năm sau, tới năm 2020 “Quy hoạch thăm dò, khai thác chế biến và sử dụng các loại khoáng sản thời kỳ 2021 ÷ 2030, tầm nhìn đến năm 2050” và “Quy hoạch tổng thể về năng lượng quốc gia thời kỳ 2021 ÷ 2030, tầm nhìn 2050” mới được tiến hành xây dựng.

Hiện nay, do công tác lập, thực hiện quy hoạch, kế hoạch, quyết định đầu tư dự án thiếu một số cơ sở, chưa tính toán đến các chi phí, lợi ích về mặt xã hội và môi trường nên tình trạng thất thoát, lãng phí, kém hiệu quả và ô nhiễm môi trường nghiêm trọng xảy ra thường xuyên ở một số dự án khai thác khoáng sản. Trong khi đó, bối cảnh nền kinh tế thế giới còn nhiều biến động. Vì vậy, để ngành công nghiệp khai khoáng nước ta phát triển một cách bền vững cần phải điều chỉnh một số chính sách, chủ trương để phù hợp với tình hình mới.

Luật Khoáng sản 2010 tại Điều 76 và Điều 77 quy định nguồn thu ngân sách nhà nước từ hoạt

động khoáng sản bao gồm thuế tài nguyên (TTN), phí, lệ phí và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản; Điều 78 và Điều 79 quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Luật có hiệu lực thi hành từ 1/7/2011 nhưng đến năm 2013 mới có Nghị định số 203/2013/NĐ-CP quy định về phương pháp tính, mức thu cấp quyền khai thác mỏ khoáng sản; Nghị định số 22/NĐ-CP ngày 26/3/2012 của Chính phủ về đấu giá quyền khai thác khoáng sản có hiệu lực từ 15/5/2012, nhưng đến năm 2014 mới có các thông tư hướng dẫn thi hành: Thông tư số 16/2014/TT-BTNMT ngày 14/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng đấu giá quyền khai thác khoáng sản và Thông tư liên tịch số 54/2014/TTLT-BTNMT-BTC ngày 09/9/2014 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT), Bộ Tài chính quy định chi tiết một số điều của Nghị định số 22/2012/NĐ-CP ngày 26/3/2012 của Chính phủ quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Trong đó nêu rõ: Giá khởi điểm trong đấu giá quyền khai thác khoáng sản không thấp hơn tiền cấp quyền khai thác khoáng sản.

Theo báo cáo đánh giá của Tổng Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam [4], sau 05 năm triển khai thực hiện Nghị định số 22/2012/NĐ-CP, từ năm 2014 đến 2019, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các địa phương đã phê duyệt kế hoạch đấu giá với 582 khu vực khoáng sản, trong đó đã đấu giá thành công trên 304 mỏ khoáng sản (tổng giá trị ước đạt khoảng 858 tỷ đồng) ở cả Trung ương và địa phương, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản tăng từ 10 – 135% so với giá khởi điểm góp phần tăng thu ngân sách nhà nước. Thông qua đấu giá quyền khai thác khoáng sản đã lựa chọn được các tổ chức, cá nhân có năng lực về tài chính cũng như có kinh nghiệm trong hoạt động khoáng sản góp phần phát triển bền vững nền công nghiệp khai khoáng.

Ở Trung ương, Tổng Cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam đã tổ chức thành công 4 cuộc đấu giá với 4/12 khu vực khoáng sản (đạt 33,3% so với kế hoạch phê duyệt) với tổng số tiền dự tính đạt được là 194,7 tỷ đồng. Ở địa phương, có 33/63 tỉnh, thành phố đã phê duyệt kế hoạch đấu giá với 570 khu vực, trong đó có 20/33 tỉnh, thành phố tổ chức đấu giá thành công 300 khu vực khoáng sản (đạt 66,22% so với kế hoạch phê duyệt).

Tuy nhiên, kết quả đấu giá quyền khai thác khoáng sản đạt được chưa tương xứng với tiềm năng, số lượng khu vực khoáng sản đưa ra đấu giá chỉ đạt 52,23% kế hoạch phê duyệt. Nguyên nhân do chính sách về đấu giá quyền khai thác khoáng sản là một chính sách mới, lần đầu tiên triển khai thực hiện, quá trình triển khai đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế, bất cập, trong đó quy định của pháp luật về đấu giá quyền khai thác khoáng sản chưa gắn kết một cách đồng bộ, phù hợp với quy định về đất đai và quy định về đấu giá tài sản, một số quy định chưa phù hợp với thực tiễn.

Ở địa phương, chỉ có 20/63 tỉnh, thành phố (đạt 31,7%) tổ chức đấu giá quyền khai thác khoáng sản thành công, trong đó một số địa phương mới dừng ở mức thí điểm. Nguyên nhân chủ yếu là do các địa phương chưa chủ động trong triển khai công tác đấu giá quyền khai thác khoáng sản, các cấp lãnh đạo chưa thực sự quyết liệt trong chỉ đạo điều hành các cơ quan chuyên môn trong triển khai công tác đấu giá.

Thực tiễn trong những năm qua, đấu giá quyền khai thác khoáng sản nhiều chỗ không thành công, nguyên nhân do rất ít doanh nghiệp có đủ điều kiện về tài chính và năng lực để tham gia đấu giá kể cả ở cấp trung ương và cấp địa phương như:

- Hồ sơ đấu giá không đủ (phiên đấu giá quyền khai thác khoáng sản quy định có ít nhất 03 tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá); Các doanh nghiệp tham gia đấu giá không đủ năng lực tài chính theo quy định (vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp thường ít hơn 50 tỷ đồng).

- Ngoài việc chứng minh được năng lực tài chính để thực hiện dự án, doanh nghiệp cần có chuyên môn về thăm dò, khai thác khoáng sản (nhất là đối với khu vực chưa thăm dò khoáng sản) và phải cam kết chế biến sâu khoáng sản. Các tiêu chí này được ghi ngay trong hồ sơ mời đấu giá.

- Mức thu phí tham gia đấu giá quyền khai thác khoáng sản áp dụng theo quy định tại Điểm b Khoản 1 Điều 11 Thông tư liên tịch số 54/2014/TTLT-BTNMT-BTC ngày 09/9/2014 từ 2÷12 triệu đồng/hồ sơ tùy theo diện tích tham gia đấu giá và tiền đặt cọc trước từ 1÷15% giá khởi điểm (theo mức giá khởi điểm <5 tỉ đồng: 15%; ≥5 ÷ <10 tỉ đ: 10%; ≥10 tỉ đ: 8% và ≥1 tỉ đ) là khá lớn. Nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn về tài chính (ít nhất 20÷30%) không thể tham dự đấu giá;

Ngoài ra, còn một bất cập nữa là đấu giá khu vực chưa thăm dò khoáng sản. Đấu giá mang tính rủi ro cao đối với doanh nghiệp hoặc Nhà nước vì thiếu thông tin về trữ lượng tài nguyên. Nên chăng Bộ TNMT hoặc UBND các tỉnh trước khi tổ chức đấu giá nên cấp phép và tổ chức thăm dò, phê duyệt trữ lượng sau đó mới tiến hành đấu giá. Giá đấu giá khu vực đấu giá tài nguyên khoáng sản sẽ bao gồm cả chi phí thăm dò, lập báo cáo địa chất khoáng sản. Chi phí thăm dò sẽ được thu hồi và hoàn trả ngay sau khi đấu thầu thành công, ký kết hợp đồng và cấp quyền khai thác mỏ khoáng sản.

2.2. Trao đổi và thảo luận

* Những bất cập trong quy hoạch khai thác khoáng sản

Một trong những thực trạng mà lâu nay chưa giải quyết được là tình trạng Quy hoạch sử dụng đất chứa tài nguyên chồng chéo với Quy hoạch phát triển các ngành và Quy hoạch sử dụng đất của địa phương gây lãng phí và tổn thất tài nguyên. Do đó Luật Khoáng sản cần phải có điều khoản quy định rõ việc Quy hoạch sử dụng đất có chứa tài nguyên và ưu tiên cho quy hoạch khai thác tài nguyên trước khi quy hoạch xây dựng các công trình kiên cố.

Việc nghiên cứu Quy hoạch phát triển năng lượng quốc gia là điều kiện tiên quyết để định hướng cho các quy hoạch phát triển các ngành để tránh tình trạng các quy hoạch ngành lập độc lập và không có sự liên kết. Quy hoạch phát triển ngành than phải được cân đối trong tổng thể Quy hoạch phát triển năng lượng quốc gia theo các kịch bản đã được lựa chọn. Trong phát triển điện phải cân đối phát triển thủy điện, điện chạy khí, than, điện nhập khẩu và điện nguyên tử. Riêng Quy hoạch phát triển các nhà máy nhiệt điện sử dụng than nhập khẩu ở miền Trung và miền Nam cần phải được hoạch định với khả năng ký kết các hợp đồng nhập khẩu than dài hạn từ các nước trong khu vực. Nhưng điều này không được xem xét trên thực tế.

Việc phân chia tài nguyên và cấp phép hoạt động khoáng sản phải theo quy hoạch đảm bảo đủ tích tụ tài nguyên để có khả năng thiết kế mỏ có công suất lớn, có khả năng cơ giới hóa đồng bộ cao. Tuyệt đối không xé lẻ tài nguyên của một khoáng sàng cho nhiều doanh nghiệp khai thác cùng một lúc với những thiết kế các mỏ có quy mô

công suất nhỏ, manh mún, chủ yếu khai thác thủ công như trước đây. Trong quy hoạch khai thác ưu tiên thiết kế khai thác than tối đa theo công nghệ lộ thiên với hệ số bóc cho phép để tận thu tài nguyên. Đối với những khoáng sàng vừa khai thác lộ thiên vừa khai thác hầm lò thì trình tự ưu tiên khai thác hầm lò dưới sâu trước khai thác lộ thiên bên trên khai thác sau.

*** Những bất cập trong cấp phép hoạt động khoáng sản**

Theo Luật Khoáng sản 2010 tại Điều 53 Quy định về cấp phép khai thác khoáng sản: Giấy phép khai thác cấp cho các công ty trực tiếp khai thác theo dự án thay thế cho Quyết định 481/QĐ-BCT ngày 19/12/2013 chỉ cần có một giấy phép cấp cho Tổng Công ty Than Việt Nam (nay là Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV)). Giấy phép khai thác khoáng sản cấp cho các công ty khai thác than, không cấp cho TKV, mâu thuẫn với Điều lệ hoạt động của TKV (NĐ số: 105/2018/NĐ-CP ngày 8/8/2018). Trong khi TKV là chủ thể quản lý tài nguyên và các đơn vị khai thác là nhà thầu khai thác than. Theo Luật Khoáng sản mỗi đơn vị được cấp tối đa 05 Giấy phép thăm dò, trong khi TKV được giao quản lý 32 mỏ/khoáng sàng với tổng số trên 84 giấy phép khai thác khoáng sản. Thực trạng cấp phép thăm dò, khai thác chậm theo Quy hoạch, không giao tài nguyên tới đáy tầng than, doanh nghiệp không chủ động đầu tư thăm dò phát triển mỏ. Hội đồng Đánh giá trữ lượng khoáng sản (ĐGTLKS) phê duyệt trữ lượng, không duyệt tài nguyên. Doanh nghiệp gặp khó khăn trong việc thăm dò đảm bảo ổn định sản xuất và đầu tư dài hạn, trong khi mức độ tin cậy của tài nguyên thấp.

Theo Điều 53 Luật Khoáng sản 2010: Điều kiện cấp Giấy phép là Tổ chức, cá nhân có vốn chủ sở hữu > = 30% tổng số vốn đầu tư của dự án. Hầu hết các dự án mỏ than mới vốn đầu tư lớn, Doanh nghiệp không đủ số vốn chủ sở hữu theo quy định. Vì vậy, nên xem xét điều chỉnh tỉ lệ quy định vốn chủ sở hữu theo Tổng mức đầu tư: <1000 tỉ đ: 30%; 1000-:5000 tỉ đ 25%; 5000-:10000 tỉ đ: 20%; >10000 tỉ đ: 15%).

Theo Điều 73 Luật Khoáng sản 2010 Về quy định giấy phép khai thác hết hạn phải được làm thủ tục đóng cửa mỏ. Đặc thù trong khai thác mỏ than lộ thiên: Mỏ này kết thúc khai thác là bãi thải của

mỏ khác. Do đó cho phép DN được sử dụng tiếp và báo cáo Bộ TNMT đóng cửa mỏ sau.

Hiện nay, cả 2 luật là Luật Khoáng sản 2010 và Luật Bảo vệ môi trường 2014 đều quy định về việc tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản có trách nhiệm phục hồi môi trường, ký quỹ phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản nhưng lại chưa làm rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản trong cải tạo, phục hồi môi trường trong quá trình khai thác và trách nhiệm cụ thể khi thực hiện đề án đóng cửa mỏ.

*** Những bất cập trong đấu giá, thu tiền cấp quyền khai thác và thuế tài nguyên**

Điều 76 và Điều 77 Luật Khoáng sản 2010 quy định nguồn thu ngân sách nhà nước từ hoạt động khoáng sản bao gồm TTN, phí, lệ phí và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản;

Các hình thức thuế tài nguyên khoáng sản (TNKS) liên quan tới tô mỏ ở các nước [1]: TTN (Royalty): % doanh thu giá quặng nguyên khai; % doanh thu giá FOB; % doanh thu theo thu nhập; % doanh thu theo ROI; % doanh thu theo tỉ lệ lãi/doanh thu; % doanh thu theo tỉ lệ doanh thu/chi phí; hoặc là Thuế mỏ (Mining Tax) % lợi tức chịu thuế; Đối với những khoáng sản có lợi nhuận siêu ngạch một số nước tính thêm thuế lợi nhuận siêu ngạch hay thuế RRT (RRT-Resources Rent Tax or Excess Profit Tax).

Ở Việt Nam, tài nguyên khoáng sản do Nhà nước thống nhất quản lý nhưng lại tách thành 2 khoản TTN và tiền cấp quyền khai thác. Phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản hiện hành không khác gì so với phương pháp tính thu TTN. Có chăng chỉ khác nhau đôi chút về hình thức: Tiền cấp quyền khai thác tính trên sản lượng có thể khai thác được còn TTN hiện kiểm soát theo sản lượng khai thác thực tế; giá tính thuế như nhau:

Đối với khu vực đã có kết quả thăm dò, giá khởi điểm xác định theo công thức:

$$T = Q \times G \times K_1 \times K_2 \times R \quad (1)$$

Trong đó:

T - Giá khởi điểm để đấu giá quyền khai thác khoáng sản, VNĐ;

Q - Trữ lượng khoáng sản được cấp có thẩm quyền phê duyệt, m³ hoặc tấn;

G - Giá tính TTN trên địa bàn tỉnh, VNĐ/đơn vị khối lượng;

K₁ - Hệ số thu hồi khoáng sản: Khai thác lộ thiên K₁ = 0,9; khai thác hầm lò K₁ = 0,6;

K_2 - Hệ số liên quan đến điều kiện kinh tế - xã hội của từng khu vực;

R - Mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản theo Nghị định số 203/2013/NĐ-CP ngày 28/11/2013 của Chính phủ, đơn vị tính là phần trăm (%).

Đối với khu vực chưa thăm dò khoáng sản giá khởi điểm xác định theo công thức:

$$T = Q \times G \times K_1 \times R_{dg} \quad (2)$$

Trong đó:

G - Giá tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản theo Nghị định số 203/2013/NĐ-CP ngày 28/11/2013 của Chính phủ, VNĐ/đơn vị khối lượng;

R_{dg} - Mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản trúng đấu giá là tỷ lệ phần trăm trữ lượng khoáng sản nằm trong khu vực đấu giá quyền khai thác khoáng sản. (thực chất chỉ là đấu giá tỉ lệ nộp tiền cho Nhà nước)

Trong đó trữ lượng khoáng sản (Q) x Hệ số thu hồi khoáng sản (K_1) chính là sản lượng có thể khai thác được. Trong khi đó TTN tính theo sản lượng tài nguyên tính thuế (sản lượng thực tế khai thác), giá tính TTN và thuế suất TTN hoặc mức TTN phải nộp trên một đơn vị tài nguyên khai thác.

Thực chất tiền cấp quyền khai thác cũng là TTN tính trùng và lặp. Bản chất các khoản thuế này đều dựa trên giá trị thô mỏ. Tô mỏ bao gồm tô mỏ tuyệt đối và tô mỏ cấp sai I do lợi thế về điều kiện tự nhiên được hình thành do giá cả khoáng sản được hình thành trên khoáng sàng (mỏ) có điều kiện tự nhiên khó khăn nhất. TTN là hình thức thể hiện bản chất giá trị Tô mỏ, nó là thành phần chủ yếu của giá trị tài nguyên thiên nhiên đem lại cho một quốc gia. Cả hai khoản thu này: TTN và tiền cấp quyền khai thác đều nộp cho ngân sách nhà nước. Hai khoản thuế này cần được nghiên cứu gộp lại làm một loại TTN (Royalty).

Khi đó, đấu giá khai thác mỏ khoáng sản (giá mỏ) không phải chỉ đấu giá một phần giá trị thô mỏ (tiền cấp quyền khai thác) mà là giá cả được định trên cơ sở giá trị của mỏ khoáng sản, giá mỏ gồm: TTN & chênh lệch tô mỏ (nếu có) và có thể bao gồm cả chi phí thăm dò (nó sẽ được hoàn trả cho nhà đầu tư thăm dò sau khi đấu giá thành công).

*** Luật Khoáng sản cần được xem xét đồng bộ với chính sách thuế phí liên quan tới khai thác tài nguyên khoáng sản**

Nhà nước cần tiến hành khảo sát thực tế với số liệu cụ thể về tổng nghĩa vụ thuế và các khoản phải

nộp Ngân sách nhà nước (NSNN) liên quan trực tiếp đến khai thác khoáng sản. Hiện nay, TTN ở Việt Nam cao hơn các nước trong khu vực:

Mức TTN theo Nghị quyết số 1084/2015/UBTVQH13 ngày 10/12/2015: Đối với than khai thác hầm lò là 10% và khai thác lộ thiên là 12%. Trong khi đó Royalty đối với than ở Australia: 7% (mỏ lộ thiên), 6% (mỏ hầm lò) và 5% (mỏ hầm lò khai thác sâu dưới -400m); Trung Quốc (2÷10%, bình quân 6%); Indonesia: 3÷7%; Philippin: 5%; Nam Phi: 0,5÷7%.

Đối với quặng đất hiếm là 18%; với quặng tinh đất hiếm $TR_2O_3=18\%$; Barit $BaSO_4=10\%$; Florit $CaF_2=10\%$. Trong khi đó Thuế Royalty đất hiếm: ở Australia 2,5%; Canada 3%; Burundi 4%; TTN (Resouce tax on rare earth) ở Trung Quốc tính theo thu nhập: Đối với đất hiếm nhẹ 11,5% thu nhập ở Nội Mông; 9,5% ở tỉnh Tứ Xuyên (Sichuan) và 7,5% ở tỉnh Sơn Đông (Shandong); đối với đất hiếm trung bình và nặng 27% thu nhập; 6,5% thu nhập đối với vonfram và 11% thu nhập đối với molybden [1], [2].

Ngoài TTN nêu trên doanh nghiệp phải nộp tiền cấp quyền khai thác (thực chất là thuế chồng thuế, bản chất đó cũng là TTN) đối với khoáng sản (kim loại hay than) là 2%; nộp trước đối với dự án mới là 4% trên giá tương tự như giá tính TTN. Gộp 2 khoản TTN và tiền cấp quyền khai thác đối với than là 12-14% đối với đất hiếm là 20% doanh thu, quá cao so với các nước.

Các khoản thuế phí khác đối với hoạt động khoáng sản cũng không ngừng tăng; Thuế môi trường than tiêu thụ trong nước thấp là 20.000 đồng/tấn tính vào giá thành than nhưng lý ra là phải tính vào giá thành sản phẩm của các hộ sử dụng than gây ô nhiễm môi trường. (Luật Thuế bảo vệ môi trường 57/2010/QH12 thuế môi trường đối với than antraxit 20.000÷50.000 đ/tấn; than nâu, than mỡ và than khác 10.000÷30.000 đ/tấn).

Mức phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản theo Nghị định số 164/2016/NĐ-CP ngày 24/12/2016 đối với quặng đất hiếm theo công thức (đồng/tấn);

$$F = [(Q_1 \times f_1) + (Q_2 \times f_2)] \times K \quad (3)$$

Trong đó: F là số phí bảo vệ môi trường phải nộp trong kỳ; Q_1 là số lượng đất đá bốc xúc thải ra trong kỳ nộp phí (m^3); Q_2 là số lượng quặng khoáng sản nguyên khai khai thác trong kỳ (tấn); f_1 là mức phí đối với số lượng đất đá bốc xúc thải

ra: 200 đồng/m³; f_2 là mức phí tương ứng của từng loại khoáng sản khai thác (đồng/tấn): đối với quặng đất hiếm 40.000÷60.000 đồng/tấn, quặng boxit 30.000÷50.000 đồng/tấn; K là hệ số tính phí theo phương pháp khai thác, trong đó: Khai thác lộ thiên K=1,1; Khai thác hầm lò và các hình thức khai thác khác: K=1. Đối với đất hiếm mỏ Đông Pao $F=[(1,26m^3/t \times 200)+(40.000÷60.000)] \times 1,1=44.277÷66.277$ đồng/tấn.

Ngoài ra, doanh nghiệp hoạt động khoáng sản phải nộp lệ phí cấp giấy phép thăm dò, cấp phép khai thác; ký quỹ cải tạo môi trường, thuế phục hồi môi trường, hoàn trả chi phí điều tra cơ bản địa chất, tài liệu thăm dò địa chất, nhưng theo Quy hoạch thì “Nhà nước bố trí vốn Ngân sách cho công tác điều tra cơ bản về tài nguyên” và các doanh nghiệp khai thác hàng năm vẫn phải chi từ giá thành để thăm dò;

Thuế xuất khẩu than 10÷15% (hiện áp mức 10%); Thuế xuất khẩu đất hiếm là 10%, dự kiến tăng thuế xuất khẩu đất hiếm từ 10% lên 30%. Mức tăng này gần ở mức kịch khung thuế xuất khẩu do Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định cho nhóm quặng đất hiếm là 10÷40%.

Nhìn chung, chính sách thuế, phí liên quan tới hoạt động khoáng sản hiện nay tăng cao do quá chú trọng tới nguồn thu ngân sách, không dựa trên cơ sở tô mỏ, không điều tiết kịp thời theo cơ chế thị trường và đảm bảo nuôi dưỡng nguồn thu bền vững. Những chính sách đó không những gây ảnh hưởng đến cân đối tài chính và quá trình tái sản xuất của ngành khai khoáng mà còn gián tiếp tác động làm tổn thất tài nguyên tăng lên do điều kiện khai thác khó khăn, giá thành cao.

Bộ Tài chính cũng nên xem xét tổng thể các khoản thuế phí doanh nghiệp phải nộp cho ngân sách để cân đối hoà hòa lợi ích. Xem xét điều chỉnh thuế suất theo cơ chế thị trường. Thuế suất TTN theo mức giá khoáng sản có nghĩa là khi giá khoáng sản cao thì áp dụng mức thuế suất cao, khi giá khoáng sản thấp thì thuế suất theo mức thấp.

Mặc dù, đã đạt được những thành tựu bước đầu nhưng trình quá trình thực thi Luật Khoáng sản năm 2010 đã bộc lộ một số điểm bất cập cần hoàn thiện. Vì vậy, thời gian tới sẽ phải sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện Luật Khoáng sản năm 2010 cũng như điều chỉnh chủ trương, chính sách để việc thực thi có hiệu quả và phù hợp với thực tiễn.

3. KẾT LUẬN

Từ các trao đổi trên xin kiến nghị:

➤ Nghiên cứu hoàn thiện Luật Khoáng sản đồng bộ với Luật Bảo vệ môi trường, Luật đất đai trong việc sử dụng đất có chứa tài nguyên; Luật TTN...;

➤ Nghiên cứu xây dựng, ban hành bộ chỉ tiêu phát triển bền vững (PTBV) cho ngành khai khoáng để làm cơ sở: (a) Xây dựng chiến lược, quy hoạch khoáng sản theo hướng tăng trưởng xanh và PTBV; (b) Xây dựng và ban hành các chính sách về tăng trưởng xanh và PTBV ngành khai khoáng; (c) Kiểm tra, giám sát việc thực hiện chiến lược, quy hoạch và các hoạt động khoáng sản theo hướng tăng trưởng xanh và PTBV;

➤ 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.

➤ Hoàn thiện chính sách tài chính (thuế, phí) theo hướng ưu tiên khai thác tận thu tối đa tài nguyên khoáng sản và bảo vệ môi trường hiệu quả. Để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp đầu tư khai thác, sử dụng hợp lý, hiệu quả, tiết kiệm tài nguyên khoáng sản nhằm phát triển bền vững ngành khai khoáng, chủ động đáp ứng nhu cầu khoáng sản ngày càng tăng cao của nền kinh tế, góp phần tích cực phát triển kinh tế- xã hội và đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia.

Trên cơ sở đó, đề nghị Nhà nước xem xét gộp TTN và thu tiền cấp quyền khai thác mỏ khoáng sản. Tính đúng, tính đủ cho TTN. Đấu giá quyền khai thác mỏ khoáng sản chính là đấu giá nghĩa vụ nộp TTN cho Nhà nước. Mức thuế theo quy định của Nhà nước sẽ là giá sàn để đấu giá và vẫn duy trì khoản nộp trước (kể cả chi phí thăm dò đối với khu vực chưa thăm dò tài nguyên khoáng sản) và phí đấu giá. Sau khi đấu giá xong xác định mức TTN cụ thể qua đấu giá thì doanh nghiệp sẽ làm thủ tục để được cấp phép khai thác tài nguyên khoáng sản. Khi đó sẽ khắc phục được mức bình quân của TTN, đối với những khoáng sản (mỏ) có điều kiện thuận lợi (khi đấu giá) sẽ phải nộp TTN cao hơn cho Nhà nước. Đồng thời xem xét điều chỉnh đồng bộ các khoản thuế phí như điều chỉnh phí môi trường cho phù hợp đối với một số khoáng sản như boxit, cromit...□

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Global Mining Industry Update (2012), Corporate income taxes, mining royalties and other mining taxes, A summary of rates and rules in selected countries.
2. Global Legal Monitor, China: Resource Taxes Adjusted for Rare Earth, Tungsten, Molybdenum.
3. <http://www.baotainguyenmoitruong.vn>;
4. Cổng thông tin điện tử Bộ Tài nguyên và Môi trường;

SOME ISSUES DISCUSSED ON ADJUSTMENT AND AMENDMENT OF THE LAW ON MINERALS IN THE 2010 YEAR

Nguyen Tien Chinh

ABSTRACT

The Law on Minerals No. 60/2010/QH12 has been passed by the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam, term XII, at its 8th session on November 15, 2010 for more than 10 years now. The introduction of the Mineral Law has brought some initial results, but the implementation of the Mineral Law has revealed some shortcomings that need to be improved. After 10 years of implementation of the Mineral Law in 2010, it is now time to summarize in order to assess the positive impacts, problems and shortcomings, and propose content to adjust and supplement the Law on Minerals. In order to contribute to the improvement of the Mineral Law (amended), the author has some opinions to discuss about the assessment of the current status, shortcomings in law enforcement and proposals and recommendations to amend specific laws in this article.

Key Words: *Mineral Law, Administration and amendment of the Mineral Law 2010.*

Ngày nhận bài: 12/3/2022;

Ngày gửi phản biện: 15/3/2022;

Ngày nhận phản biện: 08/4/2022;

Ngày chấp nhận đăng: 17/5/2022.

Trách nhiệm pháp lý của các tác giả bài báo: Các tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về các số liệu, nội dung công bố trong bài báo theo Luật Báo chí Việt Nam.