

# LIÊN MINH CÔNG BẰNG THUẾ VIỆT NAM

TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ CHIẾN LƯỢC VIỆT NAM (VESS)

Nguyễn Đức Thành, Phạm Văn Long, Lê Hà Phương

## HƯỚNG TỚI MỘT HỆ THỐNG QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN TỐT HƠN CÁCH TIẾP CẬN KINH TẾ CHÍNH TRỊ

2023

**HƯỚNG TỚI MỘT HỆ THỐNG  
QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN TỐT HƠN  
CÁCH TIẾP CẬN KINH TẾ CHÍNH TRỊ**

*Bản quyền ấn phẩm thuộc về Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam. Nội dung ấn phẩm có thể được sử dụng cho các mục đích phi thương mại, không cần xin phép nhưng cần trích dẫn nguồn.*

**Ảnh bìa:** Mỏ khai thác đá xây dựng tại xã Đồng Khê, huyện Văn Chấn, tỉnh Yên Bái

Nguyễn Đức Thành, Phạm Văn Long, Lê Hà Phương

HƯỚNG TỚI MỘT HỆ THỐNG  
QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN TỐT HƠN  
CÁCH TIẾP CẬN KINH TẾ CHÍNH TRỊ



## **ĐƠN VỊ THỰC HIỆN**

**LIÊN MINH CÔNG BẰNG THUẾ VIỆT NAM (VATJ)** được thành lập năm 2018. Liên minh là tập hợp các tổ chức, chuyên gia chia sẻ tầm nhìn vì một Việt Nam phát triển bền vững thông qua các chính sách thuế đảm bảo tính công bằng. Liên minh hiện có ba thành viên sáng lập bao gồm Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS), Trung tâm Hỗ trợ giáo dục và Nâng cao năng lực cho phụ nữ (CEPEW) và Éch Phu Hồ (EPH).

**TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ CHIẾN LƯỢC VIỆT NAM (VESS)** được thành lập vào tháng 9 năm 2020. VESS có tư cách pháp nhân, được đăng ký dưới hình thức một doanh nghiệp xã hội hoạt động phi lợi nhuận theo pháp luật Việt Nam, có trụ sở chính Hà Nội. Là một trung tâm nghiên cứu độc lập không-vì-lợi-nhuận, mục tiêu của VESS là thực hiện các phân tích kinh tế và chiến lược nhằm giúp các cơ quan hoạch định chính sách, các doanh nghiệp, các tổ chức quốc tế và các nhóm lợi ích nâng cao chất lượng quyết định, dựa trên sự thấu hiểu bản chất của những vận động kinh tế và quan hệ quốc tế.

## NHÓM TÁC GIẢ

**Nguyễn Đức Thành** là Người sáng lập và Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS); nguyên Viện trưởng Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR) thuộc Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội (từ năm 2008 đến năm 2020); thành viên Nhóm tư vấn kinh tế của Thủ tướng Chính phủ giai đoạn 2011-2016. Ông nhận bằng Tiến sĩ Kinh tế Phát triển tại Viện Nghiên cứu Chính sách Quốc gia Nhật Bản (GRIPS) vào năm 2008.

**Phạm Văn Long** nhận bằng Thạc sĩ Chính sách Công ngành Phân tích Chính sách tại Trường Chính sách công và Quản lý Fulbright, Đại học Fulbright Việt Nam; Nghiên cứu viên cao cấp, Phó giám đốc, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS).

**Lê Hà Phương** nhận bằng Thạc sĩ Kinh tế ngành Chính sách công tại Trường Đại học Việt Nhật, Đại học Quốc gia Hà Nội; Nghiên cứu viên, Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS).

## LỜI CẢM ƠN

Nghiên cứu **“Hướng tới một hệ thống quản trị tài nguyên tốt hơn - Cách tiếp cận kinh tế chính trị”** do Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) thực hiện, đã được hoàn thành nhờ sự giúp đỡ của nhiều cá nhân và tổ chức.

Trước hết, nhóm tác giả xin gửi lời tri ân sâu sắc tới các chuyên gia, các nhà nghiên cứu độc lập đã tham gia tích cực vào quá trình phân biện và đóng góp ý kiến cho báo cáo, gồm PGS.TS. Đỗ Hữu Tùng, và các thầy cô Bộ môn Quản trị doanh nghiệp Địa chất - Dầu khí, Trường Đại học Mở - Địa chất Hà Nội; TS. Lại Hồng Thanh – Phó Tổng cục trưởng, Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam; TS. Lê Ái Thụ, Chủ tịch Hội Địa chất Kinh tế Việt Nam; TS. Lê Cảnh Tuân, Khoa Địa chất - Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội; TS. Lê Văn Thành; PGS.TS. Lưu Đức Hải, Chủ tịch Hội Kinh tế Môi trường Việt Nam; PGS.TS. Nguyễn Cảnh Nam, Hội Khoa học và Công nghệ Mở Việt Nam; Ông Nguyễn Công Thủy, Vụ Chính sách và pháp chế, Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam; Bà Nguyễn Minh Phương, Cán bộ điều phối Liên minh Khoáng sản, Phòng Nghiên cứu Chính sách, Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature); PGS.TS. Nguyễn Thế Chinh, Viện trưởng Viện Chính sách Kinh tế Môi trường; Ông Nguyễn Trọng Khiêm, Chủ tịch Hội Địa chất Than - Khoáng sản Việt Nam; Bà Nguyễn Thị Phương Thanh, Cán bộ dự án, Trung tâm nghiên cứu Giới, Gia đình & Môi trường trong Phát triển (CGFED); Ông Nguyễn Quang Thương, Giám đốc Trung tâm Phát triển và Hội nhập (CDI); Ông Nguyễn Tuấn Khanh, Phân Viện trưởng phía Nam, Viện Khoa học Địa chất và Khoáng sản; PGS.TS. Nguyễn Thị Hoài Nga, Trường Đại học Mở - Địa chất Hà Nội; TS. Phạm Ngọc Sơn, Tổng hội Địa chất Việt Nam; Ông Tống Minh Hiếu, Phó chủ tịch Hội Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa huyện Quỳnh Hợp tỉnh Nghệ An; Bà Trần Thị Thanh Chung, Cán bộ dự án, Trung tâm Hỗ trợ Phát triển Bền vững Cộng đồng các Dân tộc miền núi (SUDECOM); Bà Vũ Hoàng Thùy Dương, Viện Chiến lược Chính sách Tài nguyên Môi trường, cùng nhiều chuyên gia khác vì những thảo luận chi tiết liên quan tới nội dung của báo cáo trong các buổi tham vấn chuyên gia.

Chúng tôi chân thành ghi nhận và trân trọng cảm ơn tới Sở Tài chính, Sở Xây dựng, Sở Công thương tỉnh Yên Bái; Phòng Tài nguyên & Môi trường



huyện Văn Chấn, tỉnh Yên Bái; UBND xã Đồng Khê, huyện Văn Chấn, tỉnh Yên Bái; cán bộ và nhân dân thôn Bản Hốc, xã Đồng Khê, huyện Văn Chấn, tỉnh Yên Bái; Sở Công thương, Sở Tài nguyên & Môi trường tỉnh Nghệ An; Phòng Tài nguyên & Môi trường huyện Quỳnh Hợp, tỉnh Nghệ An; UBND xã Châu Cường, tỉnh Nghệ An; Hội Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa huyện Quỳnh Hợp tỉnh Nghệ An, cùng các doanh nghiệp trên địa bàn hai tỉnh đã giúp đỡ cho nhóm nghiên cứu trong quá trình tìm hiểu thông tin và thực địa tại địa phương.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới chị Nguyễn Thùy Linh, Giám đốc Trung tâm Nâng cao năng lực cộng đồng (CECEM), cùng đại diện các nhóm Tiên Phong tại các tỉnh Điện Biên, Yên Bái, Bắc Kạn, Thái Nguyên và Thanh Hóa đã tham gia nhiệt tình vào quá trình thực hiện báo cáo thông qua hoạt động đồng nghiên cứu.

Cuối cùng, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến các thành viên hỗ trợ của Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS), gồm Đỗ Lê, Hoàng Long, Lê Minh Hiền, Hà Diệu, Tăng Thế Anh, Vũ Phương Thanh. Sự tận tâm, nhiệt tình và kiên nhẫn của họ là phần không thể thiếu trong việc hoàn thiện nghiên cứu.

Dù đã rất cố gắng trong thời gian cho phép, với những sự hỗ trợ nhiệt thành của các chuyên gia và cộng sự, chúng tôi biết nghiên cứu có thể còn những hạn chế và cả những thiếu sót nhất định. Chúng tôi rất mong nhận được sự đóng góp của quý vị độc giả để nhóm tác giả có cơ hội được học hỏi và hoàn thiện hơn trong những dự án hoặc nghiên cứu tiếp theo.

*Hà Nội, tháng 3/2023*

Thay mặt nhóm nghiên cứu

**PGS. TS. Nguyễn Đức Thành**

Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược

Việt Nam (VESS)

# MỤC LỤC

<b>ĐƠN VỊ THỰC HIỆN .....</b>	<b>v</b>
<b>NHÓM TÁC GIẢ.....</b>	<b>vi</b>
<b>LỜI CẢM ƠN.....</b>	<b>vii</b>
<b>TÓM TẮT BÁO CÁO .....</b>	<b>xiv</b>
<b>CHƯƠNG 1. GIỚI THIỆU .....</b>	<b>21</b>
1.1. Kinh tế chính trị của ngành công nghiệp khai thác .....	21
1.2. Mục tiêu của nghiên cứu.....	23
1.3. Câu hỏi nghiên cứu .....	25
1.4. Cấu trúc của nghiên cứu .....	25
<b>CHƯƠNG 2. KHUNG LÝ THUYẾT PHỤC VỤ PHÂN TÍCH .....</b>	<b>27</b>
2.1. Định nghĩa ngành khai khoáng.....	27
2.2. Khung phân tích Quản trị tài nguyên thiên nhiên.....	29
2.3. Khung phân tích: Mô hình SCP.....	30
2.4. Nghiên cứu thực địa và Đồng nghiên cứu .....	32
<b>CHƯƠNG 3. VỊ TRÍ CỦA NGÀNH CÔNG NGHIỆP KHAI THÁC TRONG NỀN KINH TẾ VIỆT NAM.....</b>	<b>35</b>
3.1. Lịch sử và đặc trưng ngành khai thác khoáng sản Việt Nam.....	35
3.2. Doanh nghiệp trong ngành khai thác khoáng sản.....	40
3.3. Đóng góp của ngành khai thác khoáng sản vào nền kinh tế Việt Nam... 45	
3.3.1. Đóng góp của ngành vào GDP .....	45
3.3.2. Đóng góp của ngành vào lao động.....	46
3.4. Kết luận chương ba.....	56
<b>CHƯƠNG 4. QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN TẠI VIỆT NAM..</b>	<b>59</b>
4.1. Hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản .....	59
4.2. Quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam.....	62
4.2.1. Chiến lược, tham vấn và thể chế .....	63
4.2.2. Minh bạch và trách nhiệm giải trình.....	71
4.2.3. Khai thác và phân bổ giấy phép.....	82
4.2.4. Thu thuế - phí.....	88
4.2.5. Hiệu ứng địa phương.....	97
4.2.6. Doanh nghiệp nhà nước .....	104
4.2.7. Phân phối và sử dụng nguồn thu.....	107
4.2.8. Chi tiêu chính phủ và phát triển khu vực tư nhân .....	113

4.2.9. Các công ty đa quốc gia .....	115
4.2.10. Cộng đồng quốc tế.....	118
4.3. Kết luận chương bốn.....	119
<b>CHƯƠNG 5. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP NGÀNH KHAI THÁC ĐÁ TRẮNG TẠI VIỆT NAM.....</b>	<b>125</b>
5.1. Tổng quan ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam.....	127
5.2. Quản trị trong ngành khai thác đá trắng .....	130
5.3. Cấu trúc thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam .....	135
5.3.1. Doanh nghiệp khai thác .....	135
5.3.2. Nhà máy chế biến đá ốp lát .....	138
5.3.3. Nhà máy chế biến bột đá .....	139
5.3.4. Doanh nghiệp kinh doanh, xuất khẩu.....	139
5.3.5. Tác nhân khác .....	141
5.4. Kết luận chương năm.....	143
<b>CHƯƠNG 6. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH.....</b>	<b>145</b>
6.1. Kết luận.....	145
6.2. Khuyến nghị chính sách.....	153
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>157</b>
<b>PHỤ LỤC.....</b>	<b>163</b>
Phụ lục 1: Hệ thống chính sách, pháp luật trong ngành công nghiệp khai khoáng.....	163
Phụ lục 2: Quy trình cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản.....	168

## DANH MỤC HÌNH

<b>Hình 2.1:</b>	Phân loại khoáng sản.....	28
<b>Hình 2.2:</b>	Khung phân tích quản trị tài nguyên .....	29
<b>Hình 2.3:</b>	Mô hình SCP truyền thống.....	31
<b>Hình 3.1:</b>	Bản đồ khoáng sản Việt Nam.....	39
<b>Hình 3.2:</b>	Số lượng doanh nghiệp trong ngành khai khoáng tại Việt Nam, 2011-2019.....	40
<b>Hình 3.3:</b>	Số lượng doanh nghiệp trong ngành khai khoáng tại Việt Nam phân theo loại hình sở hữu, 2011-2019.....	40
<b>Hình 3.4:</b>	Số lượng doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai khoáng phân theo lĩnh vực và loại hình sở hữu, 2019 .....	41
<b>Hình 3.5:</b>	Tổng doanh thu của các doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai khoáng phân theo lĩnh vực, 2019 (tỷ đồng).....	42
<b>Hình 3.6:</b>	Cơ cấu doanh thu của từng lĩnh vực khai khoáng phân theo loại hình sở hữu, 2019 (%).....	43
<b>Hình 3.7:</b>	Số thuế thu nhập của các doanh nghiệp ngành khai khoáng nộp vào NSNN chia theo lĩnh vực tại Việt Nam, 2019 (tỷ đồng) .....	44
<b>Hình 3.8:</b>	Lợi nhuận sau thuế của các doanh nghiệp ngành khai khoáng chia theo lĩnh vực tại Việt Nam, 2019 (tỷ đồng).....	45
<b>Hình 3.9:</b>	Tổng giá trị và đóng góp vào GDP (cơ cấu %) của ngành khai khoáng tại Việt Nam, 2005-2020 .....	46
<b>Hình 3.10:</b>	Số lượng lao động ngành khai khoáng tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người).....	47
<b>Hình 3.11:</b>	Số lượng lao động ngành khai thác đá, cát, sỏi và đất sét tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người).....	48
<b>Hình 3.12:</b>	Số lượng lao động ngành khai thác than tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người).....	49
<b>Hình 3.13:</b>	Số lượng lao động ngành khai thác quặng kim loại tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người).....	50
<b>Hình 3.14:</b>	Số lượng lao động ngành khai thác khoáng sản khác tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người).....	51

<b>Hình 3.15:</b>	Số lượng lao động ngành khai khoáng phân theo khu vực làm việc tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người) .....	52
<b>Hình 3.16:</b>	Phân bố lao động ngành công nghiệp khai khoáng tại các tỉnh/thành phố trên cả nước, 2018 .....	53
<b>Hình 3.17:</b>	Thu nhập bình quân hàng tháng của lao động trong ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam, 2011-2018 (triệu đồng).....	54
<b>Hình 3.18:</b>	Biểu đồ phân phối lao động trong ngành khai khoáng tại Việt Nam theo các nhóm tuổi, 2011 và 2018.....	55
<b>Hình 4.1:</b>	Khuôn khổ quản trị chuỗi giá trị ngành công nghiệp khai thác ....	61
<b>Hình 4.2:</b>	So sánh chỉ số quản trị tại Việt Nam với một số quốc gia giàu tài nguyên (2020) .....	72
<b>Hình 4.3:</b>	Tỷ lệ thu thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản so với tổng thu NSNN, 2011 – 2020(%).....	94
<b>Hình 4.4:</b>	Bội chi NSNN so với GDP Việt Nam, 2012 – 2023 (%) .....	109
<b>Hình 4.5:</b>	Tỷ lệ thu NSNN trên GDP Việt Nam, 2012 – 2023 (%).....	109
<b>Hình 5.1:</b>	Phân loại khoáng sản tại Việt Nam .....	126
<b>Hình 5.2:</b>	Khối lượng đá ốp lát khai thác tại Việt Nam, 2011 - 2017 (nghìn m <sup>3</sup> ).....	128
<b>Hình 5.3:</b>	Chuỗi cung ứng ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam.....	135
<b>Hình 5.4:</b>	Chuỗi giá trị của doanh nghiệp khai thác, chế biến đá trắng của doanh nghiệp tại Yên Bái .....	138

## DANH MỤC BẢNG

<b>Bảng 4.1:</b>	Đặc điểm hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản tốt .....	62
<b>Bảng 4.2:</b>	Vai trò của các cơ quan trong quản lý tài nguyên khoáng sản .....	68
<b>Bảng 4.3:</b>	Hệ thống các quy định của pháp luật Việt Nam về minh bạch thông tin trong hoạt động khai khoáng.....	73
<b>Bảng 4.4:</b>	Nghĩa vụ thuế của doanh nghiệp khai thác khoáng sản .....	90
<b>Bảng 4.5:</b>	Phân bổ nguồn thu từ khoáng sản (%) .....	111
<b>Bảng 4.6:</b>	Đánh giá hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam	120
<b>Bảng 5.1:</b>	Công suất thiết kế và sản lượng đá ốp lát tại Việt Nam, 2016 - 2018 .....	128
<b>Bảng 5.2:</b>	Sản lượng đá trắng xuất khẩu, 2015-2020.....	129
<b>Bảng 5.3:</b>	Chênh lệch giá tính thuế tài nguyên và giá thực tế tại mỏ của DN khai thác đá trắng tại Nghệ An .....	132
<b>Bảng 5.4:</b>	Đặc điểm các tác nhân chính trong cấu trúc thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam.....	140

## DANH MỤC HỘP

<b>Hộp 4.1:</b>	Minh bạch thông tin tại mỏ đá Suối Bèn.....	82
<b>Hộp 4.2:</b>	Tham vấn người dân tại khu vực khai thác đá VLXD tại Yên Bái	99
<b>Hộp 4.3:</b>	Tác động của khai thác chì đến mỏ Pù Sáp, thôn Bản Lắc, xã Bằng Lũng, huyện Chợ Đồn, tỉnh Bắc Kạn .....	102
<b>Hộp 4.4:</b>	Tác động của khai thác cát đến bản Noong Vai, xã Thanh Yên, huyện Điện Biên, tỉnh Điện Biên .....	104

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

DN	Doanh nghiệp
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
EITI	Sáng kiến minh bạch trong ngành công nghiệp khai khoáng
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GDP	Tổng sản phẩm nội địa
HĐND	Hội đồng nhân dân
HS	Mã hàng hoá
HTX	Hợp tác xã
LFS	Điều tra lao động và việc làm
NRG	Khung phân tích quản trị tài nguyên thiên nhiên
NRGI	Viện Quản trị tài nguyên thiên nhiên
NSĐP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
POBI	Khảo sát chỉ số minh bạch ngân sách cấp tỉnh
SCP	Mô hình Cấu trúc - Hành vi - Kết quả
TCTĐB	Tổng Công ty Đông Bắc
TCTK	Tổng cục thống kê
TKV	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam
TNMT	Tài nguyên môi trường
UBND	Ủy ban nhân dân
UNCTAD	Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển
USGS	Cục Khảo sát Địa chất Hoa Kỳ
VCCI	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VEC	Tổng điều tra Doanh nghiệp Việt Nam
VESS	Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam
VLXD	Vật liệu xây dựng

# TÓM TẮT BÁO CÁO

Dưới góc nhìn kinh tế chính trị kết hợp với khung phân tích về quản trị tài nguyên thiên nhiên, nhóm nghiên cứu đã tiến hành đánh giá một cách khái quát về lịch sử, vị trí, vai trò, đóng góp của ngành công nghiệp khai khoáng, hoạt động của các doanh nghiệp trong ngành và hiện trạng quản trị của ngành công nghiệp khai thác tại Việt Nam. Những phát hiện chính của nghiên cứu được tóm tắt trong những điểm sau:

## **Thứ nhất, về lịch sử phát triển của ngành:**

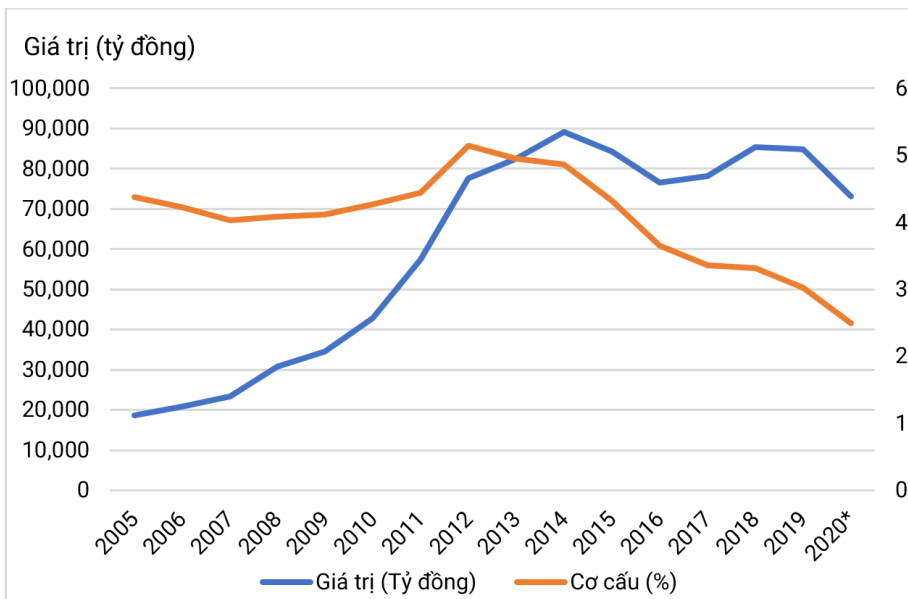
Nghề khai thác khoáng sản tại Việt Nam có lịch sử lâu đời. Từ thời đại đồ đồng, người Việt đã tiến hành khai thác đồng, kẽm, thiếc và vàng; trong khi đó, các khoáng sản phi kim như cao lanh được khai thác muộn hơn, từ thế kỷ thứ nhất trước Công nguyên. Nghề khai mỏ dần được hình thành và phát triển, đóng góp lớn vào ngân sách nhà nước các triều đại phong kiến. Tuy nhiên, việc khai thác thời kỳ này vẫn được thực hiện bằng phương pháp thủ công. Phải đến thời nhà Nguyễn, ngành công nghiệp khai thác khoáng sản (khai khoáng) mới được hình thành, và tiếp tục được tăng cường sau khi người Pháp cai trị Việt Nam. Sau khi giành độc lập năm 1945, chính quyền Việt Nam tiếp tục phát triển ngành công nghiệp này với sự giúp đỡ của Liên Xô và Trung Quốc. Nhiều mỏ khoáng sản bị tàn phá và đóng cửa trong chiến tranh cũng được hoạt động trở lại. Các mỏ than Phấn Mễ, Minh Khai, Đầm Đùn, Khe Bó được tổ chức lại năm 1949 - đây được coi là những đơn vị công nghiệp nhà nước đầu tiên của chính thể Việt Nam Dân chủ Cộng hòa. Đến giữa những năm 1990, hầu hết các mỏ và nhà máy chế biến khoáng sản đều do Chính phủ Việt Nam sở hữu (trừ một số mỏ khai thác vàng do tư nhân thực hiện). Tuy nhiên, đến năm 1996, khi Luật khoáng sản đầu tiên được ban hành đã cho phép tất cả các thành phần kinh tế tham gia hoạt động khai thác khoáng sản. Một số công ty liên doanh giữa Việt Nam và nước ngoài hoạt động trong các lĩnh vực thăm dò, tìm kiếm, khai thác và sản xuất khoáng sản dần được hình thành như liên doanh giữa Liên đoàn Địa chất Nga với Công ty Kim loại màu Thái Nguyên trong sản xuất vàng, hay liên doanh giữa Ấn Độ và Pháp trong phát triển mỏ vàng tại Pắc Lạng. Hiện nay, tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam tương đối phong phú với hơn 5000 mỏ thuộc 48 loại khoáng sản khác nhau (900 mỏ đang khai thác), phân bố trên cả nước. Trong đó, các loại khoáng sản có tài



nguyên, trữ lượng lớn, đủ điều kiện để tổ chức khai thác, chế biến quy mô công nghiệp với thời gian lâu dài như bauxit, titan – zircon, apatit và đá trắng.

### Thứ hai về vị trí, vai trò và các đóng góp của ngành:

Ngành công nghiệp khai khoáng từng đóng vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam. Tuy nhiên, những năm gần đây, cùng với quá trình công nghiệp hóa, đóng góp của ngành công nghiệp khai khoáng (không bao gồm hoạt động khai thác dầu và khí tự nhiên) có xu hướng giảm dần. Theo kết quả tính toán của nhóm nghiên cứu, năm 2018, đóng góp của ngành công nghiệp khai khoáng trong GDP của Việt Nam chỉ khoảng 2,5%, giảm hơn một nửa so với thời điểm năm 2012 (khoảng 5,14%). Không chỉ sụt giảm về tỷ trọng trong GDP, giá trị tuyệt đối tính bằng tiền cũng sụt giảm từ hơn 77 nghìn tỷ đồng năm 2012 xuống còn hơn 70 nghìn tỷ năm 2018. Sự sụt giảm này đặt ra vấn đề làm cách nào để nâng cao giá trị đóng góp của ngành công nghiệp khai khoáng vào nền kinh tế trong bối cảnh công nghiệp hóa.



**Tổng giá trị và đóng góp vào GDP (cơ cấu %) của ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam, 2005-2020**

Số liệu tính toán từ Tổng điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tính đến thời điểm 31/12/2019, Việt Nam có tổng cộng 3.804 doanh nghiệp đang hoạt động trong lĩnh vực khai khoáng. Trong đó, doanh nghiệp tư nhân vẫn chiếm phần lớn với hơn 3.700 doanh nghiệp (chiếm 97,2%). Số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm từ 81 doanh nghiệp năm 2011 xuống chỉ còn 62 doanh nghiệp vào năm 2019 (chiếm 1,84%) và 30 doanh nghiệp (chiếm 0,96%) có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, giảm 13 doanh nghiệp so với năm 2011. Xét theo lĩnh vực hoạt động, phần lớn các doanh nghiệp khai khoáng tại Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực khai thác đá với 1.935 doanh nghiệp (chiếm tỷ lệ 50,87%) và khai thác cát sỏi với 873 doanh nghiệp (chiếm tỷ lệ 22,95%). Các doanh nghiệp khai thác kim loại và khai thác than có số lượng lần lượt là 330 doanh nghiệp (chiếm 8,68%) và 181 doanh nghiệp (chiếm 4,76%).

Năm 2019, tổng doanh thu của các doanh nghiệp toàn ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam đạt khoảng 202,4 nghìn tỷ đồng. Trong đó, phần lớn đến từ ngành khai thác than với gần 126,7 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 62,6% doanh thu toàn ngành công nghiệp khai khoáng). Tổng doanh thu của các doanh nghiệp trong ngành khai thác đá đứng thứ hai với gần 37,5 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 18,5% doanh thu toàn ngành công nghiệp khai khoáng), theo sau là các doanh nghiệp khai thác quặng kim loại với tổng doanh thu hơn 19 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 9,4% doanh thu toàn ngành công nghiệp khai khoáng). Cơ cấu doanh thu của từng lĩnh vực phân theo loại hình sở hữu có sự khác nhau theo. Ví dụ, với ngành khai thác than, gần 95% doanh thu đến từ DNNN. Trong khi đó, với ngành khai thác đá, chỉ 3,1% doanh thu đến từ DNNN, hơn 95% doanh thu đến từ DN tư nhân.

Cũng trong năm 2019, các doanh nghiệp ngành công nghiệp khai khoáng đóng góp khoảng 1.491,2 tỷ đồng tiền thuế thu nhập doanh nghiệp, chỉ bằng 0,61% tổng thu ngân sách từ thuế thu nhập doanh nghiệp của cả nước theo số liệu quyết toán. Trong đó, các doanh nghiệp ngành khai thác than đóng góp 788,4 tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 52,9%). Các doanh nghiệp ngành khai thác đá đóng góp 394,9 tỷ đồng (tương đương 26,5%). Doanh nghiệp khai thác đất sét đóng góp ít nhất, chỉ với 6,3 tỷ đồng (tương đương 0,4%). Tổng lợi nhuận sau thuế của các doanh nghiệp ngành công nghiệp khai khoáng năm 2019 là gần 5.200 tỷ đồng. Trong đó, các doanh nghiệp ngành khai thác đá có tổng lợi nhuận lớn nhất, xấp xỉ 2.000 tỷ đồng. Bình quân một doanh nghiệp ngành khai thác đá có lợi nhuận khoảng 11 tỷ đồng. Các doanh nghiệp ngành khai thác than có tổng lợi nhuận vào khoảng 1.860,5 tỷ đồng, bình quân mỗi doanh nghiệp có lợi nhuận xấp xỉ 5,64 tỷ đồng.

Liên quan đến vấn đề lao động, theo kết quả tính toán của nhóm nghiên cứu từ số liệu điều tra lao động việc làm năm 2018, cả nước có khoảng 173 nghìn lao động đang làm việc trong ngành công nghiệp khai thác khoáng sản, phân bố trên cả nước nhưng tập trung nhiều nhất tại Quảng Ninh (gần 52 nghìn lao động, chủ yếu trong ngành khai thác than), Nghệ An (gần 13 nghìn lao động, chủ yếu khai thác đá, cát, sỏi) và Thái Nguyên (hơn 12,5 nghìn lao động, chủ yếu khai thác quặng kim loại). Phần lớn lao động ngành công nghiệp khai khoáng làm việc trong khu vực tư nhân. So với năm 2011, tổng số lao động làm việc trong ngành công nghiệp khai khoáng trên cả nước đã giảm hơn 90 nghìn người. Sự sụt giảm về lao động với số lượng lớn như vậy đặt ra bài toán về vấn đề giải quyết/chuyển đổi việc làm đối với những lao động không còn làm việc trong ngành công nghiệp khai khoáng. Giải quyết vấn đề này trở nên đặc biệt cấp thiết trong bối cảnh của chuyển dịch năng lượng đang diễn ra trên phạm vi toàn cầu và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng này.

### **Thứ ba, về vấn đề quản trị ngành công nghiệp khai thác:**

Dù có xu hướng thu hẹp, nhưng tài nguyên khoáng sản vẫn là tài sản quý giá của đất nước, và cần được quản trị hiệu quả. Tuy nhiên, quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam còn tồn tại nhiều bất cập, chưa đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế. Để đánh giá hiện trạng quản trị tài nguyên tại Việt Nam, nhóm nghiên cứu sử dụng khung phân tích quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRG) của viện Quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRGI). Đây là một tập hợp 12 nguyên tắc dành cho các chính phủ và xã hội về cách khai thác tốt nhất các cơ hội được tạo ra bởi các nguồn tài nguyên để phát triển. Dựa trên khung phân tích quản trị tài nguyên, nhóm nghiên cứu xây dựng các tiêu chí của hệ thống quản trị tốt, sau đó tiến hành rà soát và đánh giá cho Việt Nam nhằm xem xét hiện trạng quản trị tài nguyên tại Việt Nam đã đáp ứng được các tiêu chí nào. Kết quả đánh giá cho thấy Việt Nam chỉ đáp ứng được một phần của sáu trong tổng số 27 tiêu chí của quản trị tốt. Trong đó, các tiêu chí đáp ứng đa số liên quan đến các quy định liên quan đến hoạt động của các DNNN trong lĩnh vực khai khoáng. Cụ thể:

- Sáu tiêu chí được đánh giá là tuân thủ một phần các tiêu chí của quản trị tốt gồm: các tiêu chí về thông tin địa chất khoáng sản; đánh giá tác động; nghĩa vụ của DNNN; minh bạch và trách nhiệm giải trình của DNNN; vai trò tài chính của DNNN; và hỗ trợ quốc tế.

- Các tiêu chí còn lại chưa được thực hiện tốt bao gồm: tiêu chí về khung chính sách pháp Luật; tiêu chí về cơ quan quản lý nhà nước; tiêu chí liên quan đến công khai, minh bạch (công khai giấy phép hoạt động khoáng sản, công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi, công khai báo cáo khoáng sản); tiêu chí về quyết định khai thác; tiêu chí về phân bổ giấy phép khai thác; các tiêu chí liên quan đến thu thuế - phí; tiêu chí về tham vấn cộng đồng; tiêu chí về bảo vệ cộng đồng; tiêu chí về quản trị DNNN; các tiêu chí liên quan đến phân phối và sử dụng nguồn thu; tiêu chí liên quan đến chỉ tiêu chính phủ và phát triển khu vực tư nhân; các tiêu chí liên quan đến vai trò của các công ty đa quốc gia; và tiêu chí về giám sát và thực thi các tiêu chuẩn quốc tế.

### Kết quả đánh giá hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam theo khung NRG

STT	Đặc điểm	Đánh giá
1	1.1 Có chiến lược quốc gia quản lý tài nguyên rõ ràng, bao trùm.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện Luật còn chậm.</li> <li>- Có sự chòng chéo về quy định của các luật.</li> <li>- Một số quy định trong Luật khoáng sản khó triển khai.</li> <li>- Hệ thống luật chưa quan tâm nhiều đến công đoạn hạ nguồn.</li> <li>- Lập quy hoạch khoáng sản còn chòng chéo.</li> </ul>
	1.2 Đảm bảo các cơ quan liên quan đến quản lý khai khoáng hoạt động và phối hợp hiệu quả.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thiếu nhân lực.</li> <li>- Cơ quan quản lý là cơ quan lập quy hoạch =&gt; vừa đá bóng vừa thổi còi.</li> </ul>
2	2.1 Công khai giấy phép hoạt động khoáng sản.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chưa có quy định công khai giấy phép hoạt động khoáng sản.</li> <li>- Chưa nghiêm túc trong công khai hồ sơ xin cấp phép thăm dò khoáng sản.</li> </ul>
	2.2 Công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi.	Chưa có quy định công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi.
	2.3 Công khai báo cáo khoáng sản.	Chưa có quy định công khai báo cáo khoáng sản.

STT		Đặc điểm	Đánh giá
3	3.1	Có quyền truy cập thông tin địa chất cập nhật.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cá nhân, tổ chức được cung cấp thông tin địa chất khoáng sản.</li> <li>- Thiếu nghiêm túc trong giữ bí mật về thông tin khoáng sản.</li> <li>- Thông tin địa chất thiếu chính xác.</li> <li>- Cơ sở dữ liệu về địa chất khoáng sản chưa nhất quán.</li> </ul>
	3.2	Xem xét các tác động phi tài chính trước khi cấp giấy phép khai thác.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Có những nơi không thực hiện hoặc thực hiện còn mang tính hình thức.</li> <li>- Tranh cãi về công suất khai thác trong giấy phép khai thác.</li> </ul>
	3.3	Đảm bảo quy trình cấp phép hiệu quả, minh bạch.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rủi ro khi tham gia đấu giá tại khu vực chưa có kết quả thăm dò.</li> <li>- Tiêu chí xác định khu vực khoáng sản không đấu giá và tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp được quyền khai thác tại khu vực này chưa rõ ràng.</li> <li>- Chưa nghiêm túc trong công khai theo quy định.</li> <li>- Tranh cãi về số lượng doanh nghiệp tham gia đấu giá.</li> <li>- Chưa nghiêm túc khi cấp giấy phép khai thác tại địa phương.</li> <li>- Tồn tại sự không công bằng trong cấp quyền khai thác khoáng sản.</li> </ul>
4	4.1	Bảo đảm chế độ thuế nhất quán, dễ hiểu, phản ứng kịp thời với biến động giá cả.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tranh cãi về tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và thuế tài nguyên.</li> <li>- Có sự không đồng nhất trong Luật khoáng sản và quy định về phí bảo vệ môi trường.</li> </ul>
	4.2	Đảm bảo rằng các nghĩa vụ thuế được hạch toán.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thu NSNN tại nhiều địa phương chưa nghiêm túc.</li> <li>- Lo ngại DN kê khai sai số lượng khai thác.</li> </ul>
	4.3	Áp dụng các tiêu chuẩn nghiêm ngặt để giám sát tài chính.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đã có quy định nhưng thực hiện chưa nghiêm túc.</li> <li>- Tranh cãi về tính hợp lý của quy định.</li> </ul>

STT		Đặc điểm	Đánh giá
5	5.1	Có mục đích chiến lược và thiết lập chính sách rõ ràng cho các Đánh giá tác động môi trường, xã hội.	Đã được quy định trong Luật khoáng sản.
	5.2	Có sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá.	Sự tham gia yếu, còn mang tính hình thức.
	5.3	Có biện pháp bảo vệ cộng đồng bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng.	Công tác bảo vệ môi trường, an ninh trật tự khu vực khai thác chưa được quan tâm đúng mức.
6	6.1	Quyền và nghĩa vụ của DNNN được quy định rõ.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đã có quy định về quyền và nghĩa vụ của các DNNN.</li> <li>- Thực tế thực hiện các nghĩa vụ về quản lý, sử dụng vốn, tài sản Nhà nước còn hạn chế.</li> <li>- Khoản nợ của DN có thể tạo thành gánh nặng ngân sách.</li> </ul>
	6.2	Đảm bảo minh bạch trong hoạt động và trách nhiệm giải trình của DNNN.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DN công khai đầy đủ báo cáo tài chính đã kiểm toán.</li> <li>- Vẫn tồn tại nguy cơ không minh bạch trong giám sát hoạt động và tài chính của DNNN.</li> </ul>
	6.3	Hạn chế sự can thiệp chính trị vào DNNN.	Can thiệp tương đối mạnh, chủ tịch hội đồng DN và vốn điều lệ do Thủ tướng quyết định.
7 & 8	7.1	Ổn định tốc độ tăng chi hàng năm, đưa các mục ngoài ngân sách vào ngân sách và đảm bảo bền vững tài khóa dài hạn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chi ngân sách chưa đảm bảo bền vững.</li> <li>- Chưa công khai quỹ tài chính ngoài ngân sách.</li> <li>- Sự tham gia của người dân trong lập và giám sát NS còn thấp.</li> </ul>
	7.2	Phân bổ nguồn thu hợp lý.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thiếu quy định phân chia thống nhất giữa các địa phương.</li> <li>- Sử dụng nguồn thu chưa hợp lý.</li> </ul>

STT		Đặc điểm	Đánh giá
	7.3	Làm rõ các DNNN có thể giữ lại bao nhiêu vốn và sử dụng vốn như thế nào.	Đã được quy định trong các văn bản như Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Nghị định 81/2015/NĐ-CP, Nghị định 87/2015/NĐ-CP.
9 & 10	9.1	Đồng bộ hóa hệ thống tài chính giữa các bộ để nâng cao đầu tư công.	Hệ thống thông tin đồng bộ hóa đang được xây dựng.
	9.2	Cải thiện cơ sở hạ tầng liên quan đến khai thác.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hạ tầng giao thông, viễn thông tại nhiều khu vực chưa đảm bảo.</li> <li>- Hệ thống vận tải gây ô nhiễm.</li> </ul>
11	11.1	Quan tâm các tiêu chuẩn xã hội và mối quan hệ với cộng đồng.	Công tác bảo vệ môi trường, an ninh trật tự khu vực khai thác chưa được quan tâm đúng mức.
	11.2	Tham vấn cộng đồng trước khi bắt đầu dự án.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Có những nơi không thực hiện hoặc thực hiện còn mang tính hình thức.</li> <li>- Ý kiến của người dân có nơi, có lúc chưa được lắng nghe.</li> </ul>
	11.3	Khuyến khích doanh nghiệp sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế chưa có trong nước.	Các tiêu chuẩn chủ yếu để hạn chế tham nhũng, tiêu chuẩn về môi trường, xã hội vẫn chưa được áp dụng rộng rãi.
12	12.1	Duy trì hỗ trợ quốc tế phù hợp với các nguyên tắc phát triển rộng rãi và công bằng.	Các cộng đồng quốc tế đã quan tâm đến thúc đẩy quản trị tốt tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam.
	12.2	Thực hiện các quy tắc ứng xử quốc tế và thông lệ tốt nhất.	Chưa tham gia tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến ngành khai khoáng.

## Các thách thức đặt ra trong quá trình quản trị ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam

**Thứ nhất, liên quan đến thể chế, chính sách:** Mặc dù thể chế, chính sách liên quan đến ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam đã có sự tiến bộ, tuy nhiên vẫn còn nhiều hoạt động khoáng sản chưa được quy định trong Luật khoáng sản 2010. Luật khoáng sản 2010 vẫn chưa đồng bộ với các Luật khác như Luật đầu tư 2020. Việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi thành còn chậm. Một số quy định trong Luật khoáng sản 2010 chưa thực tế hoặc khó triển khai, ví dụ như quy định đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản tạo nhiều rủi ro cho doanh nghiệp. Đặc biệt, hệ thống chính sách, luật pháp chưa thật sự quan tâm đến phát triển các hoạt động khoáng sản phía hạ nguồn.

Hoạt động quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản hiện nay được giao cho ba Bộ gồm: Bộ Tài nguyên & Môi trường, Bộ Công thương và Bộ Xây dựng; ngoài ra các cơ quan quản lý nhà nước khác cũng tham gia vào các hoạt động quản lý khoáng sản là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UBND các cấp. Do mỗi cơ quan có chức năng, nhiệm vụ khác nhau nên quyền lợi nhận được cũng khác nhau. Điều này có thể dẫn đến sự chậm trễ hoặc xung đột trong việc ban hành chính sách. Sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan liên quan chưa tốt, một phần do tình trạng thiếu nhân lực, đặc biệt là nhân lực ở cấp cơ sở. Đơn cử như ở cấp phòng TNMT các huyện, có những nơi chỉ tiêu biên chế chỉ từ 5-6 cán bộ (bao gồm cả trưởng, phó phòng) nhưng chỉ có một cán bộ phụ trách mảng tài nguyên khoáng sản và phải quản lý một địa bàn rất rộng lớn với gần 100 mỏ khoáng sản khác nhau. Rủi ro pháp lý liên quan đến việc thiết sót trong công tác quản lý tài nguyên đối với các cán bộ ở cơ sở là luôn thường trực do vấn đề về thiếu nhân lực. Đây là vấn đề cần được cân nhắc và đưa ra thảo luận cũng như xem xét trong quá trình sửa đổi Luật trong thời gian sắp tới.

**Thứ hai, liên quan tới vấn đề minh bạch và trách nhiệm giải trình:** Mặc dù yêu cầu về công khai giấy phép hoạt động khoáng sản (bao gồm giấy phép thăm dò và giấy phép khai thác) chưa được luật hóa, các văn bản quy phạm pháp luật đã có nhiều quy định về công khai, như công khai tên tổ chức, cá nhân được lựa chọn thăm dò khoáng sản, tuy nhiên việc thực hiện còn chưa nghiêm túc. Theo kết quả điều tra của nhóm nghiên cứu và các nhóm đồng nghiên cứu Tiên Phong, phần lớn người dân địa phương chỉ biết thông tin cơ bản của doanh nghiệp khai thác như doanh nghiệp khai thác khoáng sản nào, tên doanh nghiệp, hầu như



không nắm được các thông tin về hoạt động như diện tích khai thác, công suất khai thác. Người dân cũng gặp nhiều khó khăn khi tìm hiểu các thông tin trên, như không tiếp cận được hoặc không nhận được câu trả lời trực tiếp từ doanh nghiệp và chính quyền địa phương.

Pháp luật Việt Nam hiện chưa có quy định về xử phạt khi cơ quan, địa phương không công khai, hoặc chậm công khai thông tin. Điều này có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự thiếu nghiêm túc trong công khai hồ sơ xin cấp phép thăm dò khoáng sản. Ngoài ra, hiện nay tại Việt Nam, thường chỉ có thông tin người đại diện pháp luật của doanh nghiệp được công khai còn việc tiếp cận thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi chưa dễ dàng.

Vấn đề công khai chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp tại Việt Nam hiện chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật trong khi theo thông lệ của quốc tế thì việc công khai thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi là cần thiết và quan trọng đối với việc quản trị tài nguyên khoáng sản. Việc công khai những thông tin này nhằm giảm bớt nguy cơ rửa tiền, trốn thuế và các hành vi bất hợp pháp khác của doanh nghiệp. Hiện nay nhiều quốc gia trên thế giới đã quan tâm đến việc xây dựng khung pháp lý có liên quan để tăng cường minh bạch chủ sở hữu hưởng lợi, đặc biệt trong lĩnh vực khai khoáng, như Ghana phân loại các công ty khai khoáng thành các loại rủi ro khác nhau, trên cơ sở đánh giá rủi ro, các doanh nghiệp này phải báo cáo về chủ sở hữu hưởng lợi theo các ngưỡng phần trăm sở hữu.

***Thứ ba, liên quan đến công tác cấp phép khai thác:*** Hầu hết các tiêu chí liên quan đến cấp giấy phép khai thác theo các nguyên tắc trong khung quản trị tài nguyên thiên nhiên đều chưa đạt tiêu chuẩn. Tuy khung chính sách, Luật đã có những quy định đảm bảo xem xét các tác động phi tài chính của dự án trước khi cấp phép khai thác, việc thực hiện các quy định này còn chưa nghiêm túc. Tại một số địa phương, việc tham vấn người dân còn mang tính hình thức. Tham vấn được tổ chức thông qua người đại diện như chính quyền địa phương, Mặt trận Tổ quốc nên người dân bị ảnh hưởng chưa thật sự được tham gia vào quá trình này. Người dân thậm chí không biết đến sự tồn tại của đánh giá tác động môi trường.

Quy trình cấp giấy phép chưa hiệu quả khi tồn tại rủi ro cho doanh nghiệp khi tham gia đấu giá tại khu vực chưa có kết quả thăm dò; điều này dẫn đến việc tổ chức đấu giá tại các mỏ chưa thăm dò gặp khó khăn do thiếu thông tin chính xác để xác định trữ lượng để tính giá khởi điểm. Tiêu chí xác định khu vực khoáng

sản không đầu giá và tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp được quyền khai thác tại khu vực này chưa rõ ràng. Việc công khai theo quy định và cấp giấy phép khai thác tại địa phương chưa được thực hiện nghiêm túc, một vài địa phương còn tình trạng khai thác khoáng sản nhưng chưa có hợp đồng thuê đất; khai thác khi chưa có giấy phép của cơ quan có thẩm quyền hoặc vẫn khai thác khi giấy phép đã hết hạn; chưa thực hiện đầu giá quyền khai thác khoáng sản. Tồn tại tranh cãi về số lượng doanh nghiệp tham gia đầu giá, vì khi chỉ có hai doanh nghiệp tham gia đầu giá dẫn đến lo ngại quá trình đầu giá có thể bị thao túng. Quy định về công suất khai thác được cho phép trong giấy phép khai thác khoáng sản cũng gây nhiều tranh cãi, có quan điểm cho rằng quy định này chưa hợp lý, chưa theo cơ chế thị trường vì sản lượng khai thác phải đáp ứng nhu cầu thị trường; tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng việc giới hạn công suất khai thác là cần thiết vì công suất khai thác liên quan đến phương án cải tạo, phục hồi môi trường. Ngoài ra, vẫn có sự không công bằng trong cấp quyền khai thác khoáng sản, khi có đến 10% các doanh nghiệp lớn nhận được ưu ái hơn so với các doanh nghiệp nhỏ và vừa tại các địa phương trong cấp phép khai thác tài nguyên.

***Thứ tư, liên quan đến công tác thu, quản lý và phân bổ nguồn thu:*** Các khoản thu chính trong khai thác khoáng sản gồm tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên, thuế bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản, thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu khoáng sản, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp, phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản, các khoản phí và lệ phí khác. Trong đó, tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường và thuế bảo vệ môi trường (với than đá) là 4 loại thuế, phí khác biệt nhất giữa doanh nghiệp khai thác khoáng sản và doanh nghiệp trong lĩnh vực khác. Tuy là nguồn thu chính từ lĩnh vực khai khoáng vào NSNN, tỷ trọng thuế tài nguyên trong NSNN khá khiêm tốn. Theo quyết toán NSNN các năm 2011 – 2020, giai đoạn 2011-2014, thu thuế tài nguyên chiếm trung bình khoảng 4,93% trong NSNN. Từ năm 2015, con số này có xu hướng giảm mạnh, chỉ còn chưa đầy một nửa so với giai đoạn trước. Năm 2020, tỷ trọng thuế tài nguyên trong tổng thu NSNN chưa đến 2%. Tỷ trọng tiền cấp quyền khai thác khoáng sản trong thu NSNN rất nhỏ, chỉ 0,4% năm 2020, tuy nhiên tỷ trọng này đang có xu hướng tăng.

Mặc dù đã được quy định trong Luật khoáng sản năm 2010, có Nghị định hướng dẫn vào năm 2013 và nhiều lần sửa đổi, bổ sung Nghị định hướng dẫn thi

hành nhưng cho đến nay vẫn tồn tại tranh cãi về tính hợp lý của các quy định, về bản chất của tiền cấp quyền khai thác và thuế tài nguyên. Mặc dù các doanh nghiệp vẫn thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ về thuế/phí theo quy định của pháp luật nhưng luôn trong tâm thế không phục. Điều này có thể dẫn đến các trường hợp cố gắng tìm cách giảm thiểu các khoản thuế/phí phải nộp bằng cách kê khai không đúng sản lượng khai thác, kê khai không đúng chất lượng của mỏ trong quá trình xin cấp phép để được hưởng mức thuế suất thấp hơn. Thậm chí có thể dẫn tới việc doanh nghiệp bắt tay với cơ quan thuế để hợp thức hóa chứng từ nhằm đối phó với sự kiểm tra của các cơ quan chức năng. Những rủi ro này là thường trực và có thể xảy ra, cần cân nhắc và có phương án giải quyết dứt điểm trong lần sửa Luật sắp tới. Mặc dù các cơ quan quản lý nhà nước đã tìm cách giám sát hoạt động khai thác của doanh nghiệp bằng cách đưa ra các quy định về lắp trạm cân và camera giám sát nhưng việc triển khai trên thực tế còn nhiều bất cập, gây phiền hà, tốn kém và khó khăn cho doanh nghiệp và trên thực tế thì doanh nghiệp không khó để có thể lách hay đưa ra các lý do để có thể không thực hiện các quy định này.

Hiện nay, quy định về phân bổ nguồn thu từ khai thác khoáng sản nằm tản mát trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật như Luật ngân sách Nhà nước 2015, sửa đổi 2020; Nghị định 67/2019/NĐ-CP hướng dẫn tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Tại Việt Nam, Ngân sách nhà nước được quản lý thống nhất, có phân công, phân cấp quản lý, nhưng ngân sách thu về được hòa vào ngân sách chung và sau đó phân bổ theo các nguyên tắc đã được quy định tại Luật ngân sách năm 2015. Ngân sách trung ương, ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể. Việc phân bổ và sử dụng nguồn thu từ hoạt động khai thác khoáng sản cũng chưa hợp lý, nhiều địa phương không sử dụng phí bảo vệ môi trường theo đúng quy định; thiếu quy định để đảm bảo sự thống nhất trong phân bổ nguồn thu giữa các địa phương. Đặc biệt với các địa phương bị ảnh hưởng trực tiếp bởi hoạt động khai khoáng (nơi có mỏ khai thác), tại những nơi mà nhóm nghiên cứu tiến hành khảo sát gần như không nhận được lợi ích trực tiếp nào được để lại từ hoạt động khai thác tài nguyên. Hiện chưa có cơ chế phân bổ để các địa phương nơi có mỏ khoáng sản được hưởng lợi nhiều hơn và trực tiếp từ hoạt động khai thác khoáng sản. Trong khi đó, người dân nơi có mỏ khai thác đang phải chịu tác động nặng nề của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản nhưng doanh nghiệp thiếu trách nhiệm trong việc hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng. Việc tặng quà, thăm hỏi người dân chỉ mang tính hình thức. Ngoài ra, việc phân bổ nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản mới chỉ quan tâm đến khu vực

trực tiếp tham gia khai thác, chưa quan tâm đến các huyện, xã tiếp giáp với huyện, xã có khai thác. Thực tế cho thấy, các khu vực tiếp giáp cũng bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai thác, như môi trường dân cư bị ô nhiễm hoặc hạ tầng giao thông bị xuống cấp do vận chuyển khoáng sản.

**Thứ năm, liên quan đến tác động của dự án khai thác đến cộng đồng địa phương:** Về tác động kinh tế, theo điều tra thực địa của nhóm nghiên cứu và các nhóm đồng nghiên cứu Tiên Phong, dự án khai thác đã góp phần tạo công ăn việc làm cho người dân khi nhiều doanh nghiệp đã quan tâm đến tuyển dụng người địa phương vào làm việc, bao gồm cả lao động nữ làm công việc như nấu cơm, bảo vệ. Hoạt động khai khoáng cũng giúp phát triển các dịch vụ hỗ trợ tại địa phương như hình thành các cửa hàng tạp hóa, các quán ăn uống phục vụ cho công nhân khai thác. Tuy nhiên, phần lớn người dân và chính quyền thôn không nắm được thông tin doanh nghiệp đóng góp bao nhiêu vào ngân sách nhà nước. Về tác động xã hội, sự có mặt của dự án khai thác không gây xáo trộn nhiều đến thực hành văn hóa của cộng đồng, đặc biệt là cộng đồng người dân tộc thiểu số tại địa phương. Mặc dù khi dự án bắt đầu, có xảy ra tranh chấp giữa công nhân mỏ và người dân địa phương do khác biệt về văn hóa, nhưng tình trạng này đã được giải quyết. Tuy nhiên, về mặt môi trường, dự án khai thác gây ra nhiều tác động tiêu cực. Doanh nghiệp khai thác gây ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm không khí và đặc biệt là ô nhiễm nguồn nước, thiếu hụt nguồn nước. Các rung chấn từ hoạt động nổ mìn khai thác gây nứt nẻ nhà dân, thậm chí đá bay cả vào khu vực dân cư sinh sống gây nguy hiểm tới sự an toàn và tính mạng của người dân.

**Thứ sáu, liên quan đến hoạt động của DNNN trong lĩnh vực khai thác khoáng sản,** đặc biệt là Tập đoàn than – khoáng sản Việt Nam. Mục tiêu hoạt động, điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV được quy định trong Nghị định 105/2018/NĐ-CP của Chính phủ ban hành điều lệ tổ chức, hoạt động và cơ chế tài chính của Tập đoàn than – khoáng sản Việt Nam. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thực hiện các nghĩa vụ còn gặp nhiều hạn chế, trong đó có nghĩa vụ liên quan đến quản lý, sử dụng vốn, tài sản Nhà nước. Điều này dẫn đến các khoản nợ lớn mà doanh nghiệp phải gánh, có thể tạo thành áp lực cho ngân sách nhà nước trong tương lai. Mặc dù TKV và các DNNN trong lĩnh vực khai khoáng đã nghiêm túc thực hiện công khai các báo cáo tài chính, báo cáo hoạt động theo quy định, nguy cơ thiếu công bằng, không minh bạch trong giám sát hoạt động và tài chính của các DNNN vẫn còn tồn tại. Ngoài ra, hoạt động của các DNNN vẫn chịu sự can thiệp chính trị

tương đối mạnh, do vốn điều lệ của DN và chủ tịch Hội đồng thành viên do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

**Thứ bảy, liên quan đến đầu tư cho phát triển bền vững:** Dự án cải cách hệ thống quản lý tài chính công tại Việt Nam đã có nhiều thành tựu, đặc biệt trong việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý. Mặc dù Việt Nam hiện chưa có hệ thống thông tin quản lý tài chính công tích hợp quốc gia, tuy nhiên, Chính phủ đang xây dựng và áp dụng hệ thống thông tin quản lý tài chính chính phủ (GFMIS) như thông lệ của nhiều nước trên thế giới để xây dựng kho dữ liệu tài chính tập trung, khắc phục tình trạng dữ liệu bị phân tán. Định hướng và lộ trình cụ thể về triển khai GFMIS đã được quy định trong Quyết định số 304/QĐ-BTC ngày 17/02/2014 phê duyệt Kế hoạch hành động trung hạn giai đoạn 2014-2016 thực hiện chiến lược tài chính đến năm 2020. Quyết định 368/QĐ-TTg ngày 21/3/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược tài chính đến năm 2030 cũng nhấn mạnh việc xây dựng hệ thống tài chính tích hợp.

Đầu tư của Chính phủ vào hạ tầng công cộng vẫn tiếp tục được duy trì. Tỷ trọng chi cho đầu tư phát triển (chủ yếu là chi xây dựng cơ bản) trên tổng chi NSNN vẫn ở mức cao. Theo tính toán của nhóm nghiên cứu dựa trên số liệu quyết toán NSNN, giai đoạn 2016 – 2020, chi đầu tư phát triển chiếm 28,16% tổng chi NSNN, tăng so với giai đoạn 2011 – 2015 (25,53%). Ngoài ra, Chính phủ đã khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư vào cơ sở hạ tầng thông qua việc đa dạng hóa các mô hình đầu tư tài chính như mô hình đối tác công - tư (PPP). Tuy nhiên, nhìn chung, cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn ở mức thấp, cơ sở hạ tầng nhiều khu vực khai thác, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa vẫn chưa được đảm bảo. Cơ sở hạ tầng xuống cấp cũng làm trầm trọng thêm vấn đề ô nhiễm bụi, ô nhiễm tiếng ồn do vận chuyển khoáng sản.

**Thứ tám, liên quan đến nền tảng quốc tế về quản trị tài nguyên:** Sự hiện diện của các công ty đa quốc gia trong lĩnh vực khai khoáng tại Việt Nam còn khiêm tốn, hoạt động của các doanh nghiệp này khá tương tự như các doanh nghiệp trong nước, các tiêu chuẩn quốc tế về nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp vẫn chưa được khuyến khích. Việc tham gia sâu rộng hơn vào hội nhập quốc tế tạo cơ hội giúp Việt Nam nâng cao khả năng quản trị tài nguyên khoáng sản bằng cách tuân thủ những tiêu chuẩn liên quan đến minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhiều cộng đồng, tổ chức quốc tế thường xuyên thực hiện, hoặc tài trợ cho các tổ chức Việt Nam thực hiện các dự án liên quan đến phát triển

ngành công nghiệp khai khoáng bền vững, tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa tham gia hoặc áp dụng tiêu chuẩn quốc tế nào liên quan đến lĩnh vực khai khoáng.

## **Nghiên cứu trường hợp ngành khai thác đá trắng tại tỉnh Yên Bái và Nghệ An**

Đá trắng là một trong những loại khoáng sản được đánh giá là đủ để Việt Nam có thể khai thác công nghiệp trong thời gian dài, phân bố chủ yếu tại hai địa bàn tỉnh Yên Bái và Nghệ An.

### ***Những bất cập trong quản trị ngành khai thác đá trắng***

Hoạt động khai thác, chế biến, kinh doanh, xuất khẩu đá trắng tại Việt Nam được điều chỉnh theo các quy định về khoáng sản nói chung, và các quy định riêng của ngành bao gồm Quy hoạch khoáng sản làm vật liệu xây dựng do Bộ Xây dựng ban hành; Quy hoạch khoáng sản do Bộ Công thương ban hành; Thông tư 23/2021/TT-BCT quy định về danh mục chủng loại, tiêu chuẩn chất lượng khoáng sản xuất khẩu do Bộ Công Thương quản lý; và Thông tư 04/2021/TT-BXD hướng dẫn xuất khẩu khoáng sản làm vật liệu xây dựng. Tại địa phương, nhiều doanh nghiệp khai thác đá trắng phản ánh rằng quy định tất cả các lô hàng xuất khẩu đều cần kiểm hóa là chưa hợp lý, làm tăng chi phí cho doanh nghiệp. Ngoài ra, lực lượng cán bộ làm công tác quản lý tài nguyên, khoáng sản tại địa phương còn mỏng, gây nhiều khó khăn trong công tác quản lý, đặc biệt công tác bảo vệ khoáng sản chưa khai thác.

Có sự không đồng thuận giữa các doanh nghiệp về quy định xuất khẩu đá cục làm bột đá trong Thông tư 23/2021/TT-BCT. Theo Thông tư này, đá trắng dạng cục làm bột đá chỉ được phép xuất khẩu đến hết năm 2026. Nhiều doanh nghiệp ủng hộ quy định này, cho rằng việc ngừng xuất khẩu đá cục là phù hợp với chiến lược hạn chế xuất khẩu khoáng sản chưa qua chế biến. Ngoài ra, việc này sẽ giải quyết được lo ngại thiếu nguyên liệu cho sản xuất trong nước, đặc biệt khi nguồn nguyên liệu đá trắng chất lượng tốt đang ngày càng thiếu hụt. Tuy nhiên, có nhiều doanh nghiệp phản đối quy định này, vì lo ngại việc ngừng xuất khẩu đá trắng sẽ khiến doanh nghiệp kinh doanh mặt hàng này bị ép giá do đã mất sự cạnh tranh từ thị trường quốc tế. Lo ngại này là có cơ sở, khi theo quy hoạch, số lượng nhà máy chế biến bột đá hiện đã không đáp ứng được nhu cầu.

Theo phản ánh của doanh nghiệp, thông tin địa chất về các mỏ đá trắng còn thiếu chính xác, dẫn đến chất lượng và trữ lượng mỏ, tỷ lệ thu hồi đá khối thực tế thấp hơn kỳ vọng của doanh nghiệp. Giấy phép được phân bổ chưa hiệu quả, trữ lượng được cấp phép chênh lệch so với trữ lượng đá trắng thực tế. Chưa có các quy định cũng như quy trình cụ thể trong việc đề nghị nâng cấp mỏ, chuyển đổi giấy phép/cơ quan cấp phép khai thác khiến doanh nghiệp khó khăn trong quá trình hoạt động.

Giá tính thuế tài nguyên còn cao so với giá bán của doanh nghiệp. Đơn cử như tại Nghệ An, giá tính thuế tài nguyên với đá trắng dạng khối ( $\geq 0,4m^3$ ) loại 1 là 15.000.000 đồng/ $m^3$ . Tuy nhiên, giá bán thực tế của doanh nghiệp thấp hơn rất nhiều, chỉ dao động từ 1.620.000 – 4.050.000 đồng/ $m^3$ . Ngoài ra, thuế tài nguyên đối với đá trắng ngày càng tăng và thiếu ổn định. Cùng với đó là với vị trí địa lý của mỏ không thuận lợi làm tăng chi phí vận tải khiến doanh nghiệp khai thác đá trắng Việt Nam khó cạnh tranh được với doanh nghiệp Malaysia.

Doanh nghiệp phản ánh có sự phân biệt về thuế xuất khẩu đá sau chế biến với sản phẩm từ mỏ do UBND tỉnh cấp với mỏ do Bộ TNMT cấp. Đá trắng sau khi cắt, xẻ thành tấm từ mỏ do UBND tỉnh cấp bị áp thuế cao hơn so với sản phẩm cùng loại từ mỏ do Bộ TNMT cấp (25% so với 5%). Việc áp thuế không công bằng này có thể làm triệt tiêu động lực chế biến sâu của doanh nghiệp.

Khai thác, chế biến đá trắng tạo nhiều cơ hội việc làm cho người dân địa phương, khi phần lớn lao động làm việc trong cơ sở khai thác, chế biến phần là người bản địa. Tuy nhiên, người dân sống quanh khu vực khai thác phải chịu vấn đề suy giảm nguồn nước, ô nhiễm nước và ô nhiễm bụi.

Một vấn đề bất cập nữa đối với các doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai thác đá trắng đó là có những mỏ đã được cấp phép khai thác nhưng chưa có cơ chế trong việc giải quyết đền bù, giải phóng mặt bằng để mở đường vào mỏ dẫn đến tình trạng mỏ được cấp phép nhưng không khai thác được, gây thiệt hại rất lớn cho doanh nghiệp.

### ***Thị trường ngành khai thác đá trắng***

Thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam tương đối đơn giản, chỉ gồm bốn nhóm chủ thể chính tham gia là: doanh nghiệp khai thác; nhà máy chế biến đá ốp lát; nhà máy chế biến bột đá; và doanh nghiệp xuất khẩu. Bên cạnh đó, chuỗi cung ứng đá trắng còn có sự tham gia của các tác nhân đóng vai trò hỗ trợ, giám



sát như doanh nghiệp hỗ trợ (cung cấp dịch vụ tư vấn, cung cấp máy móc thiết bị khai thác, hỗ trợ tài chính...); cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng; các tổ chức xã hội, tổ chức truyền thông; các tổ chức nghiên cứu; tổ chức tài chính và hiệp hội, hội ngành nghề. Hiện nay, mặc dù có nhiều doanh nghiệp tham gia vào thị trường khai thác đá trắng, nhưng lại chỉ do một vài doanh nghiệp lớn chiếm lĩnh thị phần và rào cản ra nhập ngành cao, dẫn đến nguy cơ độc quyền khai thác.

Đối với các doanh nghiệp khai thác, số lượng tham gia tương đối nhiều, chủ yếu cung ứng các loại đá khối, đá học cho các nhà máy chế biến. Các doanh nghiệp này phải đối mặt với các rủi ro về chất lượng mỏ, khi mà việc đánh giá trữ lượng, chất lượng mỏ còn nhiều khó khăn trong khi yêu cầu về chi phí đầu tư ban đầu tương đối lớn dẫn đến rủi ro đóng cửa nếu như mỏ không đạt chất lượng. Hiện tượng này đã và đang diễn ra tại một số doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh Nghệ An. Điều này dẫn đến sản lượng đá được khai thác gần như không đáp ứng được nhu cầu trong nước cũng như xuất khẩu.

Đối với các nhà máy chế biến đá ốp lát, số lượng tham gia vào ngành tương đối ít và chủ yếu thuộc các doanh nghiệp khai thác. Để có thể sản xuất được sản phẩm với giá trị cao thì doanh nghiệp phải đầu tư rất lớn cho công nghệ, đặc biệt là công nghệ cắt, xẻ và đánh bóng. Có những dây chuyền cắt có giá lên tới gần 100 tỷ đồng. Mặc dù đầu ra ổn định do nhu cầu trong nước và quốc tế cao, nhưng nguồn cung nguyên liệu lại không được đảm bảo do tỷ lệ thu hồi đá khối thường thấp dẫn đến việc cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp trong nước.

Đối với các nhà máy chế biến bột đá, số lượng tham gia ít, cũng chủ yếu thuộc các doanh nghiệp khai thác. Vốn đầu tư cho một dây chuyền nghiền bột đá cũng tương đối lớn và chủ yếu là nhập khẩu từ nước ngoài. Đầu ra của sản phẩm tương đối ổn định. Nguồn cung nguyên liệu đầu vào khá nhiều nhưng chất lượng thường không đảm bảo, giá thành cao nên các doanh nghiệp không chủ động được nguồn nguyên liệu khó có khả năng cạnh tranh về giá so với các doanh nghiệp sở hữu một mỏ có chất lượng tốt.

Đối với các doanh nghiệp kinh doanh, xuất khẩu, số lượng tham gia tương đối nhiều, một số thuộc các doanh nghiệp khai thác, một số là doanh nghiệp độc lập và mua lại sản phẩm từ nhà máy chế biến để kinh doanh, xuất khẩu. Các doanh nghiệp này cần vốn đầu tư ít, nhưng đối mặt với rủi ro về giá, rủi ro về phân loại sản phẩm dẫn đến việc bị áp các mức thuế khác nhau ảnh hưởng tới lợi nhuận của



doanh nghiệp. Các doanh nghiệp kinh doanh, xuất khẩu tìm kiếm khách hàng qua marketing của chính mình, hoặc qua giới thiệu của doanh nghiệp khác. Tỷ trọng xuất khẩu của doanh nghiệp tùy thuộc vào loại sản phẩm. Với đá ốp lát, thị trường quốc tế chiếm đa số do nhu cầu trong nước của loại sản phẩm này không cao. Tuy nhiên, với bột đá, tỷ trọng bột đá xuất khẩu chiếm khoảng 60%, 40% còn lại được dùng để sản xuất trong nước, chủ yếu là cho các nhà máy sản xuất sơn.

Trên cơ sở phân tích các thách thức đặt ra trong quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam và nghiên cứu trường hợp ngành đá trắng, nhóm nghiên cứu thấy rằng các chính sách của Chính phủ cần đảm bảo phát triển ngành công nghiệp khai khoáng một cách bền vững. Nghĩa là, Chính phủ cần vận dụng tối đa cơ chế thị trường cạnh tranh trong việc cấp phép quyền khai thác (đi liền với sự minh bạch và trách nhiệm giải trình); Tăng cường tiêu chuẩn trong toàn bộ chuỗi giá trị của ngành công nghiệp khai khoáng để đảm bảo giá trị khoáng sản khai thác phản ánh giá trị thực của toàn chuỗi giá trị. Ngoài ra, các chi phí phát sinh trong quá trình khai thác, bao gồm cả các chi phí ngoại hiện (external costs) mà các bên liên quan phải gánh chịu phải được tính đúng, tính đủ. Cần xây dựng cơ chế phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai khoáng bù đắp trực tiếp các chi phí ngoại hiện một cách đúng đắn và thỏa đáng. Tăng cường hiệu quả của quá trình tính toán chi phí ngoại hiện và bảo đảm đền bù chi phí thỏa đáng bằng cách tăng cường sự tham gia (thực chất) của người dân, từ thượng nguồn tới hạ nguồn. Từ đó, nhóm nghiên cứu đề xuất bốn khuyến nghị chính sách quan trọng, cụ thể như sau:

**Khuyến nghị 1:** Ban hành các quy định để khuyến khích phát triển hoạt động khoáng sản ở công đoạn hạ nguồn, đặc biệt là hoạt động chế biến khoáng sản, nhằm định hình thượng nguồn theo hướng bền vững. Cụ thể như sau:

- Bổ sung quy định điều chỉnh hoạt động chế biến khoáng sản vào Luật khoáng sản nhằm xác định rõ thế nào là khoáng sản đã qua chế biến, loại khoáng sản nào chỉ cần chế biến thô, loại khoáng sản nào cần phải chế biến sâu và chế biến sâu đến mức độ nào thì đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất trước khi kinh doanh, xuất khẩu.
- Ưu tiên cấp phép cho các dự án khai thác kèm theo dự án xây dựng nhà máy chế biến khoáng sản với mỏ trong khu vực không đấu giá.
- Chính phủ cần nhắc áp dụng các ưu đãi đầu tư theo Luật đầu tư với những dự án khai thác đi kèm chế biến sâu (Theo điểm 1, khoản 5, điều 15, Luật đầu tư 2020) để thu hút các nhà đầu tư.

- Bổ sung quy định về bảo vệ quyền tài sản đối với quyền khai thác khoáng sản đã cấp cho doanh nghiệp vào Luật khoáng sản. Do yêu cầu cao về chi phí đầu tư cho hoạt động khai thác, chế biến, doanh nghiệp có nhu cầu vay vốn từ ngân hàng và các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, việc thế chấp quyền khai thác khoáng sản để vay vốn đầu tư vẫn gặp khó khăn do Luật khoáng sản không đề cập đến việc bảo vệ quyền tài sản của doanh nghiệp đối với quyền khai thác khoáng sản.
- Bổ sung các quy định về lưu trữ, vận chuyển khoáng sản để giảm thiểu ô nhiễm môi trường, đặc biệt là ô nhiễm bụi.

**Khuyến nghị 2:** Điều chỉnh các quy định liên quan đến cấp giấy phép khai thác nhằm giảm thiểu khai thác trái phép và cho phép sự linh hoạt hơn trong việc tăng giá trị sản phẩm khai thác. Cụ thể như sau:

- Cân nhắc bỏ quy định giới hạn công suất khai thác theo năm để phù hợp với yêu cầu thị trường. Thực tế cho thấy, khi nhu cầu thị trường đi lên, doanh nghiệp có mong muốn khai thác nhiều hơn, tuy nhiên, quy định về công suất khai thác được phép trong giấy phép khai thác cản trở doanh nghiệp thực hiện việc này một cách hợp pháp.
- Giảm thời hạn hoạt động của mỏ do UBND tỉnh cấp để giảm thiểu nguy cơ doanh nghiệp khai thác quá sản lượng, do mỏ do tỉnh cấp là mỏ nhỏ, có trữ lượng thấp.
- Ban hành quy định hướng dẫn doanh nghiệp thực hiện nâng cấp công suất khai thác; nâng cấp, xin cấp lại (từ tỉnh lên bộ cấp) mỏ khoáng sản khi trữ lượng khai thác thực tế lớn hơn trữ lượng thăm dò. Để đảm bảo các quy định về bảo vệ môi trường, hồ sơ xin nâng cấp giấy phép cần kèm theo đánh giá tác động môi trường theo trữ lượng mới. Đồng thời cho phép doanh nghiệp thác theo giấy phép cũ trong thời gian chờ nâng cấp giấy phép.

**Khuyến nghị 3:** Bổ sung các quy định về thu và phân bổ nguồn thu nhằm hướng tới một hệ thống tài khóa công bằng hơn trong lĩnh vực khai khoáng.

- Bổ sung các quy định về tăng cường quản lý thuế, đặc biệt là cơ chế phối hợp giữa cơ quan thuế và cơ quan tài nguyên môi trường trong xác định sản lượng tài nguyên tính thuế.
- Ban hành quy định tỷ lệ phân phối nguồn thu thống nhất cho các địa

phương trên cả nước để hạn chế tình trạng phân bổ không công bằng giữa các địa phương có hoạt động khoáng sản.

**Khuyến nghị 4:** Tăng cường sự tham gia (thực chất) của cộng đồng địa phương trong giám sát hoạt động khai khoáng nhằm tăng tính bền vững về kinh tế - xã hội - môi trường của hoạt động khai thác.

- Tăng cường tuyên truyền để cộng đồng địa phương hiểu về quyền lợi của mình khi có dự án khai thác tại địa phương.
- Ban hành quy định về công khai giấy phép hoạt động khai khoáng của doanh nghiệp. Việc công khai này giúp cộng đồng địa phương nắm được thông tin của doanh nghiệp, từ đó có biết hoạt động khai thác có được phép hay không, doanh nghiệp có còn thời hạn khai thác không để báo chính quyền. Sự tham gia của cộng đồng địa phương đặc biệt có ích khi nhân lực làm công tác quản lý tài nguyên tại địa phương còn mỏng như hiện nay. Bổ sung cơ chế xử phạt khi doanh nghiệp hoặc cơ quan quản lý không thực hiện các yêu cầu về công khai theo quy định.

# CHƯƠNG 1. GIỚI THIỆU

## 1.1. Kinh tế chính trị của ngành công nghiệp khai thác

Việc khai thác tài nguyên khoáng sản, đặc biệt khi ở quy mô công nghiệp, thường đi liền với các vấn đề kinh tế - xã hội quan trọng. Về mặt xã hội - môi trường, việc khai thác tài nguyên có thể gây ra những xáo trộn xã hội tại địa phương, có thể dẫn tới những xung đột lợi ích lớn. Về mặt kinh tế, việc khai thác tài nguyên không được quản lý đúng đắn cả trong khâu sản xuất lẫn khâu phân phối lợi ích, có thể khiến địa phương hoặc một lãnh thổ bị ảnh hưởng nghiêm trọng trong dài hạn mà những lợi ích ngắn hạn không bù đắp được. Ở cấp độ vĩ mô, một quốc gia phụ thuộc nhiều vào khai thác tài nguyên, trong khi thể chế có chất lượng thấp, dẫn tới việc quản lý chuỗi giá trị của toàn bộ quá trình khai thác kém hiệu quả, có thể dẫn tới tình trạng giải công nghiệp hóa - hiện tượng ngành khai thác lún át và triệt tiêu động lực của các ngành công nghiệp sản xuất mang tính sáng tạo, đi kèm với tình trạng vòng xoáy tham nhũng - chuyên quyền về thể chế do nhà nước lợi dụng nguồn thu có được nhờ khai thác tài nguyên, có khuynh hướng giảm động lực thực hiện trách nhiệm giải trình trước công chúng so với trường hợp phải thu thuế từ hoạt động kinh tế và do đó phải cam kết một trách nhiệm tài khóa đối với người nộp thuế.

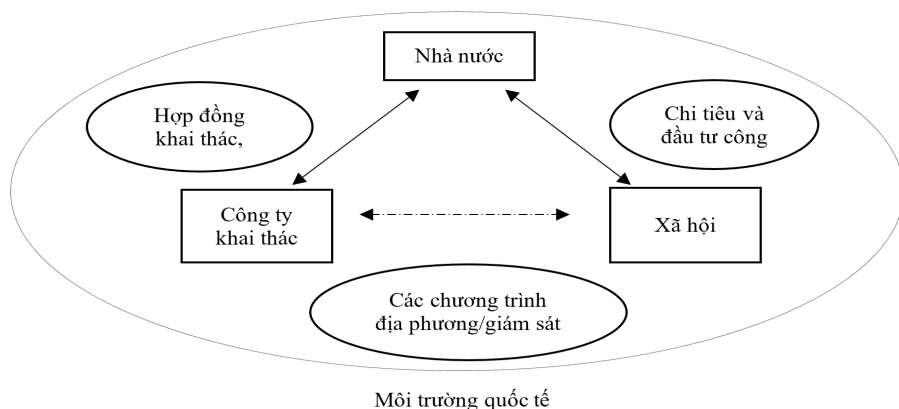
Theo Barma và cộng sự (2012), sự giàu có về tài nguyên thiên nhiên đưa một loạt các động lực cụ thể vào nền kinh tế chính trị của một quốc gia bởi nó có thể mang lại các nguồn lợi kinh tế khổng lồ một cách nhanh chóng từ việc khai thác và bán tài nguyên. Các động lực này xoay quanh mối liên hệ giữa ba trụ cột gồm nhà nước, xã hội và các công ty khai thác. Mỗi một trụ cột bao gồm nhiều các tác nhân riêng lẻ và việc phân tích vai trò của các tác nhân này có thể giúp chúng ta hiểu được các động lực kinh tế chính trị của ngành công nghiệp khai thác. Vai trò và quyền lực chi phối của các tác nhân này có thể khác nhau, tùy thuộc vào bối cảnh của từng quốc gia.

Trong mối quan hệ giữa các trụ cột thì mối quan hệ giữa nhà nước và các công ty khai thác đóng vai trò chủ chốt (Barma và cộng sự, 2012). Nhà nước thường đóng vai trò vượt trội trong các ngành công nghiệp khai thác so với các ngành khác vì theo quy ước (thậm chí tại một số quốc gia còn được quy định trong Hiến pháp hay các văn bản quy phạm pháp luật) nhà nước thay mặt cho công dân

của mình sở hữu tài nguyên khoáng sản dưới lòng đất và được hưởng một phần của cải tạo ra từ chúng. Trong một số trường hợp, nhà nước tự mình đứng ra khai thác các nguồn tài nguyên thông qua các tập đoàn, công ty nhà nước (ví dụ: tập đoàn than khoáng sản Việt Nam,...). Ngay cả khi các công ty tư nhân đứng ra khai thác cũng cần được có sự chấp thuận và cấp quyền khai thác từ các cơ quan quản lý nhà nước. Do đó, các công ty khai thác phải thương lượng quyền khai thác và các điều khoản tài chính với nhà nước. Trụ cột xã hội cũng đóng vai trò quan trọng trong ngành công nghiệp khai thác, tùy vào mức độ và mối quan hệ giữa trách nhiệm giải trình của nhà nước và xã hội. Tại các quốc gia mà mức độ và trách nhiệm giải trình cao, những người bị ảnh hưởng trực tiếp bởi hoạt động khai thác thậm chí có thể tham gia vào quá trình xem xét, đàm phán, hay phản đối các điều khoản trong hợp đồng khai thác giữa nhà nước và các công ty khai thác. Ngoài việc đáp ứng được các tiêu chuẩn để được cấp phép từ các cơ quan quản lý nhà nước, các công ty khai thác cũng cần đạt được “giấy phép xã hội” để có thể hoạt động, bao gồm các nguyên tắc và các biện pháp giải trình giữa các nhóm xã hội bị ảnh hưởng với các công ty khai thác. Ngay cả tại các quốc gia mà mức độ và trách nhiệm giải trình thấp, các tổ chức xã hội cũng có thể tham gia vào quá trình giám sát hoạt động khai thác tài nguyên.

Các dự án khai thác tài nguyên thường tạo ra rủi ro cao đối với môi trường tự nhiên. Chi phí cho việc đóng cửa mỏ, hoàn thổ có thể chiếm một phần đáng kể trong tổng chi phí dự án, và các công ty khai thác thường sẽ được yêu cầu đăng ký tài sản thế chấp để đảm bảo rằng nguồn vốn sẵn có để xử lý dự án vào cuối vòng đời hoạt động của nó. Nếu không được tính đến trong quá trình cấp phép quyền khai thác, chi phí môi trường có thể trở thành trách nhiệm của nhà nước thay vì trên bảng cân đối kế toán của công ty. Các cân nhắc ở cấp địa phương cũng bao gồm các hoàn cảnh kinh tế xã hội và sức khỏe của các nhóm dân cư sống trong vùng lân cận của dự án khai thác. Để giảm thiểu các tác động xã hội và môi trường có khả năng xảy ra bất lợi, và đảm bảo rằng một phần lợi ích tích lũy được dành cho các nhóm dân bị ảnh hưởng, các công ty khai thác tài nguyên có thể được yêu cầu đáp ứng các cam kết cụ thể thông qua các thỏa thuận phát triển cộng đồng và các quỹ cộng đồng, quỹ tín thác và quỹ phát triển khác. Đối với nhà nước, đặc tính khan hiếm, không thể tái tạo của một số loại tài nguyên khoáng sản đặt ra những thách thức liên quan đến việc xác định tỷ lệ khai thác tối ưu; thiết kế của chế độ tài khóa; và phân bổ các nguồn thu tài nguyên cho đầu tư, tiêu dùng và tiết kiệm một cách hợp lý (The World Bank, 2015). Ngành công nghiệp khai thác của một

quốc gia nói riêng luôn được xem xét và đặt trong bối cảnh toàn cầu như một phần không thể tách rời bởi các hoạt động mang tính cạnh tranh quốc tế và đôi khi phải tuân thủ các tiêu chuẩn bắt buộc hoặc tự nguyện. Do sự cần thiết của ngoại thương và đầu tư để phát triển các ngành công nghiệp khai thác tài nguyên, các quốc gia phải cho phép mức độ mở cửa với thị trường quốc tế và cung cấp các điều kiện hấp dẫn cho các nhà đầu tư tư nhân (Wilson, 2015).



**Hình 1.1: Mối liên hệ giữa các trụ cột Nhà nước – Công ty khai thác – Xã hội**

*Nguồn: Barma và cộng sự, 2012.*

## 1.2. Mục tiêu của nghiên cứu

Do tính chất đa chiều như vậy của ngành khai thác tài nguyên và khoáng sản, Liên minh Công bằng Thuế Việt Nam (VATJ) đề xuất một nghiên cứu với mục tiêu phân tích toàn diện hệ thống quản trị ngành khai thác khoáng sản tại Việt Nam hiện nay (sau đây gọi chung là ngành khai thác) dưới cách tiếp cận của kinh tế chính trị học (Political Economy) hiện đại. Cách tiếp cận Kinh tế Chính trị hiện đại bao gồm việc xem xét đồng thời mối quan hệ giữa những động lực kinh tế trên thị trường và ảnh hưởng qua lại của chúng với cấu trúc quyền lực (pháp định hoặc tập quán) trong hệ thống. Cách tiếp cận này khác với cách tiếp cận kinh tế học, vì tiếp cận kinh tế học chỉ tập trung vào cấu trúc thị trường và hành vi tương ứng từ phía cung và cầu. Đồng thời, nó cũng khác với cách tiếp cận dựa trên phân tích pháp lý, là cách tiếp cận chỉ giới hạn trong các quy định hiện hành.

Thế mạnh của cách tiếp cận Kinh tế chính trị học là nó xem xét vấn đề đồng thời trên nhiều phương diện, phân tích những động lực kinh tế của các bên tham gia trên thị trường, đồng thời xem xét các đặc điểm đặc thù thị trường dưới

tác động của đặc điểm kỹ thuật của ngành cũng như thiết kế thể chế pháp định và hệ quả lịch sử vốn có, tác động tới hành vi của các bên tham gia trên thị trường như thế nào. Các hành vi này, đến lượt nó, có thể củng cố hoặc bào mòn cấu trúc quyền lực hiện có trong thị trường. Trên cơ sở đó, người nghiên cứu có thể giải thích được những vấn đề nghiên cứu trong bối cảnh hiện thực và lịch sử riêng biệt của nó.

Cụ thể, trên khía cạnh về kinh tế, nghiên cứu sẽ thiết lập chuỗi giá trị của một số ngành khai thác khoáng sản (cụ thể ở đây là ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam), xác định cấu trúc từng thị trường dọc theo chuỗi giá trị. Đây là cơ sở quan trọng để lý giải hành vi của các tác nhân trong từng giai đoạn khác nhau của chuỗi giá trị ngành khoáng sản. Về mặt kinh tế - xã hội, nghiên cứu sẽ xem xét vai trò, vị trí và đóng góp của ngành khai thác vào sự phát triển kinh tế quốc gia nói chung và kinh tế địa phương nói riêng. Trên khía cạnh về lịch sử và thể chế, hiệu quả hoạt động của hệ thống hạ tầng về thể chế, cấu trúc quản trị sẽ được xem xét nhằm phân tích mối quan hệ về phân phối lợi ích giữa trung ương, địa phương và người dân đối với các nguồn lợi thu được từ ngành khai khoáng. Việc xây dựng cấu trúc của một số ngành khai thác tại Việt Nam được kỳ vọng sẽ phác họa một cách khái quát bức tranh của ngành, từ đó xác định được cụ thể được vị trí, vai trò và đóng góp của các bên liên quan trong ngành khai thác.

Nghiên cứu này tạm thời loại trừ ngành dầu khí do đặc điểm và vai trò riêng biệt của ngành này trong bối cảnh kinh tế - chính trị của Việt Nam. Đối tượng nghiên cứu tập trung vào các ngành khai thác theo đúng phân loại thông lệ quốc tế, nhưng có thể lựa chọn một số ngành hàng tiêu biểu, có ảnh hưởng lớn. Kết quả nghiên cứu được kỳ vọng sẽ giúp các nhà quản lý ở trung ương, địa phương và các nhà hoạch định chính sách soi chiếu, làm cơ sở và nền tảng cho việc quản trị hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, đóng góp vào tiến trình cải cách thể chế quốc gia, đảm bảo quyền và lợi ích của các bên liên quan, đặc biệt là quyền lợi của người dân. Với một quốc gia có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và đa dạng như Việt Nam thì việc quản trị hiệu quả các nguồn tài nguyên sẽ làm gia tăng đáng kể nguồn thu ngân sách nhà nước, giúp quản lý và điều tiết được công tác khai thác tài nguyên thiên nhiên bền vững trong dài hạn.

### 1.3. Câu hỏi nghiên cứu

Nghiên cứu này sẽ tập trung giải quyết ba câu hỏi chính bao gồm:

- Ngành công nghiệp khai thác có vị trí như thế nào đối với nền kinh tế Việt Nam?
- Những tồn tại và bất cập trong quản trị trong ngành khai thác khoáng sản tại Việt Nam là gì và đâu là giải pháp?
- Đặc điểm, cấu trúc và vai trò của các bên liên quan trong thị trường ngành công nghiệp khai thác đá trắng tại Việt Nam như thế nào? Tồn tại và bất cập trong quản trị ngành khai thác đá trắng là gì?

### 1.4. Cấu trúc của nghiên cứu

Nghiên cứu được cấu trúc thành các chương, cụ thể như sau:

Chương 1: Giới thiệu

Chương 2: Khung lý thuyết phục vụ phân tích

Chương 3: Vị trí của ngành công nghiệp khai thác trong nền kinh tế Việt Nam

Chương 4: Quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam

Chương 5: Nghiên cứu trường hợp đá trắng tại Việt Nam

Chương 6: Kết luận và khuyến nghị chính sách



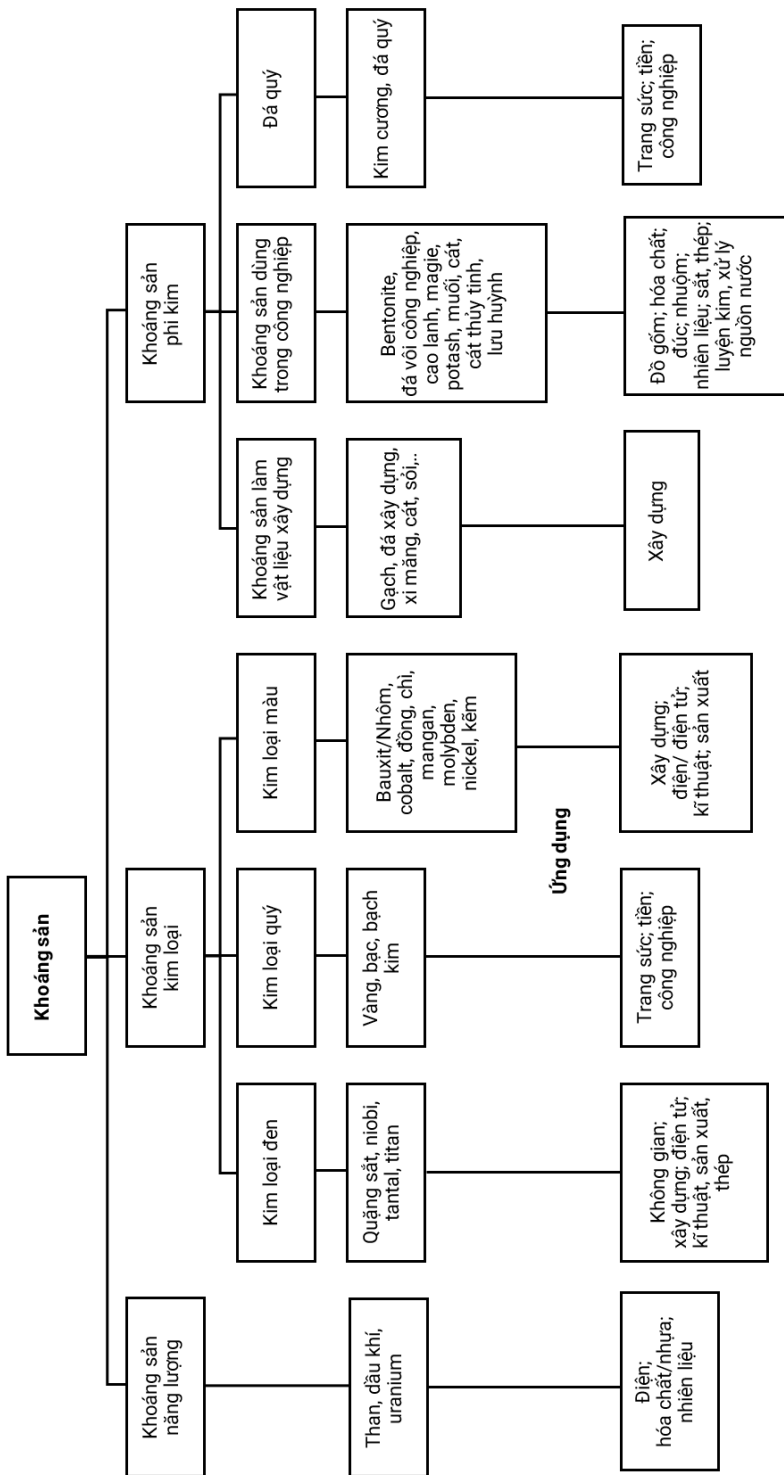


## CHƯƠNG 2. KHUNG LÝ THUYẾT PHỤC VỤ PHÂN TÍCH

### 2.1. Định nghĩa ngành khai khoáng

Theo Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018, khoáng sản là khoáng vật, khoáng chất có ích được tích tụ tự nhiên ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng đất, trên mặt đất, bao gồm cả khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải của mỏ. Cũng theo Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018, khai thác khoáng sản là hoạt động nhằm thu hồi khoáng sản, bao gồm xây dựng cơ bản mỏ, khai đào, phân loại, làm giàu và các hoạt động khác có liên quan. UNCTAD (2012) định nghĩa ngành công nghiệp khai thác là một quá trình bao gồm các hoạt động khác nhau dẫn đến việc khai thác nguyên liệu thô từ trái đất (như dầu và khoáng sản), chế biến và sử dụng bởi người tiêu dùng.

Phụ thuộc vào mục đích sử dụng, UNCTAD (2007) chia khoáng sản làm 3 nhóm chính là khoáng sản năng lượng, khoáng sản kim loại và khoáng sản phi kim loại (Hình 2.1). Khoáng sản năng lượng bao gồm than đá, uranium,... Khoáng sản kim loại gồm 3 nhóm nhỏ là kim loại đen (quặng sắt, titan,...), kim loại màu (quặng bauxit, kẽm,...), và kim loại quý (vàng, bạc,...). Khoáng sản phi kim cũng gồm 3 loại là khoáng sản làm vật liệu xây dựng (cát, sỏi, đá xây dựng...), khoáng sản dùng trong công nghiệp (đá vôi,...), và đá quý (kim cương,...). Nghiên cứu này sẽ phân tích cấu trúc thị trường của ngành khai thác khoáng sản dựa theo cách phân loại trên.

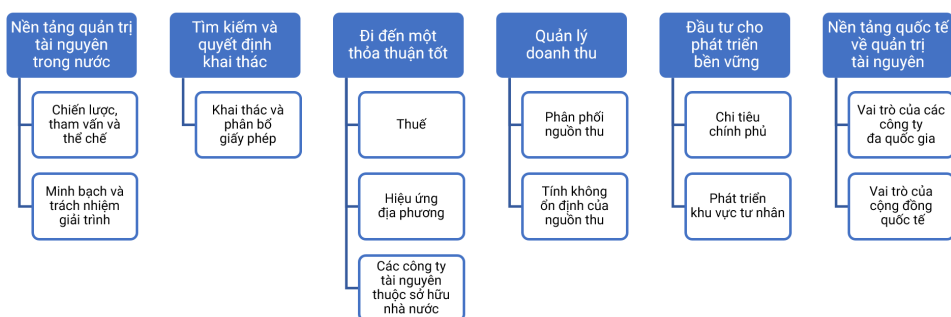


Hình 2.1: Phân loại khoáng sản

Nguồn: UNCTAD, 2007

## 2.2. Khung phân tích Quản trị tài nguyên thiên nhiên

Khung phân tích quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRG) của Viện Quản trị Tài nguyên thiên nhiên (NRGI) dựa trên một tập hợp các nguyên tắc dành cho các chính phủ và xã hội về cách khai thác tốt nhất các cơ hội được tạo ra bởi các nguồn tài nguyên để phát triển. Dựa vào đó, các công cụ và lựa chọn chính sách được thiết kế nhằm tránh việc quản lý yếu kém, đảm bảo việc khai thác tài nguyên một cách hiệu quả và mang lại lợi ích tối đa cho người dân.



**Hình 2.2: Khung phân tích quản trị tài nguyên**

*Nguồn: resourcegovernance.org*

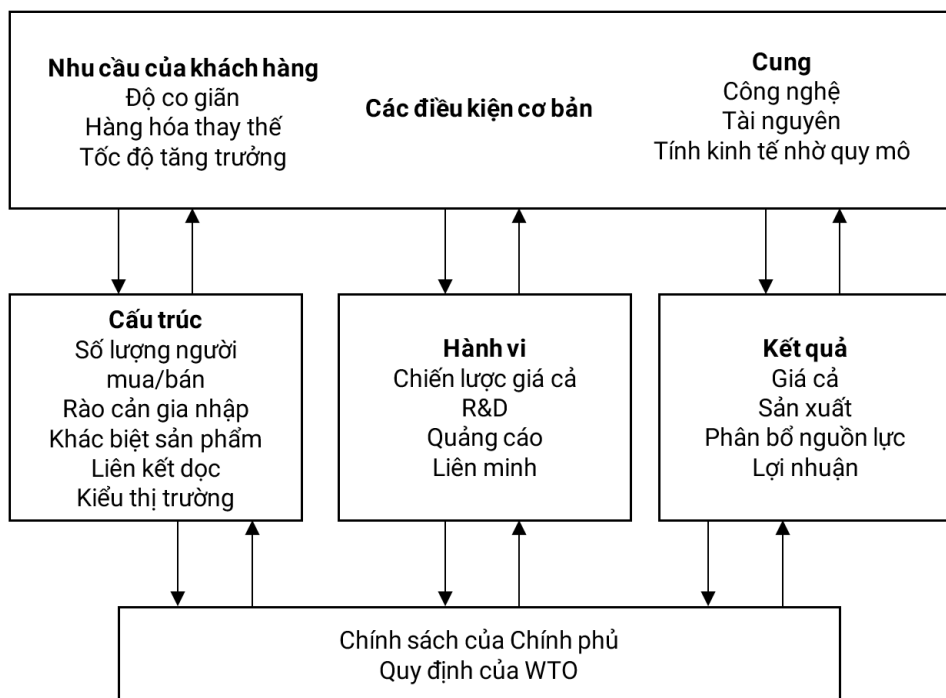
Khung phân tích bao gồm 12 nguyên tắc:

- **Nguyên tắc 1** - Chiến lược, tham vấn và thể chế: Khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên cần phải đảm bảo tối đa lợi ích về xã hội và kinh tế cho người dân của nước sở hữu tài nguyên thông qua hệ thống chính sách, chiến lược bao trùm và toàn diện, khung pháp lý rõ ràng.
- **Nguyên tắc 2** - Minh bạch và trách nhiệm giải trình: Để quản lý tốt tài nguyên khoáng sản, chính phủ phải có trách nhiệm giải trình và cung cấp đầy đủ thông tin cho người dân.
- **Nguyên tắc 3** - Khai thác và phân bổ giấy phép: Chính phủ cần đảm bảo các hoạt động thăm dò và khai thác được thực hiện hiệu quả, đồng thời giấy phép hoạt động khoáng sản cần được phân bổ một cách đúng đắn, minh bạch.
- **Nguyên tắc 4** - Thuế: Hệ thống thuế và các điều khoản hợp đồng cần đảm bảo nhà nước thu được tối đa giá trị từ tài nguyên nhưng phải nhất quán với các chính sách thu hút đầu tư, đồng thời phải đủ mạnh và linh hoạt để thích ứng khi hoàn cảnh thay đổi.

- **Nguyên tắc 5** - Hiệu ứng địa phương: Chính phủ cần theo đuổi các cơ hội để phát huy các tác động tích cực mà dự án khai thác mang đến cho địa phương, đồng thời xem xét cẩn thận, hạn chế hoặc khắc phục các tác động tiêu cực của dự án đối với kinh tế, môi trường và xã hội.
- **Nguyên tắc 6** - Các DNNN: Các DNNN trong lĩnh vực khai thác khoáng sản cần hoạt động một cách minh bạch, có nhiệm vụ rõ ràng và mục tiêu kinh doanh hiệu quả.
- **Nguyên tắc 7** - Phân phối nguồn thu: Chính phủ cần phân phối nguồn thu hiệu quả để tối ưu hóa phúc lợi xã hội và đảm bảo công bằng cho toàn xã hội và giữa các thế hệ (cả hiện tại và tương lai).
- **Nguyên tắc 8** - Tính không ổn định của nguồn thu: Chính phủ điều tiết tiêu dùng nội địa một cách hợp lý, đặc biệt khi nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản không ổn định.
- **Nguyên tắc 9** - Chi tiêu chính phủ: Chính phủ nên sử dụng nguồn thu như một cơ hội để tăng cường hiệu quả quản lý chi tiêu công ở cấp Trung ương và địa phương.
- **Nguyên tắc 10** - Phát triển khu vực tư nhân: Chính phủ nên tạo điều kiện thu hút đầu tư vào khu vực tư nhân để đa dạng hóa nền kinh tế, và để khuyến khích doanh nghiệp tư nhân tham gia chế biến sâu.
- **Nguyên tắc 11** - Vai trò của các công ty đa quốc gia: Các công ty đa quốc gia cần cam kết tuân thủ các tiêu chuẩn cao nhất về môi trường, xã hội và nhân quyền cũng như hướng tới sự phát triển bền vững của nước sở tại.
- **Nguyên tắc 12** - Vai trò của cộng đồng quốc tế: Chính phủ và các tổ chức quốc tế nên thúc đẩy sự hài hòa tiến bộ của các tiêu chuẩn để hỗ trợ phát triển bền vững.

### 2.3. Khung phân tích: Mô hình SCP

Nghiên cứu này sẽ áp dụng mô hình Cấu trúc - Hành vi - Kết quả (Structure - Conduct - Performance, SCP) để xác định vị thế của doanh nghiệp khai khoáng Việt Nam trên thị trường.



**Hình 2.3: Mô hình SCP truyền thống**

*Nguồn: Kang, H. và cộng sự, 2009*

Cấu trúc thị trường chịu tác động bởi số lượng các tác nhân tham gia vào thị trường. Đặc biệt, với những ngành có ít sự tham gia của người bán, thị trường sẽ có dấu hiệu độc quyền bán. Khi đó, người bán sẽ nắm quyền kiểm soát thị trường, áp đặt giá lên người mua. Ngược lại, với những ngành có ít người mua, thị trường có thể sẽ xuất hiện độc quyền mua, người mua có nhiều quyền lực để áp đặt giá lên người bán. Ngoài ra, cấu trúc thị trường cũng được định hình thông qua các rào cản ra nhập ngành, khả năng đa dạng hóa, mức độ liên kết dọc, tốc độ tăng trưởng, mức độ đầu tư. Theo mô hình, cấu trúc của thị trường quyết định hành vi của công ty và hành vi sẽ quyết định kết quả trên thị trường (giá cả, hiệu quả phân bổ nguồn lực, lợi nhuận,...). Ví dụ với những ngành có cấu trúc độc quyền nhóm có nguy cơ bị áp đặt giá độc quyền khi các doanh nghiệp chiếm thị phần lớn sẽ liên kết với nhau, và các doanh nghiệp nhỏ hơn sẽ quyết định hành vi dựa theo các doanh nghiệp lớn.

## **Áp dụng cho ngành khai thác khoáng sản**

Cấu trúc thị trường của từng loại khoáng sản sẽ có sự khác biệt. Nghiên cứu này sẽ tập trung phân tích cấu trúc thị trường của loại khoáng sản quan trọng, có trữ lượng lớn của Việt Nam là đá trắng. Nghiên cứu sẽ xây dựng chuỗi giá trị cho loại khoáng sản kể trên, xác định các tác nhân tham gia và dựa vào đó để phân tích các đặc điểm cấu trúc thị trường của từng phân đoạn trong chuỗi: (i) chức năng và vị thế ảnh hưởng của mỗi tác nhân, (ii) khả năng lựa chọn các chiến lược tham gia của mỗi tác nhân, (iii) chi phí, cấu trúc chi phí gắn với từng chiến lược của mỗi tác nhân, và (iv) giá trị đạt được của từng tác nhân khi tham gia chuỗi và giá trị tăng thêm được tạo ra trên toàn chuỗi. Những phân tích này không chỉ giúp chỉ ra tác động của cấu trúc thị trường lên từng tác nhân mà còn xác định mức đóng góp của từng tác nhân vào chuỗi, kiểm soát sự liên kết giữa các tác nhân trong chuỗi để xác minh có hay không tính không hiệu quả trong một phân đoạn bất kì. Dựa vào đó, nhóm nghiên cứu sẽ đề xuất những khuyến nghị giúp cải cách cấu trúc thị trường trong tương lai, hướng tới nâng cấp chuỗi giá trị. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh tài nguyên khoáng sản đang ngày càng cạn kiệt.

Đối với các tác nhân tham gia vào chuỗi, việc hiểu về cấu trúc thị trường sẽ giúp các tác nhân lựa chọn chiến lược phù hợp để nâng cao hiệu quả khai thác và sản xuất, quan tâm nhiều hơn đến người lao động và các vấn đề môi trường xã hội, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững. Ngoài ra, với các tổ chức xã hội, biết rõ đặc điểm, hành vi của doanh nghiệp trong ngành khai thác khoáng sản sẽ giúp tổ chức tiếp cận doanh nghiệp dễ dàng hơn.

Dựa trên những nhận định về cấu trúc thị trường từ các nghiên cứu hiện có về ngành công nghiệp khai thác Việt Nam, nhóm nghiên cứu tiến hành khảo sát thực nghiệm tại Yên Bái và Nghệ An để phác họa một bức tranh chính xác hơn về cấu trúc thị trường ngành khai thác khoáng sản tại Việt Nam hiện nay.

## **2.4. Nghiên cứu thực địa và Đồng nghiên cứu**

Bộ câu hỏi phỏng vấn chuyên sâu sẽ được xây dựng nhằm phân tích quản trị tài nguyên khoáng sản ở cấp độ địa phương.

- Địa bàn thực địa: tỉnh Yên Bái và tỉnh Nghệ An.
- Các đối tượng phỏng vấn: Chuyên gia trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường; Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Công thương, Sở Xây dựng, Sở

Tài chính các tỉnh, Phòng Tài nguyên và Môi trường (cấp huyện), UBND các xã, lãnh đạo thôn/xóm tại địa bàn có khoáng sản.

- Doanh nghiệp khai thác khoáng sản tại địa phương.
- Hộ gia đình xung quanh khu vực có mỏ khai thác khoáng sản.

Hoạt động đồng nghiên cứu được thực hiện giữa nhóm chuyên gia của Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam (VESS) cùng với một số thành viên của nhóm Tiên Phong Việt Nam hoạt động trong mảng khai khoáng tại các địa phương như Điện Biên, Yên Bái, Bắc Kạn, Thái Nguyên và Thanh Hóa nhằm thu thập các bằng chứng về hoạt động khai thác tài nguyên khoáng sản có tác động như thế nào tới đời sống văn hóa, xã hội và môi trường tại địa phương nơi có hoạt động khai thác.

Các khung phân tích và kết quả của nghiên cứu thực địa, đồng nghiên cứu nêu trên sẽ được sử dụng trong các chủ đề của Chương trình nghiên cứu về Hệ thống quản trị ngành khai thác khoáng sản tại Việt Nam. Tùy từng chủ đề mà khung phân tích và kết quả phù hợp sẽ được áp dụng và có thể kết hợp đồng thời các khung phân tích trong cùng một chủ đề nghiên cứu.





## **CHƯƠNG 3. VỊ TRÍ CỦA NGÀNH CÔNG NGHIỆP Khai Thác Trong Nền Kinh Tế Việt Nam**

Để hiểu rõ cấu trúc thị trường của ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam, đầu tiên cần hiểu rõ về lịch sử hình thành và sự phát triển của ngành theo thời gian và vị trí của ngành trong nền kinh tế. Trong chương này, nhóm nghiên cứu sẽ khái quát về lịch sử và đặc trưng của ngành công nghiệp khai thác khoáng sản tại Việt Nam để thấy được vị trí của ngành công nghiệp này trong suốt quá trình phát triển của đất nước. Tiếp đó, chúng tôi sẽ đi vào phân tích đóng góp của ngành công nghiệp khai thác vào nền kinh tế Việt Nam hiện nay, bao gồm đóng góp vào GDP, lao động và các đặc điểm của các doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai khoáng.

### **3.1. Lịch sử và đặc trưng ngành khai thác khoáng sản Việt Nam**

Tại Việt Nam, nghề khai mỏ là một ngành kinh tế có lịch sử lâu đời. Bằng chứng lịch sử cho thấy việc khai thác đồng, kẽm, thiếc và vàng được bắt đầu từ thời đại đồ đồng; một số phi kim như cao lanh được khai thác muộn hơn, từ thế kỉ thứ nhất trước Công nguyên (Nguyen Ngoc Khoi, 2014).

Từ thời nhà Lý, triều đình đã bắt đầu tổ chức khai thác khoáng sản để phục vụ nhu cầu đúc chuông, đúc tượng để phát triển Phật giáo, tuy nhiên việc khai thác chưa được tiến hành quy mô, phương pháp khai thác vẫn thô sơ, chỉ khai thác khoáng sản lộ thiên (Trần Thị Vinh và cộng sự, 2013). Theo Trần Thị Vinh và cộng sự (2013), đến thời nhà Trần, nghề khai thác khoáng sản được chú trọng hơn, dù vẫn do người dân tiến hành bằng phương pháp thủ công. Khoáng sản sau khai thác phải cống nạp cho triều đình một phần, phần còn lại được đem trao đổi, buôn bán.

Sang thế kỷ 17 – 18, nghề khai mỏ được cả triều đình, tư nhân và thương nhân nước ngoài quan tâm đầu tư, phương thức khai thác cũng phát triển hơn so với giai đoạn trước (Trần Thị Vinh và cộng sự, 2017). Theo Trần Thị Vinh và cộng sự (2017), nửa đầu thế kỷ 17, tư nhân vẫn tự do khai thác sau đó nộp thuế cho triều đình, tuy nhiên, từ năm 1760, triều đình đặt ra chế độ quản giám đối với các mỏ để quản lý chặt chẽ hoạt động khai khoáng, từ khai thác, sản xuất đến vận chuyển và mua bán, người muốn khai thác mỏ phải xin phép triều đình. Trong giai đoạn

này, khai mỏ đã có vai trò quan trọng trong chính quyền phong kiến, thuế từ các mỏ chiếm phần lớn ngân sách của triều đình (Trần Thị Vinh và cộng sự, 2017).

Đến thời nhà Nguyễn, nghề khai mỏ đã trở thành một ngành công nghiệp quan trọng (Trương Thị Yến và cộng sự, 2017). Theo Phan Huy Lê (1963), từ năm 1802 – 1851, trên cả nước có 124 mỏ khoáng sản đã được khai thác, tập trung chủ yếu ở khu vực phía Bắc, bao gồm 34 mỏ vàng, 29 mỏ sắt, 20 mỏ diêm tiêu, 14 mỏ bạc, 9 mỏ đồng, 7 mỏ kẽm, 4 mỏ chì, 3 mỏ gang, 2 mỏ lưu hoàng, 1 mỏ thiếc, và 1 mỏ châu sa. Vào thời vua Minh Mạng, triều đình bắt đầu trực tiếp tham gia khai thác mỏ, một số mỏ tiêu biểu thời kỳ này là mỏ vàng Chiên Đàn (Quảng Nam), mỏ vàng Tiên Kiều (Hà Tuyên), mỏ bạc Tống Tinh (Bắc Kạn), mỏ kẽm Lũng Sơn (Thái Nguyên), và đặc biệt là mỏ than đá ở Đông Triều – đây là mỏ than đá đầu tiên của Việt Nam, bắt đầu khai thác năm 1840 (Trương Thị Yến và cộng sự, 2017). Bên cạnh các mỏ do nhà nước khai thác, còn có các mỏ do các lực lượng khác khai thác là: (1) các mỏ do thương nhân Hoa kiều lĩnh trung; (2) các mỏ do thổ tù thiểu số lĩnh trung như mỏ đồng Tụ Long (Tuyên Quang); (3) mỏ do người Việt lĩnh trung, tuy nhiên số lượng các mỏ này không nhiều (Võ Kim Cương và cộng sự, 2017).

Khai thác khoáng sản tiếp tục được tăng cường sau khi người Pháp cai trị Việt Nam. Năm 1888, công ty Mỏ than Bắc Kỳ - công ty khai mỏ đầu tiên của Việt Nam được thành lập. Khoảng 70% lượng than khai thác được chở về Pháp hoặc xuất khẩu sang Nhật Bản, Trung Quốc, 30% được sử dụng cho ngành vận tải ở Đông Dương. Bên cạnh than đá, người Pháp cũng thành lập nhiều công ty khác để tiến hành khai thác các mỏ kim loại như công ty Thiếc và Wolfram Bắc Kỳ ra đời năm 1911 để khai thác mỏ thiếc Tĩnh Túc (Cao Bằng), hay Công ty mỏ Thiếc và Wolfram Pia Oắc được thành lập năm 1913 để khai thác mỏ ở Nguyên Bình, Cao Bằng (Tạ Thị Thúy và cộng sự, 2017). Sau chiến tranh thế giới thứ nhất, nhu cầu nhiên liệu ở chính quốc tăng cao dẫn đến hoạt động khai thác khoáng sản tại Việt Nam bùng nổ mạnh mẽ. Đồng thời, hoạt động luyện kim bắt đầu được hình thành khi một số nhà máy tuyển quặng được xây dựng để chế biến tinh quặng thành các bán thành phẩm hoặc thành phẩm nhằm nâng cao giá trị xuất khẩu cao (Bộ Công thương, 2023).

Sau khi tuyên bố giành độc lập năm 1945, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ban hành các sắc lệnh hủy bỏ các nghị định của Toàn quyền Pháp về độc quyền tìm kiếm và khai thác mỏ, giành lại quyền tìm mỏ cho Chính phủ Việt Nam

như Sắc lệnh số 89 ngày 30/5/1946, Sắc lệnh số 90 ngày 30/5/1946, đồng thời ban hành sắc lệnh cho phép tư nhân được quyền khai thác mỏ theo các điều kiện hợp lý như Sắc lệnh số 91 ngày 30/5/1946 cho phép ông Đỗ Long Giang được quyền tìm mỏ và khai thác than đá tại Giáp Khẩu, Hòn Gai (Đình Thị Thu và đồng nghiệp, 2017). Nhiều mỏ khoáng sản bị tàn phá và đóng cửa trong chiến tranh cũng được hoạt động trở lại như mỏ than Phấn Mễ, Minh Khai, Đầm Đùn, Khe Bó được tổ chức lại năm 1949 - bốn mỏ than này được coi là những đơn vị công nghiệp nhà nước đầu tiên của chính thể Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (Đình Thị Thu và đồng nghiệp, 2017).

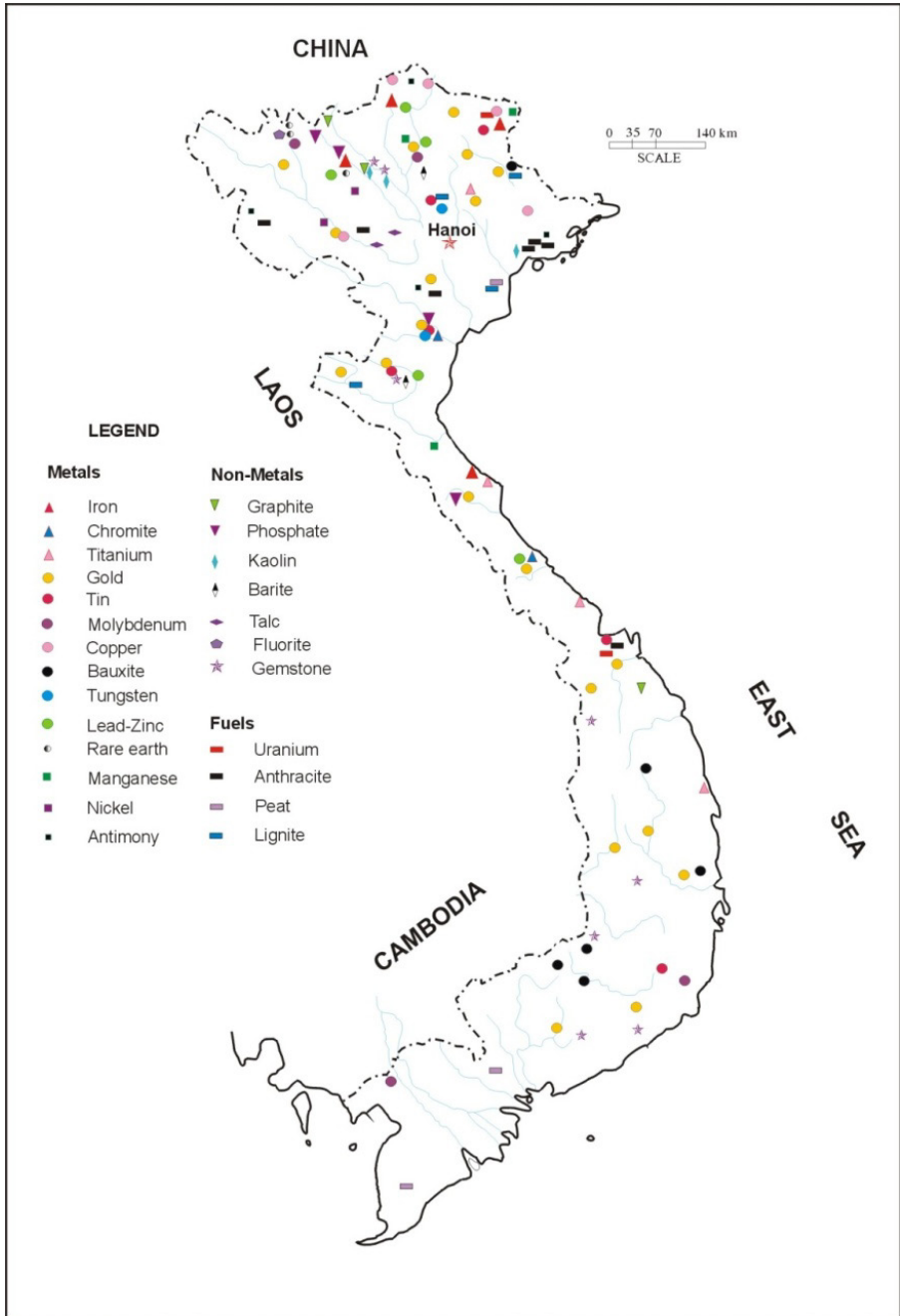
Từ năm 1954, sau khi người Pháp rút khỏi Việt Nam, việc thăm dò và khôi phục ngành công nghiệp khai khoáng đã được tiến hành mạnh mẽ với sự hỗ trợ của Liên Xô và Trung Quốc (Nguyen Ngoc Khoi, 2014). Theo Nguyen Ngoc Khoi (2014), nhiều mỏ khoáng sản được khôi phục như mỏ than Hòn Gai, mỏ apatit Lào Cai, nhà máy gang thép Thái Nguyên cũng được xây dựng vào thời gian này. Sau khi đất nước thống nhất năm 1975, các nhà địa chất Việt Nam tiếp tục công tác thăm dò khoáng sản, nhiều mỏ quan trọng như mỏ bauxit, cát khoáng được phát hiện thời gian này (Nguyen Ngoc Khoi, 2014).

Công nghiệp tư nhân vẫn được bảo hộ và tự do phát triển từ sau khi giành được độc lập cho đến năm 1959. Giai đoạn sau, từ 1958, chính phủ Việt Nam tiến hành sắp xếp, chuyển đổi các thành phần kinh tế này thành các xí nghiệp công tư hợp doanh hoặc xí nghiệp hợp tác. Kinh tế quốc doanh và tập thể được ưu tiên phát triển cho đến năm 1986, Đại hội toàn quốc lần thứ VI vào tháng 12/1986 đã đặt ra mục tiêu đổi mới kinh tế quốc doanh, đồng thời khuyến khích các thành phần kinh tế phát triển. Cùng với việc ban hành Luật đầu tư nước ngoài tại Việt nam 1987, Chính phủ cũng ban hành nhiều văn bản khác để tạo điều kiện thuận lợi cho thành phần kinh tế tư nhân và hộ gia đình.

Tới giữa những năm 90 của thế kỷ 20, tài nguyên khoáng sản của Việt Nam vẫn thuộc sở hữu của Nhà nước (ngoại trừ dầu khí). Tất cả các mỏ khoáng sản và nhà máy chế biến khoáng sản đều do Chính phủ sở hữu và vận hành trừ một số mỏ khai thác vàng do tư nhân thực hiện (USGS, 1994). Đến năm 1996, khi Luật khoáng sản lần đầu tiên được giới thiệu đã cho phép nhiều thành phần kinh tế tham gia hoạt động khoáng sản. Một số công ty liên doanh giữa Việt Nam và nước ngoài dần hình thành và hoạt động trong các lĩnh vực thăm dò, tìm kiếm, khai thác và sản xuất khoáng sản như liên doanh giữa Liên đoàn Địa chất Nga với Công ty

Kim loại màu Thái Nguyên trong sản xuất vàng, liên doanh giữa Ấn Độ và Pháp trong phát triển mỏ vàng tại Pắc Lạng. Liên doanh giữa các công ty của Úc và Chính phủ Việt Nam trong dự án thăm dò mỏ đồng - vàng Sin Quyền tại Lào Cai. Liên doanh giữa các công ty của Anh, Đức và Chính phủ Việt Nam (thông qua tập đoàn thép) để thăm dò và phát triển quặng sắt Thạch Khê (Hà Tĩnh).

Hiện nay, tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam tương đối phong phú với hơn 5000 mỏ thuộc 48 loại khoáng sản khác nhau (900 mỏ đang khai thác), phân bố trên cả nước. Trong đó, các loại khoáng sản có tài nguyên, trữ lượng lớn, đủ điều kiện để tổ chức khai thác, chế biến quy mô công nghiệp với thời gian lâu dài: bauxit (95 triệu tấn bauxit trầm tích, 10 tỷ tấn bauxit laterit), titan – zircon, apatit (2,5 tỷ tấn), đá trắng (188,5 triệu m<sup>3</sup> đá ốp lát và 1,17 tỷ tấn làm bột carbonat calci),... (Lại Hồng Thanh, 2022). Đặc biệt trữ lượng đất hiếm của Việt Nam đứng thứ hai thế giới, và chỉ đứng sau trữ lượng của Trung Quốc với hơn 22 triệu tấn (USGS 2020). Khoáng sản có quy mô trung bình cần khai thác, chế biến theo quy hoạch như sắt, đồng, chì kẽm, mangan, cromit, thiếc, vonfram, caolan, felspat, diatomit, bentonite. Ngoài ra, Việt Nam có các loại khoáng sản có quy mô nhỏ, nhưng có ý nghĩa cho các lĩnh vực khác nhau, cần phải đầu tư phát hiện bao gồm: molybden, antimon, kim loại hiếm, talc, graphit sericite. Mỏ vonfram Núi Pháo có trữ lượng 66 triệu tấn, là mỏ vonfram lớn nhất thế giới ngoài Trung Quốc hiện đang hoạt động. Trong bối cảnh địa chính trị trong khu vực đang có những diễn biến phức tạp bởi xung đột giữa Trung Quốc với Nhật Bản và Hàn Quốc cùng với cuộc chiến tranh thương mại Mỹ - Trung trong thời gian qua, Việt Nam vô tình trở thành tâm điểm khi có trữ lượng một trong những quặng khoáng sản quý giá và có giá trị lớn trong bối cảnh thực tại.



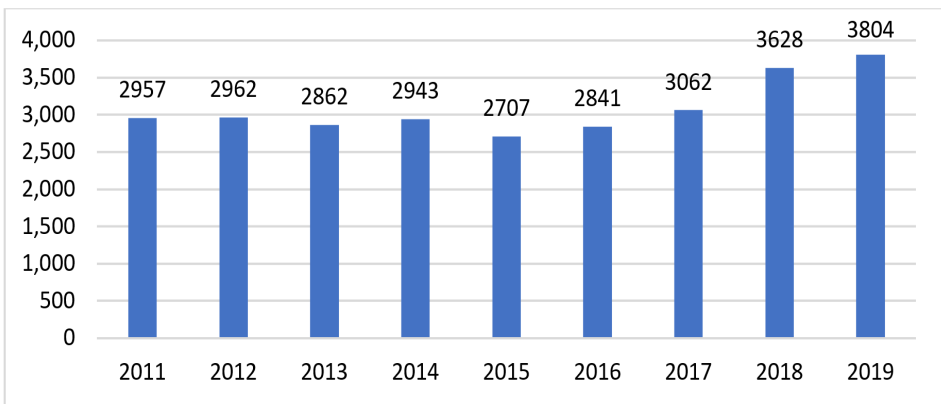
**Hình 3.1: Bản đồ khoáng sản Việt Nam**

*Nguồn: Lại Hồng Thanh, 2022*

Ghi chú: Bản đồ trên chưa bao gồm quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa thuộc Việt Nam.

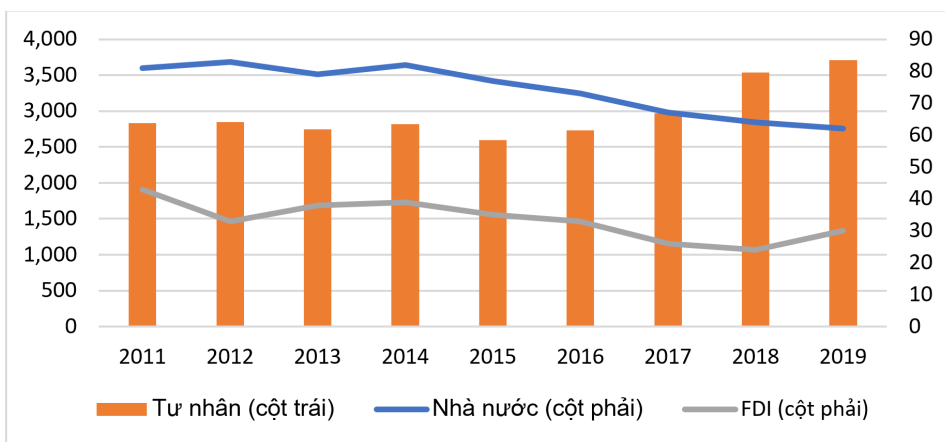
### 3.2. Doanh nghiệp trong ngành khai thác khoáng sản

Số liệu tính toán từ Tổng điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tính đến thời điểm 31/12/2019, Việt Nam có tổng cộng 3.804 doanh nghiệp đang hoạt động trong lĩnh vực khai khoáng, tăng gần 850 doanh nghiệp so với thời điểm năm 2011. Trong đó, doanh nghiệp tư nhân vẫn chiếm phần lớn với hơn 3.700 doanh nghiệp (chiếm 97,2%). Số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm từ 81 doanh nghiệp năm 2011 xuống chỉ còn 62 doanh nghiệp vào năm 2019 (chiếm 1,84%) và 30 doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (chiếm 0,96%), giảm 13 doanh nghiệp so với năm 2011.



**Hình 3.2: Số lượng doanh nghiệp trong ngành khai khoáng tại Việt Nam, 2011-2019**

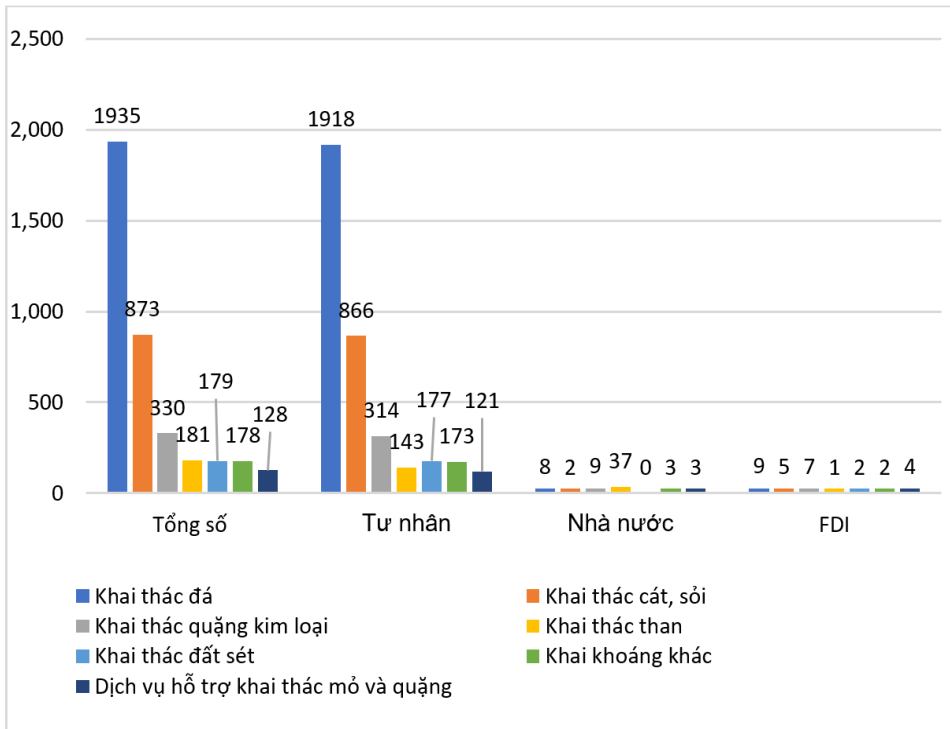
*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu VEC 2011-2019*



**Hình 3.3: Số lượng doanh nghiệp trong ngành khai khoáng tại Việt Nam phân theo loại hình sở hữu, 2011-2019**

*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu VEC, 2011-2019*

Hầu hết các doanh nghiệp khai khoáng tại Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực khai thác đá với 1.935 doanh nghiệp (chiếm tỷ lệ 50,87%) và khai thác cát sỏi với 873 doanh nghiệp (chiếm tỷ lệ 22,95%). Các doanh nghiệp khai thác kim loại và khai thác than có số lượng lần lượt là 330 doanh nghiệp (chiếm 8,68%) và 181 doanh nghiệp (chiếm 4,76%). Trên 97% số doanh nghiệp hoạt động trong các lĩnh vực trên thuộc khu vực tư nhân, riêng đối với lĩnh vực khai thác than, số lượng doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân chiếm khoảng gần 80% và 20% còn lại thuộc khu vực nhà nước. Khai thác than cũng là ngành có số doanh nghiệp nhà nước lớn nhất với 37 doanh nghiệp (chiếm gần 60% doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực khai khoáng).



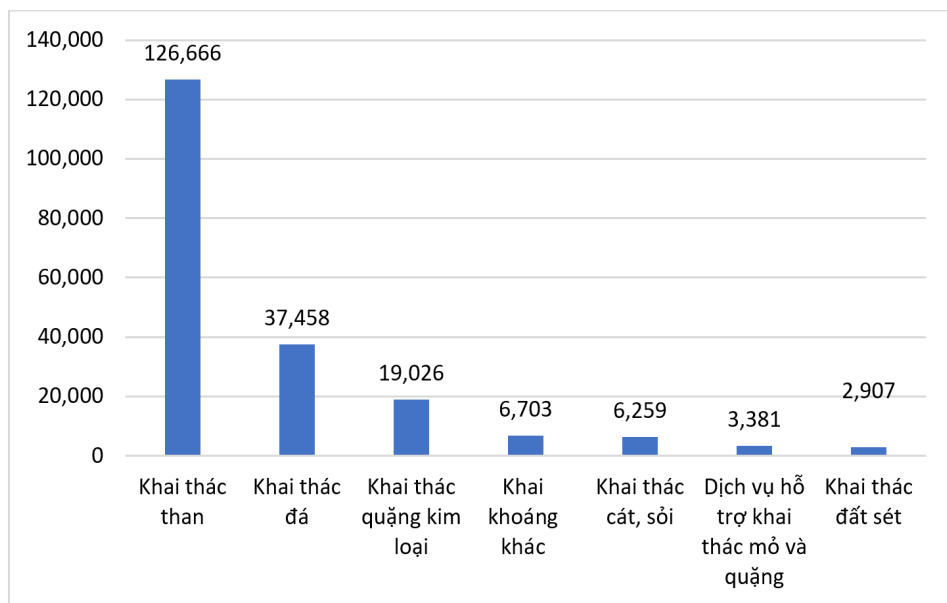
**Hình 3.4: Số lượng doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai khoáng phân theo lĩnh vực và loại hình sở hữu, 2019**

Nguồn: Tính toán từ dữ liệu VEC 2019

Năm 2019, theo tính toán của nhóm nghiên cứu từ dữ liệu điều tra doanh nghiệp, tổng doanh thu của các doanh nghiệp toàn ngành khai thác khoáng sản tại Việt Nam đạt khoảng 202,4 nghìn tỷ đồng. Trong đó, phần lớn đến từ ngành khai



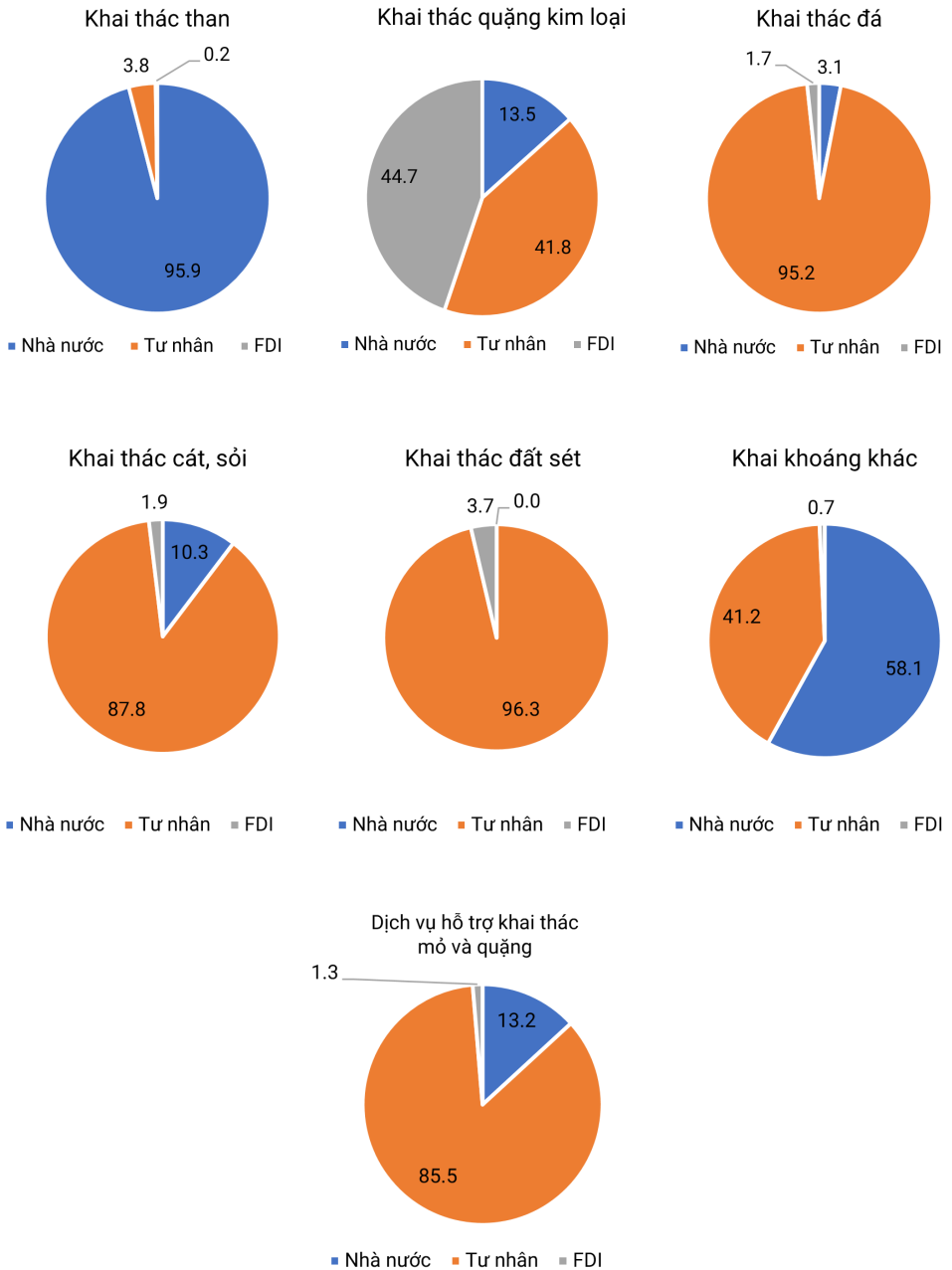
thác than với gần 126,7 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 62,6% doanh thu toàn ngành khai khoáng). Tổng doanh thu của các doanh nghiệp trong ngành khai thác đá là gần 37,5 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 18,5% doanh thu toàn ngành khai khoáng). Các doanh nghiệp khai thác quặng kim loại có tổng doanh thu hơn 19 nghìn tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 9,4% doanh thu toàn ngành khai khoáng). Các ngành còn lại có doanh thu lần lượt như sau: ngành khai thác cát, sỏi có tổng doanh thu là 6,26 nghìn tỷ đồng, khai thác đất sét là 2,9 nghìn tỷ đồng, khai khoáng khác là 6,7 nghìn tỷ đồng và dịch vụ hỗ trợ khai thác mỏ và quặng là 3,38 nghìn tỷ đồng.



**Hình 3.5: Tổng doanh thu của các doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai khoáng phân theo lĩnh vực, 2019 (tỷ đồng)**

*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu VEC 2019*

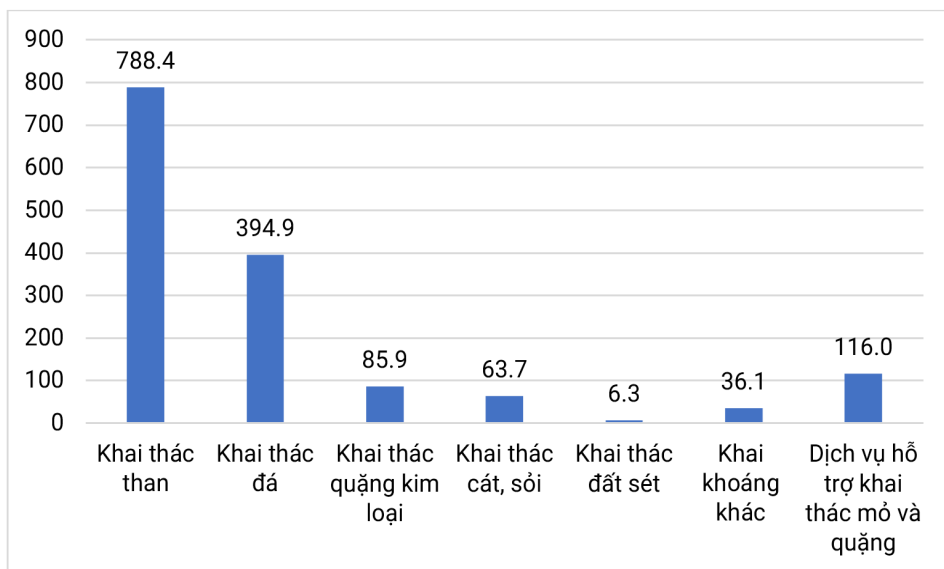
Đối với lĩnh vực khai thác than, 37 doanh nghiệp nhà nước chiếm tới gần 96% tổng doanh thu của toàn ngành. Trong khi đó, 143 doanh nghiệp tư nhân khai thác than chỉ chiếm 3,8% tổng doanh thu. Đối với lĩnh vực khai thác quặng kim loại, doanh thu phần lớn đến từ khu vực tư nhân và khu vực FDI. Đáng nói ở đây đó là khu vực FDI với chỉ 7 doanh nghiệp khai thác quặng kim loại đã chiếm tới 44,7% tổng doanh thu toàn ngành. Trong khi đó, khu vực tư nhân trong nước với 314 doanh nghiệp cũng chỉ chiếm 41,8% tổng doanh thu. 13,5% doanh thu còn lại của ngành khai thác quặng kim loại đến từ khu vực nhà nước với 9 doanh nghiệp.



**Hình 3.6: Cơ cấu doanh thu của từng lĩnh vực khai khoáng phân theo loại hình sở hữu, 2019 (%)**

Nguồn: Tính toán từ dữ liệu VEC 2019

Số liệu điều tra doanh nghiệp năm 2019 cho thấy, các doanh nghiệp ngành khai khoáng đóng góp khoảng 1.491,2 tỷ đồng tiền thuế thu nhập doanh nghiệp, chỉ bằng 0,61% tổng thu ngân sách từ thuế thu nhập doanh nghiệp của cả nước theo số liệu quyết toán. Trong đó, các doanh nghiệp ngành khai thác than đóng góp 788,4 tỷ đồng (chiếm tỷ lệ 52,9%). Các doanh nghiệp ngành khai thác đá đóng góp 394,9 tỷ đồng (tương đương 26,5%). Doanh nghiệp khai thác đất sét đóng góp ít nhất, chỉ với 6,3 tỷ đồng (tương đương 0,4%).

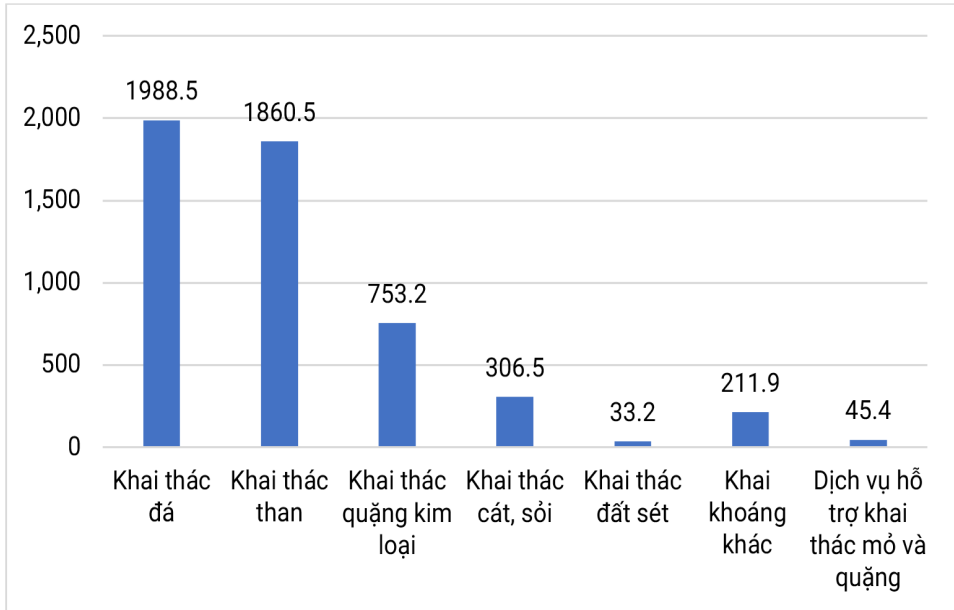


**Hình 3.7: Số thuế thu nhập của các doanh nghiệp ngành khai khoáng nộp vào NSNN chia theo lĩnh vực tại Việt Nam, 2019 (tỷ đồng)**

*Nguồn:* Tính toán từ dữ liệu VEC 2019

Tổng lợi nhuận sau thuế của các doanh nghiệp ngành khai khoáng năm 2019 là gần 5.200 tỷ đồng. Trong đó, các doanh nghiệp ngành khai thác đá có tổng lợi nhuận lớn nhất, xấp xỉ 2.000 tỷ đồng. Bình quân một doanh nghiệp ngành khai thác đá có lợi nhuận 11 tỷ đồng. Các doanh nghiệp ngành khai thác than có tổng lợi nhuận vào khoảng 1.860,5 tỷ đồng, bình quân mỗi doanh nghiệp có lợi nhuận khoảng 5,64 tỷ đồng. Khai thác quặng kim loại là 753,2 tỷ đồng, lợi nhuận bình quân 0,39 tỷ đồng/doanh nghiệp. Khai thác cát sỏi là 306,5 tỷ đồng, bình quân 0,35 tỷ đồng/doanh nghiệp. Ngành khai thác đất sét có tổng lợi nhuận thấp nhất là 33,2 tỷ đồng (bình quân 0,19 tỷ đồng/doanh nghiệp). Các ngành khai khoáng khác có tổng lợi nhuận khoảng 212 tỷ đồng (bình quân 1,19 tỷ đồng/doanh nghiệp) và

các doanh nghiệp dịch vụ hỗ trợ khai khoáng có tổng lợi nhuận 45,4 tỷ đồng (bình quân 0,35 tỷ đồng/doanh nghiệp).



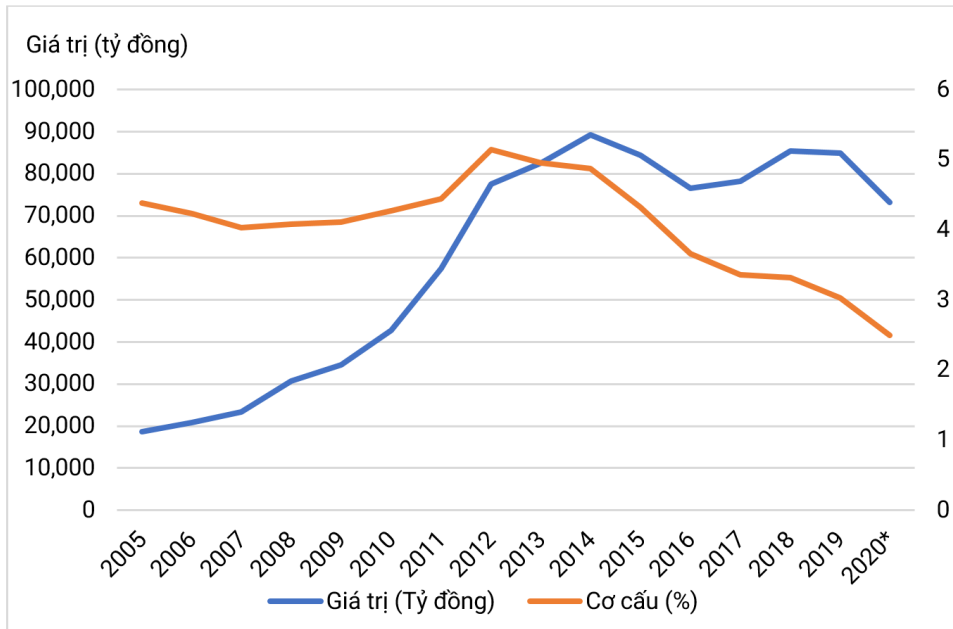
**Hình 3.8: Lợi nhuận sau thuế của các doanh nghiệp ngành khai khoáng chia theo lĩnh vực tại Việt Nam, 2019 (tỷ đồng)**

*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu VEC 2019*

### 3.3. Đóng góp của ngành khai thác khoáng sản vào nền kinh tế Việt Nam

#### 3.3.1. Đóng góp của ngành vào GDP

Ngành công nghiệp khai khoáng đóng vai trò quan trọng vào tăng trưởng của kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2005 – 2012 khi tốc độ tăng trưởng và tốc độ tăng trong đóng góp vào GDP của ngành khai khoáng đều tăng mạnh. Cụ thể từ mức 18,6 nghìn tỷ đồng, tương đương với 4,37% GDP vào năm 2005 lên đến hơn 77,5 nghìn tỷ đồng, tương ứng khoảng 5,14% GDP, vào năm 2012. Tuy nhiên, kể từ sau năm 2012, đóng góp của ngành khai khoáng có xu hướng giảm mạnh trong cả cơ cấu lẫn giá trị. Nguyên nhân cho sự sụt giảm trong giai đoạn này là do sự biến động trong tổng cầu thế giới của các mặt hàng khoáng sản dẫn đến giá cả của các hàng hóa khoáng sản giảm tương đối đáng kể so với cuối năm 2012. Các doanh nghiệp trong nước cũng chịu tác động bởi giá cả của thế giới nên sản lượng khai thác có sự sụt giảm mạnh trong giai đoạn 2013 – 2020.



**Hình 3.9: Tổng giá trị và đóng góp vào GDP (cơ cấu %) của ngành khai khoáng tại Việt Nam, 2005-2020**

*Ghi chú: GDP của ngành khai khoáng không bao gồm đóng góp của ngành dầu khí được tính bằng cách lấy tổng GDP của toàn ngành bao gồm dầu khí trừ đi GDP của ngành dầu khí. GDP của ngành dầu khí được ước tính theo phương pháp thu nhập dựa trên các Báo cáo kiểm toán của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam ( $GDP = \text{Lợi nhuận sau thuế} + \text{Tiền trả nhân công} + \text{Thuế và các khoản phải trả cho Nhà nước} + \text{Khấu hao} + \text{Tổ}$ ).*

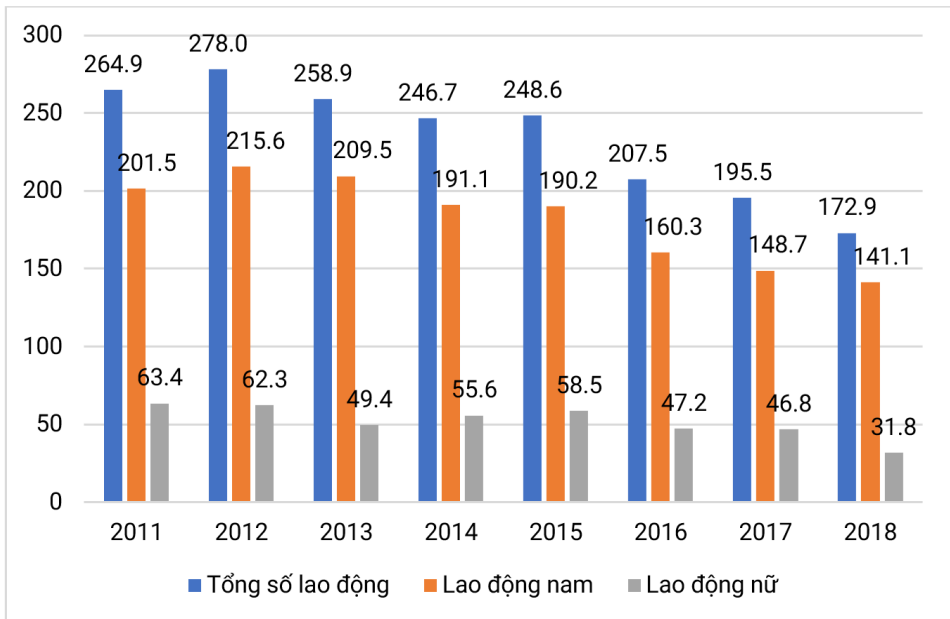
*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu của TCTK và Báo cáo kiểm toán của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam*

### 3.3.2. Đóng góp của ngành vào lao động

#### *Số lượng lao động*

Tính toán của nhóm tác giả từ dữ liệu Điều tra lao động và việc làm (LFS) được thực hiện hàng năm của Tổng cục Thống kê (GSO) cho thấy trong giai đoạn 2011-2018, lao động làm việc trong ngành khai khoáng tại Việt Nam có xu hướng giảm. Năm 2011, lao động làm việc trong ngành khai khoáng vào khoảng 265 nghìn người, năm 2012 số lao động tăng thêm khoảng 13 nghìn người. Tuy nhiên, kể từ năm 2012 đến 2018, lao động làm việc trong ngành khai khoáng giảm liên tục.

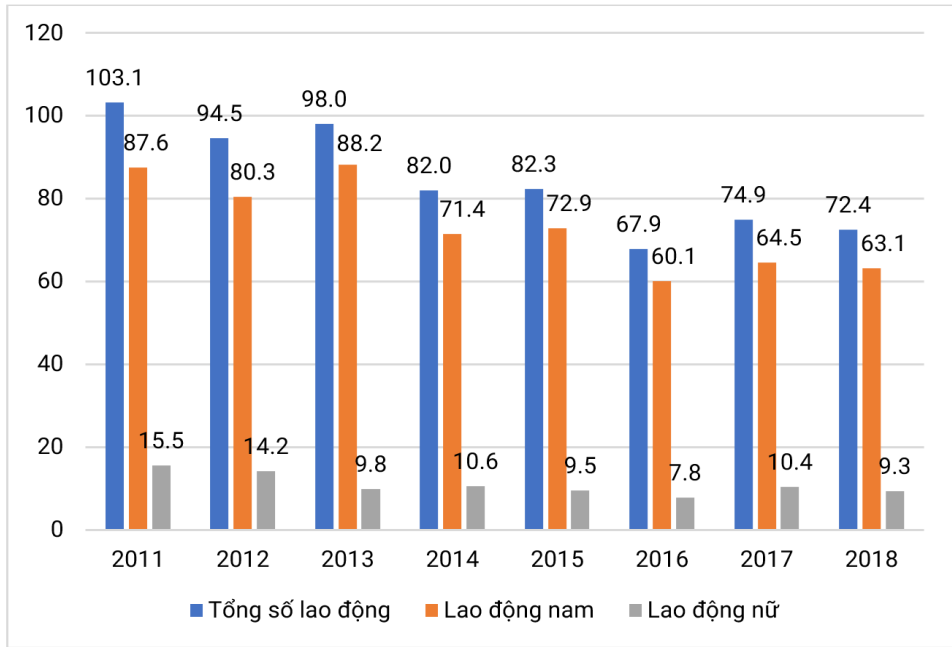
Năm 2018, tổng số lao động làm việc trong ngành khai khoáng tại Việt Nam chỉ còn khoảng 173 nghìn người, giảm hơn 100 nghìn người so với thời điểm năm 2012. Một trong những nguyên nhân dẫn đến sự sụt giảm lao động trong ngành là do các doanh nghiệp đang áp dụng ngày càng nhiều công nghệ trong khai thác, chế biến. Tỷ lệ lao động nữ làm việc trong ngành khai khoáng cũng giảm theo thời gian. Nếu như năm 2011, tỷ lệ lao động nữ là 24% (tương đương với 63,4 nghìn người) thì tới năm 2018 chỉ còn khoảng 18,4% (tương đương với 31,8 nghìn người).



**Hình 3.10: Số lượng lao động ngành khai khoáng tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người)**

*Nguồn:* Tính toán từ dữ liệu LFS 2011-2018

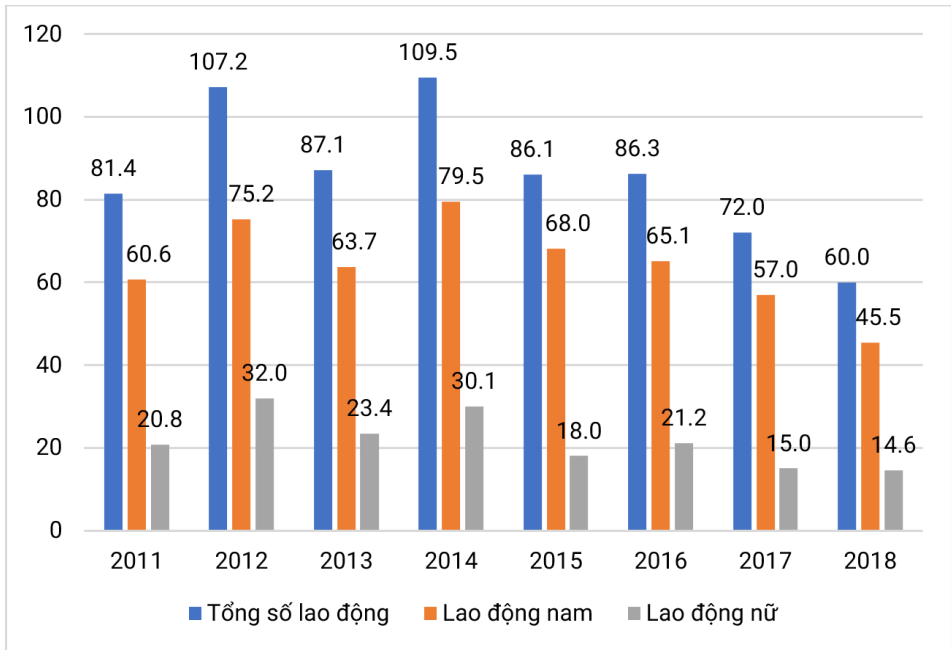
Khai thác đá, cát, sỏi, đất sét là lĩnh vực có số lượng lao động nhiều nhất trong ngành khai khoáng. Có những thời điểm lao động trong các lĩnh vực này lên tới hơn 100 nghìn lao động (năm 2011). Tới năm 2018, có khoảng 72,4 nghìn lao động đang làm việc trong các lĩnh vực này. Phần lớn lao động làm việc trong các lĩnh vực này là nam giới. Nếu như năm 2011, nam giới chiếm xấp xỉ 85% thì tới năm 2018, tỷ lệ nam giới là 87%, tương ứng với đó là tỷ lệ nữ giới giảm từ 15% xuống chỉ còn gần 13%.



**Hình 3.11: Số lượng lao động ngành khai thác đá, cát, sỏi và đất sét tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người)**

*Nguồn:* Tính toán từ dữ liệu LFS 2011-2018

Năm 2018, số lao động làm việc trong ngành khai thác than chỉ còn khoảng xấp xỉ 60 nghìn người, giảm liên tục từ thời điểm đỉnh cao với gần 110 nghìn lao động vào năm 2014. Lao động là nam giới cũng giảm liên tục từ gần 80 nghìn người vào năm 2014 xuống chỉ còn khoảng 45 nghìn người vào năm 2018, chiếm tỷ lệ 75,7%. Tương tự như vậy với lao động nữ, năm 2018 lao động nữ chỉ còn khoảng 14,6 nghìn người (tương đương 14,3%), giảm gần một nửa so với thời điểm năm 2014.

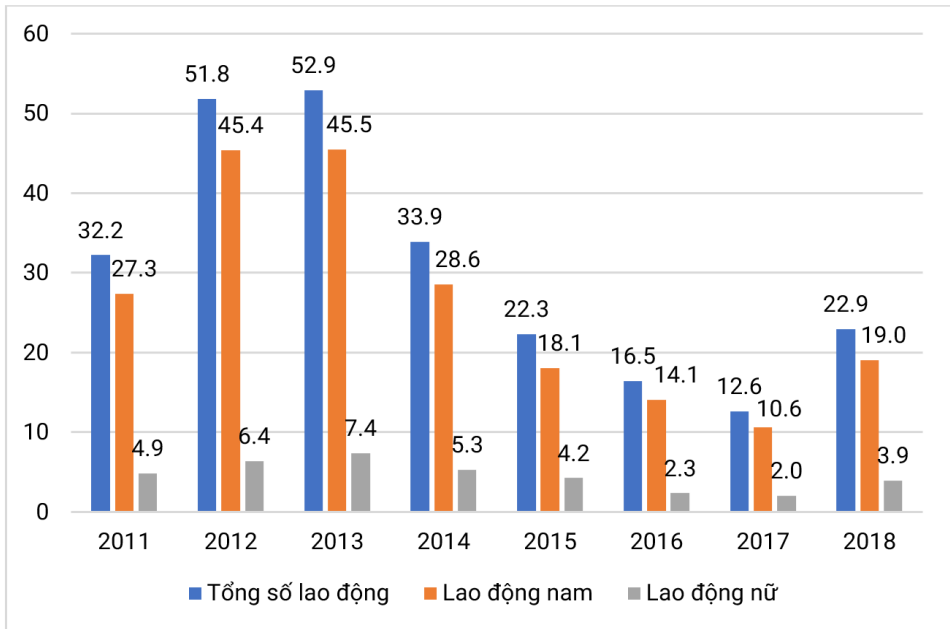


**Hình 3.12: Số lượng lao động ngành khai thác than tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người)**

*Nguồn:* Tính toán từ dữ liệu LFS 2011-2018

Ngành khai thác quặng kim loại chứng kiến sự sụt giảm lớn nhất về số lượng lao động. Nếu như vào thời kì đỉnh cao năm 2013, tổng số lao động trong ngành là gần 53 nghìn người thì năm 2017 số lượng lao động sụt giảm chỉ còn khoảng 12,6 nghìn người (giảm tới 76%). Tới năm 2018, lao động trong ngành tăng trở lại lên gần 23 nghìn người. Trong đó, lao động nam là 19 nghìn người, chiếm tỷ lệ 82,8%, lao động nữ chỉ vào khoảng 3,9 nghìn người, chiếm tỷ lệ 17,2%.

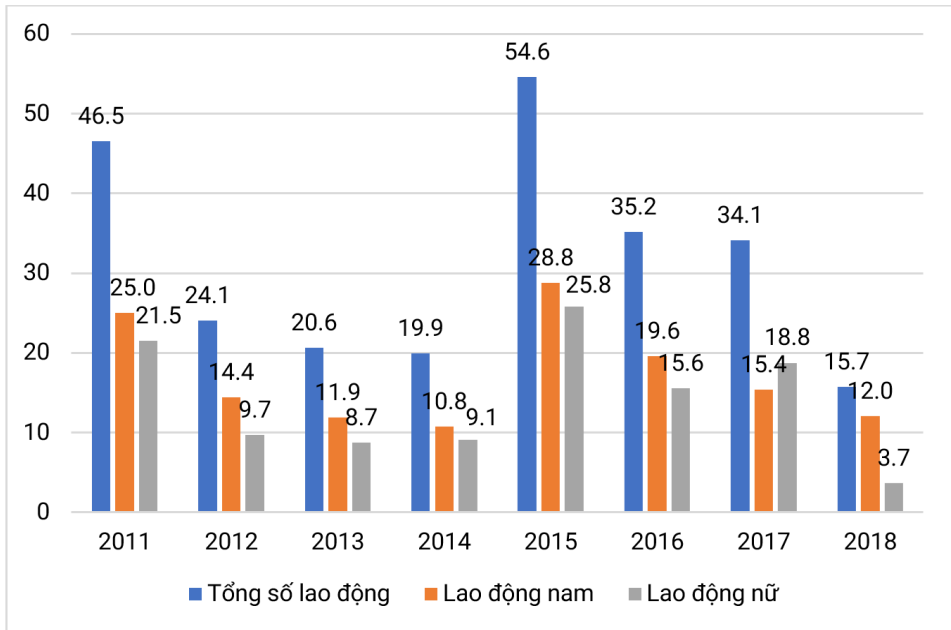




**Hình 3.13: Số lượng lao động ngành khai thác quặng kim loại tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người)**

*Nguồn:* Tính toán từ dữ liệu LFS 2011-2018

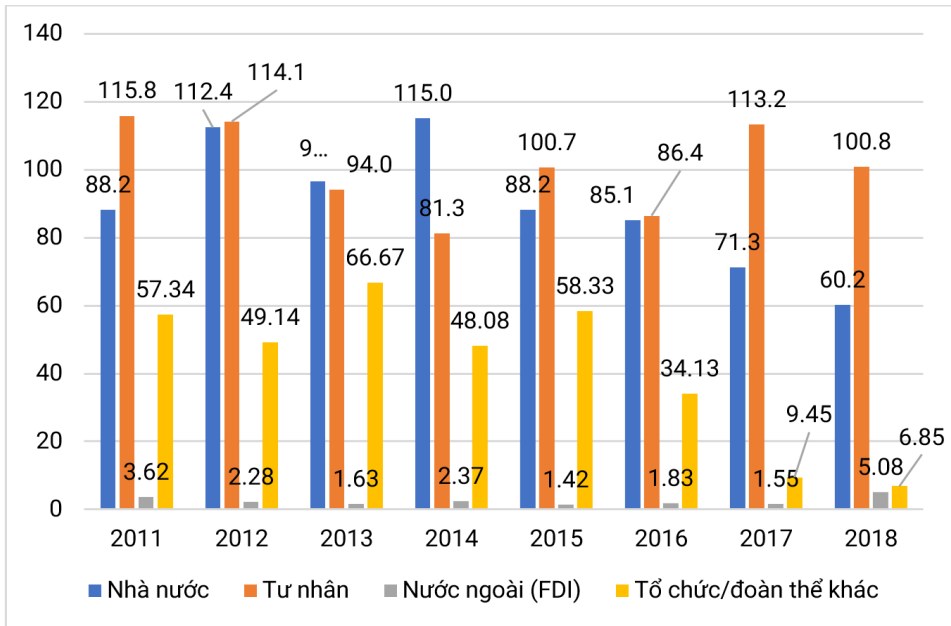
Đối với các ngành khai thác các loại khoáng sản khác, năm 2018, có khoảng 15,7 nghìn lao động. Trong đó, nam giới có 12 nghìn người (chiếm tỷ lệ 76,6%), nữ giới có khoảng 3,7 nghìn người (chiếm tỷ lệ 23,4%). So với thời kỳ đỉnh cao vào năm 2015, số lượng lao động làm việc trong các ngành khai khoáng khác đã giảm tới hơn 70%.



**Hình 3.14: Số lượng lao động ngành khai thác khoáng sản khác tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người)**

*Nguồn:* Tính toán từ dữ liệu LFS 2011-2018

Số lượng lao động làm việc trong ngành khai khoáng thuộc khu vực nhà nước giảm liên tục trong giai đoạn 2014-2018, giảm gần một nửa từ hơn 115 nghìn người năm 2014 xuống chỉ còn hơn 60 nghìn người năm 2018. Sự sụt giảm này chủ yếu đến từ lĩnh vực khai thác than (từ hơn 90 nghìn lao động năm 2014 xuống chỉ còn hơn 50 nghìn lao động năm 2018). Mặc dù có sự tăng giảm trong giai đoạn 2011-2018 nhưng số lượng lao động làm việc trong khu vực tư nhân dao động quanh mức 80 đến dưới 120 nghìn người. Năm 2018, số lượng lao động làm việc trong khu vực tư nhân vào khoảng hơn 100 nghìn người, chiếm tỷ lệ 58,3% tổng số lao động toàn ngành khai khoáng. Số lượng lao động làm việc trong khu vực FDI là tương đối thấp, năm 2018 cao nhất cũng chỉ rơi vào khoảng hơn 5.000 người. Một điểm đáng chú ý đó là số lượng lao động làm việc tại các tổ chức/đoàn thể khác chưa được phân vào đâu sụt giảm mạnh trong giai đoạn 2011-2018. Có những thời điểm số lượng lao động làm việc tại các tổ chức/đoàn thể khác lên tới hơn 66 nghìn người (năm 2013), tới năm 2018, chỉ còn gần 7.000 người.

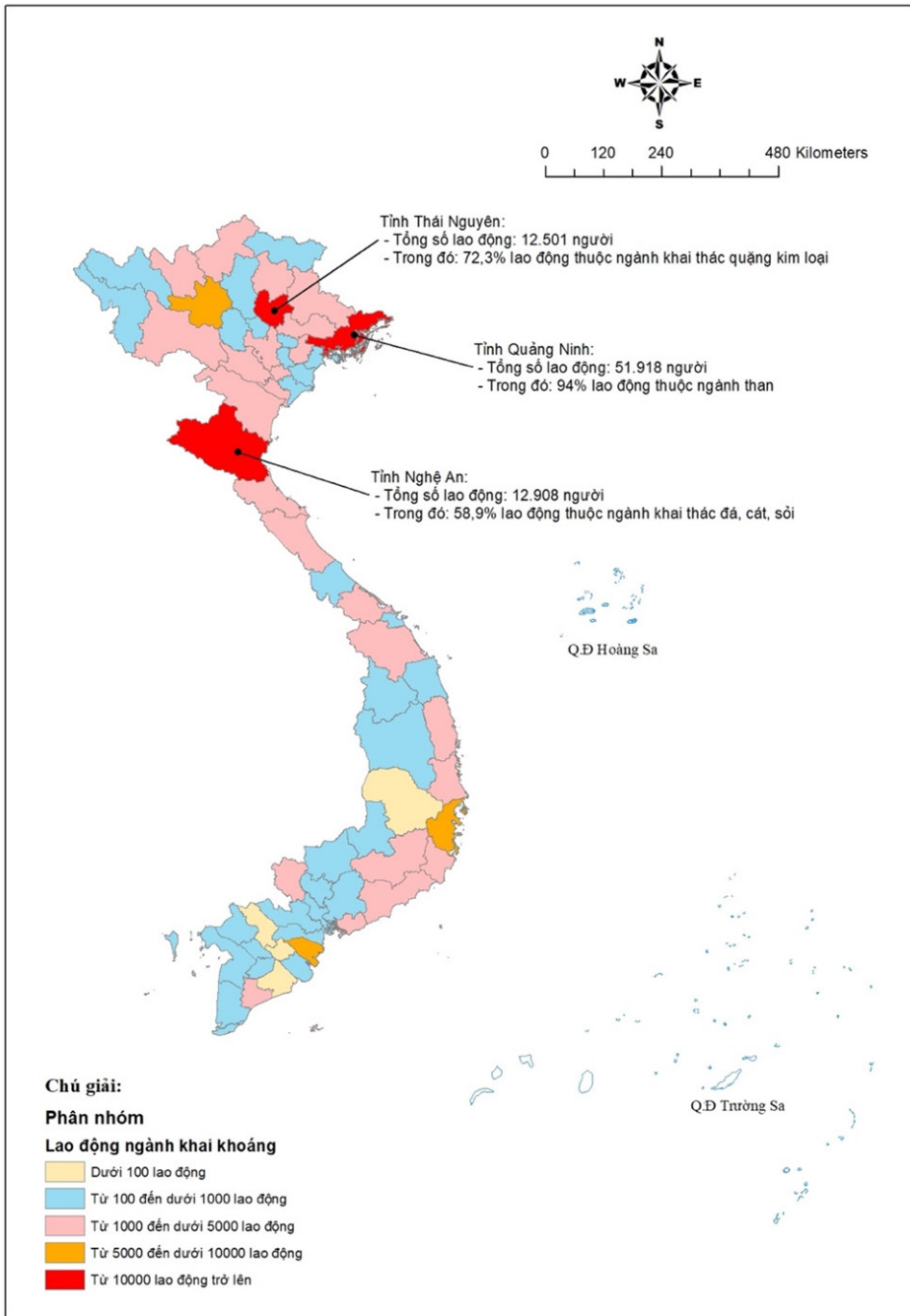


**Hình 3.15: Số lượng lao động ngành khai khoáng phân theo khu vực làm việc tại Việt Nam, 2011-2018 (nghìn người)**

*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu LFS, 2011-2018*

### *Phân bố lao động tại các địa phương*

Lao động làm việc trong ngành khai khoáng phân bố rộng khắp tại các tỉnh thành của Việt Nam và tập trung đông nhất tại tỉnh Quảng Ninh. Tính toán của nhóm tác giả từ dữ liệu điều tra lao động việc làm cho thấy năm 2018, tỉnh Quảng Ninh có gần 52 nghìn lao động làm việc trong ngành khai khoáng. Trong đó, 94% lao động làm việc trong lĩnh vực khai thác than. Đứng thứ hai trong danh sách các tỉnh có nhiều lao động làm việc trong ngành khai khoáng là tỉnh Nghệ An với gần 13 nghìn lao động. Gần 60% trong số đó làm việc trong các lĩnh vực khai thác đá, cát và sỏi. Tỉnh Thái Nguyên ở vị trí thứ ba với khoảng 12,5 nghìn lao động và hơn 70% trong số đó làm việc trong lĩnh vực khai thác quặng kim loại. Ngoài ra, Yên Bái, Khánh Hòa và Bến Tre là các tỉnh có số lượng lao động nằm trong khoảng từ 5.000 đến dưới 10.000 người. Đắk Lắk, Sóc Trăng, Vĩnh Long và Đồng Tháp là những tỉnh có số lượng lao động làm việc trong ngành khai thác khoáng sản tương đối thấp, dưới 100 lao động.

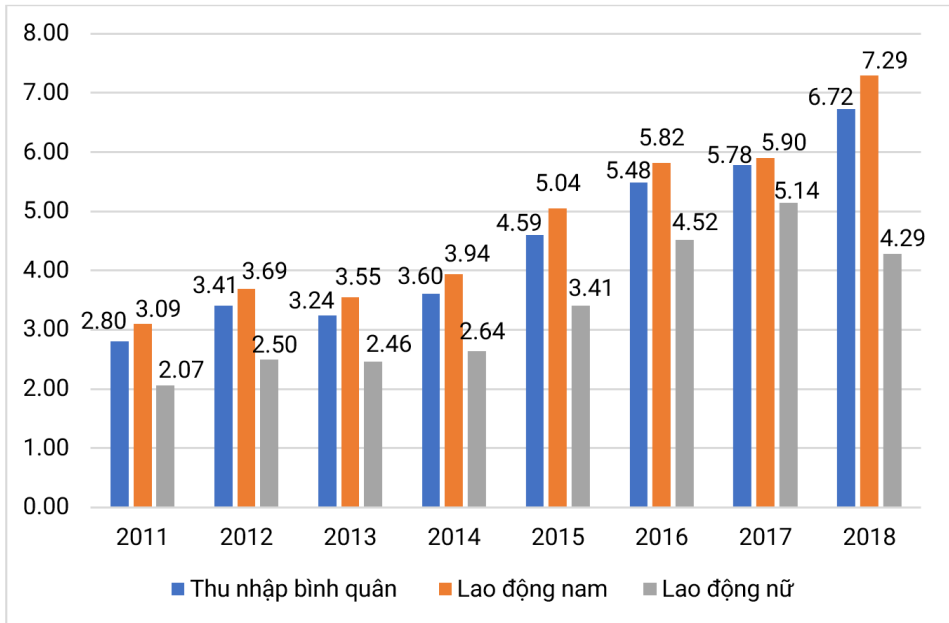


**Hình 3.16: Phân bố lao động ngành công nghiệp khai khoáng tại các tỉnh/thành phố trên cả nước, 2018**

*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu LFS 2018*

**Thu nhập của người lao động**

Kết quả tính toán từ dữ liệu điều tra lao động việc làm trong giai đoạn 2011-2018 cho thấy thu nhập bình quân của lao động làm việc trong ngành khai khoáng có xu hướng tăng lên. Nếu như năm 2011, bình quân một lao động làm việc trong ngành khai khoáng có thu nhập chưa tới 3 triệu đồng/tháng thì tới năm 2018, thu nhập bình quân đã tăng gấp hơn hai lần, đạt 6,7 triệu đồng/tháng. Lao động là nam giới có thu nhập cao hơn so với nữ giới. Trong giai đoạn 2011-2017, khoảng cách về thu nhập giữa lao động nam và lao động nữ dần được thu hẹp với mức chênh lệch vào khoảng một triệu đồng năm 2011 đã giảm xuống còn 0,7 triệu đồng năm 2017. Tuy nhiên, số liệu năm 2018 lại cho thấy có sự chênh lệch khá lớn trong thu nhập bình quân của lao động nam và lao động nữ khi mà khoảng cách về thu nhập hàng tháng giữa lao động nam và lao động nữ lại bị nới rộng ra lên tới 3 triệu đồng. Năm 2018, lao động là nam giới có mức thu nhập bình quân gần 7,3 triệu đồng/tháng trong khi lao động nữ chỉ nhận mức thu nhập bình quân 4,3 triệu đồng/tháng (thấp hơn so với hai năm trước đó).

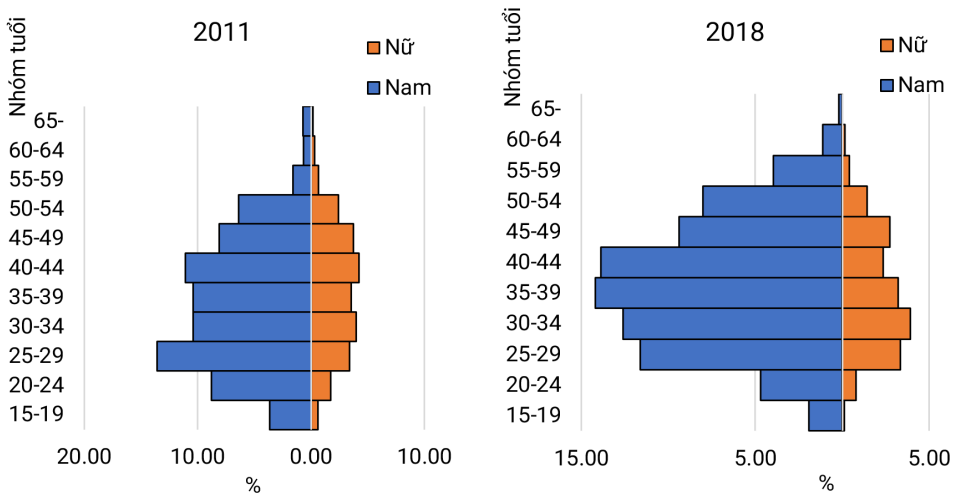


**Hình 3.17: Thu nhập bình quân hàng tháng của lao động trong ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam, 2011-2018 (triệu đồng)**

*Nguồn: Tính toán từ dữ liệu LFS 2018*

### Tuổi trung bình của lao động

Khai thác khoáng sản là một ngành tương đối nặng nhọc. Do đó, lao động làm việc trong ngành này cần đảm bảo các điều kiện về sức khỏe cũng như tuổi tác. Năm 2018, lao động làm việc trong ngành khai khoáng có độ tuổi trung bình là 39,1 tuổi. Độ tuổi này cao hơn so với tuổi trung bình của lao động làm việc trong ngành khai khoáng vào năm 2011 khoảng bốn tuổi. Trong đó, lao động là nam giới có tuổi trung bình là 39,3 và lao động là nữ giới có tuổi trung bình là 38,5. Như vậy có thể thấy khoảng cách về tuổi trung bình giữa lao động nam và lao động nữ trong ngành khai khoáng là không quá khác biệt. Tuy nhiên, nhìn vào biểu đồ phân phối lao động ngành khai khoáng chia theo nhóm tuổi qua hai năm 2011 và 2018 có thể thấy sự thay đổi rõ rệt. Đối với nhóm lao động nam, nếu như năm 2011 lao động nam tập trung nhiều nhất ở nhóm trẻ có tuổi đời từ 25-29 tuổi thì tới năm 2018 lại phân bố chủ yếu ở nhóm từ 35-44 tuổi. Đối với lao động nữ, nếu như năm 2011 phân phối lao động tương đối đồng đều giữa các nhóm tuổi thì tới năm 2018 lại tập trung chủ yếu ở các nhóm từ 25-39 tuổi (nhiều nhất là từ 30-34 tuổi). Như vậy có thể thấy có dấu hiệu của sự trẻ hóa trong lao động là nữ giới và già hóa trong lao động là nam giới trong ngành khai thác khoáng sản tại Việt Nam.



**Hình 3.18: Biểu đồ phân phối lao động trong ngành khai khoáng tại Việt Nam theo các nhóm tuổi, 2011 và 2018**

Nguồn: Tính toán từ dữ liệu LFS 2018

### 3.4. Kết luận chương ba

Nghề khai thác khoáng sản là một nghề có lịch sử lâu đời tại Việt Nam. Ngành công nghiệp khai khoáng cũng là một trong những ngành công nghiệp đầu tiên của Việt Nam, bắt đầu từ thời vua Minh Mạng, và được tăng cường sau khi người Pháp cai trị Việt Nam. Sau khi giành độc lập năm 1945, chính quyền Việt Nam tiếp tục phát triển ngành công nghiệp này với sự giúp đỡ của Liên Xô và Trung Quốc. Đến giữa những năm 1990, gần như tất cả các mỏ khoáng sản và nhà máy chế biến khoáng sản đều thuộc sở hữu của Chính phủ, trừ một số mỏ khai thác vàng do tư nhân thực hiện (USGS, 1994). Đến năm 1996, khi Luật khoáng sản lần đầu tiên được giới thiệu đã cho phép nhiều thành phần kinh tế tham gia hoạt động khoáng sản. Tuy nhiên, thăm dò, khai thác và chế biến tài nguyên thiên nhiên, khoáng sản vẫn là ngành nghề tiếp cận thị trường có điều kiện đối với các nhà đầu tư nước ngoài (Theo Phụ lục 1, Nghị định số 31/2021/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đầu tư 2020).

Mặc dù từng đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam, những năm gần đây, đóng góp của ngành công nghiệp khai khoáng vào GDP có xu hướng giảm cả về cơ cấu lẫn giá trị. Năm 2012, ngành công nghiệp khai khoáng đóng góp khoảng 77,5 nghìn tỷ đồng, tương đương 5,14% tổng GDP, giảm xuống còn hơn 73 nghìn tỷ đồng, tương đương chỉ 2,5% GDP vào năm 2020.

Đóng góp của ngành vào lao động cũng giảm liên tục trong giai đoạn 2011 – 2018. Năm 2018, tổng số lao động làm việc trong ngành khai khoáng tại Việt Nam chỉ còn khoảng 173 nghìn người, giảm hơn 100 nghìn người so với thời điểm năm 2011. Sự sụt giảm về lao động với số lượng lớn như vậy đặt ra bài toán về vấn đề giải quyết việc làm đối với những lao động không còn làm việc trong ngành khai khoáng. Đặc biệt, trong bối cảnh của chuyển dịch năng lượng đang diễn ra trên phạm vi toàn cầu và ngay tại ở Việt Nam thì vấn đề này càng trở nên cấp thiết hơn.

Việt Nam là một quốc gia phong phú tài nguyên, tuy nhiên số lượng khoáng sản có trữ lượng lớn, đủ để khai thác công nghiệp không nhiều. Các loại khoáng sản có trữ lượng lớn như than đá, đá trắng cũng đang cạn kiệt dần, điều kiện khai thác gặp khó khăn. Như với than đá, theo tính toán của nhóm nghiên cứu dựa trên trữ lượng hiện có và tốc độ khai thác trung bình giai đoạn 2011 – 2020, trữ lượng than hiện tại đủ để Việt Nam khai thác trong khoảng 49 năm nữa. Với đá trắng, mặc dù tài nguyên dự báo tương đối nhiều, nhưng theo phản ánh của doanh

ngành, trữ lượng khai thác thực tế ít hơn rất nhiều, và chất lượng đá, tỷ lệ thu hồi đá khối cũng không được như kỳ vọng. Do đó, Việt Nam cần một hệ thống quản trị tài nguyên tốt để đảm bảo hoạt động khai thác diễn ra hiệu quả, tăng tỷ lệ thu hồi tài nguyên, tối đa hóa giá trị gia tăng, từ đó tăng đóng góp của ngành vào kinh tế xã hội Việt Nam.





## CHƯƠNG 4. QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN TẠI VIỆT NAM

Từ những hiểu biết về tầm quan trọng của ngành công nghiệp khai thác trong nền kinh tế Việt Nam, trong chương 4, nhóm nghiên cứu sẽ áp dụng khung phân tích Quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRG) để đánh giá toàn diện hiện trạng quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam, từ quá trình hoạch định chiến lược, chính sách, quá trình cấp phép thăm dò, khai thác đến quá trình thu, phân phối và sử dụng nguồn thu cho phát triển đất nước. Việc áp dụng khung phân tích quốc tế sẽ giúp kết quả đánh giá trở nên khách quan, hiệu quả. Ngoài ra, nghiên cứu cũng sẽ xem xét các thách thức trong quản trị tài nguyên khoáng sản của Việt Nam, từ đó đưa ra các khuyến nghị nhằm cải thiện tình trạng này, đồng thời tăng cường sự phát triển bền vững cho ngành công nghiệp khai khoáng tại Việt Nam.

### 4.1. Hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản

Quản trị nguồn lực là một sự vướng mắc phức tạp của các thể chế chính thức và phi chính thức, có thể bị tác động bởi các tác nhân trong quan hệ quyền lực bất đối xứng (Schilling và cộng sự, 2021). Trong khi đó, quản trị tài nguyên thiên nhiên nói chung dựa trên các chuẩn mực về thể chế và quy trình xác định cách thức thực hiện quyền lực và trách nhiệm đối với tài nguyên thiên nhiên, bao gồm sự tham gia của cộng đồng vào việc quản lý tài nguyên thiên nhiên (Campese và cộng sự, 2016).

Các quốc gia có thể đạt được kết quả tốt hơn từ việc khai thác các nguồn tài nguyên nếu họ chỉ áp dụng các “thể chế tốt” để hạn chế các chính trị gia và quan chức tư lợi. “Thể chế tốt” đồng nghĩa với “quản trị tốt” và cả hai đều cung cấp giải pháp cho “lời nguyền tài nguyên”. Do đó, các cải tiến trong quản trị tốt cần được khuyến khích và điều này bằng cách nào đó sẽ tự động tạo thành thay đổi thể chế tích cực (Dietsche, 2018).

Đã có nhiều sáng kiến, tiêu chuẩn được xây dựng để thúc đẩy quản trị tốt ngành khai khoáng như Sáng kiến minh bạch công nghiệp khai khoáng (EITI), hay Khung phân tích quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRG) của viện Quản trị tài nguyên thiên nhiên (Natural Resource Governance Institute – NRGI). Mỗi sáng kiến, tiêu chuẩn có phạm vi, cách sử dụng, và mục đích sử dụng khác nhau.

Trong khi NRG quan tâm đến vấn đề lựa chọn chính sách và chiến lược phát triển thì EITI tập trung thúc đẩy công khai và trách nhiệm giải trình công nghiệp khai khoáng. Tuy nhiên, EITI không đề cập đến tất cả những thách thức mà ngành công nghiệp khai khoáng mang lại cho các quốc gia giàu tài nguyên. Việc công khai thông tin liên quan đến công nghiệp khai khoáng mặc dù rất quan trọng, nhưng chỉ thể hiện một bước trong việc nâng cao quản trị ngành và tối đa hóa kết quả phát triển trong toàn bộ chuỗi giá trị ngành khai thác khoáng sản (Alba Mayorga, 2009).

NRG là một cách tiếp cận khác, toàn diện và bao trùm hơn, tập trung vào những thách thức mà các nhà hoạch định chính sách phải đối mặt, đặc biệt liên quan đến việc quản lý kinh tế các nguồn tài nguyên khoáng sản. NRG bao gồm một tập hợp các nguyên tắc dành cho các chính phủ và xã hội. Từ đó, các công cụ và lựa chọn chính sách được thiết kế nhằm tránh việc quản lý yếu kém, đảm bảo việc khai thác tài nguyên một cách hiệu quả và mang lại lợi ích tối đa cho người dân. Khung phân tích này được xây dựng dựa trên thành tựu các sáng kiến và tiêu chuẩn. NRG đã liên kết khung phân tích với Sáng kiến Minh bạch Công nghiệp Khai thác EITI, các chỉ số về quản trị của World Bank và Tổ chức tiền tệ quốc tế IMF. Nhiều quốc gia trên thế giới như Myanmar, Nigeria đã sử dụng khung phân tích này để đánh giá thực trạng quản trị tài nguyên khoáng sản.

Khung phân tích bao gồm 12 nguyên tắc, trong đó 10 nguyên tắc đầu đưa ra hướng dẫn về cách giải quyết những vấn đề quan trọng mà chính phủ các nước sẽ phải đối mặt – từ quyết định khai thác tài nguyên, đến quyết định sử dụng các nguồn thu từ tài nguyên một cách hợp lý. Hai nguyên tắc cuối đề cập đến các tác nhân đóng vai trò quan trọng trong quản trị ở cấp độ quốc tế là cộng đồng quốc tế và các công ty đa quốc gia. Quá trình biến đổi tài nguyên khoáng sản thành sự thịnh vượng cho quốc gia phụ thuộc vào cách Chính phủ đưa ra và thực hiện một chuỗi các quyết định chính sách tốt cùng với sự ủng hộ và giám sát của người dân và cộng đồng quốc tế. Khung phân tích quản trị tài nguyên được thể hiện trong hình 4.1.

Các nguyên tắc của khung phân tích được chia thành 3 nhóm:

(1) Nền tảng trong nước về quản trị tài nguyên, bao gồm nguyên tắc 1 và 2: Chính phủ mỗi quốc gia cần giải quyết 2 vấn đề bao trùm để đảm bảo các hành động được phối hợp chặt chẽ, hiệu quả.

(2) Chuỗi các quyết định kinh tế cần thiết để quản trị tài nguyên, bao gồm các nguyên tắc từ 3 đến 10: Các nguyên tắc được tổ chức thành một “chuỗi quyết định kinh tế”, một loạt các quyết định mà chính phủ phải đưa ra để đảm bảo giá trị từ khai thác tài nguyên khoáng sản được chuyển thành sự thịnh vượng bền vững cho đất nước. Chuỗi ra quyết định bao gồm các mắt xích (links) cơ bản: Đề nghị cấp - cấp phép, Thu thuế - phí, Phân phối và quản lý nguồn thu, Thực thi các chính sách và dự án phát triển bền vững. Từng mắt xích trong chuỗi ra quyết định cần liên kết chặt chẽ với nhau để đảm bảo tài nguyên khoáng sản được quản trị tốt. Một mắt xích yếu có thể ảnh hưởng đến các mắt xích khác trong chuỗi và tạo ra các quyết định chính sách không hiệu quả. Ví dụ, sự thiếu minh bạch trong cấp giấy phép khai thác khoáng sản (Khai thác và phân bổ giấy phép) có thể dẫn đến việc công ty khai thác không tuân thủ các quy định về môi trường, gây ra các tác động tiêu cực đến địa phương (Hiệu ứng địa phương).

(3) Nền tảng quốc tế về quản trị tài nguyên, bao gồm nguyên tắc 11 và 12: Xem xét cách các công ty đa quốc gia, chính phủ nước ngoài và các tổ chức quốc tế chịu trách nhiệm quản lý quốc tế cùng hợp tác để quản trị tài nguyên với các quốc gia giàu tài nguyên. Những nỗ lực của một quốc gia giàu tài nguyên có thể không đủ nếu cộng đồng quốc tế không đáp ứng được những trách nhiệm này.



**Hình 4.1: Khuôn khổ quản trị chuỗi giá trị ngành công nghiệp khai thác**

*Nguồn:* Natural Resource Governance Institute, 2014

Phần tiếp theo của nghiên cứu sẽ áp dụng khung phân tích về khuôn khổ quản trị để đánh giá hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản ở Việt Nam. Nghiên cứu cũng sẽ chỉ ra những vấn đề còn tồn tại, và thách thức trong việc thực hiện từng nguyên tắc tại Việt Nam.

## 4.2. Quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam

Khuôn khổ quản trị chuỗi giá trị ngành công nghiệp khai thác được áp dụng thông qua Bộ khung tiêu chuẩn (Benchmarking). Bộ công cụ này bao gồm hệ thống các câu hỏi để các quốc gia tự đánh dựa trên 12 nguyên tắc của NRG nhằm xác định những lỗ hổng và thiếu sót trong chính sách. Dựa trên hệ thống các câu hỏi này, nhóm nghiên cứu xây dựng thành các đặc điểm của hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản tốt (được thể hiện trong bảng 4.1) để đánh giá hiện trạng quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam.

**Bảng 4.1: Đặc điểm hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản tốt**

STT		Đặc điểm
1	1.1	Có chiến lược quốc gia quản lý tài nguyên rõ ràng, bao trùm.
	1.2	Đảm bảo các cơ quan liên quan đến quản lý khai khoáng hoạt động và phối hợp hiệu quả.
2	2.1	Công khai giấy phép hoạt động khoáng sản.
	2.2	Công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi.
	2.3	Công khai báo cáo khoáng sản.
3	3.1	Có quyền truy cập thông tin địa chất cập nhật.
	3.2	Xem xét các tác động phi tài chính trước khi cấp giấy phép khai thác.
	3.3	Đảm bảo quy trình cấp phép hiệu quả, minh bạch.
4	4.1	Bảo đảm chế độ thuế nhất quán, dễ hiểu, phản ứng kịp thời với biến động giá cả.
	4.2	Đảm bảo rằng các nghĩa vụ thuế được hạch toán.
	4.3	Áp dụng các tiêu chuẩn nghiêm ngặt để giám sát tài chính.
5	5.1	Có mục đích chiến lược và thiết lập chính sách rõ ràng cho các Đánh giá tác động môi trường, xã hội.
	5.2	Có sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá.
	5.3	Có biện pháp bảo vệ cộng đồng bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng.
6	6.1	Quyền và nghĩa vụ của DNNN được quy định rõ.
	6.2	Đảm bảo minh bạch trong hoạt động và trách nhiệm giải trình của DNNN.
	6.3	Hạn chế sự can thiệp chính trị vào DNNN.

STT		Đặc điểm
7 & 8	7.1	Ổn định tốc độ tăng chi hàng năm, đưa các mục ngoài ngân sách vào ngân sách và đảm bảo bền vững tài khóa dài hạn.
	7.2	Phân bổ nguồn thu hợp lý.
	7.3	Làm rõ các DNNN có thể giữ lại bao nhiêu vốn và sử dụng vốn như thế nào.
9 & 10	9.1	Đồng bộ hóa hệ thống tài chính giữa các bộ để nâng cao đầu tư công.
	9.2	Cải thiện cơ sở hạ tầng liên quan đến khai thác.
11	11.1	Quan tâm các tiêu chuẩn xã hội và mối quan hệ với cộng đồng.
	11.2	Tham vấn cộng đồng trước khi bắt đầu dự án.
	11.3	Khuyến khích doanh nghiệp sử dụng các tiêu chuẩn chưa có trong nước.
12	12.1	Duy trì hỗ trợ quốc tế phù hợp với các nguyên tắc phát triển rộng rãi và công bằng.
	12.2	Thực hiện các quy tắc ứng xử quốc tế và thông lệ tốt nhất

*Nguồn:* Nhóm nghiên cứu xây dựng dựa trên Natural Resource Governance Institute, 2017; The Natural Resource Governance Institute, 2016

#### 4.2.1. Chiến lược, tham vấn và thể chế

##### ► Khung chính sách, pháp luật

Pháp lệnh số 22/LCT/HĐNN8 ngày 28/07/1989 của Hội đồng Nhà nước về Tài nguyên khoáng sản và Nghị định 95/NĐ-HĐBT ngày 25/3/1992 của Hội đồng Bộ trưởng về hướng dẫn thi hành Pháp lệnh về Tài nguyên Khoáng sản là những văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của Việt Nam trong lĩnh vực này sau khi đất nước thống nhất.

Năm 1996, lần đầu tiên hoạt động điều tra cơ bản địa chất và hoạt động khoáng sản được điều chỉnh bởi một văn bản luật với sự ra đời của Luật khoáng sản 1996, sửa đổi bổ sung một số điều vào năm 2005. Tuy nhiên, các quy định trong Luật là mới chỉ mang tính nguyên tắc, định hướng, Luật vẫn chưa quan tâm đúng mức đến vấn đề bảo vệ môi trường và quyền lợi người dân ở nơi có khu vực khoáng sản (Nguyễn Đức Anh và cộng sự, 2015).

Đến năm 2010, Quốc hội ban hành Luật khoáng sản (sửa đổi bổ sung năm 2018). Luật khoáng sản 2010 đã thêm nhiều quy định mới so với Luật 1996, bao gồm các quy định liên quan đến bảo vệ khoáng sản chưa khai thác, điều chỉnh chính sách thăm dò và khai thác, và quy định việc quản lý khoáng sản trên toàn bộ lãnh thổ Việt Nam quản lý, bao gồm các đảo, vùng nước ven bờ, vùng biển, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Đặc biệt, Luật cũng cải cách quy trình cấp giấy phép khai thác khoáng sản bằng việc quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản, đưa ra các cam kết tài chính cho doanh nghiệp giữ giấy phép (vốn chủ sở hữu ít nhất bằng 30% vốn đầu tư dự án), và cung cấp khung chính sách cơ bản để hướng dẫn các cơ quan chính phủ quản lý toàn bộ chuỗi quản trị. Để thực thi luật khoáng sản 2010 một cách có hiệu quả, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các Bộ ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thi hành Luật khoáng sản.

Chính phủ cũng đã phê duyệt nhiều quy hoạch khoáng sản cho từng địa phương và từng loại, nhóm khoáng sản. Các quy hoạch khoáng sản giúp cung cấp thông tin cho doanh nghiệp, là cơ sở để cấp phép khai thác. Dự thảo Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 đang trong quá trình lấy ý kiến.

Ngoài ra, hoạt động khai thác khoáng sản cũng chịu tác động của các quy hoạch, chiến lược tổng thể, các chính sách về thuế, tài chính như Luật thuế tài nguyên 2009 (sửa đổi 2014) và các nghị định, thông tư về thuế, tài chính có liên quan như Nghị định 50/2010/NĐ-CP hướng dẫn Luật thuế tài nguyên,...; Luật đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành như Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của luật đất đai,...; Luật bảo vệ môi trường 2020 và các văn bản liên quan như Nghị định 08/2022/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường,...; và pháp luật về phí bảo vệ môi trường như Nghị định 27/2023/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản (xem phụ lục 1). Dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật đều được công khai để lấy ý kiến trước khi được ban hành chính thức. Các văn bản sau khi ban hành cũng được công khai trên cơ sở dữ liệu pháp luật Trung ương, địa phương, và các trang thông tin để doanh nghiệp, người dân,...có thể dễ dàng tiếp cận.

Có thể thấy, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về khoáng sản hiện nay khá đầy đủ, được điều chỉnh, bổ sung theo từng giai đoạn để phù hợp với tình hình phát triển kinh tế xã hội của đất nước và bối cảnh quốc tế.

*“Việt Nam là một trong những nước có Luật tương đối hoàn thiện. Hồi làm Luật khoáng sản 1996, Việt Nam được Liên hợp quốc trợ giúp đầy chủ. Chuyên gia chính sách, chuyên gia luật của Canada sang. 500 nghìn đô la hồi đấy là do Úc và Liên hợp quốc cùng tài trợ cho Luật khoáng sản 1996 đấy. Mình làm cũng toàn là kiến thức, tiếp cận của thế giới chứ có phải mình tự định nghĩa đâu.”*

*Nguồn: Phỏng vấn sâu chuyên gia N.02*

Liên minh khoáng sản cũng đồng tình với quan điểm này, cho rằng các quy định pháp lý của Việt Nam không hề thua kém nếu so sánh với nhiều quốc gia trong khu vực<sup>1</sup>. Việt Nam cũng thực hiện khá tốt việc công khai các văn bản pháp luật, chính sách, quy hoạch.

### **Thách thức**

Tiến độ ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật còn chậm. Ví dụ, Luật khoáng sản 2010 có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2011, nhưng 9 tháng sau, đến 25/4/2012, Nghị định 15/2012/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật mới có hiệu lực. Bên cạnh đó, Luật khoáng sản 2010 lần đầu tiên giới thiệu quy định về đấu giá khai thác khoáng sản và thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Tuy nhiên, nghị định hướng dẫn về đấu giá khai thác khoáng sản (Nghị định 22/2012/NĐ-CP) đến ngày 15/5/2012 mới có hiệu lực thi hành. Nghị định liên quan đến thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản cũng chậm được ban hành: Nghị định 203/2013/NĐ-CP về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản (ban hành ngày 28/11/2013, có hiệu lực thi hành từ 20/01/2014, chậm 2 năm 6 tháng). Việc chậm trễ này dẫn đến nguy cơ ngân sách nhà nước bị thiệt hại gần 5.000 tỷ đồng do khó khăn trong việc truy thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản trong thời gian từ khi Luật khoáng sản có hiệu lực đến khi Nghị định có hiệu lực<sup>2</sup> (theo Tờ trình số 437/2019/TTr-CP Về việc đề nghị Quốc hội cho lùi thời gian thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và khai thác tài nguyên nước. Tác giả dẫn lại theo Vietnam Finance, 2019).

---

1 <https://kinhtevadubao.vn/nhieu-doanh-nghiep-khoang-san-phai-chi-phi-boi-tron-de-co-giay-phep-5040.html>

2 Theo khoản 6 Điều 1, Nghị quyết 101/2019/QH14 kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIV, không thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản theo quy định của Luật khoáng sản số 60/2010/QH12 từ ngày 01 tháng 7 năm 2011 đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2013.



Có sự chồng chéo về quy định trong Luật khoáng sản 2010 và Luật đầu tư 2020. Ví dụ như Luật khoáng sản 2010 quy định hồ sơ cấp giấy phép khai thác khoáng sản phải có giấy chứng nhận đầu tư, trong khi theo Luật đầu tư 2020, các nhà đầu tư trong nước không bắt buộc phải có giấy chứng nhận đầu tư (Đình Lâm Tấn, 2018). Nguyên nhân là do Luật đầu tư đã được sửa đổi hoặc thay thế nhưng Luật khoáng sản chưa được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp<sup>3</sup>.

Một số quy định trong Luật khoáng sản chưa thực tế hoặc khó triển khai. Chẳng hạn, quy định đầu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản tại Điều 79 Luật khoáng sản năm 2010 tạo ra nhiều rủi ro cho doanh nghiệp khi doanh nghiệp việc phải trả tiền để khai thác khoáng sản ở khu vực chưa có kết quả thăm dò (Ủy ban kinh tế Quốc hội, 2017; Bộ TNMT, 2017).

Hệ thống chính sách, luật pháp liên quan đến ngành khai khoáng tại Việt Nam hiện tại chủ yếu chú trọng vào công đoạn thượng nguồn (upstream), chưa quan tâm nhiều đến phát triển công đoạn hạ nguồn (downstream). Luật khoáng sản 2010 không có quy định về hoạt động chế biến khoáng sản, lưu trữ, vận chuyển, kinh doanh, xuất khẩu khoáng sản. Theo định nghĩa trong Luật khoáng sản 2010, hoạt động khai thác khoáng sản bao gồm phân loại, làm giàu khoáng sản. Hai hoạt động này là một phần của hoạt động chế biến khoáng sản. Việc chưa có quy định cụ thể về chế biến khoáng sản dẫn đến khó khăn trong xác định thế nào là khoáng sản đã qua chế biến, loại khoáng sản nào chỉ cần chế biến thô, loại khoáng sản nào cần phải chế biến sâu và chế biến sâu đến mức độ nào thì đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất trước khi kinh doanh, xuất khẩu. Ví dụ với trường hợp đá trắng, doanh nghiệp phản ánh rằng việc áp thuế xuất khẩu phụ thuộc vào loại mỏ do Bộ cấp hay tỉnh cấp thay vì mức độ chế biến của sản phẩm. Về hoạt động kinh doanh, xuất khẩu, những hoạt động này hiện được điều chỉnh trong các thông tư của Bộ Công thương và Bộ Xây dựng. Việc thiếu một quy định chung có thể làm giảm hiệu quả quản lý kinh doanh, xuất khẩu khoáng sản, đặc biệt khi doanh nghiệp khai thác sản phẩm thuộc sự quản lý của cả hai Bộ. Cùng với đó, việc thiếu quy định về điều kiện lưu trữ cũng như vận chuyển khoáng sản có thể dẫn đến lo ngại về ô nhiễm môi trường.

---

3 Hiện tại, dự thảo Luật khoáng sản thay thế Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018 đang trong quá trình xây dựng

Ngoài ra, tại một số địa phương, việc lập quy hoạch khoáng sản cũng còn bất cập, chồng lấn với các quy hoạch khác. Ví dụ ở Bình Thuận, quy hoạch khai thác titan đã chồng lấn một vài dự án về phát triển du lịch. Cụ thể, dự án đầu tư Khu đô thị du lịch biển TMS Hòa Thắng – Mũi Né tại xã Hòa Thắng (Bắc Bình) của Công ty cổ phần Toàn Cầu TMS có diện tích 1.020,07 ha thì trong đó, có 191,8 ha thuộc khu vực dự trữ quặng titan và 589 ha chồng lấn Quy hoạch 1546. Trên phần diện tích này, tại phụ lục quy hoạch có gắn tên Công ty cổ phần Titan Bắc Bình nhưng đến nay, công ty này chưa được cấp giấy phép thăm dò. Tương tự, Dự án đầu tư Khu phức hợp nghỉ dưỡng kết hợp vui chơi giải trí, thể thao biển Hòa Thắng của Công ty cổ phần Dịch vụ du lịch Hòa Thắng có 195,4 ha thì toàn bộ diện tích này đều nằm chồng lấn Quy hoạch 1546 và cũng vướng với Công ty cổ phần Titan Bắc Bình<sup>4</sup>. Một trong những nguyên nhân dẫn đến sự chồng lấn này là do thời điểm lập Quy hoạch trước đây, công tác điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản thực hiện còn hạn chế nên một số thông tin về vị trí, tọa độ, diện tích, địa danh thiếu chính xác, dẫn đến chồng lấn với các quy hoạch mới xây dựng.

Ngày 10/02/2022, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 10/02/2022 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. Nghị quyết đã đưa ra các nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu trong đó có giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về địa chất, khoáng sản và công nghiệp khai khoáng. Đây là cơ sở quan trọng để định hướng sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện Luật khoáng sản (sửa đổi) thay thế Luật khoáng sản năm 2010 và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành, các chiến lược, quy hoạch liên quan.

### ► Các cơ quan quản lý nhà nước

Thẩm quyền quản lý các hoạt động liên quan đến tài nguyên khoáng sản được điều chỉnh theo từng giai đoạn và theo quy định của pháp luật. Từ 1996-2003: Bộ Công nghiệp (nay là Bộ Công thương) đảm nhận chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản. Các bộ ngành, UBND địa phương phối hợp với Bộ để việc quản lý nhà nước.

---

4 <https://baobinhthuan.com.vn/giai-quyet-chong-lan-quy-hoach-titan-a-mo-diem-gut-cuoi-cung-35695.html>

Từ năm 2004 đến nay, hoạt động quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản được giao cho ba bộ: Bộ Tài nguyên & Môi trường thực hiện chức năng quản lý nhà nước về khoáng sản trên phạm vi cả nước; Bộ Công thương quản lý về công nghiệp khai thác, chế biến khoáng sản và Bộ Xây dựng quản lý về công nghiệp khai thác chế biến khoáng sản làm vật liệu xây dựng. Ngoài ra, các cơ quan quản lý nhà nước khác cũng tham gia vào các hoạt động quản lý khoáng sản là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, UBND các cấp. Hoạt động của các cơ quan nhà nước nằm dưới sự giám sát của Quốc hội. Vai trò cụ thể của các cơ quan được thể hiện trong bảng 4.2.

**Bảng 4.2: Vai trò của các cơ quan trong quản lý tài nguyên khoáng sản**

Cơ quan	Vai trò
Bộ TNMT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thực hiện quản lý nhà nước về khoáng sản trong phạm vi cả nước.</li> <li>- Ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về khoáng sản.</li> <li>- Ban hành quy chuẩn kỹ thuật, định mức, đơn giá trong điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, thăm dò khoáng sản.</li> <li>- Lập chiến lược khoáng sản, quy hoạch điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản.</li> <li>- Khoanh định, công bố khu vực khoáng sản, khu vực không đấu giá khoáng sản.</li> <li>- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khoáng sản.</li> <li>- Cấp, gia hạn, thu hồi Giấy phép thăm dò khoáng sản, Giấy phép khai thác khoáng sản trong thẩm quyền.</li> <li>- Hướng dẫn, tổ chức thực hiện việc đăng ký hoạt động điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản.</li> <li>- Tổng hợp kết quả điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, tình hình hoạt động khoáng sản.</li> <li>- Công bố, xuất bản các tài liệu, thông tin điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản.</li> <li>- Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về khoáng sản.</li> </ul>
Bộ Công thương	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong quản lý nhà nước về khoáng sản.</li> <li>- Lập quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản, quặng phóng xạ.</li> </ul>
Bộ Xây dựng	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong quản lý nhà nước về khoáng sản.</li> <li>- Lập quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng.</li> </ul>

Cơ quan	Vai trò
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Xây dựng quy hoạch phát triển, đầu tư của nước ngoài và của Việt Nam vào ngành công nghiệp khai khoáng.</li> <li>- Thống kê dữ liệu liên quan đến ngành khai thác khoáng sản.</li> <li>- Phối hợp với Bộ TNMT để soạn thảo chiến lược khoáng sản quốc gia.</li> </ul>
Bộ Tài chính	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ban hành các quy định liên quan đến thu và quản lý nguồn thu từ khoáng sản.</li> <li>- Quản lý ngân sách Nhà nước cho hoạt động khoáng sản.</li> </ul>
UBND tỉnh	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định về quản lý, bảo vệ khoáng sản và quản lý hoạt động khoáng sản tại địa phương.</li> <li>- Khoanh định khu vực cấm hoạt động khoáng sản, khu vực tạm thời cấm hoạt động khoáng sản, quyết định khu vực không đấu giá quyền khai thác khoáng sản theo thẩm quyền.</li> <li>- Xây dựng nội dung phương án bảo vệ, thăm dò, khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản trong quy hoạch tỉnh.</li> <li>- Công nhận chỉ tiêu tính trữ lượng khoáng sản; phê duyệt trữ lượng khoáng sản; thống kê, kiểm kê trữ lượng khoáng sản thuộc thẩm quyền cấp giấy phép.</li> <li>- Cấp, gia hạn, thu hồi Giấy phép thăm dò khoáng sản, Giấy phép khai thác khoáng sản, Giấy phép khai thác tận thu khoáng sản, tổ chức đấu giá quyền khai thác khoáng sản thuộc thẩm quyền.</li> <li>- Giải quyết theo thẩm quyền việc cho thuê đất hoạt động khoáng sản, sử dụng hạ tầng kỹ thuật và các vấn đề khác có liên quan cho tổ chức, cá nhân được phép hoạt động khoáng sản tại địa phương.</li> <li>- Thực hiện bảo vệ môi trường, khoáng sản chưa khai thác; bảo đảm an ninh, trật tự an toàn xã hội tại khu vực có khoáng sản.</li> </ul>
UBND huyện	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Báo cáo cơ quan quản lý nhà nước về khoáng sản ở trung ương về tình hình hoạt động khoáng sản trên địa bàn.</li> <li>- Thực hiện bảo vệ môi trường, khoáng sản chưa khai thác; bảo đảm an ninh, trật tự an toàn xã hội tại khu vực có khoáng sản.</li> <li>- Báo cáo UBND cấp trên trực tiếp tình hình hoạt động khoáng sản trên địa bàn.</li> <li>- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khoáng sản.</li> <li>- Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về khoáng sản theo thẩm quyền.</li> <li>- Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khoáng sản.</li> <li>- Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về khoáng sản theo thẩm quyền.</li> </ul>

Nguồn: Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018; Nguyễn Đức Anh và cộng sự, 2015.

### Thách thức

Tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam được quản lý bởi nhiều cơ quan. Do mỗi cơ quan có chức năng, nhiệm vụ khác nhau nên quyền lợi nhận được cũng khác nhau. Điều này có thể dẫn đến sự chậm trễ hoặc xung đột trong việc ban hành chính sách hoặc tham gia các sáng kiến, tiêu chuẩn quốc tế về khoáng sản. Cụ thể như các bộ có quan điểm khác nhau trong việc tham gia vào Sáng kiến minh bạch trong ngành công nghiệp khai khoáng EITI. Trong khi Quốc hội, Bộ TNMT và VCCI ủng hộ việc thực thi sáng kiến này, Bộ Công thương lại chưa thật sự quan tâm (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015).

Bộ Công thương là cơ quan chủ quản của nhiều doanh nghiệp nhà nước như TKV và Tổng Công ty Thép Việt Nam, đồng thời lại chủ trì lập quy hoạch cho các loại khoáng sản (trừ khoáng sản làm vật liệu xây dựng). Điều này có thể dẫn đến sự thiên vị trong quá trình lập quy hoạch, khi các doanh nghiệp nhà nước thường được giao quản lý các mỏ có trữ lượng và chất lượng tốt hơn.

Ngoài ra, có ý kiến cho rằng, việc nhiều cơ quan tham gia quản lý tài nguyên có thể làm giảm hiệu quả quản lý tài nguyên (Lê Minh Thu, 2019). Theo Lê Minh Thu, công tác lập quy hoạch khoáng sản cấp Trung ương do Bộ Công thương và Bộ Xây dựng phối hợp thực hiện, nhưng cơ sở tài nguyên do Bộ TNMT quản lý, nên các quy hoạch khoáng sản được phê duyệt nhưng không được triển khai, hoặc thường xuyên bị điều chỉnh.

Tình trạng thiếu lực lượng quản lý tồn tại tại nhiều địa phương. Phòng TNMT được giao nhiệm vụ quản lý tài nguyên tại địa phương, tuy nhiên số cán bộ thuộc biên chế còn mỏng nên việc kiểm tra, quản lý hoạt động khoáng sản, đặc biệt là bảo vệ khoáng sản chưa khai thác gặp nhiều khó khăn.

*“6 người Phòng TNMT phụ trách quản lý đất đai, khoáng sản, nước. Chỉ có 1, 2 người phụ trách khoáng sản. Khoáng sản trên địa bàn huyện phân tán ở cả 24 xã. Bây giờ phân cấp rồi, xã phải quản lý đầu tiên theo đúng luật, ngăn chặn xử lý rồi quản lý nhà nước tại xã sau đó mới đến huyện. Một mình huyện không thể quản lý được.”*

*Nguồn:* Phòng vấn đại diện Phòng TNMT huyện Văn Chấn, tỉnh Yên Bái

“Thực tế địa phương, việc quản lý khoáng sản ở địa phương rất là khó khăn, bởi vì trách nhiệm bảo vệ khoáng sản chưa khai thác ở địa phương thì tỉnh có quy chế phối hợp, văn bản quyết định phân công thì giao cho địa phương cấp huyện, cấp xã quản lý. Trong đó thì phòng TNMT, thì, lúc trước đây chỉ có 5 người thôi. Hiện nay thì được tăng cường. Trong quá trình làm việc phải đề xuất rất là nhiều mới được bổ sung thêm 2 người, để gọi là đi tăng cường...gọi là biệt phái ấy chứ không phải là chính thức. Thế nên là về chính thức cũng chỉ có 5 người thôi. Về khoáng sản thì là đồng chí trưởng phòng thì là người phụ trách chung. Còn quản lý trực tiếp mà để đi thì chỉ có một mình phó phòng được giao. Thực sự mà nói thì khoáng sản rất là phức tạp, bởi vì là các vùng khoáng sản chủ yếu được phân bố ở các nơi mà địa hình đi lại khó khăn, xa xôi, đường xá giao thông rất là khó khăn.”

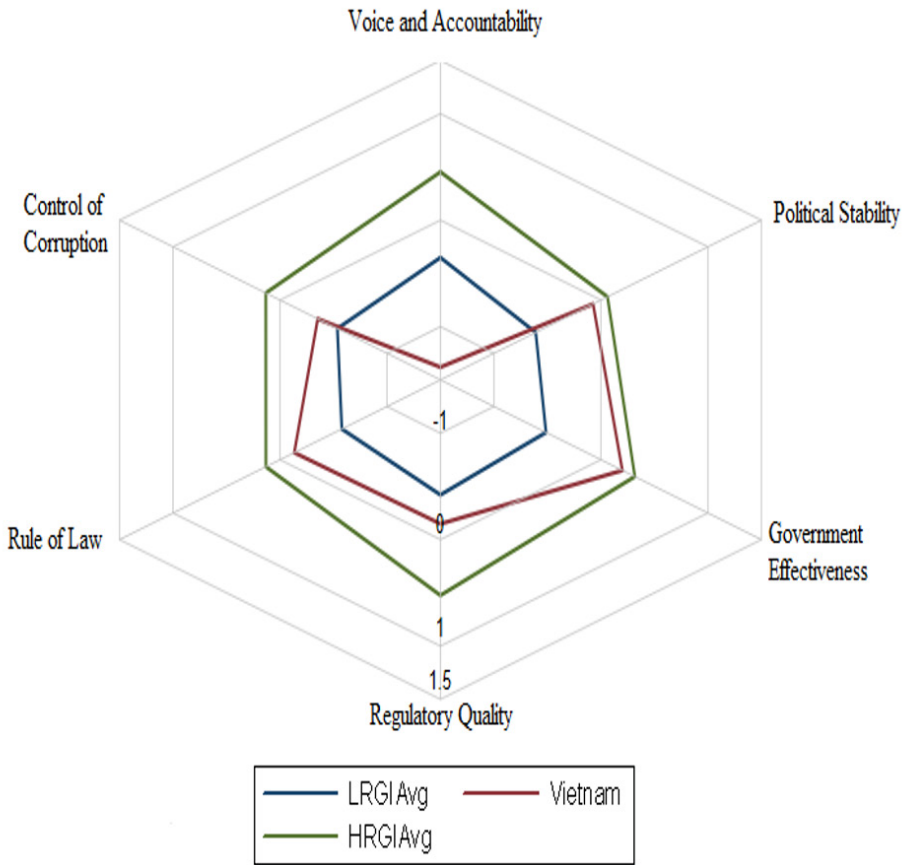
Nguồn: Phỏng vấn đại diện Phòng TNMT huyện Quỳnh Hợp, tỉnh Nghệ An

#### 4.2.2. Minh bạch và trách nhiệm giải trình

Chỉ số quản trị của Việt Nam năm 2020 khá cao, gần tương đồng với các nước quản trị tài nguyên tốt ở tiêu chí Ổn định chính trị (Political Instability), Hiệu quả chính phủ (Government Effectiveness) và Nhà nước pháp quyền (Rule of Law). Tuy nhiên, tiêu chí Chất lượng các quy định (Regulatory Quality) và Kiểm soát tham nhũng (Control of Corruption) vẫn thấp, chỉ cao hơn các nước quản trị tài nguyên kém một chút<sup>5</sup>. Đặc biệt tiêu chí về Tiếng nói và trách nhiệm giải trình (Voice and Accountability) của Việt Nam rất thấp, thậm chí còn thấp hơn hẳn so với các nước quản trị tài nguyên kém.

---

5 Năng lực quản trị tài nguyên của các quốc gia được đo bằng Năng lực quản trị tài nguyên của các quốc gia được đánh giá bằng chỉ số quản trị tài nguyên RGI (Resource Governance Index), do Viện Quản trị Tài nguyên Thiên nhiên (NRGI) xây dựng.



**Hình 4.2: So sánh chỉ số quản trị tại Việt Nam với một số quốc gia giàu tài nguyên (2020)**

Nguồn: Tác giả tính toán từ dữ liệu WGI, 2020

**Bảng 4.3: Hệ thống các quy định của pháp luật Việt Nam về minh bạch thông tin trong hoạt động khai khoáng.**

Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
Thẻ chế pháp lý quản lý ngành khoáng sản	Lấy ý kiến rộng rãi khi soạn thảo quy định pháp luật	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về dự án, dự thảo và đăng tải dự án, dự thảo trên cổng thông tin điện tử quy định tại điểm a khoản 1 Điều 36 của Luật này và của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo; tổng hợp và nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu và dự thảo văn bản đã được chỉnh lý trên cổng thông tin điện tử quy định tại điểm a khoản 1 Điều 36 của Luật này và của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo.</li> </ul>	Điều 55, Văn bản hợp nhất Luật Ban hành Văn bản Quy phạm pháp luật 2020
Công khai các văn bản pháp luật sau ban hành	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Công khai</li> <li>- các văn bản pháp luật sau ban hành</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan ở trung ương phải được đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trừ trường hợp văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.</li> <li>- Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt phải được đăng Công báo cấp tỉnh.</li> <li>- Văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã phải được niêm yết công khai và phải được đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng ở địa phương. Thời gian và địa điểm niêm yết công khai do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp quyết định.</li> </ul>	Điều 150, Văn bản hợp nhất Luật Ban hành Văn bản Quy phạm pháp luật 2020



Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo hoặc niêm yết công khai.</li> <li>- Cơ quan Công báo có trách nhiệm đăng toàn văn văn bản quy phạm pháp luật trên Công báo chậm nhất là 15 ngày đối với văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan trung ương ban hành, 07 ngày đối với văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt ban hành kể từ ngày nhận được văn bản.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nguyên tắc cơ bản trong hoạt động quy hoạch là đảm bảo tính khách quan, công khai, minh bạch.</li> </ul>	Điều 4, Luật Quy hoạch 2017
Quy hoạch khoáng sản	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lập quy hoạch, sửa đổi quy hoạch khoáng sản</li> <li>Lấy ý kiến khi lập quy hoạch khoáng sản</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trước khi trình Chính phủ phải công khai nội dung thuyết minh quy hoạch trước 45 ngày trên cổng thông tin điện tử của đơn vị chủ trì.</li> </ul>	Nghị định 158/2016 (Điều 12), Luật Quy hoạch 2017 (Điều 19)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Công bố quy hoạch khoáng sản</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nghị định 158/2016: Sau khi được phê duyệt trong vòng 30 ngày phải công khai nội dung quy hoạch, tổ chức họp báo công khai. Luật Quy hoạch quy định chậm nhất là 15 ngày.</li> </ul>	Nghị định 158/2016 (Điều 12), Luật Quy hoạch 2017 (Điều 38)

Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
Thông tin về tiềm năng khoáng sản	Công bằng về quyền tiếp cận thông tin	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sau 06 tháng kể từ ngày trữ lượng khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và đã hết thời hạn Giấy phép thăm dò khoáng sản mà tổ chức, cá nhân được phép thăm dò không nộp hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép khai thác khoáng sản thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền được cung cấp thông tin về khoáng sản ở khu vực đó cho tổ chức, cá nhân khác sử dụng, trừ trường hợp bất khả kháng. Tổ chức, cá nhân sử dụng thông tin thăm dò khoáng sản quy định tại điểm d khoản 2 Điều 3 Nghị định này có trách nhiệm hoàn trả chi phí thăm dò cho tổ chức, cá nhân đã thăm dò trước đó.</li> </ul>	Điều 4, Nghị định 158/2016
Cấp phép hoạt động khoáng sản	Phân định khu vực đấu giá, không đấu giá	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trong thời gian 07 ngày kể từ ngày được cấp có thẩm quyền phê duyệt khu vực không đấu giá quyền khai thác khoáng sản, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm đăng tải công khai danh sách khu vực không đấu giá quyền khai thác khoáng sản trên trang thông tin điện tử của mình.</li> </ul>	Điều 22, Nghị định 158/2016
	Đấu giá quyền khai thác khoáng sản	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sau khi được phê duyệt, danh mục khu vực có khoáng sản đưa ra đấu giá, kế hoạch đấu giá quyền khai thác khoáng sản hàng năm được thông báo và đăng tải công khai trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi có khoáng sản. Căn cứ kế hoạch đấu giá quyền khai thác khoáng sản đã được phê duyệt, cơ quan có thẩm quyền tổ chức đấu giá quyền khai thác khoáng sản quy định tại Điều 12 Nghị định này thông báo công khai</li> </ul>	Nghị định 22/2012 về đấu giá quyền khai thác khoáng sản

Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
		<p>thông tin về phiên đấu giá quyền khai thác khoáng sản tại trụ sở cơ quan và đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền cấp phép. Thời gian để thông báo và đăng tải thông tin liên tục trong 30 (ngày) trước ngày bắt đầu tiếp nhận hồ sơ đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Thông tin về phiên đấu giá quyền khai thác khoáng sản còn được đăng tải công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng của Trung ương hoặc địa phương nơi khu vực khoáng sản được đưa ra đấu giá ít nhất 02 lần, mỗi lần cách nhau 03 (ngày). Cơ quan tiếp nhận hồ sơ đấu giá quyền khai thác khoáng sản có trách nhiệm thông báo công khai danh sách tổ chức, cá nhân được tham gia phiên đấu giá tại trụ sở cơ quan và đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền cấp phép trước khi tiến hành phiên đấu giá. Sau mỗi vòng đấu giá, Chủ tịch Hội đồng đấu giá hoặc người điều hành phiên đấu giá thông báo công khai mức trả giá cao nhất của vòng bỏ phiếu. Kết thúc phiên đấu giá quyền khai thác khoáng sản, Chủ tịch Hội đồng đấu giá hoặc người điều hành phiên đấu giá công bố công khai kết luận của Hội đồng và người trúng đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Kết quả trúng đấu giá quyền khai thác khoáng sản phải được thông báo công khai tại trụ sở cơ quan tiếp nhận hồ sơ đấu giá và trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền cấp phép ngay sau khi kết thúc phiên đấu giá. Thời gian thông báo và đăng tải công khai kết quả trúng đấu giá là 05 (ngày) kể từ ngày kết thúc phiên đấu giá.</p>	

Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
	Thủ tục cấp phép tại khu vực không đấu giá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thông tin về hồ sơ, thủ tục cũng như quy trình cấp phép hoạt động khoáng sản được công bố rộng rãi trên các phương tiện thông tin. Khi nhận được hồ sơ của tổ chức, cá nhân đầu tiên có nhu cầu thăm dò khoáng sản, cơ quan tiếp nhận hồ sơ thông báo công khai tên tổ chức, cá nhân đó, tên loại khoáng sản và vị trí khu vực đề nghị thăm dò khoáng sản tại trụ sở cơ quan và trên trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền cấp phép và hệ thống mạng đầu thầu quốc gia, Báo đầu thầu.</li> </ul>	Điều 63 Luật khoáng sản 2010 và Điều 7, Điều 58, Nghị định số 158/2016/NĐ-CP
	Lấy ý kiến trước khi cấp phép hoạt động khoáng sản	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Việc lấy ý kiến các đơn vị liên quan được thực hiện thông qua trình tự thực hiện thủ tục cấp phép thăm dò, trình tự thăm định đề án thăm dò và trình tự thực hiện thủ tục cấp phép khai thác.</li> </ul>	Điều 58, Điều 59, Điều 60, Nghị định 158/2016
Giám sát hoạt động khoáng sản	Công bố các giấy phép hoạt động khoáng sản đã cấp phép	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trong vòng 5 ngày sau khi hết thời gian tiếp nhận, cơ quan tiếp nhận ban hành phiếu tiếp nhận hồ sơ và thông báo công khai tên tổ chức, cá nhân được lựa chọn tại trụ sở cơ quan và trên trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép.</li> </ul>	Điều 58, Nghị định 158/2016

Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
	<p>Báo cáo kết quả thăm dò khoáng sản</p>	<p>- Trước ngày 01 tháng 02 hàng năm, tổ chức, cá nhân được phép hoạt động khoáng sản phải nộp báo cáo của năm trước đó quy định tại khoản 1 Điều này cho Sở Tài nguyên và Môi trường nơi hoạt động khoáng sản. Đối với tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản theo giấy phép thuộc thẩm quyền cấp phép của Bộ Tài nguyên và Môi trường còn phải nộp báo cáo cho Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam; Trước ngày 15 tháng 02 hàng năm, Sở Tài nguyên và Môi trường hoàn thành báo cáo của năm trước đó quy định tại điểm a khoản 2 Điều này trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để gửi cho Bộ Tài nguyên và Môi trường và gửi bản sao báo cáo cho Sở Công Thương, Sở Xây dựng để phối hợp quản lý; Trước ngày 15 tháng 3 hàng năm, Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam lập báo cáo của năm trước đó quy định tại điểm b khoản 2 Điều này trình Bộ Tài nguyên và Môi trường để báo cáo Thủ tướng Chính phủ và gửi bản sao báo cáo cho Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư để phối hợp quản lý.</p>	<p>Điều 7, Nghị định 158/2016</p>
	<p>Báo cáo khai thác khoáng sản</p>		
<p>Trách nhiệm tài chính, môi trường, xã hội</p>	<p>Báo cáo tài chính của doanh nghiệp</p>	<p>- Đối với doanh nghiệp thành lập trên 01 năm tính đến ngày nộp hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép thăm dò khoáng sản, Giấy phép khai thác khoáng sản: nộp bản sao Báo cáo tài chính của năm gần nhất.</p>	<p>Điều 9, Nghị định 158/2016</p>

Thông tin cần minh bạch	Nội dung	Quy định chi tiết	Quy định pháp lý
	Công khai việc quản lý và sử dụng nguồn thu của nhà nước	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Công khai các nguồn thu trong Dự toán/Quyết toán ngân sách địa phương. Hằng năm, cơ quan thu phí bảo vệ môi trường có trách nhiệm công khai số phí bảo vệ môi trường do các doanh nghiệp đã nộp.</li> </ul>	Nghị định 12/2016/NĐ-CP về Phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản
	Công khai đề án đóng cửa mỏ và thực hiện đề án	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Khi Giấy phép khai thác khoáng sản chấm dứt hiệu lực hoặc khi trả lại Giấy phép khai thác khoáng sản, trả lại một phần diện tích khu vực khai thác, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải lập Đề án đóng cửa mỏ khoáng sản trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và tổ chức thực hiện.</li> </ul>	Điều 46, Nghị định 158/2016
	Công khai việc đóng góp và sử dụng các khoản hỗ trợ của doanh nghiệp cho chính quyền và người dân địa phương	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản thông báo nội dung, khối lượng, kế hoạch, chương trình thực hiện các công việc, các hạng mục công trình hỗ trợ đến Ủy ban nhân dân cấp xã; thông báo công khai đến tổ dân phố/thôn/bản để người dân nơi có khoáng sản cử đại diện tham gia giám sát quá trình thực hiện.</li> </ul>	Điều 16, Nghị định 158

Nguồn: Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2017

### ► Công khai giấy phép hoạt động khoáng sản

Yêu cầu về công khai giấy phép hoạt động khoáng sản (bao gồm giấy phép thăm dò và giấy phép khai thác) chưa được luật hóa trong các văn bản (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2017; Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015). Tuy nhiên, Điều 58 của Nghị định 158/2016/NĐ-CP Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật khoáng sản có quy định về việc cơ quan tiếp nhận hồ sơ xin cấp phép thăm dò khoáng sản phải thông báo công khai tên tổ chức, cá nhân được lựa chọn lên trụ sở cơ quan và trên trang thông tin điện tử của cơ quan có thẩm quyền cấp phép và hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, Báo đấu thầu.

### Thách thức

Việc công khai được thực hiện chưa nghiêm túc. Theo Báo cáo Thường niên 2021 của Tổng cục Địa chất Việt Nam, năm 2021, Tổng cục đã tham mưu cho Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp 07 Giấy phép thăm dò khoáng sản. Tuy nhiên, theo kiểm tra của nhóm nghiên cứu trên website của Tổng cục, thông tin về các giấy phép thăm dò này vẫn chưa được công khai. Tổng cục mới công khai thông tin tổ chức đề nghị thăm dò khoáng sản trước năm 2020.

Pháp luật chưa có quy định về xử phạt khi cơ quan, địa phương không công khai, hoặc chậm công khai thông tin. Điều này có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự thiếu nghiêm túc trong công khai hồ sơ xin cấp phép thăm dò khoáng sản.

### ► Công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi

Theo Luật phòng chống rửa tiền 2012, chủ sở hữu hưởng lợi là cá nhân có quyền sở hữu trên thực tế một tài khoản, có quyền chi phối khi khách hàng thực hiện giao dịch cho cá nhân này hoặc cá nhân có quyền chi phối một pháp nhân hoặc một thỏa thuận ủy thác đầu tư. Thông tin chủ sở hữu hưởng lợi bao gồm thông tin chủ sở hữu, mức độ sở hữu, chi tiết về mức độ kiểm soát và hưởng lợi của họ trong các doanh nghiệp khai thác khoáng sản. Việc công khai những thông tin này nhằm giảm bớt nguy cơ rửa tiền, trốn thuế, và các hành vi bất hợp pháp khác của doanh nghiệp (Natural Resource Governance Institute, 2016). Ngoài ra, việc công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi sẽ hạn chế sự không công bằng trong quá trình đưa các quyết định liên quan đến hoạt động khoáng sản của nhà nước nếu cán bộ ra quyết định có quan hệ với doanh nghiệp.

Hiện nay, nhiều nước trên thế giới đã quan tâm đến việc xây dựng khung pháp lý có liên quan để tăng cường minh bạch chủ sở hữu hưởng lợi, đặc biệt trong lĩnh vực khai khoáng. Ví dụ, từ năm 2016, Ghana chọn lĩnh vực khai thác khoáng sản để tiến hành đánh giá rủi ro các pháp nhân để phân loại các công ty thành các loại rủi ro khác nhau. Các doanh nghiệp rủi ro cao phải báo cáo về chủ sở hữu hưởng lợi với ngưỡng sở hữu 5%, trong khi đó, ngưỡng sở hữu cần báo cáo là 20% đối với các doanh nghiệp có mức rủi ro thấp (Nguyễn Thu Trang, 2023).

### **Thách thức**

Tại Việt Nam, thường chỉ có thông tin người đại diện pháp luật của doanh nghiệp được công khai, việc tiếp cận thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi chưa dễ dàng. Vấn đề công khai chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp tại Việt Nam cũng chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật.

#### **► Công khai báo cáo khoáng sản**

Theo Nghị định 158/2016/NĐ-CP, doanh nghiệp được yêu cầu lập các Báo cáo kết quả hoạt động thăm dò khoáng sản và Báo cáo kết quả hoạt động khai thác khoáng sản hàng năm. Các mẫu báo cáo được quy định tại Thông tư số 45/2016/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường: Quy định về đề án thăm dò khai thác, đóng cửa mỏ khoáng sản và mẫu báo cáo kết quả hoạt động khoáng sản, mẫu văn bản trong hồ sơ cấp phép hoạt động khoáng sản, hồ sơ phê duyệt trữ lượng khoáng sản; trình tự, thủ tục đóng cửa mỏ khoáng sản. Tuy nhiên, các báo cáo trên chỉ được doanh nghiệp gửi đến các cơ quan nhà nước là Sở TNMT và UBND tỉnh trước khi được gửi lên Bộ TNMT. Bộ TNMT sau đó sẽ tổng hợp báo cáo và gửi lên Thủ tướng chính phủ.

### **Thách thức**

Việc công khai các báo cáo hoạt động khoáng sản chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài ra, doanh nghiệp cũng chưa nghiêm túc trong việc thực hiện và nộp báo cáo (Nguyễn Đức Anh và cộng sự, 2015; Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2017). Theo Nguyễn Đức Anh và cộng sự, năm 2012, chỉ 80% doanh nghiệp nộp báo cáo lên Bộ TNMT, nội dung báo cáo không đầy đủ, vẫn thiếu thông tin cần thiết như thông tin về tọa độ ranh giới các điểm khai thác.



Trên thực tế, kết quả đồng nghiên cứu của nhóm Tiên Phong tại các địa phương cho thấy, cộng đồng địa phương đã biết một số thông tin về mỏ khoáng sản tại địa phương, bao gồm tên đơn vị khai thác, thời gian khai thác, diện tích khai thác, đóng góp của mỏ cho địa phương. Tuy nhiên, cộng đồng không có thông tin về công suất khai thác, sản lượng khai thác hàng năm, các chủ sở hưởng lợi từ mỏ. Nhóm đồng nghiên cứu vẫn gặp khó khăn trong việc tiếp cận với giám đốc và bộ phận nhân sự của doanh nghiệp (do họ báo đi vắng, bận), chỉ tiếp cận được với công nhân lao động trực tiếp.

#### **Hộp 4.1: Minh bạch thông tin tại mỏ đá Suối Bèn**

Tại địa bàn xã Yên Ninh, huyện Phú Lương, tỉnh Thái Nguyên có mỏ đá Suối Bèn. Việc công khai và tìm hiểu thông tin liên quan đến hoạt động khai thác mỏ đá gặp nhiều vấn đề. Người dân không biết gì về cơ quan cấp giấy phép khai thác mỏ đá này, cũng như diện tích khai thác, phạm vi khai thác và thời gian khai thác. Người dân không biết ai chủ mỏ là ai, vì chỉ được tiếp xúc với người đại diện của mỏ. Thậm chí chính quyền địa phương khi được hỏi cũng không biết, do thay đổi cán bộ và chủ tịch nên chủ tịch xã hiện tại không nắm được thông tin cụ thể. Công an xã cũng không biết mỏ đá Suối Bèn do Bộ TNMT hay UBND tỉnh cấp giấy phép khai thác, chỉ biết mỏ được khai thác trong 50 năm. Năm 2016, mỏ tạm dừng hoạt động không lý do, tuy nhiên, máy móc thiết bị vẫn gửi tại địa phương. Người dân không hề biết mỏ có hoạt động trở lại hay không và nếu có thì bao giờ. Việc thiếu thông tin như vậy gây nhiều phiền hà cho người dân địa phương, đặc biệt với người dân có hoạt động canh tác, sản xuất gần khu mỏ.

*Nguồn: Điều tra của nhóm Tiên Phong Thái Nguyên*

#### **4.2.3. Khai thác và phân bổ giấy phép**

##### **► Thông tin địa chất về khoáng sản**

Điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản giúp đánh giá tiềm năng khoáng sản theo loại, nhóm khoáng sản và theo cấu trúc địa chất có triển vọng nhằm phát hiện khu vực có khoáng sản mới. Dữ liệu địa chất chính xác giúp chính phủ đưa ra quyết định chính xác một khu vực có khoáng sản có thích hợp cho việc thăm dò, khai thác hay không. Ngoài ra, thông tin chính xác còn giúp thu hút các nhà đầu tư khi họ có thể tính toán được chi phí và lợi ích đạt được nếu tham gia vào dự án.

Thực hiện theo Quyết định 1388/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Quy hoạch điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, Việt Nam đã lập được 242.445 km<sup>2</sup> bản đồ địa chất và điều tra khoáng sản, đạt 73,19% diện tích đất liền, hoàn thành 22 đề án đánh giá khoáng sản từ ngân sách nhà nước (Bộ TNMT, 2022).

Theo Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018, cá nhân, tổ chức có quyền yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước về khoáng sản cung cấp thông tin về khoáng sản theo quy định của pháp luật với mức phí được quy định tại Thông tư 190/2016/TT-BTC ngày 8/11/2016 về mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác và sử dụng tài liệu địa chất khoáng sản. Có 2 mức độ khai thác và sử dụng tài liệu địa chất về khoáng sản: Tham khảo, hoặc Khai thác và sử dụng dữ liệu địa chất khoáng sản<sup>6</sup>. Ngoài ra, cá nhân hoặc doanh nghiệp muốn sử dụng thông tin về khoáng sản phục vụ thăm dò khoáng sản phải hoàn trả chi phí điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản; trường hợp sử dụng thông tin về khoáng sản phục vụ khai thác khoáng sản phải hoàn trả cả chi phí điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản và chi phí thăm dò khoáng sản.

Ngoài ra, Điều 23, Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018 cũng quy định tổ chức thực hiện điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản không được tiết lộ thông tin về địa chất, khoáng sản trong quá trình điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản.

Hiện nay, theo xu hướng chuyển đổi số hướng tới xây dựng chính phủ điện tử, công tác xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về địa chất, khoáng sản đang được tiến hành.

### **Thách thức**

Luật đã quy định tổ chức thực hiện điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản phải giữ bí mật về thông tin khoáng sản, trên thực tế số lượng người được tiếp cận thông tin này không hề nhỏ và khó để tìm ra ai cần chịu trách nhiệm khi thông tin bị rò rỉ (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2017).

---

6 [idm.gov.vn/22P40N170PI1T/vi-VN/Chi-Tiet-Tin-Tuc/Cac-thu-tuc-can-thiet-de-khai-thac-va-su-dung-tai-lieu-dia-chat-khoang-san.aspx](http://idm.gov.vn/22P40N170PI1T/vi-VN/Chi-Tiet-Tin-Tuc/Cac-thu-tuc-can-thiet-de-khai-thac-va-su-dung-tai-lieu-dia-chat-khoang-san.aspx)

Cũng theo Đậu Anh Tuấn và cộng sự (2017), doanh nghiệp phải hoàn trả chi phí để được sử dụng thông tin địa chất về khoáng sản, tuy nhiên thông tin này thường thiếu chính xác. Nguyên nhân do một vài tổ chức điều tra đưa ra kết quả tính toán tài nguyên tiềm năng khả quan nhất nhằm giúp tăng cơ hội để thực hiện các hoạt động khảo sát sâu hơn hoặc tăng cơ hội kinh tế.

Cơ sở dữ liệu về địa chất khoáng sản chưa nhất quán. Nguyên nhân do việc thu thập và quản lý thông tin địa chất về khoáng sản do nhiều đơn vị, ban ngành thực hiện theo các cách khác nhau dẫn đến sự thiếu nhất quán, thiếu tập trung của cơ sở dữ liệu (Ông Nguyễn Quang Lộc, Phó Giám đốc điều hành Trung tâm Thông tin, Lưu trữ và Tạp chí Địa chất thuộc Tổng cục Địa chất và Khoáng sản Việt Nam, 2020. Dẫn lại theo phỏng vấn trên báo Tài nguyên & Môi trường<sup>7</sup>). Theo ông Lộc, điều này sẽ đến sự khó khăn trong khai thác dữ liệu.

### ► Quyết định khai thác

Trước khi quyết định cấp giấy phép khai thác cho doanh nghiệp, bên cạnh yếu tố tài chính, chính phủ phải xem xét đến nhiều yếu tố khác như tác động môi trường, xã hội của dự án. Theo Luật bảo vệ môi trường 2020, các cơ quan, tổ chức có nhiệm vụ lập Chiến lược khai thác và sử dụng tài nguyên cấp quốc gia và các loại quy hoạch phải đánh giá môi trường chiến lược đồng thời với quá trình xây dựng chiến lược, quy hoạch đó. Ngoài ra, Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018 cũng quy định, để được cấp giấy phép khai thác khoáng sản, doanh nghiệp phải có báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường. Trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường, chủ dự án phải tiến hành tham vấn cộng đồng dân cư, cá nhân chịu tác động trực tiếp bởi dự án khai khoáng; Cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án. Việc tham vấn được thực hiện thông qua đăng tải trên trang thông tin điện tử; tổ chức họp lấy ý kiến; hoặc lấy ý kiến bằng văn bản.

---

7 <https://baotainguyenmoitruong.vn/thong-tin-dia-chat-khoang-san-nguon-luc-quan-trong-cho-phat-trien-ben-vung-307810.html>

Trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, doanh nghiệp phải đề xuất phương án thực hiện hoàn thổ, phục hồi môi trường sau khai thác, đồng thời nêu dự toán kinh phí để thực hiện hoạt động này. Dự toán này là số tiền ký quỹ doanh nghiệp phải nộp cho Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam hoặc quỹ bảo vệ môi trường cấp tỉnh.

### **Thách thức**

Việc tham vấn còn mang tính hình thức. Tham vấn được tổ chức thông qua chính quyền địa phương, Mặt trận Tổ quốc nên người dân bị ảnh hưởng chưa thật sự được tham gia vào quá trình này. Kết quả phỏng vấn người dân tại tỉnh Yên Bái của nhóm nghiên cứu cho thấy, người dân thậm chí không biết đến sự tồn tại của Đánh giá tác động môi trường.

Tồn tại các quan điểm trái chiều về công suất khai thác được cho phép trong giấy phép khai thác khoáng sản. Có quan điểm cho rằng, quy định về không được khai thác sản lượng vượt quá công suất trong giấy phép khai thác tại Điều 41, Nghị định số 36/2020/NĐ-CP xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản là chưa hợp lý, chưa theo cơ chế thị trường vì sản lượng khai thác phải đáp ứng nhu cầu thị trường. Ngoài ra, việc quy định công suất khai thác được phép thể hiện việc các chính sách không phù hợp với thực tế, vì khi doanh nghiệp nâng cấp công nghệ khai thác, chế biến sẽ giúp tăng sản lượng, nhưng do bị giới hạn theo giấy phép, doanh nghiệp không thể sử dụng hết công suất máy móc, dẫn đến lãng phí. Tuy nhiên, cũng có quan điểm cho rằng, việc giới hạn công suất khai thác là cần thiết, vì phương án cải tạo, phục hồi môi trường được thiết kế theo công suất này, nếu không nếu cụ thể sản lượng doanh nghiệp được phép khai thác, sẽ khó xây dựng kế hoạch và dự toán kinh phí cho hoạt động cải tạo, phục hồi môi trường sau khai thác.

#### **► Phân bổ giấy phép khai thác**

Ở Việt Nam hiện nay, việc cấp giấy phép khai thác khoáng sản được thực hiện theo 2 phương thức là qua đấu giá và không qua đấu giá. Đấu giá quyền khai thác khoáng sản lần đầu tiên được quy định trong Luật khoáng sản 2010, được coi là bước đột phá về công khai, minh bạch trong việc cấp phép hoạt động khoáng sản, góp phần hạn chế và dần xóa bỏ cơ chế “xin - cho” trong việc tiếp cận quyền khai thác khoáng sản. Các quy định về đấu giá khai thác, cấp phép thăm dò và khai thác khoáng sản được thể hiện trong Luật khoáng sản năm 2010, sửa đổi 2018;

Thông tư số 45/2016/TT-BTNMT; Nghị định số 158/2016/NĐ-CP; Nghị định số 22/2012/NĐ-CP. Có thể thấy, luật pháp Việt Nam đã có những quy định rõ ràng về quy trình đấu giá, cấp phép thăm dò, khai thác. Các thủ tục, quy trình, thời gian và các giấy tờ cần thiết để chuẩn bị đề nghị cấp giấy phép thăm dò, khai thác được đăng tải công khai trên website cổng dịch vụ công. Quy trình cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản thông qua 2 phương thức trên được thể hiện trong phụ lục 2.

Theo Nghị định số 22/2012/NĐ-CP quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản, các thông tin cần công khai trên trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương gồm danh mục khu vực có khoáng sản đưa ra đấu giá, kế hoạch đấu giá quyền khai thác khoáng sản hàng năm; thông tin về phiên đấu giá quyền khai thác khoáng sản; danh sách tổ chức, cá nhân được tham gia phiên đấu giá; và kết quả trúng đấu giá quyền khai thác khoáng sản.

### **Thách thức**

Pháp luật cho phép thực hiện đấu giá quyền khai thác khoáng sản tại khu vực chưa có kết quả thăm dò khoáng sản. Theo điều 4, Nghị định 22/2012/NĐ-CP về đấu giá quyền khai thác khoáng sản, giá khởi điểm trong đấu giá quyền khai thác khoáng sản không thấp hơn tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Trong khi đó, Nghị định 67/2019/NĐ-CP quy định về phương pháp tính mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản nêu căn cứ tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản phải dựa vào trữ lượng. Do chưa tiến hành thăm dò, trữ lượng để tính dựa vào thông tin điều tra cơ bản địa chất. Tuy nhiên, có doanh nghiệp phản ánh rằng dữ liệu địa chất về khoáng sản mà cơ quan nhà nước cung cấp còn thiếu chính xác (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2017). Điều này dẫn đến việc tổ chức đấu giá tại các mỏ chưa thăm dò gặp khó khăn do thiếu thông tin chính xác để xác định trữ lượng để tính giá khởi điểm. Doanh nghiệp cũng sẽ gặp rủi ro thua lỗ nếu trữ lượng khoáng sản thấp hơn so với tài nguyên dự báo.

Tiêu chí xác định khu vực khoáng sản không mang ra đấu giá và tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp được quyền khai thác tại khu vực này chưa rõ ràng. Bên cạnh hình thức cấp quyền khai thác khoáng sản qua đấu giá, Luật khoáng sản 2010 cũng quy định một hình thức cấp quyền nữa là không qua đấu giá. Việc xác định khu vực không đưa ra đấu giá được Bộ TNMT và sở TNMT địa phương quy định.

Theo điều 22, nghị định 158/2016/NĐ-CP, một trong những tiêu chí để xác định khu vực không đem ra đấu giá là khu vực có hoạt động thăm dò, khai thác bị hạn chế để ngăn ngừa, giảm thiểu tác động đến môi trường, cảnh quan thiên nhiên, di tích lịch sử - văn hóa; bảo vệ rừng đặc dụng, công trình hạ tầng. Tiêu chí này không rõ ràng. Ngoài ra, chưa có tiêu chí để lựa chọn doanh nghiệp được cấp phép khai thác tại những khu vực này.

Việc công khai theo quy định pháp luật chưa được thực hiện nghiêm túc. Qua rà soát trên trang thông tin điện tử các địa phương của nhóm nghiên cứu, một vài địa phương (tỉnh Bình Định, Bắc Kạn, Quảng Nam,...) đã công khai hồ sơ của tổ chức, cá nhân tham gia đấu giá. Tuy nhiên, ở cấp Trung ương, Tổng cục địa chất khoáng sản chưa công khai thông tin này. Việc công khai hồ sơ tham gia đấu giá tại địa phương cũng chưa được thực hiện tốt, dẫn đến doanh nghiệp còn gặp khó khăn khi tham gia đấu giá quyền cấp quyền khai thác khoáng sản, ngay từ bước nộp hồ sơ tham gia đấu giá do hồ sơ đấu giá không đầy đủ.

*“Bán hồ sơ thì trong đó có 8 phần mục thì những lúc mình đi mua chỉ có 6 thôi, còn hai hạng mục mình không biết, đến lúc mình đi nộp người ta bảo chị thiếu hai cái này, người ta không tiếp nhận. Khi doanh nghiệp muốn hỏi lý do tại sao lúc mua chúng tôi không có thì người ta bảo chắc anh chị có nhầm không chứ đã bán là đủ, nhưng lúc đó có ai chứng minh là đủ đâu, ví dụ bây giờ bán treo công khai, chúng tôi kiểm tra thấy thiếu thì chúng tôi bảo thiếu, không có người công khai minh bạch thiếu ở đâu, đủ ở đâu đến lúc nộp mới thấy thiếu thì mình trượt vòng đầu tiên.”*

*“... những hồ sơ gì thì nên cho doanh nghiệp biết luôn và điều kiện như thế nào đủ cung phải cho biết luôn, thêm nữa chúng tôi đề nghị thời gian bán hồ sơ kéo dài, càng đông càng tốt, đấy mới gọi là công khai minh bạch, chứ chỉ bán một, hai ngày xong, ví dụ treo hồ sơ ở cửa, nơi bán hồ sơ cho đấu, đến mua thì hết rồi.”*

*Nguồn: Dẫn lại theo VTV 1, 2023.*

Quy định về số lượng doanh nghiệp tham gia đấu giá cũng gây nhiều tranh cãi. Ban đầu, Nghị định số 22/2012/NĐ-CP yêu cầu phải có ít nhất ba đối tượng tham gia thì mới tổ chức đấu giá. Quy định này làm cản trở doanh nghiệp tham gia đấu giá, do yêu cầu để nộp hồ sơ, đặc biệt là yêu cầu về vốn nên chưa nhiều doanh nghiệp quan tâm và đủ điều kiện tham gia đấu giá. Nghị định số

158/2016/NĐ-CP sau đó đã sửa điều kiện này, cho phép phiên đấu giá diễn ra khi chỉ cần hai tổ chức, cá nhân tham gia. Tuy nhiên, việc giảm số lượng doanh nghiệp tham gia đấu giá cũng khiến một vài doanh nghiệp lo ngại quá trình đấu giá có thể bị thao túng. Họ lo ngại rằng khi chỉ có hai doanh nghiệp tham gia có thể dẫn đến dễ dàng trong việc thỏa thuận số tiền trúng đấu giá mà không theo quy trình. Việc này có thể gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước.

Việc cấp giấy phép khai thác khoáng sản tại một vài địa phương chưa được thực hiện nghiêm túc. Theo báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán nhà nước 2021 của Kiểm toán nhà nước, một vài địa phương còn tình trạng khai thác khoáng sản nhưng chưa có hợp đồng thuê đất (Như tỉnh Ninh Bình có 15 tổ chức, Sơn La có 03 tổ chức; Bình Phước có 31 tổ chức); khai thác khi chưa có giấy phép của cơ quan có thẩm quyền hoặc giấy phép đã hết hạn (như Tỉnh Hà Giang có 06 tổ chức, Ninh Bình có 10 tổ chức, Phú Thọ có 12 tổ chức, Sơn La có 17 tổ chức, Lâm Đồng có 03 tổ chức); chưa thực hiện đấu giá quyền khai thác khoáng sản (Như tỉnh Bình Phước, Đồng Tháp).

Kết quả điều tra Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI 2021 cho thấy, tồn tại sự không công bằng trong cấp quyền khai thác, khi có đến 10% các doanh nghiệp lớn nhận được ưu ái hơn so với các doanh nghiệp nhỏ và vừa tại các địa phương trong cấp phép khai thác tài nguyên.

#### **4.2.4. Thu thuế - phí**

##### **► Hệ thống thuế, phí**

Chế độ tài chính và các khoản thu đối với hoạt động khai thác khoáng sản tại Việt Nam đã được quy rõ ràng trong 3 nhóm văn bản quy phạm pháp luật: (1) Nhóm văn bản quy phạm pháp luật quy định khoản thu trực tiếp đối với hoạt động khai thác tài nguyên gồm Luật thuế tài nguyên, Luật thuế bảo vệ môi trường, Luật khoáng sản, Luật phí và lệ phí cùng các văn bản hướng dẫn thi hành. (2) Nhóm văn bản quy phạm pháp luật quy định các khoản thu đối với các hoạt động trong đó có hoạt động khai thác tài nguyên gồm Luật thuế giá trị gia tăng, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật thuế xuất khẩu, Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp cùng các văn bản hướng dẫn thi hành. (3) Nhóm văn bản quy phạm pháp luật về quản lý thu gồm Luật quản lý thuế, Luật ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015).



Bên cạnh các loại thuế, phí chung cho doanh nghiệp thuộc tất cả các lĩnh vực, doanh nghiệp khai thác khoáng sản phải nộp vào NSNN bốn loại thuế, phí riêng cho ngành này là tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường và thuế bảo vệ môi trường (với than đá).

*Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản:* Là số tiền tổ chức, cá nhân phải nộp khi tham gia khai thác khoáng sản, được tính dựa trên cơ sở giá, trữ lượng, chất lượng khoáng sản, loại hoặc nhóm khoáng sản, điều kiện khai thác khoáng sản. Phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được quy định trong Nghị định 67/2019/NĐ-CP.

*Thuế tài nguyên:* Là loại thuế mà cá nhân, doanh nghiệp phải nộp khi khai thác tài nguyên. Các hướng dẫn về đối tượng chịu thuế, người nộp thuế, căn cứ tính thuế, kê khai thuế, nộp thuế, miễn thuế, giảm thuế tài nguyên được thể hiện trong Luật thuế tài nguyên 2009, sửa đổi bổ sung năm 2014, 2022. Hiện nay, phương thức thu thuế tài nguyên ở Việt Nam là phương pháp dựa vào giá trị tài nguyên. Phương thức này tương tự một vài quốc gia khác là Myanmar, phần lớn các quốc gia châu Phi, các quốc gia châu Mỹ La-tinh như Chile. Trong khi đó nhiều quốc gia khác lại áp dụng phương thức thu thuế dựa vào sản lượng tài nguyên khai thác (thu theo mức tuyệt đối) như Indonesia, Philippines và Trung Quốc; hoặc phương thức thu thuế dựa vào lợi nhuận từ việc khai thác tài nguyên như phần lớn các quốc gia phát triển (Canada, một số tiểu bang của Australia và Mỹ) (PwC, 2012)

*Phí bảo vệ môi trường:* Là loại phí doanh nghiệp phải trả khi thực hiện các hoạt động phát sinh tác động xấu đối với môi trường. Phí bảo vệ môi trường được sử dụng để phòng ngừa và hạn chế các tác động xấu đối với môi trường; khắc phục suy thoái, ô nhiễm môi trường; giữ gìn vệ sinh, bảo vệ và tái tạo cảnh quan môi trường. Khung mức phí bảo vệ môi trường là khác nhau đối với từng loại khoáng sản. Việc thu phí bảo vệ môi trường với hoạt động khai thác khoáng sản được thực hiện theo Nghị định 27/2023/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản.

*Thuế bảo vệ môi trường:* Chính sách thuế bảo vệ môi trường đối với khai thác, sử dụng tài nguyên khoáng sản được thực hiện theo Luật thuế bảo vệ môi trường 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Thuế bảo vệ môi trường đối với khai thác, sử dụng tài nguyên khoáng sản giúp giảm ô nhiễm môi trường, hướng tới tăng trưởng xanh và phát triển bền vững.



Ngoài ra, có một khoản thu đặc biệt các DN khai thác khoáng sản đều phải nộp là tiền ký quỹ bảo vệ môi trường. Trước khi tiến hành khai thác khoáng sản, nhà đầu tư phải ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường để bảo đảm nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường được thực hiện sau khi dự án khai thác kết thúc. Số tiền ký quỹ do nhà đầu tư xác định dựa vào phương án cải tạo, phục hồi môi trường được thẩm định trong báo cáo đánh giá tác động môi trường và được đóng hàng năm.

Các khoản thu DN khai thác cần nộp được thể hiện cụ thể trong bảng 4.4.

**Bảng 4.4: Nghĩa vụ thuế của doanh nghiệp khai thác khoáng sản**

STT	Tên nguồn thu	Căn cứ tính	Nơi quản lý	Sử dụng
1	Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản	Trữ lượng mỏ, giá tính thuế tài nguyên	Ngân sách trung ương, Ngân sách địa phương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
2	Thuế tài nguyên	Sản lượng khai thác, giá bán một đơn vị sản phẩm	Ngân sách địa phương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
3	Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản	Sản lượng khai thác, mức phí	Ngân sách địa phương	Bảo vệ môi trường liên quan đến khai thác
4	Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, chất thải rắn	Khối lượng chất thải, thành phần chất thải	Ngân sách địa phương, Quỹ Bảo vệ môi trường địa phương	Bảo vệ môi trường liên quan đến chất thải
5	Thuế xuất khẩu	Lượng khoáng sản, giá xuất khẩu	Ngân sách trung ương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
6	Tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường	Chi phí thực hiện đề án đóng cửa mỏ	Quỹ Bảo vệ môi trường	Hoàn trả cho việc thực hiện đề án
7	Thuế giá trị gia tăng	Sản lượng bán ra, giá tính thuế giá trị gia tăng	Ngân sách trung ương, ngân sách địa phương	Theo mục đích sử dụng ngân sách

STT	Tên nguồn thu	Căn cứ tính	Nơi quản lý	Sử dụng
8	Thuế thu nhập doanh nghiệp	Lợi nhuận của doanh nghiệp	Ngân sách trung ương, ngân sách địa phương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
9	Thuế bảo vệ môi trường (đối với than)	Sản lượng, thuế suất tuyệt đối	Ngân sách trung ương, ngân sách địa phương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
10	Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp	Diện tích đất, giá đất	Ngân sách địa phương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
11	Tiền sử dụng số liệu, thông tin về kết quả điều tra, thăm dò khoáng sản của Nhà nước	Khối lượng công trình thi công, đơn giá tại thời điểm nộp	Ngân sách trung ương	Theo mục đích sử dụng ngân sách
12	Phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường	Tổng mức đầu tư dự án	Cơ quan thẩm định báo cáo	Để thẩm định báo cáo
13	Phí thẩm định phê duyệt trữ lượng khoáng sản	Tổng kinh phí thăm dò	Cơ quan thẩm định phê duyệt trữ lượng	Để thẩm định phê duyệt trữ lượng
14	Các loại lệ phí hồ sơ cấp phép	Mức phí cố định	Cơ quan cấp phép	Làm thủ tục cấp phép
15	Các khoản đóng góp tự nguyện cho người dân và chính quyền địa phương	Tự nguyện hoặc do chính quyền địa phương ấn định	Trực tiếp cho người dân, các tổ chức tại địa phương, chính quyền địa phương	Cho các mục đích đã được đặt ra khi đóng góp

Nguồn: Liên minh Khoáng sản, 2017

## Thách thức

Các khoản thuế, phí, đặc biệt là thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản vẫn gây nhiều vướng mắc cho doanh nghiệp. Có ý kiến cho rằng (Liên minh khoáng sản, 2017; Bộ Công thương, 2017; Ủy ban kinh tế Quốc hội, 2017) tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và thuế tài nguyên có bản chất giống nhau, do cùng đánh vào một đối tượng và dựa trên những căn cứ, phương pháp tính toán tương tự (tính trên giá tính thuế tài nguyên).

*“Tiền cấp quyền với thuế tài nguyên, cơ chế tính là một thôi. Đúng là thuế chồng thuế. Tiền cấp quyền nghĩa là thế này, tài nguyên là của toàn dân. Bây giờ tôi cấp cho anh tiền khai thác thì anh phải trả cho nhà nước một khoản gọi là tiền cấp quyền. Đây nó giống như là, Trung Quốc nó không gọi thế nhưng nó có một kiểu tương tự như thế. Thế nhưng mà cách tính của nó lại dở, cách tính của nó thì nó hoàn toàn đánh trước thuế, đánh vào doanh thu. Đánh doanh thu là đánh trước thuế rồi, thì nó lại bản chất là thuế tài nguyên. Đúng không?”*

Nguồn: Phỏng vấn chuyên sâu chuyên gia N.02

Bản thân tiền cấp quyền khai thác khoáng sản cũng gây nhiều vướng mắc cho doanh nghiệp.

*“Chính cái tiền cấp quyền là nguyên nhân khá lớn làm cho ngành khai khoáng của mình chao đảo. Cộng với thị trường, vì doanh nghiệp không chịu được [...] Tiền cấp quyền cho mỗi loại khoáng sản có lẽ cũng chưa hợp lý. Ví dụ như vàng tính rất cao trong khi đá xây dựng. Đá xây dựng là cái đá mặc dù giá trị không cao, nhưng lại rất nhiều người khai thác, nhu cầu rất lớn thì ông lại đánh thấp.”*

Nguồn: Phỏng vấn chuyên sâu chuyên gia N.02

*“Nếu như mà các anh cảm thấy tiền đấy là đúng, thì các anh đổi giúp cái tên cái. Ghi là tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, nhưng đến lúc bán thì lại cấm. Cho người ta khai thác, bán quyền cho người ta rồi thì để người ta bán cho ai thì tùy.”*

Nguồn: Phỏng vấn chuyên sâu doanh nghiệp N.07

Tuy nhiên có nhiều ý kiến khác cho rằng, tiền cấp quyền và thuế tài nguyên là khác nhau do phương pháp tính hai loại thuế này cũng khác nhau. Tiền cấp quyền được tính dựa trên giá tính thuế tài nguyên do tỉnh ban hành, còn thuế tài nguyên được tính trên giá bán đơn vị sản phẩm của doanh nghiệp. Ngoài ra, bản chất hai loại nguồn thu này cũng không giống nhau.

*“Thuế tài nguyên là gì, là thiên nhiên ưu đãi cho đất nước này một cái tài nguyên này thì bây giờ anh khai thác anh phải trả một khoản cho nhà nước. Thế còn cái kia (tiền cấp quyền) nó là tôi cấp cho anh một cái quyền thì anh phải trả cho nhà nước một khoản.”*

*Nguồn:* Phỏng vấn chuyên sâu chuyên gia N.02

*“Tiền cấp quyền là số tiền doanh nghiệp phải hoàn trả cho nhà nước khi nhà nước thực hiện điều tra. Tiền cấp quyền khai thác tài nguyên được đưa ra để đảm bảo công bằng trong việc khai thác, sử dụng vì tài nguyên là sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Trong khi đó, thuế tài nguyên dùng để điều tiết thu nhập về hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên.”*

*Nguồn:* Phỏng vấn chuyên sâu chuyên gia N.01

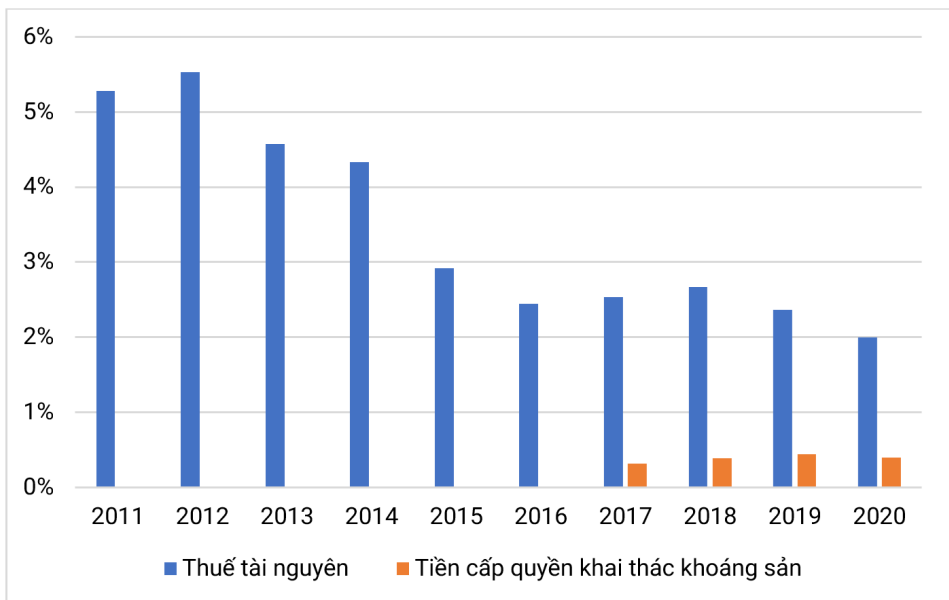
Có sự không đồng nhất trong quy định của phí bảo vệ môi trường và Luật khoáng sản. Cụ thể, theo Nghị định 27/2023/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường với hoạt động khai thác khoáng sản, phí bảo vệ môi trường tính trên cả hoạt động thu mua. Việc chấp nhận người nộp thuế thay có thể dẫn đến tình trạng tổ chức thu gom mua khoáng sản được khai thác trái phép. Trong khi đó, Luật khoáng sản quy định, hoạt động khai thác phải được sự cho phép của cơ quan có thẩm quyền thông qua giấy phép khai thác khoáng sản.

### ► Thu thuế, phí

Tại Việt Nam, theo quy định của Luật quản lý thuế 2019, đối tượng nộp thuế phải tự tính thuế và kê khai thuế với cơ quan quản lý thuế. Các khoản thu từ ngành khai khoáng (trừ tiền cấp quyền khai thác khoáng sản) được thu theo cơ chế này. Cơ quan nhà nước quản lý thuế nói chung, quản lý thu thuế liên quan đến khai khoáng nói riêng theo cơ chế hậu kiểm.

Trong cơ cấu nộp thuế và phí của ngành khai khoáng hiện nay ở Việt Nam, 30% tổng thu từ khai khoáng là khoản thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế giá trị gia tăng và thuế xuất nhập khẩu. Trong khi đó, 70% còn lại là các khoản nộp thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường (Adam Smith, 2013. Dẫn lại theo Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015).

Tuy là nguồn thu chính từ lĩnh vực khai khoáng vào NSNN, tỷ trọng thuế tài nguyên trong NSNN khá khiêm tốn. Giai đoạn 2011- 2014, thu thuế tài nguyên chiếm trung bình khoảng 4,93% trong NSNN. Từ năm 2015, con số này có xu hướng giảm mạnh, chỉ còn chưa đầy một nửa so với giai đoạn trước. Năm 2020, tỷ trọng thuế tài nguyên trong tổng thu NSNN chưa đến 2%. Tỷ trọng tiền cấp quyền khai thác khoáng sản trong thu NSNN rất nhỏ, chỉ 0,4% năm 2020, tuy nhiên tỷ trọng này có xu hướng tăng (Hình 4.3). Mặc dù số thu từ thuế tài nguyên chiếm tỷ trọng tương đối nhỏ trong tổng thu NSNN, loại thuế này vẫn có tiềm năng tạo nguồn thu lớn ngân sách nhà nước, đảm bảo phát triển bền vững, đặc biệt trong bối cảnh có nhiều quan điểm cho rằng nên đẩy mạnh đánh thuế lên các vấn đề tạo nên gánh nặng hoặc ngoại ứng tiêu cực để giảm gánh nặng thuế lên dân cư.



**Hình 4.3: Tỷ lệ thu thuế tài nguyên và tiền cấp quyền khai thác khoáng sản so với tổng thu NSNN, 2011 – 2020(%)**

*Nguồn: Quyết toán NSNN các năm 2011 - 2020*

### Thách thức

Một trong những lo ngại của cơ quan thuế là việc số thuế phải nộp dựa vào sản lượng khai thác doanh nghiệp tự kê khai có thể dẫn đến tình trạng doanh nghiệp khai thấp hơn số liệu thực tế để trốn thuế. Nhưng trên thực tế, có nhiều mỏ sản lượng khai thác được lại nhiều hơn sản lượng đánh giá thăm dò được cấp phép, doanh nghiệp muốn được khai thác và nộp thuế nhiều hơn cũng không được do giới hạn của giấy phép. Từ đó dẫn đến nhu cầu nâng cấp mỏ, xin cấp phép lại (chuyển lên bộ). Nhưng điều này dẫn đến nhiều rủi ro. Thứ nhất doanh nghiệp nhiều khả năng sẽ phải tạm dừng hoạt động trong thời gian chuyển đổi giấy phép, có thể kéo dài hàng năm, ảnh hưởng tới hoạt động của doanh nghiệp. Thứ hai, liên quan đến việc cấp phép trước đây cần đánh giá việc sai sót là do nguyên nhân khách quan hay chủ quan bởi trữ lượng do doanh nghiệp thăm dò đã được hội đồng thẩm định phê duyệt. Khi mà các quy định về việc nâng cấp mỏ chưa được làm rõ thì sẽ dẫn đến việc doanh nghiệp cố tình khai thác quá mức sản lượng được cấp phép, gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước.

Lo ngại có sự bất tay giữa cơ quan thuế và doanh nghiệp để hợp thức hóa hóa đơn chứng từ. Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản được tính dựa vào trữ lượng các loại khoáng sản được cấp phép. Như đã đề cập ở trên, trữ lượng này có thể chênh lệch so với thực tế nên số tiền cấp quyền doanh nghiệp nộp cũng có thể chưa chính xác. Ví dụ, với đá trắng. Trước đây, khi chưa có quy định về nộp tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, có hiện tượng doanh nghiệp kê khai trữ lượng đá khối cao thực tế để mỏ có giá trị hơn nhằm bán lại mỏ cho doanh nghiệp khác dễ hơn. Tuy nhiên, sau khi quy định về nộp tiền cấp quyền khai thác khoáng sản có hiệu lực, xuất hiện nguy cơ doanh nghiệp khai thác đá trắng kê khai trữ lượng đá khối thấp hơn so với thực tế để giảm bớt tiền cấp quyền khai thác khoáng sản phải nộp. Do đó, có thể sẽ xảy ra rủi ro doanh nghiệp bất tay với cơ quan thuế để làm đẹp chứng từ.

Trên thực tế, việc thu NSNN với các nguồn thu từ khoáng sản tại một vài địa phương được thực hiện chưa nghiêm túc. Theo báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán nhà nước 2021 của Kiểm toán nhà nước, một vài địa phương vẫn tồn tại hiện tượng khai thác vượt sản lượng so với giấy phép (như tỉnh Lạng Sơn, Ninh Bình); xác định tiền cấp quyền khai thác khoáng sản chưa đúng quy định (như tỉnh Điện Biên; Quảng Ngãi); không kê khai (như tỉnh Ninh Bình) hoặc kê khai quyết toán thuế tài nguyên không theo từng chủng loại, hàm lượng khoáng sản (như tỉnh Lạng Sơn, Hà Giang).

### ► **Giám sát nguồn thu**

Giám sát nghiêm ngặt nguồn thu từ khoáng sản giúp giảm thiểu tối đa thất thu NSNN. Để xác định được chính xác số thuế doanh nghiệp phải nộp, cần giám sát sản lượng khai thác. Để thực tế việc giám sát này một cách hiệu quả, nhà nước quy định tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản (trừ hộ kinh doanh) phải lắp đặt trạm cân tại vị trí đưa khoáng sản nguyên khai ra khỏi khu vực khai thác; lắp đặt camera giám sát tại các kho chứa để lưu giữ thông tin, số liệu liên quan (khoản 2, Điều 42, Nghị định số 158/2016/NĐ-CP và khoản 2, Điều 3, Thông tư số 61/2017/TT-BTNMT). Doanh nghiệp không lắp đặt trạm cân bị phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền tùy theo mức độ vi phạm.

### **Thách thức**

Trên thực tế, nhiều địa phương chưa nghiêm túc thực hiện quy định này. Ví dụ, theo báo Đầu tư, nhiều doanh nghiệp tại Lâm Đồng vẫn chưa thực hiện lắp đặt trạm cân và camera, hoặc lắp đặt sai vị trí dù bắt đầu khai thác từ năm 2011<sup>8</sup>. Báo Tiền phong cũng cho biết, gần 68% các mỏ khoáng sản được cấp phép tại Thanh Hóa chưa lắp đặt trạm cân, camera<sup>9</sup>. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể cơ quan về giám sát, xử phạt khi vi phạm quy định. Nguyên nhân khác do cơ sở hạ tầng khu vực khai thác không thuận lợi gây khó khăn cho việc lắp đặt camera, trạm cân. Theo quan sát của nhóm nghiên cứu trong cuộc thực địa tại Yên Bái, doanh nghiệp tham gia phỏng vấn chưa lắp camera giám sát tại khu vực chứa khoáng sản. Việc chưa lắp đặt trạm cân và camera dẫn đến khó khăn trong giám sát sản lượng khai thác thực tế của doanh nghiệp, từ đó có thể dẫn đến thiếu sót khi kiểm tra số thuế doanh nghiệp phải nộp.

Có ý kiến cho rằng quy định lắp camera là chưa hợp lý. Nếu thật sự muốn gian dối trong kê khai sản lượng, doanh nghiệp có thể ngắt nguồn điện và khai do mất điện. Ngoài ra, việc giám sát camera của từng doanh nghiệp là khó khả thi. Với việc lắp đặt trạm cân, mỗi doanh nghiệp phải lắp một trạm cân gây lãng phí bởi chi phí lắp đặt lên đến 250 triệu/trạm cân. Trong khi đó, nhiều mỏ khoáng sản cạnh nhau có chung đường ra khỏi mỏ vẫn phải lắp trạm cân riêng.

---

8 <https://baodautu.vn/hang-chuc-doanh-nghiep-khoang-san-ne-lap-dat-tram-can-camera-giam-sat-d150768.html>

9 <https://tienphong.vn/vi-sao-cac-chu-mo-khoang-san-chua-lap-tram-can-va-camera-post1444960.tpo>

#### 4.2.5. Hiệu ứng địa phương

##### ► Đánh giá tác động

Luật Bảo vệ môi trường 2020 quy định, các dự án khai thác khoáng sản phải thực hiện đánh giá tác động môi trường. Đánh giá tác động môi trường do chủ dự án đầu tư tự thực hiện hoặc thông qua đơn vị tư vấn có đủ điều kiện thực hiện. Đánh giá tác động môi trường được thực hiện đồng thời với quá trình lập báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc tài liệu tương đương với báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án. Kết quả đánh giá tác động môi trường được thể hiện bằng báo cáo đánh giá tác động môi trường. Nội dung của báo cáo đánh giá tác động môi trường được quy định cụ thể trong Điều 32, Luật Bảo vệ môi trường 2020. Theo đó, ngoài các nội dung liên quan đến đánh giá, dự báo, biện pháp giảm thiểu tác động đến môi trường, báo cáo này còn đề cập đến tác động đến đa dạng sinh học, di sản thiên nhiên, di tích lịch sử - văn hóa và yếu tố nhạy cảm khác. Ngoài ra, với các loại khoáng sản độc hại (là loại khoáng sản có chứa một trong các nguyên tố thủy ngân, arsen, uran, thori, nhóm khoáng vật asbet mà khi khai thác, sử dụng phát tán ra môi trường những chất phóng xạ hoặc độc hại vượt mức quy định của quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam), doanh nghiệp phải có bản cam kết bảo vệ môi trường trước khi tiến hành thăm dò. Báo cáo đánh giá tác động môi trường và bản cam kết bảo vệ môi trường đối với trường hợp thăm dò khoáng sản độc hại đều phải được cơ quan quản lý môi trường có thẩm quyền phê duyệt.

Trước khi hoạt động khai thác khoáng sản được tiến hành, nhà đầu tư phải ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường để bảo đảm nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường được thực hiện sau khi dự án khai thác kết thúc. Số tiền ký quỹ do nhà đầu tư xác định dựa vào phương án cải tạo, phục hồi môi trường được thẩm định trong báo cáo đánh giá tác động môi trường.

##### ► Tham vấn

Trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường, chủ dự án phải tiến hành tham vấn cộng đồng dân cư, cá nhân chịu tác động trực tiếp bởi dự án khai thác khoáng sản; Cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án. Việc tham vấn được thực hiện thông qua đăng tải trên trang thông tin điện tử; tổ chức họp lấy ý kiến; hoặc lấy ý kiến bằng văn bản. Qua khảo sát của nhóm nghiên cứu, việc đăng tải đánh giá tác động môi trường lên website của Sở TNMT được các địa phương thực hiện tương đối nghiêm túc. Ngoài ra, khi doanh nghiệp tiến hành giải phóng



mặt bằng để xây dựng hoặc mở rộng mỏ cũng cần sự đồng ý của người dân địa phương. Chỉ khi người dân đồng ý thì doanh nghiệp mới tiến hành công việc. Theo điều tra của nhóm đồng nghiên cứu Tiên Phong tại Bắc Kạn, việc tham vấn cộng đồng được thực hiện khá nghiêm túc.

### **Thách thức**

Hoạt động tham vấn mới chỉ quan tâm đến cộng đồng địa phương sinh sống quanh khu vực khai thác, chưa thực sự quan tâm đến cộng đồng khác như cộng đồng người dân tộc thiểu số có thực hành văn hóa tại địa phương nhưng sống cách đó một vài cây số. Điều này có thể dẫn đến nguy cơ là một số biểu tượng của người dân tộc thiểu số bị hủy hoại do khai thác, và trên thực tế đã xảy ra. Theo anh Trần K., người dân tộc Chăm, những tảng đá liên quan tới sử thi của người Chăm đã bị phá hủy để làm đường vào khu mỏ khai thác.

Tại một số địa phương, việc tham vấn còn mang tính hình thức. Tham vấn được tổ chức thông qua đại diện như chính quyền địa phương, hoặc Mặt trận tổ quốc nên người dân bị ảnh hưởng chưa thật sự được trực tiếp tham gia vào quá trình này. Kết quả phỏng vấn người dân tỉnh Yên Bái của nhóm nghiên cứu cho thấy, người dân thậm chí không biết đến sự tồn tại của Đánh giá tác động môi trường.

Thêm vào đó, nhiều kiến nghị của cộng đồng địa phương với doanh nghiệp không được đáp ứng. Nhiều cộng đồng địa phương cho biết các doanh nghiệp không tuân thủ theo phương án bảo vệ môi trường được đề xuất trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, dẫn đến hoạt động khai thác gây ra nhiều tác động tiêu cực cho người dân địa phương như ô nhiễm bụi, ô nhiễm nước. Người dân đã nhiều lần kiến nghị doanh nghiệp khắc phục, tuy nhiên doanh nghiệp bỏ ngoài tai.

#### Hộp 4.2: Tham vấn người dân tại khu vực khai thác đá VLXD tại Yên Bái

Tại địa bàn thôn Bản Hốc, xã Đồng Khê, Văn Chấn, Yên Bái hiện có 2 doanh nghiệp khai thác đá làm VLXD đang hoạt động là công ty Đại Đồng Tiến (khai thác từ năm 2006) và doanh nghiệp Thành Hương (khai thác từ năm 2010). Các mỏ của hai doanh nghiệp đều do tỉnh cấp giấy phép khai thác, và hoạt động dưới sự giám sát của chính quyền các cấp.

Việc thực hiện tham vấn với người dân địa phương chưa được nghiêm túc. Người dân tại thôn Bản Hốc phản ánh thôn, xã chưa từng tổ chức tham vấn người dân về vấn đề môi trường hay thông báo các khoản đóng góp, đặc biệt là phí bảo vệ môi trường, và việc phân bổ, sử dụng phí này của hai doanh nghiệp. Người dân đã nhiều lần kiến nghị gặp mặt doanh nghiệp với chính quyền thôn, xã, nhưng chính quyền chỉ tiếp nhận và chưa giải quyết. Cả hai doanh nghiệp cũng từ chối tham gia các buổi gặp mặt với người dân.



Nguyên nhân chính dẫn đến việc người dân muốn gặp mặt doanh nghiệp là để xử lý các vấn đề ô nhiễm môi trường doanh nghiệp gây ra cho địa phương. Cả hai mỏ đều nằm trên đường quốc lộ và rất gần khu dân cư. Người dân sống xung quanh khu vực khai thác rất bức xúc về vấn đề khói bụi do khai

thác và vận chuyển đá VLXD. Khói bụi ngoài ảnh hưởng đến sinh hoạt còn gây tác động tiêu cực đến trồng trọt, khiến các loại cây trồng không thể phát triển được. Bên cạnh đó, hoạt động nổ mìn do khai thác cũng gây ô nhiễm tiếng ồn, các rung chấn gây nứt nẻ nhà dân. Đá do nổ mìn thậm chí còn bay vào nhà dân, gây nguy hiểm đến tính mạng. Doanh nghiệp đã có biện pháp để khắc phục ô nhiễm bụi bằng cách lắp hệ thống tưới nước trước cửa nhà dân, tuy nhiên biện pháp này không triệt để do không phải lúc nào người dân cũng ở nhà để tưới nước. Người dân xung quanh đã kiến nghị doanh nghiệp lắp hệ thống phun nước ngay tại cửa mỏ để rửa sạch đá, bụi dính vào bánh xe tải trước khi ra khỏi mỏ nhằm hạn chế khói bụi do vận chuyển, tuy nhiên chưa được lắng nghe.

Bên cạnh các tác động về môi trường, các tác động đến kinh tế địa phương của hai doanh nghiệp tương đối mờ nhạt. Người dân phản ánh doanh nghiệp không tạo công ăn việc làm cho địa phương, do yêu cầu về kỹ thuật và kinh nghiệm, tuổi tác, sức khỏe. Công nhân tại hai mỏ hiện nay đều là người từ xã, huyện lân cận. Ngoài ra, hoạt động khai thác cũng không giúp tạo các công việc dịch vụ có liên quan như mở quán bán hàng tạp hóa, do số lượng công nhân không nhiều.

Hai doanh nghiệp đã quan tâm đóng góp xây dựng địa phương như hỗ trợ VLXD để xây đường xá, đóng góp xây dựng nhà văn hóa, tặng quà cho người dân địa phương dịp lễ tết. Tuy nhiên, theo phản ánh của người dân, việc tặng quà mang tính hình thức, chỉ những hộ gia đình sinh sống ngay mặt đường mới được tặng quà, còn các hộ gia đình sống phía trong không được.

*Nguồn: Điều tra của nhóm cộng đồng Yên Bái*

### ► Bảo vệ cộng đồng

Cộng đồng dân cư nơi diễn ra hoạt động khoáng sản bị ảnh hưởng trực tiếp bởi hành động này. Các tác động tiêu cực bao gồm ô nhiễm môi trường sống, mất đất đai, cơ sở hạ tầng khu vực bị hư hại. Pháp luật Việt Nam đã quan tâm đến quyền lợi của địa phương và người dân nơi có khoáng sản được khai thác. Cụ thể, Luật khoáng sản 2010, sửa đổi 2018 nêu rõ tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản có trách nhiệm hỗ trợ tu sửa, nâng cấp cơ sở hạ tầng; đảm bảo các yêu cầu về bảo vệ môi trường khi khai thác; Ưu tiên sử dụng lao động địa phương; bảo đảm việc chuyển đổi nghề nghiệp cho người dân có đất bị thu hồi để khai thác khoáng sản.

Theo kết quả phỏng vấn của nhóm nghiên cứu, chính quyền địa phương nơi có hoạt động khai thác, chế biến tham gia cuộc phỏng vấn sâu cho biết doanh nghiệp đã thực hiện các nghĩa vụ của mình như hỗ trợ giá VLXD cho địa phương, thăm hỏi và tặng quà người dân dịp Lễ tết, lắp đặt hệ thống tưới nước giúp thiếu ô nhiễm bụi cho người dân. Các doanh nghiệp cũng đóng góp tích cực trong phát triển kinh tế địa phương, như quyên góp xây dựng cơ sở hạ tầng. Từ năm 2012 đến năm 2020, các doanh nghiệp đã hỗ trợ 126.768.380,64 triệu đồng cho người dân địa phương (Bộ TNMT, 2022).

Các doanh nghiệp cũng tích cực trong tuyển dụng người dân địa phương vào làm việc. Với phụ nữ không thể đi làm xa, công việc chủ yếu trong mỏ là nấu cơm cho công nhân. Ngoài ra, nhờ có hoạt động của doanh nghiệp tại địa phương, các dịch vụ hỗ trợ cũng được phát triển như mở quán tạp hóa bán hàng phục vụ cho công nhân, quán hát karaoke lành mạnh và dịch vụ ăn uống.

### **Thách thức**

Người dân sống quanh khu vực có mỏ khai thác cho biết, người dân chịu tác động nặng nề của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản nhưng doanh nghiệp thiếu trách nhiệm trong việc hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng, việc tặng quà, thăm hỏi người dân chỉ mang tính hình thức. Doanh nghiệp khai thác đá gây ô nhiễm tiếng ồn và ô nhiễm bụi, người dân không thể trồng rau. Chấn động từ hoạt động nổ mìn khai thác gây nứt nẻ nhà dân, có trường hợp đá nổ mìn bay vào khu vực dân cư sinh sống. Đồng thời, người dân cũng cho biết nguồn nước sinh hoạt trở nên đục hơn từ khi hoạt động khai thác đá diễn ra.

Theo kết quả phỏng vấn của nhóm nghiên cứu và nhóm đồng nghiên cứu, vẫn tồn tại nguy cơ gây xung đột tại địa phương, đặc biệt giữa người dân và công nhân khai thác từ nơi khác đến. Nguyên nhân do bất đồng ngôn ngữ, quan điểm, tập tục văn hóa nên đã xảy ra tình trạng đánh nhau.

### **Hộp 4.3: Tác động của khai thác chì đến mỏ Pù Sáp, thôn Bản Lắc, xã Bằng Lũng, huyện Chợ Đồn, tỉnh Bắc Kạn**

Trên địa bàn mỏ Pù Sáp, thôn Bản Lắc, xã Bằng Lũng, huyện Chợ Đồn, tỉnh Bắc Kạn hiện có mỏ chì đang hoạt động. Mỏ do công ty cổ phần khoáng sản Bắc Kạn, vận hành khai thác từ năm 2000, có 02 phân khu (khai thác thô, phân khu tuyển) diện tích mỏ thô khoảng 5ha, diện tích phụ khu xử lý tuyển khoảng 01ha. Cả 02 phân khu đều cách khu dân cư khoảng 1,5km.

Vấn đề công khai, minh bạch thông tin chưa được thực hiện nghiêm túc. Thông tin đóng góp của doanh nghiệp không được công khai, người dân và cán bộ thôn không nắm được thông tin. Trong khi đó, chính quyền xã từ chối cung cấp thông tin này.

Theo trường thôn Pù Sáp, mỏ có nhiều đóng góp về mặt kinh tế cho địa phương như giải quyết vấn đề việc làm cho người dân. Mỗi năm khoảng 25 người dân địa phương được tuyển vào làm việc tại đây, thử việc 03 tháng, sau 03 hoàn thành sẽ chuyển công nhân chính thức, có bảo hiểm xã hội, có tổ chức công đoàn quan tâm thăm hỏi và thực hưởng quyền lợi theo luật lao động và quy chế của công ty. Nam làm nhiệm vụ khai thác mỏ, nữ làm công việc nhẹ nhàng hơn như nấu ăn. Nhờ được tuyển vào làm việc tại mỏ, người dân địa phương không phải đi làm xa. Ngoài ra, sau khi mỏ đi vào hoạt động cũng giúp phát triển các dịch vụ hỗ trợ như người dân mở quán tạp hóa bán hàng, quán hát karaoke lành mạnh và dịch vụ ăn uống để phục vụ cho công nhân. Doanh nghiệp cũng có đóng góp vào ngân sách địa phương.

Doanh nghiệp khai thác đã quan tâm đến các vấn đề xã hội tại địa phương. Người dân sống gần khu vực mỏ chỉ cho biết, hoạt động khai thác không gây ảnh hưởng đến văn hóa. Hoạt động thực hành văn hóa của người dân vẫn giữ được cái gốc, không bị ảnh hưởng hay lai căng hóa. Khi mỏ mới đi vào hoạt động, do bất đồng ngôn ngữ, quan điểm, tập tục văn hóa giữa người dân địa phương và lao động từ nơi khác đến, thường xuyên xảy ra tình trạng trộm cắp, đánh nhau giữa người dân và người lao động, cán bộ trong công ty. Tuy nhiên, những năm gần đây (từ khoảng 2010), tình hình an ninh đã được đảm bảo, nguyên nhân do doanh nghiệp tuyển dụng nhiều lao động địa phương hơn.

Ngoài ra, doanh nghiệp đã tuân thủ các quy định của pháp luật về tham vấn cộng đồng về đền bù giải phóng mặt bằng khi có nhu cầu mở rộng

mỏ. Người dân được cung cấp thông tin, được lấy ý kiến thông qua cuộc họp thôn có sự tham gia của người dân, chính quyền thôn, xã. Do người dân lo ngại việc khai thác sẽ ảnh hưởng đến sức khỏe, môi trường, đường giao thông, và chi phí đền bù chưa thỏa đáng, nên việc mở rộng diện tích khai thác của doanh nghiệp chưa được tiến hành. Hiện tại doanh nghiệp chỉ khai thác với tổng số diện tích cũ.



Mặc dù tạo ra các tác động tích cực đến kinh tế địa phương, các tác động môi trường của hoạt động khai thác, chế biến chì chưa được quan tâm. Người dân phản ánh rằng nguồn nước bị ảnh hưởng nghiêm trọng, đục và có mùi. Nguyên nhân do tại khu vực khai thác, 2 năm nay, doanh nghiệp tiến hành khai thác quặng đi sâu vào lòng đất nên đã giảm bớt quan tâm đến xử lý phân thải ra ngoài (giảm đến 85%). Tại phân xưởng tuyển, có 03 bể đất được đặt trực tiếp dưới khu sản xuất, nước thải từ 03 bể này đi ra ngoài theo 1 kênh riêng (khoảng 1km) mới đến 02 đập lắng (diện tích khoảng 2000m<sup>2</sup>/02 đập) phần cuối nước thải được cho ra sông. Mặc dù gây ra nhiều tác hại đến môi trường, doanh nghiệp thiếu trách nhiệm trong việc xử lý. Người dân phải tự bỏ chi phí ra khắc phục ô nhiễm bằng cách xây bể lọc, mua máy lọc, mua nước uống đóng thùng, lọc nước hộ gia đình trong khi chưa nhận được sự hỗ trợ nào từ doanh nghiệp.

*Nguồn:* Điều tra của nhóm Tiên Phong Bắc Kạn



**Hộp 4.4: Tác động của khai thác cát đến  
bản Noong Vai, xã Thanh Yên, huyện Điện Biên, tỉnh Điện Biên**

Tại bản Noong Vai, xã Thanh Yên, huyện Điện Biên, tỉnh Điện Biên hiện có doanh nghiệp khai thác mỏ cát. Mỏ do công ty TNHH Thịnh Vượng tỉnh Điện Biên khai thác từ năm 2018 trên diện tích 19 ha, bãi cát cách khu dân cư khoảng 1km.

Hoạt động khai thác cát góp phần nâng cao kinh tế - xã hội của địa phương. Do mỏ cát nằm trên bãi bồi trống, hoạt động khai thác không gây ảnh hưởng đến sinh kế khác của người dân. Ngoài ra, sự có mặt của doanh nghiệp khai thác giúp tạo công ăn việc làm cho người dân bản địa. Hiện tại, có 10 người dân tại bản Noong Vai làm việc tại mỏ, trong đó có 8 nam trực tiếp khai thác cát làm công việc phụ trách máy và san gạt cát, 2 phụ nữ làm công việc dọn dẹp và nấu cơm cho mọi người. Công việc làm dài hạn khi nào khai thác hết cát, hết thời gian quy định mới nghỉ. Hàng năm, doanh nghiệp đóng góp khoảng 60 triệu đồng cho địa phương để tu sửa đường sá, hỗ trợ cho công việc của bản như hội họp, mua quà tết trung thu cho các cháu thiếu nhi, hay giúp đỡ người nghèo. Do công nhân tại mỏ cát đều là người trong bản nên không xảy ra tình trạng mâu thuẫn giữa người dân bản địa và người lao động, việc khai thác không ảnh hưởng đến an ninh trật tự.

Tuy nhiên, việc khai thác gây ra nhiều tác động tiêu cực đến môi trường. Khai thác làm rò rỉ dầu, dẫn đến nguồn nước bị vẩn đục. Khói bụi từ máy khai thác và xe vận chuyển làm ô nhiễm không khí, ảnh hưởng rất nhiều đến sinh hoạt của người dân. Ngoài ra, người dân quanh khu vực khai thác phải chịu ô nhiễm tiếng ồn do các loại máy móc khai thác tạo ra.

*Nguồn: Điều tra của nhóm Tiên Phong Điện Biên*

**4.2.6. Doanh nghiệp nhà nước**

Luật Doanh nghiệp 2014 quy định, Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Tuy nhiên, theo Luật Doanh nghiệp 2020, Doanh nghiệp nhà nước bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết. Ngoài ra, Nhà nước có thể nắm giữ vốn ở các công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn. Trong lĩnh vực khai khoáng, hiện không có quy định về giới hạn tối đa hoặc tối thiểu về tỷ

lệ vốn của nhà nước. Hiện nay, các doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả DNNN trong lĩnh vực khai khoáng đang từng bước được cổ phần hóa.

Số liệu tính toán từ Tổng điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tính đến thời điểm 31/12/2019, Việt Nam có 62 doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực khoáng sản, chủ yếu tập trung vào nhóm các tập đoàn, tổng công ty lớn là Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) và Tổng Công ty Đông Bắc (TCTĐB), Tổng công ty Thép Việt Nam, Tổng công ty Công nghiệp xi-măng Việt Nam và Tập đoàn Hóa chất Việt Nam.

Doanh thu ngành than chiếm đến 62,6% toàn ngành khai thác khoáng sản, và 96% doanh thu ngành này đến từ các DNNN, trong đó phần lớn là các DN thuộc TKV. Thêm vào đó, TKV được Nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ thể quản lý tài nguyên khoáng sản than, bô xít, đồng, sắt, vàng, bạc, thiếc, kẽm và các khoáng sản khác (trừ Apatit và các loại khoáng sản dùng để sản xuất phân bón). Do đó, trong phần này, báo cáo tập trung nghiên cứu hoạt động của TKV.

### ► Nghĩa vụ của doanh nghiệp nhà nước

Mục tiêu hoạt động, điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn than – khoáng sản Việt Nam được quy định trong Nghị định 105/2018/NĐ-CP của Chính phủ ban hành điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn than – khoáng sản Việt Nam.

Về nghĩa vụ kinh doanh, ngành nghề kinh doanh chính của TKV bao gồm các hoạt động khảo sát, thăm dò, đầu tư, xây dựng, khai thác, vận tải, sàng tuyển, chế biến, mua, bán, xuất khẩu, nhập khẩu các sản phẩm than, khí mỏ, nước ngầm ở mỏ và các khoáng sản khác đi cùng với than; Khảo sát, thăm dò, đầu tư, xây dựng, khai thác, vận tải, sàng tuyển, làm giàu quặng, luyện kim, gia công, chế tác, mua, bán, xuất khẩu, nhập khẩu các sản phẩm khoáng sản. Mục tiêu kinh doanh của TKV là kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư tại TKV. TKV đã hoàn thành được mục tiêu này khi Báo cáo tài chính các năm đều có lãi. Hàng năm, tập đoàn ban hành kế hoạch kinh doanh hàng năm, trong đó nêu rõ mục tiêu sản xuất cụ thể. Về các nghĩa vụ khác, TKV được Nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ thể quản lý tài nguyên khoáng sản than, bô xít, đồng, sắt, vàng, bạc, thiếc, kẽm và các khoáng sản khác (trừ các loại khoáng sản dùng để sản xuất phân bón, hóa chất). TKV cũng có nghĩa vụ tham gia các nhận và cung ứng dịch vụ công ích do Nhà nước giao nhiệm vụ hoặc đặt hàng theo đúng đối tượng,



giá và phí mà Nhà nước quy định. Về nguồn vốn, vốn của TKV bao gồm vốn chủ sở hữu của TKV và vốn do TKV huy động theo quy định của pháp luật. Vốn điều lệ của TKV do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (đến năm 2015 là 35 nghìn tỷ đồng), được bổ sung từ các nguồn khác như quỹ đầu tư phát triển của TKV; giá trị tài sản tiếp nhận từ nơi khác chuyển đến được đầu tư bằng vốn có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước,...

### **Thách thức**

TKV đã ban hành mục tiêu kinh doanh hàng năm, tuy nhiên, thuyết minh mục tiêu, kế hoạch cụ thể để đạt được mục tiêu, các phương pháp được sử dụng để quản lý rủi ro hoạt động không được công khai.

Các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng vốn, tài sản Nhà nước năm 2021 của TKV còn nhiều hạn chế. Báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán nhà nước 2021 của Kiểm toán nhà nước cho thấy, TKV chưa quản lý chặt chẽ các khoản nợ phải thu gây ra nhiều khoản nợ đọng, nợ phải thu khó đòi, tổng giá trị nợ phải thu khó đòi tại ngày 31/12/2021 của TKV là hơn 279 tỷ đồng. Tình trạng cho khách hàng nợ tiền hàng không đúng quy định theo hợp đồng, dư nợ vượt bảo lãnh thanh toán; chậm hoàn ứng theo quy định của đơn vị vẫn còn tồn tại. TKV còn một số khoản đầu tư chưa hiệu quả, tiềm ẩn rủi ro như đầu tư vào Công ty cổ phần Cromit cổ Định Thanh Hóa, Công ty liên doanh Alumina Campuchia - Việt Nam,...

Khoản nợ hiện có của TKV có thể tạo thành gánh nặng cho ngân sách. Mặc dù báo cáo tài chính các năm của TKV đều có lãi, báo cáo tài chính hợp nhất 6 tháng năm 2023 cho thấy, tập đoàn hiện đang gánh khoản nợ khoảng 70 nghìn tỷ đồng, gấp 1,4 lần vốn chủ sở hữu (hơn 49 nghìn tỷ đồng). Hệ số này thấp hơn so với mức quy định của pháp luật (Theo Nghị định số 91/2015/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp, hệ số nợ phải trả không quá ba lần vốn chủ sở hữu), tuy nhiên, khoản nợ này vẫn là con số đáng lo ngại trong bối cảnh doanh thu của TKV có thể không bền vững do khai thác và sản xuất than – ngành nghề kinh doanh chính của tập đoàn gặp khó khăn khi trữ lượng than ngày càng giảm và điều kiện khai thác gặp khó khăn. Điều này làm dấy lên quan ngại về gánh nặng ngân sách trong tương lai.

► **Minh bạch và trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp nhà nước**

Theo Nghị định 81/2015/NĐ-CP về công bố thông tin DNNN, hàng năm, DNNN phải thực hiện chế độ báo cáo kết quả kinh doanh, nộp các báo cáo tài chính cho cơ quan chủ quản, cơ quan kế hoạch và đầu tư, cơ quan tài chính và cơ quan thuế. Ngoài ra, DNNN được yêu cầu công khai các báo cáo tài chính, kết quả thực hiện các nhiệm vụ công ích, phúc lợi xã hội và nhiều thông tin khác. TKV đã công khai báo cáo tài chính (đã kiểm toán) các năm 2017 – 2021 lên website của tập đoàn. Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện sản xuất kinh doanh, báo cáo mục tiêu tổng quát và kế hoạch kinh doanh, và kết quả thực hiện các hoạt động công ích đều được công khai trên website của tập đoàn.

**Thách thức**

Tồn tại nguy cơ thiếu công bằng, không minh bạch trong giám sát hoạt động và tài chính của TKV nói riêng và các DNNN nói chung do các DN này thường có mối quan hệ thân thiết với cơ quan quản lý. Ngoài ra, qua kiểm tra của nhóm nghiên cứu, báo cáo tài chính hợp nhất của TKV các năm từ 2018 – 2021 đều được kiểm toán bởi cùng một công ty. Điều này dẫn đến tính khách quan của quá trình giám sát có thể không được đảm bảo.

► **Quản trị doanh nghiệp nhà nước**

Tổ chức quản lý cao nhất của TKV bao gồm Hội đồng thành viên, Hội đồng quản trị - là cơ quan đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước. Chủ tịch Hội đồng do Thủ tướng Chính phủ quyết định quy hoạch, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, thay thế, từ chức.

**Thách thức**

Việc vốn điều lệ của tập đoàn và Chủ tịch Hội đồng thành viên do Thủ tướng Chính phủ quyết định cho thấy sự can thiệp chính trị tương đối mạnh vào DNNN.

**4.2.7. Phân phối và sử dụng nguồn thu**

► **Ngân sách nhà nước**

Ngân sách Nhà nước bao gồm ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Tại Việt Nam, Ngân sách nhà nước được quản lý thống nhất, có sự phân cấp quản

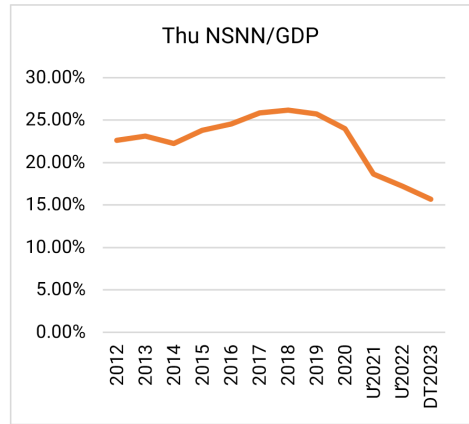
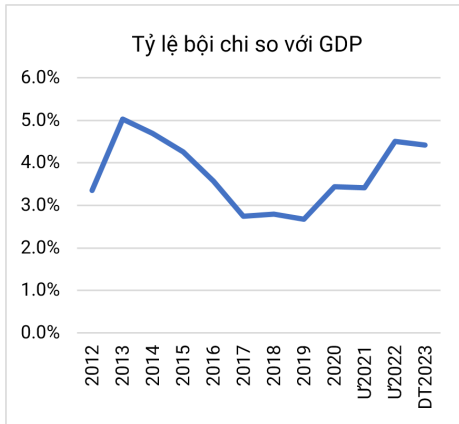
lý nhằm tăng quyền tự chủ cho chính quyền các cấp. Hàng năm, Bộ Tài chính ban hành hướng dẫn xây dựng dự toán ngân sách hàng năm để hoạch định nguồn thu và nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước năm tiếp theo. Dựa vào đó, các tỉnh xây dựng dự toán ngân sách cho riêng mình. Theo Luật ngân sách Nhà nước, ngân sách trung ương, ngân sách mỗi cấp chính quyền địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể, trong đó bao gồm số tiền thuế, phí liên quan đến tài nguyên khoáng sản dự tính sẽ thu trong năm.

Ngoài ra, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình tài khóa ngày càng được quan tâm. Luật ngân sách Nhà nước quy định các tài liệu về ngân sách như dự toán ngân sách tỉnh, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách trong năm, và quyết toán ngân sách đều phải công khai. Theo khảo sát Chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2021 (BTAP và cộng sự, 2022), có 31/63 tỉnh, thành phố công khai đầy đủ các tài liệu được yêu cầu. Cộng đồng được quyền tham gia giám sát ngân sách, bao gồm việc chấp hành các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước; tình hình thực hiện dự toán ngân sách nhà nước hằng năm; việc thực hiện công khai ngân sách nhà nước.

Bên cạnh các quỹ tài chính do NSNN hỗ trợ kinh phí hoạt động, hệ thống tài chính công Việt Nam còn có các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách. Đây là quỹ do cơ quan có thẩm quyền quyết định thành lập, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước, nguồn thu, nhiệm vụ chi của quỹ để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Một trong những quỹ tài chính ngoài ngân sách là quỹ bảo vệ môi trường. Quỹ này có nhiệm vụ cho vay ưu đãi, nhận ký quỹ, tài trợ, hỗ trợ, đóng góp tài chính đầu tư cho hoạt động bảo vệ môi trường. DN khai thác khoáng sản phải thực hiện ký quỹ bảo vệ môi trường tại quỹ bảo vệ môi trường.

### **Thách thức**

Chính sách tài khóa của Việt Nam hiện nay chưa đảm bảo tài khóa bền vững dài hạn (Vũ Sỹ Cường, 2022). Việt Nam duy trì chính sách tài khóa mở rộng trong suốt nhiều năm để kích thích tăng trưởng. Tỷ lệ thu NSNN/GDP có xu hướng giảm đều). Trong khi đó, bội chi NSNN so với GDP kéo dài và đang có xu hướng tăng trở lại (hình 4.4) từ năm 2020 do phải chi hỗ trợ doanh nghiệp duy trì sản xuất và hỗ trợ lao động, người dân gặp khó khăn vì đại dịch COVID-19. Điều này củng cố thêm nhận định chính sách tài khóa của Việt Nam vẫn chưa hỗ trợ tăng trưởng dài hạn mà chỉ tập trung giải quyết các vấn đề sự vụ (Nguyễn Đình Cung, 2022).



**Hình 4.4: Bội chi NSNN so với GDP Việt Nam, 2012 – 2023 (%)**

**Hình 4.5: Tỷ lệ thu NSNN trên GDP Việt Nam, 2012 – 2023 (%)**

*Nguồn: Công khai ngân sách Nhà nước*

Việc sử dụng tiền ký quỹ bảo vệ môi trường chưa minh bạch. Kết quả khảo sát POBI 2021 (BTAP và cộng sự, 2022) cho thấy phần lớn các tỉnh chưa công khai các quỹ ngoài ngân sách, bao gồm quỹ bảo vệ môi trường. Do đó, quá trình giám sát việc sử dụng khoản thu này gặp khó khăn.

### ► Phân bổ nguồn thu

Hiện nay, quy định về phân bổ nguồn thu từ khai thác khoáng sản nằm tản mát trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật như Luật ngân sách Nhà nước 2015, sửa đổi 2020; Nghị định 67/2019/NĐ-CP hướng dẫn tính tiền cấp quyền khai thác khoáng sản. Nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản là một phần của NSNN. Phân bổ nguồn thu một cách có hiệu quả sẽ góp phần phát triển kinh tế xã hội của đất nước và địa phương nơi hoạt động khoáng sản diễn ra. Nguồn thu này còn được sử dụng để bảo vệ tài nguyên khoáng sản chưa khai thác. Việc xây dựng dự toán ngân sách và phương án phân bổ ngân sách hàng năm được thực hiện theo quy trình chặt chẽ và phải công khai theo quy định. Tỷ lệ phân bổ các khoản thuế, phí, lệ phí từ khoáng sản như sau:

- Các khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100%, bao gồm: các loại thuế xuất nhập khẩu, thuế thu nhập của đơn vị hạch toán ngành (ví dụ, các đơn vị thuộc các tập đoàn, tổng doanh nghiệp nhà nước), thuế giá trị gia tăng.

- Các khoản thu nộp NSTW và NSĐP hưởng theo tỷ lệ, bao gồm: tiền cấp quyền/đầu giá khai thác (nộp 70% về trung ương) đối với giấy phép do trung ương cấp, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế chuyển lợi nhuận.
- Các khoản thu thuộc về ngân sách địa phương: thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường và các loại phí khác, tiền cấp quyền/đầu giá khai thác (100% đối với giấy phép do địa phương cấp và 30% đối với giấy phép do trung ương cấp), các chi phí cải tạo hạ tầng, phát triển xã hội.

Việc phân bổ nguồn thu giữa các cấp ngân sách địa phương thay đổi theo từng tỉnh, thành phố, trung ương chưa có hướng dẫn chung cho tất cả các địa phương. Ví dụ, phân bổ nguồn thu chính từ khoáng sản tại tỉnh Yên Bái và Nghệ An được thể hiện trong hình 4.5.

**Bảng 4.5: Phân bổ nguồn thu từ khoáng sản (%)**

Loại thuế, phí	Đối tượng nộp thuế	Tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu từ khoáng sản												
		NSTW (%)		NS tỉnh (%)		NS thành phố, thị xã, quận, huyện (%)		NS xã, phường, thị trấn (%)						
Tiền cấp quyền khai thác khoáng sản	Giấy phép do Trung ương cấp	70	70	30	30									
	Giấy phép do UBND tỉnh cấp			100	100									
										Chi cục Thuế quản lý thu	30			20
Thuế tài nguyên	DN, HTX			70	100	30								
	DN, HTX					100								
	Cá nhân, HGD					70	90	30	10					
	Cá nhân, HGD								100					
Phí BVMT	Cục Thuế quản lý thu			20	100	80								
	Chi cục Thuế quản lý thu				0			50	50					
Tỉnh		Yên Bái	Nghệ An	Yên Bái	Nghệ An	Yên Bái	Nghệ An	Yên Bái	Nghệ An					

*Nguồn:* Nhóm nghiên cứu tổng hợp từ Nghị quyết 70/2021/NQ-HĐND tỉnh Yên Bái về phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia các khoản thu giữa các cấp ngân sách địa phương năm 2022, năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách địa phương, giai đoạn 2022 – 2025 và Nghị quyết số 20/2021/NQ-HĐND tỉnh Nghệ An ngày 09/12/2021 của Hội đồng nhân dân tỉnh quy định phân cấp nguồn thu ngân sách nhà nước, nhiệm vụ chi ngân sách địa phương và tỷ lệ phần trăm (%) phân chia nguồn thu giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương trên địa bàn tỉnh Nghệ An giai đoạn 2022 – 2025.

### **Thách thức**

Thông tin về các khoản đóng góp của doanh nghiệp chưa được công khai hoặc chỉ được cung cấp khi có yêu cầu bằng văn bản từ các cơ quan tổ chức. Rất khó để người dân tiếp cận thông tin này để so sánh, đối chiếu, dẫn đến khó khăn cho cộng đồng trong việc giám sát hoạt động khai thác khoáng sản và quản lý thuế tài nguyên (Nguyễn Đức Anh và cộng sự, 2015). Theo điều tra của nhóm cộng đồng, chính quyền địa phương thậm chí từ chối cung cấp thông tin này cho người dân khi được hỏi.

Có ý kiến cho rằng, vì chưa có quy định hoặc nguyên tắc thống nhất hướng dẫn địa phương phân bổ nguồn thu tài nguyên khoáng sản, nên việc phân chia nguồn thu tài nguyên khoáng sản từ Trung ương cho các địa phương và từ cấp tỉnh tới cấp xã, huyện chưa rõ ràng, thống nhất (như trong bảng 4.5). Sự thiếu thống nhất này dẫn đến một số bất hợp lý và tùy tiện trong việc phân bổ nguồn thu, đặc biệt một số xã/huyện có hoạt động khai thác khoáng sản chưa được tái đầu tư thỏa đáng. Địa phương chịu ảnh hưởng môi trường do hoạt động khai thác nhưng không được đầu tư đúng mức để khắc phục ô nhiễm môi trường. Ví dụ, kết quả phỏng vấn của nhóm nghiên cứu tại một xã thuộc tỉnh Yên Bái cho thấy, năm 2022, các DN khai thác tại xã nộp đến 500 triệu đồng phí bảo vệ môi trường, nhưng xã chỉ được hưởng 50 triệu đồng, 10% của khoản thu đó. Theo Vũ Thanh Hương (2020), thậm chí có những xã không nhận được từ chính quyền cấp trên tiền điều tiết từ hoạt động khai thác khoáng sản, gồm cả thuế tài nguyên và phí môi trường.

Theo Nghị định 164/2016/NĐ-CP, quy định về phân bổ và sử dụng phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản mới chỉ quan tâm đến khu vực trực tiếp tham gia khai thác, chưa quan tâm đến các huyện, xã tiếp giáp với huyện, xã có khai thác. Thực tế cho thấy, các khu vực tiếp giáp cũng bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai thác, như môi trường dân cư bị ô nhiễm hoặc hạ tầng giao thông bị xuống cấp do vận chuyển khoáng sản. Tại một vài quốc gia trên thế giới như Indonesia, tất cả các huyện tiếp giáp với các huyện khai thác cũng là bên hưởng lợi khi phân bổ nguồn thu từ tài nguyên khoáng sản (Morgandi, 2008). Tuy nhiên, Nghị định mới nhất quy định phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản (Nghị định 27/2023/NĐ-CP, có hiệu lực từ 15/7/2023), đã bỏ quy định về việc nguồn thu này được sử dụng như thế nào, đồng thời không còn khái niệm thế nào là địa phương, đồng nghĩa với việc các địa phương lân cận cũng có cơ hội

được hưởng nguồn thu này. Do nghị định 27/2023/NĐ-CP vừa được ban hành, vẫn chưa có hướng dẫn cụ thể về tỷ lệ phân bổ phí bảo vệ môi trường cho từng địa phương (bao gồm cả địa phương trực tiếp lẫn gián tiếp bị ảnh hưởng của hoạt động khai khoáng).

#### ► Vai trò tài chính của doanh nghiệp nhà nước

Việc đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp nhà nước, phân chia lợi nhuận sau thuế được thực hiện theo Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư, Luật doanh nghiệp, Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Nghị định 81/2015/NĐ-CP về công bố thông tin của DNNN, Nghị định 87/2015/NĐ-CP về giám sát vốn đầu tư nhà nước vào doanh nghiệp. Theo đó, nguyên tắc phân phối lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp là: Trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp sử dụng vào mục đích đầu tư phát triển ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp; trích một phần lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp để lập quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động và quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên trên cơ sở hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, mức độ hoàn thành nhiệm vụ được Nhà nước giao; Nhà nước thu phần lợi nhuận sau thuế còn lại để bảo đảm lợi ích của Nhà nước từ việc đầu tư vốn vào doanh nghiệp.

#### 4.2.8. Chi tiêu chính phủ và phát triển khu vực tư nhân

##### ► Quản lý tài chính công

Hệ thống tổ chức bộ máy tài chính công Việt Nam bao gồm các cơ quan chủ yếu sau: Quốc hội (Quyết định các chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định phân bổ ngân sách hàng năm), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và các cân đối chủ yếu của nền kinh tế cả nước), Bộ Tài chính (Thống nhất quản lý nhà nước về lĩnh vực tài chính), Ngân hàng Nhà nước (Phối hợp lập dự toán ngân sách nhà nước) (Asian Development Bank, 2017).

Trong những năm qua, đề án cải cách quản lý tài chính công tại Việt Nam đã đạt được một số thành tựu, một trong số đó bao gồm việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin. Từ năm 2012, Việt Nam đã xây dựng và vận hành hệ thống thông tin quản lý ngân sách và kho bạc (Treasury And Budget Management Information System - TABMIS), hệ thống thông tin quản lý nợ (DMFAS), hệ thống thông quan điện tử (VNACCS/VCIS) và thực hiện cơ chế một cửa quốc gia, phục vụ hiện đại hóa hải quan tại Việt Nam, và hệ thống quản lý thuế tập trung (TMS).



## **Thách thức**

Việt Nam hiện chưa có hệ thống thông tin quản lý tài chính công tích hợp quốc gia. Kho dữ liệu về tài chính Việt Nam vẫn bị phân tán trong nhiều hệ thống (TABMIS, Hệ thống thông tin quản lý nợ - DMFAS và Hệ thống thông tin quản lý thuế tập trung – TMS,...). Các hệ thống kể trên cũng chưa bao quát được hết các cấu phần của tài chính công, chưa hỗ trợ đầy đủ yêu cầu về quản lý đầu tư công và chưa có sự liên kết với Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong lĩnh vực này (Bộ Tài chính, 2014). Để xây dựng kho dữ liệu tài chính tập trung, khắc phục tình trạng dữ liệu bị phân tán, Chính phủ đang xây dựng và áp dụng hệ thống thông tin quản lý tài chính chính phủ (GFMIS) như thông lệ của nhiều nước trên thế giới. Định hướng và lộ trình cụ thể về triển khai GFMIS đã được quy định trong Quyết định số 304/QĐ-BTC ngày 17/02/2014 phê duyệt Kế hoạch hành động trung hạn giai đoạn 2014-2016 thực hiện chiến lược tài chính đến năm 2020. Quyết định 368/QĐ-TTg ngày 21/3/2022 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược tài chính đến năm 2030 cũng nhấn mạnh việc xây dựng hệ thống tài chính tích hợp.

### **► Khoảng cách cơ sở hạ tầng**

Chính phủ cũng có thể tận dụng sự hiện diện của các ngành công nghiệp khai thác để khuyến khích tăng trưởng của khu vực tư nhân. Chẳng hạn, đưa ra các khuyến khích để mở rộng ngành, tập trung vào nâng cấp cơ sở hạ tầng phục vụ khai thác, đổi mới công nghệ phục vụ chế biến sâu,...

Sự hiện diện của các dự án khai thác tạo cơ hội để đầu tư cơ sở hạ tầng mới hoặc nâng cấp cơ sở hạ tầng hiện có nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế rộng lớn hơn, ví dụ nâng cấp, xây dựng hạ tầng giao thông để phục vụ việc vận chuyển khoáng sản, hoặc người dân được cung cấp thêm điện nhờ việc xây thêm nhà máy điện gần khu vực khai thác để cung cấp điện cho dự án khai thác, chế biến khoáng sản.

Về cơ sở hạ tầng giao thông, tại khu vực Tây Bắc Bộ và Đông Bắc Bộ cơ sở hạ tầng đã được thiết kế tương đối đồng bộ từ mỏ đến các nhà máy sản xuất, các hộ tiêu thụ, hệ thống cảng biển. Hệ thống giao thông ở các khu vực khác, đặc biệt là khu vực Tây Nguyên đã có sự cải thiện đáng kể, nhiều khu vực đã được đồng bộ từ đường bộ, đường sắt, đến hệ thống cảng biển. Hạ tầng cung cấp điện, nước cũng được quan tâm đầu tư (Bộ Công thương, 2021a). Đầu tư của Chính phủ vào hạ tầng công cộng vẫn tiếp tục được duy trì. Tỷ trọng chi cho đầu tư phát triển (chủ

yếu là chi xây dựng cơ bản) trên tổng chi NSNN vẫn ở mức cao. Theo tính toán của nhóm nghiên cứu dựa trên số liệu quyết toán NSNN, giai đoạn 2016 – 2020, chi đầu tư phát triển chiếm 28,16% tổng chi NSNN, tăng so với giai đoạn 2011 – 2015 (25,53%). Ngoài ra, Chính phủ đã khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư vào cơ sở hạ tầng thông qua việc đa dạng hóa các mô hình đầu tư tài chính như mô hình đối tác công - tư (PPP). Tại địa phương, một vài tỉnh đã ban hành quy định mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng trong khai thác khoáng sản trên địa bàn như tỉnh Bình Định (Quyết định 4724/2019/QĐ-UBND tỉnh Bình Định).

Trong các quy hoạch khoáng sản, mục tiêu về đầu tư mới, cải tạo, nâng cấp hạ tầng cơ sở đồng bộ với phát triển các dự án khai thác, chế biến khoáng sản (giao thông, điện, cấp nước...) đều được đưa ra. Theo điều tra của nhóm đồng nghiên cứu Tiên Phong, hầu hết các doanh nghiệp đều quan tâm xây dựng, nâng cấp đường xá tại địa phương để tạo thuận lợi cho vận chuyển khoáng sản.

### **Thách thức**

Mặc dù đã được cải thiện, cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn ở mức thấp, cơ sở hạ tầng nhiều khu vực khai thác, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa vẫn chưa được đảm bảo. Như tại tỉnh Lâm Đồng, theo báo đầu tư<sup>10</sup>, vẫn tồn tại những mỏ chưa có lưới điện hay hệ thống mạng dẫn đến khó khăn trong lắp đặt trạm cân và camera theo quy định.

Hệ thống vận tải khoáng sản gây ô nhiễm môi trường. Ngoài hệ thống vận tải than đang từng bước chuyển đổi phương thức vận tải từ ô tô sang các phương thức vận tải bằng đường sắt, băng tải và đường thủy, và vận tải than bằng ô tô của các đơn vị dọc tuyến quốc lộ và các khu dân cư gần như chấm dứt, ô tô vẫn là phương thức vận tải khoáng sản chủ yếu. Phương thức vận tải này tạo ra nhiều bụi gây ô nhiễm môi trường.

#### **4.2.9. Các công ty đa quốc gia**

##### **► Hiệu quả xã hội**

Tại Việt Nam, sự hiện diện của các doanh nghiệp FDI khá khiêm tốn. Số liệu tính toán từ Tổng điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tính đến thời điểm 31/12/2019, chỉ có 30 doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài

10 <https://baodautu.vn/hang-chuc-doanh-nghiep-khoang-san-ne-lap-dat-tram-can-camera-giam-sat-d150768.html>

(chiếm tỷ lệ 0,96%) hoạt động trong lĩnh vực này. Các doanh nghiệp đa quốc gia tại Việt Nam không được hưởng ưu đãi gì hơn so với các doanh nghiệp nội địa. Hiện nay, theo Luật đầu tư 2020 và Nghị định số 31/2021/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đầu tư, thăm dò, khai thác và chế biến tài nguyên khoáng sản là ngành nghề tiếp cận thị trường có điều kiện đối với nhà đầu tư nước ngoài.

Tại Việt Nam, các công ty FDI hoạt động giống công ty Việt Nam, tuy nhiên, đầu ra của các công ty này đảm bảo hơn, do phần lớn là doanh nghiệp con của công ty ở nước ngoài. Các công ty FDI phải tuân thủ pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường và hỗ trợ cộng đồng địa phương.

### **Thách thức**

Tương tự các doanh nghiệp tư nhân, các doanh nghiệp đa quốc gia hoạt động trong lĩnh vực khai thác khoáng sản tại Việt Nam vẫn chưa thật sự quan tâm đến các tác động môi trường của hoạt động khai khoáng. Người dân sống quanh khu vực khai thác phản ánh phải sống chung với khói bụi do khai thác và vận chuyển khoáng sản, nguồn nước bị ô nhiễm, hoa màu bị thiệt hại do hoạt động khai thác. Theo Tạp chí điện tử Môi trường và Đô thị Việt Nam, hoạt động khai thác đá của công ty đá cẩm thạch R.K Yên Bái, một doanh nghiệp Ấn Độ, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, ảnh hưởng tới sức khỏe người dân, đồng thời hoạt động vận chuyển đá cũng làm đường xá xuống cấp nghiêm trọng<sup>11</sup>.

#### **► Sự đồng thuận của địa phương**

Các doanh nghiệp đa quốc gia trong lĩnh vực khai khoáng hoạt động tại Việt Nam đều phải tuân thủ theo pháp luật Việt Nam. Theo đó, trước khi bắt đầu khai thác, các doanh nghiệp này phải thực hiện đánh giá tác động môi trường và tổ chức tham vấn để xác định các tác động của dự án đến người dân địa phương và thảo luận về phương pháp khắc phục. Ngoài ra, khi doanh nghiệp tiến hành giải phóng mặt bằng để xây dựng hoặc mở rộng mỏ cũng cần sự đồng ý của người dân địa phương.

---

11 <https://www.moitruongvadothi.vn/dan-khon-kho-vi-khoi-bui-tu-cong-ty-tnhh-da-cam-thach-rk-yen-bai-a76847.html>

### **Thách thức**

Tại một số địa phương, việc tham vấn còn mang tính hình thức. Tham vấn đánh giá tác động môi trường được tổ chức thông qua chính quyền địa phương, Mặt trận tổ quốc nên người dân bị ảnh hưởng chưa thật sự được tham gia vào quá trình này.

Thêm vào đó, nhiều kiến nghị của cộng đồng địa phương với doanh nghiệp không được đáp ứng. Nhiều cộng đồng địa phương cho biết các doanh nghiệp không tuân thủ theo phương án bảo vệ môi trường được đề xuất trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, dẫn đến hoạt động khai thác gây ra nhiều tác động tiêu cực cho người dân địa phương như ô nhiễm bụi, ô nhiễm nước. Người dân đã nhiều lần kiến nghị doanh nghiệp khắc phục, tuy nhiên doanh nghiệp bỏ ngoài tai.

#### **► Tiêu chuẩn quốc tế**

Bên cạnh các tiêu chuẩn Việt Nam phải tuân thủ như Tiêu chuẩn quốc tế về an toàn và sức khỏe lao động, các doanh nghiệp đa quốc gia phải tuân thủ pháp luật trong nước khi đầu tư ra nước ngoài. Ví dụ như các công ty niêm yết công khai phải tuân thủ các quy định về công bố thông tin. Một vài tiêu chuẩn quốc tế đang dần được các doanh nghiệp trên thế giới áp dụng như tám tiêu chuẩn Hiệu suất, Hướng dẫn về Môi trường Sức khỏe và An toàn chung và theo ngành của Tập đoàn Tài chính Quốc tế (International Finance Corporation - IFC), cũng như Hướng dẫn của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) cho Các doanh nghiệp đa quốc gia. Năm 2014, với sự hỗ trợ từ OECD, Tổ chức viện trợ Đức GIZ và tổ chức phi chính phủ Global Witness, Hiệp hội Thương gia xuất nhập khẩu công nghiệp hóa chất ngũ khoáng Trung Quốc (China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters - CCCMC) đã ban hành hướng dẫn về trách nhiệm xã hội trong đầu tư khai thác mỏ ra nước ngoài dựa trên nhiều tiêu chuẩn kể trên (Natural Resource Governance Institute, 2016).

### **Thách thức**

Tại Việt Nam, các tiêu chuẩn quốc tế về nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp vẫn chưa được khuyến khích. Những tiêu chuẩn mà các công ty đa quốc gia đang tuân thủ chủ yếu nhằm hạn chế tham nhũng tại các quốc gia mà doanh nghiệp niêm yết tại nước họ đang hoạt động, các tiêu chuẩn, thông lệ quốc tế về môi trường và xã hội vẫn chưa được áp dụng rộng rãi.

#### 4.2.10. Cộng đồng quốc tế

##### ► Kế hoạch bao trùm

Các chính phủ và tổ chức quốc tế cần thúc đẩy quá trình hài hòa hóa các tiêu chuẩn nhằm hỗ trợ phát triển bền vững. Các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia như WTO và Hiệp định thương mại tự do Liên minh châu Âu-Việt Nam (EVFTA) không có điều khoản cụ thể cho riêng lĩnh vực khai thác khoáng sản. Trong khi đó, Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) quy định đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực khai thác khoáng sản sẽ không được chấp thuận trừ khi các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam nhận thấy dự án mang lại lợi ích ròng cho Việt Nam. Một trong những lợi ích này bao gồm tác động của dự án đến công ăn việc làm của người dân.

Thêm vào đó, quá trình hội nhập sâu rộng hơn vào nền kinh tế quốc tế đòi hỏi Việt Nam phải tuân thủ đúng theo các tiêu chuẩn quốc tế, đặc biệt là những tiêu chuẩn liên quan đến minh bạch và trách nhiệm giải trình. Các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới Việt Nam đã tham gia như CPTPP và EVFTA có một chương quy định về minh bạch và chống tham nhũng.

Nhiều cộng đồng, tổ chức quốc tế thường xuyên thực hiện, hoặc tài trợ cho các tổ chức Việt Nam thực hiện các dự án liên quan đến phát triển ngành công nghiệp khai khoáng bền vững như phản biện chính sách, nâng cao vai trò và sự tham gia của phụ nữ trong ngành công nghiệp khai khoáng, tăng cường sự giám sát của cộng đồng với hoạt động khai khoáng,...

##### ► Giám sát và thực thi

Một trong những tiêu chuẩn quốc tế nâng cao tính minh bạch ở các quốc gia giàu tài nguyên là Sáng kiến minh bạch trong ngành công nghiệp khai khoáng EITI. EITI được xây dựng và giám sát bởi một liên minh các chính phủ, các công ty, các tổ chức các tổ chức xã hội, các nhà đầu tư và các tổ chức quốc tế. Tất cả các nhóm này có đại diện trong Hội đồng Quản trị EITI và được hỗ trợ bởi Ban Thư ký EITI. Nhiều quốc gia phát triển như Mỹ và Na Uy cũng là thành viên của sáng kiến này.

##### **Thách thức**

Việt Nam vẫn chưa tham gia hoặc áp dụng tiêu chuẩn quốc tế nào liên quan đến lĩnh vực khai khoáng. Dù đã nghiên cứu, tìm hiểu về EITI một thời gian, Việt Nam vẫn chưa quyết tâm tham gia vào sáng kiến này. Một trong những

nguyên nhân là do sự khác nhau về lợi ích nhận được giữa các cơ quan quản lý nhà nước về khoáng sản dẫn đến chưa có một tiếng nói chung (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015)

### **4.3. Kết luận chương bốn**

Từ những phân tích về hiện trạng quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam, có thể thấy, quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam còn tồn tại nhiều bất cập khi mới đáp ứng được 6/27 tiêu chuẩn của thế giới, đa phần liên quan đến DNNN trong lĩnh vực khai khoáng. Cụ thể, 6 tiêu chí được đánh giá tốt bao gồm: tiêu chí về thông tin địa chất khoáng sản; tiêu chí về đánh giá tác động; tiêu chí về nghĩa vụ của DNNN; tiêu chí về minh bạch và trách nhiệm giải trình của DNNN; tiêu chí về vai trò tài chính của DNNN; và tiêu chí về Hỗ trợ quốc tế. Các tiêu chí chưa được thực hiện tốt bao gồm: tiêu chí về khung chính sách pháp luật; tiêu chí về cơ quan quản lý nhà nước; tiêu chí liên quan đến công khai, minh bạch (công khai giấy phép hoạt động khoáng sản, công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi, công khai báo cáo khoáng sản); tiêu chí về quyết định khai thác; tiêu chí về phân bổ giấy phép khai thác; các tiêu chí liên quan đến thu thuế - phí; tiêu chí về tham vấn cộng đồng; tiêu chí về bảo vệ cộng đồng; tiêu chí về quản trị DNNN; các tiêu chí liên quan đến phân phối và sử dụng nguồn thu; tiêu chí liên quan đến chi tiêu chính phủ và phát triển khu vực tư nhân; các tiêu chí liên quan đến vai trò của các công ty đa quốc gia; và tiêu chí về giám sát và thực thi các tiêu chuẩn quốc tế. Kết quả đánh giá được nhóm nghiên cứu tổng hợp trong bảng 4.6 dưới đây.

**Bảng 4.6: Đánh giá hệ thống quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam**

STT	Đặc điểm	Đánh giá
1	1.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện Luật còn chậm.</li> <li>- Có sự chồng chéo về quy định của các luật.</li> <li>- Một số quy định trong Luật khoáng sản khó triển khai.</li> <li>- Hệ thống luật chưa quan tâm nhiều đến công đoạn hạ nguồn.</li> <li>- Lập quy hoạch khoáng sản còn chồng chéo.</li> </ul>
	1.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thiếu nhân lực.</li> <li>- Cơ quan quản lý là cơ quan lập quy hoạch =&gt; vừa đá bóng vừa thổi còi.</li> </ul>
2	2.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chưa có quy định công khai giấy phép hoạt động khoáng sản.</li> <li>- Chưa nghiêm túc trong công khai hồ sơ xin cấp phép thăm dò khoáng sản.</li> </ul>
	2.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chưa có quy định công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi.</li> </ul>
	2.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chưa có quy định công khai báo cáo khoáng sản.</li> </ul>
3	3.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cá nhân, tổ chức được cung cấp thông tin địa chất khoáng sản.</li> <li>- Thiếu nghiêm túc trong giữ bí mật về thông tin khoáng sản.</li> <li>- Thông tin địa chất thiếu chính xác.</li> <li>- Cơ sở dữ liệu về địa chất khoáng sản chưa nhất quán.</li> </ul>
	3.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Có những nơi không thực hiện hoặc thực hiện còn mang tính hình thức.</li> <li>- Tranh cãi về công suất khai thác trong giấy phép khai thác.</li> </ul>

STT	Đặc điểm	Đánh giá
3.3	Đảm bảo quy trình cấp phép hiệu quả, minh bạch.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rủi ro khi tham gia đấu giá tại khu vực chưa có kết quả thăm dò.</li> <li>- Tiêu chí xác định khu vực khoáng sản không đầu giá và tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp được quyền khai thác tại khu vực này chưa rõ ràng.</li> <li>- Chưa nghiêm túc trong công khai theo quy định.</li> <li>- Tranh cãi về số lượng doanh nghiệp tham gia đấu giá.</li> <li>- Chưa nghiêm túc khi cấp giấy phép khai thác tại địa phương.</li> <li>- Tồn tại sự không công bằng trong cấp quyền khai thác khoáng sản.</li> </ul>
4	Bảo đảm chế độ thuế nhất quán, dễ hiểu, phản ứng kịp thời với biến động giá cả.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tranh cãi về tiền cấp quyền khai thác khoáng sản và thuế tài nguyên.</li> <li>- Có sự không đồng nhất trong Luật khoáng sản và quy định về phí bảo vệ môi trường.</li> </ul>
4.2	Đảm bảo rằng các nghĩa vụ thuế được hạch toán.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thu NSNN tại nhiều địa phương chưa nghiêm túc.</li> <li>- Lo ngại DN kê khai sai số lượng khai thác.</li> </ul>
4.3	Áp dụng các tiêu chuẩn nghiêm ngặt để giám sát tài chính.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đã có quy định nhưng thực hiện chưa nghiêm túc.</li> <li>- Tranh cãi về tính hợp lý của quy định.</li> </ul>
5	Có mục đích chiến lược và thiết lập chính sách rõ ràng cho các Đánh giá tác động môi trường, xã hội.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đã được quy định trong Luật khoáng sản.</li> </ul>
5.2	Có sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sự tham gia yếu, còn mang tính hình thức.</li> </ul>



STT	Đặc điểm	Đánh giá
5.3	Có biện pháp bảo vệ cộng đồng bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng.	- Công tác bảo vệ môi trường, an ninh trật tự khu vực khai thác chưa được quan tâm đúng mức.
6	Quyền và nghĩa vụ của DNNN được quy định rõ.	- Đã có quy định về quyền và nghĩa vụ của các DNNN. - Thực tế thực hiện các nghĩa vụ về quản lý, sử dụng vốn, tài sản Nhà nước còn hạn chế. - Khoản nợ của DN có thể tạo thành gánh nặng ngân sách.
6.2	Đảm bảo minh bạch trong hoạt động và trách nhiệm giải trình của DNNN.	- DN công khai đầy đủ báo cáo tài chính đã kiểm toán. - Vẫn tồn tại nguy cơ không minh bạch trong giám sát hoạt động và tài chính của DNNN.
6.3	Hạn chế sự can thiệp chính trị vào DNNN.	- Can thiệp tương đối mạnh, chủ tịch hội đồng DN và vốn điều lệ do Thủ tướng quyết định.
7.1 & 8	Ổn định tốc độ tăng chi hàng năm, đưa các mục ngoài ngân sách vào ngân sách và đảm bảo bền vững tài khóa dài hạn.	- Chi ngân sách chưa đảm bảo bền vững. - Chưa công khai quỹ tài chính ngoài ngân sách. - Sự tham gia của người dân trong lập và giám sát NS còn thấp.
7.2	Phân bổ nguồn thu hợp lý.	- Thiếu quy định phân chia thống nhất giữa các địa phương. - Sử dụng nguồn thu chưa hợp lý.
7.3	Làm rõ các DNNN có thể giữ lại bao nhiêu vốn và sử dụng vốn như thế nào.	- Đã được quy định trong các văn bản như Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Nghị định 81/2015/NĐ-CP, Nghị định 87/2015/NĐ-CP.

STT	Đặc điểm	Đánh giá
9 & 10	9.1 Đồng bộ hóa hệ thống tài chính giữa các bộ để nâng cao đầu tư công.	- Hệ thống thông tin đồng bộ hóa đang được xây dựng.
	9.2 Cải thiện cơ sở hạ tầng liên quan đến khai thác.	- Hạ tầng giao thông, viễn thông tại nhiều khu vực chưa đảm bảo. - Hệ thống vận tải gây ô nhiễm.
11	11.1 Quan tâm các tiêu chuẩn xã hội và môi trường với cộng đồng.	- Công tác bảo vệ môi trường, an ninh trật tự khu vực khai thác chưa được quan tâm đúng mức.
	11.2 Tham vấn cộng đồng trước khi bắt đầu dự án.	- Có những nơi không thực hiện hoặc thực hiện còn mang tính hình thức. - Ý kiến của người dân có nơi, có lúc chưa được lắng nghe.
11.3	Khuyến khích doanh nghiệp sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế chưa có trong nước.	- Các tiêu chuẩn chủ yếu để hạn chế tham nhũng, tiêu chuẩn về môi trường, xã hội vẫn chưa được áp dụng rộng rãi.
12	12.1 Duy trì hỗ trợ quốc tế phù hợp với các nguyên tắc phát triển rộng rãi và công bằng.	- Các cộng đồng quốc tế đã quan tâm đến thúc đẩy quản trị tốt tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam.
	12.2 Thực hiện các quy tắc ứng xử quốc tế và thông lệ tốt nhất.	- Chưa tham gia tiêu chuẩn quốc tế liên quan đến ngành khai khoáng.

*Nguồn:* Nhóm nghiên cứu tự đánh giá

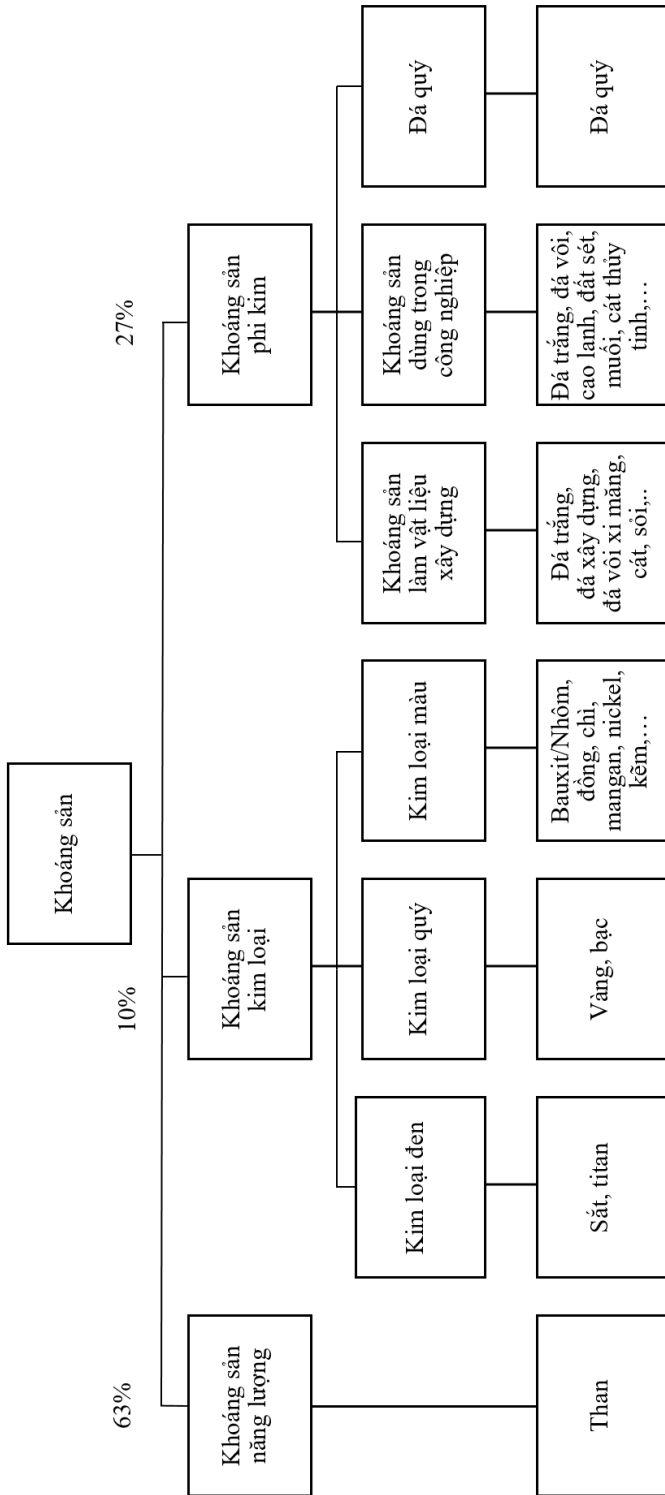


## CHƯƠNG 5. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP NGÀNH KHAI THÁC ĐÁ TRẮNG TẠI VIỆT NAM

Sau khi đánh giá về vị trí của ngành công nghiệp khai khoáng, và hiện trạng quản trị ngành công nghiệp này tại Việt Nam, nghiên cứu tiếp tục đi vào phân tích hệ thống quản trị ngành khai thác loại khoáng sản tiêu biểu tại Việt Nam là đá trắng, đồng thời phân tích cấu trúc thị trường của ngành thông qua chuỗi giá trị, để từ đó hiểu được vai trò và hành vi của các tác nhân trong chuỗi.

Tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam tương đối đa dạng, phong phú với khoảng 48 loại khoáng sản đang được khai thác (Lại Hồng Thanh, 2022), được phân thành ba nhóm chính là khoáng sản năng lượng, khoáng sản kim loại và khoáng sản phi kim. Khoáng sản kim loại được phân loại thành ba nhóm nhỏ hơn là kim loại đen (sắt, titan), kim loại quý (vàng, bạc), và kim loại màu (bauxit/nhôm, đồng, chì,...). Tương tự, nhóm các khoáng sản phi kim cũng bao gồm ba nhóm nhỏ là khoáng sản làm vật liệu xây dựng (đá trắng, đá vôi xi măng, cát, sỏi,...), khoáng sản dùng trong công nghiệp (đá trắng, đá vôi, cao lanh,...) và đá quý (đá quý). Do các loại và các nhóm khoáng sản khác nhau có tính chất, đặc điểm và công dụng khác nhau dẫn đến sự khác biệt cấu trúc thị trường từng loại khoáng sản. Vì nguồn lực và thời gian giới hạn, trong nghiên cứu này, nhóm nghiên cứu sẽ không phân tích cấu trúc thị trường toàn bộ ngành khai thác khoáng sản mà chỉ đi vào phân tích cấu trúc thị trường nhóm khoáng sản mang lại doanh thu lớn cho toàn ngành là khoáng sản phi kim (chiếm 27% tổng doanh thu ngành). Trong ngành khoáng sản phi kim, nghiên cứu sẽ tập trung phân tích cấu trúc thị trường đá trắng, do tỷ trọng doanh thu của các doanh nghiệp khai thác đá trong tổng doanh thu ngành khai thác khoáng sản phi kim lên đến 70%. Thêm vào đó, đá trắng là một trong những loại khoáng, đủ để Việt Nam có thể khai thác công nghiệp trong thời gian dài. Nghị quyết 10-NQ/TW năm 2022 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 cũng đã nhấn mạnh đá trắng là một trong những loại khoáng sản chủ đạo để khai thác, chế biến trong tương lai.

Hình 5.1: Phân loại khoáng sản tại Việt Nam



Nguồn: Nhóm nghiên cứu xây dựng dựa trên UNCTAD, 2007

## 5.1. Tổng quan ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam

Đá trắng của nước ta có tiềm năng rất lớn, tập trung chủ yếu tại Nghệ An và Yên Bái. Ngoài ra, đá trắng được phân bố tại các tỉnh Bắc Kạn, Tuyên Quang, Hà Giang, v.v. Theo Lại Hồng Thanh (2022), kết quả thăm dò tại 67 mỏ đá trắng cho thấy trữ lượng đá trắng trên cả nước đạt 188,5 triệu m<sup>3</sup> đá ốp lát và 1,17 tỷ tấn làm bột carbonat calci.

Từ năm năm 1994, Công ty Phát triển khoáng sản (Tổng công ty Phát triển khoáng sản Việt Nam) đã tiến hành thăm dò đá trắng tỉnh Nghệ An theo đề án VIE/89/207, trong khi đó, đá trắng Yên Bái bắt đầu được quan tâm điều tra, thăm dò, khai thác từ năm 2000 (Nguyễn Xuân Ân, 2015).

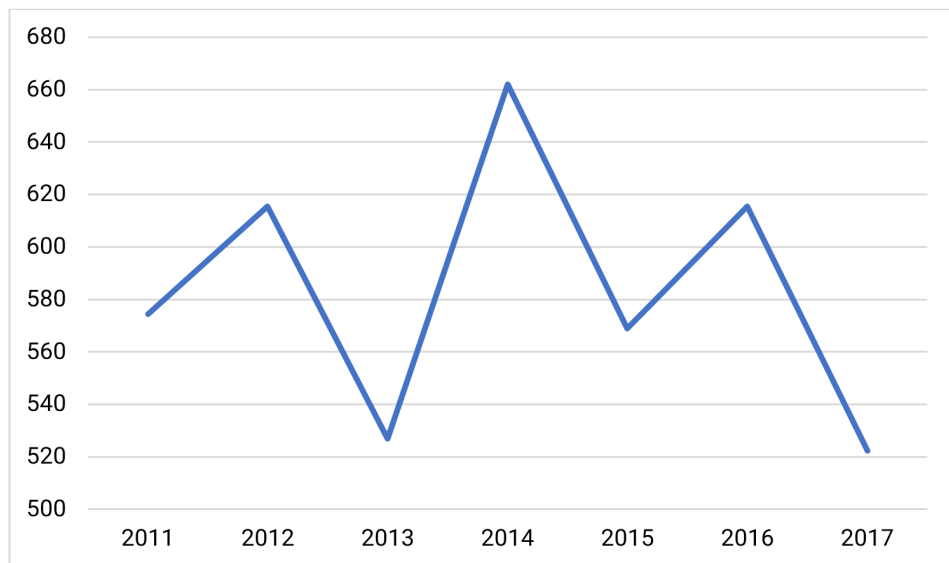
Theo Bộ Công thương (2021a), tính đến tháng 5/2020, có 62 doanh nghiệp hoạt động khai thác đá trắng tại 68 mỏ, điểm mỏ tại Việt Nam.

### Khai thác đá trắng

Đá trắng sau khi khai thác được phân thành các nhóm:

- Đá hộc để sản xuất bột đá.
- Đá để sản xuất vật liệu xây dựng
- Đá khối để sản xuất đá ốp lát.

Trong giai đoạn 2011 – 2017, sản lượng đá trắng khai thác để làm đá ốp lát tương đối biến động. Tổng lượng đá trắng khai thác được giai đoạn này là gần 4,1 triệu m<sup>3</sup> đá, trung bình mỗi năm, Việt Nam khai thác được gần 584 nghìn m<sup>3</sup> đá khối để làm đá ốp lát. Theo Bộ Công thương (2021), tính đến tháng 5/2020, sản lượng khai thác trung bình của bột đá khoảng 5,7 triệu tấn bột đá quy đổi. Công suất khai thác này đã vượt nhu cầu đá ốp lát được dự báo. Cụ thể, theo quyết định 47/2008/QĐ-BCT của Bộ Công thương phê duyệt quy hoạch phân vùng thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng nhóm khoáng chất nguyên liệu đá vôi trắng (đá trắng), fenspat, cao lanh và magnezit đến năm 2015, có xét đến năm 2025, đến năm 2020, nhu cầu về đá ốp lát, mỹ nghệ và bột đá được dự báo là 1,9 triệu m<sup>3</sup> và 2,6 triệu tấn.



**Hình 5.2: Khối lượng đá ốp lát khai thác tại Việt Nam, 2011 - 2017 (nghìn m<sup>3</sup>)**

*Nguồn: Bộ Xây dựng, 2022*

### Chế biến đá trắng

**Bảng 5.1: Công suất thiết kế và sản lượng đá ốp lát tại Việt Nam, 2016 - 2018**

Chủng loại	Đơn vị	Công suất thiết kế năm 2018	Sản lượng sản xuất		
			2016	2017	2018
Đá ốp lát	Triệu m <sup>2</sup>	26,17	16,33	17,35	18,53
Đá ốp lát tự nhiên	Triệu m <sup>2</sup>	22,14	14,39	15,4	16,6
Đá ốp lát nhân tạo	Triệu m <sup>2</sup>	4,03	1,94	1,95	1,93

*Nguồn: Bộ Xây dựng, 2022*

Trong giai đoạn 2016 – 2018, sản lượng sản xuất đá ốp lát tương đối thấp hơn công suất thiết kế. Sản lượng sản xuất trung bình đá ốp lát tự nhiên khoảng 15,5 triệu m<sup>2</sup>, chiếm tỷ trọng lớn nhất, lên đến gần 89%. Nhu cầu sử dụng đá ốp

lát nhân tạo còn tương đối ít, dẫn đến sản lượng sản xuất trung bình đá ốp lát nhân tạo giai đoạn này chỉ khoảng 1,94 triệu m<sup>2</sup>, tương đương với 11% tổng sản lượng đá ốp lát.

## Xuất khẩu đá trắng

**Bảng 5.2: Sản lượng đá trắng xuất khẩu, 2015-2020**

TT	Tên hàng hóa	Mã HS	ĐVT	2016	2017	2018	2019	2020
1	Bột đá siêu mịn không tráng phủ	2517.41.00/ 2517.49.00	Tấn	639.778	840.742	1.000.423	1.079.063	1.022.892
2	Bột đá vôi trắng siêu mịn có tráng phủ	3824.99.99.10	Tấn	46.135	38.047	325.043	311.108	263.979
3	Đá trắng dạng khối, dạng tấm	2515.20.00/ 2515.12.10/ 2515.11.00	m <sup>3</sup>	222	355	865	677	396
4	Đá ốp lát có nguồn gốc từ đá trắng	6802.21.00/ 6802.91.10	m <sup>2</sup>	7.385	451.202	5.142	81.563	263.681

*Nguồn:* Tổng cục Hải quan. Dẫn lại theo Bộ Công thương (2021a)

Xuất khẩu có xu hướng tăng đều với cả sản phẩm bột đá và đá ốp lát. Tuy nhiên, xuất khẩu đá trắng dạng khối biến động khá mạnh và tăng nhẹ hơn so với ba nhóm sản phẩm kia. Xuất khẩu đá khối tăng đột ngột vào năm 2018 và 2019, do từ năm 2018, Chính phủ cho phép xuất khẩu đá khối (thông tư 05/2018/TT-BXD hướng dẫn xuất khẩu khoáng sản làm vật liệu xây dựng).

Đá ốp lát tự nhiên của Việt Nam được xuất khẩu sang nhiều quốc gia như Liên minh châu Âu EU, Hàn Quốc, Singapore, v.v. Trong khi đó, đá ốp lát nhân tạo được ưa chuộng tại khu vực Bắc Mỹ, Châu Úc. Bột đá được xuất chủ yếu sang Ấn Độ.

Phần tiếp theo, nhóm nghiên cứu đi sâu xem xét cấu trúc, hành vi và kết quả của tác nhân trong thị trường ngành khai thác đá trắng.



## 5.2. Quản trị trong ngành khai thác đá trắng

### Chiến lược, tham vấn, thể chế

Hoạt động khai thác, chế biến, kinh doanh, xuất khẩu đá trắng tại Việt Nam được điều chỉnh theo các quy định về khoáng sản nói chung. Ngoài ra, do có thể được ứng dụng trong cả lĩnh vực xây dựng (đá ốp lát, đá tẩm) và công nghiệp (bột đá), hoạt động khai thác đá trắng còn được điều chỉnh trong Quy hoạch khoáng sản làm vật liệu xây dựng do Bộ Xây dựng ban hành; Quy hoạch khoáng sản do Bộ Công thương ban hành; Quyết định 1266/QĐ-TTg năm 2020 của Thủ tướng chính phủ về Phê duyệt Chiến lược phát triển vật liệu xây dựng Việt Nam thời kỳ 2021 - 2030, định hướng đến năm 2050; Thông tư 23/2021/TT-BCT quy định về danh mục chủng loại, tiêu chuẩn chất lượng khoáng sản xuất khẩu do Bộ Công Thương quản lý; và Thông tư 04/2021/TT-BXD hướng dẫn xuất khẩu khoáng sản làm vật liệu xây dựng.

Tại địa phương, nhiều doanh nghiệp khai thác đá trắng phản ánh rằng quy định tất cả các lô hàng xuất khẩu đều cần kiểm hóa là chưa hợp lý. Việc kiểm hóa làm tăng chi phí cho doanh nghiệp.

Lực lượng cán bộ làm công tác quản lý tài nguyên, khoáng sản tại địa phương còn mỏng, gây nhiều khó khăn trong công tác quản lý, đặc biệt công tác bảo vệ khoáng sản chưa khai thác.

Ngoài ra, có sự tranh cãi giữa các doanh nghiệp về quy định xuất khẩu đá trắng dạng cục làm bột đá trong Thông tư 23/2021/TT-BCT. Theo Thông tư này, đá trắng dạng cục làm bột đá chỉ được phép xuất khẩu đến hết năm 2026. Các doanh nghiệp ủng hộ quy định này cho rằng việc ngừng xuất khẩu đá trắng dạng cục là phù hợp với chiến lược hạn chế xuất khẩu khoáng sản chưa qua chế biến. Ngoài ra, việc này sẽ giải quyết được lo ngại thiếu nguyên liệu cho sản xuất trong nước, đặc biệt khi nguồn nguyên liệu đá trắng chất lượng tốt đang ngày càng khan hiếm. Tuy nhiên, có nhiều doanh nghiệp phản đối quy định này, vì lo ngại việc ngừng xuất khẩu đá trắng sẽ khiến doanh nghiệp kinh doanh mặt hàng này bị ép giá do đã mất sự cạnh tranh từ thị trường quốc tế. Lo ngại này là có cơ sở, khi theo quy hoạch, số lượng nhà máy chế biến bột đá hiện đã không đáp ứng được nhu cầu.

## **Minh bạch và trách nhiệm giải trình**

Theo tìm hiểu của nhóm nghiên cứu, thông tin về quy hoạch, các chính sách liên quan đến ngành đá trắng đều đã được công khai trên hệ thống cơ sở dữ liệu về văn bản pháp luật. Tuy nhiên, hồ sơ xin cấp phép thăm dò đá trắng chưa được công khai trên website của Sở TNMT tỉnh và Tổng cục địa chất khoáng sản. Doanh nghiệp khai thác đá trắng nghiêm túc trong việc nộp báo cáo kết quả hoạt động khai thác khoáng sản hàng năm.

## **Khai thác và phân bổ giấy phép**

Quy trình và thủ tục cấp giấy phép khai thác đá trắng tương tự như với các khoáng sản khác. Tuy nhiên, còn tồn tại một vài bất cập trong cấp phép.

Theo phản ánh của doanh nghiệp, thông tin địa chất về các mỏ đá trắng còn thiếu chính xác, dẫn đến chất lượng và trữ lượng mỏ, tỷ lệ thu hồi đá khối thực tế thấp hơn kỳ vọng của doanh nghiệp. Nhiều doanh nghiệp đã phải dừng hoạt động khai thác, do thiếu vốn để đầu tư công nghệ chế biến hiện đại giúp nâng cao khả năng tận thu đá chất lượng thấp. Trong khi đó, nhiều doanh nghiệp sử dụng công nghệ tốt nhưng thiếu nguyên liệu đầu vào có nhu cầu muốn tiếp tục khai thác mỏ gặp khó khăn do phải tự thỏa thuận xin chuyển nhượng quyền khai thác với DN đang sở hữu mỏ nhưng không hoạt động.

Giấy phép được phân bổ chưa hiệu quả, trữ lượng được cấp phép chênh lệch so với trữ lượng đá trắng thực tế. Nguyên nhân do doanh nghiệp kê khai trữ lượng thăm dò thấp hơn thực tế để biến mỏ thành mỏ khoáng sản nhỏ lẻ để được UBND tỉnh cấp giấy phép khai thác; hoặc do hạn chế trong công nghệ thăm dò dẫn đến trữ lượng cấp phép không giống trữ lượng thực tế. Trong quá trình khai thác, doanh nghiệp phát hiện có sự chênh lệch có nhu cầu muốn được nâng cấp, xin cấp lại giấy phép (từ tỉnh cấp lên thành Bộ cấp), tuy nhiên DN lo ngại phải dừng hoạt động khai thác, sản xuất trong thời gian chờ giấy phép khai thác mới.

## **Thu thuế - phí**

Hệ thống thuế, phí ngành khai thác đá trắng tương tự như đối với các loại khoáng sản khác, đồng thời, thu NSNN cũng tồn tại nhiều thách thức.

Theo phản ánh của doanh nghiệp, giá tính thuế tài nguyên đá trắng quá cao so với thực tế (bảng 5.3). Theo Quyết định 81/2021/QĐ-UBND tỉnh Nghệ An về Ban hành Bảng giá tính thuế tài nguyên đối với nhóm, loại tài nguyên có

tính chất lý, hóa giống nhau năm 2022 trên địa bàn tỉnh Nghệ An, giá tính thuế tài nguyên với đá trắng dạng khối ( $\geq 0,4 \text{ m}^3$ ) loại 1 là 15.000.000 đồng/ $\text{m}^3$ . Tuy nhiên, giá bán thực tế của doanh nghiệp thấp hơn rất nhiều, chỉ dao động từ 1.620.000 – 4.050.00 đồng/ $\text{m}^3$ .

**Bảng 5.3: Chênh lệch giá tính thuế tài nguyên và giá thực tế tại mỏ của DN khai thác đá trắng tại Nghệ An**

Tên nhóm, loại tài nguyên	Đơn vị tính	Giá tính thuế tài nguyên (đồng)	Giá thực tế tại mỏ		
			Từ	đến	Trung bình
<b>Đá trắng</b>					
<b>Đá trắng dạng khối (<math>\geq 0.4\text{m}^3</math>) để xẻ làm ốp lát</b>					
Loại 1 - trắng đều	$\text{m}^3$	15.000.000	1.620.000	4.050.000	2.835.000
Loại 2 - vân vệt 1	$\text{m}^3$	10.500.000	1.080.000	1.620.000	1.350.000
Loại 3 - màu xám hoặc màu khác	$\text{m}^3$	7.000.000	630.000	1.080.000	855.000
<b>Đá trắng dạng khối (<math>&lt;0.4\text{m}^3</math>) để xẻ làm ốp lát</b>					
Loại 1 - trắng đều	$\text{m}^3$	3.900.000	1.080.000	3.150.000	2.115.000
Loại 2 - vân vệt	$\text{m}^3$	3.600.000	630.000	1.080.000	855.000
Loại 3 - màu xám hoặc màu khác	$\text{m}^3$	3.300.000	360.000	630.000	495.000
<b>Đá trắng <math>&lt; 0.4\text{m}^3</math> để chế tác mỹ nghệ</b>	$\text{m}^3$	1.440.000	630.000	1.080.000	855.000

*Nguồn:* Theo khảo sát của doanh nghiệp N.16

Thuế tài nguyên đối với đá trắng ngày càng tăng và thiếu ổn định. Cụ thể, thuế tăng từ 5% năm 2007, lên 7% năm 2009, lên 9% năm 2013, và lên đến 15% năm 2015. Các loại chi phí, thuế cao, cộng với vị trí địa lý của mỏ không thuận lợi làm tăng chi phí vận tải khiến doanh nghiệp khai thác đá trắng Việt Nam khó cạnh tranh được với doanh nghiệp Malaysia.

Có sự phân biệt về thuế xuất khẩu đá sau chế biến với sản phẩm từ mỏ do UBND tỉnh cấp với mỏ do Bộ TNMT cấp. Doanh nghiệp phản ánh rằng họ đã tiến hành cắt, xẻ đá thành tấm, tuy nhiên, vẫn bị áp thuế xuất khẩu tương đương với đá thô chưa chế biến. Trong khi đó, doanh nghiệp khác có sản phẩm tương tự, sử dụng cùng công nghệ nhưng đóng thuế xuất khẩu thấp hơn. Nguyên nhân do một

mỏ do UBND tỉnh cấp phép, một mỏ do Bộ TNMT cấp phép. Việc áp thuế không công bằng này có thể làm triệt tiêu động lực chế biến sâu của doanh nghiệp.

*“Các anh Hải quan có giải thích là, mỏ của tỉnh cấp là vật liệu xây dựng thông thường thì anh phải kê khai thuế theo chương 25, là phải nộp thuế lên đến 25%. Còn nếu khai theo chương 68 thì nộp thuế xuất khẩu 5%. Tôi trả lời anh Hải quan, tôi nói luôn quan điểm của tôi là dân, thì cấp Chính phủ và cấp tỉnh đều là chính quyền của tôi cả, sòng phẳng, tôi không phân biệt như nào là Trung ương, như nào là địa phương cả. Quan điểm của tôi, anh là Hải quan Việt Nam, và Tổng cục Hải quan là của cả nước Việt Nam, thì tôi chỉ coi các anh là Hải quan Việt Nam. Chứ quan điểm của tôi không có cục, chi cục, tổng cục gì cả. Tôi làm việc với Hải quan Việt Nam chứ tôi không làm việc với chi cục và cũng không làm việc với tổng cục. Quan điểm của tôi là như thế. Thì bây giờ, cũng như là doanh nghiệp thì phải sòng phẳng. Về mặt Luật ghi là “khi xuất khẩu khoáng sản thì phải có nguồn gốc mỏ hợp pháp”, chứ Luật không nói là tỉnh hay Trung ương. Quan điểm của chúng tôi hợp pháp là khai thác có giấy phép. Tôi khai thác trong mỏ của tôi được phép cấp, tôi nộp cho nhà nước tiền thì đó là hợp pháp. Thế thì tại sao lại phân cấp ra tỉnh với Trung ương? Tại sao cái mỏ này Trung ương cấp thì 5%, mà cái này tỉnh cấp thì 25%.”*

Nguồn: Phỏng vấn sâu doanh nghiệp N.16

### **Hiệu ứng địa phương**

Phỏng vấn chính quyền địa phương cho thấy, các DN tích cực đóng góp phát triển địa phương (Xây dựng cơ sở hạ tầng, đóng góp làm lễ kỷ niệm ngày thành lập địa phương,..). Khai thác, chế biến đá trắng tạo nhiều cơ hội việc làm cho người dân địa phương, khi phần lớn lao động làm việc trong cơ sở khai thác, chế biến phần là người bản địa.

Việc khai thác đá gây ra nhiều tác động đến môi trường sống của người dân, đặc biệt là ô nhiễm nước và thiếu nguồn nước. Người dân sống quanh khu vực có khai thác phản ánh dòng suối tự nhiên họ dùng để sinh hoạt đã không đủ nước để sử dụng sau khi mỏ đá bắt đầu. Người dân phải tốn nhiều chi phí để đào giếng và mua nước sạch để sinh hoạt, có gia đình phải chi đến 300.000 tiền nước sạch mỗi tháng. Người dân cũng không đủ nước cho hoạt động sản xuất, như nuôi cá, trồng cây. Ngoài ra, mỗi khi có mưa, nước mưa cuốn theo bột đá từ mỏ chảy

vào đồng ruộng tạo thành lớp màng trắng, cứng, khiến năng suất cây trồng giảm mạnh.

Ngoài ra, vận tải đá bằng ô tô qua đường dân cư vẫn là phương thức vận tải chủ yếu của các doanh nghiệp. Phương thức này gây ô nhiễm bụi, đồng thời tạo nguy cơ làm xuống cấp cơ sở hạ tầng. Đã có doanh nghiệp sử dụng phương thức vận tải riêng (qua hồ) giúp giảm ô nhiễm bụi, tuy nhiên số lượng rất ít.

Thêm vào đó với các mỏ đá trắng do UBND tỉnh cấp phép, doanh nghiệp phải tự tiến hành thỏa thuận bồi thường giải phóng mặt bằng cho người dân. Quá trình này còn gặp khó khăn, do nhà nước chưa có quy định cụ thể về mức đền bù.

### **Phân phối và sử dụng nguồn thu**

Tại Việt Nam, đá trắng tập trung chủ yếu tại Yên Bái và Nghệ An. Tuy nhiên, có sự khác biệt trong phân bổ nguồn thu tại hai địa phương này (Bảng 4.5).

### **Các công ty đa quốc gia**

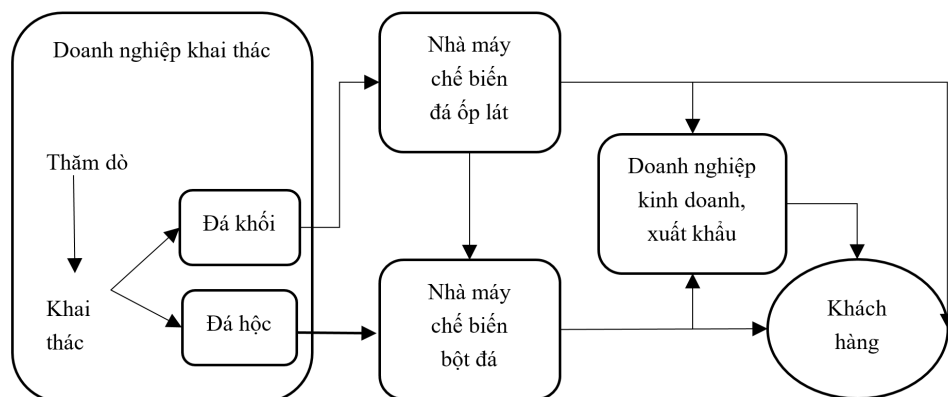
Tại Việt Nam hiện nay, có 2 doanh nghiệp FDI hoạt động trong ngành này là R.K tại Yên Bái và Yabashi tại Nghệ An. Các doanh nghiệp hoạt động giống doanh nghiệp Việt Nam, không được hưởng ưu đãi gì hơn. Tuy nhiên, có đầu ra đảm bảo do là doanh nghiệp con phụ trách khai thác cho công ty mẹ ở nước ngoài. Phòng vấn đại diện chính quyền sở Công thương tỉnh Yên Bái và Nghệ An cho biết, hai doanh nghiệp khá tích cực tham gia đóng góp phát triển địa phương.

### **Cộng đồng quốc tế**

Với doanh nghiệp khai thác đá trắng, hiện nay, Việt Nam tham gia ngày càng nhiều các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, trong đó có những quy định về minh bạch, phát triển bền vững. Đá ốp lát làm từ đá trắng phụ thuộc khá lớn vào thị trường xuất khẩu, do đó, doanh nghiệp cần tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế về bảo vệ môi trường, an toàn lao động để tạo thuận lợi cho hoạt động xuất khẩu.

Với cộng đồng địa phương, các tổ chức địa phương đã nhận được sự tài trợ của các tổ chức quốc tế để tổ chức các hoạt động giúp nâng cao hiểu biết, nâng lực giám sát của cộng đồng địa phương nơi hoạt động khai thác đá trắng diễn ra (như tại tỉnh Yên Bái).

### 5.3. Cấu trúc thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam



**Hình 5.3: Chuỗi cung ứng ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam**

*Nguồn:* Nhóm nghiên cứu xây dựng dựa trên thông tin tổng hợp từ các chính sách pháp luật liên quan đến ngành khai khoáng và các cuộc phỏng vấn.

Thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam tương đối đơn giản, chỉ gồm bốn nhóm chủ thể chính tham gia là: doanh nghiệp khai thác; nhà máy chế biến đá ốp lát; nhà máy chế biến bột đá; và doanh nghiệp xuất khẩu. Bên cạnh đó, chuỗi cung ứng đá trắng còn có sự tham gia của các tác nhân đóng vai trò hỗ trợ, giám sát như doanh nghiệp hỗ trợ (cung cấp dịch vụ tư vấn, cung cấp máy móc thiết bị khai thác, hỗ trợ tài chính...); cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng; các tổ chức xã hội, tổ chức truyền thông; các tổ chức nghiên cứu; tổ chức tài chính và hiệp hội, hội ngành nghề.

#### 5.3.1. Doanh nghiệp khai thác

##### *a. Cấu trúc*

##### **Số lượng doanh nghiệp:**

Theo Bộ Công thương (2021a), tính đến tháng 5/2020, có 62 doanh nghiệp hoạt động khai thác đá trắng tại 68 mỏ, điểm mỏ tại Việt Nam. Phần lớn các doanh nghiệp là doanh nghiệp Việt Nam. Có hai doanh nghiệp FDI hoạt động trong lĩnh vực này là công ty R.K tại Yên Bái và Công ty Khai thác đá vôi Yabashi tại Nghệ An.

##### **Rào cản gia nhập ngành:**

Để tham gia vào ngành khai thác đá trắng, doanh nghiệp phải vượt qua được các rào cản sau:

- Theo Luật đầu tư 2020, khai thác khoáng sản là ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Để được phép tiến hành khai thác, doanh nghiệp phải xin giấy phép khai thác khoáng sản (và giấy phép thăm dò khoáng sản trong trường hợp khu vực chưa có kết quả thăm dò).
- Thời gian chuẩn bị khai thác kéo dài. Sau khi có được giấy phép khai thác khoáng sản, doanh nghiệp phải tiến hành thuê đất, xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ khai thác. Theo Điều 62, Luật đất đai 2018, với các dự án khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ, chủ đầu tư và chủ đất phải tự thỏa thuận phương án bồi thường giải phóng mặt bằng. Quá trình này có thể kéo dài nhiều năm nếu doanh nghiệp không thể đạt được thỏa thuận chung với chủ đất. Doanh nghiệp N.09 tại Yên Bái được phỏng vấn cho biết, doanh nghiệp này được cấp giấy phép khai thác năm 2012, nhưng phải đến 2016 mới bắt đầu tiến hành khai thác.
- Yêu cầu cao về chi phí máy móc thiết bị phục vụ khai thác, chế biến. Kết quả phỏng vấn của nhóm nghiên cứu cho thấy, doanh nghiệp thường chi khoảng 7 tỷ đồng cho một dây chuyền nghiền đá VLXD, khoảng 30 – 40, thậm chí 100 tỷ đồng cho dây chuyền xẻ đá ốp lát.
- Bên cạnh các yêu cầu về chi phí đầu tư máy móc công nghệ, doanh nghiệp phải nộp tiền cấp quyền khai thác khoáng sản (tối thiểu 50 tỷ đồng), bồi thường giải phóng mặt bằng, ký quỹ bảo vệ môi trường.

### **Khác biệt sản phẩm:**

Chủng loại sản phẩm đá sau khai thác rất đa dạng, có sự khác biệt về sản phẩm. Với đá trắng, sau chế biến, doanh nghiệp thu được đá ốp lát các kích cỡ; bột đá; đá nhân tạo làm từ bột đá; và hạt nhựa làm từ bột đá. Ngoài ra, doanh nghiệp cũng sản xuất các sản phẩm khác như đồ thủ công mỹ nghệ theo đơn đặt hàng. Các sản phẩm cùng loại có thể có chất lượng khác nhau, tùy thuộc vào chất lượng của mỏ đá và công nghệ chế biến, ví dụ đá trắng Yên Bái sẽ có độ trắng cao hơn so với đá trắng Nghệ An.

Mặc dù có số lượng doanh nghiệp tương đối nhiều, nhưng thị trường đá trắng hiện chỉ do một vài doanh nghiệp chiếm lĩnh và rào cản ra nhập ngành cao. Hiện nay số lượng và công suất của nhà máy chế biến bột đá theo quy hoạch thấp hơn nhu cầu. Cùng với đó, đá trắng dạng cục, 95% > độ trắng ≥ 92% dùng để sản xuất bột đá chỉ được phép xuất khẩu đến năm 2026 (theo Thông tư 23/2021/TT-

BCT quy định về danh mục chủng loại, tiêu chuẩn chất lượng khoáng sản xuất khẩu do Bộ Công Thương quản lý). Do đó, thị trường ngành đá trắng tại Việt Nam có nguy cơ độc quyền.

*b. Hành vi*

Phần tiếp theo, nhóm nghiên cứu tiến hành phân tích hành vi của các doanh nghiệp để xem xét cấu trúc thị trường tác động như thế nào đến hoạt động cạnh tranh của doanh nghiệp.

**Chiến lược giá cả:** Các doanh nghiệp gần như không có chiến lược giá nào ngoài định giá theo hướng cạnh tranh. Giá bán phụ thuộc nhiều vào thị trường quốc tế do tỷ trọng xuất khẩu khá lớn.

**Quảng cáo:** Một vài doanh nghiệp chú trọng quảng cáo sản phẩm thông qua các mạng xã hội, các trang thương mại điện tử như Alibaba, hoặc tham gia các hội chợ xúc tiến thương mại trong và ngoài nước. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều doanh nghiệp chưa quan tâm đến hoạt động marketing do chủ yếu bán hàng cho khách quen nhiều năm.

**R&D:** Hầu hết doanh nghiệp sản xuất theo đơn đặt hàng nên gần như không quan tâm đến hoạt động R&D. Một vài ngoại lệ như doanh nghiệp N.11 tại Yên Bái đã thuê chuyên gia quốc tế để tìm hiểu thị trường. Sự thiếu vắng hoạt động R&D dẫn đến thiếu đổi mới trong sản xuất và phát triển sản phẩm. Do đó, phần lớn sản phẩm đá trắng của Việt Nam, đặc biệt là đá ốp lát vẫn là sản phẩm thô, mới qua cắt xẻ tạo thành tấm nhưng chưa được đánh bóng, mài nhẵn. Một trong những nguyên nhân khiến doanh nghiệp thiếu quan tâm đến R&D là do thiếu vốn. Phần lớn doanh nghiệp hoạt động trong ngành là doanh nghiệp vừa và nhỏ với quy mô vốn bình quân chỉ từ 3,5- 4,5 tỷ đồng/doanh nghiệp.

**Liên kết dọc:** Phần lớn doanh nghiệp khai thác tham gia vào công đoạn hạ nguồn (chế biến, kinh doanh) sản phẩm. Có tồn tại những doanh nghiệp chỉ tham gia chế biến, tuy nhiên số lượng không nhiều, và thường gặp rủi ro thiếu nguyên liệu.

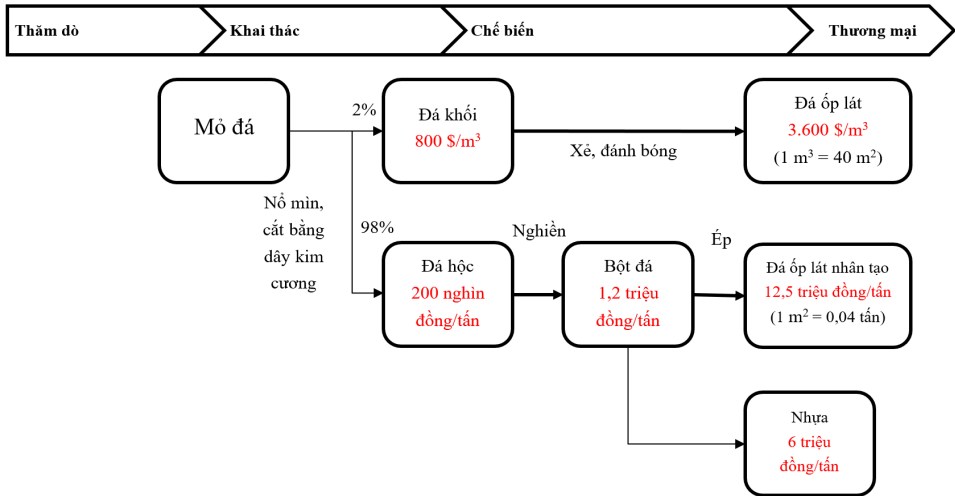
**Liên kết ngang:** Các doanh nghiệp đã có liên kết thông qua việc thành lập hội doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong nội bộ hội doanh nghiệp vẫn tồn tại mâu thuẫn giữa các doanh nghiệp. Ngoài ra, sự liên kết còn thể hiện ở chỗ đá hộc/ đá cục, là sản phẩm dư sau quá trình doanh nghiệp chế biến đá ốp lát, có thể thành sản phẩm đầu vào của doanh nghiệp sản xuất bột đá.



*c. Kết quả*

**Giá trị gia tăng**

Giá trị gia tăng của sản phẩm sau chế biến của doanh nghiệp tham gia phỏng vấn được thể hiện trong hình 5.4 dưới đây.



**Hình 5.4: Chuỗi giá trị của doanh nghiệp khai thác, chế biến đá trắng của doanh nghiệp tại Yên Bái**

Với sản phẩm đá khối, việc tiếp tục chế biến sâu thành đá ốp lát giúp tăng giá trị sản phẩm lên đến 350%. Với đá hộc, bằng cách nghiền đá hộc thành bột đá, doanh nghiệp đã thêm được đến 500% giá trị gia tăng. Nếu tiếp tục đưa bột đá vào sản xuất nhựa, giá trị của bột đá tăng lên 400%. Trong khi đó, nếu bột đá được đưa đi sản xuất đá ốp lát nhân tạo, giá trị sản phẩm tăng lên đến gần 942% (Do hạn chế về số liệu liên quan chi phí sản xuất, nhóm nghiên cứu chưa thể toán lợi nhuận trong mỗi giai đoạn).

**5.3.2. Nhà máy chế biến đá ốp lát**

Đá khối sau khai thác được đưa đến nhà máy chế biến để xẻ thành đá ốp lát các kích cỡ. Phần lớn các nhà máy đều thuộc các doanh nghiệp khai thác. Tùy thuộc vào công nghệ các nhà máy sở hữu, sản phẩm đá ốp lát có chất lượng khác nhau. Qua khảo sát của nhóm nghiên cứu cho thấy, phần lớn doanh nghiệp mới tiến hành cắt xẻ tạo thành tấm nhưng chưa được đánh bóng, mài nhẵn sản phẩm. Các sản phẩm chưa được đánh bóng vẫn được coi là sản phẩm thô nên thuế, đặc biệt là thuế xuất khẩu cao hơn so với các sản phẩm đã được hoàn thiện (Theo biểu thuế xuất nhập khẩu năm 2023, thuế xuất khẩu với đá ốp lát dạng tấm chưa đánh bóng là 20%, trong khi thuế xuất khẩu với đá ốp lát hoàn thiện là 10%).

Mặc dù các doanh nghiệp đã cải tiến phương pháp khai thác, sử dụng dây cắt kim cương thay vì nổ mìn giúp tăng tỷ lệ thu hồi đá khối, tỷ lệ này vẫn còn tương đối thấp. Theo Thuyết minh quy hoạch khoáng sản làm VLXD của Bộ Xây dựng (2022), tỷ lệ thu hồi đá nguyên khối từ các mỏ đá ốp lát nói chung khoảng 30 – 40%. Tuy nhiên, theo khảo sát của nhóm nghiên cứu, tỷ lệ thực tế của nhiều doanh nghiệp thấp hơn nhiều, có khi chỉ 2%. Điều này dẫn đến tình trạng thiếu nguyên liệu cho nhà máy sản xuất đá ốp lát, nhiều nhà máy đã phải đóng cửa hoặc hoạt động cầm chừng.

Do quy mô vốn không lớn, trong khi đầu tư dây chuyền chế biến hiện đại tốn nhiều chi phí, nên nhiều nhà máy vẫn sử dụng công nghệ cũ nên tỷ lệ đã bị nứt nẻ trong quá trình xẻ đá vẫn cao. Đá nứt nẻ sau đó được xuất khẩu, bán cho doanh nghiệp chế biến bột đá hoặc lưu kho chờ xử lý nếu giá bán chưa như kỳ vọng.

### **5.3.3. Nhà máy chế biến bột đá**

Đá học sau khi khai thác được chở đến nhà máy chế biến bột đá. Phần lớn các nhà máy đều thuộc các doanh nghiệp khai thác. Bột đá có nhiều mã sản phẩm với các cỡ hạt khác nhau, từ kích thước  $d=5-7\mu\text{m}$  đến kích thước  $d=50-70\mu\text{m}$ . Tùy theo nhu cầu của khách hàng, bột đá sau quá trình nghiền mịn sẽ được đưa đến hệ thống tráng phủ axit stearic (Bộ Công thương, 2021a). Bột đá sau đó được sử dụng để sản xuất đá nhân tạo, sản xuất hạt nhựa, hoặc được dùng trong ngành công nghiệp sơn.

Do tỷ lệ thu hồi đá khối tương đối thấp, nên phần lớn đá sau khai thác là đá học được đưa về nhà máy nghiền bột đá. Bên cạnh nguồn cung từ các mỏ, nhà máy chế biến bột đá còn thu mua đá từ các nhà máy chế biến đá ốp lát. Mặc dù nguồn cung dồi dào, nhưng do số lượng mỏ có chất lượng tốt không nhiều, nên lượng bột đá có chất lượng tốt không cao.

### **5.3.4. Doanh nghiệp kinh doanh, xuất khẩu**

Xuất khẩu tập trung vào một số doanh nghiệp nhất định.

- Với đá ốp lát, tại Nghệ An, bốn doanh nghiệp hàng đầu chiếm đến 51% sản lượng đá ốp lát xuất khẩu năm 2022.
- Với bột đá, tại Nghệ An, hai doanh nghiệp hàng đầu chiếm gần 58% sản lượng đá vôi trắng xuất khẩu năm 2022.

Các doanh nghiệp khai thác thường trực tiếp tham gia kinh doanh, xuất khẩu đá. Tuy nhiên, số lượng doanh nghiệp xuất khẩu độc lập cũng tương đối nhiều do giai đoạn này không yêu cầu quá nhiều về chi phí đầu tư như giai đoạn thượng nguồn. Các doanh nghiệp kinh doanh, xuất khẩu tìm kiếm khách hàng qua kênh marketing của chính mình, hoặc qua giới thiệu của doanh nghiệp khác. Tỷ trọng xuất khẩu của doanh nghiệp tùy thuộc vào loại sản phẩm. Với đá ốp lát, thị trường quốc tế chiếm đa số do nhu cầu trong nước của loại sản phẩm này không cao. Tuy nhiên, với bột đá, tỷ trọng bột đá xuất khẩu chiếm khoảng 60%, 40% còn lại được dùng để sản xuất trong nước, chủ yếu là cho các nhà máy sản xuất sơn.

**Bảng 5.4: Đặc điểm các tác nhân chính trong cấu trúc thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam**

Tác nhân	Vai trò	Số lượng	Vị thế trên thị trường	Các khả năng lựa chọn lợi ích và chi phí
Doanh nghiệp khai thác	Khai thác đá.	Nhiều	Cung ứng đá khối, đá hộc cho các nhà máy chế biến.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yêu cầu lớn về chi phí ban đầu.</li> <li>- Đầu ra đảm bảo.</li> <li>- Nguy cơ thua lỗ nếu chất lượng mỏ không tốt.</li> </ul>
Nhà máy chế biến đá ốp lát	Chế biến đá.	Rất ít	Thuộc doanh nghiệp khai thác.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nguồn cung không đảm bảo.</li> <li>- Đầu tư lớn cho công nghệ.</li> <li>- Phụ thuộc thị trường xuất khẩu.</li> <li>- Đầu ra ổn định.</li> <li>- Tỷ lệ sản phẩm chế biến sâu chưa nhiều.</li> </ul>
Nhà máy chế biến bột đá	Chế biến đá.	Ít	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thuộc doanh nghiệp khai thác.</li> <li>- Mua đá từ nhà máy chế biến đá ốp lát.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nguồn cung nhiều nhưng thiếu chất lượng tốt.</li> <li>- Đầu tư lớn cho công nghệ.</li> <li>- Đầu ra ổn định.</li> </ul>
Doanh nghiệp xuất khẩu	Bán, xuất khẩu đá.	Nhiều	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thuộc doanh nghiệp khai thác.</li> <li>- Mua từ nhà máy chế biến.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nhiều lựa chọn.</li> <li>- Ít cần đầu tư.</li> <li>- Dễ gặp rủi ro phân loại, rủi ro giá.</li> </ul>

### 5.3.5. Tác nhân khác

#### **Doanh nghiệp hỗ trợ**

Ngành khai thác khoáng sản nói chung và khai thác đá trắng nói riêng được hỗ trợ bởi nhiều công ty tư vấn, nhà thầu và công ty dịch vụ. Các doanh nghiệp tư vấn, hỗ trợ chịu trách nhiệm tư vấn thiết kế xây dựng dự án khai thác; thực hiện các nghiên cứu tiền khả thi, khả thi, các đánh giá về môi trường và xã hội của dự án. Các doanh nghiệp hỗ trợ bao gồm doanh nghiệp cung cấp dịch vụ ăn uống, may mặc, chăm sóc y tế.

Công nghệ khai thác đá có đặc trưng cần sử dụng nhiều vật liệu nổ. Vật liệu nổ được cung cấp từ ba nhà máy của Bộ Quốc phòng. Về máy móc, công nghệ chế biến, doanh nghiệp khai thác đá trắng nhập khẩu công nghệ sản xuất từ nước ngoài, như Italy và Trung Quốc.

Doanh nghiệp vận tải đóng vai trò quan trọng trong công đoạn vận chuyển đá từ mỏ đến nhà máy chế biến và đi tiêu thụ. Trong quá trình vận chuyển, các doanh nghiệp vận tải không sở hữu hàng hóa. Có nhiều doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực này, nhưng hầu hết là các doanh nghiệp nhỏ, thị trường khá cạnh tranh. Vận tải bằng xe tải là hình thức được sử dụng phổ biến nhất. Nhiều doanh nghiệp có đội xe riêng, không cần thuê doanh nghiệp ngoài vận chuyển, nhờ đó chi phí logistics được giảm đáng kể. Ngoài ra, các hình thức vận tải khác được DN sử dụng như băng tải, và vận tải bằng đường thủy qua hồ Thác Bà. Phương pháp vận tải đường thủy qua hồ Thác Bà giúp doanh nghiệp tiết kiệm chi phí vận tải, đồng thời giảm thiểu các tác động (ô nhiễm, bụi) của quá trình này đến người dân. Tuy nhiên, phương pháp này không thể áp dụng được vào mùa khô, khi mực nước của hồ xuống thấp. Trong trường hợp đó, doanh nghiệp phải chở đá nguyên liệu đến nhà máy từ trước.

Các doanh nghiệp hỗ trợ đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc đạt được các mục tiêu phát triển bền vững bằng cách cung cấp kiến thức chuyên môn trong các khía cạnh quản lý, kỹ thuật, môi trường và xã hội của ngành khai thác doanh nghiệp. Tuy nhiên tại Việt Nam, ngành công nghiệp hỗ trợ vẫn phát triển chậm .

#### **Cộng đồng địa phương**

Hoạt động khai thác khoáng sản được kỳ vọng sẽ thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương, nâng cao nguồn ngân sách thông qua các khoản thuế, góp phần tạo việc

làm. Tùy từng địa phương, hoạt động khai khoáng có những tác động khác nhau đến cộng đồng địa phương. Có địa phương, người dân tham gia cuộc thảo luận nhóm, phỏng vấn phản ánh chưa được hưởng lợi gì trong khi cuộc sống bị ảnh hưởng rất nhiều bởi hoạt động khai thác mỏ đá, đặc biệt là các mỏ đá nằm gần khu dân cư. Doanh nghiệp khai thác đá gây ô nhiễm tiếng ồn và ô nhiễm bụi, người dân không thể trồng rau. Chấn động từ hoạt động nổ mìn khai thác gây nứt nẻ nhà dân, có trường hợp đá nổ mìn bay vào khu vực dân cư sinh sống. Ở địa phương khác, người dân cũng cho biết nguồn nước sinh hoạt trở nên thiếu và đục hơn từ khi hoạt động khai thác đá diễn ra. Ngoài ra, khi mưa lớn, nước cuốn trôi bột đá từ mỏ tràn vào ruộng của người dân, tạo nên lớp bột trắng và cứng gây giảm năng suất cây trồng. Người dân chia sẻ doanh nghiệp thiếu trách nhiệm trong việc hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng, việc tặng quà, thăm hỏi người dân chỉ mang tính hình thức. Người dân đã nhiều lần kiến nghị, đề xuất biện pháp để giảm thiểu ô nhiễm bụi nhưng không được quan tâm.

Ngược lại, người dân có thể gây tác động đến doanh nghiệp khai khoáng còn được thể hiện qua quá trình giải phóng mặt bằng để phát triển dự án. Với các dự án do UBND tỉnh cấp phép (trừ khai thác cát, sỏi), chủ đầu tư và chủ đất tự thỏa thuận phương án bồi thường giải phóng mặt bằng. Dự án không thể được triển khai nếu người dân không hài lòng với phương án bồi thường.

### **Các tổ chức xã hội, truyền thông**

Các tổ chức xã hội bao gồm các loại tổ chức đa dạng và khác nhau như tổ chức phi chính phủ (NGOs); tổ chức hỗ trợ cộng đồng; tổ chức của cộng đồng. Mỗi tổ chức quan tâm giải quyết những vấn đề khác nhau liên quan đến ngành công nghiệp khai thác (phản biện chính sách, sự tham gia của phụ nữ trong ngành công nghiệp khai khoáng,..). Có tổ chức chỉ hoạt động trong lĩnh vực khoáng sản, nhưng có tổ chức hoạt động đa lĩnh vực. Đối tượng của các tổ chức cũng khác nhau, có tổ chức quan tâm vào phát triển cộng đồng, có tổ chức tập trung gây ảnh hưởng đến doanh nghiệp.

Báo chí và các đơn vị truyền thông có vai trò cung cấp thông tin, phản ánh thực trạng hoạt động của các dự án khoáng sản, hoặc phản ánh ý kiến của người dân bị ảnh hưởng bởi các dự án. Tuy nhiên, các đơn vị truyền thông còn thiếu các tư liệu gốc về nhiều mặt của dự án, nên chưa cung cấp được cái nhìn bao quát nhất về dự án (Hoàng Xuân Cơ, 2022). Truyền thông cũng góp phần tuyên truyền các chính sách liên quan đến hoạt động khai khoáng đến doanh nghiệp, người dân.

Các tổ chức xã hội và đơn vị truyền thông là những tác nhân quan trọng để nâng cao trách nhiệm giải trình và trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp khai thác thông qua việc tác động đến dư luận.

### **Tổ chức tài chính**

Các tổ chức tài chính, đặc biệt là các ngân hàng thương mại cung cấp các khoản vay nợ để hỗ trợ vốn để doanh nghiệp có thể đầu tư dự án và vận hành các hoạt động kinh doanh. Nguồn vốn có thể giúp nâng cao độ tin cậy của dự án, từ đó thu hút thêm các nguồn tài chính khác.

### **Tổ chức nghiên cứu**

Các tổ chức nghiên cứu có nhiệm vụ nghiên cứu phát triển và ứng dụng chuyên giao công nghệ; thiết kế, chế tạo, lắp đặt và cung cấp máy, thiết bị, dây chuyền công nghệ cho các doanh nghiệp; nghiên cứu công nghệ để nâng cao hiệu quả, giảm thiểu các tác động đến môi trường của công đoạn khai thác, chế biến đá. Từ đó, các doanh nghiệp khai thác, chế biến có thể tự làm chủ và phát triển công nghệ trong nước.

### **Hiệp hội, hội doanh nghiệp, ngành nghề**

Các hội doanh nghiệp được thành lập với mục đích thúc đẩy hợp tác giữa các thành viên hội để xây dựng ngành công nghiệp khai khoáng bền vững. Đây là cầu nối giữa doanh nghiệp với các Cơ quan quản lý Nhà nước và Chính phủ, giúp doanh nghiệp phản ánh kịp thời những khó khăn vướng mắc trong sản xuất kinh doanh và kiến nghị Chính phủ giải quyết. Đồng thời, các hội doanh nghiệp cũng cung cấp hỗ trợ kỹ thuật, pháp lý cho doanh nghiệp thông qua các hội thảo, diễn đàn.

## **5.4. Kết luận chương năm**

Quản trị tài nguyên đá trắng hiện nay còn nhiều bất cập, đặc biệt trong các vấn đề liên quan đến phân bổ giấy phép khai thác và thu phí, lệ phí. Ngoài ra, quy định xuất khẩu đá dạng cục làm bột đá trong Thông tư 23/2021/TT-BCT tạo ra rất nhiều tranh cãi giữa các doanh nghiệp. Theo Thông tư này, đá dạng cục làm bột đá chỉ được phép xuất khẩu đến hết năm 2026. Các doanh nghiệp ủng hộ quy định này, cho rằng việc ngừng xuất khẩu đá cục là phù hợp với chiến lược hạn chế xuất khẩu khoáng sản chưa qua chế biến. Ngoài ra, việc này sẽ giải quyết được lo ngại thiếu

nguyên liệu cho sản xuất trong nước, đặc biệt khi nguồn nguyên liệu đá trắng chất lượng tốt đang ngày càng thiếu hụt. Tuy nhiên, có nhiều doanh nghiệp phản đối quy định này, vì lo ngại việc ngừng xuất khẩu đá trắng sẽ khiến doanh nghiệp kinh doanh mặt hàng này bị ép giá do đã mất sự cạnh tranh từ thị trường quốc tế. Lo ngại này là có cơ sở, khi theo quy hoạch, số lượng nhà máy chế biến bột đá hiện đã không đáp ứng được nhu cầu.

Thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam tương đối đơn giản, chỉ gồm bốn nhóm chủ thể chính tham gia là: doanh nghiệp khai thác; nhà máy chế biến đá ốp lát; nhà máy chế biến bột đá; và doanh nghiệp xuất khẩu. Bên cạnh đó, chuỗi cung ứng đá trắng còn có sự tham gia của các tác nhân đóng vai trò hỗ trợ, giám sát như doanh nghiệp hỗ trợ (cung cấp dịch vụ tư vấn, cung cấp máy móc thiết bị khai thác, hỗ trợ tài chính...); cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng; các tổ chức xã hội, tổ chức truyền thông; các tổ chức nghiên cứu; tổ chức tài chính và hiệp hội, hội ngành nghề. Hiện nay, mặc dù số lượng doanh nghiệp tham gia thị trường khai thác đá trắng tương đối nhiều, nhưng lại chỉ do một vài doanh nghiệp lớn chiếm lĩnh thị phần và rào cản ra nhập ngành cao. Điều này dẫn đến nguy cơ độc quyền trong thị trường khai thác đá trắng tại Việt Nam.

## CHƯƠNG 6. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

### 6.1. Kết luận

Nghề khai khoáng tại Việt Nam có lịch sử lâu đời. Người Việt đã bắt đầu khai thác khoáng sản kim loại như đồng, kẽm, thiếc từ thời đại đồ đồng. Trải qua các triều đại phong kiến, nghề khai mỏ dần được hình thành và phát triển, có đóng góp lớn vào ngân sách của đất nước. Tuy nhiên, việc khai thác thời kỳ này vẫn được thực hiện bằng phương pháp thủ công. Phải đến thời nhà Nguyễn, ngành công nghiệp khai khoáng mới được hình thành, và tiếp tục được tăng cường sau khi người Pháp cai trị Việt Nam. Sau khi giành độc lập năm 1945, chính quyền Việt Nam tiếp tục phát triển ngành công nghiệp này với sự giúp đỡ của Liên Xô và Trung Quốc. Đến giữa những năm 90 của thế kỷ 20, Chính phủ Việt Nam sở hữu hầu hết các mỏ và nhà máy chế biến khoáng sản. Tuy nhiên, sau khi Luật khoáng sản 1996 được ban hành, tất cả các thành phần kinh tế đều được phép tham gia hoạt động khai thác khoáng sản.

Dưới góc nhìn kinh tế chính trị kết hợp với khung phân tích về quản trị tài nguyên thiên nhiên, nhóm nghiên cứu đã tiến hành đánh giá một cách khái quát về vị trí, vai trò, đóng góp của ngành công nghiệp khai thác, hoạt động của các doanh nghiệp trong ngành và hiện trạng quản trị của ngành công nghiệp khai thác tại Việt Nam. Dựa vào các kết quả phân tích, nhóm nghiên cứu rút ra một số kết luận cụ thể như sau:

#### **Thứ nhất về vị trí, vai trò và các đóng góp của ngành:**

Mặc dù từng có vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam, những năm gần đây, đóng góp của ngành công nghiệp khai khoáng (không bao gồm hoạt động khai thác dầu và khí tự nhiên) vào GDP và lao động đều có xu hướng giảm. Theo kết quả tính toán của nhóm nghiên cứu, năm 2018, ngành công nghiệp khai khoáng đóng góp khoảng 2,5% trong GDP của Việt Nam, giảm một nửa so với thời điểm năm 2012. Không chỉ sụt giảm về tỷ trọng trong GDP, giá trị tuyệt đối tính bằng tiền cũng sụt giảm từ hơn 77 nghìn tỷ đồng năm 2012 xuống còn hơn 70 nghìn tỷ năm 2018. Sự sụt giảm này đặt ra vấn đề làm cách nào để nâng cao giá trị đóng góp của ngành vào nền kinh tế xã hội Việt Nam.



Số liệu tính toán từ Tổng điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tính đến thời điểm 31/12/2019, Việt Nam có tổng cộng 3.804 doanh nghiệp đang hoạt động trong lĩnh vực khai khoáng. Trong đó, doanh nghiệp tư nhân vẫn chiếm phần lớn với hơn 3.700 doanh nghiệp (chiếm 97,2%). Số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm từ 81 doanh nghiệp năm 2011 xuống chỉ còn 62 doanh nghiệp vào năm 2019 (chiếm 1,84%) và 30 doanh nghiệp (chiếm 0,96%) có vốn đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, giảm 13 doanh nghiệp so với năm 2011.

Liên quan đến vấn đề lao động, kết quả tính toán của nhóm nghiên cứu từ số liệu điều tra lao động việc làm năm 2018 cho thấy cả nước có khoảng 173 nghìn lao động đang làm việc trong ngành công nghiệp khai thác khoáng sản và tập trung nhiều nhất tại Quảng Ninh (gần 52 nghìn lao động, chủ yếu trong ngành than), Thái Nguyên (hơn 12,5 nghìn lao động, chủ yếu khai thác quặng kim loại) và Nghệ An (gần 13 nghìn lao động, chủ yếu khai thác đá, cát, sỏi). Tổng số lao động làm việc trong ngành khai thác khoáng sản trên cả nước năm 2018 đã giảm hơn 90 nghìn người so với thời điểm năm 2011. Sự sụt giảm về lao động với số lượng lớn như vậy đặt ra bài toán về vấn đề giải quyết/chuyển đổi việc làm đối với những lao động không còn làm việc trong ngành khai khoáng. Đặc biệt, trong bối cảnh của chuyên dịch năng lượng đang diễn ra trên phạm vi toàn cầu và ngay tại ở Việt Nam thì vấn đề này càng trở nên cấp thiết hơn.

## **Thứ hai, về vấn đề quản trị ngành công nghiệp khai thác:**

Quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam còn tồn tại nhiều bất cập, chưa đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế. Sử dụng khung phân tích quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRG) của viện Quản trị tài nguyên thiên nhiên (NRGI), nhóm nghiên cứu tiến hành rà soát và đánh giá cho Việt Nam nhằm xem xét hiện trạng quản trị tài nguyên tại Việt Nam đã đáp ứng được các tiêu chí nào theo các tiêu chuẩn của quản trị tốt. Kết quả đánh giá cho thấy Việt Nam chỉ đáp ứng được sáu trong tổng số 27 tiêu chí của quản trị tốt. Trong đó, các tiêu chí đáp ứng đa số liên quan đến các quy định liên quan đến hoạt động của các DNNN trong lĩnh vực khai khoáng. Cụ thể:

- Sáu tiêu chí được đánh giá là tuân thủ các tiêu chí của quản trị tốt gồm: các tiêu chí về thông tin địa chất khoáng sản; đánh giá tác động; nghĩa vụ của DNNN; minh bạch và trách nhiệm giải trình của DNNN; vai trò tài chính của DNNN; và hỗ trợ quốc tế.

- Các tiêu chí còn lại chưa được thực hiện tốt bao gồm: tiêu chí về khung chính sách pháp luật; tiêu chí về cơ quan quản lý nhà nước; tiêu chí liên quan đến công khai, minh bạch (công khai giấy phép hoạt động khoáng sản, công khai thông tin chủ sở hữu hưởng lợi, công khai báo cáo khoáng sản); tiêu chí về quyết định khai thác; tiêu chí về phân bổ giấy phép khai thác; các tiêu chí liên quan đến thu thuế - phí; tiêu chí về tham vấn cộng đồng; tiêu chí về bảo vệ cộng đồng; tiêu chí về quản trị DNNN; các tiêu chí liên quan đến phân phối và sử dụng nguồn thu; tiêu chí liên quan đến chi tiêu chính phủ và phát triển khu vực tư nhân; các tiêu chí liên quan vai trò của các công ty đa quốc gia; và tiêu chí về giám sát và thực thi các tiêu chuẩn quốc tế.

### ***Các thách thức đặt ra trong quá trình quản trị ngành công nghiệp khai thác tại Việt Nam***

*Thứ nhất, liên quan đến thể chế, chính sách:* Tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam được quản lý bởi nhiều cơ quan. Do mỗi cơ quan có chức năng, nhiệm vụ khác nhau nên quyền lợi nhận được cũng khác nhau. Điều này có thể dẫn đến sự chậm trễ hoặc xung đột trong việc ban hành chính sách. Mặc dù thể chế, chính sách của Việt Nam đã có sự tiến bộ, tuy nhiên vẫn còn nhiều hoạt động khoáng sản chưa được quy định trong Luật khoáng sản. Luật khoáng sản vẫn chưa đồng bộ với các luật khác. Việc ban hành các văn bản hướng dẫn thi thành còn chậm. Đặc biệt, hệ thống chính sách, luật pháp chưa thật sự quan tâm đến phát triển các hoạt động khoáng sản phía hạ nguồn. Sự phối hợp hoạt động giữa các cơ quan liên quan chưa tốt, một phần do tình trạng thiếu nhân lực, đặc biệt là nhân lực ở cấp cơ sở. Đơn cử như ở cấp phòng TNMT các huyện, có những nơi chỉ tiêu biên chế chỉ từ 5-6 cán bộ (bao gồm cả trưởng, phó phòng) nhưng chỉ có một cán bộ phụ trách mảng tài nguyên khoáng sản và phải quản lý một địa bàn rất rộng lớn với gần 100 mỏ khoáng sản khác nhau. Rủi ro pháp lý liên quan đến việc thiết sót trong công tác quản lý tài nguyên đối với các cán bộ ở cơ sở là luôn thường trực do vấn đề về thiếu nhân lực. Đây là vấn đề cần được cân nhắc và đưa ra thảo luận cũng như xem xét trong quá trình sửa đổi luật trong thời gian sắp tới.

*Thứ hai, liên quan tới vấn đề minh bạch và trách nhiệm giải trình:* Nhiều quy định về công khai đã được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật, tuy nhiên việc thực hiện còn chưa nghiêm túc. Ảnh hưởng của hoạt động khai khoáng đến cộng đồng dân cư chưa được quan tâm đúng mực. Tại một số địa phương,

việc tham vấn người dân còn mang tính hình thức. Tham vấn được tổ chức thông qua đại diện như chính quyền địa phương, Mặt trận Tổ quốc nên người dân bị ảnh hưởng chưa thật sự được tham gia vào quá trình này. Người dân thậm chí không biết đến sự tồn tại của Đánh giá tác động môi trường.

Pháp luật Việt Nam hiện chưa có quy định về xử phạt khi cơ quan, địa phương không công khai, hoặc chậm công khai thông tin. Điều này có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự thiếu nghiêm túc trong công khai hồ sơ xin cấp phép thăm dò khoáng sản. Ngoài ra, hiện nay tại Việt Nam, thường chỉ có thông tin người đại diện pháp luật của doanh nghiệp được công khai còn việc tiếp cận thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi chưa dễ dàng. Vấn đề công khai chủ sở hữu hưởng lợi của doanh nghiệp tại Việt Nam cũng chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật trong khi theo thông lệ của quốc tế thì việc công khai thông tin về chủ sở hữu hưởng lợi là cần thiết và quan trọng đối với việc quản trị tài nguyên khoáng sản.

*Thứ ba, liên quan đến công tác cấp phép khai thác:* Hầu hết các tiêu chí liên quan đến cấp giấy phép khai thác theo các nguyên tắc trong khung quản trị tài nguyên thiên nhiên đều chưa đạt tiêu chuẩn. Tuy khung chính sách, luật đã có những quy định đảm bảo các tác động phi tài chính của dự án trước khi cấp phép khai thác được xem xét, việc thực hiện các quy định này còn chưa nghiêm túc. Quy trình cấp giấy phép chưa hiệu quả khi tồn tại rủi ro cho doanh nghiệp khi tham gia đấu giá tại khu vực chưa có kết quả thăm dò; tiêu chí xác định khu vực khoáng sản không đấu giá và tiêu chí lựa chọn doanh nghiệp được quyền khai thác tại khu vực này chưa rõ ràng; việc công khai theo quy định và cấp giấy phép khai thác tại địa phương chưa được thực hiện nghiêm túc; tồn tại tranh cãi về số lượng doanh nghiệp tham gia đấu giá và sự không công bằng trong cấp quyền khai thác khoáng sản.

*Thứ tư, liên quan đến công tác thu, quản lý và phân bổ nguồn thu:* Cho đến nay vẫn tồn tại tranh cãi về tính hợp lý của các quy định, về bản chất của tiền cấp quyền khai thác và thuế tài nguyên. Mặc dù các doanh nghiệp vẫn thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ về thuế/phí theo quy định của pháp luật nhưng luôn trong tâm thế không phục. Điều này có thể dẫn đến các trường hợp cố gắng tìm cách giảm thiểu các khoản thuế/phí phải nộp bằng cách kê khai không đúng sản lượng khai thác, kê khai không đúng chất lượng của mỏ trong quá trình xin cấp phép để được hưởng mức thuế suất thấp hơn. Thậm chí có thể dẫn tới việc doanh nghiệp

bắt tay với cơ quan thuế để hợp thức hóa chứng từ nhằm đối phó với sự kiểm tra của các cơ quan chức năng. Những rủi ro này là thường trực và có thể xảy ra, cần cân nhắc và có phương án giải quyết dứt điểm trong lần sửa luật sắp tới. Mặc dù các cơ quan quản lý nhà nước đã tìm cách giám sát hoạt động khai thác của doanh nghiệp bằng cách đưa ra các quy định về lắp trạm cân và camera giám sát nhưng việc triển khai trên thực tế còn nhiều bất cập, gây phiền hà, tốn kém và khó khăn cho doanh nghiệp và trên thực tế thì doanh nghiệp không khó để có thể lách hay đưa ra các lý do để có thể không thực hiện các quy định này.

Việc phân bổ và sử dụng nguồn thu từ hoạt động khai thác khoáng sản cũng chưa hợp lý; thiếu quy định để đảm bảo sự thống nhất trong phân bổ nguồn thu giữa các địa phương. Đặc biệt với các địa phương bị ảnh hưởng trực tiếp bởi hoạt động khai khoáng (nơi có mỏ khai thác), nhiều nơi mà nhóm nghiên cứu và nhóm đồng nghiên cứu tiến hành khảo sát gần như không nhận được lợi ích trực tiếp nào được để lại từ hoạt động khai thác tài nguyên. Ngân sách thu về được hòa vào ngân sách chung và sau đó phân bổ theo các nguyên tắc đã được quy định tại Luật ngân sách năm 2015. Hiện chưa có cơ chế phân bổ để các địa phương nơi có mỏ khoáng sản được hưởng lợi nhiều hơn và trực tiếp từ hoạt động khai thác khoáng sản. Trong khi đó, người dân nơi có mỏ khai thác đang phải chịu tác động nặng nề của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản như doanh nghiệp khai thác gây ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm không khí và đặc biệt là ô nhiễm nguồn nước. Tuy nhiên, nhiều doanh nghiệp vẫn thiếu trách nhiệm trong việc hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng, việc tặng quà, thăm hỏi người dân chỉ mang tính hình thức.

*Thứ năm, liên quan đến tác động của dự án khai thác đến cộng đồng địa phương.* Về tác động kinh tế, theo điều tra thực địa của nhóm nghiên cứu và các nhóm đồng nghiên cứu Tiên Phong, dự án khai thác đã góp phần tạo công ăn việc làm cho người dân khi nhiều doanh nghiệp đã quan tâm đến tuyển dụng người địa phương vào làm việc, bao gồm cả lao động nữ làm công việc như nấu cơm, bảo vệ. Hoạt động khai khoáng cũng giúp phát triển các dịch vụ hỗ trợ tại địa phương như mở quán tạp hóa bán đồ, mở quán ăn uống cho công nhân mỏ. Tuy nhiên, phần lớn người dân và chính quyền thôn không nắm được thông tin doanh nghiệp đóng góp bao nhiêu vào ngân sách nhà nước. Về tác động xã hội, sự có mặt của dự án khai thác không gây xáo trộn nhiều đến thực hành văn hóa của cộng đồng, đặc biệt là cộng đồng người dân tộc thiểu số tại địa phương. Mặc dù khi dự án bắt đầu, có xảy ra tranh chấp giữa công nhân mỏ và người dân địa phương do khác biệt về văn

hóa, tình trạng này đã được giải quyết. Tuy nhiên, về mặt môi trường, dự án khai thác gây ra nhiều tác động tiêu cực. Doanh nghiệp khai thác gây ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm không khí và đặc biệt là ô nhiễm nguồn nước. Các rung chấn từ hoạt động nổ mìn khai thác gây nứt nẻ nhà dân, thậm chí đá bay cả vào khu vực dân cư sinh sống gây nguy hiểm tới sự an toàn và tính mạng của người dân.

*Thứ sáu, liên quan đến DNNN trong lĩnh vực khai thác khoáng sản, đặc biệt là Tập đoàn than – khoáng sản Việt Nam, mặc dù Chính phủ đã ban hành Nghị định về điều lệ tổ chức và hoạt động của TKV, trong đó quy định tương đối chi tiết về quyền và nghĩa vụ TKV, việc thực hiện các nghĩa vụ còn gặp nhiều hạn chế; gánh nặng cho ngân sách có thể xảy ra nếu TKV không đủ khả năng trả được các khoản nợ hiện tại. TKV và các DNNN trong lĩnh vực khai khoáng thực hiện tương đối nghiêm túc việc công khai các báo cáo tài chính, báo cáo hoạt động theo quy định. Tuy nhiên, vẫn tồn tại nguy cơ thiếu công bằng, không minh bạch trong giám sát hoạt động và tài chính của các DNNN. Ngoài ra, có sự can thiệp chính trị tương đối mạnh vào hoạt động của các DNNN.*

*Thứ bảy, liên quan đến đầu tư cho phát triển bền vững, dự án cải cách hệ thống quản lý tài chính công tại Việt Nam đã có nhiều thành tựu, đặc biệt trong việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý. Việt Nam hiện chưa có hệ thống thông tin quản lý tài chính công tích hợp quốc gia, tuy nhiên, Chính phủ đang xây dựng và áp dụng hệ thống thông tin quản lý tài chính chính phủ (GFMIS) như thông lệ của nhiều nước trên thế giới để xây dựng kho dữ liệu tài chính tập trung, khắc phục tình trạng dữ liệu bị phân tán. Tuy đã được cải thiện, nhưng cơ sở hạ tầng của Việt Nam vẫn ở mức thấp, cơ sở hạ tầng nhiều khu vực khai thác, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa vẫn chưa được đảm bảo. Cơ sở hạ tầng xuống cấp làm trầm trọng thêm vấn đề ô nhiễm do vận chuyển khoáng sản.*

*Thứ tám, liên quan đến nền tảng quốc tế về quản trị tài nguyên, sự hiện diện của các công ty đa quốc gia trong lĩnh vực khai khoáng tại Việt Nam còn khiêm tốn, hoạt động của các doanh nghiệp này khá tương tự như các doanh nghiệp trong nước, các tiêu chuẩn quốc tế về nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp vẫn chưa được khuyến khích. Việc tham gia sâu rộng hơn vào hội nhập quốc tế tạo cơ hội giúp Việt Nam nâng cao khả năng quản trị tài nguyên khoáng sản bằng cách tuân thủ những tiêu chuẩn liên quan đến minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhiều cộng đồng, tổ chức quốc tế thường xuyên thực hiện, hoặc tài trợ cho các tổ chức Việt Nam thực hiện các dự án liên quan đến phát triển*

ngành công nghiệp khai khoáng bền vững, tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa tham gia hoặc áp dụng tiêu chuẩn quốc tế nào liên quan đến lĩnh vực khai khoáng.

### **Nghiên cứu trường hợp ngành khai thác đá trắng**

Sau khi đã có được cái nhìn tổng quan về vị trí, vai trò, đóng góp và quản trị ngành công nghiệp khai thác tại Việt Nam, nhóm nghiên cứu tiến hành đi sâu vào phân tích hiện trạng của ngành công nghiệp khai thác đá trắng tại Việt Nam. Đá trắng là một trong những loại khoáng sản được đánh giá là đủ để Việt Nam có thể khai thác công nghiệp trong thời gian dài, phân bố chủ yếu tại hai địa bàn tỉnh Yên Bái và Nghệ An.

#### ***Những bất cập trong quản trị ngành khai thác đá trắng***

Hoạt động khai thác, chế biến, kinh doanh, xuất khẩu đá trắng tại Việt Nam được điều chỉnh theo các quy định về khoáng sản nói chung. Tại địa phương, nhiều doanh nghiệp khai thác đá trắng phản ánh rằng quy định tất cả các lô hàng xuất khẩu đều cần kiểm hóa là chưa hợp lý. Việc kiểm hóa làm tăng chi phí cho doanh nghiệp.

Có sự tranh cãi giữa các doanh nghiệp về quy định xuất khẩu đá cục làm bột đá trong Thông tư 23/2021/TT-BCT. Theo Thông tư này, đá trắng dạng cục làm bột đá chỉ được phép xuất khẩu đến hết năm 2026. Các doanh nghiệp ủng hộ quy định này, cho rằng việc ngừng xuất khẩu đá cục là phù hợp với chiến lược hạn chế xuất khẩu khoáng sản chưa qua chế biến. Ngoài ra, việc này sẽ giải quyết được lo ngại thiếu nguyên liệu cho sản xuất trong nước, đặc biệt khi nguồn nguyên liệu đá trắng chất lượng tốt đang ngày càng thiếu hụt. Tuy nhiên, có nhiều doanh nghiệp phản đối quy định này, vì lo ngại việc ngừng xuất khẩu đá trắng sẽ khiến doanh nghiệp kinh doanh mặt hàng này bị ép giá do đã mất sự cạnh tranh từ thị trường quốc tế. Lo ngại này là có cơ sở, khi theo quy hoạch, số lượng nhà máy chế biến bột đá hiện đã không đáp ứng được nhu cầu.

Theo phản ánh của doanh nghiệp, thông tin địa chất về các mỏ đá trắng còn thiếu chính xác, dẫn đến chất lượng và trữ lượng mỏ, tỷ lệ thu hồi đá khối thực tế thấp hơn kỳ vọng của doanh nghiệp. Giấy phép được phân bổ chưa hiệu quả, trữ lượng được cấp phép chênh lệch so với trữ lượng đá trắng thực tế. Chưa có các quy định cũng như quy trình cụ thể trong việc đề nghị nâng cấp mỏ, chuyển đổi giấy phép/cơ quan cấp phép khai thác khiến doanh nghiệp khó khăn trong quá trình hoạt động.

Thuế tài nguyên đối với đá trắng ngày càng tăng và thiếu ổn định. Cùng với đó là với vị trí địa lý của mỏ không thuận lợi làm tăng chi phí vận tải khiến doanh nghiệp khai thác đá trắng Việt Nam khó cạnh tranh được với doanh nghiệp Malaysia.

Khai thác, chế biến đá trắng tạo nhiều cơ hội việc làm cho người dân địa phương, khi đa số lao động làm việc trong cơ sở khai thác, chế biến là người bản địa. Tuy nhiên, người dân sống quanh khu vực khai thác phải chịu vấn đề thiếu nước, ô nhiễm nước và ô nhiễm bụi.

Một vấn đề bất cập nữa đối với các doanh nghiệp hoạt động trong ngành khai thác đá trắng đó là có những mỏ đã được cấp phép khai thác nhưng chưa có cơ chế trong việc giải quyết đền bù, giải phóng mặt bằng để mở đường vào mỏ dẫn đến tình trạng mỏ được cấp phép nhưng không khai thác được, gây thiệt hại rất lớn cho doanh nghiệp.

### ***Thị trường ngành khai thác đá trắng***

Thị trường ngành khai thác đá trắng tại Việt Nam tương đối đơn giản, chỉ gồm bốn nhóm chủ thể chính tham gia là: doanh nghiệp khai thác; nhà máy chế biến đá ốp lát; nhà máy chế biến bột đá; và doanh nghiệp xuất khẩu. Bên cạnh đó, chuỗi cung ứng đá trắng còn có sự tham gia của các tác nhân đóng vai trò hỗ trợ, giám sát như doanh nghiệp hỗ trợ (cung cấp dịch vụ tư vấn, cung cấp máy móc thiết bị khai thác, hỗ trợ tài chính...); cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng bởi hoạt động khai khoáng; các tổ chức xã hội, tổ chức truyền thông; các tổ chức nghiên cứu; tổ chức tài chính và hiệp hội, hội ngành nghề. Hiện nay, mặc dù số lượng doanh nghiệp tham gia thị trường khai thác đá trắng tương đối nhiều, nhưng lại chỉ do một vài doanh nghiệp lớn chiếm lĩnh thị phần và rào cản ra nhập ngành cao. Điều này dẫn đến nguy cơ độc quyền trong thị trường khai thác đá trắng tại Việt Nam.

Đối với các doanh nghiệp khai thác, số lượng tham gia là tương đối nhiều, chủ yếu cung ứng các loại đá khối, đá học cho các nhà máy chế biến. Các doanh nghiệp này phải đối mặt với các rủi ro về chất lượng mỏ, khi mà việc đánh giá trữ lượng, chất lượng mỏ còn nhiều khó khăn trong khi yêu cầu về chi phí đầu tư ban đầu tương đối lớn dẫn đến rủi ro đóng cửa nếu như mỏ không đạt chất lượng. Hiện tượng này đã và đang diễn ra tại một số doanh nghiệp trên địa bàn tỉnh Nghệ An. Điều này dẫn đến sản lượng đá được khai thác gần như không đáp ứng được nhu cầu trong nước cũng như xuất khẩu.



Đối với các nhà máy chế biến đá ốp lát, số lượng tham gia vào ngành tương đối ít và chủ yếu thuộc các doanh nghiệp khai thác. Để có thể sản xuất được sản phẩm với giá trị cao thì doanh nghiệp phải đầu tư rất lớn cho công nghệ, đặc biệt là công nghệ cắt, xẻ và đánh bóng. Có những dây chuyền cắt lên tới gần 100 tỷ đồng. Mặc dù đầu ra ổn định do nhu cầu của thị trường trong nước và quốc tế ở mức cao, nhưng nguồn cung nguyên liệu lại không được đảm bảo do tỷ lệ thu hồi đá khối thường thấp, dẫn đến cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp trong nước.

Đối với các nhà máy chế biến đá bột, số lượng tham gia ít, cũng chủ yếu thuộc các doanh nghiệp khai thác. Vốn đầu tư cho một dây chuyền nghiền đá bột cũng tương đối lớn và chủ yếu là nhập khẩu từ nước ngoài. Đầu ra của sản phẩm tương đối ổn định. Nguồn cung nguyên liệu đầu vào khá nhiều nhưng chất lượng thường không đảm bảo, giá thành cao nên các doanh nghiệp không chủ động được nguồn nguyên liệu khó có khả năng cạnh tranh về giá so với các doanh nghiệp sở hữu một mỏ có chất lượng tốt.

Đối với các doanh nghiệp xuất khẩu, số lượng tham gia tương đối nhiều, một số thuộc các doanh nghiệp khai thác, một số mua lại từ nhà máy chế biến và thực hiện hoạt động xuất khẩu. Các doanh nghiệp này cần vốn đầu tư ít, nhưng đối mặt với rủi ro về giá, rủi ro về phân loại sản phẩm dẫn đến việc áp các mức thuế khác nhau ảnh hưởng tới lợi nhuận của doanh nghiệp. Đơn cử như một doanh nghiệp tại Nghệ An vừa khai thác, sản xuất, chế biến và xuất khẩu. Nhưng do vướng mắc về quy định liên quan đến cấp phép khai thác mỏ khi mà mỏ vật liệu xây dựng do địa phương cấp chịu thuế 20% trong khi bộ cấp chỉ chịu thuế 5%. Trong khi tại mỏ mà địa phương cấp có những sản phẩm chất lượng, giá trị cao, có thể làm được đá xẻ, nhưng không được hưởng ưu đãi về thuế, vẫn phải chịu thuế với mức 20% dẫn đến những bất bình trong doanh nghiệp.

## **6.2. Khuyến nghị chính sách**

### **Quan điểm về chính sách phát triển ngành**

Trên cơ sở phân tích các thách thức đặt ra trong quản trị tài nguyên khoáng sản tại Việt Nam và nghiên cứu trường hợp ngành đá trắng, nhóm nghiên cứu cho rằng các chính sách của Chính phủ cần đảm bảo phát triển ngành công nghiệp khai khoáng một cách bền vững. Nghĩa là Chính phủ cần:



- Vận dụng tối đa cơ chế thị trường cạnh tranh trong việc cấp phép quyền khai thác (đi liền với sự minh bạch và trách nhiệm giải trình).
- Tăng cường tiêu chuẩn trong toàn bộ chuỗi giá trị của ngành khai khoáng để đảm bảo giá trị khoáng sản khai thác phản ánh giá trị thực của toàn chuỗi giá trị.
- Yêu cầu tính đúng, tính đủ các chi phí phát sinh trong quá trình khai thác, bao gồm cả các chi phí ngoại hiện (external costs) mà các bên liên quan phải gánh chịu.
- Thiết lập cơ chế phân bổ nguồn thu từ ngành khai khoáng bù đắp trực tiếp các chi phí ngoại hiện một cách đúng đắn và thỏa đáng.
- Tăng cường hiệu quả của quá trình tính toán chi phí ngoại hiện và bảo đảm đền bù chi phí thỏa đáng bằng cách tăng cường sự tham gia (thực chất) của người dân, từ thượng nguồn tới hạ nguồn.

### **Khuyến nghị chính sách**

**Khuyến nghị 1:** Ban hành các quy định để khuyến khích phát triển hoạt động khoáng sản ở công đoạn hạ nguồn, đặc biệt là hoạt động chế biến khoáng sản, nhằm định hình thượng nguồn theo hướng bền vững. Cụ thể như sau:

- Bổ sung quy định điều chỉnh hoạt động chế biến khoáng sản vào Luật khoáng sản nhằm xác định rõ thế nào là khoáng sản đã qua chế biến, loại khoáng sản nào chỉ cần chế biến thô, loại khoáng sản nào cần phải chế biến sâu và chế biến sâu đến mức độ nào thì đem lại hiệu quả kinh tế cao nhất trước khi kinh doanh, xuất khẩu.
- Ưu tiên cấp phép cho các dự án khai thác kèm theo dự án xây dựng nhà máy chế biến khoáng sản với mỏ trong khu vực không đấu giá.
- Chính phủ cần nhắc áp dụng các ưu đãi đầu tư theo Luật đầu tư với những dự án khai thác đi kèm chế biến sâu (Theo điểm 1, khoản 5, điều 15, Luật đầu tư 2020, các dự án đầu tư khai thác khoáng sản không được hưởng bất kỳ ưu đãi đầu tư nào) để thu hút các nhà đầu tư.
- Bổ sung quy định về bảo vệ quyền tài sản đối với quyền khai thác khoáng sản đã cấp cho doanh nghiệp vào Luật khoáng sản. Do yêu cầu cao về chi phí đầu tư cho hoạt động khai thác, chế biến, doanh nghiệp có nhu cầu vay vốn từ ngân hàng và các tổ chức tín dụng. Tuy nhiên, việc thế chấp quyền khai thác khoáng sản để vay vốn đầu tư vẫn gặp khó khăn do Luật khoáng

sản không đề cập đến việc bảo vệ quyền tài sản của doanh nghiệp đối với quyền khai thác khoáng sản.

- Bổ sung các quy định về lưu trữ, vận chuyển khoáng sản để giảm thiểu ô nhiễm môi trường, đặc biệt là ô nhiễm bụi.

**Khuyến nghị 2:** Điều chỉnh các quy định liên quan đến cấp giấy phép khai thác nhằm giảm thiểu khai thác trái phép và cho phép sự linh hoạt hơn trong việc tăng giá trị sản phẩm khai thác. Cụ thể:

- Cần nhắc bỏ quy định giới hạn công suất khai thác theo năm để phù hợp với yêu cầu thị trường. Thực tế cho thấy, khi nhu cầu thị trường đi lên, doanh nghiệp có mong muốn khai thác nhiều hơn, tuy nhiên, quy định về công suất khai thác được phép trong giấy phép khai thác cản trở doanh nghiệp thực hiện việc này một cách hợp pháp.
- Giảm thời hạn hoạt động của mỏ do UBND tỉnh cấp để giảm thiểu nguy cơ doanh nghiệp khai thác quá sản lượng, do mỏ do tỉnh cấp là mỏ nhỏ, có trữ lượng thấp.
- Ban hành quy định hướng dẫn doanh nghiệp thực hiện nâng cấp công suất khai thác; nâng cấp, xin cấp lại (từ tỉnh lên bộ cấp) mỏ khoáng sản khi trữ lượng khai thác thực tế lớn hơn trữ lượng thăm dò. Để đảm bảo các quy định về bảo vệ môi trường, hồ sơ xin nâng cấp giấy phép cần kèm theo đánh giá tác động môi trường theo trữ lượng mới. Đồng thời cho phép doanh nghiệp thác theo giấy phép cũ trong thời gian chờ nâng cấp giấy phép.

**Khuyến nghị 3:** Bổ sung các quy định về thu và phân bổ nguồn thu nhằm hướng tới một hệ thống tài khóa công bằng hơn trong lĩnh vực khai khoáng. Cụ thể:

- Bổ sung các quy định về tăng cường quản lý thuế, đặc biệt là cơ chế phối hợp giữa cơ quan thuế và cơ quan tài nguyên môi trường trong xác định sản lượng tài nguyên tính thuế.
- Ban hành quy định tỷ lệ phân phối nguồn thu thống nhất cho các địa phương trên cả nước để hạn chế tình trạng phân bổ không công bằng giữa các địa phương có hoạt động khoáng sản.

**Khuyến nghị 4:** Tăng cường sự tham gia (thực chất) của cộng đồng địa phương trong giám sát hoạt động khai khoáng nhằm tăng tính bền vững về kinh tế-xã hội-môi trường của hoạt động khai thác. Cụ thể:

- Tăng cường tuyên truyền để cộng đồng địa phương hiểu về quyền lợi của mình khi có dự án khai thác tại địa phương.
- Ban hành quy định về công khai giấy phép hoạt động khai khoáng của doanh nghiệp. Việc công khai này giúp cộng đồng địa phương nắm được thông tin của doanh nghiệp, từ đó có biết hoạt động khai thác có được phép hay không, doanh nghiệp có còn thời hạn khai thác không để báo chính quyền. Sự tham gia của cộng đồng địa phương đặc biệt có ích khi nhân lực làm công tác quản lý tài nguyên tại địa phương còn mỏng như hiện nay.
- Bổ sung cơ chế xử phạt khi doanh nghiệp hoặc cơ quan quản lý không thực hiện các yêu cầu về công khai theo quy định.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Alba Mayorga, E. (2009). *Extractive Industries Value Chain* (No. 3; Extractive Industries for Development Series).
- Asian Development Bank. (2017). *Public Financial Management Systems - Viet Nam: Key Elements from a Financial Management Perspective*. Asian Development Bank. <https://doi.org/10.22617/RPT178643-2>
- Barma, N. H., Kai, K., Tuan Minh Le, & Viñuela, L. (2012). *Rent to Riches? The Political Economy of Nature Resource-Led Development*. The World Bank.
- Bộ Công thương. (2017). Tình hình 05 năm thực hiện Nghị quyết 02-NQ /TW ngày 25/4/2011 của Bộ Chính trị và các tác động của Luật khoáng sản năm 2010. In *Tham luận hội thảo: Đánh giá 05 năm thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về khoáng sản*.
- Bộ Công thương. (2023). *Lịch sử Công Thương Việt Nam (1945-2010)*. NXB Chính trị quốc gia Sự thật.
- Bộ Công thương. (2021a). *Dự thảo thuyết minh quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.
- Bộ Tài chính. (2014). *Mô hình và lộ trình tổng thể hệ thống GFMIS giai đoạn 2015-2025*. [https://mof.gov.vn/webcenter/portal/ttpltc/pages\\_r/l/chi-tiet-tin-ttpltc?dDocName=BTC316377](https://mof.gov.vn/webcenter/portal/ttpltc/pages_r/l/chi-tiet-tin-ttpltc?dDocName=BTC316377)
- Bộ TNMT. (2017). Đánh giá tình hình 05 năm thực thi chủ trương, chính sách, pháp luật về khoáng sản. In *Tham luận hội thảo: Đánh giá 05 năm thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về khoáng sản (pp. 16-24)*.
- Bộ TNMT. (2022). *Dự thảo lần 1 Báo cáo tổng kết, đánh giá 10 năm thực hiện Luật Khoáng sản năm 2010, đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Khoáng sản*.
- Bộ Xây dựng. (2022). *Dự thảo thuyết minh quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*.
- BTAP, CDI, & VESS. (2022). *Báo cáo chỉ số công khai ngân sách tỉnh 2021*.

- Campese, J., Nakangu, B., Silverman, A., & Springer, J. (2016). Natural resource governance framework assessment guide: Learning for improved natural resource governance. *IUCN/CEESP NRGF Working Paper*.
- Dietsche, E. 2018. “Political Economy and Governance”. Part III, “The Academic Literature and the Resource Curse” in Addison, T., & Roe, A (eds.), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. Oxford University Press, New York, pp. 114-136
- Đâu Anh Tuấn, Nguyễn Minh Đức, Trần Thanh Thủy, Trịnh Lê Nguyên, Dương Văn Thọ, & Lê Xuân Trường. (2015). *Thực thi EITI để cải cách ngành công nghiệp khai thác khoáng sản ở Việt Nam*. VCCI và Pan Nature.
- Đâu Anh Tuấn, Phan Minh Thủy, Nguyễn Minh Đức, & Đinh Tiên Hoàng. (2017). *Báo cáo về mức độ tuân thủ các quy định pháp luật về minh bạch trong lĩnh vực khoáng sản*. VCCI và Liên minh Khoáng sản.
- Dietsche, E. (2018). Political Economy and Governance. In T. Addison & A. Roe (Eds.), *Extractive industries: The management of resources as a driver of sustainable development* (First edition). Oxford University Press.
- Đinh Lâm Tấn. (2018). Dự án luật sửa đổi bổ sung một số điều của các luật liên quan đến đầu tư kinh doanh—Những nội dung liên quan đến ngành tài nguyên môi trường. *Báo Tài Nguyên và Môi Trường*. [https://sti.vista.gov.vn/file\\_DuLieu/dataTLKHHCN//CVv269/2016/CVv269S182016010.pdf](https://sti.vista.gov.vn/file_DuLieu/dataTLKHHCN//CVv269/2016/CVv269S182016010.pdf)
- Đinh Thị Thu, Đỗ Thị Nguyệt Quang, & Đinh Quang Hải. (2017). *Lịch Sử Việt Nam Tập 10: Từ năm 1945 đến năm 1950* (Vol. 10). NXB Khoa Học Xã Hội.
- Kang, H., Kennedy, P., & Hilbun, B. (2009). *Structure and Conduct of the World Rice Market*. Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Atlanta, Georgia.
- Lại Hồng Thanh. (2022). *Chuyên đề: Một số vấn đề về tài nguyên khoáng sản*. sự kiện tập huấn thường niên Liên Minh Công Bằng Thuế 2022, Hà Nội, Việt Nam.
- Lê Minh Thu. (2019). *Quản lý nhà nước về khoáng sản: Bất cập và thách thức*. Tạp chí Tài Nguyên và Môi Trường.

- Liên minh Khoáng sản. (2017). Công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực khoáng sản. In *Tham luận hội thảo: Đánh giá 05 năm thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về khoáng sản*.
- Morgandi, M. (2008). *Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level* (p. 58). Revenue Watch Institute.
- Natural Resource Governance Institute. (2014). *Natural Resource Charter (Second edition)*. Natural Resource Governance Institute.
- Natural Resource Governance Institute. (2016). *Myanmar and the Natural Resource Charter: 28 Priority Issues for the Extractive Industries*. The Natural Resource Governance Institute.
- Natural Resource Governance Institute. (2017). *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. Natural Resource Governance Institute.
- Nguyễn Đình Cung. (2022). *Diễn đàn Chính sách Tài khóa và Phát triển Việt Nam 2022* [Interview]. <https://www.facebook.com/VESScenter2020/videos/461299199457997>
- Nguyễn Đức Anh, Trần Thị Thanh Thủy, & Trần Thị Thanh Hải. (2015). *Bộ tiêu chuẩn EITI 2013 và khả năng đáp ứng chính sách của Việt Nam*. NXB Hà Nội.
- Nguyen Ngoc Khoi. (2014). Mineral Resources Potential of Vietnam and Current State of Mining Activity. *Applied Environmental Research*, 37-46. <https://doi.org/10.35762/AER.2014.36.1.6>
- Nguyễn Thu Trang. (2023). *Kinh nghiệm quốc tế về minh bạch chủ sở hữu hưởng lợi*. <https://Thanhtra.Com.Vn>. <https://thanhtra.com.vn/quoc-te/kinh-nghiem-quoc-te-ve-minh-bach-chu-so-huu-huong-loi-205496.html>
- Nguyễn Xuân Ân. (2015). *Đánh giá tài nguyên đá hoa miềm Bắc Việt Nam và định hướng sử dụng* [Luận án Tiến sĩ]. Trường Đại học Mở - Địa chất.
- Phan Huy Lê. (1963). Tình hình khai mỏ dưới triều Nguyễn. *Nghiên Cứu Lịch Sử*, 51, 40-48.
- PwC. (2012). *Corporate income taxes, mining royalties and other mining taxes: A summary of rates and rules in selected countries* (Global Mining Industry Update).

- Schilling, J., Schilling-Vacaflor, A., Flemmer, R., & Froese, R. (2021). A political ecology perspective on resource extraction and human security in Kenya, Bolivia and Peru. *The Extractive Industries and Society*, 8(4), 100826. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.10.009>
- Tạ Thị Thúy, Phạm Thị Thơm, Nguyễn Lan Dung, & Đỗ Xuân Trường. (2017). *Lịch Sử Việt Nam Tập 7: Từ năm 1897 đến năm 1918* (Vol. 7). NXB Khoa Học Xã Hội.
- The World Bank. (2015). *The extractive industries sector: Essentials for Economists, Public Finance Professionals and Policy Makers*. The World Bank.
- Trần Thị Vinh, Đỗ Đức Hùng, Trương Thị Yến, & Nguyễn Thị Phương Chi. (2017). *Lịch Sử Việt Nam Tập 4: Từ Thế Kỷ XVII Đến Thế Kỷ XVIII* (Vol. 4). NXB Khoa Học Xã Hội.
- Trần Thị Vinh, Hà Mạnh Khoa, Nguyễn Thị Phương Chi, & Đỗ Đức Hùng. (2013). *Lịch Sử Việt Nam Tập 2: Từ Thế Kỷ X Đến Thế Kỷ XIV* (Vol. 2). NXB Khoa Học Xã Hội.
- Trương Thị Yến, Vũ Duy Mền, Nguyễn Đức Nhuệ, Nguyễn Hữu Tâm, & Phạm Ái Phương. (2017). *Lịch Sử Việt Nam Tập 5: Từ năm 1802 đến năm 1858* (Vol. 5). NXB Khoa Học Xã Hội.
- UNCTAD. (2007). *Transnational corporations, extractive industries and development*. United Nations.
- UNCTAD. (2012). *Extractive Industries: Optimizing Value Retention in Host Countries*. UNCTAD.
- USGS. (1994). *The Mineral Industry of Vietnam 1994*.
- Ủy ban kinh tế Quốc hội. (2017). Tăng cường vai trò giám sát của quốc hội trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về khoáng sản. In *Tham luận hội thảo: Đánh giá 05 năm thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về khoáng sản* (pp. 9–15).
- Vietnam Finance. (2019). *Chậm ban hành 2 nghị định, ngân sách có nguy cơ mất 5.000 tỷ*. VietnamFinance. <https://vietnamfinance.vn/news-20180504224230396.htm>

- Võ Kim Cương, Hà Mạnh Khoa, Nguyễn Mạnh Dũng, & Lê Thị Thu Hằng. (2017). *Lịch Sử Việt Nam Tập 6: Từ năm 1858 đến năm 1896* (Vol. 6). NXB Khoa Học Xã Hội.
- VTV 1 (Director). (2023). *Tiêu điểm kinh tế-23/02/2023*. In *Tiêu điểm kinh tế*. VTV. <https://vtv.vn/video-606133.htm>
- Vũ Sỹ Cường. (2022). *Diễn đàn Chính sách Tài khóa và Phát triển Việt Nam 2022* [Interview]. <https://www.facebook.com/VESScenter2020/videos/461299199457997>
- Vũ Thanh Hương. (2020). Đánh giá việc phân bổ tài nguyên khoáng sản Việt Nam theo khía cạnh kinh tế và chính sách. *VNU Journal of Science: Economics and Business*, 36(3), 1–10. <https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4379>
- Wilson, J. D. (2015). Understanding resource nationalism: Economic dynamics and political institutions. *Contemporary Politics*, 21(4), 399–416. <https://doi.org/10.1080/13569775.2015.1013293>





## PHỤ LỤC

### Phụ lục 1: Hệ thống chính sách, pháp luật trong ngành công nghiệp khai khoáng

Tên văn bản	Cơ quan ban hành	Ngày ban hành
<b>Quy định chung</b>		
Luật khoáng sản 2010	Quốc hội	17/11/2010
Luật sửa đổi, bổ sung Luật khoáng sản	Quốc hội	10/12/2018
Nghị định 158/2016/NĐ-CP hướng dẫn Luật khoáng sản	Chính phủ	29/11/2016
<b>Quy định về quản lý khoáng sản</b>		
Quyết định 2427/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược Khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030	Thủ tướng Chính phủ	22/12/2011
Quyết định 645/QĐ-TTg năm 2014 phê duyệt khu vực dự trữ khoáng sản quốc gia	Thủ tướng Chính phủ	06/05/2014
Quyết định 131/2020/QĐ-TTg Về việc phê duyệt Nhiệm vụ lập Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050	Thủ tướng Chính phủ	17/01/2020
Quyết định 295/2020/QĐ-TTg Phê duyệt Nhiệm vụ lập Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050	Thủ tướng Chính phủ	25/02/2020
Nghị định 51/2021/NĐ-CP về quản lý khoáng sản tại các khu vực dự trữ khoáng sản quốc gia	Chính phủ	01/04/2021
<b>Quy định về điều tra cơ bản địa chất và khoáng sản, thăm dò, đóng cửa mỏ khoáng sản</b>		
Quyết định 1388/QĐ-TTg năm 2013 phê duyệt Quy hoạch điều tra cơ bản địa chất và khoáng sản đến năm 2020, định hướng đến năm 2030	Thủ tướng Chính phủ	13/08/2013
Thông tư 53/2013/TT-BTNMT Quy định tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định đề án thăm dò khoáng sản	Bộ TNMT	30/12/2013

Tên văn bản	Cơ quan ban hành	Ngày ban hành
Thông tư 38/2014/TT-BTNMT về Quy chế giám sát quá trình thực hiện Đề án điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản do tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư	Bộ TNMT	03/07/2014
Thông tư 26/2019/TT-BTNMT quy định về thẩm định, phê duyệt đề án, báo cáo kết quả điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản	Bộ TNMT	31/12/2019
Thông tư liên tịch 61/2014/TTLT-BTNMT-BKHĐT-BTC hướng dẫn thủ tục góp vốn, quản lý vốn góp của tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản	Bộ TNMT, Bộ KHĐT, Bộ Tài chính	14/11/2014
Quyết định 750/2014/QĐ-ĐCKS về Quy chế giám sát quá trình thực hiện đề án điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, thăm dò khoáng sản	Tổng cục Địa Chất và Khoáng Sản Việt Nam	10/09/2014
Thông tư 47/2015/TT-BTNMT về Quy trình và định mức kinh tế - kỹ thuật của 12 hạng mục công việc trong điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản và thăm dò khoáng sản	Bộ TNMT	05/11/2015
Thông tư 42/2016/TT-BTNMT quy định kỹ thuật về đánh giá tiềm năng khoáng sản rắn phần đất liền trong điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản	Bộ TNMT	26/12/2016
Thông tư 43/2016/TT-BTNMT quy định kỹ thuật về thu thập, thành lập tài liệu nguyên thủy trong điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản và thăm dò khoáng sản	Bộ TNMT	26/12/2016
Thông tư 44/2016/TT-BTNMT quy định nội dung công tác giám sát thi công Đề án thăm dò khoáng sản	Bộ TNMT	26/12/2016
Thông tư 45/2016/TT-BTNMT quy định về đề án thăm dò khoáng sản, đóng cửa mỏ khoáng sản và mẫu báo cáo kết quả hoạt động khoáng sản; mẫu văn bản trong hồ sơ cấp phép hoạt động khoáng sản, hồ sơ phê duyệt trữ lượng khoáng sản; trình tự, thủ tục đóng cửa mỏ khoáng sản	Bộ TNMT	26/12/2016
Thông tư 51/2017/TT-BTNMT về bổ sung Thông tư 45/2016/TT-BTNMT	Bộ TNMT	30/11/2017
Thông tư 25/2017/TT-BTNMT quy định quy chế hoạt động của Hội đồng thẩm định đề án đóng cửa mỏ khoáng sản	Bộ TNMT	06/09/2017

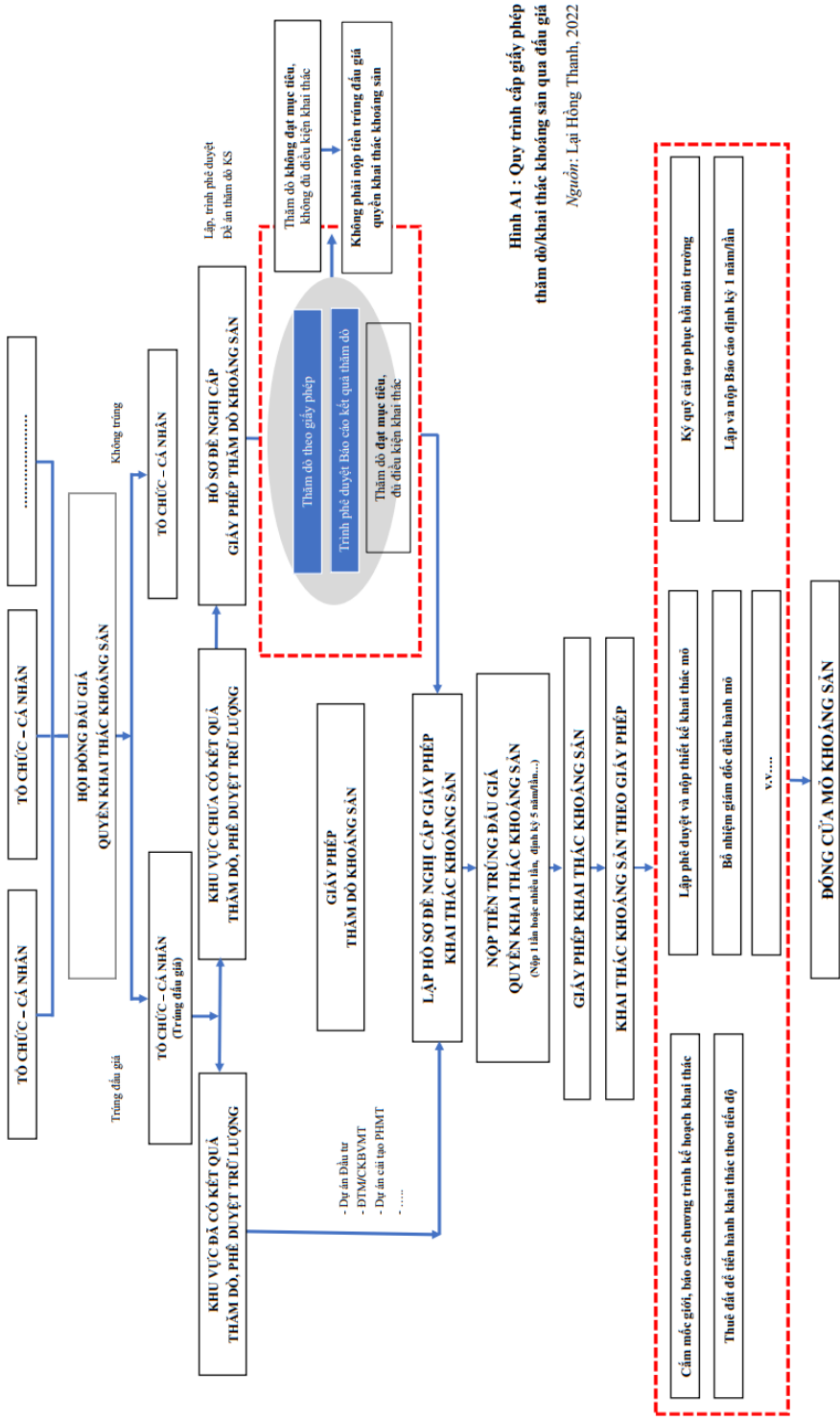
<b>Tên văn bản</b>		<b>Cơ quan ban hành</b>	<b>Ngày ban hành</b>
Thông tư 28/2018/TT-BTNMT quy định về kỹ thuật công tác bay đo từ và trọng lực trong hoạt động điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản và thăm dò khoáng sản		Bộ TNMT	26/12/2018
<b>Quy định về khai thác khoáng sản</b>			
Thông tư 05/2018/TT-BXD về hướng dẫn xuất khẩu khoáng sản làm vật liệu xây dựng		Bộ Xây dựng	29/06/2018
Nghị định 67/2019/NĐ-CP quy định về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản		Chính phủ	31/07/2019
Thông tư 17/2020/TT-BTNMT quy định về lập bản đồ, bản vẽ mặt cắt hiện trạng khu vực được phép khai thác, thống kê, kiểm kê trữ lượng khoáng sản đã khai thác và quy trình, phương pháp, biểu mẫu để xác định sản lượng khoáng sản khai thác thực tế		Bộ TNMT	24/12/2020
Thông tư 23/2021/TT-BCT quy định Danh mục chủng loại, tiêu chuẩn chất lượng khoáng sản xuất khẩu		Bộ Công thương	15/12/2021
<b>Quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản</b>			
Nghị định 22/2012/NĐ-CP quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản		Chính phủ	26/03/2012
Thông tư liên tịch 54/2014/TTLT-BTNMT-BTC hướng dẫn Nghị định 22/2012/NĐ-CP		Bộ TNMT, Bộ TC	09/09/2014
Thông tư 16/2014/TT-BTNMT về Quy chế hoạt động của Hội đồng đấu giá quyền khai thác khoáng sản		Bộ TNMT	14/04/2014
<b>Quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh, xuất khẩu trong lĩnh vực tài nguyên</b>			
Thông tư 17/2012/TT-BTNMT quy định về điều kiện của tổ chức hành nghề thăm dò khoáng sản		Bộ TNMT	29/11/2012
Nghị định 136/2018/NĐ-CP sửa đổi Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường		Chính phủ	05/10/2018
Nghị định 60/2016/NĐ-CP quy định điều kiện đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường		Chính phủ	01/07/2016

Tên văn bản		Cơ quan ban hành	Ngày ban hành
<b>Quy định xử phạt vi phạm hành chính, hình sự trong lĩnh vực tài nguyên và khoáng sản</b>			
Nghị định 139/2017/NĐ-CP về quy định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng		Chính phủ	27/11/2017
Thông tư 03/2018/TT-BXD hướng dẫn Nghị định 139/2017/NĐ-CP		Bộ Xây dựng	24/04/2018
Văn bản hợp nhất 08/VBHN-BXD năm 2020 hợp nhất Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng; khai thác, chế biến, kinh doanh khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng		Bộ Xây dựng	23/03/2020
Nghị định 36/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản		Chính phủ	24/03/2020
Nghị định 04/2022/NĐ-CP Sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên nước và khoáng sản, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ		Chính phủ	06/01/2022
Văn bản hợp nhất số 12/VBHN-BTNMT về Nghị định Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản		Bộ TNMT	28/03/2022
<b>Thu phí trong lĩnh vực khoáng sản</b>			
Luật Thuế tài nguyên 2009		Quốc hội	25/11/2009
Nghị định số 203/2013/NĐ-CP quy định về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản		Chính phủ	28/11/2013
Luật sửa đổi, bổ sung Luật thuế tài nguyên		Quốc hội	11/12/2014
Thông tư 152/2015/TT-BTC hướng dẫn về thuế tài nguyên		Bộ Tài chính	02/10/2015
Nghị quyết 1084/2015/UBTVQH13 về Biểu mức thuế suất thuế tài nguyên		Ủy ban thường vụ Quốc hội	10/12/2015

<b>Tên văn bản</b>		<b>Cơ quan ban hành</b>	<b>Ngày ban hành</b>
Thông tư 190/2016/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác và sử dụng tài liệu địa chất, khoáng sản		Bộ Tài chính	08/11/2016
Thông tư 191/2016/TT-BTC quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định đánh giá trữ lượng khoáng sản và lệ phí cấp giấy phép hoạt động khoáng sản		Bộ Tài chính	08/11/2016
Nghị định 164/2016/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản		Chính phủ	24/12/2016
Thông tư 55/2018/TT-BTC sửa đổi Thông tư 190/2016/TT-BTC		Bộ Tài chính	25/06/2018
Văn bản hợp nhất 18/VBHN-BTC năm 2019 hợp nhất Thông tư quy định về mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí khai thác và sử dụng tài liệu địa chất, khoáng sản		Bộ Tài chính	22/01/2019
Nghị định 27/2023/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản		Chính phủ	31/05/2023
<b>Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia liên quan đến phân tích mẫu địa chất, khoáng sản</b>			
Thông tư 24/2012/TT-BTNMT về Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về sử dụng mẫu chuẩn được chứng nhận trong phân tích mẫu địa chất, khoáng sản rắn		Bộ TNMT	28/12/2012
Thông tư 62/2014/TT-BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về kiểm soát chất lượng các kết quả phân tích mẫu địa chất, khoáng sản		Bộ TNMT	09/12/2014
<b>Quy định khác</b>			
Thông tư 53/2014/TT-BTNMT quy định nộp mẫu vật địa chất, khoáng sản vào Bảo tàng Địa chất		Bộ TNMT	09/09/2014
Thông tư 37/2015/TT-BTNMT Quy định kỹ thuật về kiểm tra nội bộ phòng thí nghiệm trong phân tích mẫu địa chất, khoáng sản rắn		Bộ TNMT	30/06/2015
Thông tư 50/2017/TT-BTNMT về quy định nội dung công tác điều tra, đánh giá di sản địa chất, công viên địa chất		Bộ TNMT	30/11/2017

*Nguồn: Tác giả tổng hợp từ Thư viện pháp luật và Tra cứu pháp luật - Thủ tục Hành chính (<https://www.tracuuaphapluat.info/2019/05/luat-khoang-san-va-nghi-dinh-dinh-thong-tu-huong-dan.html>)*

**Phụ lục 2: Quy trình cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản**







**VESS**

**VATC**



Tài liệu tham khảo. Lưu hành nội bộ