



CODE

Viện Tư vấn phát triển

**Vai trò của Tổ chức Phi chính phủ
trong phản biện chính sách:
Trường hợp của Viện Tư vấn phát
triển trong quản lý bền vững tài
nguyên khoáng sản ở Việt Nam**



HÀ NỘI, THÁNG 8 NĂM 2011



CODE

Viện Tư vấn phát triển

**Vai trò của Tổ chức Phi chính phủ
trong phản biện chính sách:
Trường hợp của Viện Tư vấn phát
triển trong quản lý bền vững tài
nguyên khoáng sản ở Việt Nam**

**CÁC TÁC GIẢ
TRẦN TRUNG KIÊN VÀ PHẠM QUANG TÚ**

HÀ NỘI, THÁNG 8 NĂM 2011

MỤC LỤC

GIỚI THIỆU	7
1. Xác định vấn đề và biện giải	7
2. Mục tiêu của chương trình phản biện chính sách	8
3. Đầu ra mong đợi	8
4. Cách tiếp cận và phương pháp triển khai	8
5. Các kết quả nghiên cứu	10
5.1 Nghiên cứu tổng thể về tài nguyên khoáng sản và ngành công nghiệp khai khoáng Việt Nam	10
5.2 Nghiên cứu nền tảng về thực thi EITI ở Việt Nam	17
6. Tiến trình và kết quả vận động chính sách	18
6.1 Tiến trình và kết quả của chương trình phản biện chính sách về Luật khoáng sản	18
6.2 Tiến trình và kết quả của chương trình phản biện chính sách về thực hiện EITI	19
7. Ảnh hưởng của Chương trình phản biện chính sách	21
a. Những điểm đã thực hiện	21
b. Những điểm còn tồn tại	22
8. Bài học	23
9. Kết luận và kiến nghị	24
TÀI LIỆU THAM KHẢO	25
PHỤ LỤC	26

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

BVMT:	Bảo vệ môi trường
CNKT:	Công nghệ khai thác
CODE:	Viện Tư vấn Phát triển
VCCI:	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
CoST:	Sáng kiến minh bạch trong ngành xây dựng.
ĐMC:	Đánh giá tác môi trường chiến lược
ĐTM:	Đánh giá tác động môi trường
EITI:	Sáng kiến minh bạch ngành công nghiệp khai khoáng.
FDI:	Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.
G20:	Khối 20 nước công nghiệp phát triển.
KTKS:	Khai thác khoáng sản.
MOIT:	Bộ Công thương.
NĐ:	Nghị định.
NGO:	Tổ chức phi chính phủ
OECD:	Khối các nước có nền kinh tế phát triển.
RWI:	Viện Minh bạch nguồn thu.
Pan Nature:	Trung tâm Con người và Thiên nhiên
PTBV:	Phát triển bền vững.
PVN:	Tập đoàn dầu khí Việt Nam.
TNHH:	Trách nhiệm hữu hạn.
TNMT:	Tài nguyên và Môi trường.
TNKS:	Tài nguyên khoáng sản.
TKV:	Tổng công ty Than Việt Nam.
TT:	Thông tư
UBND:	Ủy ban Nhân dân.
UN:	Liên hợp quốc.
UNCAC:	Công ước phòng chống tham nhũng của Liên hợp quốc.
Vinacomin:	Tập đoàn Than-Khoáng sản Việt Nam.
Vusta:	Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo này được hoàn thiện nhờ nỗ lực và sự tham gia đóng góp của nhiều cá nhân và tổ chức. Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới Tổ chức Liên giáo hội vì sự Hợp tác Phát triển (ICCO), Viện Minh bạch Nguồn thu (RWI), Đại sứ quán Vương quốc Hà Lan tại Việt Nam và Đại sứ quán Vương quốc Na Uy tại Việt Nam đã hỗ trợ các hoạt động của chúng tôi trong suốt bốn năm vừa qua.

Đặc biệt, chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới Tổ chức Bảo Tồn Thiên Nhiên Quốc Tế (IUCN) Việt Nam và Quỹ Dân chủ Liên Hiệp Quốc (UNDEF) đã hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho chúng tôi thực hiện báo cáo này.

Cuối cùng, chúng tôi xin chân thành cảm ơn tới các cá nhân bao gồm ông Phạm Quang Tú (CODE), ông Trần Trung Kiên (CODE), ông Jake Brunner (IUCN) và bà Nguyễn Thùy Anh (IUCN) - những cán bộ phụ trách viết báo cáo, tư vấn, biên tập và hỗ trợ kỹ thuật trong quá trình hoàn thiện báo cáo này

GIỚI THIỆU

1. Xác định vấn đề và biện giải

Khai thác tài nguyên thiên nhiên nói chung và tài nguyên khoáng sản nói riêng nhằm đáp ứng nhu cầu của con người là các hoạt động đã diễn ra trong hàng ngàn năm suốt chiều dài lịch sử của loài người. Tài nguyên thiên nhiên là quà tặng của thiên nhiên do vậy về nguyên tắc lợi nhuận thu được từ việc khai thác tài nguyên phải được sử dụng cho mục đích phát triển quốc gia hay cộng đồng như xóa đói giảm nghèo, phòng chống và giảm thiểu ảnh hưởng của thiên tai, tái đầu tư cho giáo dục, xóa mù chữ, phá triển nguồn năng lượng mới hay trồng rừng...vv.

Theo lý thuyết thì các quốc gia giàu tài nguyên thiên nhiên có những lợi thế lớn để phát triển hơn các quốc gia nghèo tài nguyên. Tuy nhiên, thế giới đã chứng kiến nhiều quốc gia giàu tài nguyên thiên nhiên như Nigeria và Công Gô thì vẫn là các quốc gia nghèo đói và chậm phát triển. Điều có vẻ rất mâu thuẫn này được đề cập và miêu tả như là hậu quả của “lời nguyền tài nguyên” hay là “nghịch lý của sự giàu có” trong đó các quốc gia có nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào thì dường như phải đối mặt với tỉ lệ nghèo đói, tham nhũng và lạm phát cao, xung đột xã hội và một nền kinh tế ẻo uột (NDI, 2009; World Bank, 2005). “Lời nguyền tài nguyên” bao gồm ba vấn đề: đánh giá cao đồng tiền, biến động giá cả hàng hoá và tác động gây nhiễu, và ảnh hưởng tiêu cực trong môi trường chính trị.

Không có một liều thuốc đặc trị nào cho các vấn đề mà lời nguyền tài nguyên gây ra. Tuy nhiên, cũng có một số biện pháp có thể được sử dụng nhằm tăng mức độ minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác như Chiến dịch công bố các khoản chi trả (Publish What You Pay-PWUP) và Sáng kiến minh bạch ngành công nghiệp khai thác (Extractive Industries Transparency Initiative -EITI) (Palley, 2003). Trong đó, EITI đang được coi là một một trong các công cụ hiệu quả nhất, đang được sử dụng rộng rãi ở trên 35 nước trên thế giới. EITI có thể mang đến nhiều lợi ích khác nhau như đảm bảo một phần nguồn thu lớn hơn được sử dụng nhằm đem lại lợi ích cho người dân; tăng cường khả năng giám sát và kiểm tra quỹ; củng cố việc phòng chống tham nhũng và tăng cường quản trị công; xây dựng niềm tin của công dân về các thể chế công; giảm thiểu căng thẳng giữa chính phủ, công ty và cộng đồng. Ví dụ, thông qua việc thực thi EITI, Nigeria đã phát hiện ra khoản chênh lệch là 230 triệu đồng naira (tương đương với 1,5 triệu USD) giữa con số mà công ty thông báo đã trả cho chính phủ và con số mà chính phủ thông báo đã nhận được. Đây là một ví dụ rõ ràng về lợi ích thu được từ việc thực thi EITI (NDI và cộng sự., 2009).

Việt Nam có nguồn tài nguyên khoáng sản đa dạng với nhiều chủng loại, trong đó một số loại khoáng sản có trữ lượng/tiềm năng lớn như than đá, titan, bô xít và đất hiếm. Sau khi Đổi mới vào cuối những năm 80 của thế kỷ trước, Việt Nam đã tăng cường khai thác tài nguyên khoáng sản phục vụ nhu cầu tiêu thụ trong nước và xuất khẩu tăng nhanh. Kết quả là đóng góp của tài nguyên khoáng sản tới nền kinh tế tiếp tục tăng một cách tương ứng. Trong 20 trở lại đây, ngành công nghiệp khai thác khoáng sản dường như là một ngành đứng đầu trong phát triển kinh tế.

Tuy nhiên, Việt Nam đã và đang phải đối mặt với các ảnh hưởng tiêu cực do khai thác khoáng sản đem lại như suy thoái môi trường, căng thẳng xã hội và thất thoát nguồn thu. Nhiều hoạt động khoáng sản gây ra tác hại nặng nề tới hệ sinh thái như khai thác titan ở các vùng ven biển miền Trung, khai thác quặng crôm ở Thanh Hóa, khai thác kẽm và chì ở Bắc Kạn, vv đã chỉ ra rằng những tổn tại đáng lo lắng của ngành khai mỏ. Các hoạt động khai thác than ở Quảng Ninh hàng năm thải ra môi trường khoảng 200 triệu tấn đất đá thải và từ 20-30 triệu m³ nước thải chứa axit và các chất hóa học độc hại khác với nồng độ cao (IRV, 2009).



Gần đây, tranh luận xung quanh dự án khai thác bô xít trị giá 15 tỉ đô la Mỹ ở Tây nguyên đã nổ ra và thu nhận nhiều chú ý của dự luận hơn bao giờ hết do những ảnh hưởng tiêu cực tiềm tàng của dự án tới môi trường sinh thái, xã hội và an ninh quốc gia. Nhiều học giả và cán bộ cao cấp đã kiến nghị chính phủ tạm dừng hoặc điều chỉnh kế hoạch đầy tham vọng này nhằm đảm bảo rằng tài nguyên bô xít phải được sử dụng một cách khôn ngoan và việc khai thác gây ít ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường, an toàn cho con người và an ninh quốc gia. Một điều rõ ràng là việc tranh luận xung quanh dự án khai thác bô xít đã đưa ra một tín hiệu về sự tham gia lớn hơn và mạnh mẽ hơn của công luận trong quá trình lập định chính sách. Dự án khai thác bô xít sẽ vẫn là một chủ đề quan tâm trong tranh luận xã hội trong các năm tới.

Tại Việt Nam, tham nhũng được coi là một “thảm họa quốc gia” và là một căn bệnh trầm kha ở Việt Nam trong nhiều năm qua. Trong thời gian qua, Chính phủ đã chứng tỏ những nỗ lực rất đáng ghi nhận trong việc phòng, chống tham nhũng thông qua việc ra đời Luật Phòng chống tham nhũng năm 2005, thường xuyên được nhắc lại tại Đại hội Đảng lần thứ 10 và 11, cũng như ban hành nhiều quy định chỉ thị. Sự ra đời của Ủy ban Phòng chống tham nhũng Quốc gia và Hội đồng phòng chống tham nhũng để tiêu tăng cường phòng và chống tham nhũng một cách hệ thống. Tuy nhiên, hiệu quả phòng chống tham nhũng ở Việt Nam còn rất thấp thông qua chỉ số nhận thức tham nhũng (CPI) gần như không thay đổi thông qua bảng dưới đây.

Bảng 1. Chỉ số nhận thức về tham nhũng (Corruption Perception Index- CPI) của Việt Nam từ năm 2000-2010 ¹

Năm	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Điểm	2.5	2.6	2.4	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7
Thứ hạng	76	75	85	100	102	107	111	123	121	120	116
Tổng số các quốc gia	90	91	102	133	146	159	163	180	180	180	178

• ¹ Dữ liệu được tổng hợp từ tổ chức Minh bạch quốc tế. Nguồn <http://www.transparency.org>

Thực tế, tham nhũng hiện diện ở hầu hết mọi nơi trong xã hội, và ngành công nghiệp khai thác cũng không phải là một ngoại lệ. Tuy nhiên, cho tới hiện nay có rất ít các dữ liệu đáng tin cậy để chỉ ra rằng lượng nguồn thu đã mất và gây ra bởi những các nhân, tổ chức cụ thể nào. Một ví dụ điển hình là tình trạng buôn bán than lậu ở Quảng Ninh trước kia. Không kể các loại khoáng sản khác, ước tính chỉ riêng trong năm 2007 có khoảng 10 triệu tấn than ở được xuất bằng con đường tiểu ngạch sang Trung Quốc, với giá trị khoảng 4500 tỉ đồng (tương đương với 250 triệu đô la Mỹ) (Lao động, 2009; Tuổi trẻ, 2009).

Có rất nhiều câu hỏi đặt ra cần được trả lời trong thời gian tới như là: tình trạng hiện tại (kinh tế, xã hội và môi trường) của ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam là thế nào? Mức độ minh bạch trong ngành công nghiệp khai thác? Làm thế nào để sử dụng và quản lý nguồn quà tặng của thiên nhiên này một cách thông minh? Đây là những kẻ hở và bất cập trong khuôn khổ pháp lý hiện hành gây ra tình trạng thiếu hiệu quả trong quản lý nguồn tài nguyên khoáng sản? Và ngành công nghiệp khai thác phải làm thế nào để tiến tới sự phát triển bền vững trong đó lợi ích từ khai thác khoáng sản được chia đều giữa nhà nước, doanh nghiệp và người dân?. Những câu hỏi này được xác định và xem xét một cách kỹ lưỡng. Để trả lời cho các câu hỏi quan trọng này, một bản phân tích sâu về khuôn khổ pháp lý hiện hành (Luật Khoáng sản và các chính sách liên quan), nghiên cứu về tình trạng hiện tại của việc quản lý và sử dụng tài nguyên khoáng sản, EITI và khả năng thực thi, sự gắn kết của xã hội dân sự cũng như là của công luận trong ngành công nghiệp khai thác đã được chỉ ra và xem xét.

Với tất cả các lý do nêu trên, CODE quyết định tiến hành một chương trình phản biện chính sách về khoáng sản và ngành công nghiệp khai thác, cụ thể là phản biện Luật Khoáng sản sửa đổi năm 2010 và vấn đề thực thi EITI ở Việt Nam. Mục tiêu của chương trình này là đóng góp và sự phát triển hướng tới bền vững của ngành công nghiệp khai thác bằng cách chỉ ra các vấn đề và bất cập hiện tại trong nền tảng pháp lý và trên thực tế. Sau đó, chương trình cung cấp các kiến nghị nhằm đảm bảo rằng tài nguyên thiên nhiên được sử dụng cho sự phát triển của quốc gia.

2. Mục tiêu của chương trình phản biện chính sách

Mục tiêu dài hạn: Nhằm đóng góp nỗ lực để quản lý tài nguyên khoáng sản hướng tới sự phát triển bền vững ở Việt Nam.

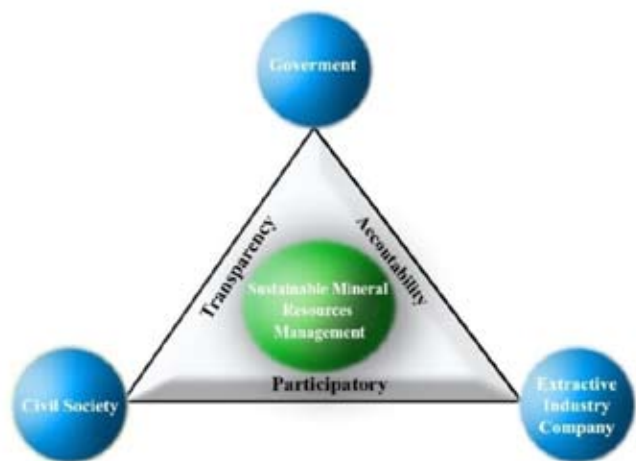
Các mục tiêu ngắn hạn:

Trong giai đoạn ngắn hạn, chương trình này nhằm tăng cường tính trách nhiệm giải trình, minh bạch và trách nhiệm cao hơn trong ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam. Chương trình sẽ thiết lập một nền tảng ban đầu nhằm theo đuổi một dự án dài hơn trong đó CODE và các cộng tác của mình sẽ làm việc cùng nhau nhằm đóng góp và sự phát triển bền vững của ngành công nghiệp khai thác. Cụ thể là:

- Nhằm đưa ra một bức tranh tổng thể về tài nguyên khoáng sản và ngành khai mỏ của Việt Nam
- Nhằm khuyến khích sự gắn kết và tham gia của xã hội dân sự và công luận trong quá trình lập định chính sách liên quan tới quản lý tài nguyên khoáng sản;
- Nhằm tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác với mục tiêu kiến nghị Việt Nam thực thi EITI;

3. Các kết quả mong đợi

- Xuất bản một báo cáo về tình trạng quản lý và khai thác tài nguyên khoáng sản của Việt Nam, bao gồm cả khía cạnh tích cực và tiêu cực;
- Tổ chức thành công hội thảo quốc gia về sử dụng, khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản của Việt Nam với sự tham gia của các cơ quan chính phủ, nhà khoa học, tổ chức xã hội dân sự và truyền thông;
- Xuất bản một báo cáo về Sáng kiến minh bạch ngành công nghiệp khai thác, học thuyết về lời nguyền tài nguyên, các bài học trên thế giới trong quản lý và sử dụng tài nguyên khoáng sản;
- Gửi một bản kiến nghị khoa học tới Quốc hội và các cơ quan chính phủ liên quan nhằm phản biện cho Luật Khoáng sản sửa đổi năm 2010 (tập trung vào các vấn đề giảm thiểu các ảnh hưởng tiêu cực từ khai thác khoáng sản tới xã hội, môi trường, và vào vấn đề minh bạch nguồn thu);
- Xuất bản một báo cáo nghiên cứu nền tảng về Sáng kiến minh bạch ngành công nghiệp khai thác- EITI và Khả năng thực thi của Việt Nam.



Hình 1. Khung lý thuyết về quản lý tài nguyên khoáng sản bền vững

4. Tiếp cận và phương pháp

Tiếp cận

Nhìn chung, chương trình phản biện chính sách này nhằm đóng góp cho sự phát triển bền vững trong ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam bằng cách đưa ra những kiến nghị nhằm giảm thiểu các ảnh hưởng tiêu cực tới cộng đồng và môi trường, và thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm giải trình, trong đó nguồn thu từ khai thác tài nguyên khoáng sản

phải được sử dụng cho sự phát triển của dân tộc. Bước đầu, chương trình này ý định tăng cường nhận thức của chính phủ, xã hội dân sự và công ty khai khoáng về tình trạng hiện tại của ngành công nghiệp khai thác; sự cần thiết của minh bạch và trách nhiệm giải trình. Chương trình này cũng cố gắng giới thiệu về EITI cho các bên liên quan khác và khuyến khích chính phủ cân nhắc kỹ lưỡng Sáng kiến này.

Một điều đáng ghi nhận là chương trình phản biện này tiếp nối một số các hoạt động phản biện mà CODE đã tiến hành trong suốt 2 năm qua nhằm thiết lập một nền tảng cho một chương trình vận động chính sách dài hơn cho ngành công nghiệp khai thác ở Việt Nam (trong thời gian 3-5 năm tới).

Mô hình thay đổi

Điều kiện tiên quyết để phòng chống sự xảy ra của “lời nguyền tài nguyên” cũng như giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực của lời nguyền tài nguyên như tham nhũng và thất thoát nguồn thu là tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác. Để làm được điều này và dựa theo các nguyên tắc của EITI, xã hội dân sự đóng một vai trò chính yếu trong giám sát và đánh giá giữa lượng tiền mà chính phủ nhận được và lượng tiền mà công ty chi trả cho chính phủ liên quan tới nguồn thu từ hoạt động khai thác khoáng sản.

Sự tham gia của xã hội dân sự trong kiểm tra và giám sát cả quá trình chi trả sẽ giúp chính phủ và công ty khai thác tăng cường khả năng giải trình và quản trị của mình.

Các tiếp cận mang tính tham gia và linh hoạt sẽ được sử dụng để liên kết tất cả các bên liên quan bao gồm cơ quan chính phủ, các công ty khai thác và các tổ chức xã hội dân sự được trình bày trong hình 1 dưới đây.

Đối tác và hợp tác

Nhằm đạt được các mục tiêu nêu trên, CODE cùng với các đối tác của mình bao gồm Trung tâm con người và Thiên nhiên (Pan Nature), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), Hiệp hội các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), Hội Địa chất Việt Nam, Đại sứ quán Na-uy và Đại sứ quán Thụy điển sẽ nâng cao nhận thức cho các bên liên quan quan trọng thông qua việc tổ chức các sự kiện như hội thảo, thảo luận bàn tròn, vv. Để phổ biến thông tin tới công chúng, CODE sẽ hợp tác chặt chẽ với giới truyền thông bao gồm Tạp chí Đầu tư nước ngoài, Việt Nam Net, Tuổi trẻ, Đài truyền hình Việt Nam, Đài tiếng nói Việt Nam, vv.

Bên cạnh các đối tác trong nước, CODE cũng hợp tác chặt chẽ với một số tổ chức quốc tế như IESR (Institute for Essential Services Reform) (Indonesia), Viện Minh bạch nguồn thu (Revenue Watch Institute) (USA), Chiến dịch Công bố các khoản chi trả (Publish What You Pay) và Ban EITI quốc tế nhằm đẩy mạnh sự cần thiết của minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác thông qua giới thiệu việc thực thi EITI ở Việt Nam và ở các nước ASEAN.

Phương pháp

Để đạt được mục tiêu số 1 và 2, một số phương pháp được sử dụng như sau:

- Rà soát văn bản: rà soát khuôn khổ pháp lý hiện hành về tài nguyên khoáng sản; tình trạng hiện tại của việc quản lý và sử dụng khoáng sản;
- Nghiên cứu thực địa: tiến hành khảo sát tại 3 điểm mỏ bao gồm: khai thác than ở Quảng Ninh, titan ở các tỉnh ven biển miền Trung (Hà Tĩnh, Bình Thuận, Bình Định, Thừa Thiên Huế và Quảng Nam) và khai thác bô xít ở Tây Nguyên (Lâm Đồng và Đắk Nông);
- Tư vấn chuyên gia: một số chuyên gia từ các cơ quan khoa học được mời để đóng góp cho báo cáo.

Để đạt được mục tiêu số 3, các phương pháp sau được sử dụng:

- Rà soát văn bản: rà soát khuôn khổ pháp lý và các quy định liên quan tới nguồn thu-chi trong khai thác khoáng sản bao gồm cả dầu, khí; các quy định về minh bạch và trách nhiệm giải trình;
- Phỏng vấn:
 - Tiến hành phỏng vấn sâu đại diện của 21 công ty và cơ quan chính phủ ở 5 tỉnh bao gồm: Hà Nội, Quảng Ninh, Bình Định, Bà Rịa-Vũng Tàu và thành phố Hồ Chí Minh nhằm thu nhận ý kiến của họ về thực thi EITI ở Việt Nam và quản lý nguồn thu trong ngành công nghiệp khai thác;
 - Gửi bản câu hỏi tới 17 công ty khai mỏ để thu thập thông tin chi tiết về các khoản chi trả, ý kiến của họ về thực thi EITI;
- Tham vấn các bên liên quan: bằng cách tổ chức hội thảo tư vấn bàn tròn;
- Tham vấn chuyên gia: cả chuyên gia quốc tế và trong nước được mời để đóng góp ý kiến cho đề cương và báo cáo.

5. Kết quả nghiên cứu

5.1 - Tiến hành nghiên cứu nhằm đưa ra một bức tranh tổng thể về tài nguyên khoáng sản và ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam

Nghiên cứu về ngành công nghiệp khai mỏ ở Việt Nam đã được tiến hành từ năm 2009 và kết thúc vào tháng 5/2010 bao gồm tổng quan về tài nguyên khoáng sản ở Việt Nam, ngành khai mỏ, khuôn khổ pháp lý và kinh nghiệm thế giới trong quản lý và sử dụng tài nguyên khoáng sản. Phần dưới đây được trích từ nghiên cứu bao gồm các phát hiện và các kiến nghị.

TTT Stt	Danh mục	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	Than cứng, than bùn và than non	38	46	52	58	72	73	89	103
2	Dầu thô và khí tự nhiên	2	2	2	6	6	9	11	15
3	Khoáng sản kim loại	25	51	64	85	87	99	145	187
4	Đá xây dựng và các loại khoáng sản khác	362	780	911	1,044	1,112	1,188	1,447	1,879
	Tổng	427	879	1,029	1,193	1,277	1,369	1,692	2,184

Nguồn: Tổng cục Thống Kê, 2009

a) Tổng quan về tài nguyên khoáng sản

Việt Nam có có nguồn tài nguyên khoáng sản rất đa dạng với hơn 60 loại khoáng sản, phân bố ở trên 5000 điểm mỏ. Trong đó, một số khoáng sản có trữ lượng hoặc tiềm năng lớn ở cấp độ thế giới và trong khu vực như bô xít (5,5 tỉ tấn), than (trên 210 tỉ tấn) và titan (500 triệu tấn) (Quyết định 167/2007/QĐ-TTg, 2009; VISTA, 2006; MOI, 1999; MONRE, 2009). Tuy nhiên, với trữ lượng xác định hiện có, tài nguyên khoáng sản nói chung được cho rằng khá hạn chế. Hầu hết các điểm mỏ đều ở dạng phân tán với trữ lượng thấp và ở điều kiện khai thác khó khăn. Một số loại khoáng sản có giá trị cao như vàng, bạc và niken thì có trữ lượng thấp. Một số loại khoáng sản được khai thác trong thời gian dài như dầu khí và than đá sẽ sớm không đáp ứng được nhu cầu tiêu thụ trong nước. Một số loại khoáng sản có trữ lượng lớn như titan và bô xít thì rất phổ biến trên thế giới, do vậy mà nhu cầu các khoáng sản này không cao. Do vậy, Việt Nam nên tái định hướng chiến lược phát triển khoáng sản của mình để tài nguyên khoáng sản được quản lý và phát triển một cách bền vững. Lợi ích từ tài nguyên khoáng sản phải được tối đa hóa và nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác khoáng sản phải được sử dụng một cách khôn ngoan phục vụ cho sự phát triển của quốc gia.

Trước năm 1990, tham gia hoạt động thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản chủ yếu là do doanh nghiệp nhà nước hoặc tổ chức kinh tế tập thể thực hiện. Sau khi Luật Khoáng sản được ban hành đã có nhiều thành phần kinh tế tham gia thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản. Số lượng công ty khai thác khoáng sản tăng nhanh với mức tăng trưởng trung bình trên 21,7%/năm. Số lượng các công ty chỉ là 427 vào năm 2000, nhưng đã tăng 4 lần vào năm 2008 (Bảng 2). Trong giai đoạn 1988-2008, số lượng các dự án có vốn đầu tư nước ngoài là 126 với số vốn đăng ký lên tới 10,584 tỉ đô la Mỹ.

Các công ty khai thác tại Việt nam bao gồm ba thành phần chính bao gồm Nhà nước, doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Các thành phần không những khác nhau về cấu trúc kinh doanh, mà còn về loại khoáng sản khai thác. Một số khoáng sản quan trọng như than, sắt, và vàng, để ổn định nền kinh tế nên những khoáng sản này thường được giao cho các doanh nghiệp nhà nước, trong khi đó những khoáng sản ít quan trọng hơn thì được giao mở cho cả doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài.

- Nhóm doanh nghiệp nhà nước: nhóm này có thể chia thành 2 dạng dựa vào phạm vi doanh nghiệp: quốc gia và địa phương. Hầu hết các doanh nghiệp nhà nước địa phương có phạm vi nhỏ với đầu tư vốn thấp và thường xuyên chế biến nguyên liệu thô, ngược lại các doanh nghiệp quy mô quốc gia khai thác đa dạng khoáng sản với đầu tư vốn cao. Thuộc nhóm này có các doanh nghiệp lớn của Nhà nước như: Tập đoàn hoá chất quốc gia Việt Nam (Vinachem), Tổng công ty công nghiệp xi măng Việt Nam (Vinacem), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN); Tập đoàn Công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin) sản xuất khoảng 43 tỷ tấn than mỗi năm và tổng doanh số bán hàng năm trung bình là 57,000² tỷ đồng (2.98 tỷ đô la Mỹ) (Xã Luận, 2009).

- Nhóm doanh nghiệp tư nhân

Nhóm này gồm các công ty hữu hạn và công ty liên doanh hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực khai thác và chế biến nguyên vật liệu xây dựng, và tận thu khoáng sản kim loại quy mô nhỏ. Nhóm này có số lượng lớn nhưng phần lớn quy mô, năng lực công nghệ, thiết bị, vốn còn hạn chế. Thời gian gần đây một vài công ty đã sáp nhập có khả năng thăm dò, khai thác mỏ quy mô trung bình.

- Nhóm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Nhóm này hoạt động chủ yếu dựa vào khai thác và chế biến khoáng sản cho các công ty công nghiệp xi măng như Nghi Sơn, Chinfon, và LaskVietnam, trong khai thác đá khối cho các công ty như Latina An Giang, Yabashi, và Carbinat Canxi YBB J, và trong thăm dò, khai thác mỏ quy mô vừa.

- Nhóm kinh tế tập thể, cá nhân, hộ gia đình (hộ kinh doanh)

Nhóm đơn vị kinh tế tập thể (hợp tác xã, tổ hợp tác), hộ kinh doanh thường tham gia khai thác, chế biến khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường như đá, cát, sét gạch ngói... với quy mô nhỏ hoặc rất nhỏ chủ yếu để cung cấp nhu cầu nguyên liệu khoáng sản trên địa bàn địa phương.

• ² 1 USD tương đương 19,100 VNĐ (tỷ giá tháng 1/2010)

Trên thực tế, sự tồn tại của cơ chế độc quyền trong ngành công nghiệp khai thác là rõ ràng trong đó hầu hết các mỏ lớn và quan trọng hiện nay đều được quản lý và khai thác bởi các doanh nghiệp quốc doanh. Ví dụ hầu hết các mỏ than hiện nay đều được quản lý bởi Tập đoàn Than-Khoáng sản Việt Nam, đơn vị sản xuất khoảng 95% sản lượng than của cả nước. Trong ngành dầu khí, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) được chỉ định làm đại diện của chính phủ quản lý tài nguyên dầu khí trong cả nước. Do vậy, sự tham gia của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong ngành công nghiệp khai thác còn khá hạn chế. Các doanh nghiệp ngoài quốc doanh tham gia khai thác, chế biến khoáng sản quy mô nhỏ và trung bình. Loại hình doanh nghiệp này gặp nhiều khó khăn cả về nguồn nhân lực và vốn; thường sử dụng công nghệ sơ chế, lạc hậu nên hệ số thu hồi khoáng sản thấp dẫn đến lãng phí tài nguyên. Tình trạng “dễ làm - khó bỏ” khai thác không theo quy hoạch, không theo thiết kế mặc dù đã có xu hướng giảm nhưng vẫn còn khá phổ biến. Từ những hệ quả của tình trạng độc quyền cao trong ngành công nghiệp khai thác và sự chông chéo chức năng, một số doanh nghiệp quốc doanh lớn như Vinacomin và PVN đôi khi hoạt động với tư cách như là cơ quan quản lý nhà nước. Ví dụ, PVN có thể cho ra đời một số văn bản có tính pháp lý trong ngành công nghiệp dầu khí hoặc tham gia mạnh mẽ trong việc xây dựng chiến lược và chính sách phát triển dầu khí. Do vậy, tính cạnh tranh giữa các thực thể doanh nghiệp là không công bằng nhằm đảm bảo một môi trường đầu tư có tính cạnh tranh cao và minh bạch trong ngành công nghiệp khai thác.

Vai trò của ngành công nghiệp khai thác luôn có một vị thế quan trọng trong nền kinh tế quốc dân với đóng góp khoảng 9,6-10,6% tổng GDP kể từ năm 2000. Trong năm 2009, xuất khẩu từ dầu thô đạt 8,5 tỉ USD chiếm 25% tổng ngân sách quốc gia. Đóng góp của ngành công nghiệp khai thác tới GDP tiếp tục tăng do việc mở rộng khai thác khoáng sản. Hơn nữa, ngành khai mỏ đóng tạo ra nhiều công ăn việc làm với 431.200 lao động tham gia, chiếm 0,96% lực lượng lao động của cả nước (GSO, 2008). Ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam đang tiếp tục mở rộng hoạt động không chỉ trong nước mà còn ở nước ngoài như Campuchia, Lào, Liên bang Nga và Venezuela, đặc biệt là trong lĩnh vực khai thác dầu mỏ và bô xít. Ví dụ, năm 2009, chính phủ Việt Nam đã ký biên bản ghi nhớ với chính phủ Campuchia một hợp đồng trị giá 6 tỉ USD để đầu tư nhiều dự án, trong đó có dự án khai thác bô xít ở Monduliri trị giá 2 tỉ USD (Quốc hội Việt Nam, 2009). Thực tế là, tổng đầu tư của ngành khai khoáng chiếm tỷ trọng khá cao so với các ngành kinh tế khác. Tuy nhiên, hiệu quả đóng góp vào GDP và tạo công ăn việc làm chưa tương xứng với vốn đầu tư. Cụ thể là, tổng vốn đầu tư cho ngành khai thác đứng thứ 6/18 và thứ 5/18 so với các ngành kinh tế khác trong năm 2000 và 2008. Tuy nhiên, hiệu quả đóng góp vào tăng trưởng GDP chỉ đứng thứ 6/18 và thứ 8/18 so với các ngành khác trong cùng thời điểm. Hiệu quả đóng góp vào tạo công ăn việc làm của ngành khai thác chỉ đứng thứ 11/18 so với các ngành kinh tế khác trong giai đoạn từ 2000-2008 (CODE, 2010).

Cho tới thời điểm hiện tại, ngành công nghiệp khai mỏ đã không được quản lý và phát triển tốt và đã bộc lộ nhiều vấn đề và bất cập dẫn tới các ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường và xã hội. Lý giải cho những vấn đề này, đó là Việt Nam vẫn tập trung cao độ vào phát triển kinh tế, cụ thể là tăng trưởng GDP nhằm đáp ứng nhu cầu hiện tại. Thêm vào đó, việc quản lý yếu kém lý tài nguyên khoáng sản do thiếu cơ chế giám sát từ các cơ quan quản lý nhà nước và người dân. Sự tham gia của người dân, đặc biệt là cộng đồng địa phương, trong khâu kiểm tra, đánh giá và lập định chính sách còn yếu. Hậu quả là tình trạng buôn bán lậu tài nguyên khoáng sản diễn ra ở các địa phương trong nhiều năm dài. Tình trạng trốn thuế, cơ chế “xin-cho”³ trong quá trình cấp phép diễn ra phổ biến. Do vậy, quốc gia không chỉ mất các nguồn thu lớn, mà còn mất đi nguồn tài nguyên quý báu cho phát triển kinh tế trong tương lai khi mà nguồn tài nguyên này cạn kiệt trong khi nhu cầu về khoáng sản cho phát triển kinh tế vẫn cao.

b) Định vị ngành khai thác khoáng sản trong thời gian tới

Tài nguyên khoáng sản phần lớn là không tái tạo, vì vậy có thể coi như là tài sản hay vốn dự trữ của quốc gia, việc khai thác sử dụng nguồn dự trữ này là chi tiêu vào vốn. Vì thế, cần có các phương án sử dụng hợp lý để đảm bảo nguồn vốn thiên nhiên không bị thất thoát, lãng phí và kém hiệu quả.

Kết quả đánh giá chung cho thấy tài nguyên khoáng sản của Việt Nam đa dạng về chủng loại nhưng tiềm năng hạn chế. Phần lớn khoáng sản của Việt Nam phân bố manh mún, nhỏ lẻ và gặp khó khăn trong khai thác. Các loại khoáng sản có giá trị, được thị trường thế giới ưa chuộng thì Việt Nam không có nhiều (như vàng, bạc...) hoặc đã khai thác gần như cạn kiệt (như dầu mỏ, than). Những loại khoáng sản chúng ta có nhiều (như bauxite, ilminite, đất hiếm...) một mặt chưa được đánh giá một cách đầy đủ, mặt khác các loại khoáng sản này trên thế giới cũng có nhiều, nhu cầu tiêu thụ hiện tại không cao, còn có thể sử dụng hàng trăm năm tới.

Trong thời gian tới việc khai thác, quản lý tài nguyên khoáng sản cần chuyển biến từ hoạt động theo chiều rộng sang phát triển chiều sâu. Tăng cường tập trung cho khoa học và công nghệ chế biến sâu để đảm bảo tạo giá trị gia tăng cho các sản phẩm khai thác và chế biến từ khoáng sản, phục vụ chủ yếu cho nhu cầu trong nước. Nếu phát triển dựa vào tài nguyên và kỳ vọng quá nhiều vào nguồn khoáng sản hiện có, Việt Nam có thể sẽ rơi vào “bẫy tài nguyên”⁴ mà rất nhiều quốc gia giàu tài nguyên trên thế giới đã mắc phải.

- ³ Cơ chế “xin-cho” nghĩa là hệ thống thể chế chung nơi các công ty thường có được giấy phép khai thác mỏ dựa trên mối quan hệ nhiều hơn là năng lực tài chính và công nghệ.
- ⁴ Bẫy tài nguyên được gọi bởi các học giả tranh luận rằng những nước giàu tài nguyên thường gặp phải mức độ nghèo đói, tham nhũng và mâu thuẫn xã hội cao hơn các nước nghèo tài nguyên.



c) Quản lý Nhà nước đối với hoạt động khai thác khoáng sản

Hiện nay chức năng quản lý nhà nước được giao cho 3 đầu mối là Bộ TN&MT, Bộ Công Thương và Bộ Xây dựng. Việc phân nhiệm vụ như vậy chưa đạt mục tiêu cải cách hành chính và dễ gây ra tình trạng thiếu trách nhiệm đối giữa các cơ quan này. Theo Dự thảo Luật khoáng sản, về nguyên tắc giao cho Bộ TN&MT chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về khoáng sản trên phạm vi cả nước là hợp lý. Tuy nhiên, để quản lý có hiệu quả cần làm rõ trách nhiệm như sau:

- Bộ TN&MT quản lý tài nguyên khoáng sản trên phạm vi cả nước, chịu trách nhiệm về điều tra địa chất, khảo sát thăm dò tiềm năng trữ lượng khoáng sản tổng thể để đưa vào quản lý; chịu trách nhiệm phân định các vùng dự trữ quốc gia (để dự trữ, vùng cấm khai thác) và các mỏ, các vùng được đưa vào khai thác và bàn giao trữ lượng các mỏ được khai thác cho Bộ Công thương quản lý cấp phép khai thác theo hình thức đấu thầu (hoặc chỉ định thầu đối với loại khoáng sản chiến lược) theo quy hoạch, kế hoạch khai thác ở các vùng, và nhu cầu nguyên nhiên liệu của nền kinh tế.
- Đối với UBND cấp tỉnh, nếu xét theo tình hình quản lý hoạt động khoáng sản thời gian qua thì việc tạm thời hạn chế phân quyền cho các cấp là hợp lý do trình độ quản lý ở các địa phương hiện nay còn yếu và tư tưởng nhiệm kỳ, hoàn thành kế hoạch. Tuy nhiên xét về lâu dài, UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lãnh thổ và là đại diện quyền sở hữu tài nguyên của nhân dân thì họ cần có quyền quyết định đối với việc sử dụng tài nguyên trên địa bàn. Vì vậy cần có lộ trình điều chỉnh pháp luật và nâng cao năng lực quản lý cho địa phương để có thể từng bước thực hiện phân quyền cấp phép và quản lý hoạt động khoáng sản cho địa phương.

d) Công tác điều tra, thăm dò khoáng sản

Mặc dù đã có cố gắng trong đầu tư khảo sát địa chất và thăm dò các điểm mỏ nhưng thực tế cho thấy công tác điều tra thăm dò chưa đi trước một bước theo yêu cầu kinh tế xã hội. Kết quả điều tra thăm dò một số trường hợp độ tin cậy còn thấp, cơ sở dữ liệu chưa được cập nhật và hệ thống hoá... Công tác thăm dò chi tiết khoáng sản ở Việt Nam đang phôi thai, khoán trắng cho các doanh nghiệp khai thác khoáng sản. Vì thế cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên không biết chính xác trữ lượng mỏ cũng như hàng năm doanh nghiệp lấy từ lòng đất bao nhiêu khoáng sản và Nhà nước chỉ thu thuế dựa trên số liệu báo cáo của doanh nghiệp dẫn đến thất thoát tài nguyên và nguồn thu ngân sách là rất cao.

Để đảm bảo hiệu quả, nhà nước cần thúc đẩy điều tra thăm dò tỷ mỷ khoáng sản để xác định cụ thể tài nguyên khoáng sản Quốc gia có những gì và đến đâu. Nhà nước cần đầu tư ngân sách để thực hiện hoạt động này và coi đây như là khoản đầu tư ban đầu để sau đó thu lại thông qua đấu thầu mỏ, tính vào giá mỏ.

e) Công tác lập quy hoạch, chiến lược

Phần lớn các quy hoạch, chiến lược về khoáng sản chỉ được xây dựng, phê duyệt từ 2006 – 2008. Việc lập quy hoạch triển khai chậm, thiếu các cơ sở dữ liệu vững chắc về trữ lượng, thị trường và không phù hợp với như cầu thực tế nên nhiều quy hoạch mới ban hành nhưng đã bắt cập ngay với thực tế, phải điều chỉnh bổ sung như than, bô xít, titan... Ở tỉnh Bình Định, số lượng quặng Titan khai thác năm 2009 là 930.000 tấn, cao gấp hơn 15 lần số lượng đã được phê duyệt tại Quy hoạch theo Quyết định 104/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ.

Trên cơ sở quy định của Luật khoáng sản và Luật dầu khí, cần xây dựng chính sách quốc gia hoặc chiến lược quốc gia về

quản lý sử dụng tài nguyên khoáng sản làm cơ sở cho việc xây dựng chiến lược, quy hoạch quản lý đối với từng loại khoáng sản một cách hợp lý, có hiệu quả phù hợp với từng thời kỳ. Nhà nước cần điều chỉnh tăng kinh phí cho công tác nghiên cứu, lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch để đạt được chất lượng cao và sát với thực tế.

f) Công tác cấp phép hoạt động khoáng sản

Việc phân cấp quản lý khoáng sản ở Luật khoáng sản sửa đổi, bổ sung năm 2005 đã tạo kẽ hở cho việc cấp giấy phép khai thác khoáng sản tràn lan tại các địa phương có khoáng sản. Số liệu thống kê cho thấy trong vòng 12 năm (1996 – 2008), Bộ Công nghiệp và Bộ TN&MT cấp 928 giấy phép hoạt động khoáng sản. Trong khi đó chỉ trong vòng 3 năm, từ tháng 10/2005 đến tháng 8/2008, UBND các tỉnh, thành phố đã cấp 3.495 giấy phép khai thác. Tình trạng cấp phép hoạt động không theo quy hoạch, cấp phép tràn lan chia nhỏ để cấp vẫn diễn ra ở nhiều nơi, có trường hợp cấp phép cho cả các tổ chức cá nhân không đủ năng lực theo quy định hay khai thác chưa có hồ sơ thiết kế mỏ...

Trong thời gian tới cần tạm thời hạn chế việc phân quyền cấp phép cho các địa phương để củng cố luật pháp, giảm thiểu cơ chế “xin – cho” và cấp phép tràn lan trong hoạt động khoáng sản.

g) Công tác khai thác và chế biến khoáng sản

Thực trạng khai thác chế biến trong ngành khai khoáng trong thời gian qua còn nhiều bất cập, hạn chế. Nhiều loại công nghệ được đưa vào sử dụng là công nghệ lạc hậu, không phù hợp với loại khoáng sản khai thác dẫn đến lãng phí tài nguyên, mức độ thu hồi thấp, không thu hồi được các hợp phần có ích đi kèm và tác động xấu đến môi trường sinh thái và đời sống xã hội của người dân trong vùng khai thác khoáng sản. Một số điều tra nghiên cứu cho thấy tổn thất trong khai thác than hầm lò là 40%-60%; khai thác apatit 26% - 43%; quặng kim loại 15%-30%; vật liệu xây dựng 15%-20%; và dầu khí là 50%-60%.

Nhà nước đã có chủ trương khuyến khích và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp chế biến sâu tài nguyên khoáng sản. Tuy nhiên, khái niệm chế biến sâu chưa rõ ràng vì thế trên thực tế có rất ít doanh nghiệp thực sự đầu tư công nghệ để thực hiện. Ví thể, các sản phẩm sau khai thác, chế biến còn nghèo nàn, phần lớn dạng thô, chất lượng thấp, có giá trị thương mại không cao và chủ yếu để xuất khẩu như dầu thô (xuất gần 100% - trước thời điểm có nhà máy lọc dầu Dung Quất), than (hơn 50%) và xuất phần lớn các loại quặng. Trong khi đó nếu sản xuất được xỉ titan (từ ilmenit) thì giá trị sản phẩm tăng khoảng 2,5 lần so với sản xuất Ilmenite như hiện tại; sản xuất được Pigment thì giá trị sản phẩm tăng khoảng 10 lần và nếu sản xuất được titan kim loại thì giá trị sản phẩm tăng được khoảng gần 80 lần.

Để giải quyết vấn đề này Nhà nước cần có chính sách tăng cường đầu tư chế biến sâu. Phải quy định cụ thể công nghệ chế biến sâu cho từng loại khoáng sản cụ thể (đặc biệt đối với các loại khoáng sản quý hiếm); để từ đó buộc các ngành, các cơ sở sản xuất trong nước sử dụng nguyên liệu khoáng sản tiết kiệm và đạt hiệu quả cao nhất. Đã đến lúc cần có quy định cấm xuất khẩu thô và tinh quặng như hiện nay. Không dùng từ “hạn chế” như quy định hiện hành, bởi lẽ hạn chế cũng có nghĩa là cho phép. Bên cạnh đó cần nghiên cứu xây dựng các trung tâm dự trữ khoáng sản. Khi chưa có các nhà máy chế biến sâu và phải khai thác tận thu để thực hiện các dự án khác theo quy hoạch (xây dựng khu kinh tế, khu công nghiệp...) cần khuyến khích xây dựng các trung tâm dự trữ để chờ đầu tư chế biến sâu. Các trung tâm này nên đặt ở các địa phương có nguồn tài nguyên lớn về khoáng sản;

h) Công tác quản lý vấn đề môi trường và xã hội trong khai thác khoáng sản

Nhiều Quy hoạch khoáng sản (như quy hoạch thăm dò khai thác, chế biến bô xít, titan, crom, mangan...) chưa lập báo cáo môi trường chiến lược (ĐMC). Ở các dự án khai thác khoáng sản cụ thể, hầu hết đã thực hiện lập ĐTM theo quy định nhưng chất lượng rất thấp. Nhiều hồ sơ ĐTM chỉ mang tính hình thức, đối phó, hợp lý hoá hồ sơ là chính. Quá trình thực hiện không triển khai đúng với các báo cáo ĐTM đã xây dựng như:

- (i) Không thực hiện các biện pháp BVMT;
- (ii) Thiếu trách nhiệm về giảm thiểu bụi, tiếng ồn, xử lý nước thải...;
- (iii) Khai thác khoáng sản chưa có quy hoạch bãi thải và hệ thống xử lý nước thải;
- (iv) Chưa thực hiện được phục hồi môi trường
- (v) Chưa thực hiện đầy đủ việc quan trắc và báo cáo môi trường định kỳ...

Ở nhiều vùng khai thác khoáng sản cho thấy, ĐTM được lập nhưng công tác quản lý, giám sát BVMT của các cơ quan quản lý nhà nước chưa được thực hiện đúng theo yêu cầu nội dung của báo cáo ĐTM, đặc biệt là vai trò tham gia giám sát của các tổ chức xã hội, cộng đồng địa phương còn yếu.

Tại nhiều địa phương, việc ký quỹ phục hồi môi trường nhiều nơi chưa triển khai thực hiện được. Hoạt động cải tạo, phục hồi môi trường chưa thực hiện được nhiều, chủ yếu là mới ở dạng mô hình; đặc biệt là tình trạng khai thác trái phép không được hoàn thổ đã gây hậu quả xấu đến môi trường nước, môi trường đất, gây ảnh hưởng đến việc canh tác nông nghiệp của nhân dân trong vùng.

Trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp thấp và chỉ mới dừng lại ở dạng hình các hoạt động từ thiện. Người dân vùng mỏ chưa được hỗ trợ trực tiếp về trích từ nguồn thu hoạt động khoáng sản để phát triển kinh tế xã hội địa phương, trong khi phải hứng chịu hậu quả về môi trường và những áp lực do hoạt động khoáng sản gây ra (cơ sở hạ tầng xuống cấp, gia

tăng dần số cơ học, vv).

Với thực trạng như thế Luật khoáng sản sửa đổi bổ sung cần làm rõ, đặc biệt:

- Cần có quy định cụ thể ngay trong Luật khoáng sản các vấn đề liên quan đến BVMT để có thể thực hiện ngay mà không cần các hướng dẫn thêm của Chính phủ vì điều đó sẽ làm chậm tính hiệu lực của Luật. Nội dung chính cần quy định là
 - (i) Trách nhiệm các bên;
 - (ii) Trình tự, thủ tục lập và thực hiện ĐMC, ĐTM;
 - (iii) Quan trắc và giám sát môi trường;
 - (iv) Thu phí và sử dụng phí BVMT, các loại phí môi trường phải tuân thủ theo Luật BVMT;
 - (v) Ký quỹ và sử dụng quỹ phục hồi môi trường;
 - (vi) Quy định về đền bù, xử lý vi phạm khi xảy ra sự cố môi trường và quy định về môi trường...
- Đảm bảo thu phí và sử dụng phí BVMT gắn liền với hiệu quả BVMT. Thống nhất ký quỹ tại quỹ BVMT trường địa phương nơi có khoáng sản khai thác để thuận lợi cho địa phương thực hiện công tác quản lý, giám sát và sử dụng quỹ này khi cần thiết nếu doanh nghiệp không thực hiện hoàn thổ phục hồi môi trường.
- Vấn đề bảo vệ quyền lợi nhân dân vùng có khoáng sản khai thác cũng cần có quy định cụ thể ngay trong Luật khoáng sản. Nếu cần, mục này phải được tách ra thành 1 chương để đảm bảo quyền lợi của người dân như tinh thần chính Luật đã nêu là “tài nguyên khoáng sản thuộc sở hữu toàn dân”. Những nội dung chính cần đề cập là:
 - (i) Quy định trách nhiệm và quyền lợi của cộng đồng địa phương trong hoạt động khoáng sản trên địa bàn;
 - (ii) Quy định quyền của cộng đồng tham gia ý kiến, giám sát thực hiện các giải pháp BVMT và thực hiện phương án hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội từ nguồn thu hoạt động khoáng sản;
 - (iii) Quy định chế độ khuyến khích và bắt buộc các tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản tham gia hỗ trợ xây dựng cơ sở hạ tầng, hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội cho địa phương và cộng đồng...
 - (iv) Trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp khai thác mỏ cũng phải được luật định chứ không dừng lại ở việc kêu gọi các hoạt động từ thiện của doanh nghiệp như hiện nay.

i) Chính sách kinh tế hóa tài nguyên thiên nhiên và các chính sách tài chính

Để đảm bảo khai thác tài nguyên khoáng sản có hiệu quả, giảm thiểu cơ chế xin – cho trong khai thác khoáng sản, Ban cán sự Đảng bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Nghị Quyết thúc đẩy kinh tế hóa ngành tài nguyên môi trường. Đây là chủ trương đúng nhưng quá trình thực hiện phải được nghiên cứu cẩn thận và có lộ trình thực hiện từng bước cụ thể, rõ ràng. Làm thí điểm trước khi nhân rộng, đặc biệt đối với hoạt động đấu thầu, đấu giá mỏ do thực trạng đấu thầu Việt Nam còn nhiều bất cập và sự lũng đoạn của các hình thức đấu thầu như “quân xanh”, “quân đỏ”. Nếu không thận trọng chính sách này một mặt sẽ thúc đẩy mạnh mẽ hơn việc khai thác và mặt khác tài nguyên khoáng sản sẽ rơi vào tay của một số các nhà “tài phiệt” như trường hợp nước Nga đã gặp phải.

Các chính sách tài chính khác cần lưu ý bao gồm:

- Cách tính phí bảo vệ môi trường cần xét đến các yếu tố ảnh hưởng đến môi trường như phương pháp khai thác, chế biến (lộ thiên, hầm lò, phương pháp tuyển, công nghệ chế biến), đặc điểm tự nhiên, vùng miền, mức độ gây ô nhiễm đến môi trường của từng loại khoáng sản... Thuế tài nguyên cần thay đổi cách tính thuế phù hợp: Tính theo trữ lượng có thể khai thác được, xét đến lợi thế về điều kiện khai thác mỏ, vv.
- Quy định cơ sở pháp lý cho việc định giá các sản phẩm khoáng sản theo cơ chế thị trường, khuyến khích chế biến khoáng sản trong nước;

j) Kiến nghị về công khai minh bạch trong hoạt động khoáng sản

Chủ trương “Thực hiện công khai, minh bạch” đã được cụ thể hoá ở một số Luật như Luật Phòng chống tham nhũng, Luật doanh nghiệp, vv. Vì vậy vấn đề này cũng nên cụ thể hoá trong Luật khoáng sản. Đặc biệt, thực hiện công khai thông tin về môi trường theo điều 104, 105 của Luật BVMT và công khai nguồn thu hoạt động khoáng sản theo quy định (thuế tài nguyên, thuế sử dụng đất, các loại phí...). Công khai việc trích nguồn thu từ hoạt động khoáng sản và sử dụng nguồn thu này hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội vùng khai thác khoáng sản;



Tham gia sáng kiến Minh bạch công nghiệp khai thác (EITI – Extractive Industries Transparency Initiative). Đây là sáng kiến toàn cầu lần đầu được giới thiệu tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững tại Johannesburg (Nam Phi) năm 2002 bởi Nguyên Thủ tướng Anh, Tony Blair. EITI là một liên minh giữa các Chính phủ, công ty và các tổ chức xã hội dân sự với mục tiêu nỗ lực để quản lý và sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên. Với vai trò của ngành khai thác khoáng sản trong phát triển đất nước, Việt Nam cần cân nhắc và quyết định tham gia vào sáng kiến Quốc tế này.

Hộp 1. Nghiên cứu điểm: Khai thác than ở Quảng Ninh

Theo khảo sát của tập đoàn Than Khoáng Sản Việt Nam thì Việt Nam là một trong những nước có trữ lượng than khá dồi dào với trữ lượng thăm dò trên 225 tỉ tấn, trong đó khoảng 10,1 tỉ tấn than Anthracite phân bố ở vùng Đông Bắc (chủ yếu ở Quảng Ninh), 210 tỉ tấn than bitum (bituminous) phân bố ở đồng bằng Sông Hồng. Trong đó, hơn 90% sản lượng than của cả nước được khai thác tại Quảng Ninh. Sản lượng than của Việt Nam vào năm 2008 khoảng 44 triệu tấn chiếm 0,69% sản lượng than tổng sản lượng toàn cầu và đứng thứ 17 các nước sản xuất than lớn nhất thế giới (EIA, 2010).

Mặc dù tài nguyên than đã được khai thác ở Quảng Ninh trên 170 năm, nhưng trước thời điểm năm 1990 của thế kỷ trước thì than chỉ được khai thác với quy mô nhỏ, ngành than chỉ thật sự phát triển từ khoảng 1995 trở lại đây với sản lượng than trung bình tăng khoảng 12%, đặc biệt trong giai đoạn 2005-2007 (Báo Quảng Ninh, 2010). Kết quả hoạt động khai thác than thời gian qua cho thấy sản lượng than khai thác tăng quá nhanh, vượt rất nhiều so với quy hoạch được phê duyệt năm 2003. Năm 2005 khai thác than đạt 33,5 triệu tấn, vượt gấp đôi quy hoạch năm 2003 (quy hoạch 2003 là 16 - 17 triệu tấn) và vượt cả chỉ tiêu quy hoạch năm 2020 (20 - 30 triệu tấn), năm 2009 đạt 43 triệu tấn, vượt quy hoạch 2010 là 20 triệu tấn.

Năm 2007, chỉ tính riêng các công ty khai thác và chế biến than thuộc tập đoàn TKV, đã đóng góp cho ngân sách nhà nước 25,950 tỉ, chiếm khoảng 2,3% GDP của cả nước và 46,3% cho ngân sách của tỉnh Quảng Ninh (Cục Thống kê Quảng Ninh, 2007; Tổng cục Thống kê, 2008). Không những thế, ngành than còn tạo ra khoảng 120,000 công ăn việc làm, cung cấp năng lượng cho các ngành công nghiệp mũi nhọn của cả nước.

Hoạt động khai thác than trên địa bàn Quảng Ninh tuy có những đóng góp tích cực cho nền kinh tế của tỉnh nhưng cũng gây ra nhiều tác động bất lợi đối với kinh tế xã hội và môi trường. Tình trạng khai thác, chế biến, vận chuyển, buôn bán, xuất khẩu than trái phép, gây ô nhiễm môi trường diễn ra phức tạp, nghiêm trọng biểu hiện có tổ chức và trên diện rộng, gây thất thoát tài nguyên quốc gia, phát sinh nhiều tiêu cực, tệ nạn xã hội, dư luận xã hội rất bức xúc, đặc biệt từ năm 2007 - 2008.

Trước tình hình đó chính quyền địa phương Quảng Ninh và các Bộ ngành liên quan đã chỉ đạo các cơ quan chức năng kiểm tra, xử lý các vi phạm trong lĩnh vực khai thác, chế biến, vận chuyển, tiêu thụ than trái phép. Mặc dù tình trạng khai thác, kinh doanh than trái phép trên địa bàn bước đầu đã được kiểm chế, tuy nhiên hiện tượng đào bới, khai thác trái phép, tình trạng tranh chấp của các đối tượng mua gom than từ các nguồn trôi nổi, vv vẫn diễn ra phức tạp và đặc biệt là vấn đề xử lý ô nhiễm môi trường vẫn chưa được cải thiện khắc phục. Một số vấn đề bất cập lớn trong các hoạt động khai thác than ở Quảng Ninh là:

1. Quản lý tài nguyên và khai thác than chồng chéo và không hiệu quả:

Tài nguyên than được quản lý bởi cơ quan quản lý địa phương (UBND các cấp và ban ngành chuyên môn- bên đại diện quyền sở hữu tài sản trên địa bàn) và Vinacomin – bên được giao quản lý hầu hết các mỏ than trên địa bàn tỉnh. Công tác quản lý chồng chéo và không phân định rõ ràng thẩm quyền của các bên nên những bất cập nảy sinh rất khó giải quyết. Những vấn đề bất cập chính trong công tác quản lý khai thác tài nguyên than tại Quảng Ninh đã tồn tại từ lâu chưa được giải quyết được, hoặc chậm giải quyết gồm:

- Trước 2008, Một thời gian dài các doanh nghiệp khai thác than trên địa bàn tỉnh không có giấy phép khai thác, đến;
- Nhiều dự án hoạt động khoáng sản chưa có báo cáo ĐTM (theo báo cáo của TKV đến 9/2009 vẫn còn 8 dự án chưa có ĐTM và đang lập);
- Các dự án hoạt động khoáng sản chưa ký quỹ phục hồi môi trường. Theo TKV: đến cuối năm 2008 mới có 10 đơn vị ký quỹ; theo Sở TNMT Quảng Ninh đến hết năm 2009 mới có 6 đơn vị ký quỹ.
- Do địa phương không quản lý được sản lượng khai thác vì chưa cấp phép nên các doanh nghiệp khai thác than không đóng đầy đủ phí bảo vệ môi trường, gây thiệt hại đáng kể cho ngân sách địa phương. Chẳng hạn năm 2005 nếu theo sản lượng khai thác phải thu được 200 tỷ đồng, nhưng chỉ thu dưới 100 triệu đồng - chỉ chiếm 0,05% số tiền phải thu. Sau khi được cấp phép năm 2009, ngân sách địa phương thu được là 290 tỷ đồng;
- Trên cơ sở Quyết định 481/QĐ-QLTN ngày 08/06/1995 của Bộ Công nghiệp về giao quản lý, bảo vệ và tổ chức thăm dò, khai thác than, ngành than (TKV) đã có quyết định giao và điều chỉnh ranh giới cho các doanh nghiệp. Như vậy TKV đã làm thay chức năng quản lý



Nước thải từ mỏ than Mông Dương

nhà nước cấp phép khai thác cho tổ chức khai thác.

2. Chưa đảm bảo lợi ích cho cộng đồng địa phương nơi có khai thác than:

Theo chủ trương của Đảng và nhà nước, phát triển kinh tế phải “đảm bảo hài hoà lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và dân cư; - Nghị quyết đại hội IX” và “Căn cứ vào nguồn thu từ hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản, Nhà nước hàng năm dành một khoản đầu tư từ ngân sách để phát triển kinh tế xã hội ở địa phương nơi có khoáng sản được khai thác chế biến” (khoản 1 điều 7 Luật khoáng sản 1996). Trên thực tế, lợi ích từ hoạt động khai thác than ở Quảng Ninh mới chỉ được đảm bảo cho doanh nghiệp là chính và lợi ích nhà nước nói chung bằng các nguồn thu từ hoạt động kháng sản doanh nghiệp nộp; phần lợi ích của cộng đồng nơi có khoáng sản được khai thác, chế biến hầu như bằng không. Cụ thể là:

- Phần trích nguồn thu từ hoạt động khoáng sản (khoản 1 điều 7 Luật khoáng sản) để phát triển kinh tế xã hội ở địa phương nơi có khoáng sản được khai thác, chế biến chưa thực hiện được (đây là quyền lợi và có thể xem là phần lợi ích của người dân vùng mỏ). Do chưa có chính sách quy định rõ trích bao nhiêu cho địa phương nên rất khó thực hiện và giám sát. Địa phương vùng có khoáng sản khai thác chế biến chỉ được hưởng kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế xã hội chung, chứ chưa có đầu tư riêng vì quyền lợi vùng mỏ.

3. Hệ lụy khai thác than đến phát triển kinh tế xã hội của địa phương

Áp lực tới cơ sở hạ tầng: Sản lượng khai thác than tăng quá nhanh đã làm phá vỡ quy hoạch chung của ngành. Việc tăng cường khai thác dẫn tới sự xuống cấp của các hệ thống cơ sở hạ tầng như giao thông, điện, trường học, y tế, nước sạch, do các hệ thống này không được nâng cấp hoặc đầu tư phát triển kịp thời để áp nhu cầu sản xuất và gia tăng lao động đột biến từ các tỉnh khác đổ về. Thực tế đó đã gây nên áp lực rất lớn cho công tác quản lý của địa phương.

Bất ổn xã hội: Hiện tại, khoảng 40% dân số sống phụ thuộc ngành than. Do vậy, khi phải giảm khai thác hoặc khi các mỏ khai thác cạn kiệt sẽ gây ra áp lực rất lớn cho xã hội về chuyển đổi nghề nghiệp và giải quyết việc làm (Sự kiện hạn chế và cấm xuất khẩu than tiểu ngạch năm 1999 là minh chứng về vấn đề này). Bên cạnh đó mâu thuẫn xã hội do tranh chấp tài nguyên, mâu thuẫn lợi ích mặc dù gần đây có thuyên giảm nhưng vẫn có nguy cơ bùng phát. Các tệ nạn xã hội như nghiện hút, trộm cắp và tỷ lệ nhiễm HIV có xu hướng gia tăng.

Ô nhiễm môi trường và nguy cơ tai biến môi trường: Các hoạt động khai thác than gây tác động tiêu cực lớn đến môi trường sinh thái và đời sống hàng ngày của cộng đồng dân cư địa phương. Đó là:

- Ô nhiễm và nguy cơ từ chất thải rắn: lượng đất đá thải ra môi trường quá lớn. Ước tính ngành khai thác than ở Quảng Ninh thải ra khoảng 200 triệu tấn đất đá hàng năm (IRV, 2009). Trong khi đó, chưa có quy hoạch cho các bãi thải, và đất đá thải đổ quá cao và thường nằm trên đầu nguồn, gần khu dân cư. Hơn nữa, sau khi khai thác, hầu hết các khai trường chưa thực hiện hoàn thổ phục hồi môi trường, vv. Tình trạng sạt lở bãi thải, sạt lở núi ở các khai trường, xói mòn rãnh, bồi lấp các hệ thống thoát nước (sông, suối, ao hồ) thường xuyên xảy ra và nguy cơ thảm họa môi trường khi có mưa lớn luôn là rất lớn ;
- Nước thải: Nước thải từ hầm lò và bãi thải không được xử lý mà thải trực tiếp ra môi trường xung quanh qua các hệ thống thoát nước. Khoảng 20-30 triệu m³ nước thải được thải thẳng ra ra môi trường hàng năm từ hoạt động khai thác than ở Quảng Ninh (IRV, 2009);
- Ô nhiễm môi trường không khí: người dân sống trong môi trường có nồng độ bụi cao vượt nhiều lần tiêu chuẩn cho phép, ảnh hưởng lớn tới sức khỏe cộng đồng.

Tác động bất lợi đến tài nguyên và ngành kinh tế khác: Khai thác than trên diện rộng ở Quảng Ninh vi phạm và ảnh hưởng đến nhiều khu vực rừng phòng hộ, rừng ngập mặn, nguồn nước, khu vực nuôi trồng thủy sản. Đặc biệt hoạt động khai thác than còn có ảnh hưởng đáng kể đến ngành du lịch khu vực vịnh Hạ Long, vịnh Bái Tử Long, khu vực thắng cảnh Yên Tử, vv.

5.2 - Nghiên cứu nền tảng về thực thi EITI ở Việt Nam

Các mục tiêu nghiên cứu bao gồm:

Nhằm chỉ ra tình trạng ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam;

- Nhằm rà soát các chính sách và quy định của Việt Nam về minh bạch và công bố thông tin;
- Nhằm rà soát các quy định hiện hành về các nghĩa vụ tài chính trong ngành công nghiệp khai thác;
- Nhằm chỉ ra ý kiến của các bên liên quan về minh bạch, thực thi EITI ở Việt Nam, những thách thức và cơ hội, lộ trình thực thi EITI ở Việt Nam.

Bên cạnh nghiên cứu bàn giấy, nghiên cứu này còn tiến hành phỏng vấn 21 đại diện từ các bên liên quan mật thiết nhất bao gồm các cơ quan chính phủ và các công ty khai thác ở 5 tỉnh.

Hộp 2. Kết quả nghiên cứu nền tảng thực thi EITI ở Việt Nam

Ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam đã và đang phát triển thiếu bền vững do thiếu minh bạch và một cơ chế quản trị nghèo nàn. Tình trạng trốn thuế tài nguyên, khai thác và buôn bán khoáng sản trái phép, khai thác và sử dụng lãng phí tài nguyên và ô nhiễm môi trường diễn ra khá phổ biến ở nhiều địa phương. Việt Nam đã xây dựng một nền tảng pháp lý khá đầy đủ về quản lý tài nguyên khoáng sản. Tuy nhiên, giữa các quy định và việc thực thi pháp luật liên quan tới các nghĩa vụ tài chính và bảo vệ môi trường còn là khoảng một cách rất lớn. Một số nghĩa vụ tài chính thường không hoặc không được thực hiện tốt dẫn tới kết quả là khả năng nhà nước thất thu là rất lớn. Ở một khía cạnh khác, ở một số địa phương, các công ty phải chi trả một số phí không chính thức cho chính quyền, điều này đã gây khó khăn cho doanh nghiệp khi lập báo cáo tài chính cho cơ quan thuế.

Minh bạch, công bố thông tin, trách nhiệm giải trình tất cả đều được đề cập và khuyến khích trong nhiều luật, quy định và chính sách của nhà nước và Đảng trong suốt các năm vừa qua. Tuy nhiên, không có một văn bản pháp luật cụ thể nào quy định về việc thực thi các vấn đề này trong thực tế. Trong khi Luật Công bố thông tin đang được xây dựng thì đây vẫn là quy định thiếu rõ ràng về trách nhiệm và quyền hạn của tất cả các bên trong vấn đề này.

Mức độ minh bạch và công bố thông tin trong ngành công nghiệp khai thác là khá hạn chế. Chỉ có một số cơ quan nhà nước là có khả năng tiếp cận các dữ liệu về nguồn thu-chi, mặc dù các dữ liệu này không phải là thông tin mật. Do vậy, sự tham gia và gắn kết của công chúng trong kiểm tra và giám sát các hoạt động khoáng sản, đặc biệt là trong quản lý nguồn thu chi và bảo vệ môi trường cũng rất hạn chế.

Khoảng 67% các người được phỏng vấn đều ủng hộ việc Việt Nam nên thực thi EITI. Trong đó, hầu hết họ là đại diện của các cơ quan chính phủ và các doanh nghiệp lớn. Phần còn lại thì thường từ chối đưa ra các ý kiến cụ thể hoặc phản đối việc tham gia EITI. Một số ý kiến lo ngại về vấn đề an ninh quốc gia trong ngành dầu khí.

Do các rào cản có thể về chính trị và tài chính cũng như rào cản về nguồn nhân lực trong thực thi EITI, phạm vi chương trình EITI trong giai đoạn đầu nên tập trung vào một số loại khoáng sản có đóng góp lớn cho ngân sách trung ương hoặc địa phương như than, titan, dầu khí. Chương trình EITI có thể mở rộng cho các loại khoáng sản khác trong pha tiếp theo khi mà Việt Nam có thể thực thi EITI một cách hiệu quả và nhận thức về minh bạch và EITI của công chúng đã tăng cao.

6. Quá trình phản biện và kết quả

6.1 - Quá trình và kết quả của chương trình phản biện Luật Khoáng sản

a) Hợp tác với Liên hiệp Các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam

Nghiên cứu về khung pháp lý và thực thi pháp luật đã chỉ ra một cách rõ ràng những hạn chế của ngành công nghiệp khai mỏ ở Việt Nam. Vấn đề này cần được đưa đến cho công chúng và các cơ quan liên quan để tranh luận. Do vậy, CODE quyết định tổ chức một hội thảo quốc gia về vấn đề này nhằm phản biện cho Luật Khoáng sản sửa đổi năm 2010.

Từ khi bắt đầu, CODE đã đề nghị cùng phối hợp tổ chức hội thảo với Liên hiệp các hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) và Bộ Công thương nhằm gây sự chú ý cao hơn tới công chúng và chính phủ cũng như thiết lập sự hợp tác sâu hơn giữa CODE và Bộ Công thương. Tuy nhiên, Bộ Công thương đã từ chối đề nghị của CODE. Do vậy, CODE mời Hội địa chất Việt Nam thế Bộ Công thương cùng tổ chức hội thảo.

Trong bối cảnh Luật Khoáng sản sửa đổi sẽ được thảo luận trong phiên họp của Quốc hội từ tháng 5-6/2010, CODE quyết định tổ chức hội thảo với VUSTA và Hội địa chất Việt Nam vào ngày 14/5/2010. Hội thảo được tổ chức một tuần trước khi kỳ họp của Quốc hội. CODE cũng hợp tác chặt chẽ với giới truyền thông (đặc biệt với Việt Nam Net- một trong những tạp chí trực tuyến nổi tiếng nhất ở Việt Nam) nhằm đảm bảo rằng thông tin từ hội thảo sẽ được truyền tải tới công chúng và các nhà lập định chính sách.

Có 170 đại biểu đã tham dự hội thảo bao gồm các đại diện của Quốc hội, các bộ ngành và các tỉnh (19 đại biểu), các công ty khai thác (9 đại biểu), các nhà khoa học, chuyên gia (62 đại biểu), các tổ chức phi chính phủ (16 đại biểu), truyền thông (62 đại biểu), và chuyên gia quốc tế (5 đại biểu). Kết luận chính của hội thảo bao gồm:

- Việt Nam có nguồn tài nguyên khoáng sản đa dạng và phong phú, tuy nhiên tiềm năng và giá trị của các khoáng sản là hạn chế. Việt Nam có trữ lượng bô xít, titan và đất hiếm có thể khai thác ở quy mô công nghiệp. Tuy nhiên, các loại khoáng sản này cũng rất phổ biến trên thế giới và nhu cầu hiện tại về các loại khoáng sản này hoặc là thấp hoặc là ổn định. Do vậy, sẽ rất khó khăn cho Việt Nam trong việc tham gia vào thị trường các mặt hàng khoáng sản này.
- Gần đây, một số cán bộ cao cấp của chính phủ (cấp bộ) đã cho rằng Việt Nam rất giàu tài nguyên khoáng sản và mong muốn hướng đất nước tiếp tục phát triển dựa vào khai thác tài nguyên khoáng sản trong phát triển kinh tế xã hội.

Rất nhiều đại biểu tham dự đã cảnh báo rằng đây là một nhận định/định hướng sai lầm. Nếu Việt Nam tiếp tục phương thức khai thác tài nguyên khoáng sản như đã làm trong các thập kỷ trước thì việc dựa dẫm vào tài nguyên thiên nhiên sẽ kéo lùi sự phát triển của đất nước.

- Các đại biểu cũng chỉ ra rằng có rất nhiều trường hợp khai thác tài nguyên với hiệu quả kinh tế thấp là do việc sử dụng công nghệ lạc hậu, xuất khẩu khoáng sản thô và gây ảnh hưởng nặng nề tới đời sống xã hội và môi trường ở vùng khai mỏ. Họ kiến nghị luật khoáng sản sửa đổi phải quan tâm tới các vấn đề này.

Để tiếp tục và tăng cường những hoạt động trước kia, CODE và Tổ chức Con người và Thiên nhiên (Pan Nature) đã cùng tổ chức một hội thảo với tiêu đề “Quản trị tài nguyên thiên nhiên và Phát triển bền vững” vào tháng 8/2010. Hội thảo này tập trung cao độ vào việc quản lý nguồn tài nguyên khoáng sản một cách khôn ngoan, trong đó một số phát hiện quan trọng trong nghiên cứu của CODE và vấn đề EITI đã được trình bày trong hội thảo. Hội thảo đã được sự quan tâm lớn của một số đại biểu Quốc hội, các công ty khai thác và một số tổ chức xã hội dân sự.

Luật Khoáng sản được Quốc hội thông qua vào tháng 11/2010 và bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1/7/2011. Một số điểm thay đổi quan trọng trong Luật mới giống với những điểm mà các nghiên cứu và hoạt động phản biện của CODE chỉ ra và vận động như vấn đề trong quá trình cấp phép, sự thiếu minh bạch trong quản lý khoáng sản, mức độ cam kết thấp liên quan tới bảo vệ môi trường và trách nhiệm xã hội, vv.

b) Tiếp cận Quốc hội

Ngay sau khi hội thảo kết thúc, CODE đã gửi bản kiến nghị và các báo cáo cho một số cơ quan chính phủ quan trọng như Văn phòng Thủ tướng, Văn phòng Quốc hội, Bộ Tài nguyên và Môi trường (cơ quan được phân công sửa đổi Luật Khoáng sản) và 14 đại biểu quốc hội- những người rất quan tâm tới vấn đề này. Một số người nhận tài liệu và bản kiến nghị, đặc biệt là các đại biểu Quốc hội đã ghi nhận sự đóng góp của CODE. Bản kiến nghị cũng được đăng tải trên trang web của Quốc hội, đây là trang web mở cho công chúng tham gia đóng góp ý kiến và tranh luận về các bản thảo văn bản luật.

Sau đó, rất nhiều điểm từ bản kiến nghị và báo cáo nghiên cứu của CODE đã được một số đại biểu Quốc hội sử dụng và trích dẫn trong khi Quốc hội thảo luận và tranh luận trực tiếp về Luật Khoáng sản sửa đổi. Ví dụ như vấn đề suy thoái môi trường ở các vùng khai mỏ, tình trạng không kiểm soát trong khai thác titan ở các tỉnh ven biển miền Trung...vv là những điểm quan trọng chỉ ra trạng thái thực tế của ngành công nghiệp khai mỏ ở Việt Nam. Kết quả là, tại phiên đối thoại trực tiếp giữa Quốc hội và Chính phủ ngày 12/6/2010, trong báo cáo bổ sung và giải trình của Chính phủ cho Quốc hội (báo cáo số 78/BC-CP ngày 11/6/2010), Phó Thủ tướng Chính phủ đã đưa vấn đề “Quản lý, bảo vệ và khai thác khoáng sản và Môi trường” vào 3 trong 6 vấn đề quan trọng mà Chính phủ đồng ý với các yêu cầu của Quốc hội để chú ý hơn nữa và hoạt động tốt hơn trong thời gian tới.

c) Xuất bản sách về tình trạng của ngành khai mỏ ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế trong quản lý tài nguyên khoáng sản

Báo cáo nghiên cứu về ngành công nghiệp khai mỏ và kinh nghiệm quốc tế trong quản lý tài nguyên khoáng sản bao gồm thuyết về “lời nguyền tài nguyên” và EITI được xuất bản bởi Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật với số lượng 300 bản. Một số được phân phát miễn phí cho các bên liên quan chính, đặc biệt là các cơ quan chính phủ.

Sách dài 176 trang với 4 chương bao gồm:

- Tài nguyên khoáng sản của Việt Nam;
- Các hoạt động khai thác;
- Khung pháp lý về hoạt động khai thác khoáng sản ở Việt Nam; và
- Xu hướng quản lý và khai thác trên thế giới.

Đây được đánh giá là một tài liệu bổ ích, đặc biệt đối với các nhà lập định chính sách bởi vì sách cung cấp một cách rõ ràng và cập nhật về trạng thái tài nguyên khoáng sản và khuôn khổ pháp lý của Việt Nam về tài nguyên khoáng sản và xu hướng quản lý tài nguyên khoáng sản trên thế giới.

6.2 - Quá trình và kết quả của chương trình vận động thực thi EITI

a) Hợp tác với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam tiến hành nghiên cứu nền tảng thực thi EITI

Để đạt được kết quả tốt, CODE đã mời VCCI tham gia tiến hành nghiên cứu bởi vì VCCI có lợi thế riêng khi làm việc với doanh nghiệp và các cơ quan chính phủ. Hơn nữa, VCCI có nhiều kinh nghiệm trong việc tiến hành nghiên cứu về minh bạch trong môi trường kinh doanh.

Để có được những đóng góp tư vấn cho nghiên cứu cũng như có cơ hội giới thiệu EITI tới các bên liên quan, CODE và VCCI đã tổ chức một buổi thảo luận bàn tròn vào ngày 9/11/2010. Buổi thảo luận đã thu hút được 30 đại diện đến từ các bộ khác nhau, các cơ quan nghiên cứu, nhóm khai mỏ (tập hợp các công ty khai mỏ) và các tổ chức xã hội dân sự.

Vào ngày 14/4/2011, CODE và VCCI cùng tổ chức một buổi hội thảo báo cáo kết quả nghiên cứu. Hội thảo này được mở ra cho đại diện ở cấp bộ, các công ty khai thác, đặc biệt là các công ty đã được phỏng vấn trong chương trình nghiên cứu,

các chuyên gia độc lập, một số các tổ chức xã hội dân sự và truyền thông. Mục tiêu của hội thảo là báo cáo các kết quả nghiên cứu; thu thập các ý kiến đóng góp cho nghiên cứu để tập hợp bản báo cáo cuối cùng.

Hội thảo đã thu hút được hơn 70 đối tác tham gia chủ yếu đến từ các cơ quan chính phủ, các công ty khai thác và truyền thông. Trong đó có sự hiện diện của các bên liên quan chính yếu như Bộ Công thương, Bộ TN&MT, Bộ Tài chính, Ủy ban phòng chống tham nhũng Quốc gia, v.v và các công ty khai thác như Tập đoàn Than-Khoáng sản Việt Nam và Tập đoàn dầu khí Việt Nam, v.v. Sau hội thảo, một số lượng lớn các bài báo phản ánh về hội thảo và nêu vấn đề EITI đã được đăng tải trên các tạp chí. Trong đó, hai bài báo tiếng Anh được đăng tải trên các báo nổi tiếng như Việt Nam Net và Việt Nam News.

Sau khi chỉnh sửa, 600 báo cáo (trong đó 400 bản tiếng Việt và 200 bản tiếng Anh) được in ấn và phân phát miễn phí cho các tổ chức liên quan, đặc biệt cho các cơ quan chính phủ, các công ty khai thác, cá tổ chức phi chính phủ và một vài cá nhân quan tâm. Một số bản tiếng Anh được phân phát cho các nhà tài trợ, các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, tổ chức Hướng tới Minh bạch, nhóm Khai mỏ, v.v. Bản mềm báo cáo bằng cả tiếng Việt và tiếng Anh được đăng tải trên trang web của CODE và có thể tải miễn phí (www.codeinter.org).

Báo cáo nghiên cứu sau đó được gửi cho các bên liên quan quan trọng bao gồm các cơ quan chính phủ (Bộ Công thương, Bộ TN&MT, Bộ Tài chính, Quốc hội, Ủy ban Phòng chống tham nhũng...v.v.), các công ty khai thác khoáng sản (Tập đoàn dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Than-Khoáng sản Việt Nam, v.v), các tổ chức xã hội dân sự (Hướng tới minh bạch, Trung tâm Con người và Thiên nhiên, Hiệp hội mỏ..v.v). Báo cáo cũng được chọn làm đầu vào cho Hội thảo Đối thoại Phòng chống tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác do Đại sứ quán Thụy điển và Thanh tra Chính phủ tổ chức vào ngày 25/5/2011. Và quan trọng hơn, báo cáo được sử dụng trong Hội nghị tham vấn (Consultative meeting) giữa chính phủ Việt Nam và các nhà tài trợ quốc tế vào tháng 6/2011. Báo cáo đã nhận được sự tán dương của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Na-uy, Đại sứ quán Thụy điển. Báo cáo được giới thiệu và trích dẫn nhiều trong Hội thảo Đối thoại Phòng chống tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác và Hội nghị tham vấn. Kết quả là đại diện của nhiều tổ chức quốc tế đã gợi ý chính phủ Việt Nam nên tích cực xem xét việc thực thi EITI trong thời gian tới.

b) Trợ giúp và tham gia Hội thảo Đối thoại Phòng chống tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác và Hội nghị tham vấn

Hội thảo Đối thoại Phòng chống tham nhũng giữa các nhà tài trợ và Chính phủ Việt Nam được tổ chức hàng năm. Trong năm 2011, tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác được lựa chọn là chủ đề của Hội thảo đối thoại và hội thảo được tổ chức vào tháng 5/2011 trước khi diễn ra Hội thảo Hội nghị tham vấn. Nhận thấy tầm quan trọng cũng như mức độ liên quan của sự kiện tới chương trình vận động việc thực thi EITI, CODE đã chủ động tham gia kiện này thông qua việc cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật cho các bên tổ chức sự kiện, trình bày kết quả báo cáo nghiên cứu nền tảng thực thi EITI tại cuộc Đối thoại. Hơn nữa, báo cáo nghiên cứu nền tảng thực thi EITI đã được sử dụng làm đầu vào cho cả hai sự kiện như đã đề cập ở trên.

Một điều rõ ràng là sự tham gia và hỗ trợ của CODE trong cả hai sự kiện quan trọng đã đóng góp rất tích cực cho việc quảng bá EITI trong bối cảnh bản thân EITI cũng như vấn đề tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác ở Việt Nam



hiếm khi được xem xét và nghiên cứu, đặc biệt là được tiến hành bởi các tổ chức phi chính phủ.

c) Hợp tác với các tổ chức trong nước và quốc tế trong vấn đề thúc đẩy thực thi EITI

Tán thành việc thực thi EITI ở các nước ASEAN:

Trong khuôn khổ Diễn đàn Nhân dân ASEAN lần thứ 6 (ASEAN People Forum) được tổ chức tại Hà Nội vào tháng 9/2010, cùng với các nhóm xã hội dân sự ASEAN, CODE đã tổ chức một tiền hội thảo vào 23/9/2010 trước Diễn đàn Nhân dân ASEAN với chủ đề “Hướng tới Xây dựng một cộng đồng ASEAN về Môi trường” nhằm thiết lập một Trụ cột Chiến lược về Môi trường trong đó vấn đề thực thi EITI là một trong các chủ đề thảo luận chính trong hội thảo. Kết quả là tính cần thiết của việc thực thi EITI đã được khuyến nghị trong kiến nghị gửi cho các nhà lãnh đạo ASEAN trong hội nghị thượng đỉnh ASEAN tại Hà Nội vào tháng 10/2010.

Tại Diễn đàn Nhân dân ASEAN lần thứ 7, tổ chức tại Jakarta, Indonesia vào tháng 5/2011, CODE cũng tham gia mạnh mẽ trong việc thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác thông qua việc chia sẻ kiến thức và kinh nghiệm về ngành công nghiệp khai thác của Việt Nam cho các tổ chức xã hội dân sự ở khu vực. Ngay sau đó, cộng đồng nhân dân ASEAN đã tán thành một sự xem xét nghiêm túc về việc thực thi EITI ở các nước ASEAN.

Thiết lập một liên minh/mạng lưới về EITI

Nhằm khuyến khích hơn nữa sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự trong ngành công nghiệp khai thác cũng như thúc đẩy việc thực thi EITI ở Việt Nam, CODE phối kết hợp với các tổ chức trong nước và quốc tế cùng tổ chức một buổi tọa đàm nhằm thiết lập một mạng lưới hoạt động về vấn đề EITI. Tọa đàm được tổ chức vào ngày 18/5/2011 với sự tham dự của 31 tổ chức. Các đại biểu tham dự đều đồng ý về nguyên tắc rằng cần phải thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác ở Việt Nam và thực thi EITI có thể là một lựa chọn tốt cho Việt Nam nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Một số tổ chức được đề xuất là các thành phần tham gia chính của mạng lưới do năng lực và mức độ quan tâm của họ liên quan tới ngành công nghiệp khai thác.

Hiện tại, CODE và Pan Nature cùng hợp tác chặt chẽ với các đối tác trong khu vực và quốc tế như Công bố các khoản chi trả, Viện Minh bạch nguồn thu, Ban EITI quốc tế và Viện IESR đang xây dựng cấu trúc và chiến lược hoạt động của mạng lưới.

7. Ảnh hưởng của Chương trình phản biện chính sách

Chương trình phản biện chính sách được tiến hành từ năm 2009, và sẽ tiếp tục trong thời gian tới. Mục tiêu của chương trình là thúc đẩy sự phát triển bền vững trong ngành công nghiệp khai thác, đặc biệt trong ngành khai mỏ, với hai mục tiêu chính: phản biện cho Luật Khoáng sản sửa đổi năm 2010 và Thúc đẩy việc thực thi EITI ở Việt Nam. Cho đến nay, hầu hết các mục tiêu đã được hoàn thành với những kết quả có thể nhận ra và các ảnh hưởng tích cực như đã đề xuất từ ban đầu. Sau đây là các ảnh hưởng của chương trình phản biện.

a. Các điểm thay đổi

Sau đây là một số thay đổi chính đáng chú ý trong luật khoáng sản mới mà chương trình vận động chính sách đã chỉ ra (xem mục 2.5.1 bên trên).

Đối với chương trình phản biện cho Luật Khoáng sản sửa đổi

Định giá mỏ và đấu giá quyền khai thác khoáng sản: một trong các thay đổi lớn nhất và điển hình nhất trong Luật khoáng sản mới là quy định về định giá mỏ và đấu giá quyền khai thác khoáng sản. Do cơ chế “xin-cho” trong cấp phép đã diễn trong thời gian dài và gây ra rất nhiều vấn đề nhức nhối như tham nhũng, thất thoát nguồn thu và tài nguyên, quy định về định giá mỏ và đấu giá quyền khai thác khoáng sản cho phép một cơ chế quản lý tốt hơn, đảm bảo Nhà nước nhận được thêm nguồn thu, cạnh tranh lành mạnh giữa các thành phần kinh tế và một môi trường minh bạch hơn trong ngành khai mỏ. Các quy định mới này được cho là những công cụ hiệu quả để loại bỏ cơ chế “xin-cho” trong cấp phép.

Cơ chế giám sát sản lượng: tình trạng trốn thuế tài nguyên và phí bảo vệ môi trường do thiếu một cơ chế giám sát sản lượng chặt chẽ đã dẫn tới thất thu lớn cho nhà nước cũng như lãng phí nguồn tài nguyên quốc gia đã được ghi nhận trong nghiên cứu và kiến nghị của CODE tới các cơ quan chức năng. Vấn đề này cũng được nhiều tổ chức, cá nhân, cơ quan nhà nước đề cập. Nhận thức được vấn đề này, Luật Khoáng sản mới đã bao gồm quy định về cơ chế thống kê, kiểm kê trữ lượng và sản lượng khai thác (Điều 63). Đây là một điểm nhấn của Luật khoáng sản mới. Tuy nhiên, việc thực thi pháp luật cũng như cơ chế giám sát của cơ quan quản lý nhà nước mới là yếu tố quyết định sản lượng khai thác có được báo đúng hay không.

Chuyển nhượng mỏ: để giảm thiểu tình trạng trong đó nhiều công ty chỉ xin giấy phép khoáng sản sau đó bán cho công ty khác để khai thác, Luật Khoáng sản mới đã đưa ra các yêu cầu và trình tự cụ thể cho việc chuyển nhượng mỏ. Trong đó quy định chỉ chủ thể có đầy đủ năng lực trong triển khai dự án khai thác khoáng sản là được phép chuyển nhượng và một mỏ chỉ được chuyển nhượng với điều kiện đã hoàn thành 50% khối lượng công việc của một dự án thăm dò. Đối với dự án khai thác thì phải hoàn thành xong phần xây dựng cơ bản và bắt đầu đi vào hoạt động (Điều 66).

Sử dụng thông tin địa chất: Luật Khoáng sản trước kia không đề cập rõ ràng về phí sử dụng, mua thông tin địa chất mặc dù đã có một số văn bản dưới luật quy định về khoản phí này như Thông tư 186/2009/TTLT-BTC-BTNMT do Bộ TN&MT

và Bộ Tài chính ban hành. Tuy nhiên, trong thực tế việc thu khoản phí này rất hạn chế. Để xử lý vấn đề này, Luật Khoáng sản mới đã quy định rõ ràng về khoản phí này một cách chi tiết "Tổ chức, cá nhân 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 chi phí điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, chi phí thăm dò khoáng sản" (Điều 7).

Cam kết mạnh mẽ hơn về bảo vệ môi trường và cụ thể hơn về trách nhiệm của các thành phần khai thác khoáng sản: Các thực thể khai thác khoáng sản phải có trách nhiệm xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng ở địa phương, vv. Điều 5 đề cập rõ ràng là các thực thể khai thác khoáng sản "Hỗ trợ chi phí đầu tư nâng cấp, duy tu, xây dựng hạ tầng kỹ thuật sử dụng trong khai thác khoáng sản và xây dựng công trình phúc lợi cho địa phương nơi có khoáng sản được khai thác theo quy định của pháp luật; Kết hợp khai thác với xây dựng hạ tầng kỹ thuật, bảo vệ, phục hồi môi trường theo dự án đầu tư khai thác khoáng sản; nếu gây thiệt hại đến hạ tầng kỹ thuật, công trình, tài sản khác thì tùy theo mức độ thiệt hại phải có trách nhiệm sửa chữa, duy tu, xây dựng mới hoặc bồi thường theo quy định của pháp luật; Ưu tiên sử dụng lao động địa phương vào khai thác khoáng sản và các dịch vụ có liên quan; Cùng với chính quyền địa phương bảo đảm việc chuyển đổi nghề nghiệp cho người dân có đất bị thu hồi để khai thác khoáng sản".

Thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm giải trình trong ngành công nghiệp khai thác thông qua việc giới thiệu EITI

- Hiện tại, EITI đã được biết đến nhiều hơn đối với công chúng, các tổ chức xã hội dân sự và chính phủ so với thời điểm trước đó do EITI đã được đề cập rộng rãi trên các phương tiện truyền thông và trong các hội thảo, tọa đàm, vv (xem Phụ lục A: danh sách các bài báo về EITI). Một điều cần ghi chú là sau khi công bố báo cáo nghiên cứu nền tảng thực thi EITI, thời báo Kinh tế Việt Nam đã trích dẫn kết quả nghiên cứu về một số điểm chưa rõ ràng liên quan tới nguồn thu như phí bảo vệ môi trường trong ngành dầu khí. Ngay sau đó, PVN đã gửi một công văn tới thời báo Kinh tế Việt Nam phản ánh về tính đúng đắn của thông tin và yêu cầu thời báo phải gỡ bỏ bài báo trên mạng đó. Hơn nữa, PVN cũng gửi một công văn tới Thủ tướng Chính phủ với mục đích giải thích về các điểm này và yêu cầu VCCI phải sửa chữa báo cáo nghiên cứu. Ngay sau sự kiện này, VCCI và CODE đã lập một báo cáo giải trình gửi cho Thủ tướng Chính phủ và PVN. Trong đó, báo cáo giải trình chỉ ra và giải thích tất cả các điểm mà PVN yêu cầu và cả hai tổ chức đều vẫn giữ nguyên quan điểm của mình. Cho tới hiện nay, cả PVN và Thủ tướng chưa có phản ứng gì. Như vậy, vấn đề EITI đã được đưa tới cấp độ cao nhất của chính phủ.

- EITI đã được ghi nhận bởi các cơ quan chính phủ như Bộ Công thương, Bộ TN&MT, vv. Trong đó, Bộ Công thương đang tiến hành lập một nhóm công tác về vấn đề EITI bao gồm các đại diện của các cơ quan chính phủ liên quan, khối doanh nghiệp và xã hội dân sự. Nhóm công tác này sẽ tiến hành xem xét kỹ hơn về EITI nhằm trả lời cho câu hỏi liệu Việt Nam có nên thực thi EITI hay không. Sau đó, Bộ Công thương sẽ đại diện nhóm công tác đệ trình báo cáo tham vấn về EITI cho Thủ tướng Chính phủ.

- Tại Hội thảo Đối thoại Phòng chống tham nhũng do Đại sứ quán Thụy điển và Thanh tra chính phủ tổ chức vào ngày 25/5/2011 và Hội nghị tư vấn do Bộ Kế hoạch và Đầu tư (đại diện chính phủ Việt Nam) và Ngân hàng Thế giới tổ chức từ ngày 8-10/6/2011, cả hai đại diện chính phủ là Thanh tra chính phủ và Bộ Kế hoạch và Đầu tư đều hứa sẽ xem xét EITI một cách kỹ lưỡng và sẽ báo cáo đầy đủ cho Chính phủ về vấn đề này.

b. Các điểm còn tồn tại

Liên quan tới Luật Khoáng sản sửa đổi:

Ra đời các văn bản dưới luật một cách thiếu đồng bộ: CODE đã kiến nghị cần phải thực thi Luật Khoáng sản ngay lập tức ngay khi có hiệu lực trong bối cảnh rất nhiều quy định pháp luật bị trì hoãn trong khi đợi các văn bản hướng dẫn (Xem mục 2.5.1 bên trên). Đây là một điểm đã được cân nhắc, trong đó vào ngày 25/1/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 299/QĐ-TTg về việc ban hành danh mục văn bản quy định chi tiết thi hành cá luật được thông qua tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XII và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo, trình chính phủ, thủ tướng chính phủ ban hành. Bộ TN&MT được phân công soạn thảo các văn bản sau:

- Nghị định hướng dẫn thực thi Luật Khoáng sản, trình vào tháng 5/2011;
- Nghị định hướng dẫn đấu giá quyền khai thác khoáng sản, trình vào tháng 5/2011;
- Quyết định của Thủ tướng về Chiến lược khoáng sản tới năm 2020, tầm nhìn tới năm 2030, trình vào tháng 5/2011.

Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện tại 31/8/2011, tất cả các văn bản này vẫn chưa được ra đời. Do vậy, Luật Khoáng sản vẫn chưa được thực thi đầy đủ trong thực tế mặc dù đã có hiệu lực kể từ ngày 1/7/2011.

Không quy định về công khai và minh bạch hóa thông tin: Luật mới không quy định về công khai minh bạch và công bố thông tin liên quan tới nguồn thu, sản lượng, trữ lượng, phí bảo vệ môi trường...vv như kiến nghị trong phần 2.5.1 mục j. Do vậy, vấn đề minh bạch hóa, công bố thông tin và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài nguyên khoáng sản cũng như trong ngành công nghiệp khai khoáng tiếp tục là một chủ đề cho các đợt sửa đổi luật sau này.

Không quy định về sự tham gia của các tổ chức xã hội trong giám sát hoạt động khoáng sản: Sự tham gia của xã hội dân sự là một điểm quan trọng mà chương trình vận động chính sách của CODE cũng như các tổ chức xã hội dân sự khác vận động tích cực nhằm tạo thêm tiếng nói của xã hội dân sự trong quản lý tài nguyên khoáng sản. Điều 4, Luật Khoáng sản 1996 quy định "Cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân có trách nhiệm thi hành pháp luật về khoáng sản, có quyền và trách nhiệm phát hiện, tố cáo hành vi vi phạm

pháp luật về khoáng sản”. Tuy nhiên, Luật Khoáng sản mới không những không làm rõ hơn sự tham gia của các tổ chức xã hội trong hoạt động khoáng sản mà còn loại bỏ điều này. Đây là một điểm thụt lùi của Luật Khoáng sản mới so với Luật cũ cũng như là một điểm mà chương trình vận động chính sách chưa đạt được.

Nhiều điểm mơ hồ hoặc thiếu trong luật: chẳng hạn như thiếu định nghĩa về “công nghệ tiên tiến”, “chế biến sâu”. Do vậy, chủ trương của Luật là khuyến khích các đơn vị khai thác khoáng sản tăng cường sử dụng công nghệ tiên tiến, có hàm lượng công nghệ cao không được cụ thể hóa.

Liên quan tới vấn đề thực thi EITI

EITI đang được cân nhắc bởi các ban ngành một cách chập chạp. Quá trình vận động cho EITI sẽ phải diễn ra trong thời gian dài bởi vì chính bản thân EITI còn là vấn đề khá mới mẻ ở Việt Nam và phòng chống tham nhũng cũng như minh bạch, đặc biệt trong ngành công nghiệp khai thác là nhiệm vụ rất khó khăn. Do vậy, quá trình này đòi hỏi nhiều thời gian và nỗ lực để đạt được những bước tiến đáng kể.

8. Các bài học rút ra

Chương trình vận động chính sách trong luật khoáng sản sửa đổi cũng như trong vấn đề thực thi EITI đã để lại nhiều bài học quý giá. Mặc dù có một số điểm tồn tại, tuy nhiên nhìn tổng thể thì chương trình vận động chính sách về Luật Khoáng sản sửa đổi cũng như vấn đề thực thi EITI đã đạt được những thành công đáng ghi nhận. Sau đây là một số bài học rút ra để có được những thành công đó:

Bằng chứng khoa học: để có được những lập luận có tính thuyết phục thì chương trình vận động phải cung cấp được những chứng cứ/ luận chứng có tính khoa học cao. Do vậy, chương trình vận động chính sách phải có những nghiên cứu chuyên sâu về các lĩnh vực như khuôn khổ pháp lý, thực trạng thực thi pháp luật...vv nhằm đưa ra một bức tranh tổng thể của ngành công nghiệp khai thác. Trong chương trình vận động cho Luật Khoáng sản nhằm đưa ra những phản biện xác thực và khách quan, CODE đã tiến hành các nghiên cứu chuyên sâu bao gồm việc rà soát và phân tích các quy định pháp luật và các tài liệu liên quan tới tài nguyên khoáng sản. Trong đó chỉ ra các điểm mấu chốt cần thay đổi. Nhằm bổ sung cũng như kiểm tra các nhận định đó, CODE tiến hành các nghiên cứu thực địa tại 3 điểm ở 3 vùng miền khác nhau như đã đề cập ở trên. Hơn nữa, để có được những nhận định, phân tích chuyên sâu hơn, CODE đã cộng tác với các chuyên gia hàng đầu về lĩnh vực quản lý và khai thác tài nguyên khoáng sản. Như vậy, với những hoạt động nghiên cứu chuyên sâu kể trên, CODE hoàn toàn có thể đưa ra các luận chứng xác thực có hàm lượng khoa học cao khi phản biện Luật Khoáng sản.

Sự tham gia của các bên liên quan quan trọng: Rõ ràng là một tổ chức không thể có đầy đủ nguồn lực cũng như vị thế để vận động một vấn đề lớn và mang tính phức tạp như Luật Khoáng sản hay thực thi EITI. Do vậy, phải có sự cộng tác với các đối tác quan trọng (tổ chức hoặc cá nhân) nhằm tạo thêm uy tín và chất lượng cho chương trình vận động. Điều quan trọng là phải lựa chọn được tổ chức hợp tác phù hợp. Ví dụ, đối với chương trình phản biện cho Luật Khoáng sản, CODE đã phối hợp với VUSTA, cơ quan có chức năng về phản biện xã hội lớn nhất của cả nước, và có vị thế lớn trong xã hội. Để tăng cường chất lượng của Hội thảo, CODE cũng hợp tác với Tổng hội Địa chất Việt Nam, nơi tập hợp các nhà khoa học hàng đầu về địa chất mỏ. Do đó, các hợp tác này tăng thêm chất lượng cho hội thảo và các kiến nghị sau hội thảo. Trong chương trình vận động thực thi EITI, CODE phối hợp với VCCI- cơ quan đại diện cho khối doanh nghiệp và có uy tín cũng như năng lực trong vấn đề thúc đẩy minh bạch trong môi trường kinh doanh.

Hợp tác chặt chẽ với truyền thông: để các thông tin về chương trình vận động chính sách được truyền tải rộng hơn tới nhà lập định chính sách và người dân, chương trình vận động đã kết hợp chặt chẽ với các phương tiện truyền thông đại chúng như TV, đài, báo...Cụ thể là:

- Mời các phương tiện truyền thông quan trọng tham dự các buổi hội thảo, tọa đàm, cung cấp, hỗ trợ các tài liệu, thông tin cần thiết. Ví dụ như trong Hội thảo Tài nguyên khoáng sản và phát triển bền vững ở Việt Nam, có 62 đại diện của các phương tiện truyền thông tham dự. Kết quả là đã có 96 bài báo viết về hội thảo và các thông tin liên quan về tài nguyên khoáng sản. Trong đó, rất nhiều bài báo trích dẫn các nghiên cứu của CODE cũng như các bài tham luận trong hội thảo.
- Để truyền tải các thông điệp của chương trình vận động, CODE đã chủ động viết một loạt bài báo cho các tạp chí uy tín ở Việt Nam như Vietnam Net, Tia Sáng... (danh sách các bài viết xem ở Phụ lục).
- Kết hợp với đài truyền hình Việt Nam thực hiện một chuỗi phóng sự về tình trạng quản lý và khai thác tài nguyên khoáng sản ở Việt Nam. Các phóng sự đã được truyền hình trên kênh VTV1 của Đài truyền hình Việt Nam.

Vận động theo nhiều chiều: để chương trình vận động đạt được những mục tiêu đề ra, thì ngoài việc tác động trực tiếp tới các cơ quan lập định chính sách, thì chương trình vận động cũng nên xem xét các cơ hội gián tiếp. Đôi khi các tác động gián tiếp đem lại những hiệu quả lớn. Trong vấn đề vận động Việt Nam thực thi EITI, CODE đã tiếp xúc với các tổ chức quan tâm tới vấn đề này như Đại sứ quán Thụy Điển, Ngân hàng Thế giới, tổ chức Hướng tới minh bạch nhằm tìm kiếm sự hỗ trợ và ảnh hưởng của các tổ chức này. Sau đó, các tổ chức này tác động trực tiếp tới chính phủ thông qua các sự kiện như Hội thảo Phòng chống tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác, Hội nghị tham vấn (Consultative Meeting)...vv. Do vậy mà vấn đề EITI đã được truyền tải tới các cơ quan cao có trách nhiệm của chính phủ.

Quý thời gian đầy đủ: Một chương trình vận động chính sách thường được tiến hành trong thời gian đủ dài để có thể

đạt được những kết quả cụ thể. Cụ thể trong chương trình này, CODE đã tiến hành từ năm 2009, chưa kể tới các hoạt động phản biện chương trình khai thác bô xít ở Tây Nguyên từ năm 2007.

Tính thời điểm: Các hoạt động phản biện chính sách cần được sắp xếp vào thời điểm thích hợp để tạo điểm nhấn. Ví dụ, các hội sự kiện được tổ chức trước khi Quốc hội họp về Luật khoáng sản khoảng 2-3 tuần. Nếu các hoạt động phản biện xảy ra sớm hơn thì sẽ rơi vào quên lãng hoặc nhận được ít chú ý. Nếu xảy ra trong khi Quốc hội họp thì sẽ là quá muộn để chương trình đưa ra các ý kiến đóng góp cũng như cung cấp tài liệu cần thiết cho các đại biểu Quốc hội và các nhà lập định chính sách khác.

Tính liên tục: Chương trình phản biện chính sách cần được duy trì liên tục trong suốt quá trình vận động. Tránh tình trạng không có bất kỳ hoạt động nào hoặc hoạt động yếu ớt trong một thời gian dài. Các sự kiện chính trong chương trình vận động của CODE minh chứng về tính liên tục được trình bày dưới đây:

- Tháng 5/2010: Tổ chức hội thảo về tài nguyên khoáng sản và gửi kiến nghị tới các cơ quan của chính phủ (Văn phòng Thủ tướng, Bộ TN&MT, Văn phòng Chính phủ...vv);
- Tháng 6-8/2010: đăng các bài trên các báo và tạp chí; phổ biến các kết quả kiến nghị, báo cáo nghiên cứu trên trang web của Quốc hội;
- Tháng 8/2010: Kết hợp với Pan Nature đồng tổ chức hội thảo: Quản trị bền vững tài nguyên khoáng sản trước kỳ họp cuối cùng về giải trình Luật khoáng sản sửa đổi của Quốc hội;
- Tháng 9/2010: Kết hợp với các đối tác trong nước và khu vực tổ chức hội thảo về Tài nguyên thiên nhiên, Nước và Năng lượng cũng như các sự kiện bên lề trong khuôn khổ Diễn đàn nhân dân ASEAN tại Hà Nội;
- Tháng 10/2010: Tổ chức tọa đàm tư vấn về chương trình nghiên cứu nền tảng thực thi EITI ở Việt Nam;
- Tháng 4/2011: Tổ chức hội thảo công bố kết quả nghiên cứu về khả năng tham gia EITI của Việt Nam;
- Tháng 5/2011: tham gia trình bày vấn đề EITI trong Tọa đàm Đối thoại về phòng chống tham nhũng và Hội thảo Phòng chống tham nhũng trong ngành công nghiệp khai thác khoáng sản; Tổ chức tọa đàm nhằm thiết lập mạng lưới các tổ chức xã hội dân sự về EITI;
- Tháng 6/2011: Phân phát báo cáo nghiên cứu về nền tảng thực thi EITI trong Hội nghị các nhà như vấn hàng năm (CG).

9. Kết luận và kiến nghị

Với những kết quả đạt được trong Luật Khoáng sản và tiến trình quảng bá cho việc thực thi EITI ở Việt Nam, một điều rõ ràng là chương trình vận động chính sách do CODE tiến hành đã có những ảnh hưởng nhất định tới quá trình lập định chính sách. Cụ thể là những điểm thay đổi quan trọng trong Luật Khoáng sản như đấu giá khoáng sản, quy định trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp rõ ràng hơn, vấn đề bảo vệ môi trường... và tiến trình thúc đẩy sự thực thi EITI ở Việt Nam. Đánh giá một cách khách quan thì những thay đổi về chính sách như đã đề cập ở trên chắc chắn đều không phải hoàn toàn do chương trình phản biện chính sách của CODE tác động, mà còn bắt nguồn từ những chương trình vận động của các bên liên quan khác và cả sự vận động nội tại của các nhà lập định chính sách. Chương trình vận động của CODE chỉ góp một phần vào những thay đổi tích cực đó.

Ngoài những thành công trên, có một số điểm mà chương trình phản biện chính sách hoặc là thất bại hoặc là chưa đạt được. Không kể một số các hạn chế mang tính khách quan, chương trình phản biện đã thất bại trong việc thu được những kết quả cao và tốt hơn để giúp xử lý các vấn đề tồn tại dai dẳng trong ngành công nghiệp khai thác, đặc biệt là trong ngành khai mỏ. Đó là, CODE đáng ra nên có một sự cộng tác tốt hơn từ giai đoạn ban đầu với các tổ chức khác, đặc biệt là những cơ quan nghiên cứu, những nơi cũng tiến hành chương trình phản biện cho Luật Khoáng sản, nhằm tăng cường chất lượng nghiên cứu cũng như tăng cường ảnh hưởng của các hoạt động phản biện. Tiến trình sáng sủa của việc vận động Việt Nam thực thi EITI là một ví dụ điển hình phản ánh về tính hữu dụng của việc hợp tác trong hoạt động vận động chính sách, trong đó cả CODE và VCCI đều cam kết cùng làm việc từ giai đoạn ban đầu. Hơn nữa, sự tương tác trực tiếp giữa CODE và cơ quan được giao soạn thảo Luật là Bộ TN&MT là khá hạn chế. Do vậy, ảnh hưởng của chương trình phản biện và các kết quả nghiên cứu đã không được tối đa hóa và xem xét cẩn trọng bởi các nhà lập định chính sách. Vì vậy, các chương trình phản biện chính sách trong thời gian tới nên tăng cường sự tương tác theo chiều dọc mang tính trực tiếp nhằm truyền tải tốt hơn thông điệp của chương trình tới các nhà lập định chính sách.

Phản biện chính sách là một lĩnh vực khá mới mẻ và khó khăn trong điều kiện Việt Nam, đặc biệt ở cấp độ cao. Tuy nhiên, qua chương trình vận động này, một điều được chứng tỏ rằng các tổ chức phi chính phủ hoàn toàn có thể tham gia vào hoạt động phản biện, vận động chính sách với hiệu quả đáng ghi nhận kể cả trong các lĩnh vực đầy nhạy cảm như phòng chống tham nhũng, quản lý tài nguyên thiên nhiên...vv. Vai trò và ảnh hưởng của các NGO trong đời sống xã hội ngày càng được khẳng định. Tuy nhiên, hoạt động của các NGO ở Việt Nam vẫn vấp phải nhiều thách thức và hạn chế đặc biệt trong lĩnh vực phản biện chính sách đó là:

- Khuôn khổ pháp lý chưa đầy đủ (chưa có Luật về Hội);
- Nhiều cơ quan nhà nước vẫn có thái độ dè dặt và thiếu tin tưởng khi làm việc/cộng tác với các NGO;
- Năng lực và sự tham gia của các NGO vẫn còn hạn chế đặc biệt trong lĩnh vực phản biện chính sách.

Do vậy, để đạt được các mục tiêu đề ra, thì chiến lược vận động chính sách phải được xây dựng kỹ lưỡng, linh hoạt, huy động tối đa được các nguồn lực khác trong xã hội, đặc biệt là truyền thông và tận dụng tối đa những cơ hội có lợi cho việc vận động chính sách.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- CODE (2010). Thực trạng quản lý, khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản trong bối cảnh phát triển bền vững ở Việt Nam. NXB: Khoa học & Kỹ thuật. Hà Nội.
- CPV (Đảng Cộng sản Việt Nam). (2006). Toàn văn Báo cáo Chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX tại Đại hội Đại biểu Toàn quốc lần thứ X của Đảng. Nguồn: http://www.cpv.org.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id=30618&cn_id=5177 [Truy cập 16/11/2009].
- Cục Thống kê Quảng Ninh. (2007). Niên giám thống kê tỉnh Quảng Ninh 2007. Quảng Ninh: NXB Thống Kê.
- Quyết định.167/2007/QĐ-TTg. (2007). Quyết định về kế hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng bô xít trong giai đoạn từ 2007-2015, xem xét tới năm 2025". Quyết định của Thủ tướng Chính phủ.
- EIA.(2010). Vietnam energy profile. Nguồn: http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=VM. [Truy cập: 15/03/2009].
- GSO. (2008). Niên giám thống kê Việt Nam. Hà Nội. Nhà xuất bản Thống kê.
- Lê Văn Thành. (2008). Thực trạng ngành khai khoáng Việt Nam và vấn đề phát triển bền vững.
- Lao động. (2009). Cuộc chiến chống than lậu ở Quảng Ninh: liệu có hồi kết. Nguồn: <http://www.laodong.com.vn/Home/Cuoc-chien-chong-than-lau-o-Quang-Ninh-Lieu-co-hoi-ket/20084/85862.laodong> [Truy cập 19/11/2009].
- NDI, Revenue Watch Institute & USAID. (2009). EITI Guide for legislators: how to support strengthen resource transparency.
- MOI (1999). Báo cáo biên tập xuất bản tài nguyên khoáng sản Việt Nam. Hà Nội. Viện Nghiên cứu Địa chất và Khoáng sản.
- MONRE .(2009). Red River Delta to be mined for coal. Nguồn: <http://www.monre.gov.vn/MONRENET/Default.aspx?tabid=256&ItemID=75635> [Truy cập 19/11/ 2009].
- IRV (Industrial Review Vietnam). (2009). Cam kết vàng của TKV. Nguồn: <http://www.tapchicongnghiep.vn/News/Print-View.aspx?ID=21739>
- Palley, T. I. (2003). Lifting the natural resource curse. Nguồn: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/198/40112.html>
- SGT (Sài Gòn tiếp thị). (2009). Quang Ninh tái diễn than lậu. Nguồn: <http://www.sgt.com.vn/detail29.aspx?newsid=56631&fld=HTMG/2009/0908/56631>
- Tuổi trẻ (2009). Vì sao chủ tịch tập đoàn TKV bị kỷ luật?. Nguồn: <http://www.tuoitre.com.vn/Tianyong/Index.aspx?ArticleID=335093&ChannellID=3> [Truy cập 20/11/ 2009].
- VISTA (Trung tâm thông tin Khoa học và Công nghệ Việt Nam). (2006). Xuất khẩu than: những hậu quả nhãn tiền. Nguồn: http://vst.vista.gov.vn/home/database/an_pham_dien_tu/MagazineName.2004-04-22.2018/2006/2006_00022/MItem.2006-05-10.1252/MArticle.2006-05-24.2134/marticle_view [Truy cập 12/11/ 2009]
- Xã luận. (2009).TKV - 15 năm hình thành và phát triển: Bước tiến vượt bậc trên mọi lĩnh vực. Nguồn: <http://www.xaluan.com/modules.php?name=News&file=article&sid=144743> [Truy cập 23/10/2010].
- WorldBank.(2005).Aidtheresourcecurse.Nguồn:http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/291Harford_Klein.pdf [Truy cập 13/11/2009].

PHỤ LỤC

Danh sách các bài báo do cán bộ nghiên cứu và chuyên gia của CODE viết trên các báo

1. Tran Trung Kien (2011). Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) - Solution to Sustainable Development. Available from: http://www.vccinews.com/news_detail.asp?news_id=23299 [Accessed 20 July 2011].
 2. Jason Morris-Jung & Tran Trung Kien. (2010). Lỗi nguyên tài nguyên hay hệ quả của nền quản trị kém? (The natural resource curse or the consequence of weak governance?). [In Vietnamese]. Vietnam net Newspaper on 24th May, 2010. Available on: <http://www.tuanvietnam.net/2010-05-24-loi-nguyen-tai-nguyen-hay-he-qua-cua-nen-quan-tri-kem->
 3. Jason Morris-Jung & Tran Trung Kien (2010). Lỗi nguyên tài nguyên liệu có tránh được? (Can the resource curse be avoided?)[In Vietnamese]. Vietnam net Newspaper on 27 May 2010. Available from: <http://www.tuanvietnam.net/2010-05-24-loi-nguyen-tai-nguyen-lieu-co-tranh-duoc->
 4. Tran Trung Kien & Jason Morris-Jung (2010). Việt Nam với lỗi nguyên tài nguyên (Vietnam and the resource curse). [in Vietnamese]. Vietnam Net newspaper on 28th May, 2010. Available from: <http://www.tuanvietnam.net/2010-05-25-viet-nam-voi-loi-nguyen-tai-nguyen->
 5. Tran Trung Kien (2010). Ngành khai khoáng và mối lo ngại lợi ích nhóm (The extractive industry sector of Vietnam and the concern over the interest group) [in Vietnamese]. Viet Nam Net newspaper on 16th June, 2010. Available from: <http://www.tuanvietnam.net/2010-06-14-nganh-khai-khoang-va-moi-lo-loi-ich-nhom>
 6. Bui Quang Binh (2010). Ngành khai khoáng: Mất bò mới lo làm chuồng (The mining sector: locking the stable door after the horse has bolted) [in Vietnamese]. Viet Nam Net newspaper on 1st June 2010. Available from: <http://www.tuanvietnam.net/2010-06-01-nganh-khai-khoang-mat-bo-moi-lo-lam-chuong>
 7. Bui Quang Binh (2010). Cứu môi trường vùng khai khoáng (Rescuing the environment in the mining area). [in Vietnamese]. Viet Nam Net newspaper on 12nd June, 2010. Available from: <http://www.tuanvietnam.net/2010-06-11-cuu-moi-truong-vung-khai-khoang>
 8. Bui Quang Binh (2010). Khai thác và xuất khẩu khoáng sản thô: Những bài học lớn (Exploiting and exporting raw mineral: big lessons. [in Vietnamese]. Tia Sang newspaper on 2nd July 2010. Available from: <http://news.tiasang.com.vn/2010/07/02/khai-thac-va-xuat-khau-khoang-san-tho-nhung-bai-hoc-lon/>
 9. Nguyen Thanh Son (2010). Bất cập ngành than (The problem in the coal extraction sector). [in Vietnamese]. Vietnam Net newspaper on 17th May, 2010. Available from: <http://www.tuanvietnam.net/2010-05-13-bat-cap-nganh-than>
- Nguyen Thanh Son (2010). Từ “kỷ luật và đồng tâm” sang “cạnh tranh và minh bạch (From “Discipline and unanimity” to “completion and transparency”). [in Vietnamese]. Vietnam Net newspaper on 19th May 2010. Available from: <http://tuanvietnam.net/2010-05-16-ty-ky-luat-va-dong-tam-sang-can-h-tranh-va-minh-bach->

