QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KHOÁNG SẢN
Bất cập và thách thức

TS. LÊ MINH THU
Liên minh Khoáng sản

Công tác QLNN về khoáng sản từ khi LKS 2010 được Quốc hội thông qua cho đến nay đã có những bước tiến đáng kể, góp phần không nhỏ trong việc định hướng sử dụng tài nguyên khoáng sản theo hướng phát triển bền vững. Sau 8 năm triển khai vào thực tế, có nhiều quy định của Luật đã không còn phù hợp với yêu cầu phát triển KT-XH của đất nước theo xu hướng hội nhập. Bên cạnh một số quy định của pháp luật trong lĩnh vực khoáng sản đã phát sinh, thời gian vừa qua còn có sự bất cập trong các quy định của pháp luật khác có liên quan như tài chính, pháp luật về môi trường, đặc biệt là triển khai, thực thi pháp luật tài nguyên khoáng sản.

Tính khả thi về quy định hoạt động khoáng sản

Bàn về chất lượng các văn bản pháp luật về khoáng sản, trước hết cần đề cập đến LKS 2010, tuy có nhiều điểm mới, song còn có nhiều quy định chưa sát với thực tiễn của HĐKS.

Cụ thể, tại Điều 5 LKS 2010 có quy định về quyền lợi của người dân nơi có khoáng sản được khai thác như sau: Địa phương nơi có khoáng sản được khai thác được Nhà nước điều tiết khoản thu từ hoạt động KTKS để hỗ trợ phát triển KT-XH theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước; Tổ chức, cá nhân KTKS có trách nhiệm: Hỗ trợ chi phí đầu tư nâng cấp, duy tu, xây dựng hạ tầng kỹ thuật sử dụng trong KTKS và xây dựng công trình phúc lợi cho địa phương nơi có khoáng sản được khai thác theo quy định của pháp luật; cùng với chính quyền địa phương bảo đảm việc chuyển đổi nghề nghiệp cho người dân có đất bị thu hồi để KTKS....

Tuy nhiên, việc triển khai những quy định trên còn gặp nhiều khó khăn. Nguyên nhân chính là do cơ quan được giao soạn thảo chưa có nghiên cứu tính khả thi của quy định, thiếu nghiên cứu tính đồng bộ của các văn bản QPPL có liên quan đến lĩnh vực khoáng sản.

Việc dùng khái niệm "hỗ trợ" dẫn đến tình trạng tùy tiện trong thực hiện. Hơn nữa việc "đầu tư nâng cấp, duy tu, xây dựng hạ tầng kỹ thuật sử dụng trong KTKS" là trách nhiệm bắt buộc của nhà đầu tư theo quy định của pháp luật về khoáng sản (Điều 30 và Điều 31 Luật Khoáng sản 2010). Tương tự như vậy điểm b và điểm c khoản 1 Điều 10 quy định về quy hoạch khoáng sản.

Tuy nhiên, cho đến nay Quy hoạch khoáng sản theo quy định tại Điểm b không thể triển khai được vào thực tiễn. Và như vậy tất cả các quy hoạch các loại khoáng sản chung của cả nước đã được phê duyệt trên thực tế vi phạm quy định tại khoản 1 Điều 13 LKS: Việc lập quy hoạch khai thác, sử dụng từng loại, nhóm khoáng sản làm vật liệu xây dựng cả nước và quy hoạch khai thác, sử dụng từng loại, nhóm khoáng sản khác cả nước phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây: Phù hợp với..., quy hoạch thăm dò, KTKS chung cả nước". Đồng thời "quy hoạch khai thác, sử dụng từng loại, nhóm khoáng sản làm vật liệu xây dựng cả nước và quy hoạch khai thác, sử dụng từng loại, nhóm khoáng sản khác cả nước" trên thực tế cũng không được cơ quan nào lập và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Thay vào đó, Nghị định số 15/2012/NĐ-CP cũng như Nghị định số 158/2016/NĐ-CP đã đưa ra tên các loại quy hoạch không phù hợp với LKS, đó là: Bộ Công Thương chủ trì lập Quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và

sử dụng các loại khoáng sản (trừ khoáng sản làm vật liệu xây dựng); Bộ Xây dựng chủ trì lập quy hoạch thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng các loại khoáng sản làm vật liệu xây dựng".

Về hình thức đấu giá quyền KTKS theo quy định tại khoản 1 Điều 79 gồm 2 hình thức đấu giá: Đấu giá quyền KTKS ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản và Đấu giá quyền KTKS ở khu vực đã có kết quả thăm dò khoáng sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Theo hình thức thứ nhất thì cả cơ quan QLNN cũng như nhà đầu tư hầu như không nắm được quy mô, chất lượng và giá trị của đối tượng đem đấu giá, thường gọi là đấu giá "tù mù". Như vậy, theo hình thức này, tính rủi ro trong đấu giá rất cao. Nhà nước cũng có thể "bị" thiệt lớn và nhà đầu tư cũng có thể "bị" thiệt nhiều hơn. Theo hình thức thứ 2, trên thực tế các mỏ đã có kết quả thăm dò khoáng sản được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hầu như không còn.

Chính vì vậy, trong hơn 8 năm LKS có hiệu lực mà Bộ TN&MT chưa tổ chức được một phiên đấu giá nào dù đã có thông báo công khai kế hoạch một số mỏ khoáng sản theo thẩm quyền. Theo tài liệu thu thập được tại 28 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thì có tới 24 tỉnh, thành chưa tiến hành đấu giá một phiên nào. Như vậy, hầu hết các UBND tỉnh chưa tổ chức đấu giá quyền KTKS theo thẩm quyền. Lý do có nhiều, trong đó tập trung nhiều nhất là các khu vực đấu giá không đủ điều kiện để đấu giá, hoặc khó có thể tổ chức thành công đấu giá quyền KTKS.

Như vậy, có thể thấy rằng, quy định về đấu giá quyền KTKS tại khoản 1 Điều 79 nói riêng và của LKS nói chung là tính khả thi rất thấp.

Phân cấp trong công tác quản lý khoáng sản

Sau hơn 8 năm triển khai Luật Khoáng sản, việc phân công, phân cấp trong công tác quản lý khoáng sản ở Việt Nam đã có bước tiến mới, song còn nhiều bất cập. Tại cuộc Hội thảo: Đánh giá thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về khoáng sản, do Bộ TN&MT phối hợp với các Bộ, ban, ngành tổ chức đã có chung nhận định: Sau khi LKS có hiệu lực, hệ thống văn bản QPPL về khoáng sản cơ bản được các bộ, các tỉnh bổ sung hoàn thiện. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để công tác QLNN đạt được kết quả đáng kể, góp phần điều chỉnh HĐKS trên phạm vi toàn quốc, cơ bản khắc phục được tình trạng cấp phép tràn lan; doanh nghiệp có ý thức cao hơn về thực hiện quyền và nghĩa vụ KTKS. Tuy nhiên, đến nay, chính sách pháp luật về khoáng sản còn bộc lộ không ít tồn tại, bất cập. Một số chủ trương, quan điểm trong quản lý khoáng sản thực thi đem lại hiệu quả chưa cao. Còn có sự phân cấp trong công tác quản lý khoáng sản.

Phân cấp trong QLNN về khoáng sản là nhiệm vụ QLNN về một nhóm tài nguyên song được chia nhỏ ra cho nhiều ngành cùng tham gia quản lý. Hầu hết các bộ, ngành đều tham gia QLNN về khoáng sản, song chủ yếu tập trung vào các bộ sau: Bộ TN&MT: Tổng cục ĐC&KS Việt Nam; Tổng cục Môi trường; Tổng cục B&HĐ Việt Nam; Bộ Công thương; Bộ Xây dựng; Bộ Tài chính.

Do quá nhiều tổ chức tham gia cùng quản lý nên hiệu quả sử dụng tài nguyên khoáng sản có hạn là rất thấp. Đơn cử, gần như một nội dung nhưng có nhiều đoàn kiểm tra, thanh tra cùng tiến hành trong một thời kỳ và kết quả thanh, kiểm tra cũng chưa phản ánh được thực tiễn hoạt động. Hoặc là, công tác lập quy hoạch khoáng sản cấp trung ương giao do Bộ Công thương và bộ Xây dựng chủ trì, trong khi cơ sở về tài nguyên lại do Bộ TN&MT quản lý. Chính vì lẽ đó và nhiều lý do khác mà hầu hết các quy hoạch khoáng sản được phê duyệt nhưng không triển khai được, hoặc nếu có cũng thường xuyên bị điều chỉnh.

Từ năm 1996 đến nay chúng ta đã có nhiều cách phân cấp song luôn kèm hiệu quả. Trước năm 2005 là Bộ cấp phép thăm dò toàn bộ các loại khoáng sản, bàn giao khu vực khai thác tận thu cho địa phương cấp phép. Từ 2005 đến 2011 tỉnh cấp phép khai thác khu vực ngoài quy hoạch của trung ương. Từ 2011 đến nay Bộ bàn giao khu vực nhỏ lẻ để địa phương cấp phép HĐKS.

Có thể nói, ngoài những kết quả đạt được, công tác QLNN về khoáng sản hiện còn quá nhiều bất cập. Chính những bất cập đó đã phần nào có những tác động tiêu cực đến hiệu quả sử dụng tài nguyên thiên nhiên quý hiếm đặc biệt ảnh hưởng đến môi trường sinh thái - vấn đề đang được Đảng và Nhà nước rất quan tâm. Bộ TN&MT đang cùng với các bộ, ngành ở trung ương và địa phương phối hợp, tìm ra nhiều giải pháp để tháo gỡ những khó khăn, bất cập trong QLNN về khoáng sản, góp phần sửa đổi và thực hiện có hiệu quả LKS năm 2010.■