



KHƠI THÔNG NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TỪ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN ĐỂ PHÁT TRIỂN ĐẤT NƯỚC

ThS. PHẠM MINH HÓA

Việt Nam là một trong những quốc gia có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú và đa dạng. Tuy nhiên, do quản lý thiếu đồng bộ, công nghệ khai thác lạc hậu, khai thác và sử dụng tài nguyên chưa hợp lý... nên gây lãng phí nguồn lực quốc gia, tài nguyên bị suy thoái, cạn kiệt, đe dọa sự phát triển bền vững của đất nước. Cùng với việc nhận diện những khó khăn thách thức, bài viết đề xuất những giải pháp khai thác hiệu quả nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên phục vụ mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế giai đoạn 2016-2020.

Tồn tại nhiều khó khăn, thách thức

Việt Nam có diện tích 331.698 km² với bờ biển dài hơn 3.200km và có nguồn tài nguyên khoáng sản tương đối phong phú về chủng loại, một số loại có trữ lượng, tiềm năng lớn có thể phát triển thành các ngành công nghiệp như dầu khí, bô-xít, ti-tan, than, đất hiếm...; tổng lượng nước mặt (khoảng 830 tỷ m³/năm), nước dưới đất khá lớn (khoảng 63 tỷ m³/năm); có nhiều hệ sinh thái rừng với sự đa dạng và phong phú về các loài động vật, thực vật. Đồng thời, Việt Nam cũng là một quốc gia biển, tài nguyên biển vô cùng phong phú, nhất là nguồn lợi thủy sản, tiềm năng vị thế phát triển giao thông, cảng biển, du lịch...

Trong điều kiện tích lũy thấp, nguồn nhân lực dồi dào, trình độ khoa học và công nghệ gặp ở mức thấp, việc thu hút vốn đầu tư nước ngoài gặp nhiều khó khăn và phải đối mặt với sự cạnh tranh về vốn từ các quốc gia khác thì việc chú trọng, nâng cao hiệu quả khai thác tài nguyên thiên nhiên không chỉ đáp ứng được nhu cầu sản xuất mà còn tạo nguồn vốn để phục vụ cho tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Thời gian qua, nước ta đã tập trung khai thác với quy mô tương đối lớn nguồn tài nguyên thiên nhiên sẵn có như: Than đá, dầu khí, quặng kim loại, rừng.... Nguồn thu từ việc khai thác tài nguyên thiên nhiên đã góp phần quan trọng vào tổng thu ngân sách nhà nước (NSNN), thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế... Điển hình như trong giai

đoạn từ 2011-2014, thu từ khai thác dầu thô chiếm bình quân khoảng 16% trong tổng thu NSNN, thu từ đất đai chiếm khoảng 10%, thu thuế tài nguyên chiếm khoảng 5% thu NSNN; thu từ tiền cấp quyền khai thác khoáng sản bình quân khoảng 4.500 tỷ/năm (chưa bao gồm thu từ đấu giá quyền khai thác khoáng sản)... Tuy nhiên, việc khai thác tài nguyên, đất đai với tư cách là một nguồn lực quan trọng cho phát triển kinh tế xã hội đã và đang vấp phải không ít khó khăn và thách thức. Cụ thể như:

Thứ nhất, nhiều loại tài nguyên đất đai, khoáng sản, nguồn nước, rừng, nguồn lợi thủy sản mặc dù đã được điều tra, đánh giá song chỉ thống kê được thông tin cơ bản, thiếu thông tin quan trọng để có thể lượng hóa được giá trị kinh tế cũng như định hướng cho công tác khai thác. Hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin về tài nguyên chưa được đầy đủ, đồng bộ, thống nhất đảm bảo phục vụ tốt cho công tác quản lý nhà nước nói chung và tổ chức thực hiện khai thác.

Thứ hai, công tác lập quy hoạch, kế hoạch khai thác tài nguyên còn nhiều bất cập, thiếu cơ sở khoa học và tính liên kết vùng để đảm bảo cho việc khai thác, phân bổ nguồn lực hợp lý; mất cân đối cung – cầu và chưa cân đối với nguồn lực tài chính để thực hiện. Thực tế cho thấy, công tác này hiện chưa đảm bảo sự cân bằng tổng thể, xử lý hài hòa lợi ích giữa nhu cầu phát triển trước mắt và lâu dài; xung đột lợi ích giữa các ngành, lĩnh vực, nhóm lợi ích trong xã hội. Hệ quả, nhiều nơi đất đai, nguồn lực tài nguyên không được



khai thác, sử dụng đúng mục đích, gây lãng phí, thất thoát.

Thứ ba, việc định giá tài nguyên, quyền khai thác tài nguyên tuy đã được thực hiện đối với đất đai, khoáng sản song còn nhiều bất cập. Phương pháp xác định giá dựa trên các yếu tố, thông tin giả định, dự báo, có tính chủ quan, không phù hợp với điều kiện của Việt Nam; thời gian xác định và phê duyệt giá theo thị trường kéo dài dẫn đến chậm trễ trong thông báo, thu nộp nghĩa vụ tài chính.

Hơn nữa, vấn đề triển khai chính sách thu - chi từ đất đai, tài nguyên gắn liền với điều hành thu - chi NSNN của cơ quan tài chính; việc xác định giá tài nguyên, giá đất, giá tiền cấp quyền khai thác để tính thu lại do cơ quan tài nguyên môi trường thực hiện còn vướng mắc. Nút thắt này dẫn đến tình trạng kéo dài thời gian, mất cân đối thu - chi từ đất đai, ảnh hưởng đến cân đối chung của NSNN.

Quan trọng hơn, Luật Tài nguyên nước và Luật Bảo vệ và phát triển rừng dù đã quy định rõ vấn đề thu tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước và tiền sử dụng rừng, tiền thuê rừng... nhưng đến nay quy định về phương pháp xác định cụ thể vẫn chưa được xây dựng, bởi vì thực tế chúng ta chưa tổ chức thực hiện thu được đối với các khoản thu trên. Kể cả đối với tiền sử dụng khu vực biển, Bộ Tài chính đã phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành Thông tư liên tịch quy định mức thu tiền sử dụng khu vực biển khi giao khu vực biển cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng, tuy nhiên mức thu này vẫn chưa phản ánh được đầy đủ bản chất kinh tế của việc sử dụng, khai thác tài nguyên biển.

Thứ tư, phương thức giao quyền khai thác tài nguyên, tính công khai, minh bạch cũng còn hạn chế. Việc cấp quyền khai thác, sử dụng đất đai, tài nguyên chủ yếu theo hình thức chỉ định; vấn đề giao quyền khai thác, sử dụng theo hình thức đấu giá chưa được đẩy mạnh. Theo quy định của Luật Khoáng sản, Nhà nước quy hoạch những loại tài nguyên cấp quyền khai thác thông qua hình thức đấu giá, loại tài nguyên cấp quyền không thông qua đấu giá nhưng thiếu cơ sở khoa học, thực tiễn để xác định quy hoạch này và vẫn chịu tác động khá mạnh của yếu tố chủ quan. Cụ thể như: Đối với khu vực mỏ thuộc thẩm quyền cấp phép của trung ương vẫn chưa một lần được thực hiện đấu giá thành công để giao quyền khai thác theo quy định của pháp luật. Luật Đất đai năm 2013 quy định Nhà nước chủ động thu hồi đất, thực hiện bồi thường, giải phóng mặt bằng để giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu giá nhưng do

nguồn lực tài chính còn hạn chế, cho nên đến nay vẫn tồn tại cơ chế cho phép nhà đầu tư ứng tiền bồi thường, giải phóng mặt bằng. Đây cũng là kẽ hở để các địa phương vận dụng thực hiện giao đất, cho thuê đất không thông qua hình thức đấu giá. Mặt khác, ngay trong Luật Biển Việt Nam cũng chưa có quy định về giao khu vực biển cho tổ chức, cá nhân sử dụng, khai thác tài nguyên biển thông qua hình thức đấu giá; tình trạng tương tự cũng xảy ra đối với cấp quyền khai thác tài nguyên nước theo Luật Tài nguyên nước hay sử dụng tài nguyên rừng theo quy định của Luật Bảo vệ và phát triển rừng.

Thứ năm, khai thác tài nguyên thiên nhiên không tuân thủ theo đúng kế hoạch được phê duyệt, dẫn đến tình trạng khai thác quá mức, lãng phí, nguồn tài nguyên có nguy cơ bị cạn kiệt. Với tốc độ khai thác tài nguyên khoáng sản, chủ yếu xuất khẩu ở dạng thô, nguyên khai, giá trị thấp, không có sự tính toán khai thác, điều chỉnh phù hợp với nhu cầu của thị trường thì nguy cơ Việt Nam phải nhập khẩu tài nguyên để đáp ứng cho nhu cầu trong nước cũng như phải chi nhiều tỷ USD để nhập khẩu sản phẩm tài nguyên đã qua chế biến, tinh luyện là hiện hữu, trong tương lai gần. Tài nguyên đất đai khai thác, sử dụng kém hiệu quả, trong khi người thực sự cần đất sản xuất thì phải đi thuê lại; tình trạng thoái hóa đất, đất bị hoang mạc hóa ngày càng gia tăng. Tài nguyên rừng, tài nguyên nước, nguồn lợi thủy sản ngày càng bị suy giảm nghiêm trọng. Tài nguyên vì thế chưa được phát huy hết tiềm năng và thế mạnh. Một số nguồn tài nguyên tái tạo bị suy thoái, cạn kiệt quá mức dẫn đến mất khả năng tái tạo, phục hồi.

Thứ sáu, nguồn lực tài chính khai thác từ đất đai, tài nguyên thiên nhiên chưa được định hướng cụ thể, sử dụng phù hợp, hiệu quả, bền vững cho đầu tư phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ môi trường. Để xử lý vấn đề này, Bộ Tài chính đã có giải pháp về tài chính điều tiết nguồn thu từ khai thác tài nguyên, theo đó, tiền cấp quyền khai thác tài nguyên khoáng sản nộp toàn bộ vào ngân sách địa phương đối với trường hợp thuộc thẩm quyền cấp phép của địa phương; nộp 70% vào ngân sách Trung ương, 30% vào ngân sách địa phương đối với trường hợp thuộc thẩm quyền cấp phép của Trung ương. Tuy nhiên, để đảm bảo mục tiêu phát triển bền vững vẫn cần phải có những giải pháp căn bản, lâu dài kết hợp giữa khai thác với phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên.



Khai thác hiệu quả nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên

Trước bối cảnh nguồn thu từ dầu thô và thuế... dự báo còn nhiều khó khăn; tỷ lệ tiết kiệm dành cho đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân hạn chế; sự cạnh tranh vốn giữa các quốc gia ngày càng gay gắt, việc khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai, tài nguyên thiên nhiên hỗ trợ tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020 có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Việc tăng cường huy động các nguồn lực trong và ngoài nước, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả các nguồn lực là một trong những giải pháp căn bản trong hệ thống tổng thể, đồng bộ các giải pháp, biện pháp tổ chức thực hiện.

Đất đai, tài nguyên thiên nhiên phải được ứng xử với tư cách là nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội, phòng chống biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường.

Cần thống nhất quan điểm cũng như cách tiếp cận về đất đai, tài nguyên thiên nhiên. Nghĩa là, đất đai, tài nguyên thiên nhiên phải được ứng xử với tư cách là nguồn lực cho phát triển kinh tế xã hội, phòng chống biến đổi khí hậu và bảo vệ môi trường. Tiếp theo là khai thác, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính từ tài nguyên thiên nhiên, cụ thể là:

Thứ nhất, cần phải thực hiện quản lý thống nhất nguồn lực từ đất đai, tài nguyên thiên nhiên trên cơ sở một khung pháp lý thống nhất có tính nguyên tắc từ đánh giá, xác định nguồn lực cho đến công cụ, phương thức, tổ chức khai thác và phân bổ, sử dụng nguồn lực.

Thứ hai, đẩy mạnh công tác điều tra, đánh giá tiềm năng đất đai, tài nguyên thiên nhiên, trong đó cần phải lượng hóa, đánh giá được khía cạnh tài chính, giá trị thực tế có khả năng khai thác. Trong điều kiện NSNN khó khăn, thì việc khuyến khích xã hội hóa, ban hành cơ chế thu hút nguồn tài chính trong và ngoài nước cho công tác điều tra, đánh giá là một trong những giải pháp căn cơ.

Thứ ba, trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch khai thác tài nguyên cần chú ý bổ sung nội dung dự báo nhằm tối đa hóa lợi ích kinh tế; hỗ trợ điều chỉnh phù hợp và kịp thời với diễn biến thị trường. Đồng thời, phát huy tối đa lợi thế so sánh giữa các địa phương có tài nguyên gắn với liên kết vùng kinh tế, qua đó hạn chế tình trạng khai thác tràn lan; tối ưu hóa việc khai thác nguồn lực tài chính từ tài nguyên cho phát triển kinh tế xã hội

của địa phương, của vùng và của đất nước. Đặc biệt, cần đánh giá tác động môi trường một cách đầy đủ, nghiêm túc, khi thực hiện khai thác tài nguyên thiên nhiên.

Thứ tư, nghiên cứu hoàn thiện các phương pháp định giá tài nguyên, định giá quyền khai thác tài nguyên phù hợp với thị trường và điều kiện cụ thể của Việt Nam, đảm bảo thực hiện thu đúng, thu đủ các khoản có liên quan vào NSNN. Bên cạnh đó, đẩy mạnh cấp quyền khai thác tài nguyên thông qua hình thức đấu giá, thu hẹp dần cấp quyền theo hình thức chỉ định. Đối với những khu vực mỏ, tài nguyên đã hết thời hạn khai thác thì phải thực hiện đấu giá để giao quyền tiếp tục khai thác, ứng xử như đối với trường hợp cấp quyền khai thác lần đầu. Việc giao quyền khai thác theo hình thức chỉ định chỉ nên áp dụng đối với trường hợp thực sự đặc biệt, ảnh hưởng đến an ninh quốc phòng, lợi ích quốc gia. Từng bước hình thành thị trường về quyền khai thác tài nguyên từ thị trường sơ cấp (cấp phép ban đầu) đến thị trường thứ cấp (chuyển nhượng quyền khai thác giữa các tổ chức, cá nhân). Thực hiện cải cách thủ tục hành chính, giao cơ quan tài chính thực hiện nhiệm vụ giá tài nguyên, định giá quyền khai thác tài nguyên nhằm đảm bảo cân đối thu - chi NSNN và rút ngắn thời gian xác định, kịp thời thông báo cho tổ chức, cá nhân thực hiện các nghĩa vụ tài chính.

Thứ năm, nguồn lực tài chính từ đất đai, tài nguyên chỉ được sử dụng cho đầu tư phát triển có mục tiêu (trước hết là cơ sở hạ tầng kinh tế), bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường sinh thái. Tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên thiên nhiên làm ảnh hưởng đến môi trường sinh thái phải nộp cho Nhà nước một khoản tiền tương ứng để khôi phục, hoàn trả môi trường sinh thái những giá trị đã mất tại địa điểm khác, để đảm bảo cân bằng sinh thái bền vững. Thực hiện phương pháp điểm sinh thái để xác định giá trị môi trường sinh thái phải hoàn trả, khi khai thác tài nguyên.

Thứ sáu, tỷ lệ phân chia nguồn tài chính khai thác được từ tài nguyên thiên nhiên giữa trung ương và địa phương cần phải có sự linh hoạt, điều chỉnh phù hợp với từng thời kỳ, giai đoạn phát triển. Nghĩa là cần xử lý tốt mâu thuẫn giữa phân cấp nguồn thu tài nguyên với phân cấp về đầu tư giữa trung ương và địa phương.

Thứ bảy, tăng cường công khai, minh bạch, công tác kiểm tra, giám sát, trách nhiệm giải trình nhằm đảm bảo quản lý chặt chẽ và khai thác tiết kiệm, có hiệu quả nguồn lực từ đất đai, tài nguyên thiên nhiên phần lớn là hữu hạn này. 