

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN
Số 3, ngách 55, ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội
Điện thoại: 04-3556 4001 * **Fax:** 04-3556 8941
Email: policy@nature.org.vn
Website: www.nature.org.vn

Khai thác khoáng sản và giảm nghèo: Mối quan hệ trái chiều & một số vấn đề chính sách

Trần Thanh Thủy – Nguyễn Việt Dũng

Tháng 10/2010

□ TÓM TẮT

Một nhận định có tính lý thuyết, truyền thống và phổ biến ở nhiều nước đang phát triển có sẵn tài nguyên khoáng sản là chính phủ cần khuyến khích phát triển công nghiệp khai khoáng để tăng nguồn thu ngân sách, phục vụ cho mục tiêu xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế xã hội. Tuy nhiên, các nghiên cứu trên thế giới đã chứng minh được rằng ngành khai thác khoáng sản không có vai trò thực sự đối với giảm nghèo, mà đôi khi còn là động lực cản trở quá trình giảm nghèo ở phạm vi quốc gia và địa phương (Scott, 2004).

Báo cáo này trình bày một số đánh giá bước đầu của Trung tâm Con người và Thiên nhiên về vai trò và mối quan hệ giữa khai thác khoáng sản và giảm nghèo ở Việt Nam dựa trên các kết quả phân tích thực nghiệm và khảo sát hiện trường. Kết quả nghiên cứu cho thấy ở cấp quốc gia hoạt động khai khoáng không có vai trò đối với thành tựu giảm nghèo, và ở cấp địa phương (nơi có mỏ) hoạt động này lại tác động tiêu cực đến quá trình giảm nghèo. Nghiên cứu cũng đưa ra các khuyến nghị chính sách cho ngành khai thác khoáng sản, tập



trung vào ba khía cạnh chính: 1) Xây dựng chiến lược phát triển công nghiệp khai khoáng dựa trên các đánh giá toàn diện về kinh tế vĩ mô, môi trường và xã hội; 2) Xây dựng cơ chế minh bạch trong quản lý, sử dụng và chia sẻ nguồn thu từ khai khoáng; và 3) Tăng cường giám sát việc thực hiện các trách nhiệm xã hội - môi trường của doanh nghiệp khai thác khoáng sản.

□ MỐI QUAN HỆ GIỮA KHAI THÁC KHOÁNG SẢN VÀ GIẢM NGHÈO TẠI VIỆT NAM

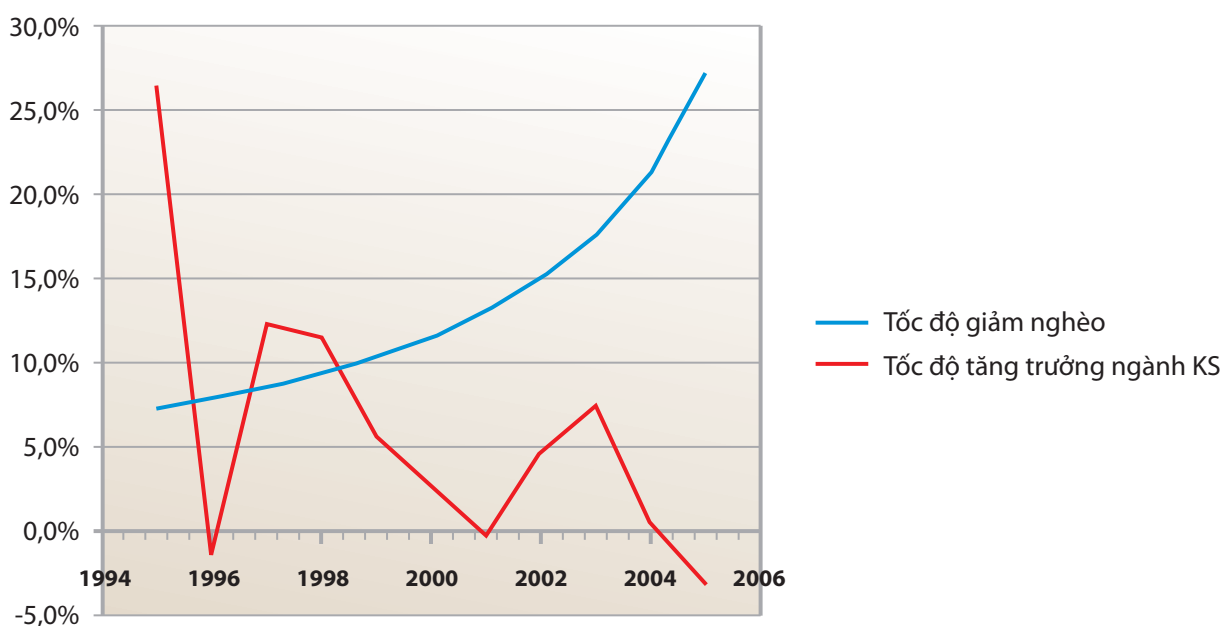
Về lý thuyết, nhiều ý kiến cho rằng ngành khai khoáng có thể tác động tích cực đến phát triển kinh tế và giảm nghèo. Nguồn thu từ xuất khẩu tài nguyên khoáng sản là phương tiện quan trọng cho các chương trình phúc lợi xã hội và phát triển kinh tế tại nhiều quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, các nghiên cứu gần đây đã chỉ rõ rằng ngành khai thác mỏ khiến cho tình trạng đói nghèo ở nhiều quốc gia ngày càng trở nên trầm trọng hơn (Scott, 2004). Thực tế này được phản ánh rõ nhất ở các nước đang phát triển nhưng giàu tài nguyên khoáng sản ở châu Phi như Nigeria, Congo, Sudan luôn phải đối mặt với tình trạng đói nghèo và khủng hoảng. Hình ảnh đối lập khác là các nước nghèo khoáng sản như Nhật Bản, Hàn Quốc hay Singapore lại bứt phá trở thành những nền kinh tế lớn trên thế giới.

Việt Nam là quốc gia có tiềm năng về khoáng sản với khoảng 5000 mỏ quặng và 60 loại khoáng sản khác nhau. Trong giai đoạn 2006-2009, Việt Nam đứng đầu trong những nước xuất khẩu than antraxit. Năm 2007, sản lượng khai thác bari, cao lanh, thiếc, kẽm của Việt Nam chiếm 1-2% so với sản lượng của toàn thế giới. Chủ trương của Chính phủ Việt Nam là tiếp tục khuyến khích và ủng hộ các địa phương đầu tư khai thác khoáng sản với mong muốn tạo công ăn



việc làm, góp phần giảm nghèo và tăng nguồn thu cho ngân sách địa phương. Phát biểu của các lãnh đạo cao cấp của Đảng, Quốc hội và Chính phủ trong các chuyến làm việc tại các địa phương cũng thể hiện rõ định hướng này.

Xóa đói-giảm nghèo là một trong những thành tựu quan trọng và ấn tượng nhất của Việt Nam trong 20 năm thực hiện sự nghiệp Đổi mới kể từ cuối thập niên 1980. Tỷ lệ số hộ đói nghèo trên toàn quốc đã giảm nhanh từ 58% xuống còn 16% trong giai đoạn 1993-2006. Câu hỏi đặt ra là ngành công nghiệp khai thác khoáng sản có thực sự đóng góp cho thành tựu xóa đói giảm nghèo nói trên hay không. Dựa theo số liệu thống kê chính thức của nhà nước hàng năm về tốc độ tăng trưởng tổng giá trị sản phẩm (GDP) từ ngành khai thác khoáng sản và về tỷ lệ giảm nghèo, nghiên cứu đã sử dụng mô hình phân tích thống kê để xem xét mối tương quan giữa ngành khai thác khoáng sản và giảm nghèo của Việt Nam. Kết quả phân tích được thể hiện trong biểu đồ ở dưới đây.





Số liệu thống kê của nhà nước giai đoạn 1994-2006 cho thấy tỷ trọng của ngành công nghiệp khai thác khoáng sản theo cơ cấu tổng sản phẩm trong nước (theo giá thực tế) có sự gia tăng không đều đặn, biến động qua các năm trong khoảng từ 6-10%. Các giai đoạn 1995-1997, 2000-2002 và 2004-2006 ngành khai thác mỏ mang dấu âm về tốc độ tăng trưởng. Trong khi đó, tốc độ giảm nghèo ở Việt Nam luôn đạt được một cách ổn định trong các giai đoạn nói trên. Xét ở tầm quốc gia, biểu đồ thống kê cho thấy tăng trưởng của ngành công nghiệp khai thác khoáng sản không có mối liên hệ chặt chẽ đến tốc độ giảm nghèo, hay nói cách khác, ngành này không có vai trò rõ ràng đối với thành tựu giảm nghèo của Việt Nam. Kết luận này khá phù hợp với nhiều kết quả nghiên cứu trên thế giới. Điển hình là nghiên cứu của Datt, Gaurav và Thomas (2006) đã xác định được ngành công nghiệp khai khoáng là nguyên

nhân của việc sụt giảm $\frac{1}{2}$ tốc độ tăng trưởng và làm tăng $\frac{1}{4}$ tỷ lệ nghèo tại Papua New Guinea vào giữa những năm 1990.

Đánh giá tầm quan trọng của công nghiệp khai khoáng không nên chỉ đơn thuần dừng lại ở các khía cạnh về nguồn thu và việc làm. Khác với nhiều ngành công nghiệp khác, trên thực tế, công nghiệp khai thác tài nguyên tác động đến sự vận hành của kinh tế vĩ mô cũng như hàng loạt các vấn đề xã hội một cách khá phức tạp. Các tác động có thể được lý giải theo các khía cạnh vĩ mô và vi mô như sau:

Các vấn đề vĩ mô

- **Hội chứng “Căn bệnh Hà Lan”:** Các nhà kinh tế học trên thế giới đã sử dụng khái niệm “Căn bệnh Hà Lan” để lý giải những tác động tiêu cực của công nghiệp khai thác tài nguyên đối với tăng trưởng kinh tế. Hội chứng này phản ánh 2 khía cạnh. Thứ nhất, nguồn thu từ xuất khẩu khoáng sản làm tăng giá trị đồng nội tệ, và do đó làm giảm tính cạnh tranh của các sản phẩm phi khoáng như sản phẩm nông nghiệp, dịch vụ. Thứ hai, khai khoáng có thể cạnh tranh với các ngành phi khoáng về lao động và vốn đầu tư. Kết hợp với nhau, hai ảnh hưởng này làm chậm đi tốc độ phát triển chung của nền kinh tế (Owen, 2006).



- **Chính sách quản lý và sử dụng nguồn thu không minh bạch và kém hiệu quả:** Vai trò của công nghiệp khai thác tài nguyên đối với quá trình phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia phụ thuộc nhiều vào cách quản lý và sử dụng nguồn thu của quốc gia đó. Đối với chính sách và hệ thống quản lý tốt, nguồn thu từ khai thác tài nguyên có thể sẽ trở thành động lực cho quá trình phát triển.

Các vấn đề vi mô

- **Tính chất không bền vững và ổn định của hoạt động khai khoáng:** Các mỏ khai thác ở quy mô lớn có thể thu hút một số lượng lớn lao động trực tiếp và gián tiếp. Điều này có nghĩa, một bộ phận người dân địa phương phụ thuộc vào công nghiệp khai khoáng về vấn đề việc làm và thu nhập. Tuy nhiên, do phụ thuộc vào nguồn tài nguyên không tái tạo, công nghiệp khai khoáng không có tính bền vững và ổn định. Việc đóng cửa mỏ sau khi khai thác cạn kiệt sẽ làm một bộ phận lớn dân cư rơi vào tình trạng thất nghiệp và làm tình trạng đói nghèo trong vùng trở nên tồi tệ hơn.
- **Người nghèo không được tham gia và hưởng lợi từ hoạt động khai thác:** Ngành khai thác khoáng sản thu hút ít lao động (ngành này đóng góp trung bình khoảng 8.93% cho GDP nhưng chỉ tạo ra 0.93% tổng số việc làm). Bên cạnh đó, khả năng người nghèo tham gia vào hoạt động khai thác mỏ bị hạn chế do trình độ và kỹ năng lao động của họ. Vì vậy, chỉ một lượng nhỏ lao

động được trực tiếp hưởng lợi từ hoạt động khai thác khoáng sản.

- **Người nghèo mất sinh kế:** Hoạt động khai thác mỏ sử dụng một số nguồn lực như đất, nước mà người nghèo lại phụ thuộc vào nó. Như vậy, sự xuất hiện của mỏ sẽ làm mất đi cơ hội bền vững để có thu nhập của người nghèo.
- **Lạm phát giá cả trong khu vực:** Doanh nghiệp khai thác mỏ đi vào hoạt động sẽ kéo theo một lượng lớn lao động nhập cư từ các vùng khác. Điều này dẫn đến một số hệ lụy như sự tăng giá cục bộ trong khu vực. Người nghèo lại càng ít có cơ hội sử dụng các mặt hàng và dịch vụ thiết yếu.
- **Hủy hoại môi trường:** Hoạt động khai thác mỏ thường gây nhiều tác động đến môi trường. Môi trường bị hủy hoại gây nhiều hệ lụy đến sức khỏe và sinh kế của người nghèo, trong đó nguồn nước và tài nguyên đất thường bị suy thoái mạnh nhất.
- **Trách nhiệm của doanh nghiệp không được thực hiện đầy đủ:** Khi được chấp thuận hoạt động, doanh nghiệp khai thác thường được khuyến khích đầu tư cải thiện cơ sở hạ tầng, sử dụng lao động địa phương, đảm bảo các vấn đề về bảo vệ và phục hồi môi trường. Tuy nhiên thực tế, các trách nhiệm này không phải lúc nào cũng được doanh nghiệp thực hiện đầy đủ đặc biệt là những doanh nghiệp khai thác ở quy mô nhỏ.



Khai thác quặng sắt tại xã Tân Pheo, huyện Đà Bắc, tỉnh Hòa Bình

Dự án khai thác mỏ sắt tại xã Tân Pheo bắt đầu hoạt động từ năm 2007, và đã gây ra những ảnh hưởng tiêu cực đối với đời sống người dân xóm Phồn. Nghiên cứu của PanNature cho thấy dự án này làm hơn 40 trong tổng số 118 hộ của xóm Phồn bị mất ruộng và mất rừng. Các hộ này được đền bù đất với giá rẻ và đa số không sử dụng khoản tiền đền bù một cách hiệu quả. Một số hộ đã đầu tư vào việc mua con giống (trâu, bò, lợn, gà...), tuy nhiên, do thời tiết khắc nghiệt, các con giống đều đã bị chết (rét) trước thời điểm có thể thu hồi vốn. Bị tước mất cơ hội có thu nhập đều đặn từ nông nghiệp, các hộ dân này cũng không có khả năng chuyển đổi sang sinh kế khác do các khó khăn về vị trí địa lý, trình độ và vốn đầu tư.

Ngoài việc bị mất đất, cộng đồng địa phương xóm Phồn và Lũng Thùng còn chịu nhiều tác động tiêu cực khác từ hoạt động khai thác quặng sắt như: đất đá thải từ khu vực khai thác trôi xuống và san lấp ruộng của một số hộ dân, làm mất thêm diện tích gieo trồng; xâm phạm và bồi lấp khu vực mỏ gây bức xúc; suối Phồn - nguồn nước chính của xã cũng bị đất đá trôi lấp và bồi cạn cục bộ, dòng chảy bị thu hẹp và tiềm ẩn nguy cơ lũ quét nếu có mưa lớn; nguồn cá suối giảm nhanh; nước thải từ tuyển quặng (thủ nghiệm) đã xâm nhập

vào ruộng lúa ở thôn Lũng Thùng. Doanh nghiệp khai thác không tuân thủ cam kết tạo thêm việc làm, giúp cải thiện đời sống nhân dân địa phương. Chỉ có không quá 5 người dân xã Tân Pheo được tuyển dụng làm việc cho doanh nghiệp vì cho rằng hầu hết không có tay nghề và chưa được đào tạo. Công nhân khai thác mỏ chủ yếu được tuyển dụng từ Hải Phòng và Quảng Ninh. Sự nhập cư của nhóm công nhân này cũng đã gây nhiều vấn đề về an ninh trật tự trong khu vực, kể cả xung đột với người dân địa phương.

Mặc dù nhân dân xã Tân Pheo đã được tham vấn, góp ý kiến cho phép doanh nghiệp khai thác khoáng sản trên địa bàn. Tuy nhiên, doanh nghiệp đã cung cấp thông tin không chính xác về dự án hoặc không tuân thủ cam kết, ví dụ như: dự án khai thác khoáng sản không gây ảnh hưởng đến môi trường, sẽ tuyển dụng và tạo việc làm ổn định cho người dân trong xã. Hầu hết lãnh đạo địa phương, đại diện Hội phụ nữ, Hội nông dân, Đoàn thanh niên và cộng đồng trong và ngoài khu vực mỏ tại xã Tân Pheo đều cho rằng hoạt động khai thác quặng sắt làm cho cuộc sống của nhân dân trở nên tồi tệ hơn, tỷ lệ hộ nghèo của xóm Phồn tăng lên đáng kể sau khi dự án khai thác đi vào hoạt động, trong khi đó chính quyền địa phương xã hầu như không có quyền can thiệp vì quyền cấp phép và giám sát khai thác thuộc về cấp tỉnh.



□ CÁC HẠN CHẾ VỀ THỂ CHẾ, CHÍNH SÁCH

Kết quả nghiên cứu thực nghiệm và khảo sát hiện trường về sự liên quan giữa khai thác khoáng sản và giảm nghèo đã phản ánh một số hạn chế về thể chế và chính sách hiện hành liên quan đến quản trị tài nguyên và khai thác tài nguyên khoáng sản ở Việt Nam như sau:

- Công nghiệp khai thác khoáng sản đã và đang được nhà nước khuyến khích dựa trên quan điểm sai lầm cho rằng ngành khai khoáng sẽ giúp tạo thêm việc làm, giúp giảm nghèo và cải thiện đời sống người dân ở các địa phương có mỏ. Thực tế, hầu hết những nơi có mỏ đều là các địa bàn nông thôn, miền núi vùng sâu và xa, vùng cư trú lâu năm của nhiều đồng bào các dân tộc thiểu số bản địa còn nghèo khó, dân trí thấp và cuộc sống phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên. Khai thác mỏ không chỉ dẫn đến nhiều hệ lụy và tác động tiêu cực đến môi trường và xã hội địa phương, mà còn làm cho người dân mất đi các nguồn lực (thiên nhiên, đất đai, nguồn nước, ổn định xã hội) hoặc cản trở họ tiếp cận các nguồn lực để thực hành sinh kế, sản xuất, tạo thu nhập và giảm nghèo.
- Khai thác khoáng sản không chỉ làm mất đi vĩnh viễn nguồn tài nguyên không tái tạo, mà còn làm suy thoái và cạn kiệt nhanh chóng các nguồn tài nguyên sinh học (rừng, đa dạng sinh học), nguồn nước và đất đai để người dân có thể dựa vào duy trì cuộc sống lâu dài. Sau khi khai thác, môi trường vùng mỏ hầu như không thể hoàn nguyên và phục hồi vì đòi hỏi công nghệ và đầu tư chi phí lớn; trong khi đó luật pháp hiện hành vẫn chưa có các quy định về yêu cầu đền bù thiệt hại môi trường.
- Rào cản và tiêu cực nảy sinh từ quy định hiện hành về quyền sở hữu tài nguyên khoáng sản, phân cấp quyền cấp phép khai thác khoáng sản, thuế tài nguyên, và thiếu vắng các chính sách minh bạch về định giá, đấu giá quyền khai thác khoáng sản, nên đã dẫn đến tình trạng cấp phép khai thác tràn lan, không theo quy hoạch và vượt ra khỏi khả năng và phạm vi quản lý nhà nước của các cơ quan chuyên trách và chính quyền địa phương.
- Cơ chế quản lý và sử dụng nguồn thu không cụ thể và minh bạch. Các địa phương nơi có mỏ hầu như không được biết doanh thu khai thác hàng năm của doanh nghiệp, và cũng không biết họ có quyền được chia sẻ và hưởng lợi như thế nào từ nguồn thu đó. Nhà nước không tính được mức độ thất thu ngân sách từ các mỏ đã cấp phép khai thác, và cũng chưa xem xét với các nguồn thu hiện hành có đủ để bù đắp các chi phí và thiệt hại do khai thác khoáng sản gây ra hay không.
- Trách nhiệm môi trường và xã hội của doanh nghiệp khai khoáng chưa được quy định cụ thể và rõ ràng, và nếu có thì mức độ tuân thủ pháp luật và mức độ cường bức của pháp luật còn yếu kém. Các cam kết về giảm thiểu tác động môi trường ít được thực hiện nghiêm túc, trong khi đó các cam kết về đền bù, tạo việc làm, hỗ trợ xã hội, cải tạo hạ tầng lại bị trì hoãn, lãng tránh thực hiện. Trách nhiệm xã hội và môi trường doanh nghiệp vẫn chưa được doanh nghiệp hoạch toán vào chi phí và sản phẩm thương mại họ tạo ra.



❑ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

- Xây dựng chiến lược phát triển phù hợp hơn cho ngành công nghiệp khai thác khoáng sản dựa trên các đánh giá toàn diện về kinh tế vĩ mô, tác động môi trường và xã hội. Xác định chính sách quản trị khoáng sản phù hợp với bối cảnh Việt Nam, tuân thủ các nguyên tắc phòng ngừa môi trường – xã hội và chia sẻ lợi ích tài nguyên khoáng sản cho các thế hệ.
- Xây dựng các cơ chế cụ thể cho việc quản lý, sử dụng và phân bổ nguồn thu từ khai thác khoáng sản, đảm bảo tối đa hoá nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ khai thác mỏ. Có cơ chế phân bổ nguồn thu cho địa phương nơi có mỏ để phục vụ các nhu cầu dân sinh và phát triển.
- Minh bạch hóa các nguồn thu, chi từ hoạt động khai thác tài nguyên khoáng sản. Có thể áp dụng các nguyên tắc của Sáng kiến về minh bạch hoá nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác (Extractive Industry Transparency Initiative - EITI) và Công bố sử dụng các nguồn chi trả (Publish What You Pay - PWYP).
- Quy định rõ ràng và tuân thủ nghiêm minh các quy định về trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc đảm bảo quyền lợi, sự tham gia của người dân trong hoạt động khai khoáng, đảm bảo các lợi ích môi trường và xã hội.
- Xây dựng hệ thống giám sát chặt chẽ và hiệu quả hơn đối với các dự án khai thác khoáng sản trên tất cả các lĩnh vực về quản lý, nguồn thu, chất lượng môi trường và xã hội.



□ TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Datt, Gaurav, and Thomas Walker. 2006. *Does Mining Sector Growth Matter for Poverty Reduction in Papua New Guinea?* Pacific Economic Bulletin.
- Humphreys, V.X., Sach, J. & Stiglitz, J.E., 2007. *Escaping the Resource Curve*. New York: Columbia University Press.
- Owen Barder. 2006. *A Policymakers' Guide to Dutch Disease*. Center for Global development. Working Paper.
- Scott Pegg, 2006. *Mining and Poverty Reduction: Transforming Rhetoric into Reality*. Journal of Cleaner Production 14 (2006) 376-387 (Tham khảo bản dịch sang tiếng Việt có tại: <http://www.thiennhien.net/news/193/ARTICLE/10571/2010-01-29.html>).
- Tổng cục Thống kê, 2008. *Niên giám thống kê*. Nhà xuất bản Thống kê.
- Trung tâm Con người và Thiên nhiên, 2010. *Dự thảo báo cáo "Khai khoáng và Giảm nghèo"*.

□ WEBSITE THAM KHẢO

- Website EITI: www.eitransparency.org hoặc www.eiti.org
- Publish What You Pay www.publishwhatyoupay.org



Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) là tổ chức phi lợi nhuận hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện với môi trường.

Xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ của



Ford Foundation



Thiết kế: ngiemhoanganh267@yahoo.com