

QUẢN TRỊ KHAI KHOÁNG

Phát triển bền vững, Quản trị tốt và Chuỗi giá trị

Để tối đa hóa lợi ích của khai thác khoáng sản, toàn bộ chuỗi giá trị của chu trình khai khoáng cần được thực hiện với việc quản trị tốt và phải theo khuôn khổ, nguyên tắc và quan điểm phát triển bền vững

CHUỖI GIÁ TRỊ

Chuỗi giá trị là gì?

Chuỗi giá trị là một cách mô tả đường đi theo giá trị của một sản phẩm từ lúc bắt đầu cho đến khi kết thúc. Khi áp dụng chuỗi giá trị đối với ngành công nghiệp khai khoáng, mô hình sẽ bao gồm các bước từ giai đoạn khai thác tài nguyên thiên nhiên, quá trình chế biến và tiêu thụ, cho đến bước cuối cùng là sử dụng nguồn thu từ tài nguyên thiên nhiên.

Trong cuốn *Một tỷ người nghèo - The Bottom Billion*, Paul Collier đã đưa ra cách tiếp cận này để nhấn mạnh những bước quan trọng có thể đảm bảo sự giàu có tài nguyên thiên nhiên của mỗi quốc gia có thể chuyển đổi thành phúc lợi cho cộng đồng. Mô hình này đã trở thành tài liệu tham khảo cho tất cả những người đang quan tâm đến quản trị tài nguyên thiên nhiên, để hiểu và phân tích làm sao quản lý tốt tài nguyên, ví dụ: Các quy định hiện hành, các lỗ hổng và vấn đề, các bên liên quan...

Các bước trong phân tích chuỗi giá trị công nghiệp khai khoáng?

Có rất nhiều định nghĩa và phiên bản khác nhau về chuỗi giá trị trong ngành khai khoáng. Về cơ bản, phân tích chuỗi giá trị được phân chia thành 5 bước:



Quyết định khai thác: Đây là khâu đầu tiên mà Chính phủ và cộng đồng cần phải giải quyết khi bắt đầu kế hoạch khai thác tài nguyên thiên nhiên và chuyển đổi chúng thành các lợi ích tài chính cũng như các lợi ích khác. Trong giai đoạn này, các chính phủ có thể thực hiện tham vấn (FPIC) đối với cộng đồng địa phương, để xác định rõ các khu vực môi trường hoặc văn hóa quan trọng cần hạn chế hoạt động thăm dò và khai thác, thậm chí, cả những khu vực cần được giữ lại để áp dụng các phương pháp khai thác cụ thể (ví dụ Khai thác tận thu). Nhiệm vụ chính của chính phủ ở bước này là thực hiện các phân tích chi phí – lợi ích, cân nhắc tất cả cái được, mất và rủi ro có thể xảy ra trong khoảng thời gian dự kiến sẽ khai thác hoặc trong

tương lai xa hơn, trước khi đi đến quyết định khai thác.

Ký kết hợp đồng: Sau khi quyết định khai thác được thông qua, chính phủ cần đưa ra kế hoạch cấp phép thăm dò và khai thác tài nguyên, đồng thời xây dựng các điều khoản pháp lý và tài chính về các quyền này. Giấy phép thăm dò và khai thác tài nguyên có thể được cấp bằng nhiều cách: một là, thông qua quy trình cấp phép, chính phủ và công ty khai thác sẽ có những thỏa thuận về mặt pháp lý và tài chính (trong đó, các điều kiện cụ thể là phục vụ cho đấu thầu và phần lớn là những quy định trong pháp luật nói chung); hai là họ sẽ tiến hành đàm phán dựa trên cơ sở các điều khoản đặc biệt. Trong cả hai trường hợp, kết quả cuối cùng thường là một hợp đồng bằng văn bản, được bổ sung một loạt các điều khoản pháp luật và quy định, với mục đích chính là mang lại nguồn thu lớn nhất cho quốc gia. Các quốc gia nghèo hơn thường ở thế bất lợi khi đàm phán với các công ty dầu khí hoặc khoáng sản đa quốc gia, đặc biệt là ở những nước mà điều khoản đàm phán không ràng buộc chặt chẽ trong quy trình cấp phép hoặc các quy định khác - và điều này sẽ làm giảm nguồn thu của quốc gia đó từ khai thác tài nguyên.

Đảm bảo minh bạch nguồn thu: Khi tất cả các điều khoản đã được thông qua, hoạt động khai thác được khởi động, các công ty sẽ bắt đầu thực hiện nghĩa vụ chi trả dưới hình thức tài chính hoặc hiện vật cho chính phủ. Cơ quan thực hiện thu các khoản thanh toán này được quy định cụ thể trong các hợp đồng khai thác hoặc tuân theo khuôn khổ pháp lý chung, tùy thuộc từng quốc gia. Đây là giai đoạn quan trọng đã và đang được các cuộc vận động chính sách ở nhiều quốc gia và quốc tế tập trung nghiên cứu thông qua một số sáng kiến, ví dụ như Sáng kiến Minh bạch trong công nghiệp khai khoáng (EITI), hoặc Yên cầu liệt kê các khoản chi của chính phủ Mỹ đối với các công ty khai thác (Dodd-Frank Act), hay đánh giá của Ủy ban tiêu chuẩn kiểm toán quốc tế đối với chất lượng báo cáo về hoạt động khai thác.

Quản lý nguồn tài nguyên không ổn định: Khi nhận được các khoản thu từ khai thác tài nguyên, chính phủ và cộng đồng phải giải quyết cách thức sử dụng hiệu quả nguồn thu này trong điều kiện của cải thiên nhiên có hạn và những thách thức về biến động giá cả hàng hóa trên thị trường. Giai đoạn này đòi hỏi các chính phủ phải xây dựng được một kế hoạch phân bổ nguồn thu cho các khoản: dự trữ, giảm thiểu tác động tiêu cực do sự phụ thuộc và doanh thu từ tài nguyên, kinh phí cho việc xây dựng các kế hoạch trung và dài hạn, và dòng ngân sách hàng năm. Một số quốc gia đã sử dụng các công cụ đặc biệt để giải quyết những thách thức cụ thể trong việc quản lý nguồn thu từ tài nguyên thiên nhiên, ví dụ như Quỹ tài nguyên (Natural Resource Fund) hay kế hoạch phân bổ trực tiếp..

Đầu tư cho phát triển bền vững: Tài nguyên không tái tạo cần được thay thế bằng các dạng tài sản vật chất, nhân lực hay tài chính khác – những tài sản có thể hỗ trợ sự tăng trưởng kinh tế và phát triển của quốc gia khi nguồn tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt hoặc suy giảm giá trị. Chính phủ các quốc gia giàu tài nguyên cần sử dụng tốt nguồn thu từ tài nguyên thiên nhiên, nghĩa là chi tiêu hiệu quả, thực hiện đầu tư minh bạch, cũng như có những yêu cầu về hệ thống giám sát và kiểm toán chặt chẽ từ một bên độc lập (có thể là xã hội dân sự) đối với các chương trình đầu tư công.

Ngành công nghiệp khai thác có một chuỗi giá trị khác hay không?

Câu trả lời là CÓ. Chuỗi giá trị khác của các ngành công nghiệp khai thác có thể được mô tả từ khía cạnh công nghiệp. Mô hình này thường bao gồm các bước: Thăm dò, khai thác, chế biến, bán và phân phối sản phẩm. Khác với mô hình nói trên, cách tiếp cận ở đây khiến chúng ta chỉ có thể nhìn nhận chuỗi giá trị từ quan điểm sản phẩm hàng hóa mà không thể thấy đó là “tài sản” công của mỗi quốc gia. Cách tiếp cận này phù hợp với khu vực tư nhân vì hướng dẫn họ các cách để tối đa hóa lợi nhuận của mình và các nhà đầu tư, trong khi với mô hình ở trên, khuôn khổ đó cho phép chính phủ tối ưu hóa lợi ích cho quốc gia và công dân của mình.

Tại sao chuỗi giá trị lại hữu ích?

Chính phủ và xã hội dân sự thường sử dụng chuỗi giá trị này như một công cụ định hướng để đánh giá các lựa chọn chính sách và quyết định đánh đổi trong quản lý tài nguyên thiên nhiên của quốc gia mình. Chuỗi giá trị cũng đồng thời giúp các nhóm vận động chính sách xác định được những thách thức và ưu tiên chính để tham gia.

PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Phát triển bền vững là gì?

“Phát triển bền vững là sự phát triển đáp ứng các nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng các nhu cầu của thế hệ tương lai” (**Bruntland, Hội nghị Thượng đỉnh Rio, năm 1992**).

Phát triển bền vững bao gồm 2 khái niệm cơ bản sau:

- Khái niệm về nhu cầu, cụ thể là các nhu cầu thiết yếu của người nghèo; các ưu tiên cao nhất nên được đưa ra để giải quyết vấn đề này.
- Ý tưởng về những hạn chế do các tổ chức khoa học công nghệ và xã hội áp đặt về khả năng đáp ứng của môi trường đối với các nhu cầu của hiện tại và tương lai..

Tại sao Phát triển bền vững quan trọng?

Cách tiếp cận này nhìn nhận sự phát triển để cân bằng các nhu cầu khác nhau và thường cạnh tranh nhau. Sự phát triển này cản chướng lại sự nhận thức của các hạn chế kinh tế - xã hội và môi trường mà chúng ta đang đối mặt trong xã hội. Thông thường, sự phát triển thường được định hướng bởi một nhu cầu đặc biệt và không có sự đánh giá đầy đủ các tác động lớn hơn hoặc tác động tương lai. Chúng ta đã và đang thấy những thiệt hại/rủi ro do sự phát triển gây ra, từ các cuộc khủng hoảng tài chính quy mô lớn gây ra bởi các ngân hàng thiếu trách nhiệm, cho đến sự thay đổi khí hậu toàn cầu do sự phụ thuộc của chúng ta vào nguồn năng lượng hóa thạch. Các hậu quả như vậy sẽ xảy ra thường xuyên hơn do chúng ta ngày càng phát triển thiếu bền vững. Vì vậy, đó là lý do tại sao chúng ta cần phải hành động ngay.

Tại sao Phát triển bền vững đặc biệt quan trọng cho các quốc gia giàu tài nguyên?

Các quốc gia hay khu vực giàu có tài nguyên thường gặp một hiện tượng được gọi là Lời nguyền tài nguyên. “Lời nguyền tài nguyên” (resource curse) là cụm từ được dùng để mô tả nghịch lý của các quốc gia, vùng lãnh thổ giàu có tài nguyên, đặc biệt là các tài nguyên không thể tái tạo như khoáng sản và nhiên liệu, nhưng không có được tốc độ tăng trưởng và

hiệu quả phát triển kinh tế như các nước nghèo tài nguyên. Điều đó có thể xảy ra với nhiều nguyên nhân khác nhau, bao gồm sự suy giảm khả năng cạnh tranh của các thành phần kinh tế khác (do việc đánh giá cao tỷ lệ thực tế chuyển nguồn thu tài nguyên vào nền kinh tế), biến động của doanh thu tài nguyên do sự thay đổi của thị trường hàng hóa toàn cầu, việc quản lý tài nguyên yếu kém của chính phủ, hoặc do các tổ chức/cơ quan yếu kém, không đủ hiệu lực pháp lý, không ổn định và tham nhũng (có thể do nguồn thu từ các hoạt động khai khoáng là dễ đoán trước và dễ bị chuyển đổi).

Theo sự phân cấp, “Lời nguyện tài nguyên” có xu hướng được tiếp nhận bởi cấp địa phương. Quyền lực chắc chắn được chuyển dịch từ chính quyền trung ương đến các đơn vị hành chính quốc gia; các tỉnh và khu vực tự trị sẽ yêu cầu nhiều hơn sự tự chủ về quản lý nền kinh tế, tài nguyên thiên nhiên và các tổ chức chính trị của họ. Điều không may là trong nhiều trường hợp, quyền hạn và trách nhiệm cho việc quản trị công nghiệp khai khoáng được chuyển cho những khu vực không có đủ khả năng, như không có nhân sự có kỹ năng ở các vị trí trong chính phủ. Do đó, nhu cầu cấp bách là thúc đẩy sự phát triển bền vững tại các địa phương giàu có tài nguyên để tránh Lời nguyện tài nguyên.

Các nguyên tắc của Phát triển Bền vững

10 nguyên tắc được đưa ra dựa trên Hội đồng quốc tế về Mỏ và Kim loại (ICMM):

1. Thực thi và duy trì đạo đức kinh doanh và hệ thống quản trị doanh nghiệp hợp lý
2. Lồng ghép các tiêu chí phát triển bền vững trong quá trình ra quyết định của doanh nghiệp
3. Duy trì các quyền cơ bản của con người; tôn trọng văn hóa, phong tục và các giá trị trong việc giải quyết với người lao động và những người bị tác động bởi các hoạt động của doanh nghiệp.
4. Thực hiện chiến lược quản lý rủi ro dựa trên dữ liệu tin cậy và cơ sở khoa học hợp lý.
5. Liên tục tìm kiếm phương pháp cải thiện sức khỏe và an toàn.
6. Liên tục tìm kiếm phương pháp nâng cao chất lượng bảo vệ môi trường.
7. Góp phần bảo tồn đa dạng sinh học và các giải pháp tích hợp cho việc quy hoạch sử dụng đất.
8. Thúc đẩy và khuyến khích việc thiết kế, sử dụng, tái sử dụng, tái chế và xử lý các sản phẩm một cách có trách nhiệm.
9. Đóng góp vào sự phát triển kinh tế - xã hội và thể chế của các cộng đồng tại vùng dự án.
10. Thực hiện việc tham gia hiệu quả và minh bạch, thông báo và sắp xếp báo cáo đánh giá độc lập với các bên liên quan.

QUẢN TRỊ TỐT TRONG CHUỖI GIÁ TRỊ

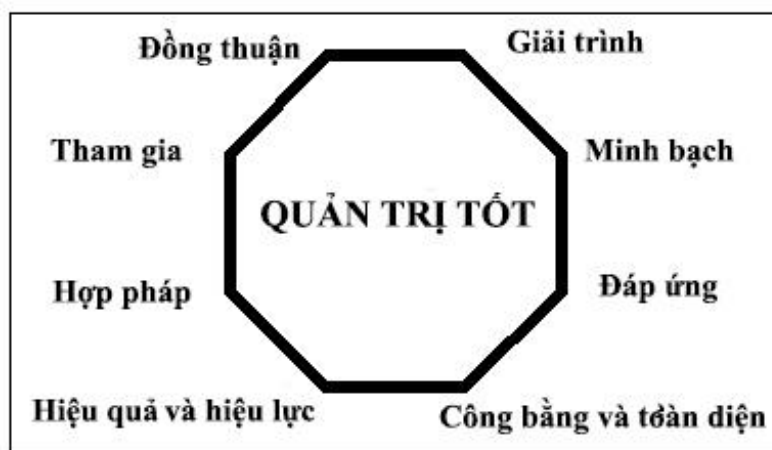
Thuật ngữ “Quản trị” là cách diễn đạt định tính, một khái niệm quy chuẩn và khác với thuật ngữ “Chính phủ”. Quản trị là “cách xử lý mà ở đó quyền lực được sử dụng để quản lý các nguồn tài nguyên kinh tế và xã hội của đất nước cho sự phát triển”.

(1) Theo nghĩa đó, khái niệm Quản trị có liên quan trực tiếp với việc quản lý các quá trình phát triển, bao gồm cả các khu vực công và tư nhân. Nó bao hàm cả chức năng và năng lực của khu vực nhà nước, cũng như các điều lệ và tổ chức mà tạo ra khung cơ sở cho việc triển khai các hoạt động kinh doanh công và cá nhân, bao gồm trách nhiệm giải trình cho những thực thi tài chính và kinh tế, và các điều lệ khung liên quan đến công ty, sự hợp tác và quan hệ đối tác.

(2) Theo nghĩa rộng hơn, quản trị được hiểu là môi trường có tính tổ chức mà ở đó các công dân tương tác với nhau và với các tổ chức/cơ quan chính phủ.

Quản trị tốt có 8 đặc điểm chính: Đó là sự tham gia, đồng thuận, giải trình, minh bạch, đáp ứng (tính phản hồi), hiệu lực và hiệu quả, công bằng và sự toàn diện, và sự phù hợp với các quy định của luật pháp. Quản trị tốt có thể đảm bảo việc tham nhũng sẽ được hạn chế tối thiểu, quan điểm của các nhóm thiểu số sẽ được xem xét, và tiếng nói của các nhóm dễ bị tổn thương trong xã hội sẽ được lắng nghe trong việc ra quyết định. Quản trị tốt cũng đáp ứng các nhu cầu hiện tại và tương lai của xã hội.

Các yếu tố của quản trị tốt được thể hiện như sau:



Để đảm bảo phát triển bền vững và tối đa hóa lợi ích của khai thác dầu/gas/khoáng sản, toàn bộ chuỗi giá trị của chu trình khai khoáng cần được tiến hành cùng với việc quản trị tốt.

Danh sách các vấn đề cơ bản theo chuỗi giá trị và một vài câu hỏi chính cần được phân tích là:

1. Quyết định các hợp đồng và giấy phép

- Có một khung thể chế có tính pháp lý, tài chính, khế ước rõ ràng và thích hợp tại chỗ?
- Các thủ tục đấu thầu để cấp phép và hợp đồng có minh bạch và cạnh tranh không?
- Chất lượng các công ty tư nhân/công ty nhà nước như thế nào?
- Các điều khoản tài chính của hợp đồng là gì?

- Các lợi ích của cộng đồng có được tính đến không? Và có sự tham vấn các nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ và trẻ em không?

2. Các quy định và giám sát thực hiện

- Các quy định về môi trường, tài chính và kỹ thuật có phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế không?
- Các cơ quan chính phủ có năng lực phù hợp để thi hành các quy định này không?
- Các thủ tục kiểm toán có theo tiêu chuẩn quốc tế không?

3. Thu thuế và tiền thuê mỏ

- Các cơ quan thích hợp có đầy đủ năng lực quản trị và kiểm toán không?
- Nguồn thu từ công nghiệp khai khoáng có được đưa vào ngân sách quốc gia không?
- Các quy định kế toán, các tiêu chuẩn và thủ tục báo cáo có được rõ ràng không?
- Nguồn thu từ công nghiệp khai khoáng có được công bố không?

4. Quản lý và phân bổ nguồn thu

- Các quyết định phân phối nguồn thu có được minh bạch không?
- Các quyết định chi tiêu có được đưa vào trong kế hoạch tài chính vĩ mô và phù hợp với chiến lược phát triển của đất nước hay không?
- Có sự đánh giá chính sách theo hướng giải quyết “Căn bệnh Hà Lan”¹ không?
- Có cơ chế đáng tin cậy nào để giải quyết các nguồn thu vượt mức một cách bền vững không? Ví dụ, đưa nó vào các khoản tiết kiệm công khai hay các quỹ ổn định.
- Việc phân phối nguồn thu từ khai khoáng cho chính phủ trung ương có phù hợp với các nguyên tắc phi tập trung hóa tài chính, minh bạch, đơn giản, theo quy định và công bằng không?

5. Thực hiện các chính sách và dự án phát triển bền vững

- Các quyết định đầu tư công có lấy được các lợi ích tiềm năng của các dự án khai khoáng không?
- Có một hệ thống thu mua cạnh tranh không?
- Có sự quan tâm đặc biệt hay chính sách nào cho sự phát triển bền vững và bảo vệ môi trường của vùng sản xuất?
- Có hệ thống quan trắc hiệu quả trong vùng để cung cấp các phản hồi về thiết kế dự án và chính sách đầu tư?

¹ Căn bệnh Hà Lan (Dutch disease): là thuật ngữ chỉ nguy cơ kinh tế xảy ra khi đẩy mạnh xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên dẫn tới làm suy giảm ngành công nghiệp chế tạo. Thuật ngữ này đôi khi cũng được dùng để chỉ nguy cơ xảy ra khi sự phụ thuộc vào nguồn lực bên ngoài dẫn tới sự suy giảm của nguồn lực trong nước. Tạp chí The Economist đặt ra thuật ngữ này vào năm 1977 để miêu tả sự suy giảm của khu vực chế tạo của Hà Lan khi nước này đẩy mạnh xuất khẩu khí thiên nhiên.