



Review Article

Applying the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) to Exploring and Managing Sand and Gravel Mining in Nghe An Province for the Aim of Sustainable Development (A Case Study of Tan Ky District, Nghe An Province)

Dang Van Quyen*, Nguyen Thi Quynh Anh

VNU University of Social Sciences and Humanities, 336 Nguyen Trai, Thanh Xuan, Hanoi, Vietnam

Received 21 February 2023

Revised 06 March 2023; Accepted 13 March 2023

Abstract: Nghe An has a large mineral reserve of sand and gravel due to its dense river system with a high amount of silt and sedimentation, which represents an opportunity for the construction materials business to contribute to the local economy's growth. However, the management of mineral exploitation currently has some shortcomings, such as limitations in business licensing, environmental pollution, and lack of transparency in revenue management,... This has not only hindered the ecological, socio-economic development of the locality over the past years, but also negatively affected the health and well-being of people living in mining areas and surrounding areas. The article will examine the situation of sand and gravel mining in Nghe An province (a case study of Tan Ky district) and propose the application of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) standards to this activity. The application of this set of criteria will assist the locality in effectively managing sand and gravel mining activities, ensuring a stable socio-ecological environment, and assisting in the long-term and sustainable exploitation of sand and gravel.

Keywords: Extractive Industries Transparency Initiative, Sand and gravel mining, Sand and gravel mining management, Sustainable development.

* Corresponding author.

E-mail address: 2003dangvanquyen@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4425>

Áp dụng Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác (EITI) trong khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản cát sỏi trên địa bàn tỉnh Nghệ An nhằm mục tiêu phát triển bền vững (Nghiên cứu trường hợp huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An)

Đặng Văn Quyên*, Nguyễn Thị Quỳnh Anh

*Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội
336 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 21 tháng 02 năm 2023

Chỉnh sửa ngày 06 tháng 3 năm 2023; Chấp nhận đăng ngày 13 tháng 3 năm 2023

Tóm tắt: Là địa phương có hệ thống sông ngòi dày đặc với lượng phù sa và cát bồi lắng nhiều nên Nghệ An có trữ lượng khoáng sản cát sỏi khá lớn, là tiềm năng cho hoạt động kinh doanh vật liệu xây dựng nhằm góp phần tăng trưởng nền kinh tế của địa phương. Tuy nhiên, công tác quản lý khai thác khoáng sản này hiện còn tồn tại một số bất cập như: vấn đề hạn chế trong cấp phép hoạt động cho doanh nghiệp, tình trạng ô nhiễm môi trường, các biểu hiện thiếu minh bạch trong quản lý nguồn thu,... Điều này không chỉ cản trở sự phát triển sinh thái, kinh tế - xã hội của địa phương trong nhiều năm qua mà còn tác động tiêu cực đến sức khỏe và đời sống của người dân ở các khu vực khai thác và khu vực lân cận. Bài viết sẽ phân tích thực trạng khai thác và quản lý khoáng sản cát sỏi tại tỉnh Nghệ An (Nghiên cứu trường hợp huyện Tân Kỳ) từ đó đề xuất việc áp dụng bộ tiêu chuẩn Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác (*Extractive Industries Transparency Initiative-EITI*) vào hoạt động này. Việc áp dụng bộ tiêu chí này sẽ giúp giúp địa phương quản lý tốt hoạt động khai thác cát sỏi, đảm bảo được môi trường sinh thái - xã hội ổn định và giúp việc khai thác cát sỏi có hiệu quả mang tính lâu dài, bền vững.

Từ khóa: Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác, Khai thác cát sỏi, Quản lý khai thác cát sỏi, Phát triển bền vững.

1. Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác trong việc khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản

Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác (*Extractive Industries Transparency Initiative*, viết tắt là - *EITI*) là một bộ tiêu chuẩn

toàn cầu về khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản nhằm đảm bảo minh bạch đối với các nguồn tài nguyên dầu mỏ, khí đốt và khoáng sản của các quốc gia [1]. Năm 2002 EITI được cựu thủ tướng Anh Tony Blair giới thiệu tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: 2003dangvanquyen@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1116/vnupam.4425>

Johannesburg, Nam Phi¹. Bộ tiêu chuẩn này hướng tới hoạt động thúc đẩy công khai và tăng nguồn thu ngân sách, sử dụng hiệu quả nguồn thu từ hoạt động khai thác khoáng sản và có những chính sách để bảo vệ tài nguyên môi trường từ tác động của việc khai thác tài nguyên khoáng sản nhằm phát triển bền vững quốc gia. Ra đời hơn 20 năm và không ngừng hoàn thiện bộ tiêu chuẩn Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác ngày càng được nhiều nước quan tâm và tham gia thực hiện, việc thực hiện bộ tiêu chuẩn này đem lại hiệu quả cao trong việc quản lý khai thác tài nguyên khoáng sản và giúp cân đối giữa 3 nhóm yếu tố là: *Kinh tế - Xã hội - Môi trường*.

Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác hoạt động trên nguyên tắc thông nhất nhằm tăng cường tính minh bạch các khoản thu, chi và bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác với sự tham gia của các quốc gia, các công ty, doanh nghiệp khai thác và các bên liên quan khác. Năm 2003, tại hội nghị Lancaster House (London) Chính phủ Anh cùng các bên liên quan đã thống nhất ban hành các nguyên tắc của EITI với các nội dung chính như: Chính phủ và các doanh nghiệp khai thác cùng công khai các thông tin liên quan đến hoạt động khai thác khoáng sản dưới sự giám sát của Hội đồng các bên liên quan, nhấn mạnh tầm quan trọng của tính minh bạch của các chính phủ và các công ty trong công nghiệp khai thác. Thúc đẩy vai trò của quản lý tài chính công và trách nhiệm giải trình với sự tham gia giám sát của các tổ chức xã hội dân sự và sự tham gia quản lý của người dân, hạn chế tác động tới xã hội và môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản [2].

Hiện nay, trên thế giới có 57 quốc gia đang thực thi bộ tiêu chuẩn EITI và 2,94 nghìn tỷ USD doanh thu của Chính phủ được EITI công khai ở

định dạng mở và sau quá trình bổ sung, hoàn thiện thì các quốc gia đang thực hiện bộ tiêu chuẩn năm 2019² với nguyên tắc công khai đối chiếu số liệu minh bạch và nâng cao trách nhiệm giải trình nên đã và đang đem lại hiệu quả cao trong quản lý khai thác tài nguyên khoáng sản như: chống thất thu ngân sách, cải thiện môi trường và giảm xung đột các lợi ích xã hội và để lại nhiều bài học kinh nghiệm cho các quốc gia chưa thực hiện (xem Bảng 1).

Việc áp dụng EITI các quốc gia thực hiện sẽ có cơ chế quản lý hoạt động khai thác khoáng sản hiệu quả, góp phần hạn chế tối đa việc thất thoát ngân sách, tăng nguồn thu, giảm tổn thất tài chính, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý ngành khai thác. Triển khai Sáng kiến này được đánh giá là giúp giảm thiểu các tác động tiêu cực trong hoạt động khai thác khoáng sản tới môi trường, xã hội; tăng niềm tin cho các doanh nghiệp khai thác, các công ty khai thác khoáng sản có thể cắt giảm được chi phí, từ đó nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp. Kết quả là, các quốc gia áp dụng EITI có thể thúc đẩy đầu tư nước ngoài cũng như hội nhập quốc tế trong khai thác khoáng sản và tạo ra cơ sở dữ liệu cho các ngành khai thác mỏ. Thực hiện EITI, các quốc gia sẽ tăng cường hiệu quả với chính sách khai thác hợp lý và sẽ đảm bảo được lượng tài nguyên dự trữ và hướng tới phát triển bền vững.

Việt Nam hiện nay chưa tham gia vào EITI, tuy nhiên đã có những nghiên cứu, bài viết thể hiện quan điểm về việc Việt Nam nên tham gia vào bộ Sáng kiến này căn cứ điều kiện lợi thế về nguồn tài nguyên phong phú đa dạng và việc quản lý trong khai thác tài nguyên cũng đang gặp nhiều bất cập. Theo đó, một số địa phương đã có lộ trình để tham gia và áp dụng EITI, trong đó có tỉnh Quảng Trị. Đến giai đoạn 2019, do tác động

¹ Global Witness (1999) đã đưa ra một báo cáo kiểm tra sự quản lý yếu kém không rõ ràng của dầu mỏ ở Angola và thu hút sự chú ý đáng kể. Đặt ra khẩu hiệu “công bố những gì bạn phải trả”, báo cáo kêu gọi các công ty áp dụng “một chính sách minh bạch hoàn toàn tại Angola và ở các quốc gia khác có vấn đề tương tự về sự thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính phủ”. Điều này dẫn đến sự ra đời

của Publish What You Pay (PWYP) vào năm 2002, một nhóm ủng hộ tính minh bạch trong lĩnh vực khai thác. Chính phủ Anh đã nhìn thấy cơ hội để phát triển một sáng kiến được xây dựng dựa trên khái niệm minh bạch bình đẳng từ các chính phủ và công ty.

Theo <https://eiti.org/our-history>

² Theo <https://eiti.org/open-data>.

của Đại dịch COVID-19, quá trình này bị gián đoạn tại các địa phương.

Như vậy có thể thấy rằng, để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững trong quản lý tài nguyên

khoáng sản, đặc biệt với tài nguyên cát sỏi, Việt Nam cần có những giải pháp cụ thể và hiệu quả hơn nữa trong việc giải quyết những vấn đề khúc mắc, hạn chế trong công tác này thông qua các công cụ chỉ báo như EITI.

Bảng 1. Danh mục tổng hợp một số quốc gia đang thực hiện EITI và một số kết quả thực hiện

Stt	Quốc gia	Năm tham gia	Vấn đề	Một số kết quả thực hiện
1	Nigeria	2006	Ngành khai khoáng kém phát triển, chiếm chưa đến 1% GDP của đất nước trong khi đây là quốc gia sản xuất dầu lớn thứ 12 trên thế giới và thứ nhất ở Châu Phi, công tác quản lý còn yếu kém và còn tình trạng tham nhũng.	Cải thiện được tính minh bạch trong quản lý ngành và nêu bật được những lĩnh vực cần cải cách, ban hành đạo luật Công nghiệp dầu khí (PIA) và đưa ra được các thỏa thuận mới về quản trị.
2	Timor-Leste	2008	Nguồn thu từ dầu mỏ bị suy giảm, tác động của khai thác khoáng sản lớn đến môi trường, thiếu minh bạch trong kê khai tài chính.	Áp dụng EITI làm sáng tỏ được các khoản tài chính liên quan đến khai thác khoáng sản, EITI đóng vai trò là diễn đàn đối thoại giữa chính phủ, ngành công nghiệp và xã hội dân sự.
3	Indonesia	2010	Ô nhiễm môi trường, thu hồi chi phí trong các hợp đồng chia sẻ sản lượng dầu khí, giấy phép chồng chéo, lỗ hổng trong quản lý thuế và đăng ký doanh nghiệp dẫn đến thất thu ngân sách.	Cải thiện được sự phối hợp giữa các cơ quan với nhau và giải quyết được tình trạng trong lĩnh vực cấp phép, chỉ tiêu xã hội và chuyển giao địa phương.
4	Philippines	2013	Đóng góp cho nền kinh tế đang còn thấp, thiếu minh bạch trong nguồn thu ngân sách, môi trường bị tác động nặng từ hoạt động khai thác.	Nâng cao hiệu quả đóng góp vào nền kinh tế từ hoạt động khai thác, cải thiện tình trạng ô nhiễm môi trường, tăng cường tính minh bạch của các hợp đồng khai thác và thu ngân sách từ khai thác khoáng sản.
5	Myanmar	2014	Lỗ hổng trong việc thu ngân sách, ô nhiễm môi trường trong khai thác.	Giải quyết thất thu ngân sách nhà nước và góp phần cải thiện môi trường khai thác khoáng sản, quản lý doanh nghiệp nhà nước và nhu cầu về một hệ thống địa chính khoáng sản thống nhất.
6	Đức	2016	Vấn đề khai thác của Đức liên quan đến tương lai của than nâu khi mà loại khoáng sản này có nguy cơ cạn kiệt, và hoạt động khai thác này dẫn đến ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.	Tìm ra phương pháp mới là sản xuất năng lượng carbon thấp, củng cố được thông tin về phi tập trung về lĩnh vực khai thác, làm nổi bật quy định về môi trường và xã hội chi phối.
7	Mexico	2017	Đóng góp của ngành dầu khí trong 2 thập kỷ bị giảm xuống còn 3,5% vào năm 2018 so với 8% vào năm 2000. Cơ chế quản lý thiếu minh bạch còn tác động xấu tới môi trường.	GDP có xu hướng tăng, cải thiện khả năng tiếp cận dữ liệu của người dân, khắc phục được một số tác động môi trường xã hội từ hoạt động khai thác khoáng sản.

8	Argentina	2019	Quốc gia có tiềm năng lớn về khoáng sản nhưng hạn chế về khung quản trị cho ngành khoáng sản. Chưa có kinh nghiệm trong lĩnh vực khai thác mỏ, xung đột xã hội và chính trị xung quanh việc khai thác kim loại ở quy mô lớn và còn gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường.	Bổ sung khung quản trị cho ngành khai thác khoáng sản, tăng cường trách nhiệm giải trình và tính minh bạch, làm sáng tỏ được việc phân bổ doanh thu ở địa phương.
9	Niger	2020	Có trữ lượng khoáng sản lớn nhưng chưa được khai thác hợp lý trong đó dầu khí có sản lượng khai thác lớn và được dự báo tăng tuy nhiên nước này vẫn chưa có dầu khí xuất khẩu. Tác động của hoạt động khai thác khoáng sản tới môi trường nghiêm trọng.	Hiệu quả trong việc giám sát sản xuất và doanh thu, tạo ra nguồn thu đáng kể cho chính phủ để phát triển nền kinh tế quốc gia. Dữ liệu khai thác được cập nhật đầy đủ và thường xuyên phục vụ cho tranh luận công khai và toàn thể người dân có thể giám sát, theo dõi.
10	Angola	2022	Tình trạng tham nhũng trong việc thu ngân sách nhà nước, ô nhiễm môi trường, lãng phí tài nguyên.	Mới tham gia, đang thực hiện và chưa công bố kết quả.

Nguồn: tổng hợp dựa trên Website của EITI: (<https://eiti.org/countries>).

2. Thực trạng khai thác và quản lý tài nguyên cát sỏi hướng tới phát triển bền vững tại huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An)

2.1 Thực trạng khai thác tài nguyên khoáng sản cát sỏi tại huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An

Trên địa bàn huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An có dòng sông Con chảy qua với chiều dài khoảng hơn 60 km, hàng năm bồi lắng nguồn khoáng sản cát, sỏi với khối lượng hàng nghìn m³. Cát, sỏi ở huyện Tân Kỳ có giá trị cao trong xây dựng các công trình hạ tầng, bởi hạt đều đẹp và độ sạch cao. Trên địa bàn huyện Tân Kỳ hiện nay có 16 điểm mỏ đang được tỉnh cấp phép cho các doanh nghiệp khai thác, mỗi năm khai thác ước khoảng 300.000 – 400.000 m³ [3].

Phần lớn các doanh nghiệp đã chấp hành các quy định của pháp luật, của nhà nước và của tỉnh Nghệ An về khoáng sản, thực hiện cơ bản đầy đủ hồ sơ pháp lý và các thủ tục liên quan đến giấy phép được cấp và hoạt động kiểm định. Trong đó, có 12 doanh nghiệp đã được UBND tỉnh Nghệ An cho thuê đất sử dụng vào mục đích khai thác khoáng sản, có khoảng 10 doanh nghiệp chấp hành khá tốt quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng

sản, các doanh nghiệp thực hiện đầy đủ các chế độ báo cáo định kỳ về khoáng sản, lập bản đồ hiện trạng và kiểm kê trữ lượng khoáng sản,...

Nhìn chung, tình trạng khai thác một cách ồ ạt gây lãng phí tài nguyên cũng như việc khai thác đang làm cho môi trường sinh thái đang bị đe dọa. Các doanh nghiệp trong quá trình khai thác đang gây nên tình trạng sạt lở nghiêm trọng dọc hai bên bờ sông làm thu hẹp diện tích canh tác nông nghiệp của bà con nông dân. Hoạt động khai thác cát sỏi quá mức như hiện nay còn gây ra tình trạng rối loạn dòng chảy của sông khi mùa mưa đến lượng nước đổ về sông nhiều khi không có sự cản trở của cát sỏi thì dòng chảy tăng nhanh và dẫn tới xuất hiện lũ ống lũ quét và nguy cơ ngập lụt diện rộng làm ảnh hưởng tới đời sống và diện tích hoa màu của người dân.

Bên cạnh đó, hoạt động khai thác cát sỏi hiện nay còn gây trở ngại lớn cho việc tham gia giao thông của người dân các xã có các mỏ khai thác cát sỏi đi qua do tình trạng xe chở quá trọng tải gây sụt lún các tuyến đường giao thông và tình trạng các xe nối đuôi nhau chạy và không được che đậy kỹ càng làm cát sỏi rơi vãi dọc đường dẫn tới các vụ tai nạn giao thông. Theo chia sẻ của các hộ dân nằm ven trục đường ĐT.534D nối

xã Phú Sơn với xã Nghĩa Hành, hiện nay ở Phú Sơn có mỏ cát sỏi được thực hiện khai thác việc vận chuyển cát sỏi đã làm cho trục đường nơi đây vào mùa hè thì bụi phủ trắng còn mùa mưa thì sụt lún rất khó để di chuyển qua lại. Cầu Phú Sơn bắc qua sông Con có trọng tải là 20 tấn tuy nhiên các xe tải lớn chở cát sỏi với trọng tải hơn 20 tấn

chạy qua thường xuyên làm cho cây cầu ngày càng xuống cấp. Hoạt động khai thác cát sỏi trên địa bàn huyện tuy góp phần đem lại tăng trưởng kinh tế - xã hội cho địa phương nhưng song còn gây ra rất nhiều vấn đề bất cập ảnh hưởng đến người dân và khiến người dân vô cùng bức xúc.

Bảng 2. Một số vấn đề bất cập trong khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản cát sỏi tại huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An hiện nay

Chủ thể	Vấn đề	Nhận diện
Doanh nghiệp khai thác	Vẫn đang ở trong tình trạng nợ thuế nhà nước.	Vấn đề pháp lý.
	Đang có hành vi cấm mốc định vị khu vực khai thác chưa đúng quy định, vượt ngoài mức quy định cho phép của UBND trong giấy phép hoạt động.	Vấn đề pháp lý.
	Thực hiện bản vẽ mỏ khai thác chưa được thực hiện bài bản, chính xác, các bản vẽ chưa có mặt cắt hiện trạng và chưa được cập nhật thường xuyên.	Vấn đề kỹ thuật.
	Hoạt động thông báo thống kê, kiểm kê trữ lượng khoáng sản khai thác không đúng theo mẫu của Bộ Tài nguyên và Môi trường.	Vấn đề chức năng.
Khu vực khai thác	Chưa trang bị các trạm cân để cân trọng tải các xe chở cát sỏi dẫn tới tình trạng các phương tiện chở quá khổ quá tải đang hoạt động công khai gây ảnh hưởng tới người dân.	Vấn đề kỹ thuật
	Hoạt động khai thác với hệ thống máy móc lạc hậu nên lượng khí thải ra môi trường rất lớn, kèm theo tiếng ồn do động cơ máy hoạt động cả ngày lẫn đêm, trong quá trình vận chuyển thì tạo ra bụi làm ô nhiễm không khí nghiêm trọng. Khai thác cát sỏi còn dẫn đến tình trạng nước sông bị ô nhiễm do dầu thải của máy bị rò rỉ, nước luôn ở trong tình trạng vẩn đục do các giàn khoan hút sỏi hoạt động ngày đêm.	Vấn đề ô nhiễm môi trường (ô nhiễm không khí, ô nhiễm tiếng ồn, ô nhiễm môi trường nước).
Người dân	Khai thác trái phép, tự phát của người dân nằm rải rác ven các bờ sông ở các xã Tân Long, Nghĩa Đông, Nghĩa Hợp, Nghĩa Dũng, Tân Hương,... và ở các góc khuất xa đường lớn để tránh sự quản lý giám sát của cơ quan chức năng.	Vấn đề pháp lý.

Nguồn: tổng hợp của nhóm tác giả dựa trên Website của EITI: (<https://eiti.org/countries>).

2.2. Thực trạng quản lý khai thác tài nguyên khoáng sản cát sỏi tại huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An

Việt Nam đã xây dựng khung pháp lý cho hoạt động quản lý khai thác khoáng sản, trong đó có các quy định về việc quản lý tốt hoạt động khai thác cát sỏi. Cụ thể, trong điều 3, điều 4 luật Khoáng sản số 60/2010/QH12 năm 2010 của Quốc hội quy định rõ chính sách của nhà nước về khoáng sản là nhà nước có chiến lược, quy hoạch khoáng sản để phát triển bền vững kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh trong từng thời kỳ. Nhà nước bảo đảm khoáng sản được bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả. Nghị định số 23/2020/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 24/2/2020 quy định về quản lý cát, sỏi lòng

sông và bảo vệ lòng, bờ, bãi sông đã thể chế hóa 5 chính sách quan trọng, trong đó, có 2 chính sách liên quan đến trách nhiệm là: quản lý cát, sỏi theo quy định Luật Khoáng sản năm 2010 gắn với trách nhiệm bảo vệ lòng bờ, bãi sông theo quy định của Luật Tài nguyên nước năm 2012; Quản lý, cấp phép, sử dụng cát, sỏi lòng sông trên lưu vực sông phải gắn với trách nhiệm của địa phương theo địa giới hành chính [4]. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng ban hành hàng loạt các văn bản hướng dẫn các mức xử phạt đối với hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động khai thác cát sỏi như Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020. Chính phủ phối hợp chỉ đạo các bộ ban ngành có liên quan tăng cường hoạt động kiểm tra, đánh giá việc thực hiện luật Khoáng sản

và xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật trong hoạt động khai thác khoáng sản.

Tại tỉnh Nghệ An, chính quyền cũng đã quan tâm tới hoạt động quản lý khai thác khoáng sản cát sỏi trên địa bàn tỉnh, theo đó ngày 9/12/2022 Hội đồng nhân dân tỉnh đã ban hành Nghị quyết số 72/NQ-HĐND về việc tăng cường công tác quản lý nhà nước về khoáng sản trên địa bàn tỉnh Nghệ An. Trước đó, ngày 1/4/2017 Ủy ban nhân dân tỉnh Nghệ An đã ban hành quyết định số 39/2017/QĐ-UBND về việc Quy định tỷ lệ quy đổi từ số lượng khoáng sản thành phạm ra số lượng khoáng sản nguyên khai làm cơ sở để tính phí bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Nghệ An và quyết định số 17/2017/QĐ-UBND ngày 1/6/2017 về Ban hành Quy chế phối hợp trong công tác quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản trên địa bàn tỉnh Nghệ An. Huyện Tân Kỳ cũng có những chính sách để thực hiện công tác quản lý hoạt động khai thác trên địa bàn của huyện như chính sách về cấp, gia hạn giấy phép thăm dò khoáng sản, khai thác khoáng sản, khai thác tận thu khoáng sản, chính sách về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Chính quyền địa phương đã có những công văn chỉ đạo giao phòng Tài nguyên và Môi trường của huyện phối hợp cùng các phòng, ban, ngành thường xuyên kiểm tra hoạt động khai thác của các mỏ khai thác trên địa bàn huyện và có những biện pháp mạnh để ngăn chặn hành vi khai thác trái phép trên địa bàn. Theo đó, hằng năm các cơ quan chức năng của tỉnh và huyện đều phát hiện, xử lý nhiều vụ khai thác cát, sỏi vi phạm quy định trên địa bàn huyện.

Trong vòng 5 tháng đầu năm 2022, cơ quan chức năng tỉnh và huyện đã xử lý 3 vụ là 3 đơn vị khai thác vi phạm về kê khai sản lượng khoáng sản, đã xử phạt hành chính gần 500 triệu đồng. Trong báo cáo tình hình kinh tế xã hội năm 2022, trong năm 2022 huyện đã kiểm tra phát hiện xử lý vi phạm hành chính 480 triệu đồng, trực tiếp tham mưu xử phạt 506,133 triệu đồng đối với các doanh nghiệp Công ty Trách nhiệm Hữu hạn (TNHH) Thành Phát; Công ty TNHH Hải An; Công ty TNHH Đức Hoàng; Công ty Cổ phần Xây dựng và Vận tải Tám Tài; Công ty Cổ phần Khoáng sản Đông Á [5]. Địa phương cũng nhấn

mạnh vai trò của lãnh đạo các xã, trường hợp xã nào vẫn đề xảy ra tình trạng khai thác trái phép cát sỏi diễn ra trên địa bàn xã thì chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã đó phải chịu trách nhiệm trước chủ tịch tịch Ủy ban Nhân dân huyện và trước pháp luật. Mặc dù có sự vào cuộc mạnh mẽ của chính quyền địa phương nhưng hoạt động quản lý giám sát vẫn gặp rất nhiều khó khăn do cấu trúc dòng sông có nhiều chỗ ngoằn ngoèo, xa vị trí trung tâm khiến cho cơ quan chức năng khó có thể tiếp cận. Theo quy định của Luật Khoáng sản chưa quy định riêng trình tự, thủ tục cấp giấy phép hoạt động khoáng sản đối với khai thác cát, sỏi tại các khu vực miền núi vùng sâu, vùng xa để tránh thất thoát nguồn tài nguyên. Cơ chế xử phạt chỉ mới dừng lại ở mức độ hành chính, quy trình thu hồi giấy phép hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp không đáp ứng điều kiện, hết hạn sử dụng đang còn diễn ra chậm. Giữa cơ quan nhà nước và doanh nghiệp chưa thực sự phối hợp hiệu quả, các doanh nghiệp mặc dù đã bị phạt nhưng vẫn tiếp tục tái diễn do cơ chế xử phạt chưa chặt chẽ, hoạt động giám sát của người dân địa phương và các bên liên quan khác cũng chưa cao nên còn khó khăn trong việc quản lý khai thác cát sỏi trên địa bàn huyện. Điều này đòi hỏi việc áp dụng những giải pháp nhằm giải quyết những vấn đề bất cập trên trong công tác quản lý khai thác cát sỏi tại địa phương.

3. Áp dụng EITI trên địa bàn tỉnh Nghệ An nhằm tăng cường khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản cát sỏi theo hướng bền vững

Việt Nam đã bắt đầu tiếp cận với EITI vào năm 2007 và tới năm 2009, Chính phủ cử phái đoàn tham gia Hội nghị Toàn cầu EITI lần thứ 4 tại Dohar. Sau đó, Bộ Công thương đã được chỉ định là cơ quan đầu mối xem xét thực thi EITI tại Việt Nam. Trong số các địa phương, tỉnh Quảng Trị là một trong những địa phương tích cực thúc đẩy việc áp dụng sáng kiến này. Đến cuối năm 2013, Bộ Công thương mới hoàn thành nghiên cứu khả thi về khả năng áp dụng EITI ở Việt Nam [6]. Tuy nhiên, cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa tham gia Sáng kiến này trên phương diện quốc gia. Từ kinh nghiệm đã triển khai tại

tỉnh Quảng Trị, các địa phương có tài nguyên khoáng sản cát sỏi có thể xem xét việc áp dụng một số biện pháp theo Sáng kiến này để thử nghiệm thực tế. Tại phạm vi địa phương, khả năng giám sát có thể được đảm bảo chặt chẽ và

liên tục nếu quá trình áp dụng thực sự được triển khai hiệu quả. Dưới đây là kết quả phân tích khả năng thực hiện EITI trong khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản cát sỏi tại tỉnh Nghệ An.

Bảng 2. Phân tích SWOT về khả năng thực hiện EITI ở Nghệ An

S (Điểm mạnh)	W (Điểm yếu)
<ul style="list-style-type: none"> - Nhiều loại khoáng sản. - Khoáng sản có chất lượng tốt. - Người dân ủng hộ việc áp dụng các giải pháp bảo vệ môi trường trong công nghiệp khai khoáng tại địa phương. - Chính quyền địa phương sát sao với việc quản lý khai khoáng. - Một số văn bản pháp luật có điểm tương đồng với quy tắc của EITI: Thông tư 16/2012/TT-BTNMT có đề cập đến trách nhiệm của doanh nghiệp khai thác với xã hội như việc làm, các chi phí xã hội,... 	<ul style="list-style-type: none"> Điều kiện tự nhiên khó khăn. Khoáng sản phân bố phân bố không đồng đều, điều kiện tiếp cận các mỏ khai thác gặp nhiều khó khăn do nằm ở vị trí hiểm trở. Các công nghệ khai thác còn chưa hiện đại. Hệ thống cơ sở vật chất lạc hậu, thô sơ. Người lao động trình độ thấp và thiếu kinh nghiệm.
O (Cơ hội)	T (Thách thức)
<ul style="list-style-type: none"> Cơ chế thu hút đầu tư khai thác, chuyển giao công nghệ được địa phương quan tâm. Phần lớn doanh nghiệp có khả năng cam kết nếu được địa phương trao đổi, thống nhất cách làm. 	<ul style="list-style-type: none"> Việt Nam chưa gia nhập chính thức vào EITI. Chưa có kinh nghiệm trong việc thực hiện EITI, khó tiếp cận các tài liệu, chuyên gia hỗ trợ. Cơ chế quản lý đang chồng chéo nhau. Sự tham gia của người dân còn chưa thực sự hiệu quả.

Nguồn: nhóm tác giả, 2023.

Bên cạnh đó, Nghệ An hằng năm phải hứng chịu nhiều của thiên tai như bão lũ, trong quá trình thực hiện áp dụng các nguyên tắc của EITI có thể sẽ bị ảnh hưởng. Theo bà Trần Thị Thanh Thủy, Điều phối viên Liên minh khoáng sản phân tích “*Việt Nam hiện nay có cách tiếp cận EITI hơi ngược so với thế giới. Đối với quốc tế, việc thực thi EITI là nhằm hoàn thiện hệ thống quản lý, chính sách và nâng cao năng lực quản trị. Trong khi đó, Việt Nam lại cho rằng chính sách của chúng ta chưa đủ hoàn thiện nên chưa thể thực thi EITI. Vậy câu hỏi đặt ra là khi tất cả đã hoàn thiện rồi thì cần thực thi EITI để làm gì?*”[7]. Việc theo dõi số liệu thu về thuế khai khoáng và phí bảo vệ môi trường khai thác khoáng sản tại địa phương còn nhiều bất cập. Để có thể thực hiện được EITI, chính quyền địa phương cần phải bám sát tình hình thực tế của địa phương và đảm bảo việc thực hiện có sự tham gia, ủng hộ của các bên liên quan trong hoạt động

khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản nói chung và cát sỏi nói riêng. Dưới đây là một số đề xuất cụ thể cho việc triển khai nguyên tắc EITI.

Thứ nhất, việc áp dụng EITI cần bám sát vào chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về quản lý tài nguyên khoáng sản, cụ thể như: i) Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 10/02/2022 của Bộ Chính trị về định hướng chiến lược địa chất, khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2023, tầm nhìn đến năm 2045; ii) Nghị quyết số 88/NQ-CP, ngày 22/7/2022 của Chính phủ về chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 10-NQ/TW; và iii) Chỉ thị số 38-CT/TTg ngày 29/9/2020 của Thủ tướng Chính phủ về tiếp tục tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động thăm dò, khai thác, chế biến, sử dụng và xuất khẩu khoáng sản. Theo đó hoạt động khai thác và quản lý tài nguyên khoáng sản địa phương cần chú trọng một số khía cạnh sau:

+ Thăm dò: trong công tác thăm dò gắn liền với đánh giá tiềm năng của mỏ khoáng sản, cần hoạch định chi tiết bản vẽ khu vực mỏ khoáng sản, hệ thống hóa về trữ lượng khoáng sản và các bãi tập kết mỏ khai thác, kết quả điều tra thăm dò khoáng sản phải được nhà nước thẩm định nộp và lưu trữ địa chất để quản lý tập trung thống nhất. Đối với quy hoạch cần làm rõ công suất khai thác đối với từng mỏ, từng khu vực khoáng sản và phải có tính dự báo cáo về thị trường, có công suất tối đa, tối thiểu gắn với nhu cầu của thị trường trong nước và xuất khẩu.

+ Cấp phép: hoạt động cấp phép khai thác cho doanh nghiệp phải được thẩm định, đánh giá kỹ lưỡng dựa trên khả năng đáp ứng các điều kiện khai thác của doanh nghiệp như con người, cơ sở vật chất, máy móc, khả năng cải tạo, phục hồi môi trường sau khai thác và có biện pháp dừng, thu hồi giấy phép không còn đáp ứng điều kiện hoặc hết hạn kinh doanh một cách nhanh chóng, kịp thời.

+ Khai thác: khai thác hợp lý, đúng với quy hoạch và giới hạn trong giấy cấp phép, trong quá trình khai thác hạn chế tối đa những tác động gây ảnh hưởng tới môi trường xã hội.

+ Chế biến: tập trung vào việc chế biến sâu khoáng sản để phục vụ nhu cầu trong nước và xuất khẩu và hạn chế việc xuất khẩu, bán sản phẩm thô chưa qua chế biến.

+ Xuất khẩu: xuất khẩu các loại khoáng sản đã được chế biến để mang lại giá trị cao, có biện pháp không để các tổ chức, cá nhân lợi dụng chính sách xuất, nhập khẩu để buôn lậu, gian lận thương mại, vận chuyển trái phép khoáng sản qua biên giới.

Thứ hai, cần hoàn thiện, cập nhật các quy định về hoạt động khai thác khoáng sản, khuyến khích việc thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp khai thác nhằm đảm bảo lợi ích cho xã hội; địa phương cần có chính sách thúc đẩy hỗ trợ hướng dẫn các doanh nghiệp khai thác thực hiện một số các nguyên tắc, quy định về quản lý khai thác tham khảo từ EITI.

Thứ ba, quy định vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan, đặc biệt là các tổ chức chính trị -

xã hội, tăng cường sự tham gia của người dân vào các hoạt động đánh giá, giám sát việc khai thác theo giai đoạn ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Các hoạt động truyền thông về bảo vệ môi trường, khai thác bền vững cần được thông tin tới người dân để tránh các tình trạng khai thác ô ạt và trái pháp luật.

Thứ tư, hoạt động kê khai các khoản thu từ hoạt động khai thác cần có sự quản lý giữa cơ quan thuế, ngân hàng và phải có sự công khai quy trình và cần có các chi phí bảo vệ môi trường, chú trọng các chi báo về phát triển bền vững và bảo vệ môi trường, về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp khai thác trong các báo cáo của doanh nghiệp hằng năm, xem xét các hồ sơ doanh nghiệp, cá nhân đăng ký khai thác mới.

Thứ năm, tạo cơ chế thúc đẩy các hoạt động nghiên cứu, ứng dụng và chuyển giao công nghệ sạch, thân thiện với môi trường, phát triển các công nghệ xử lý và tái chế, tái sử dụng chất thải; xây dựng hạch toán quản lý môi trường và hệ thống quản lý môi trường theo tiêu chuẩn để khai thác hiệu quả tài nguyên, hạn chế tác động tới môi trường, trong quản lý cần ứng dụng hệ thống dữ liệu trực tuyến để có thể báo cáo, thông kê nhằm đảm bảo tính kịp thời.

4. Kết luận

Khoáng sản có vai trò quan trọng trong đời sống con người, nên việc khai thác khoáng sản diễn ra mạnh mẽ, góp phần đảm bảo các nhu cầu của phát triển kinh tế - xã hội tại các địa phương. Tuy nhiên, thực tế cho thấy rằng bên cạnh những tác động tích cực về phương diện phát triển kinh tế thì hoạt động khai thác khoáng sản còn tạo ra các tác động tiêu cực tới môi trường, cuộc sống của người dân. Bài viết đã giới thiệu Bộ tiêu chuẩn EITI, qua đó phân tích khả năng thực hiện EITI tại Nghệ An. Thực trạng quản lý khai thác khoáng sản cát sỏi tại huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An đã đặt ra những bài toán về những vấn đề ô nhiễm môi trường, các vấn đề pháp lý xoay quanh tính hợp pháp của hoạt động khai thác và việc đảm bảo tính minh bạch hiệu quả trong việc

quản lý hoạt động này tại địa phương. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất các suy nghĩ ban đầu về việc áp dụng sáng kiến này tại tỉnh Nghệ An, dựa trên những kinh nghiệm của quốc tế, và của một số địa phương của Việt Nam đã tiếp cận việc triển khai các tiêu chí của chỉ báo này, nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững.

Lời cảm ơn

Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ đề tài “*Áp dụng Sáng kiến minh bạch các ngành công nghiệp khai thác (EITI) trong hoạt động quản lý khai thác cát sỏi trên địa bàn tỉnh Nghệ An nhằm mục tiêu phát triển bền vững (Nghiên cứu trường hợp huyện Tân Kỳ, tỉnh Nghệ An)*” (Mã số CSSV.2023.08). Đề tài nằm trong danh mục các đề tài trọng điểm dành cho sinh viên năm 2023, được hỗ trợ kinh phí bởi trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Tài liệu tham khảo

- [1] Center for Development and Integration, Pilot Local Mining Industry Transparency Initiative (EITI), https://nature.org.vn/wp-content/uploads/2021/09/090921_GioithieuEITI.pdf, 2023 (accessed on: January 13th, 2023).
- [2] Centre for People and Nature, EITI Standards, https://www.nature.org.vn/vn/tailieu/Vietnamese_EITI_STANDARD_2013.pdf, 2023 (a accessed on: January 13th, 2023).
- [3] Nghe An Newspaper, Tan Ky Prevents Illegal Mining, <https://baonghean.vn/tan-ky-ngan-chan-tinh-trang-khai-thac-khoang-san-trai-phep-post253462.html>, 2023 (accessed on: January 13th, 2023).
- [4] Online Newspaper of the Ministry of Natural Resources and Environment, Decree 23 on Sand and Gravel Management of Riverbeds After Nearly 2 Years of Implementation: Upholding the Management Responsibilities of Localities, <https://baotainguyenmoitruong.vn/nghi-dinh-23-ve-quan-ly-cat-soi-long-song-sau-gan-2-nam-trien-khai-de-cao-trach-nhiem-quan-ly-cua-cac-dia-phuong-334044.html>, 2023 (accessed on: January 13th, 2023).
- [5] Tan Ky District People's Committee, Report on Socio-economic Situation in 2022, Socio-economic Development Plan in 2023 of Tan Ky District, <https://tanky.nghean.gov.vn/thanh-tuu-kinh-te-xa-hoi/tinh-hinh-kinh-te-xa-hoi-nam-2022-ke-hoach-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-nam-2023-546790>, 2023 (accessed on: January 14th, 2023).
- [6] T. T.Thuy, EITI 2013: Potential Tools to Support Mineral Activities Management in Vietnam, Bulletin of Natural Resources, Environment, Sustainable Development, Quarter II, ISSN 0866-7810, No. 14, 2014, pp. 10-12.
- [7] Geology of Vietnam, Mining: The Reality of Scandals and the Question of Why Reform is not Accepted, <https://tonghoidiachat.vn/khai-khoang-thuc-trang-be-boi-va-cau-hoi-tai-sao-khong-chiu-cai-cach/> (accessed on: January 13th, 2023).