



XÂY DỰNG BỘ TIÊU CHÍ, CHỈ SỐ ĐÁNH GIÁ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

ThS. NGUYỄN MẠNH TUỜNG

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

1. MỞ ĐẦU

Các hoạt động khoáng sản được coi là một trong các hoạt động kinh tế góp phần giảm nghèo tại nhiều quốc gia, đặc biệt là ở những quốc gia giàu tài nguyên mà các ngành công nghiệp khác chưa phát triển như Việt Nam. Tuy nhiên, hoạt động khoáng sản thường gây ra tác động không nhỏ đến các thành phần môi trường tự nhiên như đất, nước, không khí và sinh thái, môi trường lao động, môi trường kinh tế và môi trường văn hóa - xã hội. Trên thực tế, hoạt động khoáng sản là một trong các hoạt động có môi trường lao động khắc nghiệt và độc hại nhất, dễ xảy ra tai nạn lao động và gây nhiều bệnh nghề nghiệp.

Tài nguyên khoáng sản là hữu hạn, do đó, việc khai thác, sử dụng là có thời hạn. Ngay từ giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi của dự án phát triển khoáng sản đã phải phân tích, đánh giá giai đoạn đóng cửa mỏ khoáng sản và phục hồi môi trường. Đồng thời, các vấn đề về BVMT và phát triển bền vững (PTBV) cũng cần được chú trọng, tiến hành thường xuyên từ giai đoạn nghiên cứu mở mỏ đến giai đoạn đóng cửa mỏ. Việc thực hiện các hoạt động khoáng sản theo hướng PTBV cũng đòi hỏi cả việc nghiên cứu, đánh giá ảnh hưởng về văn hóa và kinh tế - xã hội; ảnh hưởng đối với cộng đồng xung quanh, lực lượng lao động có liên quan, vấn đề di cư, nhập cư...

Việc PTBV tài nguyên khoáng sản cần đáp ứng mục tiêu và tiêu chí chung của PTBV, cũng như phải thực hiện các chính sách, biện pháp phù hợp với PTBV do Hội đồng Thế giới về môi trường và phát triển của Liên hợp quốc (WCED) đề ra. Do đặc điểm của tài nguyên khoáng sản và đặc thù của ngành công nghiệp khoáng sản, sự phát triển tài nguyên khoáng sản cũng cần tuân thủ 9 nguyên tắc PTBV đã được Hội nghị về môi trường và PTBV họp tại Nam Phi vào tháng 2/2002 đề xuất.

Khái niệm tiêu chí bền vững không phải là một khái niệm được xác định rõ ràng, tuy nhiên, có thể xem tiêu chí PTBV là tiêu chí được áp dụng để đánh giá các cơ hội và rủi ro phát sinh từ kinh tế, môi trường, xã hội. Tiêu chí bền vững có thể mang tính chất định lượng hoặc định tính và có thể thay đổi, bộ các nguyên tắc và tiêu chí về PTBV có thể là cơ sở để đánh giá các hoạt động khoáng sản. Trong phạm vi bài viết, tác giả nghiên cứu kinh nghiệm xây dựng bộ tiêu chí, chỉ số đánh giá PTBV hoạt động khoáng sản ở một số quốc gia trên thế giới, qua đó rút ra bài học đối với Việt Nam.



▲ Hoạt động khai thác khoáng sản tại Canada

2. KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI TRONG XÂY DỰNG BỘ TIÊU CHÍ, CHỈ SỐ ĐÁNH GIÁ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN

2.1. Mỹ

Xuất phát từ quan điểm quản lý tài nguyên bền vững là một phần của tương lai bền vững, Mỹ đã tham gia vào Tiến trình Montreal (Montreal Process). Tiến trình Montreal là một sáng kiến xuất phát từ Nghị quyết của Hội nghị thượng đỉnh Trái đất năm 1992, sau đó đã được phát triển tại Hội nghị năm 1993 về rừng ôn đới và phương Bắc diễn ra tại Montreal, Canada. Kết quả của Tiến trình Montreal là tuyên bố San-ti-a-go về bộ 7 tiêu chí và 67 chỉ số quản lý rừng bền vững. Bộ tiêu chí và chỉ số này đã được 12 quốc gia trên thế giới thông qua, trong đó có Mỹ. Cục Dịch vụ rừng ở Mỹ cam kết thực hiện bộ tiêu chí và chỉ số này trên tất cả các vùng đất mà họ quản lý (khoảng hơn 90 triệu héc-ta). Tuy nhiên, sau đó Cục Dịch vụ rừng của Mỹ nhận thấy, bộ tiêu chí và chỉ số Montreal này không phù hợp với nhu cầu thực tế, bởi họ không chỉ quản lý rừng mà còn quản lý tài nguyên khác, bao gồm đất nông nghiệp, tài nguyên nước, khoáng sản, vì thế cần phải có thêm các bộ tiêu chí, chỉ số cho từng loại tài nguyên khác nhau.

Năm 1999, Ban Khoáng sản bền vững đã được thành lập, có nhiệm vụ xây dựng bộ tiêu chí, chỉ số cấp quốc gia về đo lường sự đóng góp của hệ thống khoáng sản vào PTBV của Mỹ. Hệ thống khoáng sản bao gồm khoáng sản nói chung, các vật liệu có nguồn gốc khoáng sản và tài nguyên năng lượng. Mục đích của bộ tiêu chí, chỉ số này gồm: Hỗ trợ và thúc đẩy triển khai các cuộc đối thoại cấp quốc gia về vị trí, nhu cầu sử dụng nguồn tài nguyên không tái tạo này trong phát triển kinh tế - xã



hội và làm thế nào để nguồn tài nguyên này đóng góp tốt nhất cho sự PTBV của quốc gia; Xác định vấn đề cần thiết và cấp bách cần được đưa ra thảo luận trong các cuộc đối thoại đó; Làm rõ xu hướng và các ưu tiên liên quan đến hệ thống năng lượng, khoáng sản; Theo dõi tiến độ hướng tới các mục tiêu PTBV của quốc gia; Hỗ trợ quản lý tài nguyên khoáng sản bền vững.

Bộ tiêu chí, chỉ số của Mỹ bao gồm 61 chỉ số và được chia làm 2 giai đoạn, giai đoạn 1 bao gồm 38 chỉ số, giai đoạn 2 có 23 chỉ số. Việc lựa chọn các chỉ số cho từng giai đoạn phụ thuộc vào các yếu tố: Sự liên quan giữa chỉ số và tính bền vững cũng như vấn đề mà các chỉ số này có thể giải quyết; Cách đo lường và phạm vi áp dụng chỉ số; Cơ sở khoa học và hệ thống dữ liệu cần thu thập để sử dụng cho chỉ số đó; Các bên liên quan nào quan tâm tới các chỉ số đó; Cơ sở dữ liệu có sẵn; Độ phức tạp, thời gian và nguồn lực cần thiết để hoàn thành các chỉ số.

2.2. Canada

Hiệp hội Khai thác mỏ Canada đã xây dựng Sáng kiến hướng tới khai thác mỏ bền vững năm 2000, nhằm nâng cao uy tín của ngành trong BVMT và phát triển kinh tế - xã hội. Sáng kiến đưa ra các tiêu chí: Huy động sự tham gia của cộng đồng trong việc xây dựng và triển khai Sáng kiến; Chủ động tìm kiếm, thu hút và hỗ trợ đối thoại về hoạt động của Hiệp hội; Thúc đẩy năng lực lãnh đạo trong hệ thống doanh nghiệp thuộc Hiệp hội hướng đến quản lý tài nguyên bền vững ở bất cứ nơi nào mà các doanh nghiệp hoạt động; Triển khai các hoạt động kinh doanh một cách xuất sắc, minh bạch và có trách nhiệm; Bảo vệ sức khỏe và an toàn của nhân viên, lao động, cộng đồng; Đóng góp vào các sáng kiến toàn cầu nhằm thúc đẩy sản xuất, sử dụng, tái chế nguồn tài nguyên khoáng sản theo cách an toàn và có trách nhiệm với môi trường; Giảm thiểu tác động của hoạt động khai thác khoáng sản đối với môi trường và đa dạng trong tất cả các công đoạn từ thăm dò đến đóng cửa mỏ...

Theo đó, quá trình hoạt động của các doanh nghiệp khai thác khoáng sản tại Canada sẽ phải đảm bảo: Tôn trọng nhân quyền, đối xử công bằng với tất cả cộng đồng và nhân viên; Tôn trọng văn hóa, phong tục tập quán và giá trị của con người; Công nhận, tôn trọng vai trò, sự đóng góp và mối quan tâm đặc biệt của người dân, dân tộc bản địa; Xây dựng và duy trì đạo đức doanh nghiệp; Tuân thủ luật pháp và quy định ở các quốc gia, khu vực mà doanh nghiệp hoạt động; Hỗ trợ khả năng tham gia của cộng đồng vào các dự án khai thác mỏ mở mới; Chịu trách nhiệm đối với nhu cầu và lợi ích của cộng đồng trong tất cả các công đoạn từ thăm dò tới đóng cửa mỏ; Mang lại lợi ích lâu dài cho cộng đồng địa phương thông qua các chương trình nâng cao tiêu chuẩn chăm sóc kinh tế, môi trường, xã hội, giáo dục và sức khỏe.

Để đánh giá hiệu quả của việc tham gia và thực hiện sáng kiến này của các doanh nghiệp, Hiệp hội Khai thác mỏ Canada đã xây dựng các tiêu chí và chỉ số như: (1) Quản lý chất thải; (2) Quản lý sử dụng năng lượng và phát thải khí nhà kính; (3) Tiếp cận bên ngoài. Đối với mỗi chỉ số trên, có 5 cấp độ hiệu quả, bao gồm: Cấp độ 1: Không có hành động nào được triển khai; các hành động hoàn toàn bị động, không có tính hệ thống; Cấp độ 2: Có một số hành động nhưng rời rạc và không được ghi chép đầy đủ; Hệ thống/quy trình đã được lên kế hoạch và đang được phát triển; Cấp độ 3: Các hệ thống/quy trình đã được phát triển và triển khai; Cấp độ 4: Tích hợp vào các quyết định quản lý và mục đích kinh doanh; Cấp độ 5: Sự xuất sắc và khả năng lãnh đạo. Các doanh nghiệp sẽ lựa chọn cấp độ phù hợp với tình hình hiện tại để đánh giá. Mỗi chỉ số chỉ lựa chọn 1 cấp độ để đánh giá và chỉ được phép chuyển sang cấp độ cao hơn nếu đã đáp ứng tất cả các tiêu chí của cấp độ trước đó.

2.3. Các nước châu Âu

Tại các nước châu Âu, nếu một ngành công nghiệp muốn đạt được sự đồng thuận cao của công chúng, ngoài sự PTBV thì cần phải đảm bảo tính minh bạch. Đó chính là một trong những mục tiêu quan trọng của việc xây dựng bộ chỉ số PTBV ngành. Theo đó, những mục tiêu chính của bộ chỉ số PTBV bao gồm: Tăng cường thảo luận giữa các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu về cách ngành công nghiệp khai thác phi năng lượng có thể đóng góp tốt nhất cho một châu Âu bền vững; Cung cấp thông tin cần thiết cho các cuộc đối thoại về chính sách; Nêu bật các xu hướng và ưu tiên liên quan đến hoạt động khoáng sản. Việc xây dựng và thực hiện bộ chỉ số sẽ có sự tham gia của các bên liên quan, bao gồm: Các doanh nghiệp khai thác khoáng sản; Chính quyền địa phương và Trung ương; Tổ chức phi Chính phủ (NGOs) và các tổ chức xã hội.

Bộ chỉ số đảm bảo 3 chức năng cơ bản: Đơn giản hóa, định lượng và truyền tải thông tin, đó là các tham số (thuộc tính được đo hoặc quan sát) hay thước đo bắt nguồn từ các tham số, cung cấp thông tin về trạng thái của một hiện tượng, môi trường hoặc khu vực. Các chỉ số PTBV là công cụ truyền tải kiến thức, chuyển giao thông tin và để theo dõi, xem xét hoạt động quản lý là sử dụng các chỉ số. Do đó, các chỉ số được sử dụng nhằm giám sát việc thực hiện chính sách, luật, đạo luật, quy định, chương trình, kế hoạch...

3. BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Nhằm PTBV hoạt động khoáng sản tại Việt Nam, Nhà nước cần đóng vai trò tích cực hơn trong việc hướng dẫn, chỉ đạo ngành khai thác mỏ xác định những khía cạnh cần tập trung trong quản lý và báo cáo bền vững ở cấp độ khu mỏ, để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của cộng đồng địa phương, nhà đầu tư và các bên liên quan khác.



- Khi xây dựng chính sách và chiến lược để phê duyệt dự án khai thác mỏ, ngay từ đầu Chính phủ nên lồng ghép việc xem xét các tác động môi trường và xã hội bên cạnh yếu tố kinh tế.

- Nhà nước nên đóng vai trò tăng cường mối liên hệ giữa kết quả của đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và yêu cầu công bố thông tin cuối cùng của các công ty khai thác mỏ về hiệu quả hoạt động môi trường và xã hội của họ. Mối liên kết này có thể được nâng cao thông qua việc khuyến khích công bố thông tin về tính bền vững ở cấp độ khu mỏ, phản ánh những rủi ro chính về môi trường, xã hội đã được xác định và đề xuất biện pháp giảm thiểu cũng như các kế hoạch quản lý xã hội, môi trường liên quan đến ĐTM cuối cùng.

- Cùng với việc thực hiện các kế hoạch hành động quốc gia và báo cáo về mục tiêu PTBV (SDG), Nhà nước cần khuyến khích truyền thông tới các công ty khai thác mỏ vấn đề môi trường và xã hội quan trọng liên quan đến SDG, cũng như các vấn đề môi trường, xã hội quan trọng khác ở cấp quốc gia.

- Nhà nước cần hỗ trợ lĩnh vực khai thác mỏ trong cung cấp bối cảnh kinh tế - xã hội, môi trường quốc gia (bao gồm cả thách thức và cơ hội) cho các dự án khai thác mỏ, bao gồm cả bối cảnh SDG. Sự tham gia tích cực giữa Chính phủ và ngành khai thác mỏ cũng được khuyến khích để xây dựng, thực hiện các kế hoạch hành động cho SDG.

- Đối với các khu vực có giao dịch khoáng sản và kim loại là một lĩnh vực quan trọng, Nhà nước cần khuyến khích việc tăng cường tính minh bạch trong giao dịch khoáng sản và kim loại.

Đặc biệt, việc xây dựng bộ tiêu chí, chỉ số đánh giá PTBV hoạt động khoáng sản là một trong những nhiệm vụ trọng tâm và cần đảm bảo các nguyên tắc sau:

Tính toàn diện: Bộ chỉ số cần phản ánh một cách toàn diện các khía cạnh kinh tế, xã hội và môi trường của hoạt động khoáng sản. Điều này đảm bảo rằng tất cả các yếu tố liên quan đến PTBV được đánh giá một cách đầy đủ.

Khả năng so sánh: Chỉ số phải được thiết kế sao cho có thể so sánh được giữa các thời điểm khác nhau hoặc giữa các khu vực khai thác khác nhau. Điều này giúp theo dõi sự tiến bộ theo thời gian và giữa các địa điểm.

Minh bạch và dễ hiểu: Các chỉ số phải được trình bày một cách minh bạch và dễ hiểu, sao cho các bên liên quan khác nhau có thể dễ dàng hiểu và sử dụng thông tin.

Có tính đến rủi ro và cơ hội: Cần xem xét cả rủi ro và cơ hội liên quan đến hoạt động khoáng sản, đảm bảo rằng các chỉ số phản ánh cả hai yếu tố này trong quá trình đánh giá.

Cập nhật liên tục: Bộ chỉ số cần được cập nhật thường xuyên để phản ánh các thay đổi trong quy định, công nghệ và thị trường, cũng như nhận thức xã hội về PTBV.

Tham vấn các bên liên quan: Trong quá trình xây dựng bộ chỉ số, việc tham vấn các bên liên quan như cộng đồng địa phương, các tổ chức phi Chính phủ và chính quyền địa phương là rất quan trọng để đảm bảo các chỉ số phù hợp và được chấp nhận rộng rãi.

Phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế: Bộ chỉ số nên tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế về PTBV, như các mục tiêu PTBV của Liên hợp quốc và hướng dẫn của Tổ chức Lao động Quốc tế.

4. KẾT LUẬN

Khoáng sản là tài nguyên quan trọng đối với cuộc sống con người, tạo nên nhiều sản phẩm cần thiết cho xã hội. Tuy nhiên, việc khai thác và chế biến khoáng sản gắn liền với một số thách thức về PTBV, bao gồm các thách thức về kinh tế, môi trường, xã hội. Hoạt động khai thác khoáng sản luôn tiềm ẩn nguy cơ tác động xấu đến môi trường, xã hội như làm cạn kiệt nguồn tài nguyên không thể tái tạo, xáo trộn cảnh quan thiên nhiên, ảnh hưởng đến sức khỏe con người và các vấn đề an toàn lao động khác. Từ những thách thức đó, tính bền vững trong hoạt động khai thác khoáng sản đã được các quốc gia, doanh nghiệp khai thác khoáng sản trên thế giới đặc biệt quan tâm và đề xuất giải pháp, chiến lược nhằm đạt được mục tiêu PTBV.

Để đạt được mục tiêu SDG trong khai thác khoáng sản đòi hỏi cách tiếp cận mang tính hệ thống, cho phép cân bằng các mối quan hệ về kinh tế, môi trường, xã hội thông qua việc thực hiện các nội dung: i) Xác định các bên liên quan và các vấn đề chính về PTBV đối với hoạt động khoáng sản; ii) Các chương trình và hành động chính để giải quyết các vấn đề này; iii) Xây dựng bộ chỉ số để đo lường và giám sát hoạt động PTBV; iv) Đánh giá tiến độ và có những điều chỉnh, cải tiến liên tục; v) Trao đổi và chia sẻ thông tin giữa các bên liên quan■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ TN&MT. (2022). Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.
2. Nguyễn Đức Quý. (2015). BVMT và PTBV tài nguyên khoáng sản. Nhà xuất bản Khoa học tự nhiên và Công nghệ Hà Nội.
3. Pavlovskaja, E. (2014). Sustainability criteria: Their indicators, control, and monitoring (with examples from the biofuel sector). *Environmental Sciences Europe*, 26(1). <https://doi.org/10.1186/s12302-014-0017-2>.
4. Shields, D. J., Wagner, L. A., & D. van Zyl. (2003). Indicators of mineral systems contributions to sustainability in the USA. *Sustainable Development Indicators in the Mineral Industries*.