



Phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác ở cấp địa phương

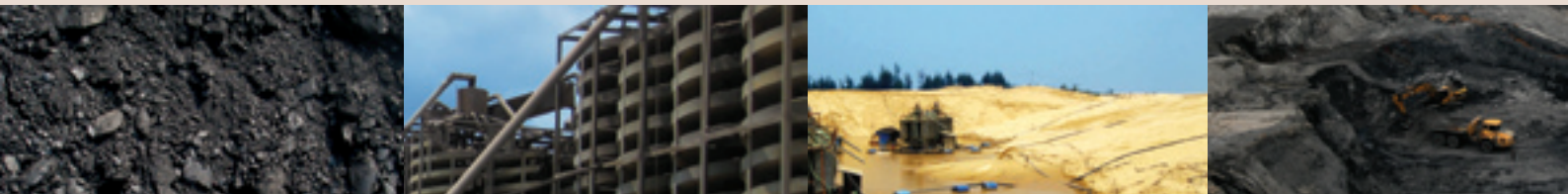


Matteo Morgandi
Nghiên cứu cho Viện Giám sát Nguồn thu (RWI)

Trung tâm Con người và Thiên nhiên dịch và giới thiệu

MỤC MỤC

1. GIỚI THIỆU	5
1.1 PHẠM VI NGHIÊN CỨU	6
1.2 CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU TỪ NGÀNH CÔNG NGHIỆP KHAI THÁC	7
2. GIỚI THIỆU CHUNG VỀ CÁC QUỐC GIA NGHIÊN CỨU	9
2.1 MỨC ĐÓNG GÓP NGUỒN THU TỪ NGÀNH CÔNG NGHIỆP KHAI THÁC	10
2.2 QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU – TÓM LƯỢC ĐỐI CHIẾU GIỮA CÁC QUỐC GIA	11
2.3 KẾT QUẢ PHÂN BỐ NGUỒN THU Ở MỘT SỐ NƯỚC	15
3. NGHIÊN CỨU TỪNG QUỐC GIA CỤ THỂ	17
3.1 PHƯƠNG PHÁP	18
3.2 BOLIVIA	18
3.3 BRAZIL	21
3.4 INDONESIA	24
3.5 NIGERIA	27
3.6 MEXICO	30
3.7 PAPUA NEW GUINEA	32
3.8 GHANA	35
4. TÓM TẮT KẾT QUẢ VÀ KẾT LUẬN	37
PHỤ LỤC 1: CÁC THUẬT NGỮ ĐƯỢC SỬ DỤNG TRONG NGHIÊN CỨU	41
PHỤ LỤC 2: QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU	42
BOLIVIA	42
BRAZIL	43
NIGERIA	44
INDONESIA	44
MEXICO	44
PAPUA NEW GUINEA	45
GHANA	46
PHỤ LỤC 3: NGUỒN SỐ LIỆU	47
A. PHÂN BỐ NGUỒN THU Ở NHỮNG NƯỚC NGHIÊN CỨU (% CỦA TỔNG CÁC NGUỒN THU)	47
B. CÁC SỐ LIỆU NGUỒN CỦA HÌNH 1 VÀ HÌNH 2	49
TÀI LIỆU THAM KHẢO	50



Ấn phẩm này là bản dịch từ báo cáo nguyên bản tiếng Anh có tựa đề “ Extractive Industries Revenues Distribution at the Sub-National Level: The Experience in Seven Resource-rich Countries” của tác giả Matteo Morgandi xuất bản vào tháng 6 năm 2008. Trung tâm Con người và Thiên nhiên xin chân thành cảm ơn Viện Giám sát Nguồn thu (Revenue Watch Institute – RWI) đã cho phép chúng tôi sử dụng bản quyền ấn phẩm để dịch sang tiếng Việt.

Bản quyền bản dịch tiếng Việt thuộc Trung tâm Con người và Thiên nhiên. Xuất bản năm 2010.

Ấn phẩm này có tại:

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 3, Ngách 55, Ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội

Hòm thư 612, Bưu điện Hà Nội

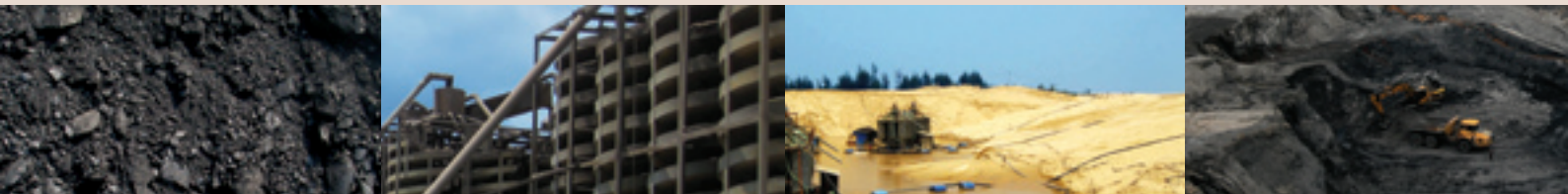
ĐT: (04) 3556-4001 * **Fax:** (04) 3556-8941

Email: policy@nature.org.vn

Website: www.nature.org.vn

Phiên bản điện tử của ấn phẩm này được xuất bản tại website của PanNature.

Ảnh minh họa trong ấn phẩm: PanNature (trang 5, 9); Phạm Quang Tú/Viện Tư vấn Phát triển (trang 17, 37).



DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Nguồn thu từ công nghiệp khai thác (% của tổng thu ngân sách chính phủ)	10
Hình 2: Tổng thu ngân sách chính phủ (% của GDP)	10
Hình 3: Phân bổ nguồn thu từ công nghiệp khai thác theo chiều dọc	15
Hình 4: Phân bổ nguồn thu theo chiều dọc, phân chia theo phương pháp phân bổ	16
Hình 5: Phân bổ nguồn thu từ công nghiệp khai thác theo chiều ngang, trừ Mexico	16
Hình 6: Quy định luật pháp về phân chia nguồn thu ở Bolivia	19
Hình 7: Quy định luật pháp về phân chia nguồn thu thuế tài nguyên từ khai thác dầu khí ở Brazil và phân bổ nguồn thu (các điểm mỏ ở đất liền)	22
Hình 8: Phân bổ nguồn thu từ dầu mỏ và khí đốt ở Brazil theo chiều ngang	23
Hình 9: Phân bổ nguồn thu ở Indonesia	24
Hình 10: Cơ chế phân bổ và tái phân bổ nguồn thu ở Indonesia	25
Hình 11: Phân bổ nguồn thu ở Nigeria	28
Hình 12: Phân bổ nguồn thu ở Mexico	30
Hình 13: Luật quy định phân bổ nguồn thu từ khai thác dầu khí ở PNG	33
Hình 14: Phân bổ nguồn thu ở Ghana	35

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

DAU	Quỹ Tài chính Tổng hợp
EI	Công nghiệp khai thác
EIR	Nguồn thu từ công nghiệp khai thác
EITI	Sáng kiến minh bạch trong ngành công nghiệp khai thác
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
HC	Hydro cacbon
IDH	Thuế hydro cacbon trực tiếp
IEHD	Thuế đặc biệt hydro cacbon và các sản phẩm dẫn xuất
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
PNG	Papua New Guinea
RWI	Viện Giám sát Nguồn thu

LỜI GIỚI THIỆU

Tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là dầu mỏ và khoáng sản, mang lại một nguồn thu đáng kể cho nhiều quốc gia may mắn có được nguồn “vốn trời cho” này. Về mặt lý thuyết, các nước giàu tài nguyên dĩ nhiên có nhiều lợi thế hơn so với các nước nghèo tài nguyên. Tuy nhiên, thực tế cho thấy điều ngược lại: nhiều nước giàu tài nguyên như Nigeria, Congo và Venezuela rơi vào tình trạng lạc hậu, đói nghèo, khủng hoảng trong khi các nước nghèo tài nguyên như Nhật Bản, Hàn Quốc và Singapore lại bứt phá để trở thành những nền kinh tế lớn trên thế giới.

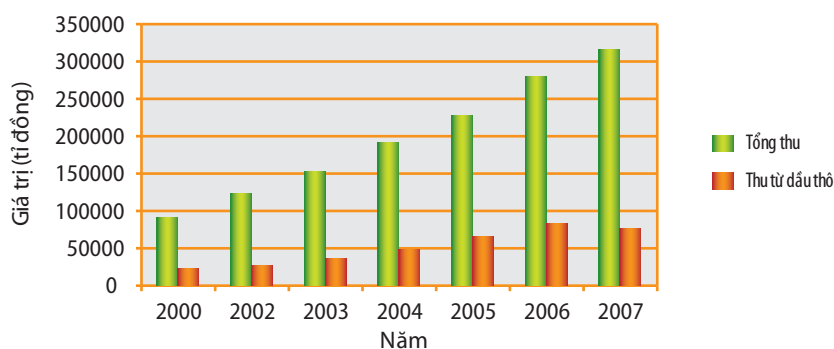
Các nhà kinh tế học đưa ra khái niệm “lời nguyền tài nguyên” (resource curse) để lý giải cho hiện tượng trên. Lời nguyền tài nguyên đã phản ánh ba khía cạnh: gia tăng tỷ giá hối đoái, bất ổn về giá cả thị trường và các ảnh hưởng tiêu cực đối với tình hình chính trị. Thứ nhất, nguồn thu đột biến từ xuất khẩu dầu mỏ và khoáng sản làm tăng giá trị đồng nội tệ. Việc tăng tỷ giá hối đoái sẽ làm giảm tính cạnh tranh của các sản phẩm phi khoáng sản như dịch vụ, sản phẩm nông nghiệp, công nghiệp phi khoáng. Thứ hai, ngành công nghiệp khai thác có thể có lợi thế cạnh tranh hơn so với nông nghiệp, công nghiệp chế biến, v.v. về vốn đầu tư và thu hút lao động. Kết hợp với nhau, hai hiện tượng này gây ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển kinh tế chung của quốc gia. Bên cạnh đó, khai thác khoáng sản và dầu mỏ là một trong những ngành công nghiệp mang lại nhiều lợi nhuận. Điều này được xem là nguyên nhân của nhiều tệ nạn như tranh chấp quyền lực, tham nhũng và xung đột xã hội.

Việc sử dụng và quản lý hiệu quả nguồn thu từ hoạt động khai thác là điểm mấu chốt để hạn chế các tác động tiêu cực đối với kinh tế - xã hội. Khi được quản lý tốt, thu nhập ngoại tệ và thuế từ ngành khai thác có thể là động lực để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn diện và là nguồn tài chính hỗ trợ cho nhiều chương trình phúc lợi xã hội. Điều này có thể thấy ở các nước như Chile, Mexico, Peru và Nam Phi. Ngược lại, chính sách quản lý kém sẽ dẫn đến nhiều vấn đề về kinh tế, chính trị như trên đã đề cập. Mỗi quốc gia có phương thức quản lý và sử dụng nguồn thu từ tài nguyên khác nhau. Nhìn chung, các chính sách này có những tương đồng về cơ sở lý luận nhưng cũng có nhiều khác biệt về mức độ và phương thức phân bổ.

Việt Nam là một trong những nước giàu tài nguyên khoáng sản. Theo số liệu khảo sát, Việt Nam hiện có khoảng 60 loại khoáng sản khác nhau với khoảng 5000 điểm mỏ. Trong những năm gần đây, chính phủ có chính sách khuyến khích phát triển ngành công nghiệp khai khoáng nhằm tăng nguồn thu phục vụ phát triển kinh tế xã hội và xóa đói giảm nghèo. Số liệu thống kê trong những năm vừa qua cho thấy ngành công nghiệp khoáng sản đã đóng góp từ 5% đến 8% tổng GDP của cả nước.

Bên cạnh đó, nguồn thu từ dầu thô chiếm tỉ trọng khá lớn trong tổng thu ngân sách nhà nước. Trong giai đoạn từ năm 2000 đến 2007, dầu thô chiếm từ hơn 21% (năm 2002) đến gần 30% (năm 2006) thu ngân sách. Trong đó, chủ yếu thu về từ xuất khẩu dầu thô.

So sánh thu từ dầu mỏ với tổng thu ngân sách nhà nước



Nguồn số liệu: Tổng cục Thống kê.

Chính phủ Việt Nam đã và đang dành nhiều sự quan tâm cho việc đổi mới hệ thống quản lý hoạt động khai thác tài nguyên và phương thức sử dụng nguồn thu từ tài nguyên. Điều này thể hiện trong dự thảo luật khoáng sản sửa đổi do Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì và dự kiến được Quốc hội thông qua trong năm 2010. Dự thảo luật khoáng sản cũng đã đề cập đến nhiều vấn đề như tài chính khoáng sản, quản lý và phân bổ nguồn thu từ khoáng sản cũng như các vấn đề về phân cấp, phân quyền.

Nhận thức được tầm quan trọng của khía cạnh quản lý và phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác, Trung tâm Con người và Thiên nhiên tiến hành biên dịch và giới thiệu ấn phẩm “Phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác ở cấp địa phương – kinh nghiệm từ bảy quốc gia giàu tài nguyên” từ nguyên bản tiếng Anh do Viện Giám sát Nguồn thu (Revenue Watch Institute – RWI) xuất bản. Nội dung ấn phẩm trình bày những phân tích so sánh quy định pháp luật về phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác ở các cấp chính quyền khác nhau tại bảy nước giàu tài nguyên. Các nước được chọn làm đối tượng nghiên cứu là những quốc gia có nguồn thu thấp và trung bình, thuộc ba khu vực với mức độ phụ thuộc tài chính vào nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác khác nhau.

Hy vọng ấn phẩm này sẽ cung cấp cho bạn đọc nói chung, các nhà nghiên cứu và hoạch định chính sách nói riêng, thêm thông tin và kinh nghiệm từ một số quốc gia trong vấn đề quản lý nguồn thu từ khai thác tài nguyên. Qua đó, Việt Nam có thể học hỏi và rút ra những bài học để hoàn thiện chính sách, luật pháp nhằm quản lý tốt hơn nguồn vốn quý giá do thiên nhiên ban tặng.

Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Hà Nội, Tháng 4/2010

1

GIỚI THIỆU

1.1

PHẠM VI NGHIÊN CỨU

Báo cáo này trình bày phân tích so sánh quy định pháp luật về phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác (EI) ở các cấp chính quyền khác nhau tại bảy nước giàu tài nguyên. Các nước được chọn làm đối tượng nghiên cứu là những quốc gia có nguồn thu thấp và trung bình, thuộc ba khu vực với mức độ phụ thuộc tài chính vào nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác khác nhau.

Nghiên cứu này tập trung vào *linh vực khai thác dầu khí* tại tất cả các quốc gia được chọn, trừ Ghana, vì ở nước này khoáng sản mới là hoạt động khai thác chính.

Khía cạnh được tập trung phân tích là nguồn thu do các ngành công nghiệp khai thác (cụ thể theo từng ngành) mang lại thông qua các khoản thuế (như thuế tài nguyên, thuế phụ thu đặc biệt¹, thuế lợi nhuận đặc trưng của từng ngành công nghiệp khai thác). Tuy nhiên, ở một số ít các quốc gia, các khoản thuế doanh nghiệp “thường xuyên”, ví dụ như thuế thu nhập doanh nghiệp hoặc thuế đất, bất động sản cũng được tính

gộp vào phần nguồn thu kể trên. Và dù các khoản thuế doanh nghiệp thường xuyên này chỉ chiếm một phần nhỏ trong tổng số nguồn thu từ khai thác, nhưng lại có sự khác nhau đáng kể giữa các quốc gia. Chính vì lý do này mà những thông tin được trình bày trong nghiên cứu có thể sẽ không so sánh hết được một cách toàn diện giữa các quốc gia².

Bên cạnh đó, chức năng tài chính của các loại thuế đặc biệt đối với hoạt động khai thác hoàn toàn khác với các loại thuế doanh nghiệp thường xuyên. Việc phân bổ thuế kinh doanh “thường xuyên” đã được quy định cụ thể trong khung tài chính chung của các quốc gia. Trong khi đó, thuế khai thác đặc biệt lại thể hiện mức độ bù của hoạt động khai thác tài nguyên của quốc gia³. Rõ ràng, nguồn thu từ các khoản thuế thường xuyên có vai trò khá quan trọng và được nộp vào ngân sách của các cấp chính quyền địa phương, nên khi tính đến đến tính minh bạch trong khai thác khoáng sản theo các nguyên tắc của Sáng kiến minh bạch trong các ngành công nghiệp khai khoáng (EITI), thì đều phải tính đến nguồn thuế thường xuyên này.

¹ Tiếng Anh: special participations. Là khoản thuế áp dụng cho các dự án có tỉ suất sinh lợi cao. Khoản thuế này được tính theo hệ thống lũy tiến đối với doanh thu ròng (bằng tổng doanh thu trừ thuế tài nguyên, đầu tư thăm dò, chi phí hoạt động, khấu hao và các khoản thuế khác) – Chú thích của PanNature.

² Ví dụ, theo tính toán của Chương trình hỗ trợ quản lý lĩnh vực năng lượng” (ESMAP, 2005), trong năm 2005, tỉ lệ nguồn thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp thường xuyên của Ecuador, Bolivia, Peru, và Colombia theo thứ tự chiếm 0%, 6%, 13% và 36% tổng số thuế nộp ngân sách Chính phủ.

³ Phân bổ các khoản thuế thường xuyên là một phần của cán cân tài chính chung giữa chính quyền các cấp, do đó nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu này. Nghiên cứu này chỉ cố gắng tìm hiểu cách thức quản lý nguồn thu nhập ngoại biên từ công nghiệp khai thác. Chắc chắn là ở những quốc gia coi công nghiệp khai thác là ngành trọng yếu trong nền kinh tế, như Nigeria, thì sự khác biệt giữa hai nguồn thu nhập này rất không đáng kể, vì khi xây dựng các văn bản pháp luật liên quan, họ đã gộp tất cả các nguồn thu nhập từ công nghiệp khai thác, bao gồm cả thuế thu nhập doanh nghiệp và cổ tức, thành một loại thuế thu nhập.

Sẽ rất khó để có thể tính thu nhập từ thuế thường xuyên đánh vào công nghiệp khai thác nếu bản thân các cơ quan quản lý thuế không đưa ra sự khác biệt giữa các nguồn thu nhập trong báo cáo của mình. Kể cả khi chúng ta biết được các khoản chi trả tài chính ở cấp độ từng doanh nghiệp (như trường hợp 2 công ty Pemex và Petrobras gần như đã đại diện cho toàn bộ ngành công nghiệp khai thác ở Mexico và Brazil), thì cũng khó có thể xác định xem thuế bị phụ thuộc vào các hoạt động khai thác phía đầu nguồn như thế nào và thuế bị phụ thuộc vào các hoạt động bán lẻ phía cuối nguồn ra sao.

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU TỪ NGÀNH CÔNG NGHIỆP KHAI THÁC

1.2

Vấn đề phân bổ nguồn thu ở cấp địa phương thường được chia thành hai chủ đề chính: (1) cơ sở lý luận về quản lý nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên và (2) cơ sở lý luận về phân cấp tài chính. Vấn đề này có thể tham khảo thêm trong các nghiên cứu về sự xung đột cấp địa phương, vì trong đó thường đề cập đến vấn đề phân chia nguồn thu từ khai thác tài nguyên quốc gia.

Chúng ta có thể phân biệt được hai quan điểm lý thuyết *bổ sung* về phân bổ nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác (EIR – Extractive Industry Revenues).

Các nhà nghiên cứu kinh tế công thường nói về sự phân bổ tối ưu nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên dựa trên cơ sở lý luận kinh tế học về phân cấp đã được công nhận rộng rãi. Họ đánh giá cao tính hiệu quả của sự phân bổ nguồn thu cũng như tính ổn định và cân bằng chung của hệ thống tài chính. Cơ sở lý luận này thường coi việc quản lý EIR như một nguy cơ có thể đem lại rủi ro thay vì coi đó là một cơ hội, vì những dòng tài chính này (i) không ổn định giữa các năm, (ii) là nguồn thu tạm thời, (iii) có thể ảnh hưởng tiêu cực tới tính ổn định kinh tế vĩ mô, (iv) và có thể ảnh hưởng đến việc quản lý lãnh thổ nếu không được phân bổ theo cách hiệu quả nhất. Do đó, quan điểm của họ về phương thức phân bổ nguồn thu là:

Trong một thế giới không bị kiểm soát, tốt nhất là quản lý tập trung toàn bộ nguồn thu từ khai thác dầu mỏ. Cách quản lý đó cần được kết hợp với (1) phân bổ nguồn thu hợp lý nhằm trao quyền quản lý một số loại thuế chính ngoài lề cho chính quyền địa phương (cần thiết để địa phương tự chịu trách nhiệm); và (2) hình thức thanh toán hiệu quả, minh bạch và dựa trên nguyên tắc công bằng⁴.

Dưới đây là một số lý thuyết quan trọng đã được công nhận trong cơ sở lý luận kinh tế học về phân quyền quản lý. Những lý luận này ảnh hưởng trực tiếp tới quan điểm của các nhà kinh tế học về phân bổ nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên⁵:

- **Tính trung lập trong trao quyền quản lý tài nguyên và đánh thuế:** Phân cấp tài chính phải phù hợp với quy mô nhiệm vụ được giao để tránh tăng tổng chi phí. Trách nhiệm thu thuế cần phải được giao dựa trên lợi thế so sánh nhằm tối thiểu hóa chi phí thu thuế, tối đa hóa phạm vi thu thuế và tránh bóp méo chính sách.
- **Khả năng dự báo của các nguồn tài chính:** Các nguồn thu ở cấp địa phương cần ổn định và dễ ước tính hơn so với cấp trung ương, xét trên khả năng điều chỉnh có hạn trước những cú sốc tài chính của các chính quyền địa phương (như khó khăn của họ trong việc vay tài chính và tính chất của một số dịch vụ do họ cung cấp – thường mang tính “thiết yếu” và dựa trên những tiêu dùng thường xuyên).
- **Quyền hạn được xác định rõ ràng và phù hợp:** Chính quyền địa phương nên được giao các chức năng có lợi thế so sánh và nên có (hoặc xây dựng) năng lực để có thể hoàn thành trách nhiệm được giao.

⁴ Phần nhấn mạnh là của tác giả nghiên cứu này. Nguồn: (Ahmad và Mottu, 2002), trang 22 và (Hofman và cộng sự, 2006), trang 5.

⁵ Nguồn: (Bahl, 2004); (Bahl, 2002) trang 3-5; (ESMAP, 2005) trang X; (Kaiser, May 2007) trang 30; (Shah, 1994) trang 5-9.

- **Trách nhiệm tài chính:** Quản lý phù hợp việc sử dụng các nguồn tài chính và xác định hạn mức đối với các khoản vay quá lớn.

Tuy nhiên, lý thuyết này cũng nhận ra rằng để có những nguồn thu từ khai thác khoáng sản thì môi trường và tình hình chính trị ở cộng đồng địa phương cũng sẽ bị tác động. Vì vậy, nhiều nhà kinh tế học nhất trí là cần phải phân chia nguồn thu ở một mức độ nhất định dựa trên hai cơ sở chính để điều chỉnh: điều chỉnh để phù hợp với những ràng buộc về “chính trị” của quốc gia, và để bù đắp những thiệt hại về môi trường từ hoạt động khai thác.

Những nghiên cứu khác lại tập trung làm rõ tầm quan trọng của các thỏa hiệp mang tính lịch sử giữa chính quyền và cộng đồng lân cận hơn là vấn đề quản lý

tài nguyên, và tính phù hợp của quyền hạn chính trị đã được thiết lập (điều này phụ thuộc vào tính hợp pháp của việc thu thuế)⁶. Những nghiên cứu này giải thích rõ những lập luận chính ủng hộ việc phân chia nguồn thu thông qua chiết khấu. Những điểm chính của lập luận này là⁷: (i) đền bù cho việc khai thác tài nguyên thiên nhiên tại vùng đất của cư dân sở tại, đặc biệt khi những cư dân này sở hữu vùng đất đó trước khi nhà nước được thành lập; (ii) thay thế những khoản nguồn thu hiện có bằng sự phát triển kinh tế vì thế hệ tương lai; (iii) bù đắp những thiệt hại về môi trường do hoạt động khai thác gây ra; (iv) không cho phép chính quyền địa phương thu thuế nếu không bù đắp thiệt hại theo đúng quy định và hoặc để xảy ra các vụ việc đáng tiếc; (v) duy trì mối quan hệ chính trị hài hòa giữa chính quyền trung ương và các bên liên quan.

⁶ Nguồn: (Otto, 2001), trang 2ff

⁷ Nguồn: (Searle 2004); (Bahl and Tumennassan, 2002); (ESMAP 2004) trang 162

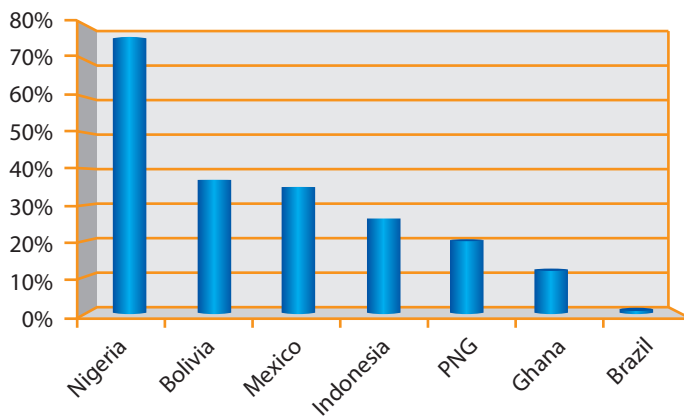
2

GIỚI THIỆU CHUNG VỀ CÁC QUỐC GIA NGHIÊN CỨU

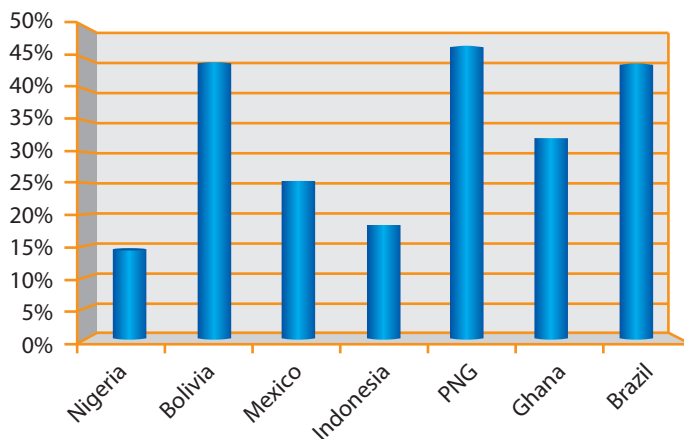
2.1 MỨC ĐÓNG GÓP NGUỒN THU TỪ NGÀNH CÔNG NGHIỆP KHAI THÁC

Nghiên cứu này xem xét các quốc gia có mức độ phụ thuộc của ngân sách vào nguồn thu từ công nghiệp khai thác khác nhau (EIR). Hình 1 cho thấy 4 trong 7 quốc gia trên biểu đồ có EIR chiếm khoảng từ 20% tới 40% tổng nguồn thu, trong đó Nigeria và Brazil là hai quốc gia “nằm ngoài nhóm” vì ở hai cực

đối lập nhau. Ngoài ra, để hiểu rõ hơn vấn đề, có thể so sánh dữ liệu trong Hình 1 với hiện trạng về tổng nguồn thu chính phủ nói chung (% so với GDP) của 7 nước nói trên trong Hình 2. Trừ Bolivia, ba nước có mức phụ thuộc vào nguồn thu từ công nghiệp khai thác lớn nhất lại là những nước có tỷ lệ tổng thu ngân sách chính phủ thấp nhất⁸.



Hình 1: Nguồn thu từ công nghiệp khai thác (% của tổng thu ngân sách chính phủ)



Hình 2: Tổng thu ngân sách chính phủ (% của GDP)

⁸ Bỏ qua việc xem xét mối quan hệ nhân quả giữa hai yếu tố này, số liệu cho thấy mức đóng góp từ EIR không chỉ là hàm của quy mô ngành công nghiệp khai thác so với các ngành khác trong nền kinh tế mà nó còn là hàm của năng lực thu ngân sách của chính phủ trong nền kinh tế.

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU – TÓM LƯỢC ĐỐI CHIẾU GIỮA CÁC QUỐC GIA

2.2

Để có cái nhìn tổng quát về các nước là đối tượng nghiên cứu mẫu, bảng dưới đây sẽ phân tích quy định pháp luật của từng nước về cơ chế phân chia nguồn thu, phân bổ nguồn thu và các biện pháp đảm bảo tính minh bạch.

Mỗi nước trong nghiên cứu này đều áp dụng hình thức **chiết khấu** để phân chia ít nhất một khoản nguồn thu nhất định (tỷ lệ này thấp nhất ở Mexico), còn ở Nigeria, Bolivia, Indonesia và Mexico áp dụng cả cơ chế **tái phân bổ trực tiếp một phần nguồn thu** cho các khu vực phi sản xuất. Một điều thú vị là 4 nước này cũng là những nước có EIR chiếm tỷ lệ cao trong ngân sách. Điều đó có thể khẳng định sự đúng đắn của ý tưởng khá hiển nhiên cho rằng tái phân bổ nguồn thu từ công nghiệp khai thác là thiết yếu để duy trì tổng chi tiêu ngân sách. Trong số bốn nước tiến hành tái phân bổ nguồn thu, Bolivia là trường hợp duy nhất thực hiện tái phân bổ nguồn thu không dựa trên công thức nhằm tính đến các đặc điểm xã hội và nhân khẩu cụ thể (phần này sẽ được phân tích cụ thể hơn trong chương về Bolivia).

Ở Papua New Guinea (PNG), Brazil và Ghana, **những bên hưởng lợi ngoài chính phủ**, bao gồm cả các chủ sở hữu tư nhân và chủ sở hữu là cộng đồng/người thừa kế theo tập tục của một vùng đất, được quyền hưởng cổ phần vĩnh viễn từ nguồn thu. Điều này khác rất nhiều so với yêu cầu đền bù một lần hay trả thuế thuế đất. Trên thực tế, thứ nhất, việc đối tượng hưởng lợi là cá nhân đã đụng chạm tới một nguyên tắc chung, đó là tất cả các tài nguyên thiên nhiên đều thuộc sở hữu của quốc gia; thứ hai, mức nguồn thu được phân bổ có thể rất đáng kể, đặc biệt nếu số lượng chủ sở hữu đất không nhiều. Liên quan tới điều này, tất cả các nước là đối tượng nghiên cứu mẫu ở Mỹ La-tinh đều ký kết Hiệp ước 169⁹ về Người dân bản địa của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO), mặc dù chỉ có Bolivia nêu cụ thể về hiệp ước và phân bổ nguồn thu cho cộng đồng bản địa trong luật pháp của mình.

Hầu hết các quốc gia đều áp dụng nguyên tắc **phân bổ nguồn thu**, mặc dù tỷ lệ này có khác nhau. Bolivia và PNG dành phần

lớn nguồn thu cho cấp địa phương, trong khi Mexico, Nigeria và Brazil tập trung nguồn thu cho cấp trung ương. Chúng ta có thể phân biệt hai hình thức phân bổ như sau:

- Phân chia theo cơ quan, theo đó sẽ tăng phần phân bổ nguồn thu cho những cơ quan điều hành, giám sát hoặc phục vụ ngành công nghiệp khai thác khi ngành này tăng trưởng.
- Phân chia theo chính sách, theo đó sẽ biến nguồn thu từ tài nguyên thiên nhiên thành động lực thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội và con người.

Khoản phân bổ nguồn thu dành cho hoạt động nghiên cứu và phát triển của ngành năng nội địa hay công nghiệp khai thác chiếm phần lớn nhất. Một phần lớn cũng được dành cho các cơ quan quản lý tài nguyên thiên nhiên. Khoản nguồn thu này được quản lý và chi dùng ở cấp trung ương. Những khoản dành cho chi dùng xã hội, phát triển kinh tế và giảm thiểu tác động môi trường sẽ được đầu tư trở lại ở các khu vực khai thác (ngoại trừ khoản thuế hydro-carbon trực tiếp ở Bolivia). Đối với các biện pháp tăng cường tính minh bạch, những yêu cầu thông thường nhất được nêu trong quy định pháp luật về tái phân bổ nguồn thu là:

- Yêu cầu chi tiết về tài khoản ngân hàng dành riêng cho việc chuyển khoản thường xuyên nguồn thu mà mỗi cơ quan chính phủ được phép quản lý.
- Quy định của luật pháp về tất cả các bên tham gia trong chuỗi phân bổ nguồn thu.
- Thông báo công khai các khoản nguồn thu được hưởng tới tận cấp chính quyền thấp nhất.
- Hình thức xử phạt, ví dụ chính quyền trung ương ngừng phân bổ nguồn thu cho địa phương, trong trường hợp các địa phương không chi dùng khoản được phân bổ theo quy định hoặc không báo cáo về việc chi dùng của mình.

⁹ Hiệp ước này quy định cụ thể về quyền của người dân bản địa, như được bày tỏ sự đồng ý trước hoặc khi được thông báo về việc khai thác tại vùng đất, về việc khai thác phải phù hợp với các quyền và hình thức sử dụng đất khác của người dân bản địa cũng như về quyền được nhận một phần thu nhập có được từ khai thác vùng đất. Cần phải tiến hành nghiên cứu thêm để xác định mức độ phù hợp của luật pháp từng nước với Hiệp ước 169 của ILO, trong đó có tham khảo ví dụ từ các nước không phải là đối tượng nghiên cứu mẫu của chúng tôi như Colombia (xem (ESMAP, 2004)).

	Peru	Nigeria	Bolivia	Brazil	Ghana	Indonesia	PNG	Mexico
Mức đóng góp của nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên								
Nguồn thu từ ngành công nghiệp khai thác (% củ tổng nguồn thu ngân sách) (theo nhiều năm)	Không có thông tin	76%	37%	0,7%	12%	26%	20%	35%
Tổng nguồn thu ngân sách (% so với GDP)	Không có thông tin	15%	44%	44%	32%	18%	47%	25%
Cơ chế phân chia nguồn thu								
Áp dụng nguyên tắc chiết khấu	Có	Có	Có	Có	Có	Có	Có	Rất ít
Tái phân bổ nguồn thu cho khu vực phi sản xuất	Không (trừ quỹ Camisea)	Có	Có	Không	Không	Có, gián tiếp nhưng tự động	Không	Có
Tái phân bổ nguồn thu dựa trên công thức tùy vào đặc điểm cụ thể	Chỉ dành cho phân bổ giữa các vùng	Có	Không (trừ Quỹ các thành phố lớn)	Không	Không	Có	Không	Có
Các bên hưởng lợi tư nhân được quy định trong pháp luật	Không	Không	Có, Quỹ cho người bản địa & Cộng đồng Campesinos, năm ngoài khoản phân chia nguồn thu từ ngân khố	Chủ sở hữu đất (Thuế tài nguyên từ 0,5% tới 1%)	Người thừa kế đất (Chủ sở hữu đất thừa kế theo tập tục)	Không	Chủ sở hữu đất là tư nhân và cộng đồng	Không
Ký kết Công ước 169 của ILO về Người dân bản địa	Có	Không	Có	Có	Không	Không	Không	Có

	Peru	Nigeria	Bolivia	Brazil	Ghana	Indonesia	PNG	Mexico
Phân chia nguồn thu cho các ngành cụ thể hoặc quỹ								
Tỷ lệ phân chia Ít = <1%, Một phần = < 20% Nhiều = > 20%	Không	Một phần	Nhiều	Nhiều	Ít	Ít	Nhiều	Ít
Giảm thiểu tác động môi trường	Không	Có, 2% từ Chính phủ dành cho các dự án của các bang được phân chia	Có 100% tiền lệ phí cấp phép dành cho chính quyền địa phương và cơ quan quản lý môi trường	Có 10% thuế phụ thu đặc biệt dành cho Bộ Môi trường phục vụ giảm thiểu tác động môi trường ở địa phương	Có, 1% từ Chính phủ.	Không	Có	Có (rất ít)
Quỹ dành cho nghiên cứu công nghệ, phát triển ngành công nghiệp khai thác và năng lượng	Không	Có 3% từ Chính phủ dành cho phát triển tài nguyên thiên nhiên	Có 32% thuế phụ thu đặc biệt từ các điểm khai thác lớn của công ty YPFB. 5% thuế IDH ¹⁰ cho Quỹ nhằm tăng tiếp cận sử dụng gas.	Có 40% nguồn thu từ “thuế phụ thu đặc biệt” dành cho Bộ Năng lượng, 25% của 5% thuế tài nguyên dành cho Bộ Khoa học	Có 10% thuế tài nguyên dành cho Quỹ Phát triển Khoáng sản	Không	Không	Có 0,15% (sẽ tăng thành 0,6%) giá trị khai thác dành cho Quỹ Công nghệ Năng lượng Quốc gia
Chi dùng xã hội và các chương trình phát triển	Chỉ các dự án đầu tư (cơ sở hạ tầng)	Không	Có Toàn bộ IDH (32%) dành cho phát triển và lương hưu	Không	Không	0,5% nguồn thu dành cho giáo dục ở các bang được phân bổ	Có	Không
Quỹ thừa kế (cho các thế hệ tương lai)	Không	Không	Không	Không	Không	Không	Có Quỹ Ủy thác Địa phương	Không

¹⁰ IDH: viết tắt theo tiếng Tây Ban Nha của “thuế hydrocarbon trực tiếp”. Chú thích của PanNature.

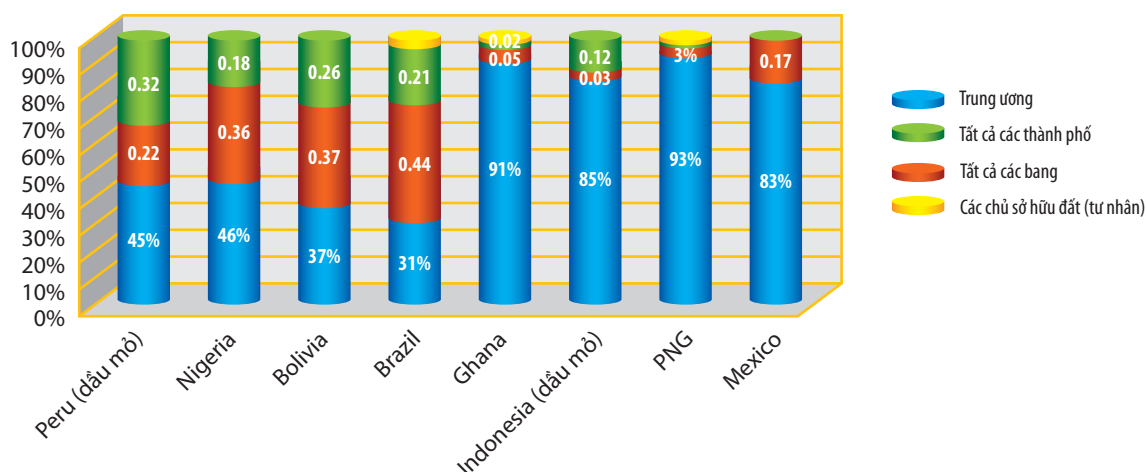
	Peru	Nigeria	Bolivia	Brazil	Ghana	Indonesia	PNG	Mexico
Các mục đích khác	Không	1% nguồn thu của Chính phủ dành cho quỹ bình ổn, 2% dành cho thủ đô liên bang	Quỹ dành cho 3 thành phố lớn		Không	Không		Quỹ bình ổn nguồn thu giữa các năm
Tính minh bạch và cơ chế giám sát								
Tài khoản dành riêng cho từng bên hưởng lợi	Không	Không Các bang có tài khoản chung với chính quyền địa phương	Không Các bang có tài khoản chung với chính quyền địa phương	Có Thuế tài nguyên được các công ty trả trực tiếp cho từng bên hưởng lợi	Cơ quan thuế có tài khoản cho từng bên hưởng lợi.		Có Mỗi bên hưởng lợi có một tài khoản quỹ ủy thác.	Không áp dụng.
Thường xuyên thông báo các khoản nguồn thu và khoản chuyển cho cấp chính quyền thấp nhất	Có	Có	Có	?	Không	Thường là không. Tài khoản nguồn thu chung ở các tỉnh đặc biệt được kiểm toán độc lập (nhưng không rõ là công chúng có tiếp cận được thông tin không).	Không	Không áp dụng do phân bổ nguồn thu là một phần của quá trình phân bổ ngân sách.

KẾT QUẢ PHÂN BỐ NGUỒN THU Ở MỘT SỐ NƯỚC 2.3

Phụ lục 1 bao gồm **định nghĩa** những thuật ngữ chính được sử dụng trong nghiên cứu này, trong đó có cơ chế phân bổ nguồn thu và phương pháp phân bổ nguồn thu.

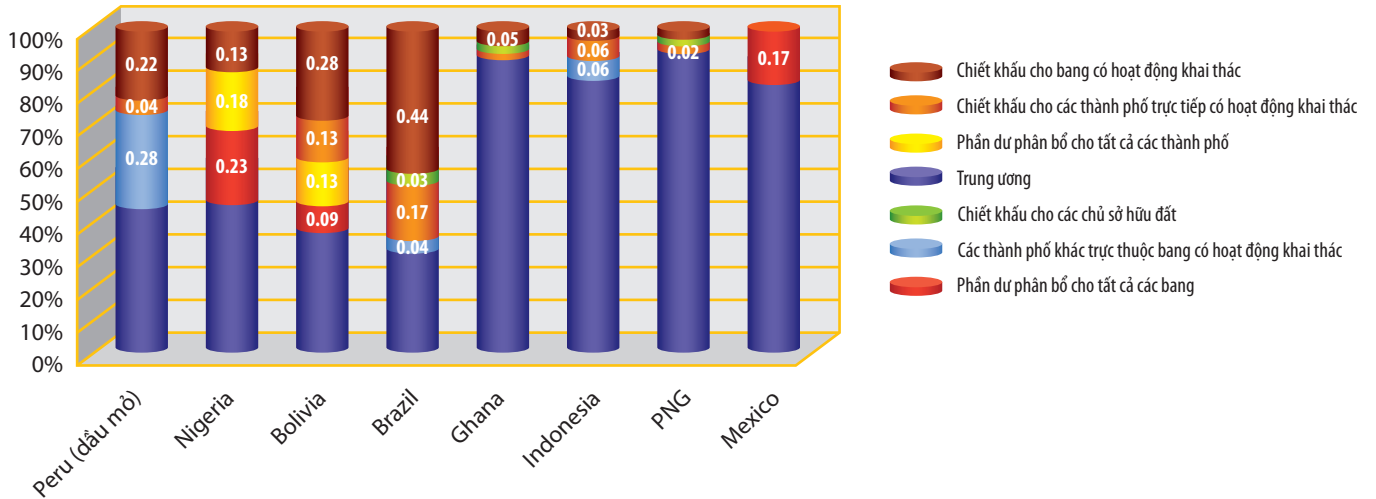
PHÂN BỐ THEO CHIỀU DỌC

Hình 3: Phân bổ nguồn thu từ công nghiệp khai thác theo chiều dọc.



Hình 3 thể hiện mức nguồn thu từ công nghiệp khai thác được phân chia cho các cấp chính quyền. Bolivia, Nigeria và Brazil có mức phân quyền quản lý nguồn thu từ công nghiệp khai thác trực tiếp cao hơn so với Indonesia, Papua New Guinea và Mexico. Mức phân chia nguồn thu thấp hơn không có nghĩa là nước đó có mức độ phân cấp tài chính chung thấp hơn, mà nó có nghĩa là chính quyền địa phương ít phụ thuộc vào dòng nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên hơn.

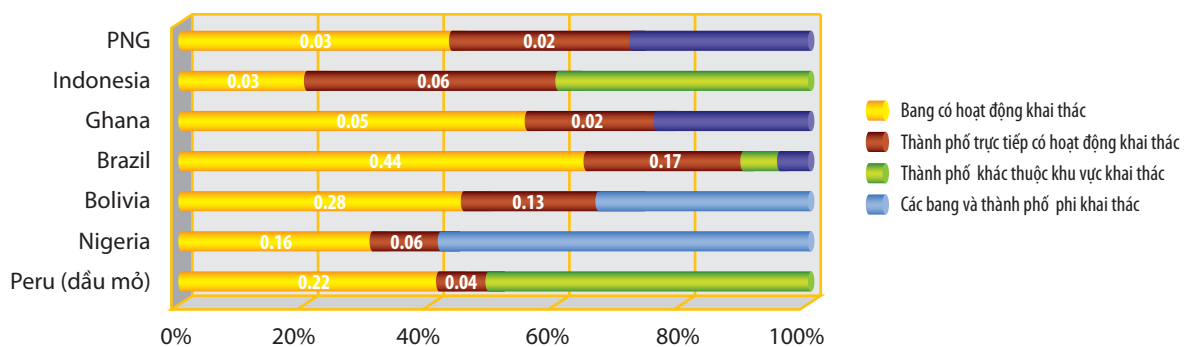
Hình 4: Phân bố nguồn thu theo chiều dọc, phân chia theo phương pháp phân bổ.



Hình 4 tách nguồn thu phân chia cho chính quyền địa phương theo cơ chế phân chia nguồn thu bằng chiết khấu hay tái phân bổ nguồn thu từ một khoản tập trung ở cấp trung ương. Mỗi nước trong nghiên cứu này phân bổ một phần nguồn thu “bằng hình thức chiết khấu”, nhưng mức độ chiết khấu phù hợp thì khác nhau khá nhiều. Tại Nigeria và Mexico, một phần khoản nguồn thu còn lại được phân chia cho tất cả các khu vực theo các tiêu chí khác, trong khi đó, Bolivia phân chia khoản nguồn thu trả trước cho tất cả các khu vực phi sản xuất.

PHÂN BỐ THEO CHIỀU NGANG

Hình 5: Phân bố nguồn thu từ công nghiệp khai thác theo chiều ngang, trừ Mexico.



Phân bố theo chiều ngang chỉ áp dụng cho cấp chính quyền địa phương. Nó cho thấy nguồn thu được phân cấp cho khu vực khai thác như thế nào và khoản nguồn thu được tái phân bổ là bao nhiêu. Tất cả các trường hợp (trừ Mexico), các chính quyền địa phương có hoạt động khai thác được nhận khoản phân bổ từ nguồn thu tài nguyên thiên nhiên nhiều hơn so với địa phương phi sản xuất, kể cả khi áp dụng cơ chế tái phân bổ nguồn thu. Khoản nguồn thu được phân chia cho chính quyền địa phương có hoạt động khai thác bao gồm khoản được phân chia theo hình thức chiết khấu và khoản được phân chia thông qua cơ chế phân bổ. Do chỉ có ít khu vực là “khu vực khai thác” (tỷ lệ này giữa các nước khác nhau) nên khoản nguồn thu cho từng khu vực còn thiên lệch hơn nhiều so với những gì được thể hiện trong đồ thị này.

3

NGHIÊN CỨU TỪNG QUỐC GIA CỤ THỂ



3.1 PHƯƠNG PHÁP

Các nguồn tài liệu chính trong nghiên cứu về từng quốc gia dưới đây là luật pháp các nước, tài liệu thứ cấp và số liệu chính thức từ các tài khoản quốc gia. Để bổ sung làm rõ phần luật pháp các quốc gia, mỗi phần phân tích về các nước bao gồm phần giới thiệu tổng quan về quy định pháp luật đối với EIR và phần nhận xét về mức

độ áp dụng luật đó. Phần này dựa trên ý kiến của một nhóm chuyên gia của quốc gia được khảo sát trong nghiên cứu này. Đóng góp của các chuyên gia là cơ sở để giúp người đọc hiểu được kết quả của việc thực hiện các quy định và sự phân bổ nguồn thu được trình bày trong nghiên cứu này, và hiểu rõ hơn giá trị của những quy định pháp luật, đặc biệt là sự minh bạch.

3.2 BOLIVIA

*Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Dầu mỏ và khí đốt*



■ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

Bolivia đã ban hành một đạo luật mới quy định việc đánh thuế hydro-carbon và phân bổ nguồn thu vào năm 2005; một loạt các sắc luật của Tổng thống vào những năm sau đó đã điều chỉnh việc phân bổ của một số loại nguồn thu (xem Phụ lục 2). Nguồn thu chính có được từ thuế tài nguyên và thuế hydro-carbon trực tiếp (có đặc điểm giống hệt như thuế tài nguyên) theo thứ tự lên tới 18% và 32% tổng giá trị thu được từ khai thác. Năm 2007, Luật Quốc hữu hóa quy định thêm khoản thuế phụ thu đặc biệt bắt buộc chiếm 32% tổng giá trị khai thác từ những khu vực có trữ lượng dầu mỏ lớn nhất của nước này. Khoản thu này được đầu tư trực tiếp cho tập đoàn dầu khí quốc gia YPFB.

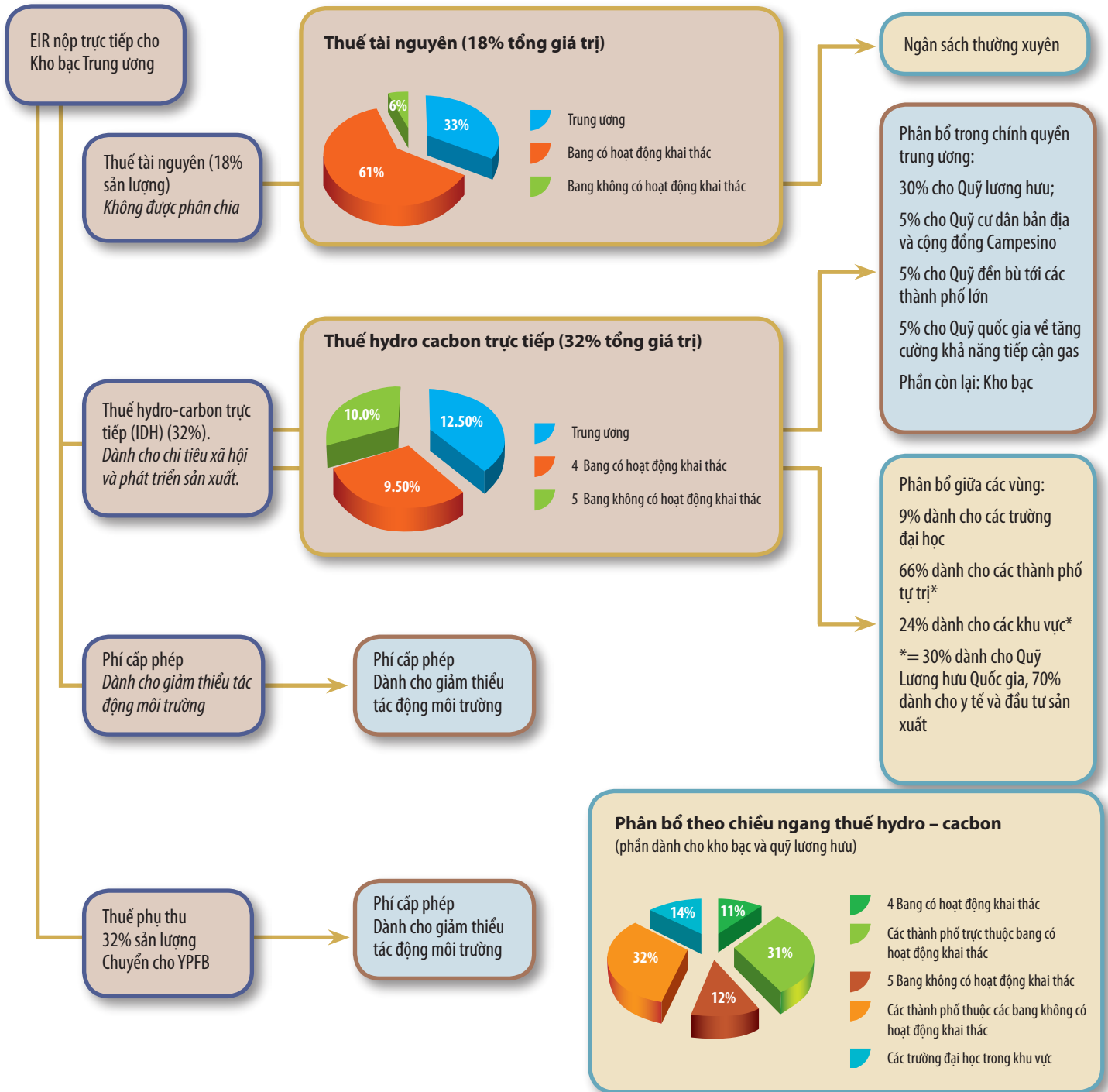
Phần lớn khoản thuế tài nguyên 18% được phân bổ theo quy định chiết khấu cho các khu vực khai thác (xem chi tiết ở Hình 6 dưới đây). Mặt khác, Luật thuế hydro-carbon trực tiếp (IDH) được áp dụng vì mục đích phát triển kinh tế

và xóa đói giảm nghèo của đất nước, bao gồm nhiều đối tượng hưởng lợi: các thành phố tự trị, các vùng, trường đại học, người già và một số quỹ đặc biệt¹¹. Mặc dù việc phân bổ thuế tài nguyên vẫn được giữ nguyên từ năm 2005 nhưng việc phân bổ IDH đã được thay đổi nhiều lần và vẫn là vấn đề chính trị gây tranh cãi nhất.

Các khu vực khai thác được phân bổ một tỷ lệ phần trăm nào đó trong tổng giá trị khai thác, trong khi các đô thị tự trị tham gia hoạt động khai thác lại được phân bổ một tỷ lệ phần trăm bằng các đơn vị không tham gia khai thác khi nằm cùng một khu vực khai thác. Tuy nhiên, luật pháp quy định trích 50% phí cấp phép khai thác cho thành phố tự trị có hoạt động sản xuất, đặc biệt là dành cho giảm thiểu tác động môi trường. Một khoản thuế chiếm 0,5% giá trị đầu tư vốn thăm dò và khai thác được trích cho cơ quan bảo vệ môi trường, giúp làm tăng nguồn thu cho cơ quan này khi nhu cầu kiểm toán và giảm thiểu tác động môi trường ngày càng lớn. Khoản phân bổ được trình bày dưới đây có tính tới hai khoản thuế đó và sự phân chia nguồn thu giữa các địa phương được quy định trong các sắc lệnh do Tổng thống ban hành.

¹¹ (Faust, 2007) trang 27.

Hình 6: Quy định luật pháp về phân chia nguồn thu ở Bolivia



■ KẾT QUẢ VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA CÁC QUY ĐỊNH

Bolivia là nước duy nhất trong nghiên cứu này có cả mức phân bổ bằng chiết khấu ở mức cao và mức tái phân bổ cho vùng phi khai thác ở mức trung bình (nhận khoảng 20% nguồn thu). Như được thể hiện trong bảng dưới đây, phần phân bổ cho chính quyền trung ương khá nhỏ (37%). Đây cũng là nước duy nhất có tỷ lệ tái phân bổ không tính đến các đặc điểm khác của khu vực như dân

số, diện tích và khả năng tài chính. Để bù lại phần nào sự mất cân đối đó, chính quyền trung ương đã thành lập một quỹ đặc biệt dành cho 3 thành phố lớn nhất, quỹ này không sử dụng khoản được phân bổ từ nguồn thu; và Quỹ đền bù trích từ 10% thuế gián thu sản phẩm nhiên liệu (Impuesto Especifico a Hidrocarburos y Derivados). Thậm chí sau khi các quỹ đó được lập ra, phần phân bổ tính theo đầu người vẫn mất cân bằng, do các vùng dân số ít nhất nhận được khoản phân bổ tính theo đầu người cao gấp 20 lần so với vùng đông dân số¹².

Phân bổ theo chiều dọc (Thuế tài nguyên + IDH)		Phân bổ theo chiều ngang (Thuế tài nguyên + IDH)	
Chính quyền trung ương	37,00%	Chính quyền trung ương	37,00%
Tất cả các khu vực	33,36%	Khu vực khai thác	26,60%
Tất cả các thành phố	25,74%	Thành phố ở khu vực khai thác	12,70%
Đơn vị đặc biệt (trường đại học)	3,90%	Khu vực phi khai thác	6,80%
		Thành phố ở khu vực phi khai thác	13,40%
		Trường đại học khu vực	3,51%
Tổng nguồn thu	100%	Tổng nguồn thu	100%

Xét về tính ổn định, đã có bốn lần thay đổi về chính sách phân bổ nguồn thu kể từ năm 2005. Trong một số trường hợp, điều này phản ánh sự thay đổi chính sách kinh tế nói chung trong bốn năm gần đây ở Bolivia (như thành lập Quỹ lương hưu và ra Luật Quốc hữu hóa). Tuy nhiên, hầu hết những thay đổi diễn ra trong bối cảnh có sự đấu tranh nội bộ giữa Chính phủ và bốn khu vực khai thác. Tại những vùng sản xuất này, các phe phái chính trị tiến hành đòi quyền tự trị cao hơn (nếu không nói là hoàn toàn) từ trung ương. Một nguyên nhân nữa dẫn đến sự mất ổn định là một điều khoản của Luật thuế hydro-carbon quy định về phân bổ khoản thuế IDH đã đưa ra nhiều bên hưởng lợi, và để Tổng thống tùy quyền định đoạt tỷ lệ phân bổ cụ thể. Điều này là phần gây tranh cãi mang tính chính trị nhiều nhất trong luật pháp.

■ THỰC THI LUẬT PHÁP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO MINH BẠCH

Theo một nghiên cứu về quản lý nguồn thu từ khí đốt thực hiện năm 2007¹³, những cản trở chính đối với việc đảm bảo tính minh bạch là:

- Hệ thống chuyển khoản phức tạp, khiến khó có thể theo dõi quá trình từ khâu thu tới khâu phân bổ nguồn thu.
- Việc công khai khoản thuế tài nguyên giữa các công ty và YPF bị gián đoạn kể từ năm 2004. YPF là đơn vị đứng ra thu thuế.
- Thiếu công khai thường xuyên khoản thuế IDH *thu được*, chỉ có các số liệu ước tính do Thị trường thành phố Hacienda (Ministerio de Hacienda) công bố hàng năm và các thông cáo báo chí không định kỳ của Chính phủ.

Liên quan tới khoản chi EIR dành cho các chính quyền địa phương, có một vấn đề xảy ra là chính quyền trung ương thiếu năng lực giám sát khoản chi IDH ở cấp khu vực và thành phố. Điều này khiến cho việc tiến hành phân bổ IDH gặp nhiều khó khăn, ví dụ như thanh toán tiền bảo hiểm y tế cho người dân. Vấn đề này đặc biệt nghiêm trọng ở những khu vực mà bất đồng với Chính phủ hiện thời ngày càng gia tăng. Gần đây, chính điều này khiến các khu vực ngừng báo cáo lên Chính phủ về việc giải ngân các quỹ¹⁴.

¹² Theo một ước tính cho năm 2008, phần phân bổ tính theo đầu người dành cho các thành phố trực thuộc vùng Pando (phi khai thác) và Tarija (khai thác) theo thứ tự tương ứng là 2.173 và 430 Boliviano – đơn vị tiền tệ của Bolivia ký hiệu là Bs (phân bổ ròng cho các tỉnh và đóng góp cho Quỹ lương hưu). Thậm chí cộng cả quỹ đền bù, các thành phố thuộc các khu vực đông dân La Paz và Santa Cruz chỉ nhận được 119 và 111 Bs mỗi người. (Servicio de Informacion de Analisis Municipal, 2008).

¹³ (Faust, Amy L. 2007)

¹⁴ (Prudencio, 2008)



BRAZIL 3.3

Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Dầu mỏ và khí đốt

■ QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

Văn bản luật chính quy định cách thức quản lý nguồn thu từ khai thác tất cả các loại hình tài nguyên thiên nhiên là Luật 7990 được ban hành năm 1989. Luật này quy định chỉ *chiết khấu* một phần khá khiêm tốn (5%) giá trị khai thác hydro-carbon và khoáng chất cho các thành phố và bang tham gia khai thác (xem chi tiết ở

Phụ lục). Nhờ chính sách tự do hóa đối với ngành khai thác dầu mỏ diễn ra vào năm 1997, văn bản luật mới (Luật Dầu khí, số 9478) cho phép nhiều bên khác tham gia vào ngành công nghiệp này. Luật này quy định bổ sung thêm 5% thuế tài nguyên ở mọi điểm mỏ khai thác và “thuế phụ thu đặc biệt” đối với các mỏ có sản lượng cao, tỷ lệ lên tới 10% tới 40% nguồn thu ròng (tùy thuộc vào độ sâu của giếng dầu và vào lượng dầu khí khai thác được).

Tỷ lệ phân bổ thuế tài nguyên ¹⁵ (bao gồm hai loại thuế tài nguyên, tổng cộng khoảng 10% giá trị khai thác)		Tỷ lệ phân bổ “thuế phụ thu đặc biệt” (khoảng 109% thuế tài nguyên thường xuyên năm 2007)	
Bang khai thác	52,50%	Bang khai thác	40,00%
Tất cả các thành phố thuộc bang khai thác	8,75%	Thành phố khai thác	10,00%
Thành phố khai thác	17,50%	Bộ Mỏ và Năng lượng	40,00%
Thành phố chịu ảnh hưởng của vận chuyển dầu mỏ	8,75%	Bộ Môi trường	10,00%
Bộ Khoa học	0,13%		
Tổng nguồn thu	100%	Tổng nguồn thu	100%

Do toàn bộ khoản phân bổ từ thuế tài nguyên được dành cho các chính quyền địa phương và các dự án, nguồn thu chính của chính quyền trung ương thực chất được lấy từ các loại thuế doanh nghiệp thường xuyên và cổ tức trong công ty nhà nước Petrobras¹⁶. Công ty này chiếm 95% lượng khai thác hydro-carbon ở Brazil. Thuế thường xuyên bao gồm:

- **Chính quyền trung ương:** thuế thu nhập doanh nghiệp (25%), phí đóng góp xã hội trên lợi nhuận (9%), CIDE (một loại thuế đánh vào hoạt động bán lẻ và nhập khẩu các sản phẩm xăng dầu),

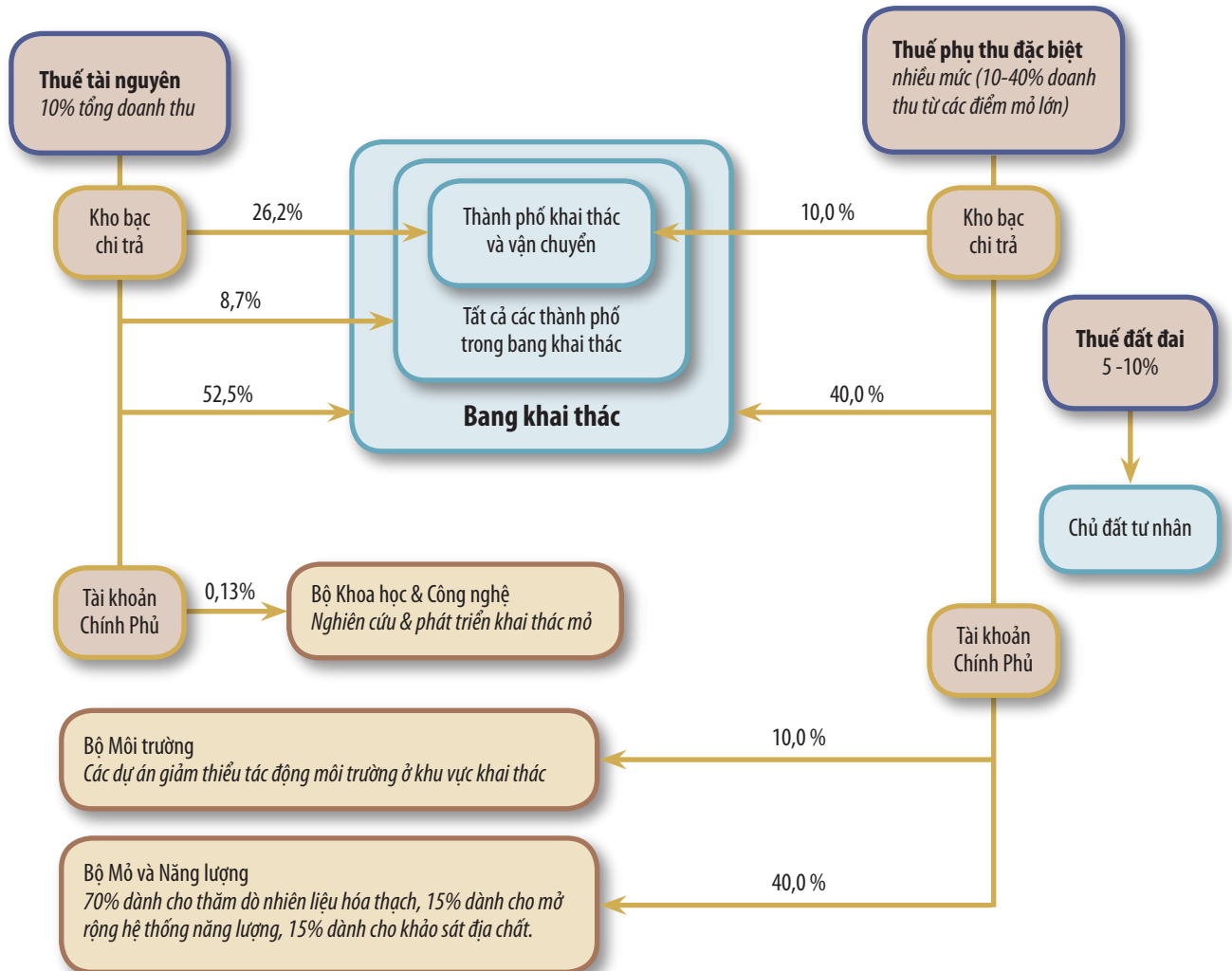
PASEP (tham gia an sinh xã hội), cổ tức từ tỷ lệ cổ phần của Chính phủ chiếm 32% trong công ty Petrobras¹⁷.

- **Chính quyền các bang:** ICMS, một loại thuế tương tự như thuế giá trị gia tăng - VAT (tỷ lệ giữa các bang khác nhau).

Hình 7 dưới đây trình bày tóm tắt sự phân bổ thuế tài nguyên thường xuyên và thuế phụ thu đặc biệt. Sơ đồ này thể hiện sự phân bổ chính thức theo con số của năm 2007¹⁸.

¹⁵ Luật quy định trích thuế tài nguyên 5% giá trị khai thác là Luật 7990/89. Luật thứ hai cũng quy định trích thuế tài nguyên 5% giá trị khai thác là Luật 9478/97 (và được phân bổ theo các quy định khác nhau). Bảng này tóm tắt kết quả phân bổ hai loại thuế tài nguyên chỉ dành cho các điểm mỏ ở đất liền. Các thành phố khai thác và chịu ảnh hưởng của vận chuyển dầu mỏ được nhóm lại thành một nhóm. Khoản phân bổ thu nhập từ các điểm mỏ ngoài khơi có khác nhau. Xem chi tiết trong phụ lục.

Hình 7: Quy định luật pháp về phân chia nguồn thu thuế tài nguyên từ khai thác dầu khí ở Brazil và phân bổ nguồn thu (các điểm mỏ ở đất liền)



¹⁶ Ví dụ, vào năm 2007, thuế tài nguyên và thuế phụ thu đặc biệt do Petrobras chi trả lên tới 14.835 triệu Real (R\$). Thuế thu nhập, Thuế đóng góp xã hội và VAT cho bang tổng cộng là 28.793 triệu R\$. Tuy nhiên, do công ty này cũng là công ty đóng vai trò chính trong quá trình sản xuất và bán lẻ cuối nguồn nên không thể biết công ty này phải trả chính xác bao nhiêu cho thuế thường xuyên chỉ dành cho hoạt động khai thác. Dù thế nào thì những con số này vẫn cho thấy được tầm quan trọng của việc đánh thuế thường xuyên vào tổng thu nhập từ khai thác hydro-carbon.

¹⁷ (Petrobras, 2006)

¹⁸ Mặc dù không thể kết hợp thuế tài nguyên và thuế phụ thu đặc biệt vào cùng một hàm số, trong vòng 5 năm vừa qua, tính trung bình thuế phụ thu đặc biệt do Petrobras chi trả chiếm từ 96% tới 111% giá trị thuế tài nguyên được trả. Vì vậy, thuế phụ thu đặc biệt trung bình lên tới 109% thuế tài nguyên. Trong chương này, chúng tôi sử dụng con số này như trung gian của mối quan hệ giữa hai tỷ lệ.

■ KẾT QUẢ VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA QUY ĐỊNH

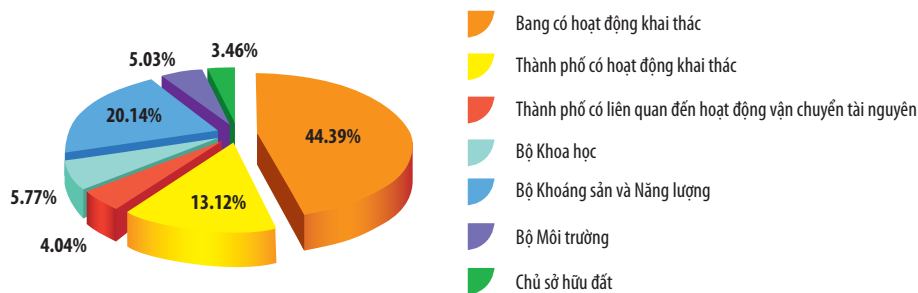
Dự thảo Luật Dầu khí năm 1997 nhằm khuyến khích các cổ đông ủng hộ sự phát triển của ngành (điều này khá thành công¹⁹): luật vẫn quy định thuế tài nguyên và thuế lợi tức khá thấp, có một quỹ riêng dành cho các cơ quan chuyên môn để thúc đẩy việc mở rộng ngành công nghiệp này và giảm các tác động tiêu cực, bồi thường (vừa phải) cho chính quyền địa phương và các chủ sở hữu đất tư nhân khi có ảnh hưởng ngoại tác xuất phát từ hoạt động khai thác. Thứ hai, mức thuế thấp cũng phản ánh vai trò quan trọng của các tập đoàn nhà nước trong lĩnh vực khai thác. Có thể do nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên đóng vai trò không đáng kể đối với ngân

sách Chính phủ nói chung, luật đó vẫn được giữ nguyên kể từ khi được xây dựng, nên nhìn chung quy định luật pháp khá ổn định²⁰. Tuy nhiên, gần đây giá xăng dầu tăng lên đã làm đẩy lên tranh luận ở Chính phủ rằng có nên đánh thuế thu nhập bất thường hay không để điều chỉnh mức thuế tương đương với các nước trong khu vực²¹.

■ THỰC THI LUẬT PHÁP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO MINH BẠCH

Hàng quý, Cục Xăng dầu Quốc gia sẽ chứng nhận thông tin về sản lượng và giá trị khai thác do các công ty khai thác cung cấp. Dựa trên thông tin này, Ban thư ký của Kho bạc Nhà nước có trách nhiệm phân bổ nguồn thu cho từng bên hưởng lợi (Nghị định 2075/1998).

Hình 8: Phân bổ nguồn thu từ dầu mỏ và khí đốt ở Brazil theo chiều ngang



¹⁹ Một lý do giải thích phần nào mức thuế thấp là thu nhập không bị đánh thuế tài nguyên ít nhất cũng được nộp phần nào cho Kho bạc dưới hình thức cổ tức từ Petrobras. Luật Dầu khí được xây dựng nhằm khuyến khích thăm dò và gia tăng sản xuất trong nước thông qua đầu tư trực tiếp nước ngoài. Vì vậy, luật quy định giữ thuế ở mức thấp (Marketwatch.com, 2008) và phân bổ một khoản ngân sách đáng kể cho phát triển công nghệ, thăm dò địa chất. Điều đó có nghĩa là chính sách này đã được xây dựng thành công. Brazil gần đây đã trở thành nước chuyên xuất khẩu dầu mỏ. Sản xuất khí đốt cũng phát triển, mặc dù vẫn chưa đủ để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng lên (Energy Information Administration, 2008).

²⁰ Thay đổi chính đối với quy định pháp luật về phân bổ nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên năm 1989 liên quan đến việc phân bổ thu nhập từ thuế tài nguyên mà Chính phủ nắm giữ (cho các cơ quan của nhà nước). Vai trò của các bang vẫn giữ nguyên.

²¹ (Marketwatch.com, 2008)

3.4

INDONESIA

Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Dầu mỏ và khí đốt



QUY ĐỊNH LUẬT PHÁP VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

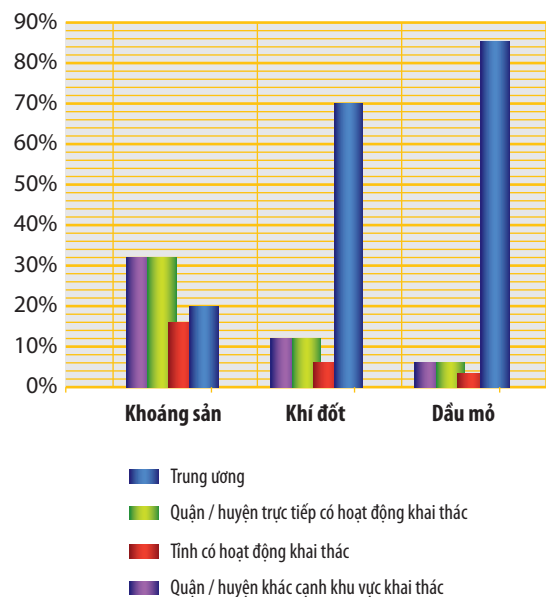
Trong nhiều văn bản pháp luật đã quy định phân chia nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên (Luật Cán cân Tài chính 2004 và Quy định 104/2000 của Chính phủ). Trường hợp ngoại lệ là hai tỉnh tự trị Papua và Aceh vì hai tỉnh này hưởng lợi từ các chế độ đặc biệt theo luật riêng (xem chi tiết trong phần phụ lục).

Nguồn thu từ thuế tài nguyên được phân bổ trên cơ sở chiết khấu. Các bên hưởng lợi là các tỉnh (khu vực), các huyện tham gia khai thác và tất cả các huyện tiếp giáp với các huyện khai thác (nhằm ngăn chặn xung đột có liên quan tới khai thác và đền bù chi phí môi trường khi vận chuyển sản phẩm qua các khu vực dân cư). Một chi tiết đáng lưu ý khác là phần Chính

phủ thu từ khai thác dầu khí hầu như trái ngược với phần Chính phủ thu từ ngành khai thác mỏ (và các loại tài nguyên thiên nhiên khác như thủy sản), vì đối với ngành khai thác mỏ, phần lớn nguồn thu được giữ lại tại nguồn. Điều này có thể liên quan tới việc nguồn thu từ dầu khí chiếm tới 25% các nguồn thu ngân sách trong khi nguồn thu từ các nguồn khác chỉ chiếm 1%²².

Indonesia là một trường hợp đáng chú ý vì EIR được tái phân bổ *gián tiếp* tại cấp địa phương thông qua hệ thống chuyển khoản tài chính chung. Khoản EIR thu tại địa phương bằng hình thức chiết khấu tương đương một nửa khoản phân bổ cho tỉnh từ Quỹ Tài trợ Tổng hợp (DAU). DAU là khoản tài chính liên chính quyền, chiếm 60% nguồn thu của chính quyền địa phương và 16% nguồn thu của chính quyền các tỉnh²³.

Hình 9: Phân bổ nguồn thu ở Indonesia

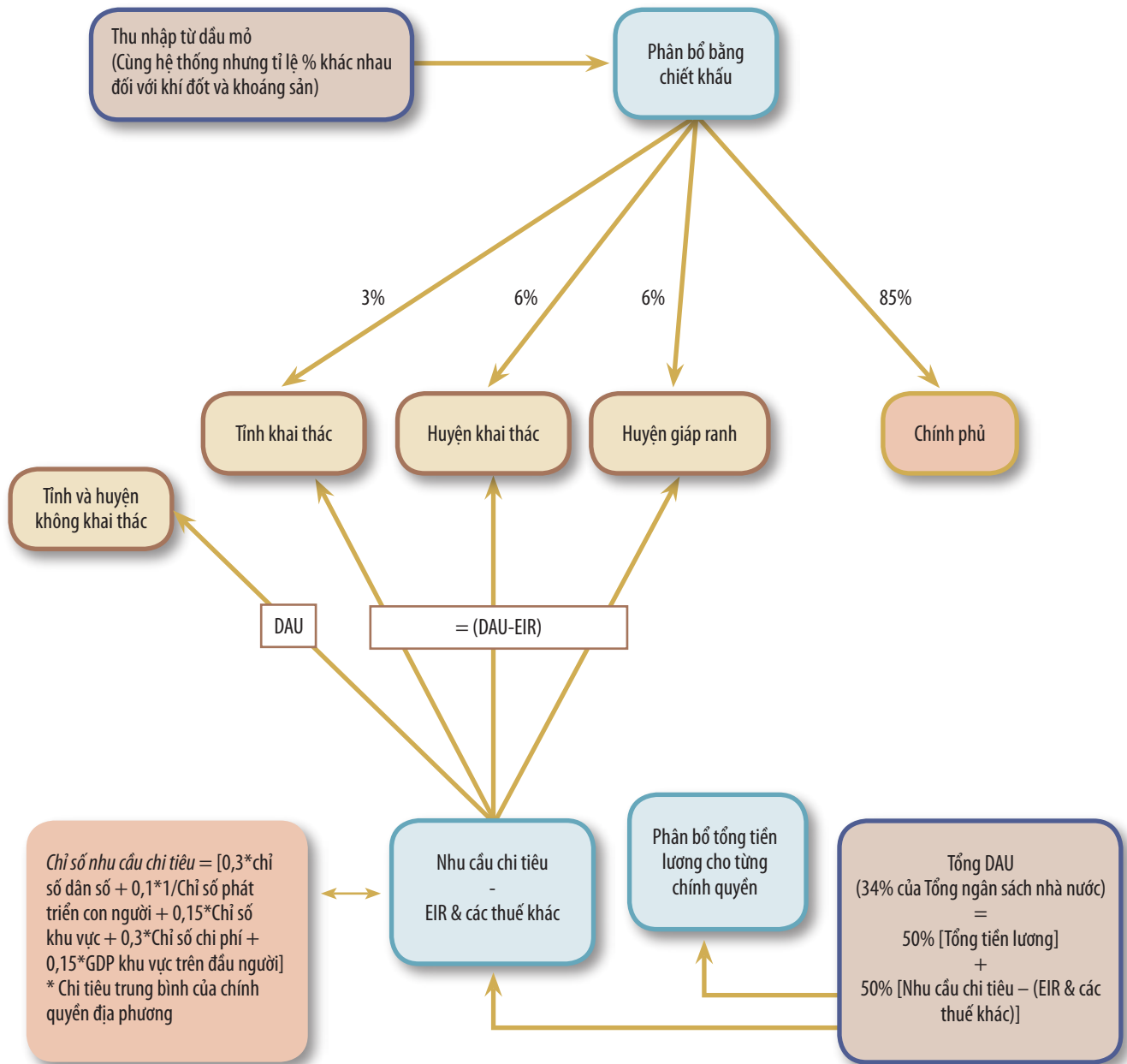


	Dầu	Khí	Khoáng sản
Chính phủ	85%	70%	20%
Tỉnh khai thác	3%	6%	16%
Huyện khai thác	6%	12%	32%
Huyện tiếp giáp huyện khai thác	6%	12%	32%
Tỉnh & huyện không khai thác	0%	0%	0%
Tổng	100%	100%	100%

²² (World Bank, 2007a) trang 156. Các hình minh họa bao gồm cả thu nhập từ thuế và ngoài thuế từ khai thác tài nguyên thiên nhiên năm 2007.

²³ (World Bank, 2007a) trang 120.

Hình 10: Cơ chế phân bổ và tái phân bổ nguồn thu ở Indonesia



Một nửa quỹ DAU cấp trung ương phân bổ cho tỉnh là hiệu số của “nhu cầu chi tiêu” được tính dựa trên công thức và “nguồn thu thu được” của tỉnh. Nhu cầu chi tiêu được xác định dựa trên các tiêu chí khách quan như dân số, diện tích, GDP tính trên đầu người (xem công thức đầy đủ trong sơ đồ). 50% còn lại của DAU được tính dựa trên tổng tiền lương của mỗi khu vực tại thời điểm lần đầu tiên thực hiện phân cấp.

Khoản phân bổ từ DAU = 50% (Tổng tiền lương) + 50% (Nhu cầu chi tiêu – Nguồn thu thu được).

Do nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên được tính trong “nguồn thu thu được” của tỉnh nên công thức này có thể phải trừ đi tới 50% phần phân bổ lấy từ DAU mà tỉnh được hưởng.

■ KẾT QUẢ VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA CÁC QUY ĐỊNH

Mặc dù có cơ chế duy trì công bằng nhưng Ngân hàng Thế giới vẫn kết luận rằng *phân bổ EIR là nguyên nhân chính dẫn tới sự bất bình đẳng lớn giữa các vùng*, trong đó 5 trong số 33 tỉnh nhận được phần lớn khoản nguồn thu; đó là vì các tỉnh nhận khoản EIR được phân chia nhiều hơn so với khoản họ nhận được thông qua công thức DAU. Bỏ tổng tiền lương khỏi công thức DAU có thể sẽ giúp đạt hiệu quả công bằng hơn²⁴.

Khung phân chia nguồn thu hiện nay được ban hành đầu tiên trong Luật Cán cân Tài chính 1999, sau đó được thay thế bởi một luật tương tự vào năm 2004 và được cụ thể hóa trong Quy định số 104/2000 của Chính phủ. Mặc dù các quy tắc chiết khấu không thay đổi và hiện chưa đặt ra yêu cầu thay đổi²⁵, nhưng công

thức DAU rõ ràng là đang đối mặt với sức ép chính trị lớn (và tạm thời thay đổi) từ các khu vực khai thác trong những năm đầu của quá trình phân cấp, và sự phân bổ DAU gần đây cũng đã được đàm phán lại ở hai khu vực tự trị.

■ THỰC THI LUẬT PHÁP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO MINH BẠCH

Về minh bạch trong phân bổ nguồn thu cấp địa phương, kết quả nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về quản lý tài chính công cũng đưa ra những kết luận về tình hình EIR:

- Các cấp địa phương nhiều khi không hoàn thành nhiệm vụ báo cáo thông tin tài chính lên chính quyền trung ương. Mặc dù Luật kiểm toán nhà nước (số 15/2004) đã được ban hành, 40% các chính quyền địa phương không được kiểm toán do các cơ quan kiểm toán nhà nước thiếu nhân lực.
- Chính quyền địa phương không bắt buộc phải công khai thông tin tài chính nên phần lớn không cung cấp những thông tin như vậy.

Ở cấp thượng nguồn sản xuất, thông tin duy nhất được công khai là lượng nguồn thu trong từng tiểu ngành (khai thác mỏ, dầu, khí, v.v.) và được phân chia trong từng khu vực, mặc dù vẫn chưa có đủ số liệu thô để xác minh. Ở cấp thành phố, thông tin về phân bổ EIR không hề được công khai hóa. Việc không thể đối chiếu và xem xét các khoản phân bổ với công thức tính đã làm dấy lên sự nghi ngờ về cách thức chính quyền trung ương tính các khoản phân bổ²⁶.

²⁴ (World Bank, 2007a), trang 130

²⁵ (Chandra Kirana, 2008)

²⁶ (Chandra Kirana, 2008)



NIGERIA

3.5

Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Dầu mỏ và khí đốt

■ QUY ĐỊNH LUẬT PHÁP VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

Việc phân bổ nguồn thu được quy định tại Điều 162 của Hiến pháp 1999 (Xem phụ lục 2). Điều luật này yêu cầu tất cả các khoản nguồn thu từ sản xuất dầu mỏ (chiếm 72% ngân sách) đều phải nộp vào “tài khoản liên bang”. Nguồn thu khác của tài khoản liên bang là thuế giá trị gia tăng VAT (chiếm 7%).

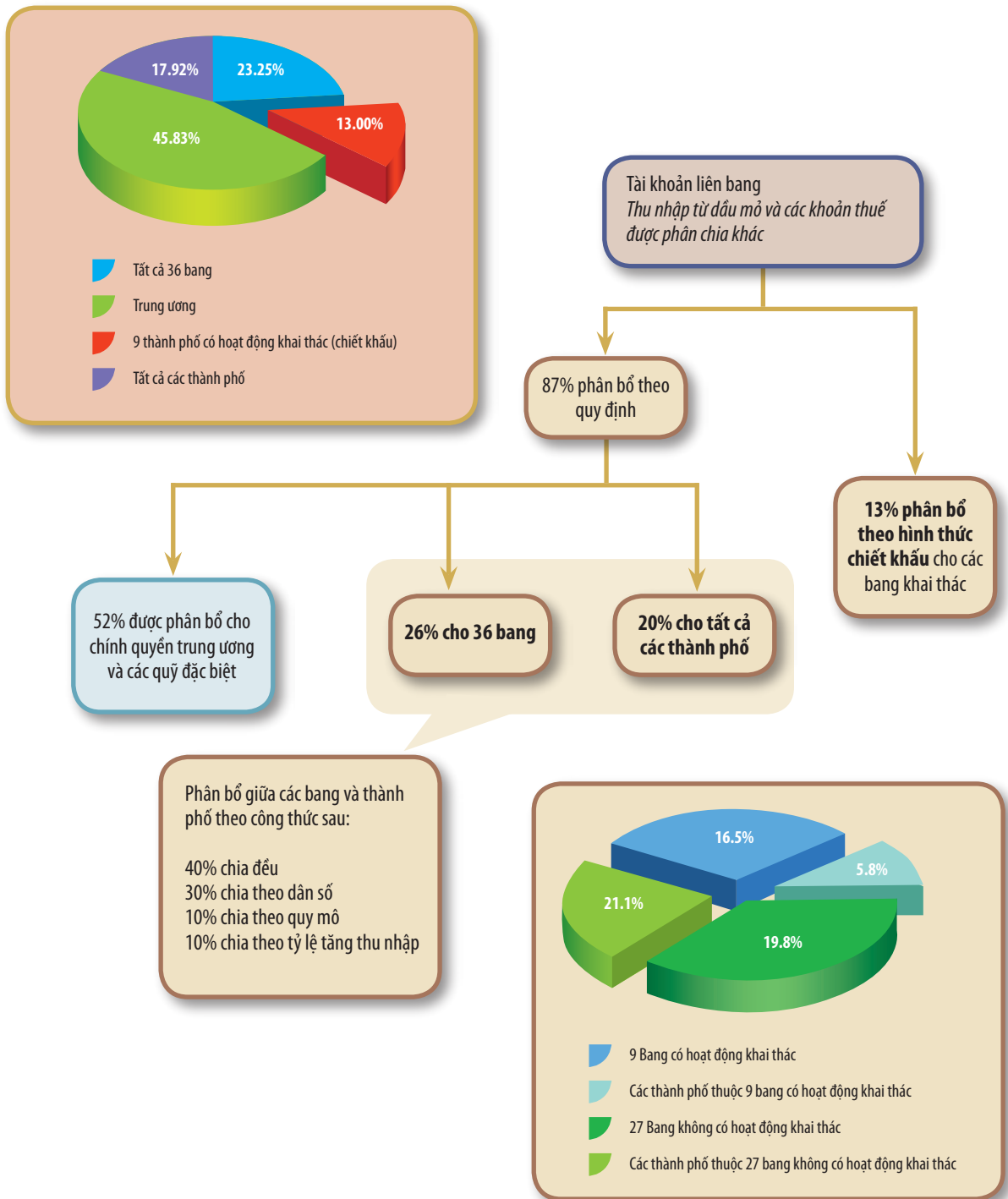
Sau khi trừ “các khoản chi phí thiết yếu”²⁷, 13% tài khoản liên bang được trích trả cho các bang tham gia khai thác bằng hình thức chiết khấu. Phần còn

lại được phân bổ theo công thức do một ủy ban đặc biệt đưa ra, và kể từ năm 1999 đến nay, tỷ lệ đó vẫn chưa thay đổi. Theo công thức này, khoản phân bổ được phân cho cả cấp bang và thành phố với trọng số như sau: 40% chia đều giữa các bang, 30% chia theo dân số, 10% chia theo quy mô, 10% chia theo tỷ lệ tăng nguồn thu và 10% chia theo tỷ lệ phát triển xã hội. Phần dành cho chính quyền trung ương bao gồm 7% khoản phân bổ dành cho các quỹ đặc biệt, đó là các quỹ bình ổn, quỹ sinh thái nhằm giảm thiểu tác động môi trường, quỹ phát triển tài nguyên thiên nhiên, và một khoản nữa dành cho thủ đô liên bang (xem Hình 11).

Phân bổ theo chiều dọc		Phân bổ cuối cùng theo chiều ngang	
		Chính quyền trung ương	45,83%
Chính quyền trung ương	45,83%	9 khu vực khai thác	16,45%
Tất cả 36 khu vực (theo công thức)	23,25	Thành phố ở khu vực khai thác	5,81%
Tất cả các thành phố (theo công thức)	17,92%	27 khu vực phi khai thác	19,80%
9 khu vực khai thác (bằng hình thức chiết khấu)	13,00%	Thành phố ở khu vực phi khai thác	12,11%
Tổng	100%	Tổng	100%

²⁷ Những khoản này bao gồm khoản kêu gọi đầu tư tiền mặt vào Tập đoàn Xăng dầu quốc gia của Nigeria.

Hình 11: Phân bổ nguồn thu ở Nigeria



■ KẾT QUẢ VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA CÁC QUY ĐỊNH

Vi hầu như toàn bộ nguồn tài chính của các cấp địa phương phụ thuộc vào tài chính được chuyển từ liên bang²⁸, công thức được quy định trên đóng một vai trò quan trọng trong việc phân bổ nguồn thu cho các chính quyền địa phương. Chỉ có 40% khoản được phân bổ theo công thức này là dựa trên dân số và mức độ phát triển xã hội của các bang để sao cho cơ chế phân chia nguồn thu hiện hành đem lại lợi ích cho phần lớn các khu vực có mức nguồn thu trung bình và cao, chứ không hướng vào các khu vực có dân số đông nhất hay nghèo nhất²⁹. Cũng vì khoản phân bổ cho các thành phố trước tiên được phân cho từng khu vực, sau đó đến các thành phố, nên khu vực nào có nhiều thành phố hơn sẽ bị thiệt thòi hơn³⁰. Cùng với hiệu chiết khấu, khi tính phân bổ cuối cùng theo chiều ngang, 9 trong 36 khu vực nhận được 41% nguồn thu dành cho các cấp chính quyền địa phương. Thứ hai, các cộng đồng và chính quyền địa phương ở khu vực khai thác dầu mỏ đều đòi hỏi phải được trực tiếp quản lý quỹ chiết khấu nguồn thu từ dầu. Hiện nay, quỹ này đang do chính quyền bang quản lý.

Kể từ khi Hiến pháp được sửa đổi, lần gần đây nhất là vào năm 1999, quy định về phân bổ nguồn thu vẫn chưa thay đổi dù ngày càng có nhiều vấn đề liên quan tới tính pháp lý của nó. Mặc dù có ý kiến cho là công thức tính hiện nay cần phải chỉnh sửa nhưng vấn đề này đang gây nhiều tranh cãi. Do đó, đề xuất chỉnh sửa gần đây nhất do Ủy ban đặc biệt đệ trình lên Chính phủ vẫn chưa được thông qua³¹.

Nguyên nhân chính dẫn tới sự bất ổn ở các khu vực khai thác hiện nay là do kinh tế kém phát triển, tình trạng thất nghiệp và nghèo đói. Đối với phần lớn dân số, trong đó có cả các bộ tộc như Ogoni^(*), chi phí từ thiệt hại môi trường, thể chế suy yếu và bất bình đẳng kinh tế còn lớn hơn rất nhiều so với khoản lợi nhuận

khá cao từ khai thác dầu khí. Điều này dẫn đến đòi hỏi phải có gia tăng đáng kể khoản phân bổ được chiết khấu cho hợp lý hơn. Những đòi hỏi này thường kèm theo hiện tượng phá hoại hàng loạt cơ sở hạ tầng, tình trạng bạo động và hỗn loạn do các nhóm có tổ chức tiến hành, ví dụ như Phong trào giải phóng Niger Delta (MEND)³².

■ THỰC THI LUẬT PHÁP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO MINH BẠCH

Việc thực thi quy định phân bổ nguồn thu đang gặp phải những vấn đề cả về pháp luật lẫn thực thi³³.

- Tòa án Tối cao đưa ra những phán quyết ủng hộ Chính phủ trong vụ tranh chấp lớn với các bang duyên hải về quyền sở hữu dầu lửa khai thác ngoài khơi.
- Quy trình quản lý các khoản thu được chính quyền trung ương phân bổ cho chính quyền địa phương theo hình thức chuyển vào tài khoản chung do chính quyền bang quản lý thiếu rõ ràng đã làm suy yếu hệ thống tài chính công của chính quyền địa phương. Sự tồn tại của tài khoản chung giữa các bang và thành phố trong khi năng lực quản lý còn yếu kém khiến khó thể biết chắc các khoản phân bổ được công bố có thực sự được chuyển cho chính quyền địa phương hay không.
- Kể từ năm 2003, Chính phủ đã từng bước tăng cường sự minh bạch trong nguồn thu ở chính quyền cấp bang và địa phương. Khoản phân bổ hàng tháng từ liên bang tới bang và địa phương được công bố hàng tháng trên trang web của Bộ Tài chính và các báo địa phương. Dự luật Tự do Thông tin (FOI) được công bố lần đầu tiên vào năm 1999 vẫn cần được thông qua và chuyển thành luật. Những nỗ lực gần đây nhằm thông qua FOI đều bị cơ quan lập pháp cản trở. Điều này càng làm cho công tác giám sát quản lý nguồn thu từ khai thác dầu mỏ ngày càng yếu hơn.

²⁸ Tài chính được cấp từ tài khoản liên bang lên tới 93% thu nhập của các thành phố. (Adespo, 2006)

²⁹ (Sing, 2003), trang 17

³⁰ African Network for Environment and Economic Justice, 2004) trang 55.

³¹ Thông tin do Cố vấn cho EITI ở Abuja cung cấp.

^(*) Bộ tộc thuộc vùng Ogoniland (châu thổ Niger) đã phát động một cuộc biểu tình lớn chống lại các tập đoàn dầu khí, đặc biệt là Shell vào năm 1995, vì các hoạt động gây ô nhiễm môi trường trầm trọng của họ ở châu thổ Niger.

³² Theo nguồn tin từ chuyên gia của Viện Giám sát Nguồn thu (Heuty, 2008). Đồng thời xem (African Network for Environment and Economic Justice, 2004) Chương 2.

³³ Các đoạn sau dựa trên (Heuty, 2008)

3.6

MEXICO

Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Dầu mỏ

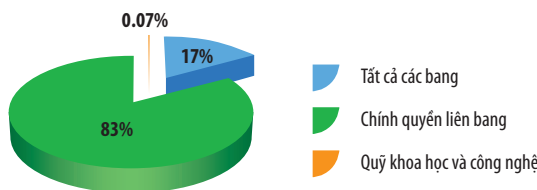
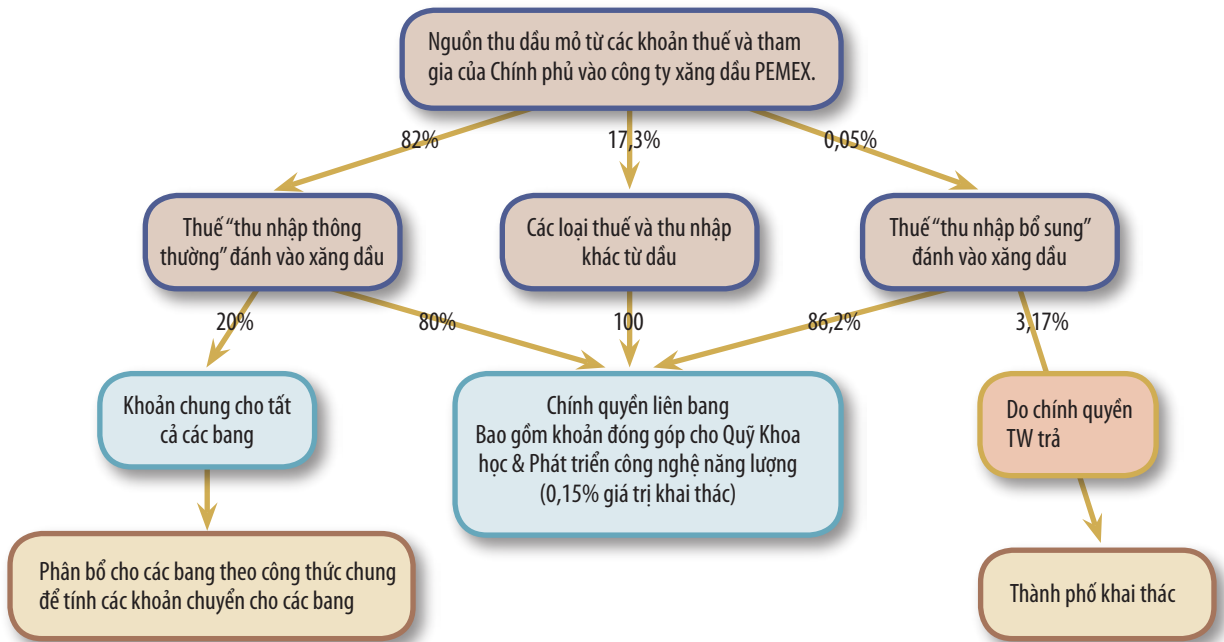


QUY ĐỊNH LUẬT PHÁP VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

Gống như Indonesia, cơ chế phân chia nguồn thu của Mexico nằm trong khung tài chính chung cho chính quyền các cấp (Luật Điều phối Tài chính 1978). Điều 3 của luật này quy định 20% của “nguồn thu từ khai thác thông thường” sẽ được nhập thành một

khoản chung để phân bổ. Sau đó, khoản thu này được phân bổ cho các bang theo một công thức phức tạp dựa trên dân số, năng lực tài chính và sự bình đẳng. Năm 2007, nguồn thu từ khai thác thông thường chiếm 82% nguồn thu từ dầu mỏ của Chính phủ. Do đó, khoản trích hợp lý cho các bang thông qua thuế này chiếm khoảng 16,5% tổng thu thập từ khai thác dầu mỏ.

Hình 12: Phân bố nguồn thu ở Mexico



Phân bố theo chiều dọc	% nguồn thu từ dầu mỏ
Tất cả các bang	16,52%
Chính quyền liên bang (bao gồm 0,07% Quỹ Khoa học và Công nghệ)	83,48%
(Chiết khấu) Các thành phố	0,002%
Tổng	100,00%

Tại quốc gia này, nguồn thu từ dầu mỏ chiếm 30% ngân sách các bang và khoảng 37% tổng ngân sách nhà nước. Các thành phố được nhận 3,17% “khoản thuế thu nhập bổ sung đối với khai thác dầu” (đây là khoản thuế chưa đến 1% khoản thu từ thuế khai thác “thông thường”) để sao cho khoản chiết khấu cuối cùng chỉ chiếm phần không đáng kể so với tổng³⁴. Một khoản thuế đặc biệt tương đương 0,15% tổng nguồn thu từ khai thác được dành cho Quỹ Nghiên cứu khoa học và Công nghệ ngành Năng lượng³⁵. Trong quy định dài hạn này, *phần phân bổ cho các cấp địa phương lấy từ nguồn thu từ khai thác dầu và phần chiết khấu không liên kết với nhau*, trừ khoản trích rất nhỏ dành cho các thành phố có hoạt động khai thác.

■ KẾT QUẢ VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA CÁC QUY ĐỊNH

Mặc dù quy định này không đề cập tới các bang và chính quyền địa phương nhưng nó vẫn rất ổn

định trong thời gian qua. Tuy nhiên, chúng ta nên lưu ý rằng quy định này được ban hành từ thời kỳ độc quyền chính trị ở tất cả các cấp chính quyền khi Mexico chỉ có một đảng (PRI). Do đó để có thể phân tích kết quả phân bổ nguồn thu ở Mexico, cần phải tìm hiểu tổng thể hệ thống phân quyền tài chính của Mexico. Ở cấp độ vĩ mô, việc nhập các khoản thu từ khai thác dầu vào thành một khoản chung để chuyển cho các bang (tương đương phân quyền quản lý 25% tổng nguồn thu của Chính phủ) đã làm giảm tính linh động của nguồn quỹ³⁶. Đây thường là một trong số các vấn đề lớn của phân quyền quản lý nguồn thu ở các nước phụ thuộc vào EIR. Cần phải tiến hành nghiên cứu thêm để có thể hiểu rõ hơn hiệu quả của quy định này trong xử lý các yếu tố tiêu cực bên ngoài của việc khai thác dầu khí ở cấp địa phương.

³⁴ Trung bình, trong giai đoạn từ tháng 3/2004 tới tháng 3/2006 (số liệu mới nhất), thu nhập từ “khoản thu bổ sung” chiếm 0,07% khoản thu “thông thường” từ khai thác, tương đương khoảng 296 triệu peso mỗi năm. Điều này có nghĩa là tất cả các thành phố được nhận khoản chiết khấu từ khai thác dầu là 9,4 triệu peso mỗi năm, tức là khoảng 0,89 triệu đô la Mỹ. Số liệu này được tác giả tính ra căn cứ vào số liệu của Bộ Tài chính và tín dụng Mexico (Mexico Secretaria de Hacienda y Credito Publico).

³⁵ Thuế này sẽ tăng dần lên thành 0,65% vào năm 2011 (Congress of Mexico, 2007).

³⁶ (Ahmad, 2002), trang 17.

3.7

PAPUA NEW GUINEA

Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Dầu mỏ và khí đốt



LUẬT PHÁP QUY ĐỊNH VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

Luật Dầu mỏ và khí đốt 1998 và Luật Khoáng sản 2002 điều chỉnh các hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên, trong đó có quy định về phân bổ nguồn thu. Trong văn bản luật với những quy định rõ ràng này, các khoản thu từ thuế tài nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp và cổ phần được phân bổ cho Chính phủ ngay từ khi bắt đầu quá trình khai thác.

Tất cả các khoản thu từ thuế tài nguyên khá thấp (4% tổng giá trị từ khai thác) được phân bổ cho các khu vực địa phương. Đó là các thành phố, khu vực, những người làm chủ sở hữu khu đất với tư cách cá nhân hoặc đại diện cho cộng đồng. Thuế phát triển trích 4% từ thuế tài nguyên, khoảng 2% trong số này được giữ lại cho thành phố và tỉnh, 2% còn lại được phân chia cho các chủ sở hữu đất tư nhân hoặc đại diện cho cộng đồng. Tỷ lệ phân chia cụ thể phụ thuộc vào diện tích đất sử dụng cho hoạt động khai thác. Không tồn tại cơ chế tái phân bổ nên các khu vực phi khai thác không được hưởng lợi.

Khoản thuế tài nguyên từ ngành công nghiệp khai thác chỉ chiếm 10% tổng nguồn thu công. Các nguồn thu chính (nộp vào ngân sách của chính quyền trung ương) là thuế lợi tức bất thường, chiếm 40% và thuế rút cổ tức, chiếm 10%.

Ngoài những khoản thuế này, nhà nước được quyền nắm 22,5% cổ phần của dự án. Một phần trong số cổ phần này sau đó sẽ được phân chia ra cho các chủ sở hữu đất ở địa phương. Những người sở hữu cổ phần công cộng cũng được đối xử như các đối tác thương mại khác: họ cũng phải góp vốn bằng tiền mặt khi có

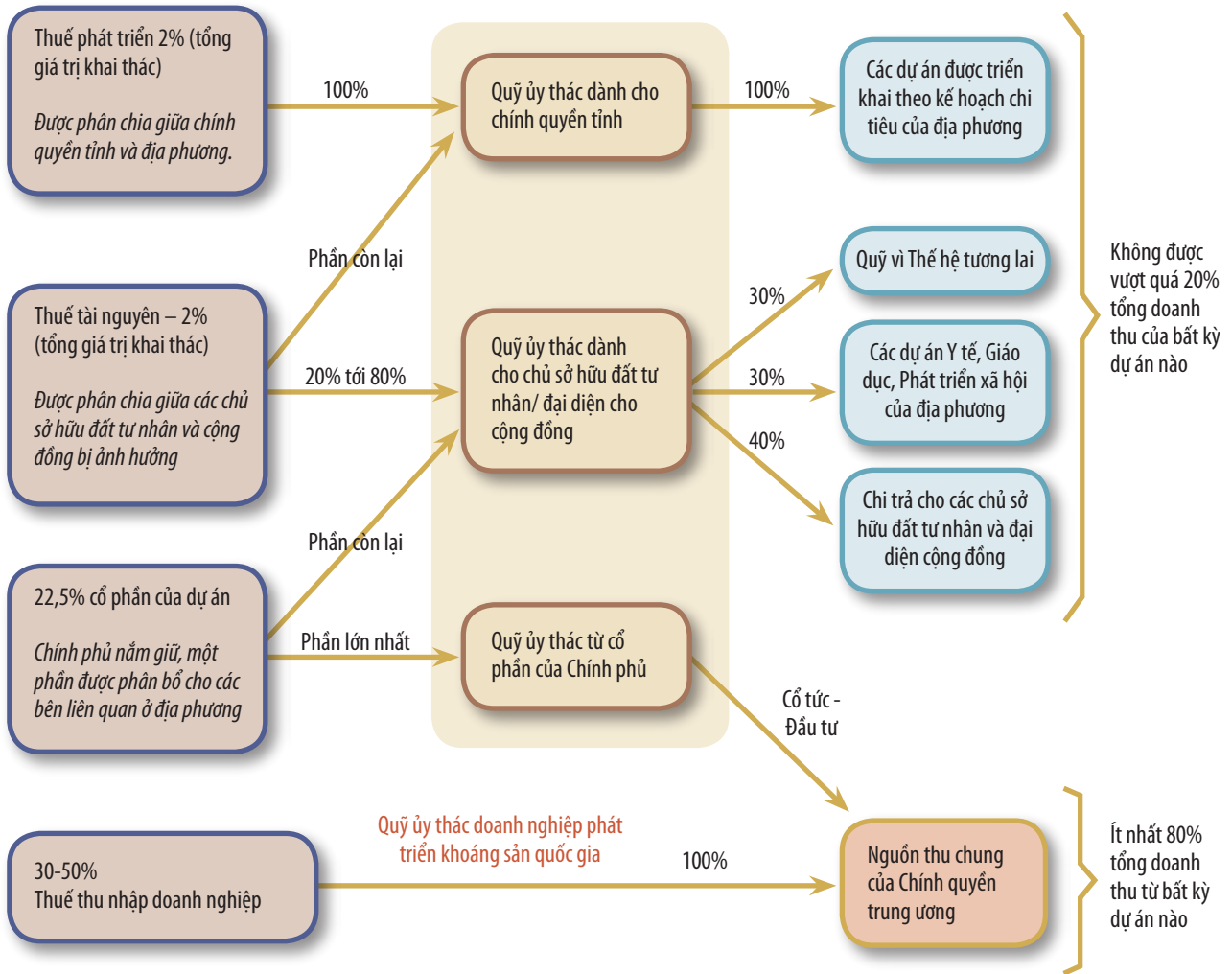
yêu cầu đầu tư bằng cách huy động vốn cá nhân hoặc tìm kiếm nguồn tài chính bên ngoài, và họ cũng được hưởng lợi nhuận. Cơ sở lập luận của quy định này là nhằm đảm bảo Chính phủ và cộng đồng địa phương đều tham gia vào quá trình khai thác và cùng chia sẻ nguồn thu và rủi ro.

Luật cũng quy định phải lập bản đồ xã hội từ trước nhằm xác định các chủ sở hữu đất hiệu quả. Ngoài ra, luật này cũng nêu rõ quỹ ủy thác do cơ quan chính phủ quản lý phải giữ lại thuế tài nguyên và cổ tức cho từng bên hưởng lợi. Và khoản này chỉ được giải ngân cho những loại chi tiêu được phép.

Ngoài những lợi ích kinh tế trực tiếp trên, luật này cũng đưa ra những quy định nhằm lồng ghép quá trình phát triển của các doanh nghiệp và cộng đồng địa phương với nhau:

- Chương trình bồi hoàn thuế cơ sở hạ tầng, trong đó bên phát triển dự án có thể sử dụng tới 2% nguồn thu nhập hợp lý của họ vào xây dựng cơ sở hạ tầng cho cộng đồng;
- Quỹ tài trợ vốn kinh doanh của Chính phủ để giúp các chủ sở hữu đất tổ chức hoạt động kinh doanh liên quan tới các dự án khai thác dầu khí;
- Bắt buộc các bên phát triển dự án phải tăng cường sử dụng lao động địa phương trong sản xuất hàng hóa và dịch vụ;
- Có Biên bản ghi nhớ giữa Chính phủ với các chủ sở hữu đất và chính quyền địa phương, chính quyền cấp tỉnh về các dự án cộng đồng.

Hình 13: Luật quy định phân bổ nguồn thu từ khai thác dầu khí ở PNG



■ KẾT QUẢ PHÂN BỐ VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA CÁC QUY ĐỊNH

Một điều khoản trong Dầu mỏ và khí đốt cấm tổng nguồn thu được phân bổ ở cấp địa phương không được vượt quá 20% tổng nguồn thu ròng. Vì vậy, theo luật pháp, Chính phủ được nhận ít nhất 80% tổng nguồn thu. Tuy nhiên, số liệu hiện có về nguồn thu từ khai thác dầu mỏ trong vòng 10 năm qua cho thấy, thuế tài nguyên của ngành công nghiệp này chỉ chiếm trung bình 10% tổng nguồn thu³⁷. Toàn bộ số tiền này được dành cho địa phương.

■ THỰC THI LUẬT PHÁP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO MINH BẠCH

Chủ đề được đề cập nhiều nhất trong quá trình tham vấn các bên liên quan nhằm chuẩn bị thực thi EITI ở Papua New Guinea là tính minh bạch trong nguồn thu đang gặp phải nhiều vấn đề lớn ở cấp địa phương³⁸. Việc chi trả cho số lượng lớn chủ sở hữu đất tư nhân, dù là cho từng cá nhân hay theo “nhóm chủ sở hữu đất”, phải thực hiện qua các giao dịch (bao gồm cả chi trả bằng tiền mặt) rất khó có thể giám sát từ trên xuống.

Đây có thể là điểm yếu cơ bản của quy định hiện hành ở PNG. Đối với nguồn thu từ khai thác khoáng sản, cũng còn tồn tại nhiều vấn đề liên quan tới luật pháp vì các khoản phân bổ được công ty chuyển thẳng cho bên hưởng lợi. Trong các trường hợp khác, thách thức chính vẫn là ở khâu giám sát chi tiêu và việc đảm bảo các khoản phân bổ cho chính quyền thành phố và cá nhân phải được sử dụng vào mục đích phát triển xã hội như theo luật định.

Các cơ quan chính quyền nơi khai thác tài nguyên cũng băn khoăn về sự không công bằng ở cấp địa phương do chính các quy định pháp luật tạo ra, cũng như họ cho rằng không cần thiết phải công bố rộng rãi quá trình phân bổ các khoản nguồn thu cho cộng đồng. Vì theo họ, việc người dân giám sát có thể dẫn tới xung đột tại địa phương; hoặc người dân bỗng nhiên “được trao quyền” có thể sẽ phản đối lại chính quyền địa phương, và cộng đồng không được nhận khoản phân bổ sẽ có cảm giác là họ không được đối xử công bằng. Tương tự như vậy, một số lãnh đạo chính quyền cũng cho rằng việc công khai khoản phân bổ nguồn thu như vậy có thể khiến cho nhiều khu vực nghèo tài nguyên thiên nhiên yêu cầu phải xem xét lại quy định hiện hành.

³⁷ Số liệu do cựu quan chức trong ngành dầu khí của PNG cung cấp. Cần phải thu thập thêm thông tin về nguồn thu từ thuế thu nhập từ tất cả các nguồn khác (dầu, khí và khoáng sản) để tính được phần phân bổ hợp lý của tổng EIR cho chính quyền trung ương.

³⁸ (Pastre, 2006) Phụ lục 2



GHANA 3.8

Nguồn thu chính của ngành công nghiệp khai thác:
Khoáng sản

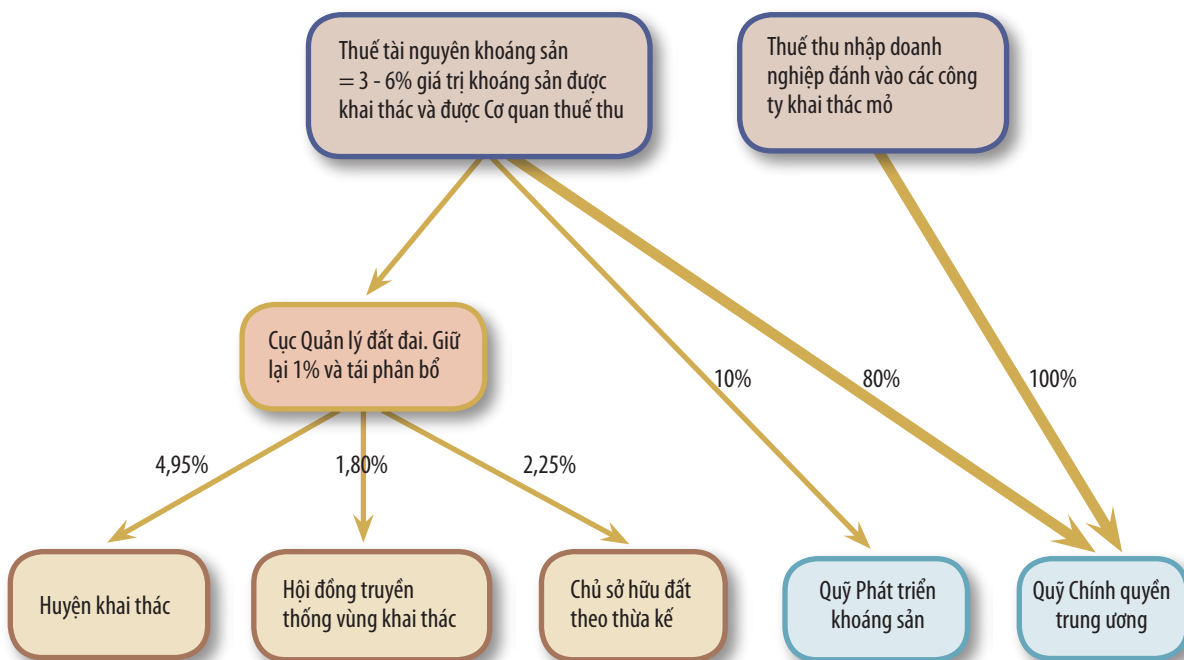
■ QUY ĐỊNH LUẬT PHÁP VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

Ngành công nghiệp khai thác ở Ghana chủ yếu là hoạt động khoáng sản. Ngành này đóng góp 12% tổng nguồn thu của Chính phủ. Quy định pháp luật về khai thác mỏ gần đây đã được nâng lên thành Luật Khoáng sản và Khai thác Mỏ 2006 (703). Theo luật này, thuế tài nguyên là từ 3% tới 6% giá trị khai thác mỏ, tùy thuộc vào mức tái đầu tư trở lại cho ngành. Quy định phân bổ nguồn thu đối với chính quyền các cấp không có thay đổi, theo mức phân bổ được quy định tại Chương 22 của Hiến pháp 1992 và tại Sắc lệnh Hành chính 1999 (xem phụ lục). Nhìn chung, theo quy định hầu hết các nguồn thu được tập trung

ở cấp trung ương. Chỉ 9% được chiết khấu từ thuế tài nguyên. Tuy nhiên, một phần nguồn thu chính quyền trung ương được tái phân bổ thông qua Quỹ Hội đồng huyện. Theo luật định, khoản này không được dưới 7,5% tổng nguồn thu của chính quyền trung ương. Nguồn tài chính này sau đó được tái phân bổ cho các Hội đồng huyện theo công thức được Quốc hội thông qua hàng năm.

Bộ trưởng Tài chính (Controller) và Tổng Kế toán (Accountant General) chịu trách nhiệm thu tất cả các nguồn thu về cấp trung ương. Các khoản này sẽ được chuyển thành quỹ phân bổ cho các cấp địa phương và các bên hưởng lợi tư nhân thông qua Cục Quản lý đất đai. Cơ quan này có nhiều chi nhánh trên cả nước.

Hình 14: Phân bổ nguồn thu ở Ghana



■ TÁC ĐỘNG CỦA QUY ĐỊNH PHÂN BỐ NGUỒN THU

Năm 2004, thuế tài nguyên chiếm 89% nguồn thu từ khai thác mỏ, phần còn lại là từ thuế doanh nghiệp (3%), thuế trước bạ (1%), thuế cổ tức (7%) và tiền thuê đất³⁹. Với quy định phân bổ thuế tài nguyên như vậy, Chính phủ đã nhận được phần lớn các khoản nguồn thu từ khai thác mỏ. Và trên thực tế, một trong những thách thức mà luật pháp đang gặp phải là các cấp địa phương, cụ thể là các chủ sở hữu đất⁴⁰, cảm thấy khoản phân bổ họ nhận được quá ít.

■ THỰC THI LUẬT PHÁP VÀ CÁC BIỆN PHÁP ĐẢM BẢO MINH BẠCH⁴¹

- Công thức phân bổ được áp dụng trên diện rộng. Tuy nhiên, thách thức đặt ra hiện tại là việc các cơ quan trung ương trì hoãn không giải ngân nguồn tài chính và cách thức sử dụng quỹ của chính quyền địa phương.
- Luật không quy định phân bổ các khoản này cho chính quyền địa phương. Điều này đã hạn chế khả năng chính quyền địa phương đưa ra yêu cầu và đòi hỏi quyền được cấp các khoản đó. Đồng thời,

luật pháp cũng chưa đề cập tới việc quản lý Quỹ Phát triển khoáng sản trong khi Quỹ này chiếm 10% nguồn thu.

- Giống như Papua New Guinea, báo cáo EITI về các tài khoản của Ghana ban đầu cho thấy, kể cả khi các khoản đóng góp của doanh nghiệp khớp với các khoản nguồn thu quốc gia, việc giám sát xem các khoản thu đó được phân bổ đến các bên hưởng lợi thấp nhất như thế nào vẫn là một vấn đề. Các Hội đồng Truyền thống và Luật tục (Stool and Traditional Councils) thiếu thông tin từ trên xuống để có thể kiểm tra xem họ có nhận được đúng số tiền mà họ được cấp từ các chi nhánh địa phương của Cục Quản lý đất đai hay không. Thứ hai, cũng khó để hiểu được các khoản này được phân bổ giữa các cộng đồng lân cận hoặc giữa các hội đồng truyền thống với nhau như thế nào⁴².
- Liên quan tới các khoản phân bổ nguồn thu, cơ chế tự chịu trách nhiệm không thể vận hành nếu thông tin về các nguồn thu phân bổ cho từng tổ chức không được công khai. Thứ hai, hiện nay vẫn chưa có hệ thống thủ tục để các hội đồng truyền thống báo cáo các khoản chi tiêu và chưa có cơ chế kiểm toán xem các quỹ được sử dụng thế nào.

³⁹ Bộ Kế hoạch Kinh tế và Tài chính Ghana (2007) trang 27

⁴⁰ (Kuyole, 2008)

⁴¹ Phần này được viết với sự đóng góp của chuyên gia RWI ở địa phương. (Kuyole, 2008)

⁴² Bộ Kế hoạch Kinh tế và Tài chính Ghana (2007), trang 39-40

4

TÓM TẮT KẾT QUẢ VÀ KẾT LUẬN

■ MỨC PHÂN BỐ NGUỒN THU HỢP LÝ CHO CÁC KHU VỰC KHAI THÁC

Hầu hết các nước được nghiên cứu đều phân chia một phần nguồn thu từ hoạt động khai thác tài nguyên cho chính quyền địa phương trên cơ sở chiết khấu.

Tuy nhiên, theo cơ sở lý luận kinh tế của nghiên cứu này, phân cấp quản lý EIR cho cấp địa phương ở mức độ cao có thể dẫn tới phân bố không hiệu quả và không công bằng do một số thách thức nhất định, ví dụ như các dòng phân bổ nguồn thu không hợp lý hiện nay. Ngoài ra phải kể đến “căn bệnh Hà Lan”^(*), tính không ổn định của nguồn thu, hạn chế về năng lực lập kế hoạch và chi tiêu của chính quyền địa phương, thiếu chức năng nhiệm vụ tương xứng để quản lý nguồn thu, thiếu kiểm soát độc lập từ bên ngoài và thể chế yếu kém.

Đồng thời, các nghiên cứu cụ thể ở mỗi nước cũng cho thấy bản thân việc khai thác ở các nước làm nảy sinh chi phí kinh tế - xã hội và gây ra những tác động tiêu cực⁴³ đối với nhiều bên liên quan ở khu vực khai thác. Khi đó, rất cần phải luật hóa việc đền bù các khu vực khai thác bằng cách phân chia tổng nguồn thu. Tuy nhiên, nhiều tài liệu cũng cho thấy rằng việc chỉ phân bổ ở cấp địa phương sẽ không phải là một biện pháp đủ hiệu quả để có thể giải quyết được nhiều yếu tố tiêu cực bên ngoài ngành công nghiệp khai thác. Khi chưa có một chiến lược rõ ràng để kích thích phát triển kinh tế, tăng công ăn việc làm và bảo vệ môi trường, thì những nguồn thu này về lâu dài sẽ trở nên phân tán dụng đối với sự phát triển (lời nguyền tài nguyên).

Những hệ thống pháp luật được xem xét trong nghiên cứu này có nhiều điều khoản nhằm bù đắp những tác hại từ khai thác tài nguyên, có thể bằng cách giảm thiểu tác động của các yếu tố bên ngoài hoặc thông qua việc áp dụng một số cơ chế để biến ngành công nghiệp khai thác thành động lực cho sự phát triển. Cụ thể là xây dựng các quỹ phát triển xã hội, quỹ giảm thiểu tác động môi trường, yêu cầu mở rộng cơ sở hạ tầng, yêu cầu tạo công ăn việc làm cho địa phương và việc tham gia nắm giữ cổ phần.

Nghiên cứu này không nhằm mục đích tìm hiểu những chính sách như vậy có đạt được các mục tiêu đề ra hay không và mức chi tiêu tối ưu tại cấp địa phương để

đảm bảo hiệu quả của nguồn thu được phân bổ. Tuy nhiên, những nội dung nêu ra ở đây có thể giúp ích cho những thảo luận về mức phân bổ tối thiểu và tối đa bằng hình thức chiết khấu. Liên quan tới điều này, việc tìm hiểu những động cơ ngoài dự tính có thể liên quan tới việc phân bổ khoản nguồn thu cao dành cho địa phương thông qua chiết khấu là rất quan trọng. Ví dụ, khi cơ cấu quản trị địa phương không hoàn toàn mang tính đại diện, chính quyền địa phương có thể vượt qua giới hạn hành vi đạo đức, như tìm cách thu hút đầu tư vào ngành công nghiệp khai thác mặc dù chi phí môi trường cao. Điều này có thể càng nghiêm trọng hơn khi các nhóm đối tượng chịu tác động lớn từ hoạt động khai thác lại không có đại diện trong cơ cấu chính quyền (ví dụ như người dân bản địa)⁴⁴.

■ TÁI PHÂN BỐ NGUỒN THU Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

Các quốc gia có EIR chiếm tỷ trọng lớn trong ngân sách (Nigeria, Bolivia, Indonesia và Mexico) dường như có khả năng hơn trong việc áp dụng cơ chế tái phân bổ một phần nguồn thu giữa các khu vực (từ 17% tới 41% nguồn thu). Những trường hợp được nghiên cứu cho thấy, ít nhất có ba yếu tố tác động lẫn nhau quyết định tới tính hiệu quả của cơ chế tái phân bổ này:

- *Phân phân bổ từ tổng nguồn thu nên được tái phân bổ cho tất cả các khu vực hơn là chỉ cho khu vực khai thác.* Điều này đặc biệt quan trọng khi hoạt động khai thác chỉ tập trung ở một vài khu vực. Trong trường hợp như vậy, chỉ cần chiết khấu một phần khá nhỏ cũng có thể tạo ra sự mất cân bằng lớn giữa các khu vực.
- *Công thức phân bổ.* Qua trường hợp của Bolivia ta có thể thấy rằng việc không áp dụng công thức tái phân bổ có tính đến dân số và mức thu nhập đã làm tăng sự bất bình đẳng hơn so với việc áp dụng phương pháp chiết khấu tính theo đầu người.
- *Vai trò của các cơ chế đền bù khác trong kiến trúc tài chính quốc gia.* Bối cảnh tài chính quyết định hiệu quả của cơ chế phân bổ. Ví dụ, quản lý các nguồn thu tập trung ở cấp trung ương có thể là một phương pháp hiệu quả nhằm tái phân bổ nguồn tài chính hiệu quả và công bằng nếu chính quyền trung ương theo đuổi chính sách tài chính và chi tiêu hỗ trợ các khu vực khó khăn. Một ví dụ về tác

^(*) Căn bệnh Hà Lan là thuật ngữ chỉ nguy cơ kinh tế xảy ra khi việc đẩy mạnh xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên dẫn đến suy giảm ngành công nghiệp chế tạo. Thuật ngữ này đôi khi được dùng để chỉ nguy cơ sự phụ thuộc vào nguồn lực bên ngoài dẫn tới sự suy giảm của nguồn lực trong nước.

⁴³ (Duncan C., 2007), (African Network for Environment and Economic Justice, 2004); (Dietsche, 2007) trang. 57ff. (Tordo, 2007), (Overseas Development Institute, 2006).

⁴⁴ (Duncan, 2007) đề cập tới ảnh hưởng của phân cấp lên người dân bản địa ở Indonesia cho thấy rủi ro như vậy thực sự tồn tại.

động của việc duy trì cân bằng này là công thức phân bổ Quỹ DAU ở Indonesia; theo đó, những khu vực phi khai thác tự động được nhận nhiều ngàn sách từ nguồn thu thuế chung hơn so với các khu vực khai thác.

Tuy nhiên, kể cả khi cơ chế tái phân bổ được áp dụng, các nước được nghiên cứu vẫn gặp phải vấn đề về hiệu quả hạn chế của tái phân bổ nguồn thu nhằm hỗ trợ những khu vực nghèo nhất (Indonesia, Bolivia, Nigeria). Nguyên nhân có thể do công thức đó chưa đầy đủ hoặc do số ngân quỹ được tái phân bổ có hạn.

■ YẾU TỐ KINH TẾ CHÍNH TRỊ CỦA PHÂN BỐ NGUỒN THU VÀ TÍNH ỔN ĐỊNH CỦA CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT

Yếu tố kinh tế chính trị của EIR tùy thuộc vào việc xác định đặc trưng của từng nước. Tuy nhiên, nghiên cứu này giúp chúng ta rút ra một số bài học có thể áp dụng trong các bối cảnh khác. Đặc biệt, tính pháp lý của các quy định phân bổ nguồn thu trở nên khả nghi cảm khi liên quan tới một số nhân tố mà dường như vượt quá sự phân chia tỷ lệ phần trăm đơn thuần của các quỹ được phân bổ cho từng cơ quan Chính phủ.

Mục đích chung

Mặc dù không thể có quy định luật pháp nào về việc phân chia nguồn thu có thể thỏa mãn được yêu cầu của tất cả các bên liên quan, nhưng nếu các bên có thể chấp nhận được một nguyên lý nhất định làm cơ sở cho việc phân bổ nguồn thu thì có thể giúp định hướng cho việc xây dựng một cơ chế hợp lý dựa trên các tiêu chí khách quan. Qua đó sẽ làm tăng tính thuyết phục về mặt pháp luật của quy định đối với các bên liên quan. Với điều kiện như vậy, một điều quan trọng cần phải làm là tổ chức các cuộc đối thoại có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan trước khi ban hành các quy định về phân chia nguồn thu. Điều này sẽ giúp tạo cơ sở thống nhất với một mục đích chung trong khuôn khổ chương trình nghị sự phát triển quốc gia.

Tính minh bạch

Một số nghiên cứu về các quốc gia cho thấy, quan niệm cho rằng việc các vùng phi khai thác được nhận sự đối xử công bằng cũng quan trọng như việc phân bổ nguồn thu hiệu quả. Sự phức tạp của công thức phân bổ nguồn thu, hay sự tác động qua lại khó hiểu giữa cơ chế phân chia EIR và các cơ chế đảm bảo công bằng khác có thể khiến cho chính quyền địa phương ở các khu vực phi khai thác không hài lòng.

Sự tường minh của luật pháp

Luật pháp không rõ ràng có thể dẫn tới việc thực thi bữa bãi hoặc làm gia tăng khả năng một số bên liên quan thách thức một phần của quy định hiện hành: đó có thể là tỷ lệ phần trăm phân bổ cho từng nhóm (Bolivia) hay việc tính toán một yếu tố nào đó trong công thức (Mexico). Thậm chí nếu không có những thách thức này, luật pháp không rõ ràng vẫn có thể dẫn tới sự nghi ngờ về sai phạm trong quản lý hoặc có sự thiên vị (Indonesia, Mexico).

Áp dụng thống nhất

Với bất kỳ quy định luật pháp nào, việc làm trái pháp luật không bị xử lý sẽ làm suy yếu tính pháp lý của các quy định. Trong bối cảnh này, việc đàm phán giữa các bên để tiến tới “những thỏa hiệp đặc biệt” theo từng khu vực một có thể dẫn đến nhiều vấn đề đáng quan ngại. Đó sẽ là tiền lệ cho các bên liên quan khác, cũng như để lại thông điệp rằng chính trị, chứ không phải chính sách, mới là yếu tố quyết định luật pháp⁴⁵.

■ DUY TRÌ SỰ MINH BẠCH Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

Quản lý EIR ở cấp địa phương cũng gặp nhiều vấn đề liên quan tới sự minh bạch như ở cấp trung ương. Ngoài ra, còn có thêm một số hạn chế khi thực hiện do thiếu “cơ sở hạ tầng” để giám sát cả khâu phân bổ lẫn chi tiêu. Vấn đề không chỉ ở “ý chí” để đảm bảo minh bạch mà còn là việc công khai thông tin, năng lực của địa phương để hiểu rõ được những quy định và sự phối hợp giữa các cơ quan.

Trong hầu hết các nước được nghiên cứu, việc công bố thông tin về khoản nguồn thu được phân bổ tới cấp địa phương thường không được công khai hoặc không đầy đủ. Tiếp đó, tính phức tạp của cơ chế phân bổ nguồn thu có thể làm cho các cấp địa phương khó xác minh xem khoản nhận về có đúng là khoản họ được phân bổ không, trừ khi quá trình phân bổ được làm rõ với những con số cụ thể.

Các trường hợp nghiên cứu cũng cho thấy sự thiếu minh bạch ở cấp trên có ảnh hưởng trực tiếp tới sự minh bạch ở cấp dưới. Ví dụ, ở Bolivia và Indonesia, các cấp địa phương không thể tự tính được tổng nguồn thu dành cho tái phân bổ, vì sản lượng và nguồn thu liên quan được nộp vào tài khoản trung ương đều không được công bố một cách hệ thống. Như vậy, kể cả công khai toàn bộ công thức tính và khoản phân bổ tính theo công thức đó thì cũng chưa chắc có thể khẳng định rằng khoản nguồn thu được phân bổ

⁴⁵ (Searle, 2004)

đúng với luật định. Do đó, các điều khoản quy định bảo mật thông tin về khoản thuế doanh nghiệp cũng có thể làm hạn chế khả năng giám sát của các cấp địa phương đối với cả quá trình phân bổ nguồn thu.

Cuối cùng, việc phân bổ nguồn thu qua một chuỗi các đối tượng hưởng lợi (ví dụ như chính quyền vùng chỉ trả cho chính quyền địa phương qua tài khoản của họ), thay vì qua các tài khoản được quy định cho mỗi bên hưởng lợi có thể hạn chế khả năng giám sát từ trung ương hoặc từ các cấp cơ sở. Vấn đề này càng đặc biệt nghiêm trọng nếu chính quyền địa phương bị cô lập về chính trị hoặc không có cơ chế giám sát. Chính quyền địa phương hoặc các bên hưởng lợi tư nhân cũng có thể gặp trường hợp tương tự khi các văn phòng chi nhánh của cơ quan quản lý nguồn thu trung ương được giao trách nhiệm phân bổ cho cấp địa phương (Ghana).

Liên quan tới giám sát chi tiêu, nghiên cứu ở cấp độ quốc gia cho thấy một chi tiết khá hiển nhiên: đó là tính minh bạch trong sử dụng EIR phụ thuộc chủ yếu vào hệ thống giám sát và quản lý tài chính chung cho toàn bộ ngân sách của các cấp địa phương. Do các nguồn thu có thể hoán đổi cho nhau, nên nếu chính quyền địa phương phân bổ không hợp lý hay tham nhũng, EIR có thể trực tiếp hoặc gián tiếp bị sử dụng vào các mục đích này (bằng cách thay thế các khoản nguồn thu bị mất khác). Tuy nhiên, có một điểm hạn chế chung là nhiều nước không coi đó thực chất là tham nhũng, mà chỉ cho rằng thiếu thông tin về chi tiêu. Khi nguồn tài chính đã được chuyển vào ngân

sách địa phương, hiếm khi thấy có một hệ thống hạch toán riêng để giám sát quá trình giải ngân nguồn quỹ đó.

Một hệ thống hạch toán giám sát giải ngân EIR có thể nhằm hai mục đích. Về mặt quản lý tài chính, nó có thể giúp đánh giá xem khoản phân bổ theo luật định có được áp dụng đúng hay không. Về mặt chính sách, hạch toán độc lập có thể giúp nắm rõ hơn việc giải ngân của chính quyền địa phương, và nhiều khi có thể giúp đánh giá kết quả phát triển của các dự án khác nhau. Ngoài vai trò là động lực giúp giảm nghèo ra, kiểm soát như vậy còn giúp cung cấp thông tin khá khách quan phục vụ cho những cuộc tranh luận cấp quốc gia về tính hiệu quả của phân cấp EIR.

Cuối cùng, qua trường hợp của Papua New Guinea ta có thể thấy được những khó khăn thực tế khi giám sát việc các chủ sở hữu đất tư nhân sử dụng các loại quỹ. Và một nhiệm vụ khó khăn hơn nữa là đánh giá việc phân bổ nguồn thu cho người dân bản địa sở hữu đất theo cộng đồng và tiếp nhận tiền từ các quỹ theo nhóm. Bên cạnh việc giám sát những thách thức nảy sinh, cần phải tiếp tục nghiên cứu để nắm rõ tác động của việc đưa các nhóm cộng đồng bản địa vào cơ chế phân chia nguồn thu trong nền kinh tế nội bộ và cơ cấu xã hội của họ. Nếu EIR tại cấp địa phương còn có thể dẫn tới những kết quả không mong đợi, thì không nên cho rằng phân bổ quỹ trực tiếp cho các đối tượng hưởng lợi tư nhân, nhất là khi không có điều kiện ràng buộc, hoàn toàn mang lại lợi ích.

PHỤ LỤC 1

CÁC THUẬT NGỮ ĐƯỢC SỬ DỤNG TRONG NGHIÊN CỨU

■ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG (SNG – SUBNATIONAL GOVERNMENT):

Trong nghiên cứu này, chính quyền được quy về ba cấp: Chính quyền trung ương, Khu vực và Thành phố. Ở một số nước, tỉnh hay bang cũng tương đương với khu vực; và huyện hay chính quyền địa phương cũng tương đương chính quyền thành phố. Chính quyền “vùng khai thác” là chính quyền quản lý những nơi có tài nguyên thiên nhiên được khai thác hoặc vận chuyển đi nơi khác (nếu địa điểm khai thác nằm ngoài khơi); chính quyền “vùng vận chuyển” là chính quyền quản lý các khu vực tài nguyên được vận chuyển qua đó thông qua hệ thống đường ống.

■ CƠ CHẾ PHÂN BỐ NGUỒN THU:

Bằng hình thức chiết khấu: một tỷ lệ phần trăm nhất định của nguồn thu (thường được tính theo giá thị trường tại thời điểm khai thác) được phân bổ bằng cách trả trước cho khu vực khai thác (có thể áp dụng cho cả chính quyền khu vực và địa phương). Phần còn lại trong tổng nguồn thu được chính quyền trung ương giữ lại hoặc tái phân bổ một phần.

Theo công thức do luật định: bất kỳ nguồn thu nào thuộc về khoản nguồn thu chung của quốc gia đều được phân bổ cho các bên hưởng lợi thuộc quyền của chính quyền các cấp theo một công thức cho sẵn. Công

thức này có thể tính đến nhiều đặc điểm (như dân số, thu nhập trên đầu người hay hiệu quả thu thuế) để xác định được khoản phân bổ cho từng tổ chức.

Không quy định phân bổ: không một tổ chức địa phương nào được nhận một phần của khoản nguồn thu từ tài nguyên thiên nhiên do chính quyền trung ương quản lý. Khi đó, quá trình tái phân bổ nguồn thu sẽ là một phần của quá trình phân bổ ngân sách thường xuyên. Nguồn thu trong trường hợp như vậy có thể thay đổi và có thể được phân bổ lại như là một phần trong tổng ngân sách cho chính quyền địa phương từ ngân sách trung ương.

■ PHƯƠNG PHÁP PHÂN BỐ NGUỒN THU

Phân bổ theo chiều dọc: thể hiện sự phân bổ nguồn thu từ khai thác tài nguyên cho chính quyền các cấp (trung ương, khu vực và địa phương). Phương pháp này không có nghĩa là các khoản phân bổ giữa các chính quyền cùng cấp là như nhau.

Phân bổ theo chiều ngang: nguồn thu được phân bổ theo chiều dọc tới một cấp chính quyền nào đó rồi lại tiếp tục được phân cho các đơn vị cùng cấp khác (như giữa các khu vực hay chính quyền địa phương). Phân bổ theo chiều ngang có thể tuân theo cơ chế chiết khấu, theo công thức có sẵn, hoặc cả hai.

PHỤ LỤC 2

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ PHÂN BỐ NGUỒN THU

BOLIVIA

Luật hydro-carbon, số 3058 (2005)	
Điều 51: Phân chia phí cấp phép khai thác	50% dành cho Bộ Phát triển Bền vững phục vụ đầu tư công và quản lý môi trường của các khu vực khai thác. 50% dành cho thành phố khai thác tài nguyên để hỗ trợ các dự án giảm thiểu tác động môi trường.
Điều 52: Phân chia khoản thuế tài nguyên (=18% tổng giá trị khai thác)	6% nộp vào Kho bạc 11% dành cho 4 khu vực khai thác 1% dành cho 2 trong 5 khu vực phi khai thác (Beni và Pando)
Điều 53 Phân chia thuế hydro-carbon trực tiếp (=32% tổng giá trị)	12,5% tổng thuế nộp vào kho bạc. Trong đó, 95% được Tổng thống quy định chi cho: người dân bản địa, nông dân, thành phố, trường đại học, quân đội, cảnh sát và các đối tượng khác; 5% nộp vào Quỹ quốc gia nhằm tăng khả năng tiếp cận khí đốt vì các mục đích xã hội và phát triển. 4% tổng giá trị khai thác dành cho từng khu vực khai thác, hoặc 2% của tổng thuế thu được, - khoản thuế lớn nhất. 2% tổng nguồn thu từ thuế dành cho các khu vực phi sản xuất. Tất cả các bên nhận khoản phân bổ đều phải chi cho các hoạt động như giáo dục, y tế, đường sá, phát triển sản xuất hay tạo công ăn việc làm.
Điều 130: Thuế đầu tư vốn (0,5% tổng đầu tư)	Phân bổ cho Bộ Phát triển Bền vững, dành riêng cho kiểm toán môi trường và các dự án liên quan tới giảm thiểu tác động của ngành khai thác hydro-carbon.
Các quy định khác	
Nghị định 29322 (Tháng 10/ 2007). Phân bổ nguồn thu từ IDH	Các khoản nguồn thu dành cho các khu vực được quy định tại điều 53 trên đây được phân bổ thành 66% cho các thành phố, 24% cho các khu vực, và 9% cho các trường đại học.
Luật 3322 (tháng 1/2006), điều 2, 3, 4. Quỹ đền bù dành cho các thành phố	Thành lập Quỹ Đền bù với khoản 9,5% phần nguồn thu từ IDH trích từ Kho bạc nhà nước để phân bổ các thành phố lớn nhất: i) La Paz 46,19%. ii) Santa Cruz 36,02%. iii) Cochabamba 17,79%. 80% nguồn quỹ được dành cho thành phố (chi cho y tế, giáo dục, tạo công ăn việc làm và đường sá), 20% dành cho trường đại học. Điều 6 quy định sẽ thu hồi khoản phân bổ nếu bên hưởng lợi không sử dụng khoản kinh phí được cấp theo luật định.
Luật 3791 (Tháng 11/ 2007), được điều chỉnh tại DS 29400 (Tháng 12/2007) và DS 29432. Renta Dignidad.	Dành 30% nguồn thu từ IDH do Kho bạc, các khu vực, thành phố nhận để tài trợ cho Quỹ phổ quát dành cho người già. Quỹ này trả lương hưu cho những người trên 60 tuổi, trước đây họ không được nhận các khoản này (Renta Dignidad). Dành cho Quỹ phổ quát toàn bộ cổ tức từ các công ty được huy động vốn, trước đây toàn bộ cổ tức thuộc về người dân Bolivia. Không phân bổ khoản thuế thu được cho Quỹ đền bù mà Luật 3322 đã đưa vào. Quy định chi tiết quản lý quỹ lương hưu.
D.S 28701 (1/05/07) Luật Quốc hữu hóa	Thiết lập thêm thuế "phụ thu" mới, theo đó các công ty tham gia khai thác ở Bolivia phải trả trực tiếp cho YPFB thêm một khoản "thuế phụ thu đặc biệt" 32%.
DS 24914, được cập nhật tại DS 25764 Thuế đặc biệt hydro-carbon và các sản phẩm dẫn xuất (IEHD)	Điều chỉnh luật trước đó quy định giá bán lẻ xăng dầu, bao gồm cả IEHD (thuế xăng dầu). Dành 20% nguồn thu từ IEHD cho các thành phố để chi cho các trường đại học trong khu vực khai thác. <i>(Lưu ý: tác động của luật này không được phân tích trong nghiên cứu này vì nó chỉ quy định thuế bán lẻ xăng dầu cuối nguồn)</i>

BRAZIL

Luật 7990, 28/03/1989	
Điều 7: Nguồn thu từ dầu khí	Thuế tài nguyên chiếm 5% giá trị khai thác. 70% dành cho bang khai thác (trong đó 75% dành cho bang và 25% cho các thành phố theo điều 9 dưới đây). 20% cho thành phố khai thác. 10% dành cho các thành phố có dầu được vận chuyển đi hoặc được chuyển từ các dàn khoan ngoài khơi tới.
Điều 6: Nguồn thu từ khai thác khoáng sản [Có tính cả thuế tài nguyên mới được quy định trong luật 8001 (điều 2), và những khoản phân bổ mới như được điều chỉnh trong luật 9993 (điều 6).]	Thuế tài nguyên chiếm từ 1 tới 3% giá trị khoáng sản, tùy thuộc vào loại khoáng sản. 23% dành cho các bang. 65% dành cho các thành phố. 2% dành cho Quỹ phát triển khoa học và công nghệ. 10% dành cho Bộ Mỏ và Năng lượng, Cục Sản xuất khoáng sản.
Điều 9: Chuyển ngân sách cho các thành phố	25% khoản nguồn thu nói trên được chia cho các thành phố dựa trên dân số.
Luật 9478, 1997 (Luật Dầu mỏ)	
Điều 47: Thuế tài nguyên thường xuyên đối với hydro-carbon	Thuế tài nguyên thường xuyên là 10% tổng giá trị của dầu mỏ và khí đốt (trong trường hợp ngoại lệ có thể giảm xuống còn 5%).
Điều 48: Phân bổ thuế tài nguyên thường xuyên	5% tổng giá trị sản xuất (một nửa thuế tài nguyên thường xuyên) được phân bổ theo tiêu chí của luật 7990 trên đây. Phần 5% còn lại được phân bổ theo cách sau: Sản xuất trên đất liền 52% dành cho các bang khai thác 15% dành cho các thành phố khai thác 7,5% dành cho các thành phố chịu ảnh hưởng của khai thác hoặc vận chuyển dầu. 25% dành cho Bộ Khoa học và Công nghệ (Nghiên cứu & Phát triển). Sản xuất ngoài khơi: 22,5% dành cho bang có khu vực khai thác. 22,5% dành cho thành phố có khu vực khai thác. 15% dành cho hải quân. 7,5% dành cho các thành phố chịu ảnh hưởng của vận chuyển dầu. 25% dành cho Bộ Khoa học và Công nghệ (Nghiên cứu & Phát triển). 7,5% dành cho Quỹ Đặc biệt nhằm phân bổ cho tất cả các cơ quan liên quan (mục đích không được xác định).
Điều 45 và 50: Thuế phụ thu đặc biệt (được quy định tại Nghị định 2705/98, Quy chế quản lý 10 và 102/99.36 và 58/01)	Khoản thanh toán tài chính bất thường thu từ sản xuất dầu và khí tự nhiên trong trường hợp các điểm có sản lượng lớn hoặc đem lại lãi suất cao. Nghị định của Chính phủ quy định tỷ lệ lũy tiến từ 10% tới 40% áp dụng cho doanh thu sản xuất của từng giếng dầu, chi phí ròng, các khoản giảm trừ, thuế và thuế tài nguyên. Phân bổ nguồn thu: 40% dành cho Bộ Mỏ và Năng lượng: 70% dành cho tiếp tục thăm dò nguồn nhiên liệu hóa thạch, 15% dành cho nghiên cứu lập kế hoạch để mở rộng hệ thống năng lượng, 15% dành cho khảo sát địa chất. 10% dành cho Bộ Môi trường: các dự án bảo vệ môi trường và giảm thiểu tác động môi trường. 40% cho các bang khai thác. 10% cho các thành phố khai thác.
Điều 52: Đền bù chủ sở hữu đất	0,5 – 1,0% giá trị nguồn thu từ khai thác hydro-carbon được phân cho chủ sở hữu đất.
Nghị định 2705, 8/8/1998	
Quy định các đặc tả kỹ thuật để thực thi Luật 9478/1997, trong đó có công thức tính thuế phụ thu đặc biệt.	
Điều 20 và 27	Quy định Ban Thư ký của Kho bạc nhà nước chịu trách nhiệm phân bổ nguồn thu từ thuế tài nguyên dựa trên kết quả tính toán của Cục Dầu khí quốc gia (cơ quan này phê duyệt số liệu sản xuất do các công ty cung cấp).

NIGERIA

Hiến pháp 1999	
Phần 162 (2)	Quy định chiết khấu 13% nguồn thu từ dầu mỏ và khí đốt cho các bang.
Phần 44 (3)	Quy định toàn bộ tài sản và quyền kiểm soát các tài nguyên khoáng sản thuộc về Chính quyền liên bang.
Phần 162 (1)	Quy định lập tài khoản liên bang để thu toàn bộ nguồn thu và thuế tài nguyên từ khai thác dầu mỏ. Khoản này sẽ được phân bổ cho từng cấp chính quyền và cơ quan quản lý theo công thức do một ủy ban đặc biệt quyết định.
(a) Luật Thuế lợi nhuận dầu khí 1959 và phần sửa đổi, hiện nay đã được củng cố và được gọi là Luật Thuế lợi nhuận dầu khí 1959, Cap 354, Luật pháp Liên bang Nigeria, 1990 ⁴⁶ .	
Thuế lợi nhuận dầu lửa	85% thuế đánh vào lợi nhuận từ dầu khí có hiệu lực ở Nigeria từ 1/4/1975. (67,75% trong 5 năm đầu và cho phép trừ dần vào chi phí)
Thuế tài nguyên	Từ 16,3 tới 20% giá bán chính thức, tùy thuộc vào khai thác dầu ở trên đất liền hay ngoài khơi, và tùy vào độ sâu của vùng biển ngoài khơi.

INDONESIA

Luật Cán cân tài chính 2004 và Quy định 104/2000 về phân bổ nguồn thu của Chính phủ				
		Khí đốt	Dầu	Khoáng sản
Quy định phân bổ nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên cho các tỉnh	Tỉnh khai thác	6%	3%	16%
	Huyện khai thác	12%	6%	32%
	Huyện giáp ranh với huyện khai thác.	12%	6%	32%
	Chính quyền trung ương	70%	85%	20%
Quy định công thức đối với Quỹ Tài trợ tổng hợp cho các tỉnh (gọi là DAU) ⁴⁷ , công cụ chủ yếu để phân bổ nguồn thu cho chính quyền các cấp	DAU giúp thu hẹp sự chênh lệch giữa nguồn thu địa phương và nhu cầu chi tiêu của từng khu vực. Thuế đánh vào ngành công nghiệp khai thác được coi là nguồn thu địa phương và được phân bổ từ DAU.			
Luật Tự trị đặc biệt của tỉnh Nanggroe Aceh Darussalam (Luật 18/2001) và tỉnh Papua (Luật 21/2001)				
		Khí đốt	Dầu	Khoáng sản
Quy định nguồn thu được phân bổ cho các tỉnh tự trị	Tỉnh Aceh			
	Cho Aceh	40%	55%	80%
	Cho chính quyền trung ương	60%	45%	20%
	Tỉnh Papua			
	Cho Papua	70%	70%	80%
	Cho chính quyền trung ương	30%	30%	20%

MEXICO

Luật Điều phối tài chính (27/12/1978)	
Điều 2 (a): Dành cho thành phố khai thác	Thành phố nằm trong khu vực khai thác dầu hoặc nơi dầu được vận chuyển ra nước ngoài nhận 3,17% "khoản thu thêm từ khai thác dầu".
Điều 2: Nguồn kinh phí chung dành cho các bang	20% nguồn thu thông thường từ khai thác dầu mỏ được nhập vào thành quỹ chung. Quỹ này được phân bổ cho các bang theo một công thức cố định có tính tới đặc điểm của các bang.

⁴⁶ Nguồn: Amasi, Germiso & Henriksen (2006): *Statoil in Nigeria. Transparency and local content*. trang 52.

⁴⁷ Xem World Bank (2007): *Indonesia Public Expenditure Review*. Trang 115 ff

PAPUA NEW GUINEA

Luật Dầu khí 1998	
Phần 168 - Phần 159 Thuế tài nguyên	2% giá trị khai thác từ giếng dầu. Phân chia 20 tới 80% thuế tài nguyên (phụ thuộc vào diện tích đất chiếm dụng) cho chủ sở hữu đất, các nhóm thừa kế đất theo truyền thống. Phần còn lại dành cho chính quyền địa phương và tỉnh. Một phần của thuế tài nguyên dành cho Quỹ vì thế hệ tương lai và các dự án phát triển xã hội.
Phần 160 Thuế phát triển	2% giá trị khai thác từ giếng dầu. Dành cho quỹ ủy thác và chính quyền tỉnh có thể sử dụng quỹ này.
Phần 173 Quỹ tài trợ đặc biệt	Hợp đồng khai thác mỏ có thể ghi rõ phần trích cho quỹ này từ chính quyền trung ương dành cho chính quyền địa phương chịu ảnh hưởng.
169 Xác định các bên hưởng lợi là chủ sở hữu đất	Quy định các thủ tục để xác định tất cả các chủ sở hữu và nhóm chủ sở hữu đất hợp pháp, bao gồm cả việc lập bản đồ xã hội và các nghiên cứu xác định các đối tượng này.
176 Quỹ dành cho các bên hưởng lợi của phần 168 và 167	Tất cả các lợi ích để ra ở phần 168 và 169 được giữ trong các quỹ thác riêng (mỗi nhóm hưởng lợi có quỹ riêng) do Tập đoàn Phát triển Nguồn thu từ Khoáng sản quản lý. Phần dành cho chủ sở hữu đất và nhóm chủ sở hữu đất được phân bổ như sau: 30% dành cho quỹ vì thế hệ tương lai; 30% dành cho giáo dục, y tế và các dự án phát triển xã hội hoặc các dự án của địa phương; phần còn lại là thu nhập của các bên hưởng lợi. Phần dành cho chính quyền địa phương và tỉnh chỉ có thể được sử dụng dựa trên sự đồng ý giữa chính quyền địa phương và cấp Bộ ở chính quyền trung ương.
Các điều khoản khác	
* Do chuyên gia luật pháp về nguồn thu của PNG, Michael McWalter, cung cấp.	
Đền bù cho chủ sở hữu đất*	Đền bù cho chủ sở hữu đất, người sử dụng đất và người có thể hưởng lợi từ diện tích đất được sử dụng để khai thác; đền bù cho thiệt hại gây ra cho bề mặt diện tích đất và cây cối, cá và động vật; đền bù cho việc chia cắt đất; đền bù cho lối đi và đường qua lại; và đền bù cho bất kỳ thiệt hại liên quan nào.
Hoàn thuế cho phát triển cơ sở hạ tầng ở địa phương *	Chương trình hoàn thuế cho phát triển cơ sở hạ tầng, theo đó bên phát triển có thể chi tới 2% nguồn thu của mình vào việc phát triển cơ sở hạ tầng trong khu vực khai thác. Đó là các dự án an sinh xã hội như xây dựng trường học, trạm y tế, bệnh viện và đường xá, v.v. Khoản này là thu nhập ròng trước thuế nên đó là một khoản lớn.
Phần cổ phần vốn dành cho chủ sở hữu đất trước khi dự án bắt đầu*	Phần được chia là 2% cổ phần vốn từ dự án khai thác dầu khí do Nhà nước cấp cho chủ sở hữu đất và chính quyền địa phương chịu ảnh hưởng, trước khi dự án bắt đầu.
Các lợi ích khác đối với phát triển kinh tế địa phương*	<ul style="list-style-type: none"> • Tài trợ vốn kinh doanh từ Chính phủ nhằm giúp các chủ sở hữu đất tổ chức hoạt động kinh doanh liên quan tới khai thác dầu khí; • Bắt buộc các đơn vị phát triển dự án sử dụng lao động địa phương cho các hoạt động giao nhận hàng hóa và dịch vụ; • Một số tài trợ dưới dạng cổ phần vốn dự án dành cho chính quyền các tỉnh chịu ảnh hưởng trên cơ sở đàm phán; • Biên bản thỏa thuận giữa các đơn vị phát triển dự án và chủ sở hữu đất về các dự án hỗ trợ đặc biệt; • Biên bản ghi nhớ giữa chính quyền và chủ sở hữu đất, giữa chính quyền cấp địa phương và tỉnh về các dự án cộng đồng [đôi khi rất lớn và tốn kém hơn giá trị của dự án khai thác].

GHANA

Luật Khoáng sản và Khai thác mỏ 2006, Số 703, 1992	
Phí khảo sát, Phí thăm dò, Phí thuê đất để khai thác (Điều 24)	Khi cấp phép, các phí này được trả trực tiếp cho Ủy ban Khoáng sản. Ủy ban này nắm toàn bộ các khoản thu.
Thuế tài nguyên Luật Khoáng sản và Khai thác mỏ 2006, điều 25	Quy định Thuế tài nguyên chiếm 3% tới 6% giá trị thu được từ khai thác, được trả hàng quý cho Cục Quản lý đất đai. Các nguồn thu được phân chia như sau: Quỹ bình ổn 80% (chính quyền trung ương), Quỹ phát triển khoáng sản 10% và Cục Quản lý đất đai 10%. Hội đồng Huyện 4,95%, Hội đồng Truyền thống 1,80%, Các bộ lạc 2,25%.
Thuê đất Luật Khoáng sản và Khai thác mỏ 2006, điều 23 (1)	Pháp nhân nắm quyền khai thác khoáng sản phải trả tiền thuê đất hàng năm cho chủ sở hữu đất, trừ trường hợp đất đó là đất bộ lạc thì sẽ phải trả tiền thuê đất cho Cục Quản lý đất đai.
Đền bù cho chủ sở hữu Điều 73	Chủ sở hữu hoặc người sử dụng hợp pháp diện tích đất nơi khai thác khoáng sản sẽ được đền bù vì bị tước đi quyền sử dụng đất theo phần 74. Khoản đền bù dành cho cả chủ sở hữu đất tái định cư.
Các quy định luật pháp khác: Hiến pháp (Chương XXI), Sắc lệnh hành chính 1999 (Văn bản số AB.85/156/01), Luật của Ủy ban Khoáng sản 1993	
Thuế doanh nghiệp và thuế cổ tức	Được trả trực tiếp cho Cơ quan thuế, dành cho Quỹ bình ổn. Hiện nay tỷ lệ này là 25%.
Thuế trước bạ đối với các tài sản của ngành khai thác	Được trả cho Hội đồng Huyện.
Nguồn thu từ đất bộ lạc (phần 267 của Hiến pháp)	Trong tổng số các khoản nguồn thu trả cho Cục Quản lý đất đai, cơ quan này sẽ giữ lại 10%. Khoản còn lại được phân bổ như sau: Hội đồng Huyện 49,5%, Hội đồng Truyền thống 18,0%, Các bộ lạc 22,5%.
Điều 252 của Hiến pháp; Luật Quỹ chung của Hội đồng Huyện, Luật 1993 (Điều 445); Luật Chính quyền địa phương, 1993 (Luật 462)	Quy định việc thành lập Quỹ chung của Hội đồng Huyện (DACF) và quy định việc sử dụng các nguồn kinh phí từ Quỹ bình ổn đối với Hội đồng Huyện.
Luật về Ủy ban khoáng sản 1986, được sửa đổi bởi Luật về Ủy ban khoáng sản 1993	Quy định và giao nhiệm vụ cho Ủy ban này điều hành và quản lý sử dụng tài nguyên khoáng sản của Ghana.

PHỤ LỤC 3

NGUỒN SỐ LIỆU

BẢNG A: PHÂN BỐ NGUỒN THU Ở NHỮNG NƯỚC NGHIÊN CỨU (% CỦA TỔNG CÁC NGUỒN THU)

			Peru (dầu mỏ) ¹	Nigeria	Bolivia	Brazil	Ghana	Indonesia	PNG	Mexico
Phân bố theo chiều dọc	A	Chính quyền TƯ và Quỹ đặc biệt được phân bổ	0,45	0,46	0,37	0,31	0,91	0,85	93%	0,83
	B	Tất cả các khu vực ²	0,22	0,36	0,37	0,44	0,05	0,03	3%	0,17
	C	Tất cả các thành phố (& tư nhân)	0,32	0,18	0,26	0,21	0,02	0,12	2%	0,00
	D	Chủ sở hữu đất tư nhân				0,03	0,02		2%	
Phân bố theo chiều dọc (chiết khấu)	E	Chiết khấu cho Khu vực khai thác	0,22	0,13	0,28	0,44	0,05	0,03	0,03	
	F	Chiết xuất cho thành phố khai thác	0,04	0,00	0,13	0,17	0,02	0,06	0,02	0,002
	G	Thành phố phi khai thác ở khu vực khai thác	0,28	0,00	0,00	0,04	0,00	0,06		0,002
	D+E+F+G	Tổng chiết khấu	0,55	0,13	0,41	0,69	0,09	0,16	0,07	0,17
	L	Phần còn dư chiết khấu cho tất cả các khu vực		0,23	0,09					
	M	Phần còn dư chiết khấu cho tất cả các thành phố		0,18	0,13					
Phân bố theo chiều ngang hiệu quả	E	Khu vực khai thác	0,22	0,16 ³	0,28	0,44	0,05	0,03	0,03	Không áp dụng
	F	Thành phố khai thác	0,04		0,13	0,17	0,02	0,06	0,02	0,002
	G	Các thành phố khác ở khu vực khai thác	0,28	0,06		0,04 ⁴	0,02	0,06	0,02	Không áp dụng
	F+D	Tất cả các thành phố ở khu vực khai thác	0,32	0,06	0,13	0,21	0,02	0,12	0,02	Không áp dụng
	D	Chiết khấu cho chủ sở hữu đất			0,41	0,03	0,09	0,16	0,07	
	E+F+D	Tổng cộng cho các khu vực khai thác và thành phố ở đó	0,55	0,22	0,09	0,69				0,00
	H	Khu vực phi khai thác	0,00	0,20	0,13					Không áp dụng
	I	Thành phố ở khu vực phi khai thác	0,00	0,12	0,22					Không áp dụng
	H+I	Khu vực & thành phố phi khai thác	0,00	0,32						Không áp dụng
Phần phân bố gồm thuế đặc biệt từ hydro-carbon/khai thác mỏ:			Thuế tài nguyên & thuế theo tiêu chuẩn chung	Tất cả các khoản nguồn thu từ dầu	Thuế tài nguyên & Thuế HC trực tiếp	Thuế tài nguyên & thuế phụ thu đặc biệt	Thuế tài nguyên	Tất cả các khoản thu đặc biệt	Chỉ thuế tài nguyên	Tất cả các khoản nguồn thu từ dầu
Phần phân bố gồm thuế thu nhập doanh nghiệp từ hoạt động khai thác			Có Thuế theo tiêu chuẩn chung	Có	Không	Không	Không	Không	Có	Có
Nguồn thu từ khai thác được xem xét			Chỉ từ dầu	Dầu khí	Dầu khí	Dầu khí	Khai thác mỏ	Chỉ từ dầu	Dầu khí	Dầu

Ghi chú cho bảng A:

¹ Số liệu trong bảng dựa vào giá trị từ Canon và Sobrecanon (Esmap 2005), chỉ cho riêng dầu. Phương án chọn dầu thay vì khí đốt hay khoáng sản được đưa ra dựa trên nguồn thông tin sẵn có về mức độ tái phân bổ trong các khu vực (vì lợi ích của các tỉnh và khu vực phi khai thác).
Bảng dưới đây giúp làm rõ hơn nội dung bảng A vì nó thể hiện sự phân bổ theo chiều dọc đối với EIR ở Peru năm 2007.

Giống như các nước được nghiên cứu khác, các khu vực nơi khoáng sản được vận chuyển qua cũng được coi là khu vực khai thác.

Do Peru có bốn cấp chính quyền, nên để có thể áp dụng cơ cấu thể hiện trong bảng A, các tỉnh và thành phố đã được nhóm lại thành một nhóm.

² Bao gồm các trường đại học trong khu vực ở Bolivia và Peru.

³ Bao gồm chiết khấu trả trước và phân bổ theo tiêu chuẩn.

⁴ Bao gồm cả các thành phố khai thác và phi khai thác.

	Canon & Sobrecanon			Thuế tài nguyên		Tổng
	Khoáng sản	Khí đốt	Dầu	Khoáng sản	Khí đốt (gồm cả Focam)	Dầu+Khí + Khoáng sản
Tỉnh (gồm cả thành phố)	37%	37%	30%	85%	52%	39%
Khu vực	13%	13%	20%	15%	18%	14%
Chính quyền trung ương	50%	50%	50%	0%	29%	47%
Tổng	100%	100%	100%	100%	100%	100%

BẢNG B: CÁC SỐ LIỆU NGUỒN CỦA HÌNH 1 VÀ HÌNH 2

	% Tổng nguồn thu của Chính phủ từ khai thác tài nguyên thiên nhiên ¹	Nguồn thu đóng góp cho ngân sách (% của GDP) ²	GDP thực tế (đơn vị tính: tỷ USD với mức giá 2005) ³	GDP tính trên đầu người (USD) ³
Nigeria	76%	15%	103,11	921
Bolivia	37% ⁶	44%	10,26	1.350
Mexico	35% ⁸	25%	831,12	8.220
Indonesia	26% ⁹	18%	320,67	1.844
PNG	20% ⁵	47%	4,64	792
Ghana	12% ⁷	32%	11,87	574
Brazil	0,5% ⁴	44%	964,23	6.940
Peru	-	30%	93,31	3.790

Ghi chú cho bảng B:

¹ Các số liệu nguồn của cột này giữa các nước và giữa các năm là khác nhau, và phụ thuộc vào thông tin sẵn có mới nhất do tác giả tìm được. Điều này không cho phép so sánh toàn diện giữa các nước.

² Nguồn:

- Brazil: Tác giả tính dựa vào báo cáo “Tài khoản quốc gia hợp nhất của Brazil 2006” (Brazil Consolidated Accounts 2006, Bộ Tài chính Brazil).
- Số liệu của tất cả các nước đều là của năm 2007, Cơ quan thông tin kinh tế, số liệu hàng năm theo chuỗi thời gian.

³ Nguồn: Cơ quan thông tin kinh tế, số liệu theo chuỗi thời gian.

⁴ Nguồn thu từ khai thác tài nguyên khoáng sản năm 2003. Con số hiện nay cao hơn (World Bank, 2007c).

⁵ Thông tin từ cố vấn quốc gia của PNG và cựu quan chức Chính phủ trong ngành Dầu khí của PNG cung cấp.

⁶ Số liệu của năm 2006, Nguồn: (World Bank, 2006) trang 41.

⁷ Nguồn: (Bank of Ghana, 2007).

⁸ Nguồn: Tác giả tính toán dựa trên thông tin về nguồn thu từ Viện Thống kê Quốc gia Mexico (Mexico Instituto Nacional de Estadística, 2007).

⁹ Tác giả tính toán dựa trên thông tin từ (World Bank, 2007a), trang 156.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Adespo, A. (2006). Local government and fiscal stress in contemporary nigerias: an examination. *European Journal of Social Sciences*, Volume 2, (Number 1), 45 - 66.
- African Network for Environment and Economic Justice. (2004). *Oil of Poverty in the Niger Delta*. Benin-City: Heinrich Boll Foundation.
- Ahmad, E. a. (2002). *Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues*. IMF Working Paper 02/203 .
- Anderson, G. &. (2002). *Papua New Guinea Mining Industry Meeting the Challenge*. PDAC International Convention Paper. Port Moresby, Papua New Guinea: PNG Chamber of Mines and Petroleum.
- Bahl, R. (2004). *Revenue Sharing in Petroleum States* . Petroleum Revenue Management Workshop Proceedings (p. 162 ff). Washington : ESMAP.
- Bahl, R. (2002). *Revenue Sharing in Petroleum States*. Paper presented at the Workshop on Petroleum Revenue Management . Washington: Oil, Gas, Mining and Chemicals Department of the WBG and ESMAP.
- Bank of Ghana. (2007). *Speech by Governor of Central Bank of Ghana*. 79th Annual General Meeting of Ghana Chamber of Mines. Accra.
- Brazil National Treasury. (2006). *Consolidação das Contas Públicas 2000 a 2006*. Retrieved from Tasouro Nacional - Estadística www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp.
- Cerutti, Jaramillo, Mansilla, Simone, & Vesperoni. (June 2007). *Bolivia: Selected Issues*. Washington: International Monetary Fund.
- Congress of Mexico. (2007, September 14). *Dictame de Primera Lectura de Ley Federal de Derechos en Materia de Hidrocarburo*. Mexico DF, Mexico.
- Dalsgaard, T. ((2000)). *The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the RevenueRaising Capacity*. Paris: OECD, Economics Department Working Papers, No. 233.
- Duncan, C. R. (2007). *Mixed Outcomes: The Impact of Regional Autonomy and Decentralization on Indigenous Ethnic Minorities in Indonesia*. *Development and Change* 38(4) , pp. 711–733.
- Energy Information Administration. (2008). *Brazil Country Analysis Brief* . Retrieved from Energy Information Administration: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Brazil/Oil.html>
- Energy Information Administration. (2007, May). *Country Brief: Mexico*. Retrieved 2008, from Energy Information Administration: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Mexico/Profile.html>
- ESMAP. (2002). *Comparative Analysis of the Distribution of Oil Rents* ESMAP Technical Paper 20. Washington : World Bank .
- ESMAP. (2005). *Comparative Study on the Distribution of Oil Rents in Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru*. Washington : World Bank.
- Evelyn Dietsche, P. S. (2008). *Resource curse: An analysis of causes, experiences and possible way forward*. *Energy Policy* 36 (2008) 56–65 .
- Faust, A. (2007). *Public Revenue Management from the BoliviatoBrazil and Camisea Pipelines*. World Resource Institute. Unpublished.

- Ghana Ministry of Finance and Economic Planning. (2007). EITI Report on The Aggregate Reconciliation of Mining Benefits in Ghana. Accra.
- Ghana Ministry of Finance. (2007, 08 13). Medium Term Expenditure Framework: Appendix 3, 2007 Total Receipts.
- Heuty, A. (2008). Comment Notes for RWI on application of Extractive Industry revenue legislation in Nigeria.
- Hofman, B., Kadjatkiko, Kaiser, K., & Bambang, S. S. (2006). Evaluating Fiscal Equalization in Indonesia. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 3911.
- Instituto Estadístico de Bolivia. (2006). Operaciones Consolidadas del Gobierno General Database.
- Kaiser, K. (May 2007). Sharing Petroleum Revenues / Petroleum Revenue Decentralization (PPT presentation). Extractive Industries: Legal and Fiscal Regimes. Washington DC.
- Kirana, C. (2008, May). Comment Notes for RWI on application of Extractive Industry revenue legislation in Indonesia. (M. Morgandi, Interviewer)
- Kuyole, E. (2008). Comment notes for RWI on Extractive Industries revenue sharing legislation in Ghana.
- Marketwatch.com. (2008, April 18). Oil finds reportedly prompt Brazil to consider changing energysector rules, by Radowitz, Bernd. Retrieved from Marketwatch.com: <http://www.marketwatch.com/news/story/oil-finds-reportedly-prompt-brazil/story.aspx>
- Otto, J. M. (2001). Fiscal Decentralization and Mining Taxation. Institute for Global Resources Policy and Management for The World Bank Group - Mining Department. Denver: The World Bank, Mining Department.
- Overseas Development Institute. (2006). SubNational Implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative: Issue Paper. London: EITI Secretariat, Overseas Development Institute.
- Pastre', G. (2006). EITI Implementation in Papua New Guinea, Draft Final Scoping Study .
- Pemex. (2008). Reporte de resultados financieros dictaminados de PEMEX al 31 de diciembre de 2007. Retrieved from Pemex Petroleos Mexicanos: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=2&catid=159&contentID=166>
- Petrobras. (2006). Annual Report 2006. Retrieved from http://www2.petrobras.com.br/ri/ing/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/pdf/Relatorio_Anuar_2006_Ing.pdf
- Prudencio, J. (2008, May). Comment Notes of RWI National Consultant on revenue transparency situation in Bolivia.
- Roy Bah, B. T. (2002). How should revenues from natural resources be shared in Indonesia? International Studies Program Working Paper 0214 .
- Searle, B. (2004, November). Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization. Georgia State University International Studies Program Working Papers , Issue 04-16.
- Servicio de Informacion de Analisis Municipal. (2008 , March 05). Efectos del D.S. 29322 "Redistribución del I.D.H." y el Proyecto de Ley "Renta Dignidad". Retrieved from Servicio de Informacion de Analisis Municipal: <http://siam.enlared.org.bo/documentos/Ayuda%20Memoria%20IDH%201.pdf>

Shah, A. (1994). The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. Washinton DC: The World Bank.

Sing, E. A. (2003). Political Economy of Oil Revenue-Sharing in a Developing Country: Illustrations from Nigeria. IMF Working Papers (03/16).

Slack, K. (2004). Sharing the Riches of the Earth: Democratizing Natural Resource-Led Development. Ethics & International Affairs , Vol. 18.

The Economist. (2008, April 3). Nigeria, Another Deadline Goes Up in Flame. Retrieved from http://www.economist.com/world/africa/displaystory.cfm?story_id=10979890

Tordo, S. (2007). Fiscal Systems for Hydro-carbons: Design Issues. World Bank Working Paper 123 .

World Bank. (2006). Bolivia Institutional and Governace Review. Towards an Inclusive Decentralization. Washington: The World Bank.

World Bank. (2007c). Brazil, Improving Fiscal Circumstances fro Growth, Vol II., Report 36595BR. World Bank.

World Bank. (2007a). Indonesia Public Expenditure Review 2007. Washington: World Bank.

World Bank. (2007b). Papua New Guinea Mining Sector T.A. Washington DC: World Bank.

NHÀ XUẤT BẢN VĂN HÓA THÔNG TIN

Chịu trách nhiệm xuất bản: Nguyễn Văn Khương

Biên tập và chịu trách nhiệm nội dung: Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)

In xong và nộp lưu chuyển Quý II năm 2010

In theo giấy phép xuất bản số 171-2010/CXB/31/01-01/VHTT, cấp ngày 28/4/2010

Thiết kế đồ họa: Nghiêm Hoàng Anh

Ấn phẩm này được xuất bản trong khuôn khổ dự án “Tăng cường năng lực giám sát chính sách và pháp luật môi trường Việt Nam, 2008-2010” do Quỹ Ford (Hoa Kỳ) tài trợ.

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.

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 3, Ngách 55, Ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội

Hòm thư 612, Bưu điện Hà Nội

ĐT: (04) 3556-4001 * **Fax:** (04) 3556-8941

Email: policy@nature.org.vn

Website: www.nature.org.vn



Ford Foundation

