



HIẾN CHƯƠNG TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN



LỜI GIỚI THIỆU

Những nước giàu tài nguyên thiên nhiên không tái tạo có nhiều cơ hội nhưng cũng phải đối mặt với không ít thách thức lớn. Nếu được sử dụng tốt, những nguồn tài nguyên này có thể sẽ tạo ra nhiều của cải hơn cho các thế hệ hiện tại và tương lai; ngược lại, chúng có thể sẽ là nguyên nhân gây nên những bất ổn về kinh tế, xung đột xã hội và những tổn hại lâu dài về môi trường.

Mục đích của Hiến Chương tài nguyên này là nhằm giúp chính phủ và các xã hội ở các nước giàu các tài nguyên không tái tạo quản lý hiệu quả những nguồn tài nguyên này sao cho có thể đảm bảo tăng trưởng kinh tế, thúc đẩy phúc lợi cho xã hội cho người dân và bền vững về mặt môi trường.

Cần phải coi việc khai thác tài nguyên thiên nhiên như là một phương thức giúp một quốc gia thực hiện được mục tiêu kinh tế xã hội, chứ không không phải là một mục đích tự thân. Điều này có nghĩa là cần xác định lĩnh vực tài nguyên có vai trò như thế nào đối với tương lai của nền kinh tế. Đối với một số nước, cách sử dụng tốt nhất nguồn tài nguyên được thiên nhiên ban tặng là để chúng nằm nguyên trong lòng đất cho các thế hệ tương lai; một số nước khác lại cho rằng cách sử dụng tốt nhất là phải khai thác nhanh chóng nguồn tài nguyên để tạo ra tăng trưởng và đáp ứng những nhu cầu hiện tại của người dân. Cho dù mục tiêu phát triển cao nhất của một quốc gia là gì chăng nữa thì vẫn có những hướng dẫn cơ bản có thể giúp quốc gia đó tận dụng tốt nhất những cơ hội mà nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú mang lại để phát triển kinh tế và xã hội.

Đối tượng mà Hiến chương này trực tiếp hướng tới là các nhà hoạch định chính sách và người dân tại các nước giàu tài nguyên. Tuy nhiên đây không phải là những đối tượng duy nhất quan trọng: các công ty đa quốc gia, các hiệp hội công nghiệp, các tổ chức quốc tế, các tổ chức xã hội dân sự, và chính phủ của các nước nhập khẩu tài nguyên đều có những vai trò ảnh hưởng tới khả năng khai thác các nguồn tài nguyên của các nước. Tuy nhiên, những quyết định hệ trọng nhất về sử dụng tài sản tự nhiên của đất nước vì lợi ích của người dân vẫn thuộc về chính phủ các nước sở hữu tài nguyên, bởi họ có cả quyền chủ quyền và trách nhiệm đạo lý trong việc khai thác của cải thiên nhiên vì lợi ích của người dân nước mình. Dù sao thì các trung tâm tài chính, các công ty khai thác tài nguyên và chính phủ nước họ cũng là những nhân tố vô cùng quan trọng trong việc hỗ trợ hay làm suy yếu tính hiệu quả của chính sách.

Hiến chương này được soạn thảo bởi một nhóm độc lập gồm những chuyên gia kinh tế, luật sư và các nhà khoa học chính trị, dưới sự chỉ đạo của một Ban Giám sát gồm những nhân vật nổi tiếng thế giới. Chúng tôi không đại diện cho bất kỳ tổ chức hay lợi ích đặc biệt nào. Chúng tôi tin tưởng rằng nguồn của cải tự nhiên có thể là công cụ hiệu quả để mang lại những tiến bộ về kinh tế xã hội, nhưng với điều kiện là các nước phải có khả năng đối phó được với một số thách thức đặc biệt. Chúng tôi cố gắng đưa ra những lời tư vấn rõ ràng, dễ hiểu và hữu ích.

Hiến chương bao gồm 12 Quy tắc. 10 trong số đó đưa ra hướng dẫn về cách xử lý những vấn đề then chốt mà chính phủ các nước sẽ phải đối mặt – từ quyết định khai thác tài nguyên, đến quyết định sử dụng các nguồn thu từ tài nguyên như thế nào cho phù hợp. Để thuận tiện cho việc sử dụng, chúng tôi chia Hiến chương thành 3 cấp độ. Cấp độ thứ nhất trình bày ngắn gọn 12 Quy tắc; cấp độ thứ hai giải thích chi tiết nội dung và ý nghĩa của từng quy tắc. Cấp độ 3 dành cho những ai muốn theo dõi thêm những trao đổi sâu hơn và mang tính kĩ thuật hơn về các vấn đề.

CÁC NGUYÊN TẮC (CẤP ĐỘ 1)

NGUYÊN TẮC 1

Khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên cần phải đảm bảo tối đa lợi ích về xã hội và kinh tế cho người dân của nước sở hữu tài nguyên. Muốn vậy, cần có một cách tiếp cận tổng hợp cho phép hiểu và tính đến mọi giai đoạn của chuỗi quyết định.

NGUYÊN TẮC 2

Để quản lý tài nguyên thiên nhiên thành công thì chính phủ phải có trách nhiệm giải trình còn người dân cần được cung cấp đầy đủ thông tin.

NGUYÊN TẮC 3

Các chính sách tài khóa và các điều khoản hợp đồng cần đảm bảo rằng quốc gia đó được hưởng lợi ích tối đa từ tài nguyên, có khả năng thu hút được nguồn đầu tư cần thiết để đạt được những lợi ích đó. Tính chất dài hạn của việc khai thác tài nguyên đòi hỏi phải có những chính sách và hợp đồng đủ mạnh và linh hoạt để thích ứng được với những thay đổi và các tình huống bất trắc.

NGUYÊN TẮC 4

Cạnh tranh trong việc giành hợp đồng và giành quyền khai thác có thể là một cơ chế hữu hiệu để đảm bảo giá trị và liêm chính.

NGUYÊN TẮC 5

Các dự án khai thác tài nguyên có thể kéo theo những ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đối với kinh tế, môi trường và xã hội địa phương. Những ảnh hưởng này cần được xác định, tìm hiểu, xem xét, giảm nhẹ hoặc khắc phục trong suốt các giai đoạn của chu kỳ dự án. Quyết định khai thác cần phải được nghiên cứu cẩn thận.

NGUYÊN TẮC 6

Các công ty quốc doanh khai thác tài nguyên cần hoạt động một cách minh bạch và phải đặt mục tiêu kinh doanh thành công trong một môi trường cạnh tranh.

NGUYÊN TẮC 7

Nguồn thu từ khai thác tài nguyên phải được sử dụng chủ yếu để phát triển kinh tế bền vững và công bằng, thông qua việc tạo môi trường để thu hút và duy trì được mức đầu tư cao vào đất nước.

NGUYÊN TẮC 8

Để sử dụng hiệu quả nguồn thu từ tài nguyên đòi hỏi phải tính toán thận trọng nguồn chi tiêu và đầu tư nội địa, chú ý đến tính bất ổn của nguồn thu.

NGUYÊN TẮC 9

Chính phủ sử dụng sự giàu có về tài nguyên như một cơ hội để tăng cường hiệu quả và tính công bằng của chi tiêu công và tạo điều kiện khu vực kinh tế tư nhân thích ứng được với những thay đổi trong cơ cấu của nền kinh tế.

NGUYÊN TẮC 10

Chính phủ nên tạo điều kiện thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân cả ở cấp trung ương lẫn địa phương nhằm mục đích đa dạng hóa đầu tư, cũng như tận dụng các cơ hội để đạt được giá trị gia tăng từ trong nước.

NGUYÊN TẮC 11

Chính phủ sở tại của các công ty khai thác và các trung tâm vốn quốc tế cần yêu cầu và thực hiện theo những mô hình điển hình (best practice).

NGUYÊN TẮC 12

Trong quá trình ký hợp đồng, hoạt động và thanh toán; tất cả các công ty khai thác cần học hỏi kinh nghiệm từ các mô hình điển hình.

CÁC NGUYÊN TẮC (CẤP ĐỘ 2)

Các Nguyên tắc Chỉ đạo

NGUYÊN TẮC 1

Khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên cần phải đảm bảo tối đa lợi ích về xã hội và kinh tế cho người dân của nước sở hữu tài nguyên. Muốn vậy, cần có một cách tiếp cận tổng hợp cho phép hiểu và tính đến mọi giai đoạn của chuỗi quyết định.

Chính phủ các quốc gia sở hữu tài nguyên thiên nhiên có trách nhiệm quản lý những nguồn tài nguyên đó vì lợi ích của các thế hệ công dân hiện tại và tương lai. Ở những nơi mà các nguồn thu từ khai thác tài nguyên được quản lý tốt, những nguồn thu đó có thể giúp xóa đói nghèo, tạo tăng trưởng kinh tế và phát triển nền kinh tế, qua đó bảo đảm cho một tương lai thịnh vượng hơn. Tuy nhiên, để thực hiện được mục tiêu này đòi hỏi chính phủ các nước giàu tài nguyên phải xây dựng, thực hiện và giám sát tốt các chương trình và chính sách chi tiết trong nhiều lĩnh vực khác nhau, bao gồm tín dụng cho thuê và cơ chế tài chính, điều tiết xã hội và môi trường, và các kế hoạch khai thác tầm quốc gia. Quản trị tài nguyên và xây dựng chính sách phải tuân theo nguyên tắc bảo đảm lợi ích tối đa về xã hội và kinh tế cho các thế hệ hiện tại và tương lai, bao gồm việc phân phối nguồn lực tài nguyên một cách công bằng. Ngoài ra, cũng cần xác định xem làm thế nào để có thể thu hút được những năng lực và nguồn vốn cần thiết cho việc khai thác tài nguyên, cả từ các công ty nhà nước lẫn công ty tư nhân.

Có thể coi các lựa chọn của chính phủ liên quan tới việc khai thác tài nguyên tạo thành một chuỗi quyết định. Trong chuỗi này, mắt xích thứ nhất là đánh giá tiềm năng địa chất quốc gia và quyết định xem liệu có nên khai thác tài nguyên hay không và nếu có thì là khi nào. Tiếp theo, nếu việc khai thác là phù hợp, chính phủ các nước cần xây dựng các điều khoản tài chính, hợp đồng và quy chế. Hơn nữa, chính phủ cũng cần đảm bảo rằng trước khi triển khai các dự án, phải có các cơ chế giám sát và chính sách quản lý nguồn thu từ tài nguyên. Phải đưa ra những quyết định liên quan tới việc chi tiêu những nguồn thu công cho giảm

nghèo và phát triển kinh tế, bao gồm đầu tư vào cơ sở hạ tầng, y tế và giáo dục cũng như những lựa chọn về tiêu dùng và đầu tư. Khi đưa ra những quyết định như vậy cũng phải tính tới những chi phí cơ hội của việc đầu tư vào lĩnh vực tài nguyên (ví dụ các dịch vụ thượng nguồn hoặc chế biến giá trị gia tăng) và việc đầu tư vào các thành phần khác của nền kinh tế.

Ngoài những phức tạp liên quan tới quản trị tài nguyên và nguy cơ quản lý yếu kém, chuỗi quyết định khai thác tài nguyên còn đối mặt với vấn đề “mất xích yếu nhất”. Một mắt xích yếu hoặc đứt gãy trong hệ thống sẽ khiến cho chính phủ khó thu được các nguồn thu từ tài nguyên và sử dụng chúng một cách hiệu quả. Chẳng hạn, nếu việc thăm dò các mỏ tài nguyên không thể diễn ra, hoặc chỉ diễn ra trên một quy mô hạn chế, do những vấn đề về phân chia quyền thăm dò, một quốc gia có thể sẽ không bao giờ biết được nguồn tài nguyên của mình phong phú tới mức độ nào. Các hợp đồng nhượng quyền được thiết kế tồi có thể tạo ra ít nguồn thu từ tài nguyên. Tương tự, nếu những quyết định về chi tiêu công bị ảnh hưởng, rất có thể chính phủ các nước thu được nguồn tiền lớn, nhưng sau đó lại phung phí vào những dự án không được lựa chọn kỹ càng, hoặc bao cấp cho những ngành công nghiệp thiếu tính cạnh tranh. Vì vậy, chính phủ các nước cần phải xem xét cẩn thận tất cả những giai đoạn của chuỗi quyết định.

NGUYÊN TẮC 2

Để quản lý tài nguyên thiên nhiên thành công thì chính phủ phải có trách nhiệm giải trình còn người dân cần được cung cấp đầy đủ thông tin.

Quản trị tài nguyên hiệu quả đòi hỏi chính phủ phải có quyết tâm chính trị, năng lực và khả năng đưa ra và thực hiện những quyết định khó khăn, phức tạp. Nếu những quyết định đó được đưa ra cho nhân dân giám sát và nếu có cơ chế ràng buộc những người ra quyết định phải chịu trách nhiệm thì hiệu quả của việc quản

lý tài nguyên sẽ được củng cố. Các nguồn tài nguyên được khai thác là tài sản công, và các quyết định liên quan tới khai thác và sử dụng phải được mang ra để công chúng thảo luận. Minh bạch là yếu tố thiết yếu trong suốt toàn bộ chuỗi quyết định.

Để quản lý tài nguyên hiệu quả, người dân phải có quyền buộc các cơ quan đại diện chính phủ phải chịu trách nhiệm cho những quyết định và lựa chọn chính sách của họ. Trách nhiệm giải trình trước những người dân có đầy đủ thông tin sẽ buộc những nhà quản lý phải quản lý nguồn thu từ tài nguyên một cách hiệu quả hơn. Những người dân được cung cấp đầy đủ thông tin và có khả năng hành động có thể tham gia vào thảo luận một cách tích cực về soạn thảo chính sách và việc giám sát nguồn tài nguyên thiên nhiên của chính phủ. Với sự giám sát của công chúng, các quan chức chính phủ có thể phải chịu trách nhiệm về những hành động lạm dụng quyền lực để tư lợi.

Ở những nơi nào người dân, những người đại diện cho họ trong nghị viện và các tổ chức xã hội dân sự được cung cấp đầy đủ thông tin và có quyền tự do hành động theo thông tin mà họ có được thì ở những nơi đó người dân có khả năng nhiều nhất để buộc chính phủ và các công ty phải chịu trách nhiệm. Một quan điểm ngày càng được nhiều người thừa nhận là người dân phải có quyền được tiếp cận những thông tin về các hoạt động của chính phủ và việc sử dụng tài sản công. Nguyên tắc này được nêu trong các công cụ văn kiện quốc tế, bao gồm Tuyên ngôn Thế giới về Quyền Con người, Tuyên bố Rio, Công ước Aarhus, và Hướng dẫn của OECD về các Công ty Đa Quốc gia (2008). Sự ủng hộ rộng rãi của quốc tế và sự tham gia của quốc gia vào Sáng kiến Minh bạch Công nghiệp Khai khoáng (EITI) đã thúc đẩy nguyên tắc công chúng có quyền tiếp cận thông tin về các khoản chi tiêu và doanh thu thu được từ việc khai thác tài nguyên. Ngày càng nhiều quốc gia thông qua các bộ luật về quyền tự do thông tin trong đó quy định, dưới hình thức này hay hình thức khác, rằng người dân được quyền tiếp cận tất cả thông tin của chính phủ, trừ những chỗ được quy định khác bởi pháp luật. Bộ Quy tắc của IMF về các Thực hành tốt trong Minh bạch Tài chính đặt ra những quy định nghiêm khắc về việc các chính phủ thành viên phải cung cấp thông tin cho người dân về việc sử dụng tài sản công, đặc biệt bao gồm tài nguyên thiên nhiên.

Ngoài việc công khai thông tin, chính phủ các nước cũng cần phải tuân theo những quy trình minh bạch

trong quá trình xây dựng và thực thi các chính sách tài nguyên, trong việc trao hợp đồng, đánh thuế, thu và quản lý nguồn thu, và quyết định chi tiêu. Những quyết định về tài nguyên thường đi kèm với những cam kết dài hạn, và nếu người dân hiểu được vì sao cần có những quyết định đó thì họ sẽ tin hơn. Giám sát pháp lý là một phần tối quan trọng để đảm bảo trách nhiệm giải trình của chính phủ. Bất kỳ hợp đồng nhượng quyền nào xa rời những chuẩn mực pháp lý đều cần phải được trình cơ quan lập pháp xem xét và phê duyệt. Người dân chỉ có thể yên tâm về tính chính đáng của quá trình khai thác tài nguyên nếu họ có đầy đủ thông tin.

Công dân có đầy đủ thông tin đòi hỏi chính quyền, cả cấp trung ương lẫn địa phương, cũng phải có đầy đủ thông tin. Chính phủ các nước cần có khả năng và năng lực đưa ra những quyết định hiệu quả về khai thác tài nguyên. Trong một số trường hợp, đặc biệt là ở những nơi phát hiện ra nguồn tài nguyên mới, chính phủ có thể không đủ chuyên môn để xây dựng chính sách và quản trị hiệu quả ở những giai đoạn khác nhau của chuỗi quyết định, bao gồm việc thu thập và công bố các thông tin, dữ liệu. Những hạn chế trong quá trình chuyển đổi đó có thể được khắc phục bằng cách kết hợp năng lực cao năng lực và/hoặc tìm kiếm sự hỗ trợ chuyên môn từ một cơ sở hoặc tổ chức đáng tin cậy.

Minh bạch và thông tin rộng rãi còn mang lại những lợi ích trực tiếp khác cho quá trình hoạch định chính sách. Minh bạch có thể giúp nâng cao tính hiệu quả và hiệu lực của các chính sách chính phủ. Các yêu cầu công khai hoá thông tin cho công chúng có thể giúp nâng cao chất lượng của dữ liệu mà chính phủ thu thập và lưu trữ, qua đó giúp các bộ ngành có liên quan như tài chính, năng lượng và khai khoáng, cũng như các cơ quan môi trường và pháp luật làm việc dễ dàng hơn. Các dữ liệu thường xuyên và đáng tin cậy có thể giúp chính phủ hoạch định và quản lý ngân sách và những kế hoạch phát triển dài hạn của mình một cách dễ dàng hơn. Ở những nơi mà cơ chế khai thác được người dân giám sát, sẽ ít có khả năng chính phủ kế nhiệm đưa ra những thay đổi tùy tiện hoặc vội vàng đối với cơ chế khai thác của quốc gia. Minh bạch cũng góp phần giảm chi phí nguồn vốn.

Thông tin rộng rãi đầy đủ cần được củng cố bởi một tổ chức xã hội dân sự tích cực có quyền và năng lực buộc chính phủ và các công ty phải chịu trách nhiệm giải trình. Nâng cao năng lực trong xã hội dân sự đòi

hỏi một sự cân bằng và một tầm nhìn dài hạn. Chính phủ và các công ty khai thác cần góp phần cung cấp nguồn lực và điều kiện cho để giúp các tổ chức xã hội dân sự thiết lập bộ máy và phát triển các kỹ năng. Song mục tiêu cuối cùng phải là tạo cho các tổ chức xã hội dân sự chỗ đứng tự chủ và độc lập. Chính phủ phải cho phép xã hội dân sự, đặc biệt là báo chí và truyền thông điện tử, được hoạt động tự do mà không bị kiểm duyệt cũng như đe dọa. Thực tế đã có những trường hợp chính phủ chủ động đề xuất đưa đại diện của xã hội dân sự tham gia vào các cuộc thảo luận đa phương. Để nâng cao độ tin cậy, xã hội dân sự cần được tự do lựa

chọn những đại diện của mình một cách độc lập. Xã hội dân sự phải luôn độc lập với chính phủ.

Cuối cùng, ở những nơi có các chế tài xử phạt việc lạm dụng quyền lực, thì người dân phải được trao quyền để giám sát việc quản trị tài nguyên thiên nhiên. Các hình thức xử phạt cần được luật hóa ở cả cấp quốc gia và quốc tế, và cơ quan này đòi hỏi phải có quyết tâm chính trị cao và năng lực thực hiện. Ăn cắp tài nguyên là một tội hình sự, và những người phạm tội cần phải bị buộc chịu trách nhiệm.

CHUỖ RA QUYẾT ĐỊNH ĐỐI VỚI NHỮNG NGƯỜI SỞ HỮU TÀI NGUYÊN

Chính phủ phải là người quyết định trong mọi giai đoạn của quá trình khai thác tài nguyên, từ đặt ra các quy định thăm dò và khai thác tới đầu tư các nguồn thu và thúc đẩy phát triển và đa dạng hóa nền kinh tế. Tám Nguyên tắc sau đây sẽ bàn về những mất xích quyết định chủ chốt nhất trong chuỗi quyết định này. Mỗi mất xích trong chuỗi đều sẽ được đánh giá; để tránh được vấn đề mất xích yếu nhất, và để hiện thực hóa được tiềm năng và biến tài sản thiên nhiên thành thịnh vượng chung cho tất cả mọi người.

NGUYÊN TẮC 3

Các chính sách tài khóa và các điều khoản hợp đồng cần đảm bảo rằng quốc gia đó được hưởng lợi ích tối đa từ tài nguyên, có khả năng thu hút được nguồn đầu tư cần thiết để đạt được những lợi ích đó. Tính chất dài hạn của việc khai thác tài nguyên đòi hỏi phải có những chính sách và hợp đồng đủ mạnh và linh hoạt để thích ứng được với những thay đổi và các tình huống bất trắc.

Đặc trưng của các dự án lớn khai thác tài nguyên thiên nhiên, đó là: - độ dài về thời gian, yêu cầu về quy mô vốn, tác động tới xã hội và môi trường, công nghệ chuyên sâu và phức tạp, và khả năng bị ảnh hưởng bởi những rủi ro thị trường - điều này có nghĩa là, chỉ có thể khai thác hiệu quả cao nhất khi có sự hợp tác với những đối tác có tiềm lực tài chính mạnh, có những kỹ năng quản lý và kỹ thuật tốt. Để thu hút những đối tác như vậy trong khi vẫn đảm bảo giá trị tối đa cho nguồn

tài nguyên thiên nhiên quốc gia, đòi hỏi các chính sách tài chính và cấp phép hoặc các điều khoản hợp đồng phải được thiết kế cẩn thận.

Những cơ chế tài chính được thiết kế tốt cho phép chính phủ chia sẻ về lợi nhuận và được hưởng một dòng nguồn thu tối thiểu trong tất cả các giai đoạn sản xuất. Điều này hàm ý rằng cơ chế đó phải bao gồm cả một mức thuế được thu dựa trên giá trị hoặc cơ sở vật chất liên quan tới sản xuất, và một khoản thu gắn với lợi nhuận. Khoản thu thứ hai này có thể thu được thông qua hình thức thuế thu nhập doanh nghiệp hoặc một đơn vị nào đó, có thể là ở một mức đặc biệt của ngành tài nguyên và có thể được bổ sung bằng những loại thuế khác đánh vào những khoản tiền lợi nhuận đặc biệt cao. Khả năng thực hiện (enforceability) và năng lực quản trị (administration) sẽ được tăng cường nếu những yếu tố tài chính này - bất kỳ khi nào có thể - được gắn với những biến số có thể quan sát và chúng thực được, ví dụ như giá cả thế giới.

Một lựa chọn khác thay thế cho hệ thống thuế thu nhập hoặc thuế khai thác là việc sử dụng các thỏa

thuận chia sẻ sản xuất, điều này đặc biệt phổ biến trong khai thác dầu khí, trong đó sản lượng được “chia sẻ” giữa nhà đầu tư và chính phủ. Các thỏa thuận chia sẻ sản xuất có thể được thiết kế để tạo ra một dòng nguồn thu ở mức tối thiểu trong tất cả các giai đoạn sản xuất, bằng cách hạn chế tỉ lệ thu hồi chi phí. Các thỏa thuận như vậy cũng có thể mang lại một dạng thuế thu nhập lũy tiến thông qua việc sử dụng các nhân tố “R” (R-Ratio = Doanh thu/Chi phí) và các công cụ khác để làm thay đổi việc chia sẻ sản lượng giữa nhà đầu tư và chính phủ.

Sự Ổn định Tài chính và Các Hoàn cảnh Thay đổi. Do các dự án khai thác tài nguyên đòi hỏi thời gian dài và vốn lớn, chính phủ các nước cần tạo ra cho các nhà đầu tư môi trường kinh doanh ổn định để họ có cơ hội phù hợp để có được nguồn thu như mong đợi. Hơn nữa, các nhà đầu tư cũng cần được bảo hộ khỏi hành động tịch thu của chính phủ. Có thể tăng tính ổn định của hợp đồng bằng các điều khoản thích ứng với những hoàn cảnh thay đổi – cả dự báo được và không dự báo được – để duy trì quan hệ bình đẳng giữa các bên, giảm ý định đàm phán lại hoặc giảm khả năng chính phủ đưa ra những thay đổi đột ngột trong các quy định tài chính áp dụng cho những nhà đầu tư hiện hành. Nếu chính phủ cung cấp hình thức nào đó đảm bảo về hợp đồng liên quan tới đánh thuế hoặc thuế tài nguyên, thì phải đảm bảo rằng những điều khoản như vậy chỉ có giới hạn, sao cho nhà nước vẫn được tự do điều chỉnh những phạm vi quan tâm khác chẳng hạn như lao động, y tế và an toàn, môi trường, an ninh và quyền con người, thông qua những bộ luật có tính khả thi cao. Điều này đặc biệt quan trọng nếu ta xét đến tính chất dài hạn của nhiều hợp đồng khai thác tài nguyên.

Những Tác động về Xã hội và Môi trường. Các dự án đều có những tác động về xã hội và môi trường. Các dự án cũng có thể tác động tới luật pháp do quá trình khai thác tài nguyên trước đây để lại hoặc những hoạt động khác trong cùng khu vực. Những quy định và điều khoản hợp đồng được soạn thảo tốt phải đặc biệt xác định rõ được bản chất của những tác động này là gì, làm thế nào để tránh hoặc giảm nhẹ được chúng, và làm thế nào để bồi thường cho những người bị tổn thương bởi những rủi ro còn lại. Cần phải quy trách nhiệm rõ ràng đối với những tác động về pháp luật. Sử dụng một số công cụ điển hình như nghiên cứu nền (baseline studies) để xác định hiện trạng, nghiên cứu những ảnh hưởng của khai thác và những điều khoản đền bù, và đóng cửa mỏ ở cuối vòng đời của dự án.

Quản lý và Công nghệ. Khai thác tài nguyên đạt hiệu quả đòi hỏi phải vận dụng những năng lực công nghệ và quản lý mà chính phủ có thể yêu cầu các đối tác hỗ trợ. Khi cấp phép cần yêu cầu tổ chức được cấp phép phải chứng tỏ mình có những năng lực như vậy, và ở những nơi áp dụng hình thức đấu thầu, chỉ nên cho phép tham gia đấu thầu những đơn vị chứng minh được họ đã có, hoặc có thể tiếp cận được, những năng lực đó.

Phân chia Rủi ro. Các dự án khai thác tài nguyên thiên nhiên phải đối mặt với nhiều rủi ro: giá hàng hóa trong tương lai; sự bất ổn về chất lượng và số lượng của nền tài nguyên; công nghệ nhanh lỗi thời; giá vật tư đầu vào; và những biến động về chính trị trong và ngoài nước. Những rủi ro này phải được đánh giá và phân chia. Thông thường, các nhà đầu tư là bên chịu trách nhiệm rủi ro về hoạt động hoặc thị trường do họ có khả năng quản trị hoặc kiểm soát nó tốt hơn; chính phủ nên chịu trách nhiệm về các rủi ro chính trị. Ngay cả trong những trường hợp nhà đầu tư là người chịu rủi ro phù hợp nhất, thì chính phủ và các nhà đầu tư vẫn phải tính đến những quan điểm chính trị nếu việc phân chia rủi ro dẫn đến tình huống nhà đầu tư dường như thu lời quá nhiều trong tương lai.

Hiểu rõ Nhà đầu tư. Chính phủ và các nhà đầu tư tham gia vào một mối quan hệ lâu dài và điều quan trọng là chính phủ biết mình đang hợp tác với ai, và rằng nhà đầu tư có năng lực quản lý, kỹ thuật và tài chính để thực hiện các nghĩa vụ của mình. Nên yêu cầu các nhà đầu tư phải công bố thông tin về các cá nhân, đơn vị có liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp tới việc thực hành quyền quản lý hoặc nắm giữ lợi ích của hợp đồng (beneficial interest). Những yêu cầu này phải được thực hiện suốt thời hạn đầu tư.

Các Quy định Rõ ràng và Minh bạch. Thông thường, sẽ thuận tiện hơn cho cả chính phủ và các nhà đầu tư nếu có những quy định rõ ràng để áp dụng như nhau với tất cả các nhà đầu tư trong các hoàn cảnh tương đồng. Minh bạch và các quy định nhất quán giúp các công ty khai thác biết rằng không có sự phân biệt đối xử, giảm nguy cơ tham nhũng, và có thể giảm các trường hợp một số nhà đầu tư đòi hỏi được đối xử đặc biệt. Nhất quán không có nghĩa rằng các dự án hiện tại phải chịu những điều khoản hợp đồng giống như những dự án trong quá khứ. Các chính sách, quy định và hợp đồng dành cho các dự án mới cần phải thể hiện được những ưu tiên của chính phủ và những bài học

rút ra được từ những dự án trước đây, cũng như môi trường, tình trạng hiện tại của nền kinh tế.

Quản trị. Quá trình cấp phép, các cơ chế tài chính và hợp đồng cần tính tới những chuyển biến về năng lực quản trị của chính phủ. Nhất thiết phải tiến hành kiểm toán trong tất cả các giai đoạn, bao gồm cả những giai đoạn ban đầu trong đó những sự thua lỗ hiện tại sẽ được bù đắp bằng những khoản thu nhập trong tương lai. Cần xem xét thuê kiểm toán bên ngoài nếu năng lực quản trị nội địa vẫn còn đang trong quá trình xây dựng. Việc yêu cầu các quan chức cao cấp của các công ty của nhà đầu tư phải chứng thực đầu ra, dữ liệu tài chính và các giao dịch với những bên liên quan có thể góp phần đảm bảo sự tuân thủ của các nhà đầu tư. Quản trị cũng có thể dễ dàng hơn nếu các tham số chủ chốt được đo lường trong mối tương quan với các biến số có thể quan sát và chứng thực được, ví dụ như giá cả thế giới.

Khả năng thực hiện. Do mối quan hệ giữa chính phủ và nhà đầu tư có tính chất dài hạn, nên các hợp đồng và chế độ cần phải có cơ chế linh hoạt để giải quyết bất đồng và điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh thay đổi. Trong trường hợp không thể giải quyết được bất đồng ở cấp doanh nghiệp, các chính phủ và các nhà đầu tư cần có những giải pháp pháp lý rõ ràng. Nếu các thiết chế pháp luật trong nước chưa đầy đủ, thì nhà đầu tư nước ngoài và các cổ đông của họ cần được tiếp cận với trọng tài quốc tế.

NGUYÊN TẮC 4

Cạnh tranh trong việc giành hợp đồng và quyền khai thác có thể là một cơ chế hữu hiệu để đảm bảo giá trị và liêm chính.

Chính phủ các nước có thể trao hợp đồng với các bên thứ 3, bao gồm cả các công ty tư nhân và quốc doanh, ở các thời điểm khác nhau trong quá trình khai thác tài nguyên. Những hợp đồng này cần đảm bảo giá trị đầy đủ cho chính phủ và người dân của quốc gia sở hữu tài nguyên, đồng thời tạo ra những động lực để thu hút đầu tư và đảm bảo rằng việc khai thác và sản xuất sẽ được tiến hành hiệu quả. Việc khai thác tài nguyên thiên nhiên đặc biệt phức tạp về mặt hợp đồng. Có vô

và những bất ổn/biến động về địa chất, chi phí, công nghệ, giá tài nguyên, và năng lực của các công ty cũng như nguồn nhân lực của địa phương.

Chính phủ các nước phải đối mặt với một loạt vấn đề, từ việc đảm bảo hoạt động thăm dò và khai thác hiệu quả với những điều khoản hợp lý tới đảm bảo tính khả tín và ổn định của các cam kết trong hợp đồng, đồng thời vẫn giữ được một mức độ linh hoạt nhất định để điều chỉnh khi hoàn cảnh thay đổi. Các chính phủ cần có một cơ chế mạnh có thể mang lại giá trị và khai thác hiệu quả; các hoạt động mời thầu và bán đấu giá thường là những công cụ được ưa chuộng nhất trong việc phân chia quyền. Tuy nhiên, chúng cũng có những hạn chế nhất định, đặc biệt là trong trường hợp con số các ứng viên cạnh tranh thấp; ở đây, những người chủ tài nguyên có thể áp dụng những chiến lược thay thế.

Có một số nguyên tắc cơ bản cần tuân theo trong suốt quá trình xây dựng cơ chế, chẳng hạn như đấu thầu cạnh tranh, chế độ dựa trên giấy phép và các hệ thống phân chia dựa trên thương lượng:

i. Các điều khoản cần được đưa vào luật hoặc quy định càng nhiều càng tốt. Chính sách được luật hóa giúp tăng sự đầu tư và ủng hộ của công chúng, tăng cường sự ổn định cho nhà đầu tư, đảm bảo đối xử thống nhất, và góp phần ngăn chặn các giao dịch phụ (side-dealing). Nó cũng giúp tăng lợi nhuận cho chính phủ bằng cách giảm sự rủi ro, bất định.

ii. Trước khi trao hợp đồng, các thông tin liên quan và bản thân các hợp đồng cần được công khai hóa càng nhiều càng tốt, trong đó có việc công khai chế độ tài chính quy định hoạt động của các công ty. Thông tin còn bao gồm kiến thức địa chất; những kết quả nghiên cứu khảo sát được công bố rộng rãi sẽ góp phần thu hút nhiều công ty tham gia vào quá trình đấu thầu. Cũng cần công khai các điều khoản về xã hội và môi trường. Các hợp đồng mẫu được chuẩn bị kỹ càng, được rà soát kỹ lưỡng về pháp lý, sẽ tạo nền tảng tốt cho các phiên đấu thầu. Sự tham gia của báo chí phát thanh truyền hình vào các phiên đấu giá sẽ làm tăng tính minh bạch và góp phần đảm bảo tính chính thống của kết quả đấu thầu, đặc biệt là trong những trường hợp việc khai thác có tầm quan trọng quốc gia.

Các cơ chế phân chia mang tính cạnh tranh được khuyến khích sử dụng vì một số lí do sau:

i. Chính phủ có thể rơi vào vị trí bất lợi về thông tin, thiếu kiến thức kỹ thuật, có ít hoặc thậm chí không có chút kinh nghiệm nào trong các đàm phán phức tạp vốn là đặc điểm của ngành tài nguyên. Thông qua các phiên đấu giá và các cơ chế đấu thầu cạnh tranh, chính phủ không nhất thiết phải biết giá trị thực của các quyền khai thác mới đảm bảo giá trị đầy đủ cho mình. Cạnh tranh giữa các công ty có năng lực về công nghệ và tài chính nhiều khả năng sẽ mang lại giá trị tối đa cho những chính phủ có ít thông tin chuyên ngành hơn các nhà thầu.

ii. Các phiên đấu giá được thiết kế tốt sẽ góp phần giảm khả năng các quan chức chính phủ tùy ý định đoạt mọi việc, để gây ra tình trạng lạm dụng quyền lực và thiên vị.

iii. Các phiên đấu giá tiếp nối nhau có thể đảm bảo giá trị lớn hơn cho chính phủ. Trong các vòng đấu thầu đầu tiên, các cá nhân hoặc công ty tư nhân có thể hé lộ những thông tin về giá trị thực của những mỏ lân cận đã được đấu giá (neighboring plots)

Để đảm bảo đấu thầu có cạnh tranh, có thể thiết kế các công cụ trao quyền khai thác hoặc trao hợp đồng. Các phiên đấu giá là một trong những công cụ như vậy, song phạm vi của đấu giá có thể bao gồm từ một số hình thức thương lượng giữa một người mua và một bán duy nhất tới những thị trường cạnh tranh với nhiều người mua kẻ bán. Khả năng thu được những lợi ích từ đấu thầu cạnh tranh sẽ cao hơn nếu đáp ứng được một số điều kiện tiên quyết, trong đó có việc cung cấp thông tin địa chất khu vực, sự tham gia của các nhà thầu đạt tiêu chuẩn và sự an toàn trong lĩnh vực cấp phép.

Quá trình chính phủ trao hợp đồng cho các công ty cạnh tranh với nhau cần phải được thiết kế vô cùng thận trọng. Năng lực kỹ thuật và tiềm lực tài chính có thể là một số tiêu chí quan trọng để đánh giá sơ bộ khả năng của một công ty. Cần phải biết những người chủ hưởng lợi đích thực của công ty và nguồn vốn của họ là từ đâu cũng nên nắm rõ. Cần có những quy định nghiêm ngặt để ngăn chặn các quan chức lách luật để ký hợp đồng làm ăn với những công ty mà trong đó họ hoặc người nhà và người đại diện của họ có lợi ích về tài chính.

Trong những trường hợp có thể, đấu giá thường được coi là phương thức được ưa chuộng, không những

vì nó minh bạch mà còn vì nó đảm bảo giá trị tối đa. Cấu trúc của đấu giá hoặc cơ chế trao hợp đồng có thể khác nhau theo từng loại tài nguyên và điều kiện địa chất.

Trong quá trình phân tích chiến lược để lựa chọn hình thức trao hợp đồng, hoặc quá trình trước đấu thầu, có thể nhận ra rằng một phiên đấu giá khó có khả năng thành công, có thể do cấu trúc của ngành công nghiệp này nên có khả năng ít người sẽ tham gia đấu thầu hoặc bởi vì một số lí do đặc thù địa phương. Trong những trường hợp như vậy, một mối quan hệ đối tác chiến lược có thể coi là một lựa chọn chính đáng. Tuy nhiên, nếu không có nguyên tắc của một quá trình cạnh tranh cởi mở, thì phải có những nỗ lực đặc biệt để đảm bảo và thể hiện tính minh bạch và sự hài hòa lợi ích của các bên tham gia ký hợp đồng.

Bản thân việc đấu giá cần phải được thiết kế cẩn thận, cả về việc lựa chọn các tham số đấu thầu (ví dụ như tỉ lệ thuế tài nguyên, tỷ lệ chia sản lượng, hoặc thuế lợi nhuận) và việc thiết kế một quy trình đấu giá. Cần hạn chế đến mức tối đa những thương lượng, đàm phán sau đấu thầu; điều này có thể thực hiện được nhờ các điều khoản đấu thầu minh bạch và rõ ràng, trong đó có các hợp đồng mẫu được soạn thảo kỹ lưỡng.

i. Đấu thầu cạnh tranh nên diễn ra trên cơ sở các biến số thầu có thể quan sát hoặc chứng thực được. Điều này đảm bảo rằng các cuộc đấu thầu có thể so sánh và đánh giá được. Hơn nữa, có thể giám sát việc thực hiện những tham số sau đó. Nếu đấu thầu diễn ra trên một bộ những tham số khó đo lường và chứng thực, sẽ làm nảy sinh nhiều cơ hội hơn cho những trò cờ bạc và lạm dụng quyền lực.

ii. Cạnh tranh không nhất thiết chỉ đơn thuần là về giá cả, nhưng cạnh tranh ở quá nhiều mặt sẽ làm giảm tính minh bạch, tăng chi phí hành chính, và có thể dẫn tới những hệ lụy không mong muốn. Chẳng hạn, nếu đấu thầu diễn ra trên cơ sở một yếu tố như tỷ lệ phân chia sản lượng, nó tách rời khỏi ảnh hưởng của chính phủ đối với tỷ lệ khai thác sau đó, và những ảnh hưởng kinh tế kèm theo. Trong mọi trường hợp cạnh tranh cần diễn ra trên nền tảng của những quy định rõ ràng và minh bạch, qua đó giảm thiểu khả năng thỏa thuận kiểu 'đi đêm' giữa các bên hoặc lạm dụng quyền hành.

iii. Có thể tăng cường cạnh tranh trong đấu thầu nhờ có trước các thông tin địa chất tin cậy. Các chính

phủ không cần phân bổ quyền khai thác trước khi có được thông tin về hoạt động thăm dò. Những hoạt động như vậy có thể được tiến hành như với một loại hàng hóa công cộng. Các nhà tài trợ có thể hỗ trợ các quốc gia trong việc thu thập các dữ liệu thăm dò địa chất trước khi phân chia quyền khai thác. Ngay từ đầu quá trình, cần phải được làm rõ quyền nhiệm kỳ (incumbency rights) của những người đã thực hiện thăm dò hoặc cung cấp thông tin địa chất.

Cạnh tranh và các cơ chế đấu thầu cạnh tranh có những tác động, ý nghĩa khác nhau cho những hình thức phân bổ khác nhau và cho những tác nhân khác nhau tham gia vào quá trình:

i. Những thỏa thuận hàng đổi hàng (barter deals) hoặc hàng bán kèm (tied sales) cần được phân bổ một cách có cạnh tranh và minh bạch để đảm bảo giá trị tối đa. Chẳng hạn, một việc rất phổ biến, nhất là ở các nước thu nhập thấp, là gắn vào trách nhiệm của nhà đầu tư những yêu cầu cung cấp trợ cấp xã hội, như nhà ở, giáo dục, y tế, đào tạo hoặc cơ sở hạ tầng liên quan. Chỉ cần được nêu rõ trong quy định hoặc trong quá trình đấu thầu, những yêu cầu đó sẽ không ngăn cản chính phủ nhận được những lợi ích của cạnh tranh. Những tình huống khó khăn hơn sẽ nảy sinh trong trường hợp đó là những thỏa thuận chính phủ-với-chính phủ về cơ sở hạ tầng, trong đó yêu cầu chính phủ nước chủ nhà tạo điều kiện ưu tiên tiếp cận những công ty của nước kia. Những giao dịch như vậy thường thiếu minh bạch và khó định giá. Các chính phủ chọn con đường này cần phân tích kỹ lưỡng cả hai mặt lợi ích của cơ sở hạ tầng và giá trị nhận được từ tài nguyên, để đảm bảo rằng nhìn chung họ vẫn có lợi. Một trong những quan niệm sai lầm phổ biến là coi việc tiếp cận tài nguyên là một hợp đồng thương mại cố định trong khi yếu tố giữa chính phủ với chính phủ thì phụ thuộc vào các nhiệm vụ bậc cao không dễ thực hiện.

ii. Việc tách hợp đồng thành các phần riêng biệt cũng có một số thuận lợi. Một số hoạt động nhất định, ví dụ như tiếp nhận và phân tích địa chấn giới hạn, có thể phải được tách hợp đồng từ việc phân chia các quyền thăm dò. Cần nói rõ ngay từ đầu những lợi ích của nhiệm kỳ (incumbency) trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình tách rời, để có thể thể hiện chúng một cách phù hợp trong cạnh tranh giữa các công ty. Ở một số quy định khai thác mỏ (mining jurisdictions), cạnh tranh giữa các nhà đầu tư lâu nay diễn ra trong giai đoạn thăm dò, và việc khai thác sau đó được chỉ

phối bởi những quy định tài chính và các quy định khác. Mặc dù đây có thể là một mô hình cạnh tranh chấp nhận được trong đó tồn tại một cơ quan tài chính và những quy định khác đủ mạnh, nhưng việc đàm phán một-một sau thăm dò với các nhà đầu tư sẽ không tạo ra đủ độ minh bạch và cạnh tranh.

iii. Cạnh tranh trong các hoạt động hạ nguồn và mua sắm các dịch vụ thượng nguồn cũng quan trọng để có thể đạt được giá trị và hiệu quả trong quá trình khai thác. Điều này có thể bao gồm tránh việc phân bổ các đầu ra tài nguyên cho thị trường nội địa với giá thấp hơn giá quốc tế. Các chính phủ cần có biện pháp để đảm bảo minh bạch, tiếp cận công khai, và cạnh tranh công bằng trong quá trình mua sắm đấu thầu. Quá trình này cũng phải bao gồm hiểu biết về người chủ thực sự của lợi ích và nguồn gốc tài chính của các công ty tham gia đấu thầu. Các quy tắc cạnh tranh cần áp dụng như nhau cho các công ty nhà nước và công ty tư nhân.

NGUYÊN TẮC 5

Các dự án tài nguyên có thể tạo ra những tác động đáng kể, tích cực hoặc tiêu cực, đối với kinh tế, môi trường và xã hội địa phương. Những tác động này cần được xác định, nghiên cứu, xử lý, giảm nhẹ hoặc bồi thường trong tất cả các giai đoạn của chu kỳ dự án. Quyết định khai thác cần được cân nhắc kỹ lưỡng.

Do vị trí, tự nhiên và thường là có quy mô, các dự án khai thác tài nguyên có thể tạo ra những tác động đáng kể đối với kinh tế, môi trường và xã hội của địa phương. Các chính phủ phải tính đến những tác động này trong bất kỳ kế hoạch thăm dò và khai thác tài nguyên nào. Các quyết định thăm dò hoặc khai thác cần phải dựa trên sự hiểu biết – thường là thông qua đánh giá chiến lược hoặc đánh giá ảnh hưởng của dự án – những hậu quả về kinh tế, môi trường và xã hội địa phương. Những hậu quả này cần được đặt lên bàn cân khi quyết định xem có nên khai thác hay không. Sự tham gia của công chúng cần phải được coi là yếu tố không thể tách rời của quá trình này. Trong một số trường hợp, có lẽ cần hoãn đầu tư cho tới khi công nghệ được cải thiện, hoặc cho tới khi những tác động được đánh giá chính xác hơn trên cơ sở những

dữ liệu mới. Nội dung đánh giá tác động cần phải được thông báo rộng rãi cho công chúng. Nếu đã đưa ra quyết định đầu tư, thì cần duy trì việc giám sát môi trường và xã hội trong suốt chiều dài dự án, song song với một kế hoạch giảm thiểu hoặc làm nhẹ bớt những tác động nghịch có thể xảy ra.

Hiệu ứng lan tỏa về xã hội, kinh tế và môi trường sẽ đến được với những cộng đồng dân cư sống trong khu vực đang được thăm dò hoặc khai thác. Quyết định thăm dò hoặc khai thác có thể tạo ra những cơ hội kinh tế và xã hội trực tiếp, dẫn tới sự ra đời của các ngành công nghiệp và dịch vụ dựa trên tài nguyên thiên nhiên. Và những ngành công nghiệp dịch vụ này, đến lượt chúng, lại tạo ra cơ hội việc làm hoặc tăng lượng hàng hóa và dịch vụ. Hệ thống cơ sở hạ tầng giao thông mới, cùng với những cải thiện về giáo dục đào tạo và dịch vụ y tế, v.v. có thể góp phần phát triển các cộng đồng hoặc khu vực. Điều này đến lượt lại đòi hỏi chính quyền địa phương, khu vực và trung ương phải chủ động quy hoạch không gian và việc sử dụng đất, để có thể định hướng được phát triển theo những chính sách và kế hoạch đã được phê duyệt.

Chi phí xã hội, kinh tế và môi trường của việc khai thác thường đề nặng quá mức lên vai những người sống trong khu vực gần nơi khai thác. Ở những nơi phát sinh ra những chi phí này, người dân có quyền đòi bồi thường thông qua các dịch vụ, hạ tầng, hay cổ tức. Thực tế thì nếu không có cam kết rõ ràng về việc bồi thường hợp lý cho những chi phí này cũng như được hưởng lợi công bằng từ lợi ích quốc gia, thì cộng đồng địa phương rất có thể cản trở hoặc phá hoại quá trình khai thác.

Cần tham vấn các cộng đồng địa phương và công chúng nói chung trước khi khai thác. Tuyên ngôn của Liên Hợp Quốc về Quyền của các Dân tộc Bản địa kêu gọi cần có sự đồng thuận một cách tự nguyện khi được thông báo trước (FPIC) của các dân tộc bản địa. Ngân hàng Thế giới (WB) coi “đồng thuận một cách tự nguyện khi được thông báo trước” như là một điều kiện cho vay đối với các dự án khai thác tài nguyên. Các Nguyên tắc Xích đạo kêu gọi phải có sự “tham vấn” tự nguyện khi được thông báo trước. Hội đồng quốc tế về Khai mỏ và Kim loại (International Council on Mining and Metals - ICMM) cũng nhấn mạnh việc tham vấn nhưng lưu ý cần gây sức ép nhiều hơn để đưa sự đồng thuận trở thành tiêu chuẩn. Một điều kiện tiên quyết cho sự đồng thuận khi được thông báo trước đó là năng lực của người dân và các tổ chức xã hội dân sự để tham

gia có ý nghĩa vào đối thoại và tranh luận. Quyền sở hữu của các cộng đồng địa phương cần được định nghĩa rõ ràng trong luật. Tóm lại, quá trình khai thác phải làm cho các cộng đồng bị ảnh hưởng giàu lên.

Chính phủ chịu trách nhiệm đặt ra và thực hiện những tiêu chuẩn môi trường và xác định quyền của các cộng đồng địa phương đối với việc bồi thường. Những tiêu chuẩn này có thể được xây dựng dựa trên cơ sở tham khảo những tiêu chuẩn quốc tế như Các Nguyên tắc Xích đạo (Equator Principles), - hiện đang được chấp nhận rộng rãi bởi các nhà cung cấp vốn thương mại và các Định chế Tài chính Quốc tế (IFIs) cho các dự án khai thác tài nguyên. Mặc dù các chính phủ phải đặt ra các tiêu chuẩn và phải giám sát việc thực hiện các tiêu chuẩn đó, nhưng các chi phí cho việc giảm thiểu, tránh, và bồi thường là một phần trong tổng chi phí kinh tế của dự án và phải được tính đến. Ảnh hưởng đối với phụ nữ cần phải được xác định rõ ràng, riêng biệt, và cần được xem xét trong quá trình ra quyết định.

Việc đảm bảo an ninh cho các dự án đôi khi lại có thể làm gia tăng những tác động tiêu cực đối với quyền con người khi các lực lượng an ninh của các công ty tư nhân hay nhà nước sử dụng các biện pháp quá bạo lực. Để hoạt động một cách hợp pháp, các dự án phải có những biện pháp và cơ chế mạnh để phản ứng trong trường hợp xảy ra sự vi phạm quyền con người.

Nhà đầu tư là người thích hợp nhất để kiểm soát hoặc giảm thiểu những tác động đến môi trường trong quá trình hoạt động và có thể thực hiện hiệu quả nhất việc phục hồi môi trường khi dự án kết thúc. Yêu cầu thực hiện phục hồi môi trường ngay trong quá trình hoạt động sẽ hiệu quả hơn và tránh được những trách nhiệm quá lớn khi dự án kết thúc. Trong những trường hợp các công ty tư nhân đảm nhận trách nhiệm về giảm nhẹ sự hủy hoại môi trường và đóng cửa dự án, điều quan trọng là cần đảm bảo rằng chính quyền trung ương và địa phương, và xã hội dân sự phải có khả năng để giám sát các hành vi và việc thực hiện nghĩa vụ của công ty. Tài khoản ủy thác có thể là một công cụ hiệu quả để đảm bảo các chi phí về phục hồi môi trường được chi trả.

Khi quyết định liệu có nên mở rộng một dự án hay không, và nếu có thì là khi nào, chính phủ cần cân nhắc các lợi ích kinh tế cho cả địa phương và cho quốc gia bên cạnh những tác động về xã hội hoặc môi trường.

Trong một số trường hợp, và ở một số nơi, có thể cần phải hạn chế hoặc nghiêm cấm phát triển dự án. Những trường hợp có thể phải hạn chế gồm những khu vực có tầm quan trọng lớn về môi trường và văn hóa đối với quốc gia hoặc quốc tế, hoặc các khu vực có giá trị nông, thủy, ngư đặc biệt hoặc có giá trị đặc biệt với các dân tộc bản địa.

Sự xuất hiện của khai thác mỏ thủ công có thể tạo ra những thách thức cho chính phủ và các nhà đầu tư, nhưng nếu được quản lý cẩn thận, nó có thể mang lại những lợi ích phát triển cho địa phương. Các chính phủ cần tìm cách chính thức hóa hoặc luật hóa những hoạt động như vậy với mục tiêu khuyến khích những tác động phát triển tích cực và giảm nhẹ những ảnh hưởng tiêu cực.

NGUYÊN TẮC 6

Các công ty quốc doanh khai thác tài nguyên cần hoạt động một cách minh bạch và phải đặt mục tiêu kinh doanh thành công trong một môi trường cạnh tranh.

Một số nước giàu tài nguyên chọn các doanh nghiệp nhà nước để khai thác một phần hay toàn bộ các nguồn tài nguyên của mình.

Những công ty quốc doanh này có thể giúp phát triển năng lực nội địa và hỗ trợ việc xây dựng mối liên kết giữa khai thác tài nguyên và các ngành công nghiệp khác trong nước. Những mục tiêu này, ở một số thời điểm, có thể có lợi trong quá trình phát triển chung của đất nước, nhưng doanh nghiệp nhà nước cần phải thích nghi với những thay đổi trong môi trường kinh tế. Các công ty thành công đều có đặc điểm là quy mô vừa phải, quản lý chuyên nghiệp và phải đặt mục tiêu cạnh tranh được trong thương trường.

Các Công ty quốc doanh khai thác tài nguyên (National Resource Companies- NRC) có thể cung cấp một công cụ hiệu quả cho quốc gia đó để phát triển và nâng cao năng lực chuyên môn cũng như tính chuyên nghiệp trong ngành tài nguyên. Bên cạnh đó, chính phủ có thể có khả năng kiểm soát trực tiếp tốc độ khai thác tài nguyên, đảm bảo nguồn cung, hoặc đạt được những mục tiêu quốc gia khác, trong đó có

việc phát triển những ngành công nghiệp phụ thuộc và công nghiệp hạ nguồn (ancillary and downstream industry). Từ trước tới nay, một điều kiện tiên quyết cho thành công của NRC là sự cam kết duy trì năng lực và tính chuyên nghiệp của công ty số một quốc gia trên bình diện quốc tế, hoặc bằng cách liên tục phát triển các kỹ năng hoặc bằng cách cạnh tranh ở sân chơi toàn cầu. Tuy nhiên, nhiều công ty quốc doanh đã hoạt động rất kém hiệu quả. Hơn nữa, đầu tư vào NRC có thể làm hạn chế sự đa dạng hóa các thành phần kinh tế và tăng mức độ phụ thuộc của quốc gia vào ngành tài nguyên, khiến cho nguồn thu của chính phủ thêm phụ thuộc vào ngành tài nguyên và vì vậy dễ bị ảnh hưởng bởi những thay đổi về giá tài nguyên.

NRC có thể là những đơn vị kinh doanh thành công, hiệu quả trong việc tạo ra nguồn thu. Cách tốt nhất để đảm bảo được tính hiệu quả là phải có những điều khoản bảo vệ công ty khỏi sự bao vây của những cách làm thiếu hiệu quả dẫn tới kết quả yếu kém. Để giảm khả năng đó, có thể thực hiện những cách sau đây:

i. Tổ chức các công ty sao cho các quyết định luôn minh bạch và phải được thị trường kiểm định. Bất kỳ sự bảo hộ nào dành cho công ty quốc doanh cũng phải được định nghĩa rõ ràng và giới hạn về thời gian để giảm bớt khả năng lạm dụng quyền ưu tiên.

ii. Quản lý sở hữu thông qua một mối quan hệ thương mại, ví dụ như cổ phần. NRC cần phải được xây dựng theo các nguyên tắc thương mại phù hợp để phân biệt chúng với những cơ quan nhà nước khác được lập ra để thực hiện các mục tiêu phi tài chính.

Minh bạch có thể được đảm bảo hơn nếu công ty quốc doanh được tổ chức như một thực thể pháp lý riêng biệt với các quyền hạn và mục tiêu được xác định rõ ràng, và nếu có các ban quản trị, quản lý tách biệt khỏi chính phủ. Sự giám sát của công chúng có thể được tăng cường bằng cách:

i. Đảm bảo các tài khoản công được duy trì theo các tiêu chuẩn quốc tế và được kiểm toán độc lập.

ii. Gắn các lợi ích và giao dịch sở hữu tư nhân với những người nắm giữ những lợi ích ấy.

iii. Yêu cầu công ty quốc doanh công bố thông tin như là các công ty tư nhân khác, và

iv. Giám sát một cách thường xuyên và có hệ thống qua quốc hội / nghị viện hoặc những cơ quan giám sát khác.

Mục tiêu của việc thành lập một công ty phải là để đạt được lợi nhuận cao nhất từ quá trình cạnh tranh cởi mở và thực sự với các công ty khác. Cạnh tranh, như một cơ chế kỷ luật, có thể tác động tới tính hiệu quả của một công ty quốc doanh, và nói rộng hơn là cho chính phủ, và cung cấp một tiêu chuẩn hữu hiệu để đo năng lực của công ty đó. Cạnh tranh cởi mở và hiệu quả cũng có thể là công cụ giám sát tốt nhất cho mua sắm đấu thầu. Cạnh tranh được tăng cường nếu doanh nghiệp nhà nước được áp dụng cùng cơ chế tài chính, bao gồm cả thuế tài nguyên, như một nhà đầu tư tư nhân trong ngành này cũng như các ngành khác.

Doanh nghiệp nhà nước cần cạnh tranh cả đầu vào lẫn đầu ra. Các khoản đầu tư mới và chi phí vận hành phát sinh ảnh hưởng đến các chương trình khác của chính phủ hoặc từ sự gia tăng nợ công (nợ Doanh nghiệp Nhà nước cộng với nợ công). Tất cả các khoản đầu tư đều cần được đánh giá trong mối quan hệ với chi phí của các nguồn công quỹ.

Không nên giao cho NRC nhiệm vụ thực hiện các chứng năng pháp quy. Xung đột về lợi ích giữa lợi ích thương mại và lợi ích công có thể nảy sinh khi một bên vừa được giao nhiệm vụ đảm bảo khả năng cạnh tranh thương mại vừa có quyền đưa ra quy định (vừa đá bóng vừa thổi còi).

Khi năng lực thể chế cho phép, chính phủ cần tách biệt công ty quốc doanh khai thác tài nguyên ra khỏi việc giám sát cấp phép, kỹ thuật và pháp quy ngành tài nguyên, và thay vào đó, giao các chức năng đó cho các đơn vị độc lập khác của chính phủ. Trong trường hợp các chức năng đó vẫn được thực hiện bởi các công ty quốc doanh, cần tách riêng các chức năng phi thương mại và để các chức năng đó chịu cơ chế giám sát cũng như báo cáo riêng nhằm giảm hoặc quản lý tốt hơn các xung đột lợi ích.

NRC phải tránh tham gia vào các hoạt động chính phủ, bao gồm các chức năng như phân phối sản phẩm đầu ra được trợ giá. Trong trường hợp những chương trình như vậy được tin tưởng giao phó cho công ty quốc doanh khai thác tài nguyên, sự kiểm soát và giám sát của chính phủ và của pháp luật có thể được cải thiện bằng cách yêu cầu công ty đó báo cáo riêng và chi tiết

những khoản chi của các chương trình xã hội mà công ty chịu trách nhiệm, bao gồm chi phí ngân sách tương đương của những mặt hàng như vậy. Những chi phí này cần phải được mô tả công khai trong ngân sách và tài khoản quốc gia.

NGUYÊN TẮC 7

Nguồn thu từ khai thác tài nguyên phải được sử dụng chủ yếu để phát triển kinh tế bền vững và công bằng, thông qua việc tạo môi trường để thu hút và duy trì được mức đầu tư cao vào đất nước.

Các nguồn thu từ khai thác tài nguyên về bản chất là có giới hạn theo thời gian vì các tài sản thiên nhiên cuối cùng cũng sẽ cạn kiệt. Do đó, kể cả tại những nơi mà nhu cầu của người dân thực sự cấp thiết, nếu nguồn thu từ tài nguyên được tiêu dùng hết mà không được đầu tư, thì mức sống người dân dần dần có tăng lên thì cũng không bền vững. Nếu muốn các nguồn thu được dùng để nâng cao mức sống cho người dân một cách bền vững thì phải dành một phần lớn trong đó để đầu tư vào các lĩnh vực ngoài ngành khai thác tài nguyên, vào cơ sở hạ tầng vật chất, con người và môi trường của quốc gia, trong đó có giáo dục, y tế, đường xá, đường sắt và cầu cảng. Những nước có thu nhập thấp, đặc biệt là những nước đang phải đối mặt với hàng loạt những nhu cầu bức thiết còn chưa được đáp ứng có thể sẽ còn có nhiều cơ hội tăng trưởng kinh tế thông qua các khoản đầu tư trong nước. Tăng trưởng theo chiều rộng (broad-based growth) có thể tạo việc làm và thu nhập cho hộ gia đình và là điều kiện cần thiết để giảm nghèo bền vững. Tăng trưởng cũng từng bước tạo ra những nguồn thu từ thuế phi tài nguyên có thể đảm bảo được chi tiêu xã hội.

Để tăng trưởng được hiệu quả và bền vững thì việc đầu tư cần được duy trì ở mức cao trong một thời gian dài. Lượng đầu tư mà một quốc gia có thể hấp thụ hiệu quả (được gọi là “khả năng hấp thụ”) có thể trong một số trường hợp bị hạn chế bởi nguồn vốn con người và năng lực hành chính cũng như hệ thống cơ sở hạ tầng. Các nước giàu tài nguyên thường là những nước có hệ thống cơ sở hạ tầng yếu kém, kỹ năng hạn chế và năng suất lao động thấp, và điều này tạo ra một môi trường kém hấp dẫn với giới đầu tư tư nhân. Ví dụ, đầu tư tư nhân vào sản xuất điện sẽ khó có lợi nhuận bởi hệ thống

truyền tải quá yếu kém, gây khó khăn cho các công ty vốn có tiềm năng trở thành khách hàng đáng tin cậy. Đầu tư vào nông nghiệp có thể sinh lợi cũng rất thấp do thiếu đường giao thông nông thôn, hệ thống tưới tiêu hoặc kiến thức đối với những công nghệ thích hợp. Vì vậy, tăng các nguồn thu công một cách đáng kể sẽ tạo cơ hội phá vỡ cái bẫy đầu tư tư nhân thấp. Việc đồng thời tăng đầu tư công để đáp ứng được nhiều nhu cầu khác nhau sẽ tăng được nguồn thu cho khối đầu tư tư nhân ấy, từ đó làm cho các hoạt động đầu tư trở nên sôi động.

Tuy nhiên, chính vì những nhu cầu chưa được đáp ứng rất đa dạng nên những khoản đầu tư công phù hợp có thể có nhiều hình thức, không phải tất cả đều được coi là đầu tư theo vốn vật chất. Bên cạnh hệ thống cơ sở vật chất (physical infrastructure) thì đầu tư nâng cao vốn con người (human capital) – như giáo dục, y tế – và các khoản đầu tư bổ sung khác, chẳng hạn như đầu tư vào hành chính công, tự thân chúng cũng có giá trị, mang lại nhiều ích lợi xã hội. Mặc dù vậy, chúng cũng có vai trò quan trọng là cải thiện môi trường đầu tư và bổ sung cho đầu tư tư nhân bằng cách nâng nguồn lợi nhuận lên thành vốn.

Đối với nước thu nhập thấp, đầu tư trong nước được chú trọng hơn đầu tư nước ngoài. Những nước thu nhập cao – như Na Uy – có thể thấy phù hợp khi xây dựng Quỹ Đầu tư Quốc gia (SWF) để hỗ trợ cho các thế hệ tương lai, nhưng chiến lược này lại không phù hợp với những nước thu nhập thấp. Những nước thu nhập thấp thường thiếu vốn, thiếu cơ sở hạ tầng thiết yếu, thiếu dịch vụ công và hàng hóa công, kể cả dịch vụ giáo dục và y tế. Cần khắc phục những thiếu hụt này. Việc ưu tiên thứ tự các khoản đầu tư cần khắc phục những hạn chế này sớm tạo điều kiện kích thích đầu tư và tăng trưởng trong tương lai.

Những nước đang trong thời kỳ tăng trưởng sản xuất hàng hóa mà có nợ nước ngoài lớn có thể dùng một phần từ những khoản thu nhập bất thường này để trả nợ đọng. Giảm nợ không làm tăng thêm những vấn đề trong việc hấp thụ trong nước, mà lại còn có thể cải thiện thứ hạng tín dụng của nước đó và hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư, và quan trọng nhất là giảm chi phí vốn cho lĩnh vực tư nhân trong nước bằng những tác động của nó lên lãi suất.

Mặc dù mục tiêu chính là tăng trưởng bền vững, nhưng người dân ở những nước giàu tài nguyên lại có rất nhiều nhu cầu cấp thiết. Họ hiện nay có thể nghèo

hơn nhiều so với họ và con cháu họ trong tương lai; vì vậy sẽ là thích hợp khi dùng một phần thu nhập từ tài nguyên để làm gia tăng lập tức mức sống cho họ.

Một cơ chế để chuyển những lợi ích liên quan tới nguồn thu từ tài nguyên tới người dân có thể là những khoản tiền mặt có điều kiện hoặc vô điều kiện trực tiếp hoặc qua chi trả theo hình thức “tiền lãi cổ phần”. Chuyển tiền trực tiếp có thể giúp vượt qua những nút thắt chi tiêu và những hạn chế về năng lực và cũng có thể giúp khắc phục những hạn chế của thị trường tín dụng đơn lẻ. Việc chia theo hình thức lãi cổ phần thừa nhận người dân là người sở hữu cao nhất nguồn tài nguyên. Hơn nữa, các khoản tiền chuyển cho người dân có thể làm tăng trách nhiệm giải trình và đồng thời cũng tạo ra sự quan tâm của công chúng đối với cách chi tiêu các nguồn thu. Các khoản tiền chuyển trực tiếp không nhất thiết phải dựa vào toàn bộ dòng nguồn thu từ tài nguyên thì mới có được những ưu thế này. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng nhiều quốc gia giàu tài nguyên lại thiếu năng lực về hành chính công để có thể phân phối nguồn thu một cách hiệu quả cho các cá nhân. Làm như vậy có thể gây ra chi phí lớn hơn. Hơn nữa, năng lực quyết định đầu tư chính thức của các cá nhân có thể không bằng chính phủ thay mặt họ, có thể là do sự yếu kém và biến động của thị trường.

Các cơ chế mà qua đó các khoản tiền chuyển cho người dân được thực hiện là vô cùng quan trọng, đặc biệt là ở những nơi hành chính công và cơ sở vật chất cho an sinh xã hội còn kém phát triển. Các nghiên cứu gần đây cho thấy các khoản tiền chuyển có điều kiện có thể là một kênh hiệu quả để phân phối tiền cho các hộ gia đình. Các cơ chế phân phối thay thế, chẳng hạn như trợ giá trong nước cho các hàng hoá được khai thác, hoặc các sản phẩm liên quan như xăng dầu, là cách ít được khuyến khích nhất để tăng chi tiêu hộ gia đình. Tuy nhiên, những cơ chế như vậy lại tràn lan. Việc sử dụng trợ giá hàng hoá sẽ kích thích tiêu thụ lãng phí và vô hình chung khuyến khích việc buôn lậu và làm phát triển các thị trường song song (parallel markets). Trong những thời điểm giá cả thế giới cao, mất thu nhập từ xuất khẩu và gánh nặng kinh tế vĩ mô của trợ giá trong nước có thể khiến nền kinh tế không bền vững. Hơn nữa, mục tiêu phân phối của các trợ giá đó còn thiếu vắng hoặc không khả thi, gây ra những tác động nghịch về phân phối, thường mâu thuẫn với các mục tiêu lớn hơn của chính phủ như giảm nghèo hoặc tái phân phối. Hình thức chuyển tiền trực tiếp hoặc định hướng sẽ ít tốn kém hơn và tốt hơn.

Các chương trình chi tiêu cần phải được xây dựng rất thận trọng, và chú ý đúng mức tới tính bất ổn của các khoản thu từ tài nguyên và thực tế rằng các khoản chi đặc biệt khó đảo ngược. Bất kỳ chương trình nào như vậy đều phải được xây dựng trong khuôn khổ một Khung Chi tiêu Trung hạn đánh giá đúng mức độ ổn định nội bộ của chương trình đó và những ảnh hưởng kinh tế của nó. Các kế hoạch chi tiêu và tiết kiệm và việc thực hiện các kế hoạch đó cần phải hoàn toàn minh bạch, được rà soát và phê duyệt bởi cơ quan lập pháp và được công chúng hiểu và ủng hộ.

NGUYÊN TẮC 8

Để sử dụng hiệu quả nguồn thu từ tài nguyên đòi hỏi phải tính toán thận trọng nguồn chi tiêu và đầu tư nội địa, chú ý đến tính bất ổn của nguồn thu.

Các nguồn thu từ tài nguyên dao động khá mạnh, thay đổi cùng với việc khai thác những nguồn tài nguyên mới được phát hiện, khi giá thay đổi và khi có nguồn cung tiến. Để sử dụng hiệu quả các nguồn thu thì các khoản chi cần phải dàn đều ra và các khoản đầu tư và khoản chi đó phải được tích lũy theo thời gian. Tích lũy từng bước là cần thiết để đảm bảo chất lượng chi tiêu công và tránh được những tác động ngược về kinh tế vĩ mô.

Trong lập ngân sách, cần đặc biệt chú ý đến sự biến động của giá hàng hóa và các nguồn thu, thực tiễn đã có những lúc chứng minh điều này trong cuộc khủng hoảng tài chính bắt đầu từ năm 2007. Mô hình chi tiêu trong nước như vậy có thể đạt được bằng cách để dành một phần của nguồn thu trong thời kỳ nguồn thu cao, giữ phần dư trong “quỹ bình ổn”, và sau đem những nguồn tiết kiệm đó ra sử dụng trong lúc nguồn thu thấp. Có thể tăng mức độ dàn đều bằng hạn chế cho vay nước ngoài hoặc điều chỉnh tốc độ khai thác tài nguyên. Các tài sản chỉ phục vụ mục đích bình ổn có chức năng khác với những tài sản dài hạn, các tài sản cho “thế hệ tương lai”, và việc quản lý chúng có thể được thiết kế tương ứng. Tuy nhiên, cả 2 loại tài sản như vậy có thể được giữ trong một quỹ kết hợp, chia thành các nhóm khác nhau.

Số tiền nộp vào quỹ cần phải được giữ trong những

tài sản tài chính quốc tế. Nếu chính phủ dựa vào những nguồn tiết kiệm trong nước, họ sẽ có thể hỗ trợ cho chi tiêu của mình trong những thời điểm biến động, ví dụ như thời kỳ giá thấp, chỉ cần mất một số tiền bằng việc chuyển tất cả sự thu hẹp về nguồn thu từ tài nguyên sang cho các hộ gia đình và các công ty trong nước, trong quá trình thanh lý tiết kiệm trong nước. Một chiến lược hiệu quả hơn đó là chính phủ dàn đều chi tiêu công thông qua tài sản tài chính nước ngoài, tránh những tác động bất lợi đối với các hộ gia đình và các công ty trong nước khi nguồn quỹ được sử dụng hết. Những chính sách như vậy có thể còn hiệu quả hơn nếu đảm bảo minh bạch và tính đến phản ứng của các công ty tư nhân.

Không nên thiết kế các quỹ bình ổn hay quỹ ‘thế hệ tương lai’ để xử lý các khoản thất thu tài chính lớn – đất nước sẽ không thể gánh vác một cách hiệu quả lượng tiền cần thiết để đỡ cho nền kinh tế khỏi những sự cố như vậy trong thời gian còn lại của chu kỳ kinh doanh.

Dàn đều các khoản chi tiêu công trong thời điểm biến động về nguồn thu sẽ ảnh hưởng tới cả quy mô tích lũy tài sản nước ngoài và cấu trúc của nó. Mặc dù mục tiêu không phải là xây dựng một quỹ dài hạn duy nhất, nhưng có thể những tài sản ít tính thanh khoản hơn cần phải chiếm một phần lớn tài sản tích lũy trong những giai đoạn phát triển nóng (ít nhất là cho tới khi có một sự đỡ đệm đáng kể cho cổ phần). Những khoản đầu tư này sẽ cần phải được bán đi khi giá hàng hóa toàn cầu thấp và có thể trùng với thời điểm suy thoái toàn cầu và giá tài sản thấp. Vì vậy, một quỹ bình ổn cần giành một tỷ lệ đầu tư vào các loại tài sản có tính thanh khoản, trong đó giành một tỷ lệ nhất định trong đó để đầu tư vào loại tài sản ít chịu sự biến động về giá trị. Tính hiệu quả sẽ được tăng cường nếu có những quy định hoặc hướng dẫn minh bạch cho việc bắt đầu tích lũy và rút tiền, trong đó bất kỳ độ lệch nào cũng cần phải được đem ra cho công chúng bàn thảo và phải trải qua những thủ tục quy trình chính thức.

Dàn đều các khoản chi tiêu cũng có thể đòi hỏi một sự vay mượn trong thị trường vốn quốc tế. Những sự vay mượn như vậy có thể đặc biệt có giá trị trong giai đoạn chuyển tiếp giữa việc phát hiện ra tài nguyên và các nguồn thu hiện tại, thời điểm mà trong đó việc tăng chi tiêu ban đầu là phù hợp. Chính phủ có thể sử dụng những khoản vay như vậy để thúc đẩy sự gia tăng các khoản đầu tư tư nhân mong muốn. Tuy nhiên, điều quan trọng là phải thận trọng, cả ở quốc tế và trong

nước. Cần phải cảnh giác để tránh dịch chuyển các chi phí vốn sang cho khu vực tư nhân. Một công cụ quốc tế (ví dụ như khoản vay IBRD) sẽ tốt hơn vay tư nhân như là một phương tiện để đảm bảo điều này. Một công cụ quốc tế có thể giúp củng cố phương hướng chi tiêu bền vững của chính phủ.

Về lâu dài, tài sản tài nguyên phải được sử dụng cho việc giảm nợ của chính phủ, chứ không phải làm trầm trọng thêm.

Một cách khác để hoãn - và qua đó dàn đều - các khoản chi có thể thực hiện bằng cách giảm được tốc độ cạn kiệt tài nguyên. Nếu các nguồn tài nguyên vẫn nằm trong lòng đất, thì theo những nguyên tắc kinh tế, lợi tức kỳ vọng sẽ cạnh tranh với lợi tức từ các tài sản tài chính nước ngoài. Để các nguồn tài nguyên nằm nguyên trong lòng đất cũng sẽ giảm được khả năng chúng bị khai thác sai mục đích; chẳng hạn, nguồn thu được phân bổ để thúc đẩy tiêu thụ quá mức hoặc phục vụ các mục đích chính trị thay vì được đầu tư vào các tài sản nội địa. Cái giá của bất kỳ chiến lược khai thác bị trì hoãn nào cũng là không được nhiều người chấp nhận và có thể làm chậm quá trình đa dạng hóa toàn bộ phần đầu tư tài sản của nền kinh tế vốn có thể sẽ tăng trưởng hơn nếu tài nguyên được khai thác và chuyển đổi tài sản thành các tài sản khác có danh mục đa dạng hơn.

NGUYÊN TẮC 9

Chính phủ sử dụng sự giàu có về tài nguyên như một cơ hội để tăng cường hiệu quả và tính công bằng của chi tiêu công và tạo điều kiện khu vực kinh tế tư nhân thích ứng được với những thay đổi trong cơ cấu của nền kinh tế.

Các cơ hội để tăng trưởng bền vững được tạo ra bởi sự gia tăng đáng kể về chi tiêu công, chẳng hạn như chi tiêu từ nguồn thu tài nguyên mới, đòi hỏi phải có sự phân chia hiệu quả và kiểm soát chi tiêu. Chính phủ cần chú ý nhiều tới những tác động kinh tế vĩ mô đối với các ngành kinh tế khác.

Các chính phủ đang đối mặt với yêu cầu về tăng nguồn thu ngân sách từ khai thác tài nguyên thì phải

đặc biệt lưu ý tới vấn đề chất lượng chi tiêu công. Nếu chi tiêu công đã được xếp theo thứ tự ưu đúng mức, thì chi tiêu bổ sung sẽ bớt giá trị, xét về phương diện mức độ hiệu quả và công bằng. Sự giảm sút chất lượng chi tiêu cũng có thể xảy ra do sức ép kinh tế chính trị: một khi các nhóm vận động hành lang biết rằng chi tiêu công sẽ tăng, thì các nhóm này sẽ tăng cường những nỗ lực để nhận được các khoản chi tiêu đó để tạo lợi thế cho mình, còn gọi là ‘tìm kiếm đặc lợi’ (tìm tòi). Nếu chi tiêu công bổ sung có chất lượng thấp thì nguồn thu từ tài nguyên không thể chuyển hoá được thành mức sống cao hơn đáng kể.

Giải pháp cho vấn đề chi tiêu công chất lượng thấp là phải nhận ra rằng chi tiêu công gia tăng đáng kể cũng là một cơ hội cho cải cách đổi mới trong hệ thống chi tiêu. Ở các quốc gia có năng lực thể chế thấp, về mặt chính trị, việc áp dụng quản lý chặt chẽ và hiệu quả hơn các khoản chi mới có thể dễ hơn cải cách chi tiêu hiện hành.

Đổi mới trong hệ thống chi tiêu công là cần thiết để bảo đảm đạt được 2 mục tiêu riêng biệt: (i) liêm chính – tránh phân bổ sai và giảm thiểu cơ hội tham nhũng; (ii) chất lượng – chi tiêu hiệu quả và công bằng.

Cũng như khi theo đuổi liêm chính và chất lượng trong các chế độ hợp đồng, cạnh tranh có thể là một công cụ hiệu quả. Giống như đối với một phiên đấu giá để bán quyền khai thác, tất cả mua sắm công cũng cần đấu thầu cạnh tranh.

Bên cạnh đấu thầu cạnh tranh, có một số hệ thống chủ yếu được thiết kế để đảm bảo tính liêm chính. Các quyết định phê duyệt chi tiêu cần phải được minh bạch hoá thông qua nguồn ngân sách được công bố công khai. Một khi các khoản chi đã được thực hiện, chúng cần phải chịu sự kiểm tra, soi xét của kiểm toán độc lập. Các hệ thống khác chủ yếu hướng tới sự hiệu quả. Trước khi được phê duyệt, các chi phí của các khoản chi tiêu lớn cần được so sánh với những lợi ích có thể mang lại (phân tích chi phí - lợi ích). Sau khi phân tích xong, những khoản chi đó cần được đánh giá, và kết quả đánh giá đó được sử dụng cho cả mục đích giải trình và để học tập rút kinh nghiệm.

Những mức tăng chi tiêu lớn trích từ lợi nhuận từ xuất khẩu tài nguyên đều có những tác động kinh tế vĩ mô, có thể gián tiếp phá huỷ các ngành qua cạnh tranh với xuất khẩu tài nguyên. Các công ty sản xuất các loại

mặt hàng xuất khẩu khác có thể bị tác động bởi những sự thay đổi về tỉ giá mà khiến cho chúng kém cạnh tranh hơn. Các công ty sản xuất các hàng hoá dễ tiêu thụ cho thị trường nội địa, ví dụ chế tạo, có thể bị tác động, vì lao động và các chi phí khác có thể bị thay đổi bởi những nhu cầu từ ngành tài nguyên. Tổng hợp lại, những tác động này được gọi là “Căn bệnh Hà Lan”.

Giải pháp cho Căn bệnh Hà Lan một phần là bù lại những thiệt hại gây ra cho nhà sản xuất của các mặt hàng xuất nhập khẩu khác và nhập khẩu những mặt hàng thay thế bằng cách hạ chi phí. Cách làm việc này một cách bền vững là không phải qua trợ giá, bao cấp mà là qua lựa chọn các khoản đầu tư công phục vụ “mục đích chung”, ví dụ như y tế, giáo dục, và cơ sở hạ tầng, sẽ có lợi với gần như tất cả các thành phần kinh tế và tất cả vùng trong cả nước.

Căn bệnh Hà Lan cũng có thể giảm bằng cách dần đều đỉnh và khe của dao động giá hàng hoá. Tuy nhiên, kể cả khi đã dần đều như vậy, nền kinh tế vẫn sẽ cần điều chỉnh với các cú sốc định kỳ từ bên ngoài. Điều này có ý nghĩa với việc thiết kế các chính sách kinh tế mà bên ngoài có vẻ không liên quan gì tới khai thác tài nguyên. Một đặc điểm kinh tế then chốt - dường như cải thiện được khả năng chịu được những cú sốc của các nền kinh tế giàu tài nguyên - là độ linh hoạt của thị trường lao động. Do các nền kinh tế giàu tài nguyên phải chịu một số loại cú sốc, nên các nền kinh tế này cần ưu tiên cho sự linh hoạt ấy một cách tương ứng. Điều này hàm ý rằng các chính sách dành cho bảo trợ xã hội có thể cần phải khác biệt trong những nền kinh tế như vậy, tập trung nhiều hơn vào giúp đỡ trực tiếp các hộ gia đình và hỗ trợ độ linh hoạt nghề nghiệp hơn là tập trung vào việc bảo vệ những công việc hiện có.

NGUYÊN TẮC 10

Chính phủ nên tạo điều kiện thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân cả ở cấp trung ương lẫn địa phương nhằm mục đích đa dạng hóa đầu tư, cũng như tận dụng các cơ hội để đạt được giá trị gia tăng từ trong nước.

Nguồn thu từ khai thác tài nguyên có thể được sử dụng để hỗ trợ cho việc tạo công ăn việc làm và thu

nhập trong nhiều ngành. Các cơ hội nảy sinh từ những cú hích trực tiếp do ngành tài nguyên tạo ra cũng như từ sự sẵn có của các nguồn quỹ do thu nhập từ tài nguyên mang lại. Lượng công ăn việc làm và thu nhập này sẽ được tạo ra chủ yếu bởi thành phần kinh tế tư nhân, song chính phủ vẫn phải đóng vai trò trong việc tạo điều kiện cho quá trình đó. Đầu tư có thể diễn ra ở các hoạt động liên quan tới tài nguyên, phù hợp với quan điểm rằng ngành tài nguyên cần tạo ra những lợi ích trực tiếp và các hoạt động kinh tế địa phương bên ngoài những khoản tiền thuế và thuế tài nguyên. Nhưng các quốc gia cũng sẽ cần phải đảm bảo rằng các ngành phi tài nguyên vẫn có thể phát triển.

Một trong những vai trò hiệu quả của chính phủ là tạo ra môi trường đầu tư và hàng hóa công cộng để hỗ trợ cho đầu tư tư nhân. Công việc này bao gồm loại bỏ những trở ngại đối với đầu tư tư nhân. Do làn sóng khai thác tài nguyên sẽ dẫn đến sự thay đổi cấu trúc của nền kinh tế, nên điều đặc biệt quan trọng là môi trường kinh doanh và luật pháp phải có tính hỗ trợ các khoản đầu tư mới và đủ linh động để tái triển khai cơ cấu vốn và lao động cho các lĩnh vực trong nền kinh tế. Các nút thắt cổ chai (bottlenecks) tiềm tàng - ví dụ có thể trong lĩnh vực xây dựng - cần được nhận diện và giải quyết. Mở cửa kinh doanh thương mại quốc tế sẽ giúp tránh được những nút cổ chai này.

Chính phủ có thể mong muốn sử dụng các công cụ kích thích nhằm hướng vào các ngành cụ thể hay hoạt động kinh tế đặc thù. Những sự can thiệp như vậy lại càng cần thiết khi xuất hiện thất bại của thị trường khiến các công ty không thể tiến hành những khoản đầu tư có khả năng đem lại lợi nhuận cao. Những chính sách như vậy có thể có rủi ro; chúng kiến vô số ‘những con voi trắng (white elephants)’ ở nhiều nước giàu tài nguyên. Nếu những chính sách đó được thực hiện thì sẽ cần làm theo một số nguyên tắc thiết kế như sau: Thứ nhất, các khoản đầu tư cần phải chắc chắn là sẽ có khả năng phát triển thương mại lâu dài. Những khoản đầu tư mà thất bại có thể sẽ gây hại thay vì gia tăng giá trị, và nó sẽ liên tục làm thất thoát các quỹ công. Thứ hai, sự hỗ trợ của chính phủ cần phải mang lại thành công, không phải thất bại. Cần tránh những gói hỗ trợ vô hạn. Hỗ trợ cần phải dựa trên những tiêu chí đáng tin cậy về chấm dứt trong trường hợp năng lực yếu kém không được khắc phục. Việc các bên liên quan tiến hành vận động hành lang thường xuyên là một trở ngại đối với điều này, vì vậy các quyết định cần được đưa ra ở cấp cao và có sự tham vấn với một bộ phận

lớn của xã hội - những người tiêu dùng và người đóng thuế cũng như các mối quan tâm của nhà sản xuất.

Trong quá trình lựa chọn ngành để thúc đẩy/phát triển, có một sự mâu thuẫn giữa việc xây dựng các ngành liên quan đến tài nguyên và đa dạng hoá nền kinh tế sao cho thoát khỏi sự phụ thuộc vào một đế tài nguyên hẹp. Ở đây, các quốc gia khác nhau sẽ đưa ra những sự lựa chọn khác nhau, tùy thuộc vào đặc thù của họ, song có một vài nguyên lý chung mang tính định hướng:

i. Ở những nơi một nguồn tài nguyên được khai thác ở dạng chưa được chế biến mà có chi phí vận tải lớn, có thể có những cơ hội đầu tư vào chế biến hạ nguồn và gia tăng giá trị. Đây có lẽ không phải là giải pháp tốt nhất do nó đòi hỏi nhiều vốn, phụ thuộc vào kỹ năng và thiết bị nhập khẩu, và ít có khả năng tạo ra việc làm.

ii. Có thể có những cơ hội để cung cấp đầu vào cho việc khai thác tài nguyên (đầu tư thượng nguồn) ví dụ như cung cấp hàng hoá và dịch vụ, cũng như kiến thức chuyên môn, cho các đối tác khai thác.

iii. Nếu tài nguyên dễ bán trên thị trường quốc tế (chẳng hạn dầu mỏ và khoáng sản có giá trị cao), thì lựa chọn tốt nhất rất có thể là xuất khẩu tài nguyên và sử dụng các quỹ để đầu tư vào đa dạng hoá các thành phần kinh tế khác.

Các quyết định đầu tư vào chế biến hạ nguồn cần dựa trên đánh giá năng lực và các lợi thế so sánh dài hạn, bao gồm khả năng đạt hiệu quả hoặc khả năng cạnh tranh thương mại ở tầm quốc tế. Ở những nơi tài nguyên khó bán hơn (ví dụ khí đốt và khoáng sản có giá trị thấp), hoặc thị trường nội địa có nhu cầu, có nhiều lí do để phát triển các ngành hạ nguồn. Khí đốt đặc biệt đáng được chú ý bởi vì nó có liên hệ với sản xuất năng lượng, một điều kiện tiên quyết cho phát triển kinh tế. Bởi vì sử dụng khí đốt đòi hỏi ít vốn hơn so với các dạng năng lượng thay thế khác như dầu, than đá và hạt nhân, cũng như là thủy điện và các năng lượng tái sinh khác.

Các hoạt động kinh tế cung cấp cho ngành tài nguyên (các hoạt động thượng nguồn) có thể tạo ra những cơ hội quý giá cho đầu tư. Sẽ cần có một chuỗi các hàng hoá và dịch vụ, từ nơi ăn chốn ở đến những thiết bị chuyên dụng và phân tích địa chất. Mặc dù các

doanh nghiệp trong nước ít có khả năng cạnh tranh trong những lĩnh vực chuyên sâu, hoặc có thể thiếu năng lực đáp ứng nhu cầu đối với một số dịch vụ nhất định, nhưng vẫn có thể có các cơ hội phối hợp với các đối tác bên ngoài để xây dựng năng lực. Vai trò của chính phủ có thể bao gồm yêu cầu các nhà đầu tư phải sử dụng các nguồn lực trong nước hoặc các đòn bẩy khác để nâng cao khả năng cạnh tranh cho các công ty nội địa. Các nhà đầu tư lớn thường tiếp cận được các công nghệ, kĩ năng và các tiêu chuẩn mà có thể giúp các công ty trong nước trở nên cạnh tranh hơn. Chính phủ có thể yêu cầu các nhà đầu tư phát triển một gói sử dụng nguồn lực địa phương và chuyển giao tri thức như là một phần trong quá trình đấu thầu để giành hợp đồng nhượng quyền của họ, hoặc trong các đàm phán thoả thuận sau khi trao quyền khai thác.

Cần lưu ý rằng những bộ luật thuận tuý yêu cầu một phần các khoản chi của nhà đầu tư phải được thực hiện ở trong nước có thể dẫn đến những hệ quả bất lợi và không mong muốn. Những tác động này có thể bao gồm tìm kiếm đặc lợi/tìm tòi (rent-seeking), nhập khẩu các sản phẩm mà không mang lại việc làm hoặc giá trị cho địa phương, và phát triển ngành công nghiệp địa phương theo kiểu không còn khả năng cạnh tranh sau khi nhà đầu tư rút khỏi. Một nguyên lý tổng quát là các bộ luật tạo điều kiện cho cạnh tranh dài hạn luôn tốt hơn những bộ luật chỉ tạo điều kiện cho cạnh tranh ngắn hạn.

Đa dạng hoá nền kinh tế tạo ra một con đường phát triển tươi sáng cho nhiều nước giàu tài nguyên. Trong nhiều trường hợp, những thay đổi về cấu trúc liên quan tới nguồn tài nguyên, kết hợp với nguồn vốn nội địa dồi dào, sẽ tạo ra cơ hội đa dạng hoá nền kinh tế, thoát khỏi sự lệ thuộc vào tài nguyên và tạo cho tương lai một sự thịnh vượng lâu dài hơn tuổi đời của tài nguyên. Đa dạng hoá thành công nền kinh tế rất có thể là kết quả của đầu tư tư nhân được hỗ trợ bởi chính sách của chính phủ và đầu tư công, thay vì là nguyên nhân của cố gắng ‘tìm ra người thắng cuộc’ hoặc nuôi dưỡng những ngành công nghiệp cụ thể ngoài ngành tài nguyên. Trong những trường hợp không thể có lợi thế so sánh trong các ngành công nghiệp chế biến hạ nguồn, đa dạng hoá nền kinh tế là cách sử dụng nguồn vốn được nhiều người lựa chọn hơn.

TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN

NGUYÊN TẮC 11

Chính phủ sở tại của các công ty khai thác và các trung tâm vốn quốc tế cần yêu cầu và thực hiện những mô hình điển hình.

Tất cả các tham thể trong cộng đồng quốc tế đều có vai trò quan trọng trong việc giúp các quốc gia giàu tài nguyên hiện thực hoá được tiềm năng nguồn thu từ khai thác. Vai trò này bao gồm đề xuất, vận động, ủng hộ, giám sát và thực hiện các mô hình điển hình trên thế giới.

Tăng cường minh bạch về các khoản chi trả cho các chính phủ là một khởi điểm quan trọng. Tuy nhiên, các công ty và các quốc gia sở tại có vai trò vô cùng quý giá trong việc đòi hỏi và thực hiện các mô hình điển hình trong càng nhiều dòng giá trị càng tốt.

Không nên làm ảnh hưởng tới các phiên đấu giá và các quá trình cạnh tranh bằng những thoả thuận giữa các chính phủ mà nằm ngoài các quá trình cạnh tranh. Các chính phủ, mà quyền tài phán các công ty mẹ của các thực thể khai thác tài nguyên phải hoạt động theo, thường hành động theo những cách làm ảnh hưởng tới việc quản trị tốt việc khai thác tài nguyên. Chẳng hạn, một số chính phủ đã sử dụng tầm ảnh hưởng của mình để vận động giành lấy những hợp đồng đặc biệt cho các công ty của họ, qua đó làm tổn hại đến tính liêm chính của hệ thống tài chính và quá trình mà trong đó các quyền khai thác được trao. Việc sử dụng những ảnh hưởng ngoại giao như vậy vượt qua những gì được quy định trong các hiệp định thuế và thảo luận thương mại thông thường. Trong khi chính phủ những quốc gia giàu tài nguyên đã quyết định sử dụng các thủ tục minh bạch, ví dụ như đấu giá, để trao các quyền khai thác, các công ty và chính phủ các quốc gia trong đó các công ty mẹ của các thực thể khai thác hoạt động không nên sử dụng ảnh hưởng của mình để can thiệp vào và làm ảnh hưởng đến những quy trình thủ tục này.

Tương tự, minh bạch về các dòng nguồn thu có là yếu tố quan trọng bậc nhất để đảm bảo sự giám sát của công chúng có hiệu quả. Chính phủ nước sở tại cần yêu cầu các công ty mẹ và tất cả những thực thể liên quan hoạt động dưới quyền tài phán của họ phải báo cáo với chính phủ những khoản chi của họ trong một biểu mẫu mà công chúng có thể giám sát. Bên cạnh đó, chính phủ nên hỗ trợ Sáng kiến Minh bạch ngành Công nghiệp Khai khoáng (EITI) và ngay cả chính phủ cũng cần đáp ứng những tiêu chuẩn báo cáo của EITI. Đã có những tiến bộ đáng kể trong lĩnh vực này, đặc biệt là với những yêu cầu về báo cáo của Cardin-Lugar Amendment dành cho các công ty đăng ký ở Mỹ. Nhưng để phổ cập hoá được việc công khai thông tin và tạo ra một sân chơi bình đẳng cho các công ty khai khoáng, chính phủ các nước sở tại phải ủng hộ một tiêu chuẩn kế toán quốc tế dành cho việc báo cáo những khoản chi đó và cho báo cáo về sản xuất và doanh thu theo từng quốc gia, qua đó tạo điều kiện để các quốc gia sản xuất có thể quản lý thuế tài nguyên một cách hiệu quả hơn.

Các Thiết chế Tài chính Quốc tế (IFIs) và các cơ quan bảo hiểm rủi ro chính trị và tín dụng xuất khẩu của chính phủ cần cung cấp sự hỗ trợ về tài chính cho các dự án khai thác. Những cơ quan như vậy nên sử dụng đòn bẩy tài chính (và hỗ trợ kỹ thuật) để giúp đỡ các cơ quan chịu trách nhiệm về sản xuất tài nguyên trong việc đáp ứng được các tiêu chí cao nhất về của trách nhiệm giải trình công cộng, minh bạch, và bảo vệ môi trường, xã hội. IFIs và các tổ chức tín dụng xuất khẩu cần phối hợp với nhau để xây dựng các tiêu chuẩn chung nhằm tránh một cuộc đua không cần thiết. Ở đây, nhóm G-20 có thể đóng một vai trò triệu tập quan trọng.

Trong những năm gần đây, cạnh tranh trên trường quốc tế để giành quyền tiếp cận tài nguyên thiên nhiên ngày càng gay gắt, mang theo nó là tiềm năng xảy ra “một cuộc đua để khai thác xuống sâu dưới lòng đất”, đặc biệt là đối với các quốc gia không hội nhập tốt với hệ thống quốc tế. Cạnh tranh để giành quyền tiếp cận tài nguyên thường được thúc đẩy bởi những mục tiêu kinh tế; tuy nhiên, lợi ích kinh tế của một chiến lược kiểu như vậy rất có thể bị phóng đại. Những

loại hàng hoá được tìm kiếm nhiều nhất sẽ thường có các hàng hoá thay thế gần giống, được buôn bán trên toàn thế giới. Vì vậy, các quốc gia nhập khẩu nhìn chung có thể trả theo giá thị trường mà không cần phải đảm bảo sự tiếp cận ưu tiên đối với việc khai thác hoặc các hợp đồng dài hạn. Các đường ống dẫn dầu và khí đốt xuyên biên giới là những trường hợp ngoại lệ tiềm tàng, bởi hệ thống này được lắp đặt cố định nên hạn chế nguồn cung và các đường ống nhánh; mặc dù vậy, các sản phẩm này có thể được vận chuyển bằng đường thủy tới thị trường thế giới. Ở những nơi chính phủ nước sở tại của các công ty khai thác nhận ra rằng cạnh tranh để giành quyền tiếp cận các loại hàng hoá thay thế không phải là một trò chơi với tổng bằng không (zero-sum game), mà có khả năng họ sẽ đồng ý với một bộ tối thiểu các tiêu chuẩn quốc tế có thể áp dụng cho tất cả các khoản đầu tư vào ngành công nghiệp khai thác trên trường quốc tế. Cộng đồng quốc tế cần nỗ lực cải thiện các tiêu chuẩn do các cơ quan quốc tế đặt ra, đồng thời thực hiện các tiêu chuẩn hiện hành ở các quốc gia chưa hội nhập thành công vào hệ thống quốc tế.

Các trung tâm tài chính lớn cần giúp đỡ để hạn chế thất thoát các nguồn lực công cộng qua những kênh bất hợp pháp, một tình trạng đang lan tràn ở một số quốc gia giàu tài nguyên. Các cơ quan giám sát quốc tế ở các trung tâm tài chính lớn cần đảm bảo rằng những ngân hàng mà họ giám sát không tham gia vào những giao dịch liên quan tới những tài sản vơ vét phi pháp. Những quy định về cẩn trọng đối với các giao dịch bị nghi ngờ làm các nguồn thu bị sử dụng sai mục đích cần phải nghiêm ngặt như những quy định đối với rửa tiền từ ma tuý hoặc tài trợ cho các tổ chức khủng bố. Cách cản trở hiệu quả đối với dòng chảy các tài sản vơ vét phi pháp là thông qua hệ thống ngân hàng quốc tế với yêu cầu về sự hợp tác của các trung tâm tài chính lớn. Các trung tâm này vốn đã hợp tác về chống buôn lậu ma tuý và tài trợ cho khủng bố, thông qua Lực lượng Chuyên trách Hành động Tài chính và Ủy ban Basel về Giám sát hoạt động Ngân hàng.

Một sự chuyển dịch chính sách đồng bộ theo hướng thắt chặt các quy định về dòng chảy tài chính phi pháp, do G-20 điều phối, sẽ tạo ra tác động lớn nhất. Những bước đi đầu tiên thoát khỏi sự duy ý chí đã được thực hiện. Những thành công này phải được phát huy và đảm bảo. Các công ty khai thác than phiền rằng trở ngại lớn nhất đối với việc đóng cửa mỏ là đến từ chính phủ các quốc gia sản xuất. Các quy định toàn diện của

nước sở tại hoặc một tiêu chuẩn kế toán quốc tế sẽ bảo vệ các công ty khỏi việc bị trả đũa hoặc phân biệt đối xử và tạo ra sân chơi bình đẳng trong ngành công nghiệp này.

Các Tổ chức Phi chính phủ Quốc tế cần cổ vũ cho những mô hình điển hình, vận động thay đổi chính sách thông qua tiếp xúc trực tiếp với các nhà hoạch định chính sách và bằng cách nâng cao nhận thức của công chúng. Họ có thể giám sát việc thực hiện chính sách quốc tế, và buộc các chính phủ, các công ty và các thị trường vốn phải chịu trách nhiệm giải trình cho hành động của họ.

Nâng cao năng lực ở các quốc gia giàu tài nguyên, cho dù là do chính phủ sở tại, các tổ chức phi chính phủ địa phương hay các công ty khai thác quốc doanh, là một lĩnh vực trong đó cộng đồng quốc tế có thể đóng góp một phần to lớn. Có thể cung cấp các nguồn lực, tổ chức tập huấn và điều chuyển cán bộ ở cả 2 hướng nhằm xây dựng kỹ năng và năng lực thể chế.

NGUYÊN TẮC 12

Trong quá trình ký hợp đồng, hoạt động và thanh toán, tất cả các công ty khai thác phải tuân theo những mô hình điển hình.

Các công ty cần nhận thức được tầm quan trọng của “giấy phép của xã hội để hoạt động”, thể hiện qua những hành động đi xa hơn những yêu cầu pháp lý tối thiểu để áp dụng những mô hình điển hình trên thế giới. Điều này không có nghĩa là giới hạn trong việc tuân thủ các chuẩn mực một cách thụ động mà bao gồm cả sự tham gia cùng với chính phủ và các cộng đồng để đảm bảo mang lại được lợi ích cho xã hội của nước sở tại và hỗ trợ sự phát triển năng lực và thực hành tốt ở các đối tác.

Các công ty, khi làm việc với chính phủ và xã hội, cần hoạt động một cách đàng hoàng, minh bạch và không kỳ thị. Khi tuân thủ những cách làm tốt trên thế giới trong quá trình ký hợp đồng, các hoạt động và thanh toán cần:

- i. Theo dõi các luật lệ bên ngoài, các mô hình

điển hình/thực hành tốt và đưa ra những tiêu chuẩn nội bộ thống nhất

ii. Đảm bảo sự tuân thủ của cán bộ nhân viên của mình cũng như của những nhà thầu phụ,

iii. Trung thành với các tiêu chuẩn công nghiệp và các chuẩn mực đạo đức kinh doanh,

iv. Tôn trọng quyền công dân.

Các công ty cần nhận thức được rằng năng lực của chính phủ và các xã hội sở tại trong việc tạo ra những lợi ích như mong muốn còn hạn chế, ít nhất là ở thời kỳ đầu, cũng như khả năng theo dõi việc bảo vệ môi trường và xã hội. Khai thác những điểm yếu này không thể mang lại một mối quan hệ đối tác lâu dài thành công và có thể còn dẫn tới đàm phán lại, quốc hữu hóa, hoặc thậm chí bị trục xuất. Thay vào đó, các công ty cần hỗ trợ việc nâng cao năng lực và các thiết chế của địa phương, và phát triển các tiêu chuẩn công nghiệp bằng cơ chế tự giám sát và báo cáo tự nguyện. Chính phủ cần xác định những mô hình điển hình và những yêu cầu về nâng cao năng lực trên thế giới nào là phù hợp để đưa vào làm những các trách nhiệm hợp đồng cho các công ty.

Các tập đoàn lớn về khai thác dầu mỏ đã tham gia Sáng kiến Minh bạch ngành Công nghiệp Khai khoáng (EITI) và tìm cách phổ biến nó. Một số công ty đơn phương công bố các chi tiết về hoạt động sản xuất và tài chính theo từng nước và cung cấp các dịch vụ xã hội cho các cộng đồng nơi họ khai thác. Một số công ty tự nguyện tìm cách mua sắm các sản phẩm và dịch vụ ngay tại địa phương. Loại hình trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp này cần phải trở thành chuẩn mực – chứ không phải là các trường hợp ngoại lệ – đối với tất cả các công ty trong lĩnh vực khai thác.

Trong lĩnh vực khai thác, hiện đã có những nỗ lực tự nguyện. Có lẽ lớn nhất trong số này là nỗ lực của Hội đồng Quốc tế về Khai khoáng và Kim loại (ICMM). ICMM đã tiến hành các nghiên cứu để tìm ra các chính sách và mô hình để có thể gia tăng lợi ích kinh tế do tài nguyên mang lại ở cả cấp trung ương và địa phương. ICMM nhận ra rằng các công ty khai thác không phải là những thực thể thụ động; mà trái lại, họ có khả năng gây ảnh hưởng tới quá trình quản trị và các kết quả kinh tế không chỉ giới hạn trong quá trình khai thác. ICMM đã thiết kế một Khung Phát triển Bền vững,

trong đó xác định những cách làm tốt nhất trong tất cả những hoạt động khai khoáng; từ quyết định khai thác, tới việc cung cấp nguyên liệu địa phương, minh bạch nguồn thu, cho đến đóng cửa mỏ và phục hồi môi trường. Các thành viên của ICMM đã thống nhất được với nhau về một bộ quy tắc mang tính ràng buộc, cùng với các quy trình báo cáo và đảm bảo.

Các tổ chức công nghiệp xăng dầu, như OGP (International Association of Oil & Gas Producers: Hiệp hội các Nhà sản xuất Dầu và Khí đốt Quốc tế) và IPIECA (International Petroleum Industry Environmental Conservation Association: Hiệp hội Quốc tế về Bảo Bảo tồn Môi trường Ngành Dầu Khí) cũng xứng đáng được khen ngợi vì những nỗ lực của họ trong việc chuẩn hoá những cách làm tốt của các thành viên hội. Tuy nhiên, các tổ chức này vẫn chưa tạo ra được một sáng kiến như ICMM. Sáng kiến của ICMM được đón nhận bởi những hiệp hội của các công ty khai thác và có thể sử dụng Hiến chương này làm khung tham chiếu.

Hiện nay có một cơ quan luật và thực hành quốc tế đang tiếp tục kiện toàn tổ chức. Cơ quan này cho rằng trách nhiệm doanh nghiệp phải vượt lên trên giấy phép khai thác và tối đa hoá lợi nhuận trong ngắn hạn. Nhiều quốc gia trong khối OECD cổ vũ cho trách nhiệm doanh nghiệp, một thuật ngữ được định nghĩa theo nhiều cách khác nhau. Luật lệ của Đan Mạch đòi hỏi các công ty lớn phải báo cáo về các chính sách Trách nhiệm Xã hội của Doanh nghiệp của mình. Đạo luật Công ty của Vương quốc Anh và Bắc Ai-len yêu cầu các ban giám đốc phải “quan tâm tới tác động từ các hoạt động của các công ty đối với cộng đồng và môi trường”. Các nhà đầu tư muốn hoạt động lâu dài cũng đang đòi hỏi phải có hành động, một số quỹ lớn như Quỹ Huu trí Na Uy ngăn chặn việc đầu tư vào các công ty không tuân thủ các bộ quy tắc và tiêu chí quốc tế hoặc không làm theo những cách làm tốt trong công nghiệp.

Các hoạt động khai thác được quy định trong các công ước quốc tế và Liên Hợp Quốc, bao gồm các công ước về bảo vệ môi trường, quyền con người, và lao động. Liên Hợp Quốc từ lâu đã phối hợp với cộng đồng doanh nghiệp để xây dựng một bộ quy tắc về kinh doanh và quyền con người. Định nghĩa của tổ chức này về quyền con người bao gồm các quyền kinh tế và “quyền để phát triển”. Khung khái niệm do John Ruggie (Đặc phái viên của Tổng Thư ký Liên

Hợp Quốc phụ trách kinh doanh và quyền con người) đề trình đã được thống nhất thông qua bởi Hội đồng Nhân quyền và bởi các tổ chức doanh nghiệp hàng đầu, bao gồm Phòng Thương mại Quốc tế và ICMM. Ruggie cho rằng trách nhiệm về tôn trọng quyền con người là một chuẩn mực phổ quát tồn tại độc lập với trách nhiệm của nhà nước và những khác biệt trong luật pháp quốc tế. Có những tín hiệu cho thấy ngày càng có nhiều người người chấp nhận điều này trong một số lĩnh vực.

Thông qua tương tác của các chủ thể chính thức và không chính thức, một bộ các tiêu chuẩn và thực hành công nghiệp tốt cho ngành công nghiệp khai khoáng đang được xây dựng. Bộ chuẩn mực này bao gồm EITI, các tiêu chuẩn về minh bạch và môi trường đã được các định chế tài chính quốc tế thông qua để phục vụ sự tham gia của họ vào các dự án khai thác thương mại (Các Nguyên tắc Xích đạo), các nguyên tắc về đồng thuận một cách tự nguyện khi được thông báo trước (FPIC), các Nguyên tắc Tự nguyện về An ninh và Quyền Con người, và tài liệu hướng dẫn dành cho các nhà đầu tư và các công ty như đánh giá rủi ro dự án và giấy phép hoạt động xã hội được xây dựng bởi Critical Resource.

HIẾN CHƯƠNG TÀI NGUYÊN LÀ GÌ?

Hiến chương Tài nguyên là một sáng kiến toàn cầu được thiết kế nhằm hỗ trợ các chính phủ và các xã hội tận dụng được hiệu quả các cơ hội do tài nguyên thiên nhiên mang lại. Một số quốc gia thuộc dạng nghèo nhất thế giới lại có trữ lượng tài nguyên thiên nhiên khổng lồ - phần lớn trong số đó vẫn được tiếp tục phát hiện. Sự phong phú về tài nguyên thiên nhiên có thể mở ra một lối đi để thoát nghèo mà chủ yếu nhờ nguồn tài nguyên chưa được khai thác của chính những quốc gia đang phát triển đó, khiến cho các khoản viện trợ chính thức trở nên nhỏ bé.

Trong quá khứ, nhiều cơ hội do tài nguyên mang lại đã bị bỏ lỡ. Nhiều quốc gia dồi dào tài nguyên vẫn nghèo khổ trong khi một số nước khác đã rơi vào vòng xoáy của xung đột và bất ổn. Những bài học và kinh nghiệm của những nước đã thoát khỏi được lời nguyền tài nguyên đến nay vẫn khó được nhân rộng. Tài nguyên thiên nhiên có khả năng thay đổi số phận của một dân tộc nếu chúng được khai thác phù hợp để phục vụ phát triển. Để làm được điều này không hề dễ dàng. Các lựa chọn, từ việc thăm dò tài nguyên đến việc chi tiêu những nguồn thu có được từ tài nguyên, tạo thành một chuỗi quyết định dài và phức tạp. Điều này giải thích tại sao quá trình này từ trước tới nay thường không thành công. Hiến chương Tài nguyên đưa ra 12 Nguyên tắc để hỗ trợ quá trình ra quyết định và nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên thiên nhiên. Nó cũng góp phần đảm bảo rằng các cơ hội được tạo ra từ việc phát hiện tài nguyên thiên nhiên và sự bùng nổ về hàng hóa, sẽ không bao giờ bị bỏ lỡ; bởi trong tương lai có thể sẽ không bao giờ có được cơ hội như vậy nữa - và nhu cầu - khai thác như thế hệ hiện nay đang có nữa.

Những nguyên tắc của Hiến chương nhấn mạnh tầm quan trọng của minh bạch, song mục đích cuối cùng là giúp hình thành ở những quốc gia giàu tài nguyên một tư duy có tính phê phán, trên cơ sở đầy đủ thông tin. Tư duy này sẽ tạo động lực để tận dụng được những thông tin như vậy. Nó bao gồm các đề xuất cụ thể, và những lời khuyên chung, cũng như mục tiêu của việc sử dụng các chỉ số hiện có để hỗ trợ việc tự đánh giá mức độ tuân thủ các Nguyên tắc của hiến chương. Tuy nhiên, mục tiêu bao trùm không chỉ là đo lường, mà là thay đổi hành vi. Mục đích của Hiến chương là cung cấp thông tin và trao quyền cho không chỉ những người đòi hỏi phải có trách nhiệm giải trình, mà còn chính bản thân những người đưa ra quyết định. Chỉ những xã hội đầy đủ thông tin như vậy mới tạo ra được một sự đồng

thuận đủ độ sâu, rộng và lâu dài để lồng ghép một tầm nhìn về vai trò của tài nguyên thiên nhiên đối với quá trình phát triển. Hiến chương thể hiện quan niệm rằng phải có một tầm nhìn như vậy thì mới mở ra được một lối thoát khỏi nghèo đói và bằng cách bảo đảm một nền kinh tế bền vững, đa dạng và mang lại lợi ích cho nhiều người khi các nguồn tài nguyên đã cạn kiệt.

Điều gì làm nên tính độc đáo và duy nhất của Hiến chương Tài nguyên ?

Đó chính là sự tồn tại của một khung chung dành cho việc giải quyết những thách thức trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên. Đây còn là một công cụ cho người dân. Hiến chương Tài nguyên có tiềm năng trở thành một công ước quốc tế, nhưng là một công ước được xây dựng theo một quy trình có sự tham gia của người dân, dựa trên kết quả nghiên cứu khoa học.

NHỮNG NGƯỜI THAM GIA SOẠN THẢO HIẾN CHƯƠNG

Hiến chương này không nhận được sự tài trợ hay bảo trợ nào về chính trị. Những người soạn thảo Hiến chương là một nhóm độc lập gồm các chuyên gia hàng đầu thế giới trong lĩnh vực khai thác tài nguyên bền vững, tập hợp xung quanh Paul Collier, Giám đốc Trung tâm Nghiên cứu các nền Kinh tế châu Phi thuộc Đại học Oxford. Những người soạn thảo Hiến chương tạo thành Nhóm Kỹ thuật của Hiến chương, do Michael Spence, người đã từng đoạt giải Nobel, làm trưởng nhóm. Do hiện nay vẫn đang còn được mở rộng, Nhóm sẽ tiếp tục lồng ghép các quan điểm, góp ý và dữ liệu vào Hiến chương định kỳ hàng năm.

BAN GIÁM SÁT

Hiến chương được quản lý bởi một Ban Giám sát do Ernest Zedillo, cựu Tổng thống Mexico kiêm Giám đốc Trung tâm Yale về Nghiên cứu Toàn cầu hoá làm trưởng ban. Các thành viên khác bao gồm: Luisa Diogo (nguyên Thủ tướng Mozambique); Abdlatif Y. Al-Hamad (Tổng Giám đốc kiêm Chủ tịch Ban Lãnh đạo Quỹ Arab vì sự Phát triển Kinh tế và Xã hội); Mo Ibrahim (chuyên gia toàn cầu trong lĩnh vực viễn thông di động, một nhà hảo tâm đồng thời là một nhà tư tưởng có tầm ảnh hưởng lớn trong lĩnh vực phát triển và quản trị), và Shengman Zhang (Chủ tịch Citigroup Châu Á-Thái Bình Dương đồng thời là cựu Giám đốc Quốc gia Ngân hàng Thế giới tại Trung Quốc).



Ernesto Zedillo

Luisa Diogo

Abdlatif Al-Hamad

Mo Ibrahim

Shengman Zhang

Ở hầu hết các quốc gia, tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là khoáng chất dưới lòng đất, được coi là tài sản của nhà nước, tức là tài sản công.

Trong toàn bộ tài liệu này, Xã hội Dân sự và Tổ chức Xã hội Dân sự được sử dụng với nghĩa rộng nhất; toàn bộ các tổ chức công dân và xã hội hoạt động tình nguyện và các thiết chế tạo nên nền tảng của một xã hội đang vận hành.

Một nghiên cứu của IMF về minh bạch tài chính cho thấy “Minh bạch tài chính liên quan tới đánh giá tín dụng cao hơn ngay cả sau khi kiểm soát để tìm một số kiến thức sơ đẳng về kinh tế”. “Minh bạch Tài chính và các Kết quả Kinh tế”, Farhan Hameed. Tài liệu làm việc của IMF, Tháng 12 năm 2005.

Chẳng hạn, các quốc gia có thể tìm cách xây dựng quan hệ đối tác chiến lược lâu dài với một công ty hoặc tập đoàn duy nhất. Ở đây cạnh tranh mở giữa các bên có thể không khả thi.

Các Nguyên tắc Xích đạo (EP) là một bộ tiêu chuẩn tự nguyện để xác định, đánh giá và quản lý rủi ro xã hội và môi trường trong quá trình cấp vốn cho dự án.

Các khoản thu tài chính cộng thêm lãi suất từ doanh nghiệp nhà nước.

Ở đây chúng tôi sử dụng chất lượng để chỉ hiệu suất, công bằng và hiệu quả nói chung của chi tiêu công, cả chi tiêu hồi quy và đầu tư chính phủ.

ICMM là một tổ chức gồm 19 công ty khai khoáng và kim loại hàng đầu, các hiệp hội mỏ quốc gia và khu vực và các hiệp hội hàng hoá toàn cầu - www.icmm.com

“Chẳng hạn, xem cuốn “Phát triển Bền vững ở ngành Khai khoáng và Khoáng chất”, Katheryn McPhail, Hội đồng Quốc tế về Mỏ và Khoáng chất, tháng 5 năm 2008, và bộ công cụ tài nguyên: Thách thức của sự phong phú khoáng sản. Thách thức của sự Giàu có về Khoáng sản: sử dụng những hàng hoá tài nguyên có sẵn để thúc đẩy phát triển bền vững”. Hội đồng Quốc tế về Khai khoáng và Kim loại với UNCTAD và Ngân hàng Thế giới (World Bank), tháng 9 năm 2008.

Báo cáo của Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc A/HRC/11/13, đoạn 48.

Chiến lược Tài nguyên có tính Phê phán và Analysis Ltd. www.c-resource.com



VIỆN TƯ VẤN PHÁT TRIỂN (CODE)

Là tổ chức khoa học và công nghệ, hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu thực tiễn, phân tích chính sách và tư vấn hướng tới mục tiêu phát triển bền vững; đảm bảo hài hòa mối quan hệ giữa kinh tế - xã hội và môi trường trong tiến trình phát triển và hội nhập quốc tế của Việt Nam và các nước trong khu vực sông Mê Kông.

Địa chỉ: Tầng 5, số 5, ngõ 535 phố Kim Mã, Ba đình, Hà Nội

ĐT: (04) 37711173 / **Fax:** (04) 37246942

Email: code@codeinter.org

Website: www.codeinter.org



TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN (PANNATURE)

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

Địa chỉ: Số 6, N8B Trung Hòa Nhân Chính, Nguyễn Thị Thập, Thanh Xuân, Hà Nội

Hòm thư 612, Bưu điện Hà Nội

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

Email: contact@nature.org.vn

Website: www.nature.org.vn

Bản dịch tiếng Việt tài liệu này được sự hỗ trợ của:





HIẾN CHƯƠNG TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN



VIỆN TƯ VẤN PHÁT TRIỂN (CODE) là tổ chức khoa học và công nghệ, hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu thực tiễn, phân tích chính sách và tư vấn hướng tới mục tiêu phát triển bền vững; đảm bảo hài hòa mối quan hệ giữa kinh tế - xã hội và môi trường trong tiến trình phát triển và hội nhập quốc tế của Việt Nam và các nước trong khu vực sông Mê Kông.

Địa chỉ: Tầng 5, số 5, ngõ 535 phố Kim Mã, Ba đình, Hà Nội

ĐT: (04) 37711173 / **Fax:** (04) 37246942

Email: code@codeinter.org

Website: www.codeinter.org



TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN (PANNATURE) là tổ chức phi lợi nhuận hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng, địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện với môi trường.

Địa chỉ: Số 6, N8B Trung Hòa Nhân Chính, Nguyễn Thị Thập, Thanh Xuân, Hà Nội
Hòm thư 612, Bưu điện Hà Nội

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

Email: contact@nature.org.vn

Website: www.nature.org.vn

Bản dịch tiếng Việt tài liệu này được sự hỗ trợ của

