

Kinh nghiệm phân bổ tài nguyên dầu khí của Na Uy và bài học cho Việt Nam^(*)

NGUYỄN HỒNG SƠN*

VŨ THANH HƯƠNG**

Tóm tắt: Na Uy là quốc gia có nguồn tài nguyên thiên nhiên giàu có, nhất là về năng lượng, thủy hải sản, khoáng sản và rừng. Trong các tài nguyên của Na Uy, dầu khí là nguồn tài nguyên quan trọng, đem lại khoản thu ngân sách lớn cho Chính phủ và chiếm phần lớn kim ngạch xuất khẩu của đất nước. Trên cơ sở phân tích những đặc điểm chủ yếu trong cách thức, phương pháp và công cụ phân bổ tài nguyên dầu khí cũng như nguồn thu từ tài nguyên dầu khí để đem lại lợi ích cho toàn xã hội và cả thế hệ tương lai ở Na Uy, bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc quản lý và phân bổ hiệu quả hơn các nguồn lực Nhà nước nói chung và tài nguyên dầu khí nói riêng.

Từ khoá: Dầu khí, nguồn lực nhà nước, phân bổ tài nguyên, Na Uy.

1. Mở đầu

¹Na Uy là một trong những quốc gia thịnh vượng nhất ở khu vực Bắc Âu nói riêng và trên thế giới nói chung. Theo xếp hạng của Liên Hiệp Quốc, Na Uy cũng là quốc gia hạnh phúc nhất trên thế giới năm 2017 và đứng ở vị trí thứ hai năm 2018, sau Phần Lan. Kết quả xếp hạng này được dựa trên việc đánh giá một quốc gia "có được sự cân bằng bền vững giữa thịnh vượng và tài nguyên xã hội, đồng nghĩa với việc người dân có sự tin tưởng vào xã hội, có lòng tin cao vào chính phủ và tình trạng bất bình đẳng thấp". Na Uy cũng được coi là một trong những quốc gia có mức độ an sinh cao nhất thế giới và có nguồn tài nguyên thiên nhiên giàu có, nhất là về năng lượng (dầu mỏ, khí đốt, thủy điện), thủy hải sản, khoáng sản và rừng.

Trong các tài nguyên của Na Uy, dầu khí là một trong những tài nguyên quan trọng, đem lại khoản thu nhập lớn của Chính phủ và chiếm phần lớn kim ngạch xuất khẩu của đất nước (Bộ Ngoại giao Việt Nam, 2014; VCCI, 2016). Năm 2017, tổng sản lượng dầu khí của Na Uy tiếp tục tăng trong 4 năm liên tiếp, đạt 236,1 triệu mét khối tiêu chuẩn (sm³) (Norwegian Petroleum, 2018a). Kim ngạch xuất khẩu dầu mỏ năm 2017 đạt 442 tỷ NOK, chiếm khoảng 50% tổng kim ngạch xuất khẩu hàng hoá của Na Uy (Norwegian Petroleum, 2018b).

Chính vì đặc điểm và tầm quan trọng của dầu khí với sự phát triển kinh tế, Na Uy coi dầu khí là nguồn lực thuộc về Nhà nước và đặc biệt quan tâm đến cách thức, phương pháp phân bổ tài nguyên dầu khí cũng như nguồn thu từ tài nguyên

*Đại học Quốc gia Hà Nội

**Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

¹ Bài viết được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài cấp Nhà nước: "Phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế thị trường

định hướng xã hội chủ nghĩa: Thực trạng, vấn đề và định hướng giải pháp" do PGS. TS. Nguyễn Hồng Sơn là Chủ nhiệm.

này để đảm bảo đem lại lợi ích cho toàn xã hội và cả thế hệ tương lai (Holden, 2013). Trên cơ sở phân tích những đặc điểm chủ yếu trong cách thức, phương pháp và công cụ phân bổ tài nguyên dầu khí cũng như nguồn thu từ tài nguyên dầu khí để đem lại lợi ích cho toàn xã hội và cả thế hệ tương lai ở Na Uy, bài viết rút ra một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc quản lý và phân bổ hiệu quả hơn các nguồn lực Nhà nước nói chung và tài nguyên dầu khí nói riêng.

2. Khái quát về nguồn tài nguyên dầu khí của Na Uy

Tài nguyên dầu khí trên thềm lục địa của Na Uy được Công ty dầu khí Phillips phát hiện vào cuối những năm 1960 và Na Uy bắt đầu khai thác vào tháng 6/1971 trên khu vực mỏ Ekofisk. Theo ước tính của Cơ quan Dầu khí Na Uy, đến năm 2013, các nguồn tài nguyên dầu khí đã phát hiện và chưa được phát hiện trên thềm lục địa của Na Uy tương đương với 13,6 tỷ mét khối tiêu chuẩn (sm^3) dầu (tương đương 86 tỷ thùng dầu); trong đó 44% đã được sản xuất và 19% (tương đương 2,6 sm^3 dầu) chưa được phát hiện (Alveberg & Melberg, 2013). Năm 2017, sản xuất dầu mỏ của Na Uy tiếp tục tăng trong vòng 4 năm liên tiếp, đạt 236,1 tỷ USD so với 230,6 triệu sm^3 năm 2016. Sau hơn 50 năm phát triển, đến năm 2017, theo Norwegian Petroleum (2018a), Na Uy đã khai thác khoảng 45% trữ lượng dầu khí được phát hiện. Như vậy, vẫn còn một lượng lớn dầu khí chưa được sản xuất và phát hiện. Do đó, ước tính trong 50 năm tới, hoạt động của các giàn khoan ở Na Uy sẽ tiếp tục ở mức cao, sản lượng dầu khí của Na Uy trong những năm tới được dự báo tiếp tục ổn định và sẽ tăng mạnh từ đầu những năm 2020.

Sau nhiều năm không có những phát hiện dầu khí mới quan trọng, Na Uy đã phát hiện thêm một số mỏ dầu mới trong năm 2010 và 2011, đặc biệt là mỏ Johan Sverdrup ở biển Bắc và mỏ Johan Castberg ở biển Barents. Những phát hiện mới này dự kiến sẽ giúp nâng sản lượng dầu mỏ của Na Uy vào đầu năm 2020. Năm 2013, có bốn

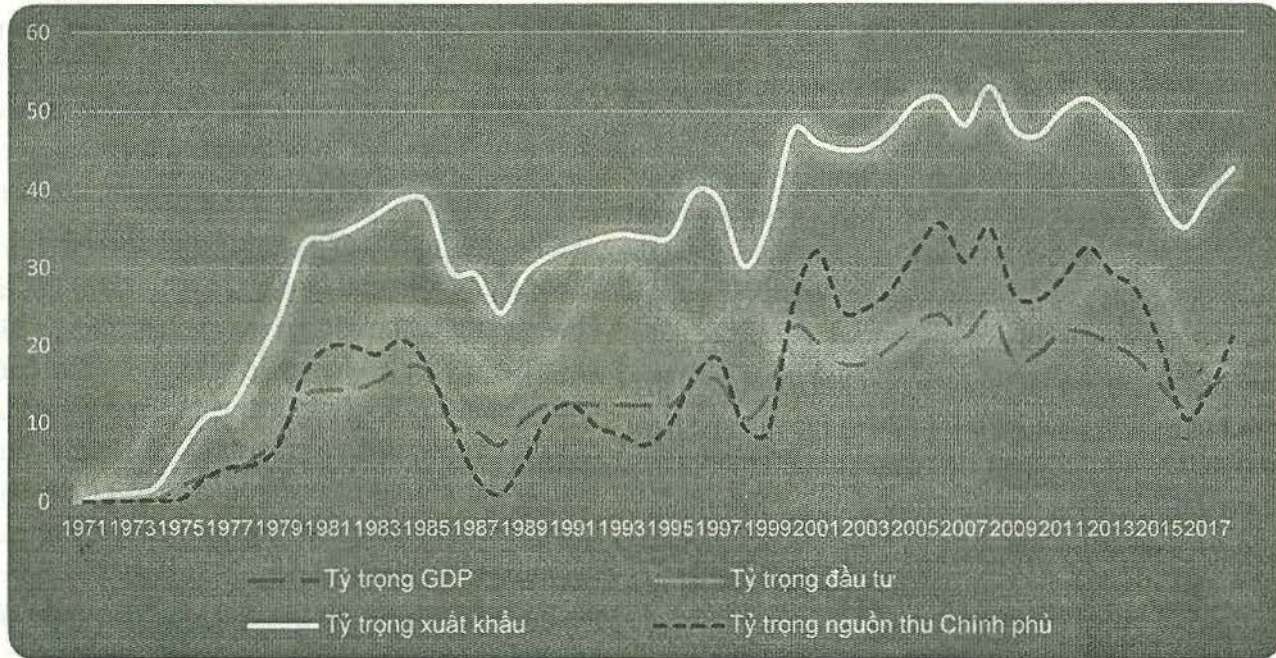
mỏ mới được đưa vào hoạt động là Jette, Hyme, Skarv và Skuld. Ba trong số mỏ này nằm ở biển Bắc (Ivar Aasen, Gina Krog và Oseberg Delta 2) và mỏ còn lại nằm ở biển Na Uy (Aasta Hansteen). Năm 2016, có thêm hai mỏ mới đi vào hoạt động và có 9 mỏ mới đang trong giai đoạn xây dựng. Đến cuối năm 2017, Na Uy có tổng cộng 85 mỏ dầu khí hoạt động, trong đó có 66 mỏ ở biển Bắc, 17 mỏ ở biển Na Uy và hai mỏ ở Biển Barents. Tuy nhiên, có nhiều mỏ đang dần "già hoá". Một vài mỏ đang bị già hoá tuy vẫn còn trữ lượng tương đối lớn nhưng bị hạn chế trong việc phát hiện do năng lực của cơ sở hạ tầng hiện tại (Norwegian Petroleum, 2018c).

Cho đến năm 1980, thu nhập của Na Uy từ dầu mỏ còn khá nhỏ và Na Uy chịu thâm hụt tài khoản vãng lai lớn để tài trợ cho các khoản đầu tư cần thiết vào khai thác dầu mỏ. Vào cuối những năm 1970, giá dầu tăng đã làm vai trò của ngành dầu mỏ đối với nền kinh tế Na Uy tăng lên. Trong những năm đầu của thập kỷ 80, sản lượng dầu mỏ đã chiếm tới 15 - 20% GDP của đất nước (Bjerkholt, Oslen, & Strøm, 1990). Sau đó, sự sụt giảm mạnh giá dầu vào năm 1986 đã làm GDP của ngành dầu mỏ giảm xuống dưới 10% trong cuối những năm 1980. Đến thời điểm hiện tại, dầu khí đóng vai trò quan trọng đối với nền kinh tế Na Uy, là ngành công nghiệp lớn nhất của Na Uy và là nguồn thu lớn nhất cho ngân sách cũng như quỹ phúc lợi của chính phủ (Norwegian Petroleum, 2018d). Năm 2012, ngành dầu khí chiếm 22% GDP, 32% nguồn thu của Chính phủ, 27% tổng đầu tư và 52% tổng kim ngạch xuất khẩu (Alveberg & Melberg, 2013). Trong năm này, Na Uy là nước xuất khẩu khí lớn thứ 3 và xuất khẩu dầu lớn thứ 10 thế giới. Na Uy cũng là nhà sản xuất dầu lớn thứ 15 và nhà sản xuất khí lớn thứ 6 thế giới. Năm 2013, ngành dầu khí đem lại 20,3% GDP; 29,3% thu ngân sách của chính phủ; 49,2% tổng kim ngạch xuất khẩu của Na Uy và chiếm 30,7% tổng đầu tư (Tormodsgard, 2014). Năm 2017, tổng thu từ ngành dầu khí đạt 128 tỷ NOR, giảm hơn 40% từ mức 232 tỷ NOR năm 2015 do sự sụt giảm giá

dầu khí trên thế giới. Năm 2017, ngành dầu khí chiếm 12% GDP, 13% doanh thu của Chính phủ, 21% tổng đầu tư và 36% tổng kim ngạch xuất khẩu của Na Uy. Ước tính trong năm 2108, tổng thu của ngành dầu khí sẽ tăng lên đến 264 tỷ krone Na Uy (NOK, tỷ giá 1 NOK = 2.700 VND), chủ yếu do giá dầu khí tăng. Đồng thời,

ngành dầu khí ước tính sẽ đóng góp 17% GDP, 21% doanh thu Chính phủ, 19% tổng đầu tư và 43% tổng kim ngạch xuất khẩu của Na Uy trong năm 2018. Do đó, đây vẫn là ngành lớn nhất của Na Uy xét về khía cạnh đem lại nguồn thu cho Chính phủ, đầu tư, xuất khẩu và cả giá trị gia tăng (Norwegian Petroleum, 2018d).

Biểu 1: Đóng góp của ngành dầu khí Na Uy, giai đoạn 1971 - 2018 (%)



Nguồn: Norwegian Petroleum (2018d).

3. Cơ chế và công cụ phân bổ tài nguyên dầu khí của Na Uy

3.1. Mục tiêu và quan điểm

Trước khi dầu mỏ được phát hiện, Na Uy đã ban hành Đạo luật để quản lý thềm lục địa (ngày 21/6/1963). Đạo luật này đã được điều chỉnh một vài lần, gần đây nhất là vào ngày 29/11/1996 và trở thành Đạo luật Dầu khí (Hsieh, 2013). Trong Đạo luật Dầu khí, Chính phủ Na Uy khẳng định tài nguyên dầu khí trong thềm lục địa Na Uy là một tài nguyên quan trọng của quốc gia và thuộc sở hữu của Nhà nước. Do đó, phân bổ và sử dụng tài nguyên dầu khí phải hướng tới mục tiêu hiệu quả, bền vững và có lợi cho toàn bộ đất nước. Quyết định phân bổ tài nguyên dầu khí ngoài lợi ích về kinh tế phải bao hàm cả vấn đề môi trường,

sức khỏe, môi trường làm việc và an toàn (Abe, 2001; Alveberg & Melberg, 2013). Do đó, khuôn khổ pháp lý cho ngành dầu khí phải đảm bảo sự cân bằng tối đa nhất có thể giữa lợi ích các doanh nghiệp và lợi ích của chính phủ, đất nước. Điều đó đạt được thông qua chính sách thuế, Đạo luật dầu khí và đặt dưới sự quản lý chặt chẽ của nhà nước (Norwegian Petroleum, 2018d).

Mô hình kinh tế Na Uy theo đuổi là mô hình kinh tế hỗn hợp dựa trên cơ sở kết hợp giữa lĩnh vực tư nhân năng động và các công ty nhà nước lớn, giữa kinh tế thị trường và kinh tế kế hoạch có sự điều tiết của Chính phủ. Tuy nhiên, đối với những lĩnh vực quan trọng, Chính phủ nắm giữ quyền quản lý và phân bổ phần lớn nguồn lực như ngành dầu khí (tập đoàn Statoil), năng lượng

(tập đoàn Norsk Hydro), viễn thông (tập đoàn Telenor), điện và thủy điện (tập đoàn Statkraft) và áp đặt các chính sách, tiêu chuẩn, quy định để phân bổ nguồn lực trong các ngành này (Bộ Ngoại giao Việt Nam, 2014).

3.2. Phân bổ nguồn tài nguyên dầu khí giữa các doanh nghiệp thuộc các khu vực kinh tế khác nhau

Trong lĩnh vực dầu khí, Chính phủ Na Uy đã có những thay đổi quan trọng trong cơ chế phân bổ nguồn lực tài nguyên dầu khí giữa các doanh nghiệp thuộc các khu vực kinh tế khác nhau.

Trong thời gian đầu, vào những năm 1960, Na Uy dựa các nguồn lực bên ngoài để phát triển ngành. Mặc dù dầu khí là tài sản Nhà nước nhưng không phải các công ty Nhà nước mà chính các công ty dầu mỏ quốc tế đã thực hiện và tài trợ cho các cuộc thăm dò đầu tiên vào đầu những năm 1960. Nói cách khác, Nhà nước đã phân bổ nguồn lực dầu khí cho các công ty dầu mỏ quốc tế trong thời gian này, đặc biệt là Công ty dầu khí Phillips. Điều đó xuất phát từ đặc điểm của ngành dầu khí - một ngành đòi hỏi đầu tư lớn cũng như năng lực và kinh nghiệm cao của các công ty tham gia, trong khi đây là ngành mới phát triển của Na Uy nên thiếu các doanh nghiệp nội địa có thể hoạt động hiệu quả.

Trong thời gian sau đó, khoảng những năm 1970 - 1980, khi các công ty trong nước đã học hỏi và tích lũy được kinh nghiệm để có thể tham gia hiệu quả vào ngành, Na Uy bắt đầu phân bổ nguồn tài nguyên dầu khí cho các công ty nội địa, trong đó các công ty nhà nước đóng vai trò chủ chốt trong ngành. Kết quả là dưới cơ chế phân bổ này, các công ty Na Uy bắt đầu tham gia nhiều hơn vào thăm dò và khai thác tài nguyên dầu khí. Công ty nhà nước Statoil đã nắm giữ 50% sở hữu của tất cả mỏ dầu khí, ngoài ra còn có sự tham gia của một số các công ty tư nhân gồm Hydro và Saga.

Hiện nay, tuy các công ty nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng trong quá trình phân bổ tài nguyên dầu khí của Na Uy, nhưng các công ty tư nhân thông qua quá trình tư nhân hoá có vai trò ngày càng cao, thêm vào đó là sự tham gia của các công ty lớn của nước ngoài. Tính đến nay, có

tổng cộng hơn 50 công ty tham gia vào thăm dò và khai thác dầu khí, bao gồm cả công ty nhà nước, công ty tư nhân, công ty nước ngoài; trong đó có cả công ty lớn và công ty nhỏ. Trong số các công ty đó, công ty nhà nước Statoil là công ty lớn nhất xét về khối lượng sản xuất, tiếp theo là các công ty quốc tế lớn như ExxonMobil, Total, Shell, CononocoPhillips và ENI. Công ty nhà nước Statoil đã được tư nhân hóa vào năm 2001 nhưng chính phủ vẫn giữ 67% quyền sở hữu. Nhà nước cũng nắm tỷ lệ sở hữu chi phối và dài hạn tất cả các mỏ dầu khí thông qua Quỹ SDFI (Quỹ lãi suất tài chính trực tiếp của Nhà nước). SDFI được thành lập vào năm 1985 và nắm giữ hơn một nửa cổ phần của công ty nhà nước Statoil.

Như vậy, nguồn tài nguyên dầu khí của Na Uy đã được Nhà nước phân bổ cho các doanh nghiệp khai thác trên cơ sở sự quản lý của Nhà nước theo tín hiệu thị trường và mục tiêu hiệu quả, theo đó những doanh nghiệp khai thác nguồn tài nguyên dầu khí, bất kể là doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân hay doanh nghiệp nước ngoài, sẽ được tiếp cận và sử dụng nguồn lực này. Tuy nhiên, doanh nghiệp nhà nước vẫn được Chính phủ Na Uy giao vai trò quan trọng trong việc khai thác nguồn lực dầu khí.

3.3. Các công cụ phân bổ nguồn tài nguyên dầu khí cho các doanh nghiệp

3.3.1. Cấp phép

Na Uy quy định trong mọi giai đoạn của hoạt động liên quan đến phân bổ tài nguyên dầu khí, từ khám phá đến khai thác, cần có sự cấp phép và chấp thuận của nhà nước. Việc phân bổ nguồn tài nguyên dầu khí cho các doanh nghiệp được thực hiện trên cơ sở một hệ thống cấp phép rõ ràng, minh bạch, dễ dự đoán và không có vấn đề tham nhũng.

Hệ thống cấp phép của Na Uy bao gồm hai loại cấp giấy phép. Loại thứ nhất là cấp giấy phép tại các mỏ chưa phát triển, được sử dụng từ năm 1965 và trong những năm gần đây đã được tổ chức hai năm một lần. Các công ty dầu mỏ được mời đề cử các mỏ mà họ muốn công bố và trên cơ sở đó, Chính phủ xác định một số mỏ nhất định để các công ty có thể nộp đơn xin giấy phép khai thác. Loại cấp giấy phép thứ hai được

bắt đầu thực hiện từ năm 2013 để cấp phép khai thác trong các khu vực xác định trước (APA) tại các mỏ dầu khí phát triển hơn trong thềm lục địa. Hệ thống này đòi hỏi Chính phủ phải thiết lập và thông báo trước các khu vực thăm dò quy mô lớn bao gồm toàn bộ diện tích các mỏ đã phát triển. Sau đó, các công ty có thể xin cấp phép khai thác một diện tích nằm trong khu vực xác định này. Khu vực này sẽ được mở rộng chứ không bao giờ giảm đi vì các mỏ dầu khí sẽ ngày càng phát triển. Chính phủ sẽ lên kế hoạch cho một chu trình thường xuyên, cố định để cấp giấy phép. Cho đến nay, Bộ Dầu khí và Năng lượng Na Uy đã tiến hành 24 vòng cấp phép. Vào ngày 9/5/2018, Bộ Dầu khí và Năng lượng Na Uy đã công bố APA của năm 2018. Trong năm nay, APA đã được mở rộng đáng kể ở cả biển Na Uy và biển Barents trong quá trình chuẩn bị cho vòng cấp phép. Khi thời hạn đăng ký hết hạn vào ngày 4/9/2018, Bộ Dầu khí và Năng lượng Na Uy đã nhận được nhiều đơn xin cấp phép trong các khu mở rộng mới cũng như trong các khu vực APA đã được công bố trước đây. Tổng cộng có 38 công ty đã nộp đơn xin diện tích thăm dò mới và kết quả cấp phép sẽ công bố vào đầu năm 2019.

Trong cả hai loại cấp phép trên, các công ty có thể nộp đơn riêng lẻ hoặc theo nhóm. Bộ Dầu khí và Năng lượng Na Uy cấp phép khai thác trên cơ sở các tiêu chí như sự tin cậy, khách quan, không phân biệt đối xử, minh bạch và đã được công bố trước. Giấy phép có thể kéo dài đến mười năm (Abe, 2001; Alveberg & Melberg, 2013). Hệ thống cấp giấy phép đã có tác dụng lớn trong việc sàng lọc các doanh nghiệp. Các doanh nghiệp không đủ năng lực sẽ không có khả năng tham gia ngành và thêm vào đó các công ty nội địa sẽ không được phân bổ nguồn lực cao hơn khả năng của họ.

Như vậy, Na Uy đã thực hiện việc phân bổ nguồn tài nguyên dầu khí cho doanh nghiệp trên cơ sở hệ thống cấp phép minh bạch, rõ ràng, không phân biệt đối xử và không có vấn đề tham nhũng để đảm bảo sàng lọc các doanh nghiệp được phân bổ tài nguyên. Hệ thống cấp phép này đã đảm bảo nguồn tài nguyên được phân bổ cho các doanh nghiệp có đủ năng lực

và các doanh nghiệp này sẽ đưa ra các quyết định khai thác hiệu quả nguồn tài nguyên theo tín hiệu thị trường.

3.3.2. Thuế và phí

Chính phủ Na Uy đã sử dụng một số các công cụ tài chính để điều tiết nguồn lực đưa vào ngành dầu khí vì đây là ngành thu được lợi nhuận cao từ việc khai thác nguồn tài nguyên có giá trị, trong đó công cụ quan trọng nhất là thuế.

Chính phủ Na Uy đánh thuế cao vào các doanh nghiệp trong ngành dầu mỏ, thể hiện phần nào mục tiêu của Chính phủ muốn phân bổ dài hạn nguồn tài nguyên này, đảm bảo việc khai thác diễn ra ở tốc độ hợp lý để nguồn tài nguyên được gìn giữ cho thế hệ tương lai. Đánh thuế cao cũng thể hiện quan điểm của chính phủ trong việc phân bổ nguồn lực giữa các doanh nghiệp để đảm bảo chỉ có các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả mới có thể tồn tại trong ngành. Ngoài mức thuế 24% áp dụng đối với lợi nhuận của tất cả các công ty, các doanh nghiệp ngành dầu mỏ còn phải chịu thêm một khoản thuế suất đặc biệt là 54%. Như vậy, các doanh nghiệp dầu mỏ chịu mức thuế tổng cộng là 78% (Norwegian Petroleum, 2018d). Ngoài thuế, các doanh nghiệp còn chịu thêm một số loại phí như phí CO2 và phí khu vực nhưng các mức phí này thấp.

Tuy nhiên, Chính phủ Na Uy cũng tạo ra những động lực để khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư nguồn lực vào ngành dầu khí vì đây là ngành đòi hỏi chi phí đầu tư cao. Nguyên tắc của Na Uy là đánh thuế nhưng vẫn đảm bảo để các công ty có lợi nhuận. Do đó, các công ty bị đánh thuế lợi nhuận cao nhưng các hoạt động tại các mỏ dầu khí sẽ không bị đánh thuế. Na Uy có chính sách hoàn lại mức tỷ suất 7,5% chi phí tài sản khấu hao. Các công ty dầu mỏ do năng lực hạn chế nên thường để lại một số hồ chứa nhỏ không khai thác. Do đó, Chính phủ khuyến khích các công ty mới gia nhập ngành bằng cách cho phép họ kết chuyển lỗ vào các năm tới nếu doanh nghiệp không có thu nhập từ các mỏ hiện có để trang trải các chi phí khám phá các mỏ mới. Các mức thuế cũng được điều chỉnh theo những giai đoạn nhất định để đảm bảo các công ty có lãi. Ví dụ, khi giá dầu giảm vào năm 1986, thuế doanh thu cũng đã được hạ xuống để đảm bảo rằng ngành này vẫn có lợi nhuận cho các công ty dầu mỏ.

Nhìn chung, các biện pháp về thuế và phí trong ngành dầu khí đã hoạt động hiệu quả, được điều chỉnh tuân theo tín hiệu thị trường và góp phần thực hiện mục tiêu của Chính phủ trong từng giai đoạn. Một mặt, Chính phủ đã áp dụng thuế và lệ phí phù hợp, không quá cao để đảm bảo rằng các công ty nhận được các mức ưu đãi phù hợp, từ đó đưa ra những quyết định sản xuất dầu khí tối ưu, có tính đến chi phí sản xuất, rủi ro trong ngành và vẫn thu được một mức lợi nhuận vừa đủ. Mặt khác, thuế suất phải ở một mức độ cao nhất định và giữ sản lượng khai thác ở mức hiệu quả bền vững, đủ để Chính phủ nhận được phần lớn doanh thu trong ngành, đảm bảo lợi ích cho các thế hệ tương lai và sàng lọc được các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả trong ngành. Hệ thống thuế trong ngành dầu khí của Na Uy được đánh giá là đáng tin cậy và minh bạch. Điều này đã khiến cho cả các công ty tư nhân trong nước và nước ngoài đều coi ngành dầu khí là một ngành hấp dẫn cho kinh doanh và quyết định đầu tư, phân bổ nguồn lực vào ngành.

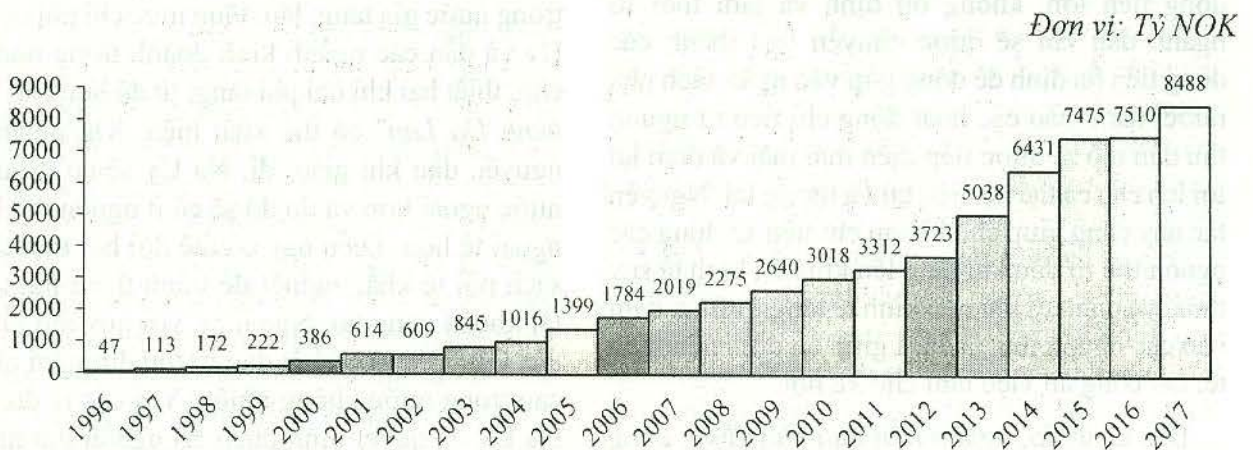
3.4. Phân bổ nguồn thu nhà nước từ tài nguyên dầu khí

Ngành dầu khí đem lại một khoản thu lớn cho ngân sách nhà nước của Na Uy và khoản thu này sau đó lại được sử dụng để phân bổ cho các mục tiêu phát triển khác. Nguồn thu từ dầu khí do đó được công nhận là một nguồn lực nhà nước và do đó việc phân bổ nguồn thu từ tài nguyên dầu khí cũng là một cấu thành quan trọng trong hoạt động phân bổ nguồn lực nhà nước của Na Uy

(Holden, 2013). Theo quan điểm của Na Uy, nguồn thu từ dầu khí không phải là kết quả của hoạt động khai thác dầu khí thông thường, mà cần được xem là sự chuyển hoá từ nguồn tài nguyên thiên nhiên sang nguồn lực tài chính. Sau đó, nguồn tài chính này sẽ lại được tiếp tục phân bổ cho các hoạt động đa dạng trong nền kinh tế.

Ý tưởng hình thành Quỹ Dầu khí Chính phủ được bắt nguồn từ những năm 1980. Vào năm 1990, Quỹ Dầu khí đã được chính thức hình thành và sau đó được đổi tên thành Quỹ Lương hưu Chính phủ toàn cầu (GPF) vào năm 2006 để nhấn mạnh mục tiêu và động lực quan trọng của việc xây dựng Quỹ (Norwegian Petroleum, 2018f). Toàn bộ nguồn thu của Chính phủ từ dầu khí được chuyển vào GPF và mục tiêu của quỹ là khắc phục hệ thống lương hưu kém ổn định, dành tiền cho lực lượng lao động đang bị già đi, giảm bớt sự bất ổn định của nguồn thu từ dầu khí do giá dầu tăng giảm thất thường và giúp chính nguồn thu từ dầu khí tăng lên. Đến năm 2017, tổng giá trị thị trường của GPF là 8.488 tỷ NOK so với 7.510 tỷ NOK năm 2016 (Biểu 2), gấp hơn 2,5 lần GDP của Na Uy và tương đương với cứ mỗi một người Na Uy có thể nhận được 1,6 triệu NOK. Nguồn tiền này bao gồm 3.337 tỷ NOK từ các hoạt động dầu khí và phần còn lại là các nguồn thu, nguồn lợi nhuận tích lũy từ hoạt động đầu tư của Quỹ vào các hoạt động trái phiếu, cổ phiếu thu nhập cố định và bất động sản (Norwegian Petroleum, 2018f).

Biểu 2: Giá trị thị trường của Quỹ Lương hưu Chính phủ toàn cầu của Na Uy, 1971 - 2017



Nguồn: Norwegian Petroleum, 2018f.

Việc tổ chức thực hiện phân bổ GPFG được quy định, thực hiện, giám sát chặt chẽ và minh bạch dựa trên cơ sở sự phối hợp chặt chẽ giữa Quốc hội Na Uy, Bộ Tài chính và Ngân hàng Norges. Quỹ là nguồn lực của Nhà nước và do Quốc hội Na Uy nắm quyền sở hữu cuối cùng. Quốc hội sẽ quyết định GPFG được quản lý như thế nào, ai sẽ là người chịu trách nhiệm quản lý Quỹ. Quốc hội giao cho Bộ Tài chính là cơ quan sở hữu chính thức và Bộ Tài chính sẽ quyết định cơ chế, tiêu chuẩn phân bổ Quỹ; giám sát và đánh giá việc điều hành Quỹ. Ngân hàng trung ương Norges là cơ quan thực hiện. Vào năm 1998, Ngân hàng trung ương Norges đã thành lập một cơ quan quản lý tài sản độc lập gọi là Cơ quan quản lý đầu tư của Ngân hàng Norges (NBIM), chịu trách nhiệm phân bổ Quỹ theo quy định của Bộ Tài chính. Hàng quý, Ngân hàng Norges thông báo về kết quả, rủi ro và chi phí phân bổ Quỹ. Báo cáo của Ngân hàng Norges được công bố trong các cuộc họp báo và công khai trên mạng Internet.

Việc phân bổ nguồn thu từ dầu khí cũng được kiểm soát và thực hiện chặt chẽ dựa trên các nguyên tắc tài chính và các trọng số nhất định. Na Uy đưa ra nguyên tắc tài chính để quy định tỷ lệ nguồn thu từ dầu khí sẽ được giữ lại tiết kiệm và chi tiêu, theo đó tỷ lệ chi tiêu sẽ phải bằng tỷ suất lợi nhuận thực tế kỳ vọng từ hoạt động của Quỹ Lương hưu - hiện tại được ước tính là 3%. Nguyên tắc này giúp cho chính phủ có thể hoạt động ngay cả khi ngân sách thâm hụt từ các ngành khác trong nền kinh tế; đảm bảo các dòng tiền lớn, không ổn định và tạm thời từ ngành dầu khí sẽ được chuyển hoá thành các dòng tiền ổn định để đóng góp vào ngân sách nhà nước; đảm bảo các hoạt động chi tiêu từ nguồn thu dầu mỏ sẽ được tiếp diễn mãi mãi và đem lại lợi ích cho cả thế hệ hiện tại và tương lai. Nguyên tắc này cũng giúp cho khoản chi tiêu sử dụng các nguồn thu từ dầu khí tăng lên khi nền kinh tế suy thoái và giảm đi khi nền kinh tế tăng trưởng, đảm bảo các nguồn thu dầu khí giúp ổn định nền kinh tế, tạo công ăn việc làm cho xã hội.

Bên cạnh đó, nguồn tiền của Quỹ được cũng đưa vào các hoạt động đầu tư gián tiếp đa dạng,

đầu tư cả vào cổ phiếu, trái phiếu có thu nhập cố định và bất động sản dựa trên trọng số. Trọng số được xác định dựa trên thị phần và có ưu tiên hơn cho thị trường EU vì khoảng cách địa lý gần gũi. Hiện tại, mức trọng số được xác định như sau: 50 - 70% vào cổ phiếu, 30 - 50% vào trái phiếu với thu nhập cố định và 0 - 5% vào bất động sản. Việc phân bổ theo vùng phụ thuộc vào loại tài sản. Đối với cổ phiếu, phân bổ theo vùng dựa vào trọng số thị trường (tỷ trọng của các thị trường cổ phiếu trong khu vực), trong khi với trái phiếu với thu nhập cố định lại dựa vào trọng số GDP để tránh các quốc gia, khu vực có nợ cao lại nhận được mức đầu tư cao. Việc đầu tư có hiệu quả đã khiến Quỹ này tăng trưởng nhanh chóng.

Na Uy phân bổ nguồn thu nhà nước từ dầu khí cho các hoạt động đầu tư ra nước ngoài. Nhìn chung, các đảng chính trị và các chuyên gia kinh tế ủng hộ quyết định phân bổ nguồn tài chính từ dầu khí ra nước ngoài, nhưng các công ty trong nước, tổ chức tài chính và các nhà chính trị độc lập phản đối và cho rằng nguồn tài chính đó cần được sử dụng để đầu tư trong nước. Các nhà kinh tế bảo vệ quan điểm đầu tư ra nước ngoài lập luận rằng các công ty Na Uy đã mở rộng và tiếp cận thị trường vốn quốc tế để thu được lợi từ chênh lệch tỷ suất lợi nhuận. Do đó, các công ty này cần có được một khoản đầu tư nhất định để có thể có lợi nhuận cao. Trong khi đó, phân bổ nguồn lực cho đầu tư công trong nước vẫn có thể được đảm bảo thông qua các khoản ngân sách khác của nhà nước. Nếu một phần của GPFG được phân bổ đầu tư ở Na Uy, điều này sẽ dẫn đến nhu cầu trong nước gia tăng, làm tăng mức chi phí của Na Uy và dẫn các ngành kinh doanh trong nước sẽ chịu thiệt hại khi chi phí tăng; từ đó làm cho "căn bệnh Hà Lan" có thể xuất hiện. Khi nguồn tài nguyên dầu khí giảm đi, Na Uy sẽ có ít tài sản nước ngoài hơn và do đó sẽ có ít nguồn thu bằng ngoại tệ hơn. Điều này có thể đòi hỏi một chính sách nội tệ khắc nghiệt để tránh thâm hụt trong tài khoản vãng lai. Ngoài ra, với quy mô rất lớn của GPFG, các cơ hội đầu tư thu được lợi nhuận cao trong nước không nhiều. Với các lý do trên, Na Uy đã quyết định phân bổ nguồn thu từ dầu khí cho hoạt động đầu tư ra nước ngoài.

Như vậy, Na Uy đã nhận thấy rằng doanh thu từ khai thác tài nguyên dầu khí sẽ tạo ra thịnh vượng ngắn hạn và nếu chỉ dựa vào khai thác tài nguyên thiên nhiên, nền kinh tế trong dài hạn sẽ gặp khó khăn. Na Uy đã trải qua nhiều giai đoạn thăng trầm của giá dầu khí nhưng nhờ vào GPFPG và bằng cách đầu tư lợi nhuận thu được từ ngành dầu khí vào các hoạt động khác nhau chứ không chỉ tiêu hết tất cả các nguồn thu được, Na Uy đã tránh được chu kỳ “*phát triển sau đó suy thoái*” của nền kinh tế, trở thành đất nước thịnh vượng và hạnh phúc hàng đầu trên thế giới. Do đó, GPFPG là một thành công trong phát triển bền vững của Na Uy khi Quốc hội Na Uy đảm bảo được việc tiêu dùng trong hiện tại không ảnh hưởng tới việc tiêu dùng cho thế hệ tương lai thông qua việc phân bổ hiệu quả nguồn thu từ tài nguyên dầu khí.

4. Bài học cho Việt Nam

Những phân tích ở trên cho phép rút ra một số bài học hữu ích cho Việt Nam trong việc phân bổ nguồn lực tài nguyên thiên nhiên nói chung và nguồn lực dầu khí nói riêng như sau:

Thứ nhất, cần quán triệt rõ và nhất quán quan điểm nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, trong đó có nguồn lực dầu khí là nguồn lực quốc gia do nhà nước sở hữu và trực tiếp quản lý để từ đó xác định những mục tiêu và cách thức phân bổ phù hợp. Kinh nghiệm của Na Uy cho thấy nguồn lực này cần được sử dụng một cách bền vững, đảm bảo sự phát triển dài hạn và đem lại lợi ích cho toàn xã hội.

Thứ hai, nguồn lực tài nguyên thiên nhiên nói chung và nguồn lực dầu khí nói riêng cần được phân bổ một cách bình đẳng và lộ trình phù hợp giữa các doanh nghiệp của các khu vực kinh tế tùy theo điều kiện, hoàn cảnh, trình độ phát triển cụ thể của đất nước và tín hiệu của thị trường, trong đó doanh nghiệp nhà nước vẫn có thể đóng vai trò chủ chốt. Kinh nghiệm của Na Uy cho thấy trong giai đoạn đầu phát triển, nguồn lực này được phân bổ cho các doanh nghiệp lớn hàng đầu của nước ngoài khai thác nhưng sau đó các công ty của Na Uy (cả tư nhân và nhà nước) cũng được phép tham gia vào ngành và được hưởng lợi từ tác động lan toả của các công ty nước

ngoài, tích lũy kinh nghiệm và trình độ theo thời gian để trở thành các công ty có năng lực cạnh tranh cao trên thị trường thế giới. Sự thành công của công ty nhà nước Statoil là một ví dụ điển hình. Ở Na Uy, Nhà nước chi phối ở tất cả các mỏ dầu khí thông qua hoạt động hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước.

Thứ ba, việc phân bổ nguồn tài nguyên thiên nhiên giữa các doanh nghiệp thuộc các khu vực kinh tế cần dựa trên các nguyên tắc tin cậy, minh bạch, dễ dự đoán được và linh hoạt theo tín hiệu thị trường. Kinh nghiệm Na Uy cho thấy điều này sẽ giúp chống được tham nhũng, lựa chọn được các doanh nghiệp có đủ năng lực tham gia khai thác và khai thác có hiệu quả nguồn lực.

Thứ tư, các công cụ điều tiết như thuế, phí cần được thiết kế và áp dụng một cách linh hoạt theo tín hiệu của thị trường cũng như đặc thù của ngành nhằm đảm bảo nguồn lực tài nguyên thiên nhiên được khai thác một cách bền vững, hiệu quả. Kinh nghiệm của Na Uy cho thấy mức thuế phải thực sự phù hợp, vừa đủ cao để hạn chế việc khai thác quá mức nhưng cũng không quá cao để duy trì được sự hấp dẫn của ngành đối với các doanh nghiệp. Mức thuế và phí này cũng cần được điều chỉnh linh hoạt theo biến động của thị trường nhằm đảm bảo cho doanh nghiệp có hoạt động ổn định và Chính phủ vẫn đảm bảo được nguồn thu bền vững.

Thứ năm, phân bổ nguồn thu từ nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, trong đó có nguồn lực dầu khí cần được thực hiện một cách bền vững theo nguyên tắc “*tiêu dùng của thế hệ hiện tại không ảnh hưởng đến tiêu dùng của thế hệ tương lai*”. Nói cách khác nguồn lực tài nguyên thiên nhiên sau khi được chuyển hóa thành nguồn lực tài chính cần được duy trì và phát tiếp tục phát triển, không được sử dụng hết (tránh bị rơi vào tình trạng “*lời nguyền tài nguyên khi tài nguyên được khai thác nhiều nhưng người dân và đất nước vẫn nghèo*”). Thêm vào đó, nguồn lực thu được cần được tập trung để phát triển nguồn lực con người, giúp nâng cao năng suất và hiệu quả của nền kinh tế trong dài hạn. Kinh nghiệm của Na Uy cho thấy thông qua Quỹ Lương hưu Chính phủ toàn cầu (GPFPG), nguồn thu từ nguồn lực tài

nguyên thiên nhiên được nhân lên thông qua các hình thức đầu tư theo những quy định được thiết kế, giám sát và quản lý chặt chẽ, khoa học với cơ quan giám sát quyền lực nhất - Quốc hội và với sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý có liên quan như Quốc hội, Ngân hàng Norges và Bộ Tài chính. Thêm vào đó, phần được chi tiêu chỉ là lợi tức có được từ đầu tư của Quỹ này.

Thứ sáu, việc sử dụng nguồn thu từ nguồn lực tài nguyên thiên nhiên, trong đó có tài nguyên dầu khí cần được thiết kế một cách khoa học

nhằm tránh rơi vào tình trạng “*căn bệnh Hà Lan*” khi nguồn thu ngoại tệ lớn từ xuất khẩu tài nguyên dẫn đến tình trạng lạm phát và bất ổn vĩ mô trong nước. Có thể tính đến việc đầu tư một phần ở nước ngoài như kinh nghiệm của Na Uy và một phần trong nước nhằm đảm bảo nhu cầu về vốn cho đầu tư phát triển trong điều kiện của một nước đang phát triển. Trong trường hợp đó, nguyên tắc hàng đầu vẫn phải là công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và phù hợp với tín hiệu thị trường♦

Tài liệu tham khảo:

1. Abe, Kazutomo (2001): *Assessing the Economic Impacts of Free Trade Agreement: A Computable Equilibrium Model Approach*. Tokyo: Tokyo Denki University.
2. Alveberg, Lars-Jakob, & Melberg, Eldbjørg Vaage (2013): *Facts 2014: The Norwegian Petroleum Sector*. Norway: 07 MEDIA.
3. Bjerkholt, O, Oslen, Ø, & Strøm, S. (1990): *Olje- og gassøkonomi*. Oslo, Norway: Universitetsforlaget.
4. Bộ Ngoại giao Việt Nam (2014): *Tài liệu cơ bản về Vương quốc Na Uy và quan hệ Việt Nam - Na Uy Các nước và khu vực*. http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/cn_vakv/euro/nr040819111625/ns140612152448
5. Hsieh, Esther. (2013): *What Norway did with its oil and we didn't*. The Globe and Mail.
6. Holden, Steinar (2013): *Avoiding the resource curse: the case Norway*. Oslo, Norway: Department of Economics, University of Oslo.
7. Norwegian Petroleum. (2018a): *Oil and gas production* Retrieved 30/10/2018 <http://www.norskpetroleum.no/en/production-and-exports/oil-and-gas-production/>
8. Norwegian Petroleum (2018b): *Exports of oil and gas*. Retrieved 30/10/2018 <https://www.norskpetroleum.no/en/production-and-exports/exports-of-oil-and-gas/>
9. Norwegian Petroleum. (2018c). *Fields*. Retrieved 12/10/2017 <http://www.norskpetroleum.no/en/facts/field/>
10. Norwegian Petroleum (2018d): *The Government Revenue*, Retrieved 12/10/2017 <http://www.norskpetroleum.no/en/economy/governments-revenues/>
11. Norwegian Petroleum (2018e): *Fundamental Regulatory Principles* Retrieved 12/10/2017 <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/fundamental-regulatory-principles/>
12. Norwegian Petroleum (2018d): *Management of revenue* Retrieved 12/10/2017 <http://www.norskpetroleum.no/en/economy/management-of-revenues/>
13. Tormodsgard, Yngvild (2014): *Facts 2013: The Norwegian Petroleum Sector*. Norway: 07 MEDIA.
14. VCCI. (2016): *Hồ sơ thị trường Na Uy*, Hà Nội Việt Nam: Ban quan hệ quốc tế, VCCI .

Thông tin tác giả:

PGS.TS. NGUYỄN HỒNG SƠN

Đại học Quốc gia Hà Nội

TS. VŨ THANH HƯƠNG

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Email:

hongsoncoe@gmail.com