

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ DẦU KHÍ: THỰC TIỄN VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Nguyễn Hồng Minh

Viện Dầu khí Việt Nam

Email: nguyenhongminh@vpi.pvn.vn

<https://doi.org/10.47800/PVJ.2022.01-03>

Tóm tắt

Xuất phát từ mô hình quản lý nhà nước về dầu khí, bài báo chỉ ra những vấn đề đặc thù của dạng quản lý này, đó là: i) thu hút đầu tư nước ngoài thông qua thiết kế loại hình và các điều khoản tài chính của hợp đồng dầu khí; ii) quản lý hợp đồng chia sản phẩm và iii) sự tham gia của công ty dầu khí quốc gia (NOC) vào công tác quản lý nhà nước.

Tên cơ sở phân tích kinh nghiệm quản lý nhà nước về dầu khí của một số nước trên thế giới, bài báo phân tích thực trạng quản lý nhà nước về dầu khí ở Việt Nam, chỉ ra một số hạn chế và đề xuất định hướng trong quá trình sửa đổi Luật Dầu khí.

Từ khóa: Quản lý nhà nước về dầu khí, hợp đồng dầu khí, hợp đồng chia sản phẩm, công ty dầu khí quốc gia, Luật Dầu khí.

1. Giới thiệu

Văn bản thuyết minh của Bộ Công Thương về dự thảo Luật Dầu khí sửa đổi chỉ ra nhiều vấn đề bất cập trong quá trình thực hiện Luật Dầu khí thời gian qua và đề xuất các chính sách điều chỉnh, bổ sung nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật, tạo thuận lợi cho hoạt động dầu khí, tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài và tư nhân vào lĩnh vực tìm kiếm, thăm dò và khai thác hiệu quả nguồn tài nguyên hóa thạch của đất nước, tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Nhiều chính sách quan trọng phản ánh những đặc thù của ngành dầu khí đã được Bộ Công Thương đề xuất, chẳng hạn quy định khung pháp lý để thực hiện dự án theo chuỗi từ tìm kiếm thăm dò, khai thác đến vận chuyển, xử lý; quy định về bộ các điều kiện áp dụng đối với các dự án khuyến khích đầu tư dầu khí và đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí; quy định các bước triển khai dự án dầu khí; quy định về công tác kế toán, quyết toán, kiểm toán trong hoạt động dầu khí; cho phép bên thứ ba tiếp cận các cơ sở hạ tầng của ngành dầu khí.

Tuy nhiên, vấn đề quản lý nhà nước đối với hoạt động dầu khí thời gian qua cũng bộc lộ một số bất cập mang tính nguyên tắc nhưng chưa được đề cập và đề xuất điều chỉnh để giải quyết toàn diện, thấu đáo trong dự thảo Luật Dầu khí sửa đổi (công bố tháng 9/2021) [1, 2].

Cho đến nay, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước trong nhiều văn bản liên quan đến dầu khí đều nhất quán với đánh giá cần “hoàn thiện thể chế” cho hoạt động dầu khí. Ngày 23/7/2015, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 41-NQ/TW về “Chiến lược phát triển ngành Dầu khí Việt Nam đến 2025, định hướng đến 2035”. Trong đó, nêu rõ quan điểm “phát triển ngành Dầu khí Việt Nam theo nguyên tắc thị trường; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và tăng tính chủ động trong quản trị sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp” và giải pháp quan trọng là “hoàn thiện thể chế phát triển ngành Dầu khí”.

Ngày 22/10/2018, Ban Chấp hành Trung ương ban hành Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, trong đó khâu đột phá là “hoàn thiện thể chế phát triển bền vững kinh tế biển, ưu tiên hoàn thiện hành lang pháp lý” và giải pháp là “hoàn thiện thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về phát triển bền vững kinh tế biển”.

Ngày 11/2/2020, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 55-NQ/TW về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045. Nghị quyết này có nhiều điểm mới trong việc hoàn thiện thể chế phát triển năng lượng Việt Nam. Bên cạnh việc hoàn thiện khung pháp lý, sửa đổi các luật chuyên ngành, Nghị quyết số 55-NQ/TW đề ra việc “tách bạch chức năng kinh doanh với chức năng quản lý nhà nước”, “áp dụng các mô hình và thông lệ quản trị tiên tiến” đối với doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực năng lượng.



Ngày nhận bài: 3/12/2021. Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 3 - 10/12/2021.
Ngày bài báo được duyệt đăng: 28/12/2021.



Như vậy, những hạn chế đã được chỉ ra cùng với chủ trương của Đảng, Nhà nước đối với kinh tế biển nói chung và lĩnh vực năng lượng nói riêng cho thấy một trong những mục tiêu quan trọng cần đạt được trong lần sửa đổi Luật Dầu khí này là hoàn thiện thể chế và hệ thống quản lý nhà nước về dầu khí.

2. Quản lý nhà nước về dầu khí

Quản lý nhà nước là hoạt động thực thi quyền lực nhà nước do các cơ quan nhà nước thực hiện nhằm xác lập trật tự ổn định, phát triển xã hội theo những mục tiêu mà nhà nước đặt ra. Như vậy, quản lý nhà nước gồm 2 thành tố cơ bản: chủ thể quản lý (cơ quan nhà nước), khách thể quản lý (xã hội, cá nhân, tổ chức hoạt động trong từng lĩnh vực cụ thể). Chủ thể quản lý thường đảm nhiệm 2 nhóm chức năng chính là hoạch định chính sách và điều hành, thực thi chính sách. Hai chức năng quản lý nhà nước này thường được tách bạch và cùng với chức năng sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, tạo nên tam giác chức năng Hoạch định chính sách - Điều hành/Quản lý thực thi chính sách - Sản xuất/Kinh doanh (tiếng Anh trong lĩnh vực dầu khí thường dùng: Policy maker - Regulator - Operator). Do tầm quan trọng của lĩnh vực dầu khí trong nền kinh tế của quốc gia, nhiều nước đã thành lập NOC với chủ sở hữu chính là nhà nước, để tham gia vào các chức năng trên.

Xuất phát từ mô hình nêu trên, căn cứ vào việc công ty dầu khí quốc gia tham gia thế nào trong 3 chức năng, Đoàn Văn Thuần [3] đã phân loại được 4 mô hình quản lý nhà nước về dầu khí:

- Mô hình 1: Công ty dầu khí quốc gia tham gia vào cả 3 chức năng. Trong chức năng hoạch định chính sách, nhà nước ban hành văn bản luật trao toàn quyền cho NOC. Các chính sách còn lại liên quan đến kêu gọi đầu tư, hợp đồng dầu khí, lựa chọn đối tác... do NOC chủ động quyết định.

- Mô hình 2: NOC tham gia thực hiện 2 chức năng: Điều hành/quản lý thực thi chính sách và sản xuất/kinh doanh. Trường hợp này, Luật Dầu khí pháp lý hóa vị trí, vai trò cụ thể của NOC trong điều hành/quản lý thực thi chính sách để bảo đảm môi trường kinh doanh rõ ràng, minh bạch.

- Mô hình 3: NOC chỉ tham gia sản xuất, kinh doanh. Chính phủ thực hiện 2 chức năng quản lý nhà nước về dầu khí (hoạch định chính sách và điều hành/quản lý thực thi chính sách). Khi đó, mục tiêu của NOC đơn thuần chỉ là kinh tế. Trong quá trình hoạt động, NOC được đối xử bình đẳng, ngang hàng với các nhà đầu tư khác.

- Mô hình 4: Không có NOC, Chính phủ thực hiện 2 chức năng quản lý nhà nước về dầu khí (hoạch định chính sách và điều hành/quản lý thực thi chính sách). Hoạt động sản xuất kinh doanh hoàn toàn của các công ty tư nhân.

Trong số các mô hình trên, mô hình 2 tương đối phổ biến và cũng phức tạp nhất, vì các NOC ban đầu được thành lập với mục tiêu tiếp nhận, quản lý tài sản trong quá trình quốc hữu hóa; sau là thay mặt nhà nước quản lý hoạt động dầu khí; cuối cùng là đầu tư, sản xuất, kinh doanh ở trong và ngoài nước.

Bên cạnh NOC, còn có công cụ mang tính đặc thù nữa, đó là hợp đồng dầu khí. Nhà nước thường dùng hợp đồng dầu khí bảo đảm cam kết chịu rủi ro của tổ hợp nhà đầu tư và kiểm soát chặt chẽ các hoạt động thăm dò, khai thác trong suốt đời dự án. Trên thế giới, chủ yếu tồn tại 3 loại hình hợp đồng dầu khí:

- Hợp đồng tô nhượng (concession contract): Đối với loại hợp đồng này, nhà đầu tư chi trả tiền thuê đất hoặc mặt biển, thuế tài nguyên và các loại thuế khác. Đổi lại, nhà đầu tư có toàn quyền sở hữu và quyết định sử dụng dầu, khí khai thác được.

- Hợp đồng chia sản phẩm (production sharing contract, PSC): Đối với loại hợp đồng này, chi phí cho hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí do nhà đầu tư thực hiện được phép thu hồi từ lượng sản phẩm dành cho thu hồi chi phí được quy định cụ thể trong PSC. Theo mô hình của loại hợp đồng này, dầu khí khai thác được, sau khi trừ thuế tài nguyên và dành tỷ lệ tối đa nhất định cho thu hồi chi phí, phần còn lại được xác định là dầu khí lãi sẽ được chia giữa nhà đầu tư và nhà nước theo tỷ lệ được thỏa thuận trước (có thể theo thang sản lượng khai thác trung bình hoặc áp dụng cho mọi thang sản lượng). Như vậy, nhà nước và nhà đầu tư sẽ là chủ sở hữu đối với phần sản lượng dầu khí được khai thác được chia theo quy định PSC.

- Hợp đồng dịch vụ (service contract): Đối với loại hợp đồng này, nhà nước sẽ trả phí cho nhà thầu theo tỷ lệ nhất định, thường được tính trên 1 thùng trữ lượng cho công tác thăm dò hay 1 thùng dầu khí sản lượng (quy đổi) cho công tác khai thác. Nhà đầu tư chấp nhận đầu tư rủi ro, nhận thanh toán phí theo trữ lượng phát hiện hoặc theo sản lượng khai thác. Nhà nước sở hữu toàn bộ dầu khí khai thác được.

Trong các loại hình hợp đồng nói trên, PSC là loại được sử dụng phổ biến do sự cân bằng lợi ích và tính linh hoạt của việc chia sản phẩm giữa nhà nước và nhà đầu tư. Khi sử dụng hình thức hợp đồng là PSC, quản lý nhà nước về

dầu khí có thêm nhiệm vụ quan trọng là quản lý việc triển khai hoạt động dầu khí theo các hợp đồng dầu khí đã ký. Quản lý hợp đồng dầu khí khi đó sẽ bao gồm cả 2 khía cạnh kinh tế - pháp lý và kỹ thuật, nhằm bảo đảm thực thi cam kết của các bên, kiểm soát chi phí, giám sát việc thu hồi chi phí cũng như các phần chia của mỗi bên liên quan trong hợp đồng dầu khí, nhằm tối ưu khai thác nguồn tài nguyên của đất nước và tối ưu nguồn thu của nhà nước.

Nếu lựa chọn áp dụng chủ yếu loại hình hợp đồng PSC, việc tổ chức quản lý nhà nước về dầu khí có thêm nhiệm vụ quản lý hợp đồng dầu khí, trong đó có 2 phần: quản lý các vấn đề kinh tế - pháp luật và quản lý các vấn đề kỹ thuật.

Trong Mô hình 2 - Quản lý nhà nước về dầu khí với loại hình hợp đồng PSC (Hình 1), khối chức năng màu xanh dương là hoạch định chính sách; khối chức năng màu xanh lá quản lý/điều hành việc thực thi chính sách và khối chức năng màu vàng là thực hiện chính sách hoặc tổ chức sản xuất, kinh doanh. Những vấn đề cơ bản mang tính đặc thù mà quản lý nhà nước về dầu khí cần quan tâm là:

- Thu hút đầu tư nước ngoài: Để chia sẻ rủi ro và tranh thủ công nghệ, kinh nghiệm quản trị. Thu hút đầu tư thường thông qua chính sách thuế, loại hình, các điều khoản của hợp đồng dầu khí và các thủ tục hành chính trong quá trình triển khai hợp đồng;

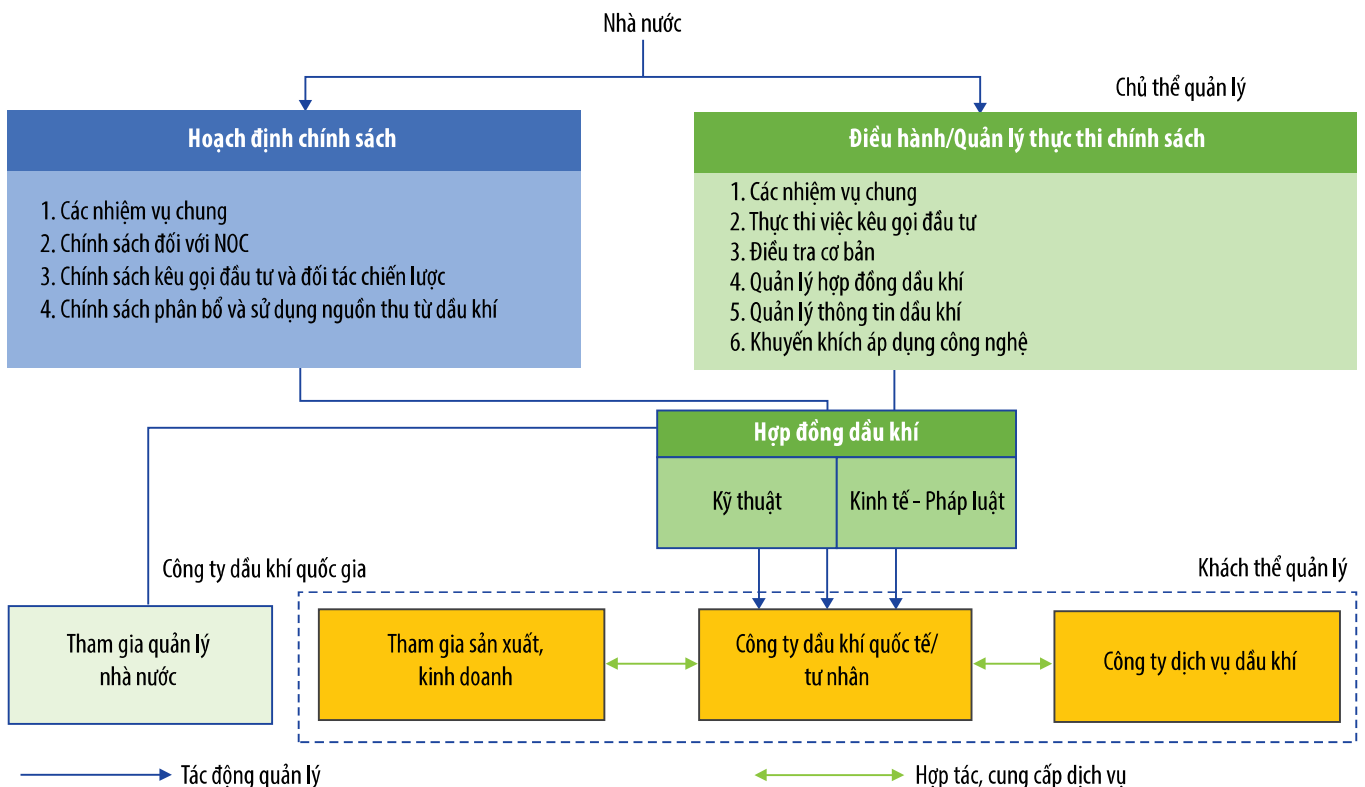
- Quản lý các hợp đồng chia sản phẩm: Quản lý các vấn đề kỹ thuật gồm nhiều việc cụ thể, tỉ mỉ, có lúc xảy ra hàng ngày... nhưng các thủ tục hành chính lại phải đơn giản, dễ thực hiện. Quản lý các vấn đề kinh tế - pháp lý của hợp đồng nhằm tối ưu hóa quyền lợi quốc gia nhưng đòi hỏi xử lý kịp thời, đúng quy định;

- Vai trò, trách nhiệm, quyền hạn của NOC: Trong trường hợp NOC tham gia 2 vai trò, kinh doanh và quản lý nhà nước, cần làm rõ NOC có trách nhiệm quản lý nhà nước đến đâu, quyền hạn như thế nào. Việc này nhằm tạo môi trường minh bạch, bình đẳng, thuận lợi cho đầu tư nước ngoài. Đồng thời, việc rõ ràng, minh bạch cũng tạo điều kiện cho NOC hoạt động đúng mục tiêu đặt ra, đóng góp nhiều nhất cho xã hội.

3. Thực tiễn quản lý nhà nước về dầu khí trên thế giới

Thực tiễn quản lý nhà nước về dầu khí trên thế giới rất đa dạng. Trong phạm vi bài báo này, tác giả chỉ trình bày chọn lọc một số vấn đề tương đồng với điều kiện Việt Nam và có liên quan đến 3 vấn đề đặc thù trên.

Trước hết, về cách thức quản lý/điều hành thực hiện chính sách thu hút đầu tư nước ngoài. Malaysia và Indonesia có chung xu hướng là thường xuyên thay đổi, hoàn thiện loại hình và các điều khoản hợp đồng dầu khí tùy theo tiềm năng dầu khí còn lại, giai đoạn trong đời



Hình 1. Mô hình 2 - Quản lý nhà nước về dầu khí với loại hình hợp đồng PSC.



mỏ, điều kiện triển khai thăm dò khai thác trong nước cũng như biến động trên thị trường dầu, khí thế giới [5, 5]. Malaysia đã áp dụng đến 9 loại hợp đồng khác nhau [6], trong đó có cả hợp đồng PSC - với nhiều biến thể khác nhau và hợp đồng dịch vụ. Đáng chú ý hơn cả là hợp đồng R/C PSC, loại hợp đồng phân chia sản phẩm dựa trên chỉ số doanh thu/chỉ phí, được áp dụng từ năm 1997. Loại hợp đồng này nhằm khuyến khích nhà điều hành giảm chi phí, tối ưu hóa hiệu quả kinh tế của dự án, từ đó tối ưu quyền lợi cho nước chủ nhà; hợp đồng dịch vụ rủi ro RSC áp dụng từ năm 2011, dành cho các mỏ nhỏ/cận biên; hợp đồng PSC cho các tài sản cuối đời mỏ, LLA PSC (2019)... Đầu năm 2017, Indonesia đã đưa vào dạng hợp đồng chia sản phẩm tổng (gross split PSC), trong đó dầu khí được chia giữa nhà nước và nhà đầu tư ngay từ khi khai thác. Đây là hình thức giống như khoán chi phí cho nhà đầu tư trong phần được chia, cơ quan quản lý không cần phê duyệt ngân sách và chi phí thu hồi cho nhà đầu tư.

Quản lý các hợp đồng dầu khí thường được giao cho 1 cục/tổng cục trực thuộc Bộ phụ trách vấn đề năng lượng. Cơ quan này ở Indonesia là BP Migas (sau đổi tên thành SKK Migas), là một cơ quan dạng ủy ban liên bộ [7], ở Thái Lan là Cục Khoáng sản Năng lượng (Department of Minerals Fuel, DMF), ở Na Uy là Cục Dầu khí Na Uy (Norwegian Department of Petroleum, NPD). Đây là những cơ quan 1 của giải quyết tất cả các thủ tục liên quan đến hoạt động dầu khí ở nước đó, từ đấu thầu, ký hợp đồng đến quản lý các hợp đồng. Mục tiêu đặt ra cho các cơ quan này, theo các báo cáo hàng năm công khai của SKK Migas, DMF, thường là gia tăng trữ lượng, duy trì sản lượng, kiểm soát chi phí thu hồi, thu ngân sách từ dầu khí, tiến độ các dự án dầu khí quan trọng... Để hoàn thành các nhiệm vụ trên, cơ quan quản lý dầu khí của các nước này thường được bảo đảm nguồn nhân lực từ 400 - 600 người.

Vị trí, vai trò của NOC hết sức đa dạng, từ “zero” (tức là hoàn toàn không tham gia vào quản lý nhà nước, như Equinor của Na Uy [8]) đến “toàn quyền” (tức là thay mặt nhà nước thực thi chính sách, đấu thầu, ký hợp đồng dầu khí, ban hành văn bản hướng dẫn, giám sát thực thi như Petronas của Malaysia).

Ở Thái Lan, khi DMF tổ chức đấu thầu quyền thăm dò, khai thác các lô dầu khí, PTTEP cùng tham gia đấu thầu ngang hàng với các doanh nghiệp dầu khí nước ngoài khác. Ở Indonesia, ban đầu Pertamina đóng vai trò tích cực trong quản lý nhà nước nhưng từ năm 2001 đã được tái cấu trúc lại, chỉ thực hiện chức năng sản xuất, kinh doanh sau khi Luật Dầu khí mới ra đời. Trách nhiệm điều

hành, quản lý thực thi chính sách được chuyển cho đơn vị mới là SKK Migas.

Các NOC, như PTT và Pertamina, tuy bình đẳng trong đấu thầu, nhưng được quyền ưu tiên tham gia hay ưu tiên tiếp nhận quyền lợi trong các hợp đồng dầu khí khi một bên đầu tư có nhu cầu rút khỏi hợp đồng.

Trường hợp của Malaysia, Petronas được ủy quyền toàn bộ trong công tác quản lý/điều hành thực thi chính sách đối với hoạt động dầu khí trong lãnh thổ Malaysia. Để thực thi chức năng này, Petronas hình thành bộ phận riêng, là Ban Quản lý Dầu khí (Malaysia Petroleum Management - MPM). Hoạt động sản xuất, kinh doanh trong lĩnh vực tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí của Petronas được thực hiện bởi công ty con Petronas Carigali. Công ty con Petronas Carigali và các doanh nghiệp dầu khí nước ngoài khác đều bình đẳng trong sự quản lý nhà nước của MPM. Do được ủy quyền toàn bộ theo luật nên Petronas có đủ thẩm quyền ban hành các văn bản hướng dẫn chi tiết hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí để nhà thầu/người điều hành thực hiện, đơn giản hóa thủ tục, tiết kiệm thời gian, hạn chế khả năng nảy sinh bất đồng giữa các nhà đầu tư trong một hợp đồng và giữa nhà thầu với các cấp phê duyệt [9].

Có thể nhận xét như sau: Thứ nhất, thực tiễn của các nước có điều kiện gần với Việt Nam cho thấy loại hình và điều khoản hợp đồng dầu khí cần được bổ sung, thay đổi thường xuyên cho phù hợp với tiềm năng dầu khí còn lại, giai đoạn trong đời mỏ, điều kiện triển khai thăm dò khai thác trong nước cũng như biến động trên thị trường dầu, khí thế giới... Thứ hai là xu hướng tách bạch 2 chức năng quản lý và kinh doanh để tạo môi trường kinh doanh bình đẳng. Chức năng điều hành/quản lý thực thi chính sách có thêm nhiệm vụ quản lý hợp đồng dầu khí nên bộ phận này cần được cung cấp đủ nguồn lực. Thứ ba, để tách bạch các chức năng quản lý và minh bạch môi trường đầu tư, cần luật hóa rõ ràng vai trò, vị trí, quyền hạn của NOC.

4. Thực trạng hiện nay ở Việt Nam

Quản lý nhà nước về dầu khí ở Việt Nam được thực hiện thông qua hành lang pháp lý được quy định bởi các văn bản chính sau:

- Luật Dầu khí năm 1993, Luật bổ sung sửa đổi Luật Dầu khí năm 2000, 2008 và dự thảo Luật sửa đổi (Luật Dầu khí).
- Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí;

- Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22/4/2013 của Chính phủ ban hành về Hợp đồng mẫu của Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí;

- Thông tư 24/2020/TT-BCT ngày 18/9/2020 của Bộ Công Thương quy định về phân cấp và lập báo cáo tài nguyên, trữ lượng dầu khí;

- Quyết định số 84/2010/QĐ-TTg ngày 15/12/2010 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế khai thác dầu khí;

- Quyết định số 04/2015/QĐ-TTg ngày 20/1/2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định về quản lý an toàn trong hoạt động dầu khí;

- Nghị định số 13/2011/NĐ-CP ngày 11/2/2011 của Chính phủ về an toàn công trình dầu khí trên đất liền;

- Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg ngày 21/12/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí;

- Thông tư số 36/2016/TT-BTC ngày 26/12/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện quy định về thuế đối với các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí theo quy định của Luật Dầu khí.

Thực tế, Việt Nam thu hút đầu tư nước ngoài để chia sẻ rủi ro và tranh thủ công nghệ, kinh nghiệm quản trị trong giai đoạn đến 2017 đã đạt nhiều kết quả: có tổng cộng 108 hợp đồng đã được ký và thu hút đến 36,1 tỷ USD đầu tư nước ngoài, chiếm 73% tổng chi phí đã thực hiện [10].

Tuy nhiên, so với một số nước có điều kiện tương đồng về quy mô trữ lượng, tiềm năng dầu khí, điều kiện khai thác, quy mô nền kinh tế, trình độ phát triển..., thì hình thức hợp đồng của Việt Nam kém đa dạng hơn (cho đến nay vẫn là dạng PSC truyền thống) mặc dù có thay đổi nhưng không nhiều và thậm chí theo xu hướng quản lý chặt chẽ hơn, trong khi tài nguyên dầu khí không còn như trước đây.

Trong khi đó, trên thế giới, xu hướng chuyển dịch năng lượng đã và đang diễn ra nhanh chóng, dịch COVID-19 khó lường, thị trường giá dầu biến động khó dự báo. Trong nước, thời kỳ thuận lợi đã qua, các phát hiện trong 10 năm trở lại đây chủ yếu là các phát hiện có quy mô nhỏ, rủi ro ngày càng cao, các chính sách khuyến khích đầu tư không được cải thiện tương tự như các lĩnh vực khác nên dầu khí không còn là lĩnh vực đầu tư hấp dẫn như giai đoạn trước 2010. Một số vấn đề mới xuất hiện mà các quy định pháp lý hiện tại chưa đủ để điều chỉnh như nhiều mỏ sắp đến giai đoạn kết thúc hợp đồng, hoặc phải

dừng do không bảo đảm hiệu quả kinh tế cho nhà đầu tư theo điều khoản hợp đồng cũ. Nhưng trên thực tế, nếu nhà nước đứng ra khai thác thì vẫn mang lại lợi ích cho đất nước. Có nhiều mỏ nhỏ có lợi nhuận cận biên khiến nhà thầu không muốn phát triển. Do đó, cần sự thay đổi trong việc khuyến khích đầu tư nước ngoài vào dầu khí, mà trước hết liên quan đến loại hình, cách thức khai và các điều khoản tài chính của hợp đồng dầu khí.

Theo các văn bản trên, thẩm quyền phê duyệt liên quan đến phân lô, đấu thầu, điều chỉnh, bổ sung, ký kết, thay đổi hợp đồng... các báo cáo trữ lượng, phát triển mỏ đều do Thủ tướng quyết định. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) là cơ quan chuẩn bị toàn bộ tài liệu về mặt chuyên môn và rà soát báo cáo trước khi Bộ Công Thương thẩm định trình Thủ tướng. Như vậy, trong các thủ tục này, Bộ Công Thương đóng vai trò như một cấp trung chuyển văn bản, thụ động, không mang lại nhiều giá trị mà ngược lại còn kéo dài thời gian cho quá trình phê duyệt.

PVN được trao thẩm quyền phê duyệt các phương án kỹ thuật do nhà thầu trình lên, trừ các báo cáo trữ lượng, phát triển và thu dọn mỏ. PVN cũng là cơ quan quản lý quỹ thu dọn mỏ, kiểm toán các hợp đồng dầu khí và tổ chức bán phần dầu được chia cho chủ nhà. Tuy nhiên, PVN chưa đủ thẩm quyền để ban hành hướng dẫn thủ tục hành chính, thực hiện công tác kỹ thuật, nên việc thực thi còn thiếu cơ sở thống nhất. Trong khi đó, nhiều nhà điều hành hợp đồng dầu khí ở Việt Nam cho rằng sự chậm trễ trong các thủ tục hành chính là điểm nghẽn quan trọng cần được tháo gỡ [11].

Tại PVN, các Ban chuyên môn là đầu mối tham mưu cho Lãnh đạo PVN xử lý các vấn đề liên quan đến hợp đồng dầu khí với cả 2 vai trò: (i) là đại diện quản lý nhà nước; và (ii) là bên nhà thầu tham gia đầu tư trực tiếp vào dự án dầu khí của hợp đồng dầu khí tương ứng (không tổ chức thực hiện 2 vai trò rạch ròi như mô hình của Malaysia). Điều này dẫn đến có sự mâu thuẫn về lợi ích, khi trong 1 vấn đề cần xử lý có cả lợi ích của nhà đầu tư và nước chủ nhà.

5. Bổ sung, sửa đổi Luật Dầu khí hướng tới hoàn thiện và nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về dầu khí

Xuất phát từ những phân tích nêu trên, định hướng sửa đổi Luật Dầu khí là củng cố vai trò quản lý nhà nước của Bộ Công Thương, tạo điều kiện hoàn thiện quản lý nhà nước về dầu khí. Ngoài những chính sách quan trọng như Bộ Công Thương đã thực hiện trong dự thảo lần này, một số vấn đề cần được cân nhắc và bổ sung vào nội dung dự thảo sửa đổi như sau:



- Bổ sung hình thức hợp đồng dịch vụ để đảm bảo tính đa dạng khi hình thức PSC truyền thống không còn phù hợp trong một số trường hợp. Hợp đồng do nhà nước thuê làm dịch vụ thăm dò, khai thác dầu khí hoặc thực hiện công việc nào đó liên quan đến dầu khí. Nhà nước trả phí dịch vụ cho người điều hành (tính theo thùng dầu, đủ để trang trải các chi phí vận hành và chấp nhận một tỷ lệ lợi nhuận hợp lý của người điều hành) và sở hữu tài nguyên, trữ lượng và sản lượng dầu sản xuất (không tính tới các loại thuế liên quan đến hoạt động dầu khí). Theo đó, hợp đồng dịch vụ sẽ không có cam kết tối thiểu, quy định về thu hồi chi phí. Đối tượng áp dụng, phương thức lựa chọn nhà thầu để ký kết hợp đồng dịch vụ (đấu thầu, chào thầu cạnh tranh hoặc chỉ định thầu) cần được quy định một cách rõ ràng, tường minh, đảm bảo tính linh hoạt. Bên ký kết tất cả các loại hợp đồng (PSC và dịch vụ) thống nhất về 1 đầu mối là Bộ Công Thương. Việc này chỉ cần quy định nguyên tắc trong Luật, còn điều khoản, hồ sơ, thủ tục cụ thể sẽ do Nghị định điều chỉnh.

- Phân cấp thẩm quyền trong các thủ tục hành chính. Đề xuất này nhằm củng cố, tăng cường vai trò, tính chủ động của cơ quan quản lý nhà nước về dầu khí; công việc thực thi đấu thầu, chủ thể ký hợp đồng dầu khí, quản lý quỹ thu dọn mỏ và tổ chức bán sản phẩm của nước chủ nhà... nên chuyển từ PVN về Bộ Công Thương. Một số thủ tục phê duyệt thuộc thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ cũng nên phân cấp xuống cho Bộ Công Thương, như phê duyệt các báo cáo trữ lượng, phát triển mỏ (trừ phát triển theo chuỗi), hợp nhất mỏ...

- Luật hóa cụ thể hơn quyền hạn quản lý, giám sát, kiểm tra hoạt động dầu khí được thực hiện bởi nhà thầu trong quá trình triển khai hợp đồng dầu khí của PVN. Đưa nội dung PVN có thể ban hành quy trình, hướng dẫn và kiểm tra thực hiện đối với các người điều hành vào Luật Dầu khí để tăng tính pháp lý của việc thực thi. Bổ sung trường hợp người điều hành có vi phạm, tùy theo mức độ, thì PVN được phép đề xuất cơ quan quản lý nhà nước phạt.

Giải pháp về tổ chức là Bộ Công Thương hình thành cục/vụ riêng về quản lý hoạt động dầu khí và củng cố, tăng cường nguồn lực cho cơ quan tham mưu quản lý này. Cục/vụ này sẽ tiếp quản dần các chức năng liên quan đến thực thi đấu thầu, quản lý pháp lý và kinh tế hợp đồng, quản lý quỹ thu dọn mỏ, tổ chức bán sản phẩm của nhà nước trong hợp đồng dầu khí, sau đó tiến tới quản lý điều tra cơ bản, hợp tác quốc tế về dầu khí, quản lý thông tin dầu khí...

PVN cần có sự tách bạch giữa thực hiện chức năng quản lý, giám sát hợp đồng dầu khí (với tư cách đại diện cho nhà nước) và quản lý hợp đồng dầu khí với tư cách là nhà đầu tư, kinh doanh. Giải pháp tổ chức có thể hình thành bộ phận riêng về quản lý nhà nước trong PVN. Bộ phận này có trách nhiệm đối xử bình đẳng với các người điều hành, nhà đầu tư dù thuộc PVN, Việt Nam hay nước ngoài. Mục tiêu, chỉ số đo lường hiệu quả hoạt động của bộ phận này chủ yếu liên quan đến thời gian xử lý thủ tục hành chính, đánh giá, nhận xét của nhà thầu, tiến độ các dự án, khối lượng công việc kỹ thuật...

Bảng 1. Đề xuất một số thay đổi/điều chỉnh so với Dự thảo Luật Dầu khí sửa đổi

TT	Vấn đề	Đề xuất thay đổi/bổ sung	Điều khoản quy định
1	Điều tra cơ bản	Chuyển thẩm quyền từ Bộ Tài nguyên và Môi trường sang Bộ Công Thương	Điều 8, khoản 2, 3; Điều 10
2	Bổ sung Hợp đồng dịch vụ	Hợp đồng do nhà nước thuê làm dịch vụ thăm dò, khai thác dầu khí hoặc công việc có liên quan	Bổ sung điều và sửa Điều 30
3	Tiếp nhận mỏ, cụm mỏ từ nhà thầu	Chuyển thẩm quyền cho Bộ Công Thương	Điều 40
4	Quản lý kỹ thuật các hợp đồng dầu khí	Trao PVN thẩm quyền ban hành quy trình, hướng dẫn, kiểm tra thực hiện và chế tài phạt vi phạm	Bổ sung điều trước Điều 42
5	Thẩm định, phê duyệt báo cáo tài nguyên, trữ lượng dầu khí	Chuyển thẩm quyền phê duyệt cho Bộ Công Thương	Điều 44
6	Thẩm định, phê duyệt kế hoạch phát triển mỏ dầu khí	Chuyển thẩm quyền phê duyệt cho Bộ Công Thương	Điều 47
7	Quỹ thu dọn mỏ	Chuyển Bộ Công Thương quản lý	Điều 53, khoản 4
8	Kiểm toán	Bổ sung Bộ Công Thương tham gia cùng PVN kiểm toán Hợp đồng Dầu khí	Điều 55, 56
9	Thuế	Bỏ thuế tài nguyên đối với hợp đồng dịch vụ mà nhà nước là chủ sở hữu dầu khí khai thác được	Điều 58
10	Quyền, nghĩa vụ của PVN	Điều chỉnh quyền, nghĩa vụ của PVN như các đề xuất trên đây	Điều 61, 62
11	Trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ	Phân cấp chuyển các quyền phê duyệt báo cáo RAR và FDP về Bộ Công Thương	Điều 64
12	Trách nhiệm của Bộ Công Thương	Điều chỉnh theo đề xuất phân quyền trên đây	Điều 65

Từ những định hướng chính nêu trên, tác giả đề xuất một số thay đổi cụ thể trong dự thảo Luật Dầu khí sửa đổi đang được Bộ Công Thương hoàn thiện và trình Thủ tướng như trong Bảng 1.

Việc chuyển thẩm quyền quản lý, phê duyệt điều tra cơ bản từ Bộ Tài nguyên và Môi trường sang Bộ Công Thương là để Bộ Công Thương có điều kiện chủ động nắm vững thông tin về tiềm năng dầu khí phục vụ việc phân lô hợp lý, tham mưu chính sách khuyến khích đầu tư, đưa ra tiêu chí đấu thầu phù hợp và xa hơn nữa để hoạch định chiến lược phát triển ngành dầu khí. Khi đó, thông tin điều tra cơ bản sẽ được thông báo cho Bộ Tài nguyên và Môi trường để tổng hợp chung.

Với sự tăng cường quản lý nhà nước như đề xuất trên, hy vọng hoạt động dầu khí sẽ có bước phát triển mới, mang lại nguồn thu ổn định cho ngân sách và hiệu quả cao hơn cho các doanh nghiệp.

Tài liệu tham khảo

[1] Nguyễn Hồng Minh, "Hoàn thiện thể chế để ngành Dầu khí Việt Nam tiếp tục phát triển", *Tạp chí Năng lượng Việt Nam*, 2018.

[2] Nguyễn Hồng Minh, "Nghị quyết số 55-NQ/TW và định hướng chiến lược đối với ngành Dầu khí Việt Nam", *Tạp chí Dầu khí*, Số 7, trang 14 - 18, 2020.

[3] Đoàn Văn Thuần, "Quản lý nhà nước về dầu khí tại một số quốc gia trên thế giới. Bài trình bày tại Hội thảo về sửa đổi Luật Dầu khí, do Liên hiệp các Hội khoa học - kỹ thuật tổ chức", 20/12/2021.

[4] Phạm Kiều Quang và Đoàn Văn Thuần, "Kinh nghiệm hoạt động dầu khí thượng nguồn của một số nước trong khu vực", *Tạp chí Dầu khí*, Số 7, trang 74 - 84, 2009.

[5] Trần Ngọc Toàn, "Quản lý nhà nước về dầu khí: Kinh nghiệm của Indonesia", *Tạp chí Năng lượng Việt Nam*, 2015.

[6] Barbara Doric and Vlado Dimovski "Managing petroleum sector performance - a sustainable administrative design", *Economic Research*, Vol. 31, No. 1, pp.119-138, 2018. DOI: 10.1080/1331677X.2017.1421995.

[7] Trần Ngọc Toàn, "Ngành dầu khí Indonesia sau Luật Dầu khí sửa đổi năm 2001", *Tạp chí Dầu khí*, Số 8, trang 47 - 51, 2005.

[8] Indra Overland, "Noway: Public debate and the management of petroleum resources and revenues", 2017. [Online]. Available: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-60627-9_13.

[9] Petronas, "Petronas procedures and guidelines for upstream activities 4.1", 2021. [Online]. Available: <https://platinum.petronas.com/ppgua/pages/ppgua.aspx>.

[10] Bộ Công Thương, "Bộ Công Thương lấy ý kiến góp ý dự thảo Luật Dầu khí (sửa đổi)", 24/9/2021.

[11] BCG, "Báo cáo tư vấn của BCG cho PVN", 2014.

[12] Hoàng Thị Đào và Nguyễn Thu Hà, "Mô hình tổ chức quản lý hoạt động dầu khí thượng nguồn của Petronas", *Tạp chí Dầu khí*, Số 2, trang 53 - 61, 2020.

PUBLIC MANAGEMENT OF PETROLEUM: PRACTICES AND ISSUES

Nguyen Hong Minh

Vietnam Petroleum Institute

Email: nguyenhongminh@vpi.pvn.vn

Summary

From the public petroleum management models, the article points out the typical features of this type of management, namely: i) attracting foreign investment through design and financial terms of petroleum contracts; ii) management of production sharing contracts; and iii) participation of national oil companies (NOC) in these management processes.

On the basis of analysing the experiences of some countries in the world in public management of petroleum, this article analyses the current situation of public management of petroleum in Vietnam, highlights some limitations and proposes orientations for revision of the Petroleum Law.

Key words: Public management of petroleum, oil and gas contract, production sharing contract, national oil company, petroleum law.