

Hà Nội, ngày tháng năm 2020

DỰ THẢO

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG
CỦA CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG
LUẬT DẦU KHÍ (SỬA ĐỔI)**

I. XÁC ĐỊNH CÁC VẤN ĐỀ BẤT CẬP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Luật Dầu khí của Việt Nam được Quốc hội Việt Nam thông qua ngày 06 tháng 7 năm 1993 mở đầu quan trọng cho việc hình thành khung pháp lý cho hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí trong phạm vi lãnh thổ, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Từ đó tới nay, Luật Dầu khí đã hai lần được sửa đổi, bổ sung:

1. Luật số 19/2000/QH10 ngày 09 tháng 6 năm 2000 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2000 (gọi tắt là Luật Dầu khí 2000);

2. Luật số 10/2008/QH12 ngày 03 tháng 6 năm 2008 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2009 (gọi tắt là Luật Dầu khí 2008).

Tại điều 30 Luật 35/2018/QH14 Sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch ngày 20 tháng 11 năm 2018 đã bỏ từ "quy hoạch" tại điểm a khoản 2 điều 38 của Luật Dầu khí.

Luật Dầu khí cùng với các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn trong những năm qua đã tạo điều kiện cho sự phát triển của ngành dầu khí trong lĩnh vực thăm dò, khai thác dầu khí, mang lại những đóng góp quan trọng vào ngân sách nhà nước, sự phát triển của đất nước.

Tuy nhiên, bối cảnh quốc tế và trong nước đã có nhiều thay đổi, tác động lớn đến sự phát triển của ngành dầu khí Việt Nam. Tình hình Biển Đông tiếp tục diễn biến theo hướng phức tạp, căng thẳng và mất ổn định hơn, đưa đến nhiều khó khăn, thách thức mới đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam. Nhiều mỏ dầu khí đã qua giai đoạn khai thác đỉnh cao đang trong đà suy giảm sản lượng nhanh. Các Lô dầu khí mở có tiềm năng dầu khí hạn chế, trữ lượng nhỏ, thuộc vùng nước sâu, xa bờ hoặc có địa chất phức tạp, kết hợp với giá dầu biến động khó lường nên công tác kêu gọi đầu tư gặp rất nhiều khó khăn.

Hoạt động dầu khí là một ngành đặc thù. Hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác có nhiều rủi ro; hoạt động khai thác vận hành có nguy cơ cao về cháy, nổ, dầu khí phun.... đặc biệt với các dự án công trình dầu khí ngoài biển độc lập, xa bờ, công việc phụ thuộc vào điều kiện môi trường thời tiết biển khắc nghiệt, có nhiều yếu tố ngẫu nhiên nguy hiểm như sóng, gió bão, dòng chảy, thủy triều....

Qua thực tiễn theo dõi, quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí, cũng như đánh giá thực tế cho thấy Luật Dầu khí 2008 cùng các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến hoạt động dầu khí cùng với các yêu cầu về hội nhập đã phát sinh một số vấn đề vướng mắc, bất cập cần phải được giải quyết, khắc phục để cải thiện môi trường đầu tư, tạo điều kiện cho các hoạt động dầu khí phát triển.

Các vướng mắc, bất cập ở một số nội dung chủ yếu cụ thể sau đây:

(i) Chưa có quy định điều chỉnh đối với đối tượng dầu khí phi truyền thống (như khí sét, băng cháy, ...).

(ii) Chưa có quy định để phản ánh tình huống phát sinh thực tế là hệ thống thiết bị của các dự án khai thác dầu khí có thể phải được xây dựng ở ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu (gồm tuyến ống dẫn sản phẩm từ mỏ về bờ, nhà máy xử lý khí ở trên bờ, đường ống dẫn khí thương phẩm tới các hộ tiêu thụ, như trường hợp Dự án phát triển mỏ Cá Voi Xanh, Lô 117-118-119), được xây dựng, lắp đặt trên đất liền nên có vướng mắc, khó khăn trong quá trình triển khai dự án.

(iii) Chưa có khung pháp lý phù hợp cho việc tiếp nhận tài sản sau khi Nhà thầu hoạt động khai thác chuyển giao cho nước chủ nhà vào thời điểm kết thúc hợp đồng dầu khí để có thể khai thác tận thu tối đa nguồn tài nguyên trong thời gian còn lại (khoảng từ 3 đến 5 năm) hoặc tiếp tục đầu tư tận thăm dò, gia tăng sản lượng khai thác (như trường hợp Lô 01/97&02/97, Lô 46/13,...).

(iv) Chưa có các cơ chế khuyến khích phù hợp cho việc phát triển khai thác các mỏ nhỏ cận biên, các hoạt động đầu tư bổ sung nhằm nâng cao hệ số thu hồi dầu (EOR).

(v) Các quy định pháp luật về khuyến khích đầu tư đối với các dự án dầu khí được ban hành từ lâu (năm 2005), đến nay một số tiêu chí không còn phù hợp với tình hình thực tế; chưa có quy định về dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí đối với các diện tích hợp đồng còn mở hiện tại vùng nước sâu xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng - an ninh...

(vi) Quy định về thời hạn hợp đồng, gia hạn của hợp đồng dầu khí chưa linh hoạt để khuyến khích, ưu tiên cho nhà thầu dầu khí hiện hữu đầu tư lâu dài hơn (hợp đồng có thời hạn dài hơn hoặc theo đời mỏ).

(vii) Điều khoản ổn định pháp luật trong Luật Dầu khí (*Điều 48 - “Chính phủ Việt Nam bảo đảm các quyền lợi về kinh tế của các bên đã ký kết các Hiệp định, hợp đồng dầu khí và đã được Chính phủ Việt Nam chuẩn y trước ngày Luật này có hiệu lực”*) và trong Hợp đồng mẫu Hợp đồng Chia sản phẩm dầu

khí ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ (Điều 18.1.3) mới chỉ tập trung vào quyền lợi và nghĩa vụ thuế (thuế tài nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu) trong khi quy định về bảo đảm đầu tư trong Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có phạm vi rộng hơn (*Bảo đảm: quyền sở hữu tài sản, hoạt động đầu tư kinh doanh, quyền chuyển tài sản của nhà đầu tư nước ngoài ra nước ngoài, đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật;...*) gây tâm lý không yên tâm cho các nhà đầu tư và có thể dẫn tới các tranh cãi trong quá trình triển khai hoạt động dầu khí theo quy định của các Hợp đồng dầu khí và pháp luật Việt Nam. Các quy định về Luật áp dụng và giải quyết tranh chấp trong các Hợp đồng dầu khí cần được cập nhật, bổ sung phù hợp với thông lệ quốc tế trong bối cảnh Việt Nam đã hội nhập quốc tế sâu rộng.

(viii) Chưa có quy định về quyết toán dự án phù hợp với đặc thù của hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí và thông lệ quốc tế. Hiện mới chỉ có hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc vận dụng quyết toán dự án đầu tư xây dựng cơ bản theo Luật Xây dựng.

(ix) Chưa có quy định cụ thể cho trường hợp Nhà đầu tư thực hiện đầu tư cả chuỗi dự án từ khâu tìm kiếm thăm dò, khai thác, vận chuyển, xử lý, tàng trữ, chế biến dầu khí để khuyến khích các nhà thầu dầu khí đầu tư cho cả chuỗi dự án dầu khí.

(x) Chưa có quy định cho phép bên thứ ba được tiếp cận các hạ tầng cơ sở sẵn có của ngành dầu khí để nâng cao hiệu quả sử dụng.

(xi) Một số VBQPPL mới được ban hành phát sinh các vấn đề chưa được quy định trong Hợp đồng dầu khí ký kết theo quy định của Luật Dầu khí ảnh hưởng đến việc triển khai hoạt động dầu khí của Nhà thầu (như: áp dụng tiền thuê mặt nước, mở tài khoản vốn đầu tư trực tiếp trong nước, việc các nhà thầu bán chung các sản phẩm của hoạt động dầu khí là đối tượng miễn trừ của Luật Cạnh tranh...) nên rất khó khăn trong việc hướng dẫn nhà thầu thực hiện nghĩa vụ tại thời điểm phát sinh, tiềm ẩn các khả năng phát sinh tranh chấp.

(xii) Theo Luật Dầu khí và các Nghị định hướng dẫn, đối với dự án dầu khí, PVN trình Bộ Công Thương (hồ sơ Dự án đầu tư dầu khí, Hợp đồng dầu khí, Kế hoạch phát triển mỏ,...) chủ trì xem xét, thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Tại Điểm b Khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí quy định: “*Bộ Công Thương chịu trách nhiệm... chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí, dự án đầu tư dầu khí theo quy định của pháp luật về đầu tư*”.

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021: “*Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây: ... đ) Thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Kinh doanh bảo hiểm, Luật Dầu khí*”.

Do vậy, cần có quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh trong pháp luật về dầu khí thay vì dẫn chéo sang Luật Đầu tư.

Bên cạnh đó, đối với PVN (doanh nghiệp nhà nước), PVEP (công ty 100% vốn của doanh nghiệp nhà nước) còn phải tuân thủ quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các VBQPPL hướng dẫn Luật (hiện còn có quy định chồng chéo về các bước duyệt dự án: chủ trương đầu tư, báo cáo đầu tư,...). Do vậy, cần có sự nhất quán về việc phê duyệt các bước triển khai dự án tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí theo Luật Dầu khí, Luật Đầu tư và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp để tạo môi trường đầu tư thuận lợi cho các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực dầu khí.

(xiii) Hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam đã được xây dựng dựa trên nền tảng của hệ thống chuẩn mực kế toán quốc tế. Tuy nhiên, một số chuẩn mực kế toán quốc tế đã được các công ty dầu khí quốc tế áp dụng nhưng chưa được xây dựng và ban hành tại Việt Nam tương ứng, trong đó có 2 chuẩn mực ảnh hưởng lớn đối với lĩnh vực thăm dò và khai thác dầu khí bao gồm: (1) IAS 36 - **Tồn thất tài sản**: chuẩn mực này cho phép doanh nghiệp xác định tài sản có khả năng bị tổn thất và hướng dẫn cách ghi nhận/phản ánh giá trị tổn thất tài sản này vào báo cáo tài chính của doanh nghiệp; (2) IFRS 6 - **Thăm dò và đánh giá các tài nguyên khoáng sản**: chuẩn mực này quy định việc trình bày báo cáo tài chính đối với doanh nghiệp hoạt động thăm dò và đánh giá các tài nguyên khoáng sản. Chuẩn mực này một lần nữa cũng quy định doanh nghiệp cần phải xem xét sự giảm giá của tài sản khi có dấu hiệu cho thấy giá trị còn lại của tài sản sử dụng cho khai thác và đánh giá tài nguyên lớn hơn giá trị có thể thu hồi. Hiện tại, hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam chưa ban hành chuẩn mực tương tự và Các văn bản hướng dẫn hiện hành cũng chưa bao gồm 2 chuẩn mực nói trên. Do vậy:

- Các chi phí tìm kiếm thăm dò rủi ro không được ghi giảm ngay vào kỳ báo cáo mà đang được theo dõi trên bảng cân đối kế toán tại hạng mục tài sản dài hạn chờ phân bổ dần theo tỷ lệ sản lượng khai thác khi có phát hiện thương mại.

- Ngay cả trong quá trình khai thác, một số dự án gặp rủi ro trong dự báo trữ lượng thu hồi/sản lượng khai thác, một số dự án có giá thành cao hơn giá bán (đặc biệt khi giá dầu giảm sâu) nên hiệu quả kinh tế suy giảm, không thể thu hồi hết chi phí đã đầu tư, tuy nhiên các chi phí khai thác của các dự án này chỉ được hạch toán phân bổ hàng tháng theo tỷ lệ sản lượng khai thác trong kỳ trên trữ lượng khai thác còn lại dự kiến đến hết đời mỏ.

(xiv) Theo quy định tại Khoản 3 Điều 9 Luật Đầu tư, Hợp đồng dầu khí được coi như là hình thức Hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC). Theo quy định tại Khoản 3 Điều 28 Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, cấm công ty mẹ - công ty con cùng nhau thực hiện BCC. Do vậy, các Hợp đồng dầu khí trước đây đã ký có sự tham gia của PVN và PVEP là chưa phù hợp với quy định hiện hành.

(xv) Một số quy định về thực hiện dự án dầu khí và vấn đề liên quan đến thu dọn công trình dầu khí đang được quy định tại các Văn bản hướng dẫn thi hành Luật (Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng) cần được cần quy định rõ trong Luật Dầu khí để nâng cao hiệu lực thi hành và đảm bảo tính đồng bộ, tương thích với các Luật khác.

(xvi) Trong những năm gần đây, Quốc hội ban hành nhiều Luật mới khác có liên quan có tác động không nhỏ đến các hoạt động sản xuất kinh doanh của ngành dầu khí Việt Nam như: Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật số 62/2020/QH14 Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13, Luật doanh nghiệp số 59/2020/QH14, Luật Đầu tư số 67/2014/QH13, Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14, Luật Đất đai số 45/2013/QH13, Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo số 82/2015/QH13, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14...

(xvii) Luật Dầu khí hiện hành không có tên điều, có một số điều khoản bố cục chưa hợp lý (điều khoản phạm vi đối tượng áp dụng ở những điều gần cuối của Luật).

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Chính sách quản lý nhà nước cần hoàn thiện để phù hợp với các hoạt động dầu khí của Việt Nam và hướng tới tiệm cận với thông lệ thế giới, bảo đảm hoạt động dầu khí được an toàn cho người và tài sản, bảo vệ tài nguyên, bảo vệ môi trường, đem lại hiệu quả, quyền lợi của quốc gia cũng như các nhà đầu tư trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh quốc gia của Việt Nam và tuân thủ pháp luật Việt Nam.

- Nâng cao tính thực tiễn, khả thi của Luật Dầu khí, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống luật pháp trong các hoạt động dầu khí, phù hợp với các cam kết quốc tế và thông lệ dầu khí quốc tế.

- Bảo đảm hoạt động dầu khí được an toàn cho con người và tài sản, bảo vệ tài nguyên, môi trường, đem lại hiệu quả, quyền lợi của quốc gia cũng như các nhà đầu tư trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh quốc gia của Việt Nam và tuân thủ pháp luật Việt Nam.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động dầu khí, hạn chế tối đa những khó khăn, vướng mắc do cơ chế, sự không rõ ràng, chồng chéo, bất cập của hệ thống pháp luật.

- Tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài và tư nhân trong lĩnh vực tìm kiếm, thăm dò và khai dầu khí trong bối cảnh hoạt động dầu khí ngày càng khó khăn, phức tạp nhất là những khu vực nước sâu, xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng - an ninh.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Các quy định liên quan đến Hợp đồng dầu khí

1.1. Xác định vấn đề bất cập

- Chính sách pháp luật về hợp đồng dầu khí có một số vấn đề bất cập, chưa rõ ràng. Quy định về diện tích hợp đồng chưa được cập nhật để phản ánh tình huống phát sinh thực tế là hệ thống thiết bị của các dự án khí có thể phải được xây dựng ở ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu (trường hợp dự án Cá Voi Xanh) nên có một số vướng mắc trong quá trình triển khai dự án.

- Luật hiện tại chưa có các quy định rõ ràng về chuyển nhượng quyền lợi tham gia (trực tiếp, gián tiếp) trong hợp đồng dầu khí cũng như cam kết thực hiện hợp đồng.

- Chưa có quy định cam kết công việc của một diện tích hợp đồng sang thực hiện ở một diện tích hợp đồng khác trong trường hợp hai hợp đồng có cùng một tổ hợp nhà thầu và cùng một người điều hành nhằm tối ưu hóa hiệu quả đầu tư.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Với tính chất là một Luật chuyên ngành quy định các chính sách về hợp đồng dầu khí phải bảo đảm tính thống nhất trong các văn bản liên quan, tạo ra một môi trường pháp lý công khai, minh bạch, phù hợp với thông lệ dầu khí thế giới, phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế, bảo đảm cho các hoạt động dầu khí đúng pháp luật, an toàn hiệu quả.

- Tạo cơ chế, chính sách phù hợp đối với nhà thầu trong các hoạt động dầu khí tham gia vào ký kết các Hợp đồng dầu khí (đặc biệt là các khu vực nước sâu, xa bờ, đảm bảo an ninh, quốc phòng), phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế.

1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai phương án cho vấn đề này:

(i) Phương án 1: Giữ nguyên các quy định về Hợp đồng dầu khí tại Luật Dầu khí hiện hành.

(ii) Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến Hợp đồng dầu khí. Theo đó:

- Điều chỉnh, bổ sung các quy định về Hợp đồng dầu khí theo hướng thời hạn hợp đồng cần linh hoạt hơn, có chính sách ưu tiên gia hạn cho Người điều hành hiện tại (hợp đồng dài hơn hoặc theo đời mỏ);

- Bổ sung quy định về diện tích hợp đồng, hoàn trả diện tích hợp đồng. Cho phép giữ lại phát hiện nhỏ không có giá trị phát triển ở hiện tại, tuy nhiên có thể có tiềm năng ở những kế hoạch khác (hợp tác phát triển chung, công nghệ mới...).

- Bổ sung quy định về chuyển nhượng quyền lợi tham gia (trực tiếp, gián tiếp),
- Bổ sung làm rõ các thỏa thuận cam kết thực hiện hợp đồng...
- Bổ sung để làm rõ có quy định về các trường hợp phạm vi điều chỉnh hợp đồng để mở rộng phạm vi đầu tư của dự án dầu khí thượng nguồn cho cả một số hạng mục trên bờ để tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho việc đầu tư vào chuỗi giá trị khí của ngành dầu khí;
- Nghiên cứu xem xét bổ sung việc các nhà thầu dầu khí (không thành lập pháp nhân mới tại Việt Nam) trong Hợp đồng dầu khí được bán chung các sản phẩm dầu khí của hoạt động dầu khí là đối tượng miễn trừ của Luật Canh tranh,...

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

1.4.1. Tác động của phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng các quy định về Hợp đồng dầu khí tại Luật Dầu khí hiện hành

Nếu giữ nguyên như hiện nay, các vấn đề tồn tại, hạn chế như đã nêu ở trên (Phần II của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết, môi trường đầu tư sẽ tiếp tục kém hấp dẫn và không thu hút được các nhà đầu tư, không thể thực hiện được mục tiêu tăng trưởng và an ninh năng lượng của Việt Nam. Việc xem xét điều chỉnh ở các Luật liên quan là rất phức tạp và không khả thi.

1.4.2. Tác động của phương án 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến Hợp đồng dầu khí

(i) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực:

Việc bổ sung, sửa đổi các quy định nêu trên không làm phát sinh chi phí, đem lại lợi ích cho nhà đầu tư nên có thể ký kết các hợp đồng dầu khí mới, đóng góp cho ngân sách nhà nước và sự phát triển ngành dầu khí.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(ii) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

+ Việc các nhà đầu tư tham gia, thực hiện được nhiều các hợp đồng dầu khí góp phần vào sự phát triển của ngành dầu khí sẽ đem lại những tác động rất tích cực đến ổn định xã hội, tạo nhiều việc làm, nâng cao trình độ... góp phần phát triển đất nước.

+ Góp phần tích cực trong lĩnh vực hợp tác quốc tế, quan hệ đối ngoại, hội nhập phát triển.

+ Có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong vấn đề an ninh, quốc phòng. Góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo của Tổ quốc.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(iii) Tác động về giới

Không có.

(iv) Tác động của thủ tục hành chính

Không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

(v) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Chính sách về cơ bản không ảnh hưởng nhiều đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay.

(vi) Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Chính sách sẽ tác động tích cực nhằm phân định rõ trách nhiệm, minh bạch đến các cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí và các tổ chức, đơn vị, nhà thầu, Người điều hành... có liên quan đến các hoạt động dầu khí.

- Đối với nhà thầu đầu tư/nhà thầu dầu khí: tạo sự rõ ràng, minh bạch, giúp nhà đầu tư, nhà thầu dầu khí yên tâm khi tiếp tục đầu tư vào hoạt động dầu khí. Tiết kiệm thời gian trình, xem xét thẩm định, phê duyệt.

- Đối với Nhà nước: thu hút đầu tư vào hoạt động dầu khí, góp phần tăng nguồn thu ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước...; đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, góp phần tăng cường an ninh quốc phòng, bảo vệ chủ quyền biển đảo của Tổ quốc; tăng cường quan hệ, hợp tác quốc tế.

1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật Dầu khí sửa đổi có tác động tích cực đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan cũng như đối với môi trường chính sách hiện tại.

Kiến nghị giải pháp lựa chọn: Bộ Công Thương đề xuất lựa chọn Phương án 2.

2. Chính sách 2: Quy định về bảo đảm đầu tư, ổn định pháp luật; luật áp dụng và giải quyết tranh chấp

Ổn định pháp luật, bảo đảm đầu tư, xử lý tranh chấp trong Luật Dầu khí đồng bộ, nhất quán với Luật Đầu tư và pháp luật khác liên quan để đảm bảo cho Nhà đầu tư/Nhà thầu dầu khí yên tâm trong các hoạt động dầu khí tại Việt Nam.

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Điều khoản ổn định pháp luật trong Luật Dầu khí (*Điều 48 - “Chính phủ Việt Nam bảo đảm các quyền lợi về kinh tế của các bên đã ký kết các Hiệp định, hợp đồng dầu khí và đã được Chính phủ Việt Nam chuẩn y trước ngày Luật này có hiệu lực”*) và trong Hợp đồng mẫu Hợp đồng Chia sản phẩm dầu khí ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ (*Điều 18.1.3*) chỉ tập trung vào quyền lợi và nghĩa vụ thuế (thuế tài

nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu) trong khi quy định về bảo đảm đầu tư trong Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có phạm vi rộng hơn (*Điều 10 - Bảo đảm quyền sở hữu tài sản; Điều 11 - Bảo đảm hoạt động đầu tư kinh doanh; Điều 12 - Bảo đảm quyền chuyển tài sản của nhà đầu tư nước ngoài ra nước ngoài; Điều 13 - Bảo đảm đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật;...*) gây tâm lý không yên tâm cho các nhà đầu tư và có thể dẫn tới các tranh cãi trong quá trình triển khai hoạt động dầu khí theo quy định của các Hợp đồng dầu khí và pháp luật Việt Nam. Bên cạnh đó, các quy định về luật áp dụng và giải quyết tranh chấp trong các Hợp đồng dầu khí còn có những bất cập, chưa phù hợp với thông lệ quốc tế trong bối cảnh Việt Nam đã hội nhập quốc tế sâu rộng.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Bổ sung sửa đổi các điều khoản về ổn định pháp luật, bảo đảm đầu tư trong Luật Dầu khí đối với các hoạt động dầu khí để bảo đảm tính thống nhất trong các văn bản pháp luật khác liên quan, tạo ra một môi trường pháp lý công khai, minh bạch, phù hợp với thông lệ dầu khí thế giới, phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai phương án cho vấn đề này:

(i) Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí sửa đổi).

(ii) Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung quy định về bảo đảm đầu tư, ổn định pháp luật; luật áp dụng và giải quyết tranh chấp. Theo đó:

- Sửa đổi, bổ sung các quy định ổn định pháp luật trong việc đầu tư vào các hoạt động dầu khí, phù hợp với hệ thống pháp luật chung về đầu tư.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về luật áp dụng và giải quyết tranh chấp phù hợp với quy định hiện hành và thông lệ quốc tế.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

2.4.1. Tác động của phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí (sửa đổi))

Nếu giữ nguyên như hiện nay, các vấn đề tồn tại, hạn chế như đã nêu ở trên (Phần II của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết, các Nhà thầu dầu khí không yên tâm trong việc đầu tư tại Việt Nam. Môi trường đầu tư sẽ tiếp tục kém hấp dẫn và không thu hút được các nhà đầu tư/Nhà thầu dầu khí, không thể thực hiện được mục tiêu tăng trưởng và an ninh năng lượng của Việt Nam.

2.4.2. Tác động của phương án 2: Sửa đổi, bổ sung quy định về bảo đảm đầu tư, ổn định pháp luật; luật áp dụng và giải quyết tranh chấp.

(i) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Việc bổ sung, sửa đổi các quy định nêu trên cơ bản không làm phát sinh chi phí, các quy định bổ sung/hiệu chỉnh sẽ khắc phục tối đa những tồn tại/vướng mắc đã được chỉ ra, đem lại lợi ích cho nhà đầu tư, góp phần phát triển ngành dầu khí, thực hiện được chiến lược an ninh năng lượng của quốc gia.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(ii) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

+ Sự phát triển của ngành dầu khí sẽ đem lại những tác động rất tích cực đến sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

+ Góp phần tích cực trong lĩnh vực hợp tác quốc tế, quan hệ đối ngoại, hội nhập phát triển.

+ Có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong vấn đề quốc phòng - an ninh, góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo của Tổ quốc.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(iii) Tác động về giới

Không có.

(iv) Tác động về mặt thủ tục hành chính

Không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

(v) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Chính sách ban hành sẽ đồng bộ với hệ thống pháp luật chung về đầu tư, không ảnh hưởng đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay.

(vi) Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

- Đối với nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí: sẽ tác động tích cực tạo sự yên tâm cho nhà đầu tư, nhà thầu dầu khí khi tiếp tục đầu tư vào hoạt động dầu khí.

- Đối với Nhà nước: thu hút đầu tư vào hoạt động dầu khí, góp phần tăng nguồn thu ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước...; đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo, an ninh quốc phòng; tăng cường quan hệ, hợp tác quốc tế.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật Dầu khí Sửa đổi bổ sung có tác động tích cực đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan cũng như đối với môi trường chính sách hiện tại. Do đó, Bộ Công Thương đề xuất lựa chọn Phương án 2.

3. Chính sách 3: Quy định về dự án khuyến khích đầu tư dầu khí và dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Hoạt động dầu khí là một ngành đặc thù. Hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác có nhiều rủi ro; hoạt động khai thác vận hành có nguy cơ cao về cháy, nổ, dầu khí phun.... đặc biệt với các dự án dầu khí ngoài khơi điều kiện làm việc độc lập xa bờ trong môi trường biển khắc nghiệt, có nhiều yếu tố ngẫu nhiên nguy hiểm như sóng, gió bão, dòng chảy... Do đó, cần có các quy định các chính sách để ưu đãi, khuyến khích đầu tư trong hoạt động dầu khí.

- Các quy định pháp luật về khuyến khích đầu tư đối với các dự án dầu khí được ban hành từ lâu (năm 2005), đến nay một số tiêu chí không còn phù hợp với tình hình thực tế.

- Chưa có chính sách khuyến khích cho việc phát triển khai thác các mỏ nhỏ, cận biên; đầu tư bổ sung nhằm nâng cao hệ số thu hồi dầu.

- Chưa có quy định về dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí đối với các diện tích hợp đồng còn mở hiện tại vùng nước sâu xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng - an ninh...

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Tạo cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư/đặc biệt khuyến khích đầu tư phù hợp đối với các nhà thầu để triển khai hoạt động dầu khí ở các khu vực/diện tích thực sự khó khăn (đặc biệt là các khu vực nước sâu, xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng - an ninh).

3.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai phương án cho vấn đề này:

(i) Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí sửa đổi).

(ii) Phương án 2: Sửa đổi quy định về dự án khuyến khích đầu tư dầu khí; bổ sung quy định về dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí. Theo đó:

- Sửa đổi quy định về các dự án được hưởng các chính sách khuyến khích đầu tư dầu khí (Luật chỉ nêu nguyên tắc chung, Chính phủ quy định chi tiết về tiêu chí xác định các dự án này).

- Bổ sung quy định về các dự án được hưởng các chính sách đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí (Luật chỉ nêu nguyên tắc chung, Chính phủ quy định chi tiết về tiêu chí xác định các dự án này).

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

3.4.1. Tác động của phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí (sửa đổi)

Nếu giữ nguyên như hiện nay, các vấn đề tồn tại, hạn chế như đã nêu ở trên (Phần II của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết, môi trường đầu tư sẽ

tiếp tục kém hấp dẫn và không thu hút được các nhà đầu tư, không thể thực hiện được mục tiêu tăng trưởng và an ninh năng lượng của Việt Nam.

3.4.2. Tác động của phương án 2: Sửa đổi quy định về dự án khuyến khích đầu tư dầu khí; bổ sung quy định về dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí.

(i) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Việc bổ sung, sửa đổi các quy định nêu trên không làm phát sinh chi phí, các quy định bổ sung/sửa đổi sẽ thu hút nhà thầu đầu tư vào hoạt động dầu khí, đem lại lợi ích cho nhà đầu tư, đóng góp cho ngân sách nhà nước, góp phần phát triển ngành dầu khí, thực hiện được chiến lược an ninh năng lượng của quốc gia.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(ii) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

+ Sự phát triển của ngành dầu khí sẽ đem lại những tác động rất tích cực đến sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

+ Góp phần tích cực trong lĩnh vực hợp tác quốc tế, quan hệ đối ngoại, hội nhập phát triển.

+ Có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong vấn đề an ninh, quốc phòng. Góp phần bảo vệ chủ quyền Tổ quốc.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(iii) Tác động về giới

Không có.

(iv) Tác động về mặt thủ tục hành chính

Không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

(v) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Chính sách về cơ bản không ảnh hưởng nhiều đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay. Việc sửa đổi bổ sung thêm một số quy định nêu trên chỉ làm cho các quy định quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí được triển khai có hiệu quả, thu hút đầu tư tốt hơn. Tuy nhiên, cần thiết rà soát pháp luật về thuế để bảo đảm tính đồng bộ.

(vi) Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

- Đối với nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí: tạo điều kiện ưu đãi đầu tư tốt hơn cho các nhà thầu dầu khí phù hợp với tình hình thực tế của Việt Nam (các mỏ đang suy giảm sản lượng).

- Đối với Nhà nước: thu hút đầu tư vào hoạt động dầu khí, góp phần tăng nguồn thu ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước...; đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo, an ninh quốc phòng; tăng cường quan hệ, hợp tác quốc tế.

3.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật Dầu khí Sửa đổi bổ sung có tác động tích cực đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan cũng như đối với môi trường chính sách hiện tại. Do đó, Bộ Công Thương đề xuất lựa chọn Phương án 2.

4. Chính sách 4: Quy định các bước triển khai dự án trong hoạt động dầu khí

Nâng cao hiệu lực, hiệu quả, đổi mới, kế thừa phân rõ trách nhiệm quản lý nhà nước trong các hoạt động dầu khí để thực thi có hiệu quả, khắc phục những bất cập, chồng chéo với pháp luật đầu tư và pháp luật quản lý vốn nhà nước.

Nâng cấp một số quy định tại Nghị định, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ thành quy định trong Luật.

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Quy định về quản lý nhà nước còn nhiều vấn đề bất cập, chưa rõ ràng.

Theo Luật Dầu khí và các Nghị định hướng dẫn, đối với dự án dầu khí, PVN trình Bộ Công Thương (hồ sơ Dự án đầu tư dầu khí, Hợp đồng dầu khí, Kế hoạch phát triển mỏ,...) chủ trì xem xét, thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Tại Điểm b Khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí quy định: *“Bộ Công Thương chịu trách nhiệm... chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí, dự án đầu tư dầu khí theo quy định của pháp luật về đầu tư”*.

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021: *“Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thi hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây: ... đ) Thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Kinh doanh bảo hiểm, Luật Dầu khí”*.

Tuy nhiên, trong Luật Dầu khí chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư.

Bên cạnh đó, đối với PVN (doanh nghiệp nhà nước), PVEP (công ty 100% vốn của doanh nghiệp nhà nước) còn phải tuân thủ quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các VBQPPL hướng dẫn Luật (hiện còn có quy định chồng chéo về các bước duyệt dự án: chủ trương đầu tư, báo cáo đầu tư,...).

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Đặc điểm hoạt động dầu khí là một ngành có nhiều rủi ro, do đó các quy định các chính sách quy trình thủ tục, các bước triển khai, phê duyệt dự án trong hoạt động dầu khí cần phải cụ thể, rõ ràng phải bảo đảm tính thống nhất với văn bản liên quan, tạo ra một môi trường pháp lý công khai, minh bạch, phù hợp với thông lệ dầu khí thế giới, phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế góp phần bảo đảm các quyền và lợi ích chính đáng của các tổ chức, các nhân, nhà đầu tư trong các hoạt động dầu khí.

- Bảo đảm sự nhất quán về việc phê duyệt các bước triển khai dự án tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí theo Luật Dầu khí, Luật Đầu tư và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp để tạo môi trường đầu tư thuận lợi cho các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực dầu khí.

4.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai phương án cho vấn đề này:

(i) Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng các quy định hiện hành.

(ii) Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung quy định các bước triển khai dự án trong hoạt động dầu khí. Theo đó bổ sung quy định cụ thể về quy trình, thủ tục các bước triển khai dự án tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí (Luật chỉ nêu nguyên tắc chung, Chính phủ quy định chi tiết nội dung này). Cụ thể:

- Đối với các Nhà thầu nước ngoài:

+ Quy định cụ thể các bước triển khai, phê duyệt đối với trong các hoạt động dầu khí; có các quy định cụ thể hơn về việc ưu tiên áp dụng pháp luật dầu khí (Luật chuyên ngành) trong việc thực hiện các thủ tục đầu tư dự án dầu khí;

- Đối với các doanh nghiệp nhà nước (PVN, PVEP,...):

+ Làm rõ các bước trong Luật Dầu khí tương đương với các bước theo pháp luật về đầu tư và pháp luật về quản lý vốn nhà nước bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất và đặc thù của ngành dầu khí.

+ Xác định hình thức đầu tư các dự án dầu khí trong nước (là đầu tư dự án thông thường hay đầu tư ra ngoài doanh nghiệp để có cơ chế xử lý rõ ràng).

+ Xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục chấp thuận/phê duyệt dự án dầu khí khi PVN thực hiện quyền tham gia của nước chủ nhà hoặc thực hiện quyền ưu tiên mua trước trong hợp đồng dầu khí.

+ Bổ sung quy định về thủ tục/quy trình nhượng bán/quyền lợi tham gia của PVN/PVEP phù hợp với đặc thù hoạt động dầu khí.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

4.4.1. Tác động của phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng các quy định hiện hành

Nếu giữ nguyên như hiện nay thì các vấn đề tồn tại, hạn chế như đã nêu ở trên (Phần II của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết. Việc này dẫn đến việc triển khai các dự án dầu khí gặp khó khăn, chậm tiến độ, kém hiệu quả.

4.4.2. Tác động của phương án 2: Sửa đổi, bổ sung quy định các bước triển khai dự án trong hoạt động dầu khí

(i) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Việc bổ sung, sửa đổi các quy định nêu trên không làm phát sinh chi phí, các quy định bổ sung/hiệu chỉnh sẽ khắc phục tối đa những tồn tại/vướng mắc chông chéo với pháp luật đầu tư và pháp luật quản lý vốn nhà nước, đem lại lợi ích cho nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí, các doanh nghiệp nhà nước, góp phần phát triển ngành dầu khí.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(ii) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

+ Sự phát triển của ngành dầu khí sẽ đem lại những tác động rất tích cực đến sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

+ Tạo công ăn việc làm, tăng thu nhập cho người lao động. Góp phần tích cực trong lĩnh vực hợp tác quốc tế, quan hệ đối ngoại, hội nhập phát triển.

+ Việc thu hút, phát triển được các dự án dầu khí có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong vấn đề an ninh, quốc phòng. Góp phần bảo vệ chủ quyền Tổ quốc.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(iii) Tác động về giới

Không có.

(iv) Tác động về mặt thủ tục hành chính

Không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

(v) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Chính sách về cơ bản không ảnh hưởng nhiều đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay.

(vi) Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

- Đối với nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí, đặc biệt là các doanh nghiệp nhà nước: tạo điều kiện thuận lợi hơn trong quy trình, thủ tục đầu tư.

- Đối với Nhà nước: thu hút đầu tư vào hoạt động dầu khí, góp phần tăng nguồn thu ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước...; đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, góp phần bảo vệ chủ quyền biển đảo, an ninh quốc phòng; tăng cường quan hệ, hợp tác quốc tế.

4.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật Dầu khí (sửa đổi) có tác động tích cực đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan cũng như đối với môi trường chính sách hiện tại. Do đó, Bộ Công Thương đề xuất lựa chọn Phương án 2.

5. Chính sách 5: Quy định về công tác kế toán, quyết toán, kiểm toán trong hoạt động dầu khí

5.1. Xác định vấn đề bất cập

- Một số chuẩn mực kế toán quốc tế đã được các công ty dầu khí quốc tế áp dụng nhưng chưa được xây dựng và ban hành tại Việt Nam tương ứng, trong đó có 2 chuẩn mực ảnh hưởng lớn đối với lĩnh vực thăm dò và khai thác dầu khí bao gồm: (1) IAS 36 - Tổn thất tài sản: chuẩn mực này cho phép doanh nghiệp xác định tài sản có khả năng bị tổn thất và hướng dẫn cách ghi nhận/phản ánh giá trị tổn thất tài sản này vào báo cáo tài chính của doanh nghiệp; (2) IFRS 6 - Thăm dò và đánh giá các tài nguyên khoáng sản: chuẩn mực này quy định việc trình bày báo cáo tài chính đối với doanh nghiệp hoạt động thăm dò và đánh giá các tài nguyên khoáng sản. Hiện tại, hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam chưa ban hành chuẩn mực tương tự và Các văn bản hướng dẫn hiện hành cũng chưa bao gồm 2 chuẩn mực nói trên. Do vậy:

+ Các chi phí tìm kiếm thăm dò rủi ro không được ghi giảm ngay vào kỳ báo cáo mà đang được theo dõi trên bảng cân đối kế toán tại hạng mục tài sản dài hạn chờ phân bổ dần theo tỷ lệ sản lượng khai thác khi có phát hiện thương mại.

+ Ngay cả trong quá trình khai thác, một số dự án gặp rủi ro trong dự báo trữ lượng thu hồi/sản lượng khai thác, một số dự án có giá thành cao hơn giá bán (đặc biệt khi giá dầu giảm sâu) nên hiệu quả kinh tế suy giảm, không thể thu hồi hết chi phí đã đầu tư, tuy nhiên các chi phí khai thác của các dự án này chỉ được hạch toán phân bổ hàng tháng theo tỷ lệ sản lượng khai thác trong kỳ trên trữ lượng khai thác còn lại dự kiến đến hết đời mỏ.

- Về quyết toán dự án hoàn thành, hiện chưa có quy định phù hợp với đặc thù của hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí và thông lệ quốc tế; mới chỉ có hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc vận dụng quyết toán dự án đầu tư xây dựng cơ bản theo Luật Xây dựng.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Bổ sung sửa đổi các quy định về công tác kế toán, quyết toán, kiểm toán trong hoạt động dầu khí, tạo ra một môi trường pháp lý công khai, minh bạch, phù hợp với thông lệ dầu khí thế giới, phù hợp với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế.

5.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai phương án cho vấn đề này:

(i) Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí sửa đổi).

(ii) Phương án 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định về công tác kế toán, quyết toán, kiểm toán trong hoạt động dầu khí. Theo đó:

- Bổ sung một số quy định về chuẩn mực kế toán, kiểm toán đối với hoạt động dầu khí phù hợp với thông lệ dầu khí thế giới.

- Bổ sung các quy định về quyết toán dự án dầu khí cũng như các vấn đề về thanh lý, chuyển giao tài sản.

- Bổ sung các quy định về việc ưu đãi trong sử dụng dịch vụ hàng hóa trong nước, trong ngành cho các hoạt động dầu khí.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

5.4.1. Tác động của phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí (sửa đổi))

Nếu giữ nguyên như hiện nay, các vấn đề tồn tại, hạn chế như đã nêu ở trên (Phần II của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết, môi trường đầu tư sẽ tiếp tục kém hấp dẫn và không thu hút được các nhà đầu tư, không thể thực hiện được mục tiêu tăng trưởng và an ninh năng lượng của Việt Nam.

5.4.2. Tác động của phương án 2: Sửa đổi, bổ sung các quy định về công tác kế toán, quyết toán, kiểm toán trong hoạt động dầu khí

(i) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Việc bổ sung, sửa đổi các quy định nêu trên không làm phát sinh chi phí, các quy định bổ sung/hiệu chỉnh sẽ khắc phục tối đa những tồn tại/vướng mắc đã được chỉ ra, phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(ii) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

+ Sự phát triển của ngành dầu khí sẽ đem lại những tác động rất tích cực đến sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

+ Góp phần tích cực trong lĩnh vực hợp tác quốc tế, quan hệ đối ngoại, hội nhập phát triển.

+ Có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong vấn đề an ninh, quốc phòng. Góp phần bảo vệ chủ quyền Tổ quốc.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(iii) Tác động về giới

Không có.

(iv) Tác động về mặt thủ tục hành chính

Không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính mới.

(v) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Chính sách về cơ bản không ảnh hưởng nhiều đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay. Việc sửa đổi bổ sung thêm một số quy định nêu trên chỉ làm cho các quy định quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí được triển khai có hiệu quả, thu hút đầu tư tốt hơn.

(vi) Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

- Đối với nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí: tạo quy định phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Đối với Nhà nước: bảo đảm công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực kế toán, quyết toán, kiểm toán hoạt động dầu khí phù hợp với thông lệ quốc tế.

5.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật Dầu khí Sửa đổi bổ sung có tác động tích cực đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan cũng như đối với môi trường chính sách hiện tại. Do đó, Bộ Công Thương đề xuất lựa chọn Phương án 2.

6. Chính sách 6: Bổ sung quy định việc cho phép bên thứ ba tiếp cận các cơ sở hạ tầng có sẵn của ngành dầu khí

6.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay ngành dầu khí đã có sẵn các cơ sở hạ tầng trong lĩnh vực khai thác xử lý, vận chuyển dầu khí. Do chưa có quy định về việc cho phép bên thứ ba tiếp cận các cơ sở hạ tầng sẵn có này nên chưa khuyến khích được các Nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí sử dụng cơ sở hạ tầng có sẵn nhằm giảm chi phí để phát triển các mỏ nhỏ, cận biên, khai thác tận thu...

Việc chưa có quy định này có thể gây lãng phí cơ sở hạ tầng sẵn có, chưa tận thu được tài nguyên dầu khí của đất nước.

6.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Quy định việc cho phép bên thứ ba tiếp cận các cơ sở hạ tầng có sẵn của ngành dầu khí

6.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Có hai phương án cho vấn đề này:

(i) Phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí sửa đổi).

(ii) Phương án 2: Bổ sung quy định việc cho phép bên thứ ba tiếp cận các cơ sở hạ tầng có sẵn của ngành dầu khí (thông qua hợp đồng dịch vụ/thương mại giữa các bên).

6.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

6.4.1. Tác động của phương án 1: Giữ nguyên hiện trạng (không ban hành Luật Dầu khí (sửa đổi))

Nếu giữ nguyên như hiện nay, các vấn đề tồn tại, hạn chế như đã nêu ở trên (Phần II của Báo cáo này) sẽ không được giải quyết vấn đề, không tạo chính sách pháp lý cho nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí (bên thứ ba) được tiếp cận hạ tầng cơ sở sẵn có.

6.4.2. Tác động của phương án 2: Bổ sung quy định về việc quyền được tiếp cận của bên thứ ba vào các cơ sở hạ tầng sẵn có của ngành dầu khí.

(i) Tác động về kinh tế

- Tác động tích cực: Việc bổ sung, sửa đổi các quy định nêu trên không làm phát sinh chi phí, góp phần sử dụng tối ưu hệ thống hạ tầng sẵn có nhằm giảm chi phí, tận thu tài nguyên dầu khí.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(ii) Tác động về xã hội

- Tác động tích cực:

+ Sự phát triển của ngành dầu khí sẽ đem lại những tác động rất tích cực đến sự phát triển của nền kinh tế đất nước.

+ Góp phần tích cực trong lĩnh vực hợp tác quốc tế, quan hệ đối ngoại, hội nhập phát triển.

+ Có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong vấn đề an ninh, quốc phòng. Góp phần bảo vệ chủ quyền Tổ quốc.

- Tác động tiêu cực: chưa phát hiện.

(iii) Tác động về giới

Không có.

(iv) Tác động về mặt thủ tục hành chính

Không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

(v) Tác động đối với hệ thống pháp luật

Chính sách về cơ bản không ảnh hưởng nhiều đến hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện nay.

(vi) Đánh giá tác động của giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

- Đối với nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí: tạo quy định phù hợp để nhà đầu tư/nhà thầu dầu khí (bên thứ ba) tiếp cận hạ tầng cơ sở sẵn có của ngành dầu khí, giúp tối ưu hóa chi phí, tránh lãng phí trong đầu tư.

- Đối với Nhà nước: có hành lang pháp lý để quản lý vấn đề tiếp cận hạ tầng cơ sở sẵn có của ngành dầu khí, tối ưu hóa chi phí đầu tư và hạ tầng ngành năng lượng, tăng thu ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia.

6.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Đánh giá tác động của các phương án cho thấy việc ban hành Luật Dầu khí (sửa đổi) có tác động tích cực đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các đối tượng liên quan cũng như đối với môi trường chính sách hiện tại. Do đó, Bộ Công Thương đề xuất lựa chọn Phương án 2.

III. LẤY Ý KIẾN

Bộ Công Thương đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan và tổ chức có liên quan rà soát thực trạng quy định pháp luật, tổng kết đánh giá thi hành Luật Dầu khí. Cụ thể:

- Tổ chức các cuộc họp, hội thảo về các vướng mắc, bất cập về Luật Dầu khí và các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) dưới Luật, định hướng sửa đổi Luật Dầu khí vào ngày 25 tháng 10 năm 2019 (tại Hà Nội), ngày 17 tháng 12 năm 2019 (tại Hà Nội) và ngày 11 tháng 11 năm 2019 (tại thành phố Hồ Chí Minh) với sự tham gia của các Bộ, ngành, PVN, Tổng công ty Thăm dò Khai thác dầu khí (PVEP), Liên doanh Việt - Nga Vietsovpetro, Viện Dầu khí Việt Nam (VPI), Hội Dầu khí Việt Nam, cùng một số các Nhà thầu/Người điều hành dầu khí.

- Ngày 18 tháng 12 năm 2019, Bộ Công Thương đã có Công văn số 9716/BCT-DKT gửi các Nhà thầu Dầu khí/Người điều hành dầu khí và Công văn số 9717/BCT-DKT gửi PVN, PVEP, VPI đề nghị đánh giá tình hình thực hiện Luật Dầu khí.

- Từ ngày 13 đến ngày 17 tháng 7 năm 2020, Đoàn công tác của Bộ Công Thương đã làm việc trực tiếp với PVN, PVEP và một số Nhà thầu/Nhà điều hành dầu khí về việc thi hành pháp luật trong lĩnh vực dầu khí.

- Ngày 13 tháng 10 năm 2020, Bộ Công Thương có Công văn số 7701/BCT-DKT lấy ý kiến các Bộ, ngành, cơ quan có liên quan và đăng tải dự thảo Hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật Dầu khí (sửa đổi).

Trên cơ sở tổng hợp, tiếp thu các ý kiến của các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, cá nhân, Nhà thầu/Người điều hành dầu khí (Bảng tổng hợp các ý kiến kèm theo), Bộ Công Thương nghiêm túc nghiên cứu, tiếp thu và giải trình đầy đủ ý kiến góp ý, hoàn thiện dự thảo Báo cáo đánh giá tác động của chính sách và Hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật Dầu khí (sửa đổi).

IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành Luật

Trách nhiệm thi hành Luật là trách nhiệm của tất cả cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, trong đó trách nhiệm chính là Chính phủ với vai trò là cơ quan hành pháp có trách nhiệm tổ chức thi hành.

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí trong phạm vi cả nước.

- Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước về dầu khí.

- Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện và phối hợp với Bộ Công Thương trong quản lý nhà nước về dầu khí.

- Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về lao động trong phạm vi địa phương mình.

2. Giám sát, đánh giá việc thực hiện Luật

- Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội giám sát thi hành Luật.

- Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ban của Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân giám sát việc triển khai thi hành Luật trong phạm vi địa phương.

- Phân công, phối hợp liên ngành để triển khai thực hiện Luật, tập trung tăng cường chất lượng và hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định pháp luật về dầu khí.

- Thanh tra việc chấp hành các quy định pháp luật về dầu khí,

- Xử lý theo thẩm quyền và kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về hoạt động dầu khí.

- Tổ chức, các nhân nào có hành vi vi phạm các quy định của luật này, thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Trên đây là nội dung Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Dầu khí (sửa đổi), Bộ Công Thương kính báo cáo./.

BỘ CÔNG THƯƠNG