

ĐẦU TƯ XÂY DỰNG DỰ ÁN DẦU KHÍ ĐẶC THÙ: BẮT CẬP NHÌN TỪ GÓC ĐỘ PHÁP LÝ

Hoàng Thị Phương, Đoàn Văn Thuận, Hoàng Thị Đào, Cao Thị Thu Hằng, Võ Hồng Thái, Phạm Thu Trang

Viện Dầu khí Việt Nam

Email: phuonght@vpi.pvn.vn

Tóm tắt

Quản lý đầu tư xây dựng các công trình/dự án có tác động trực tiếp đến hiệu quả đầu tư của doanh nghiệp. Thực tế công tác đầu tư xây dựng các dự án dầu khí (từ lĩnh vực thăm dò khai thác, đến khí, chế biến, điện) đã và đang gặp không ít khó khăn trong việc tổ chức quản lý, ảnh hưởng đáng kể đến tiến độ, hiệu quả của các dự án.

Bài báo phân tích tính đặc thù của các dự án dầu khí, các bắt cập trong hoạt động đầu tư xây dựng nảy sinh từ các quy định pháp lý của Nhà nước (các văn bản luật và dưới luật còn chồng chéo, chưa có quy định hoặc chưa có sự điều chỉnh phù hợp với thực tế), làm cơ sở để Chính phủ và các bộ/ngành xem xét tháo gỡ.

Từ khóa: Dự án dầu khí, quản lý đầu tư xây dựng, quy định pháp lý, Luật Dầu khí.

1. Giới thiệu

Hiện nay, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) đang quản lý các dự án đầu tư trong các lĩnh vực từ tìm kiếm thăm dò, khai thác dầu khí; vận chuyển, xử lý khí; chế biến dầu khí đến các dự án điện (điện từ khí và than). Trong lĩnh vực tìm kiếm thăm dò khai thác, có hàng chục dự án đang trong các giai đoạn đầu tư thăm dò, phát triển mỏ (có các dự án lớn như Dự án phát triển cụm mỏ khí Lô B, 48/95 và 52/97; Dự án phát triển cụm mỏ khí Cá Voi Xanh); lĩnh vực khí có các dự án lớn như Dự án đường ống Lô B - Ô Môn, Dự án đường ống Nam Côn Sơn 2, Dự án kho cảng LNG Thị Vải; lĩnh vực chế biến có Dự án nâng cấp mở rộng Nhà máy Lọc dầu Dung Quất; lĩnh vực điện có các dự án lớn như Thái Bình 2, Long Phú 1, Sông Hậu 1, Nhơn Trạch 3 & 4...

Theo quy định hiện hành, hoạt động thăm dò khai thác dầu khí được điều chỉnh bởi Luật Dầu khí và các văn bản dưới luật - nghị định, thông tư, quyết định. Tuy nhiên, các văn bản này chỉ điều chỉnh hoạt động đầu tư của các bên với vai trò là các nhà thầu dầu khí nói chung (quan hệ giữa nhà đầu tư với nước chủ nhà/Chính phủ Việt Nam), còn với vai trò là nhà đầu tư vào thăm dò khai thác dầu khí có sử dụng vốn Nhà nước tại doanh nghiệp thì vẫn phải tuân thủ các luật chung liên quan đầu tư xây dựng.

Với các công trình/dự án trong lĩnh vực khí, chế biến, điện cũng như với các dự án đầu tư xây dựng khác, hoạt động đầu tư xây dựng các công trình/dự án này chủ yếu đang được điều chỉnh bởi nhiều văn bản pháp lý khác nhau như Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Quản lý và sử dụng vốn Nhà nước tại doanh nghiệp... và các văn bản dưới luật (nghị định, thông tư hướng dẫn) tương ứng. Ngoài ra, còn có các thông tư hướng dẫn của các bộ, liên bộ, ngành liên quan cũng như các tiêu chuẩn, quy chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật từ khâu phê duyệt chủ trương đầu tư, lập và thẩm định dự án đầu tư, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư cho đến quản lý quá trình triển khai xây dựng và kết thúc đưa dự án vào vận hành khai thác.

Các dự án dầu khí có tính đặc thù, khác với các dự án đầu tư thông thường, như mang tính quốc tế cao (phải theo thông lệ quốc tế), quy mô đầu tư lớn, công nghệ phức tạp/hiện đại, đặc biệt có tầm ảnh hưởng lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (an ninh năng lượng). Trong khi đó, hệ thống pháp lý còn có điểm chưa phù hợp, gây khó khăn trong quá trình đầu tư xây dựng các dự án dầu khí.

Bài báo phân tích sự khác biệt trong hoạt động đầu tư xây dựng giữa các dự án/công trình dầu khí so với các dự án đầu tư thông thường khác, từ đó làm rõ các vướng mắc chính (đang gây khó khăn và làm ảnh hưởng đến dự

án) do áp dụng hệ thống pháp luật hiện hành trong hoạt động đầu tư xây dựng, từ đó đề xuất các nội dung cần được điều chỉnh cho phù hợp hơn với thực tiễn triển khai.

2. Đặc thù của hoạt động đầu tư các dự án dầu khí

Nhóm các dự án đầu tư có tính đặc thù chủ yếu thuộc lĩnh vực thăm dò khai thác dầu khí, khí, chế biến dầu khí và điện, trong đó mỗi nhóm dự án có đặc điểm và điều kiện triển khai khác nhau.

2.1. Dự án thăm dò khai thác dầu khí

Dự án thăm dò khai thác dầu khí trong nước được thực hiện bởi tổ hợp các nhà thầu dầu khí quốc tế và/hoặc nhà đầu tư trong nước cùng góp vốn đầu tư để triển khai công tác thăm dò khai thác dầu khí tại 1 khu vực/lô/cụm lô nào đó tại thềm lục địa Việt Nam với điều kiện phải tuân thủ các cam kết về quyền và nghĩa vụ trong Hợp đồng dầu khí (thường là Hợp đồng chia sản phẩm - PSC) được ký kết giữa Chính phủ Việt Nam (đại diện là PVN) và tổ hợp các nhà thầu, đồng thời tuân thủ các quy định liên quan trong Luật Dầu khí cũng như văn bản dưới Luật Dầu khí.

Theo PSC thông thường, nếu kết quả thăm dò - thăm lượng xác định được mỏ dầu khí thương mại thì các nhà thầu sẽ tiến hành hoạt động khai thác và bán dầu thô hoặc khí ngay tại miệng giếng, theo đó các hoạt động này chỉ tuân thủ quy định trong PSC và Luật Dầu khí. Tuy nhiên, trong trường hợp các lô/khu vực hợp đồng có khai thác khí và các nhà thầu thực hiện bán khí đến tận hộ tiêu thụ trên bờ (trường hợp này được xem là PSC mở rộng), các nhà thầu sẽ cần đầu tư bổ sung các công trình đường ống để dẫn khí về bờ và các trạm xử lý, tiếp nhận, vận chuyển khí đến các hộ tiêu thụ. Trong khi đó, hoạt động xây dựng các công trình trên bờ hiện nay đang điều chỉnh bởi Luật Xây dựng và các văn bản dưới Luật Xây dựng.

Ngoài ra, thăm dò khai thác dầu khí là hoạt động khai thác tài nguyên, các dự án này thường có quy mô đầu tư rất lớn (hàng trăm triệu USD) nên được xếp vào nhóm các dự án quan trọng quốc gia, theo đó các dự án này cũng thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật Đầu tư (tại một số điều liên quan việc xin và phê duyệt chủ trương đầu tư).

2.2. Các dự án khí

Tài nguyên khí ở Việt Nam được khai thác từ mỏ được để ở dạng khí và vận chuyển thông qua hệ thống đường ống về bờ, cung cấp cho các hộ tiêu thụ trong nước. Các dự án khí có tính đặc thù gồm các dự án đường ống dẫn khí từ mỏ/miệng giếng khai thác ngoài khơi về bờ và đến

các hộ tiêu thụ (nhà máy điện, nhà máy đạm...). Các dự án đường ống dẫn khí là 1 mắt xích trong chuỗi liên hoàn từ việc khai thác khí tại mỏ đến các hộ tiêu thụ cuối cùng, do đó luôn đòi hỏi chặt chẽ về tính đồng bộ trong công tác đầu tư giữa hoạt động khai thác, vận chuyển và sử dụng khí (hay nói cách khác tiến độ đầu tư, vận hành dự án đường ống dẫn khí cần đảm bảo đồng bộ với tiến độ khai thác khí tại mỏ và tiến độ đầu tư, vận hành các nhà máy nhiệt điện khí, nhà máy đạm sử dụng khí làm nguyên liệu đầu vào).

Từ đặc điểm trên nên có nhiều chủ thể cùng liên quan trong chuỗi hoạt động khí, bao gồm: chủ mỏ (đơn vị/nhà thầu khai thác khí); đơn vị kinh doanh khí (mua khí từ chủ mỏ và bán cho các hộ tiêu thụ); đơn vị vận chuyển và xử lý khí (thực hiện dịch vụ vận chuyển, xử lý khí từ mỏ đến các hộ tiêu thụ) và các hộ tiêu thụ khí (các nhà máy nhiệt điện khí là hộ tiêu thụ chính). Trong đó, PVN đóng nhiều vai trò trong chuỗi giá trị khí như: mua khí từ mỏ, tham gia đầu tư đường ống, bán khí cho các hộ tiêu thụ khí. Ngoài ra, giá khí mua của chủ mỏ tại điểm giao nhận từ mỏ (giá khí miệng giếng), giá khí bán cho các hộ tiêu thụ điện/đạm và giá điện bán cho Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) đều do Chính phủ quyết định.

Bên cạnh đó, có nguồn khí do điều kiện khai thác/sử dụng đặc thù nên được áp dụng cơ chế chuyển ngang (pass through) giá mua khí sang giá điện (ví dụ như khí khu vực PM3-CAA; Cụm mỏ Lô B, 48/95, 52/97). Điều này cho thấy, quan hệ lợi ích hài hòa giữa các bên liên quan trong chuỗi hoạt động khí mới có thể đảm bảo được sự đồng bộ trong chuỗi dự án, điều này luôn là thách thức trong thực tiễn triển khai.

2.3. Các dự án chế biến dầu khí

Chế biến dầu khí là một khâu quan trọng tạo nên chuỗi giá trị hoàn chỉnh của hoạt động dầu khí (khai thác - vận chuyển - chế biến). Từ hoạt động chế biến dầu khí có thể cung cấp cho nền kinh tế các sản phẩm thiết yếu như: xăng dầu, LPG, phân bón, hóa chất, nhựa, xơ sợi... Do có tầm ảnh hưởng nhất định đến đời sống xã hội và kinh tế chính trị của đất nước nên các dự án chế biến dầu khí được xếp vào nhóm dự án quan trọng quốc gia (quy định tại Luật Đầu tư).

Các dự án chế biến dầu khí có tính đặc thù chủ yếu là có quy mô đầu tư rất lớn (khoảng từ 2 tỷ USD tương đương hơn 40.000 tỷ đồng trở lên) [1] và thời gian xây dựng dài, dẫn đến việc huy động vốn rất phức tạp, chịu nhiều tác động từ các quy định môi trường. Các dự án lọc hóa dầu

của Việt Nam như Nhà máy Lọc dầu Dung Quất, Liên hợp Lọc hóa dầu Nghi Sơn đều phải huy động vốn từ các nguồn tài chính nước ngoài và cần có bảo lãnh/hỗ trợ của Chính phủ/Bộ Tài chính. Thời gian xây dựng dự án dài (5 - 7 năm hoặc lâu hơn) nên sẽ chịu tác động không nhỏ từ các yêu cầu ngày một khắt khe về môi trường (chẳng hạn như yêu cầu về khí thải, chất lượng sản phẩm).

Ngoài ra, có dự án bắt buộc phải sử dụng công nghệ bản quyền, nghĩa là mua/thuê bản quyền công nghệ (bao gồm thiết kế công nghệ, sở hữu trí tuệ, hỗ trợ kỹ thuật, thiết bị độc quyền, hóa chất xúc tác...) từ các tổ chức nước ngoài để phù hợp với yêu cầu chế biến của từng nhà máy/ dự án, đảm bảo tương thích với nguồn nguyên liệu đầu thô đầu vào và cơ cấu sản phẩm đầu ra. Do đó khi triển khai đầu tư (như khâu thiết kế, lựa chọn nhà thầu EPC) thường phải thực hiện các bước theo thông lệ quốc tế.

2.4. Các dự án điện

Với mục tiêu ban đầu là sử dụng nguồn khí thiên nhiên được khai thác trong nước để phát điện, vừa gia tăng giá trị cho khí vừa góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường (khí được đánh giá là nguồn nhiên liệu sạch, giảm đáng kể lượng CO₂ phát thải ra môi trường so với nhiên liệu than), PVN đã tham gia đầu tư các dự án điện khí (Cà Mau 1 & 2, Nhơn Trạch 1 & 2, Nhơn Trạch 3 & 4). Ngoài ra, PVN đã/đang đầu tư xây dựng các dự án điện than (Vũng Áng 1, Thái Bình 2, Long Phú 1, Sông Hậu 1).

Các dự án này sử dụng công nghệ bản quyền, có quy mô vốn khá lớn (dự án điện khí khoảng 6 - 11 nghìn tỷ đồng, dự án điện than với công suất 1.200 MW cần khoảng 40 nghìn tỷ đồng) [1]. Để thực hiện các dự án này, cần huy động/vay vốn từ nước ngoài, cần bảo lãnh của Chính phủ và chịu tác động nhất định từ các thông lệ quốc tế.

Từ phân tích trên, có thể tổng hợp tính đặc thù chính của các dự án dầu khí như Bảng 1.

3. Các vướng mắc, bất cập pháp lý đối với các dự án dầu khí

Với hệ thống pháp lý hiện hành (các văn bản luật chủ yếu được thông qua bởi Quốc hội khóa XIII và áp dụng từ năm 2015 đến nay, riêng Luật Dầu khí được sửa đổi từ năm 2008), qua thực tế triển khai tại các dự án dầu khí trong thời gian qua đã bộc lộ khá nhiều vướng mắc, bất cập. Hình 1 là sơ đồ tổng quát hóa hệ thống pháp lý điều chỉnh các dự án/công trình dầu khí và các khâu/công đoạn triển khai đang có vướng mắc, bất cập.

Hình 1 thể hiện: (1) Ở vai trò nhà thầu đối với các dự án thăm dò khai thác dầu khí (Hợp đồng dầu khí) thì hoạt động quản lý đầu tư dự án được điều chỉnh chủ yếu bởi Luật Dầu khí và 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 95). Theo các quy định này đang tồn tại vướng mắc trong việc cấp giấy phép xây dựng cho các công trình xây dựng trên bờ trong trường

Bảng 1. Đặc điểm chính của các dự án dầu khí

TT	Tiêu chí	Đặc điểm cơ bản	Công trình/dự án điển hình
1	Vai trò của dự án	Chủ yếu thuộc nhóm công trình trọng điểm quốc gia (quản lý tài nguyên, an ninh quốc gia), Thủ tướng Chính phủ kiểm soát chặt chẽ (quyết định chủ trương đầu tư, cơ chế hoạt động...).	Dự án thăm dò khai thác, khí, chế biến, điện.
2	Pháp lý điều chỉnh	Điều chỉnh đồng thời từ 2 hệ thống pháp lý: - Các quy định pháp lý chung: Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, Luật Quản lý và Sử dụng vốn tại Doanh nghiệp, Luật Bảo vệ Tài nguyên & Môi trường... - Luật Dầu khí (chuyên ngành).	- Dự án thăm dò khai thác, khí, chế biến, điện; - Hợp đồng dầu khí/dự án thăm dò khai thác.
3	Quy mô và phạm vi hoạt động của dự án	Công trình nhóm A (vốn trên 2.300 tỷ đồng) Cần sự bảo lãnh vay vốn, bảo lãnh tỷ giá từ Chính phủ Dự án thăm dò khai thác điều chỉnh nhiều lần về nhu cầu đầu tư (chuyển pha thăm dò, thăm lượng, phát triển, khai thác) Dự án thăm dò khai thác gồm các công trình dưới biển (theo PSC thông thường) và công trình trên bờ (theo PSC mở rộng).	- Dự án khí, chế biến, điện; - Dự án thăm dò khai thác.
4	Loại hình công nghệ	Công nghệ mới/hiện đại, phải mua bản quyền công nghệ từ nước ngoài nên cần thực hiện các bước thiết kế theo thông lệ quốc tế.	Dự án chế biến, điện.
5	Nhà thầu EPC, nhà đầu tư	Có sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài, tổng thầu quốc tế lớn nên cần quản lý dự án theo thông lệ quốc tế.	Dự án chế biến, điện.
6	Tính đồng bộ với các dự án liên quan	Phải đảm bảo tính đồng bộ (về thời gian) và hiệu quả hợp lý cho nhà đầu tư các dự án liên quan trong chuỗi hệ thống khí: khai thác - vận chuyển, xử lý - tiêu thụ (sản xuất điện, đạm).	Dự án khí.

hợp có PSC mở rộng. (2) Còn ở vai trò nhà đầu tư trong các dự án dầu khí thì hoạt động quản lý đầu tư dự án được điều chỉnh đồng thời chủ yếu bởi Luật Đầu tư, Luật Quản lý và sử dụng vốn tại doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Đấu thầu, Luật Bảo vệ Môi trường và các nghị định quy định chi tiết các luật tương ứng. Theo các quy định này tồn tại các vướng mắc lớn trong việc chấp thuận chủ trương đầu tư của Chính phủ, đánh giá tác động môi trường, thực hiện các bước thiết kế cho dự án, điều chỉnh dự án và vấn đề thu xếp vốn cho dự án. Dưới đây là các thông tin cụ thể hơn về các vướng mắc, bắt cập trên.

3.1. Thủ tục xin chấp thuận chủ trương đầu tư của Chính phủ

Các dự án thăm dò khai thác dầu khí gặp bất cập trong việc xin chấp thuận chủ trương đầu tư của Chính phủ. Ngoài việc xin phép để có sự thông qua về định hướng đầu tư của chủ sở hữu (Ủy ban Quản lý vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp), việc xin chủ trương đầu tư đang có 2 hệ thống luật điều chỉnh đồng thời, đó là:

- Theo Luật Dầu khí và Nghị định 95: Khi có các lô/khu vực được chào thầu đầu tư thăm dò khai thác dầu khí thì PVN/đơn vị với vai trò nhà thầu sẽ độc lập hoặc cùng các nhà thầu khác (chủ yếu nước ngoài) lập hồ sơ, tham gia đấu thầu. Sau đó, PVN với vai trò là đại diện nước chủ nhà sẽ tổ chức đấu thầu, đàm phán Hợp đồng dầu khí với tổ hợp nhà thầu trúng thầu và trình kết quả đàm phán kèm dự thảo Hợp đồng dầu khí cho Bộ Công Thương để thẩm định; sau khi thẩm định, Bộ Công Thương trình Thủ tướng Chính phủ xem xét phê duyệt dự thảo Hợp đồng dầu khí; sau khi đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt dự thảo Hợp đồng dầu khí thì PVN sẽ ký Hợp đồng dầu khí và Bộ Công Thương cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư cho dự án;

- Theo Luật Đầu tư số 67/2014/QH13: Điều 31 khoản 1 quy định các dự án thăm dò khai thác dầu khí là đối tượng thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ. Về quy trình thủ tục để được phê duyệt chủ trương đầu tư, Điều 37 và 38 quy định cơ quan đăng ký đầu tư là Sở Kế hoạch và Đầu tư (nơi mà nhà đầu tư dự kiến đặt trụ sở chính cho dự án) thực hiện tiếp nhận hồ sơ từ PVN/nhà thầu, lấy ý kiến của Ủy ban Nhân dân tỉnh sở tại và trình Bộ Kế hoạch và Đầu tư để thẩm định; sau khi thẩm định, Bộ Kế hoạch và Đầu tư sẽ trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định chủ trương đầu tư; sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, Sở Kế hoạch và Đầu tư cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư cho dự án.

Như vậy với các dự án thăm dò khai thác dầu khí trong đó có PVN/đơn vị thuộc PVN tham gia thì PVN/đơn vị phải 2 lần làm thủ tục để Thủ tướng Chính phủ 2 lần quyết định chủ trương đầu tư và phê duyệt dự án, trong khi thời gian tối thiểu để thực hiện các thủ tục liên quan mỗi quy trình đang được quy định là 45 ngày (Hình 2).

Ngoài ra, các dự án điện cũng đang có vướng mắc về việc lập Báo cáo tiền khả thi (Pre-FS) trong quá trình xin chủ trương đầu tư. Tại khoản 2 Điều 52 Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 quy định “Đối với dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, trước khi lập Báo cáo nghiên cứu khả thi đầu tư xây dựng, chủ đầu tư phải lập Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng” và tại khoản 1 Điều 7 Nghị định số 59/2015/NĐ-CP ngày 18/6/2015 của Chính phủ quy định “Trường hợp các dự án nhóm A (trừ dự án quan trọng quốc gia) đã có quy hoạch được phê duyệt đảm bảo các nội dung quy định tại khoản 2 thì không phải lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi”.

Các dự án điện của PVN thuộc đối tượng điều chỉnh của các quy định này (thuộc dự án nhóm A vì có quy mô đầu tư lớn hàng chục nghìn tỷ đồng, thuộc danh mục dự án đã được Chính phủ phê duyệt tại Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia). Tuy nhiên, đến nay chưa có văn bản pháp lý quy định về trách nhiệm của cơ quan quản lý nào trong việc xem xét, xác nhận các dự án điện không phải lập Pre-FS nên thực tế, các nhà đầu tư vẫn đã/đang phải lập Pre-FS trong quá trình xin chủ trương đầu tư, làm tốn kém chi phí và thời gian thực hiện dự án.

3.2. Điều chỉnh dự án

Điều chỉnh dự án đầu tư thường được thực hiện khi có sự thay đổi về mục tiêu dự án, tăng hoặc giảm vốn, thay đổi địa điểm, thời gian thực hiện hay nhà đầu tư... Tại Điều 40, Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 và Điều 36, Nghị định số 118/2015/NĐ-CP ngày 12/11/2015 của Chính phủ có quy định các điều kiện/tiêu chí phải điều chỉnh dự án đầu tư, trong đó có một số điểm gây khó khăn trong việc thực hiện đối với dự án thăm dò khai thác dầu khí, cụ thể gồm:

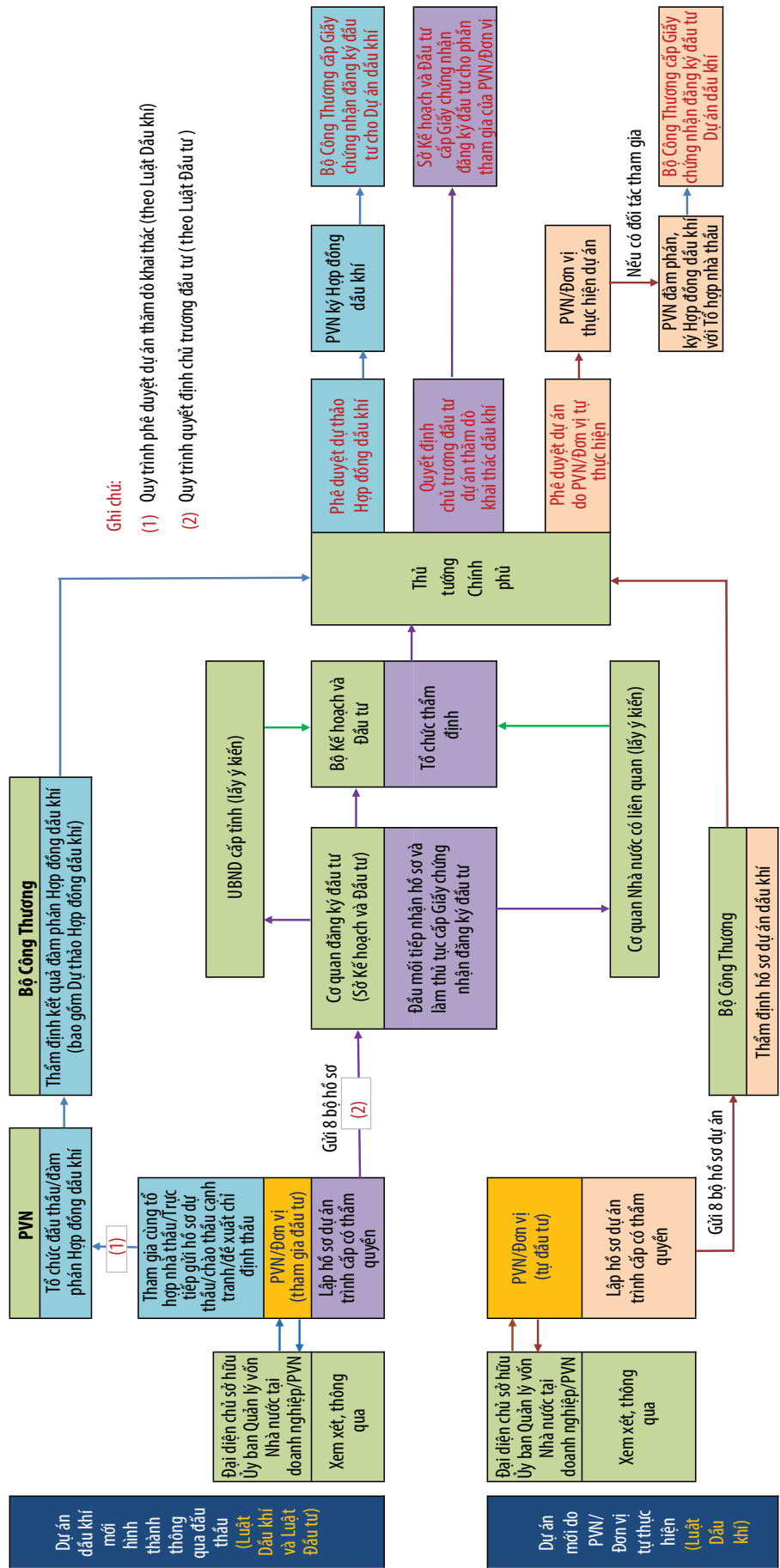
- Dự án phải thực hiện thủ tục để điều chỉnh Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư hay điều chỉnh đầu tư khi: Tăng/giảm trên 10% tổng vốn đầu tư được phê duyệt hoặc thay đổi thời hạn thực hiện dự án (thay đổi thời hạn Hợp đồng dầu khí theo quy định tại Điều 29, Điều 30 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP) hoặc thay đổi nhà đầu tư.

- Với các dự án do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư ban đầu thì khi điều chỉnh đầu tư cũng phải được Thủ tướng phê duyệt chủ trương điều chỉnh dự án.

Theo quy định này cùng với thực tế hoạt động thăm dò khai thác dầu khí thì các trường hợp dự án thăm dò khai thác phải thực hiện điều chỉnh dự án đó là: gia hạn thời gian thăm dò (do thay đổi thời gian), chuyển giai đoạn (phase) từ thăm dò sang thăm lượng hoặc phát triển (do thay đổi lớn về quy mô đầu tư), chuyển nhượng hoặc nhận quyền tham gia (do thay đổi nhà đầu tư và quy mô đầu tư). Ngoài ra, tại mục (1) về việc xin chủ trương đầu tư của Chính phủ đã để cập dự án thăm dò khai thác dầu khí là nhóm dự án phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương đầu tư, do vậy chiếu theo quy định tại Điều 40, Luật Đầu tư số 67/2014/QH13 thì các thay đổi trên của dự án đều phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chủ trương điều chỉnh. Trong khi đó, theo quy định tại Luật Dầu khí (Điều 24, 25) và Nghị định số 95/2015/NĐ-CP (Điều 24, 29, 30) thì việc gia hạn thời gian thăm dò, chuyển phase hay chuyển nhượng hoặc nhận quyền tham gia, các nhà thầu đều đã phải thực hiện đầy đủ các thủ tục để được Bộ Công Thương hoặc Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Như vậy, đối với dự án thăm dò khai thác phải thực hiện 2 lần theo quy định từ 2 văn bản luật (Luật Dầu khí và Luật Đầu tư).

3.3. Các bước thiết kế cho dự án

Với các dự án phải mua bản quyền công nghệ từ nước ngoài (như các dự án lọc hóa dầu, điện) đang gặp vướng mắc trong khâu lập, thẩm định



Hình 2. Quy trình xin phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án thăm dò khai thác dầu khí [11]

các bước thiết kế do không/chưa có sự phù hợp giữa quy định pháp lý hiện hành và thông lệ quốc tế, cụ thể như:

Theo thông lệ quốc tế, các dự án thường qua 4 bước thiết kế [1] gồm:

- Conceptual design: Đưa ra các ý tưởng thiết kế và công nghệ.
- Basic design: Định hướng các giải pháp thiết kế, công nghệ cho dự án.
- FEED: Bước này được phát triển sâu hơn từ Basic design, đưa ra các giải pháp thiết kế, công nghệ cụ thể, có đủ cơ sở để xây dựng dự toán chi tiết và lập hồ sơ mời thầu EPC.
- Detailed design: Thiết kế chi tiết các bước để tổ chức thi công.

Theo quy định hiện hành của Việt Nam (Mục 41, Điều 3, Luật Xây dựng 2014), việc thiết kế cũng gồm 4 bước, tuy nhiên nội dung có khác, cụ thể:

- Thiết kế sơ bộ là thiết kế được lập trong Pre-FS, đưa ra ý tưởng ban đầu về thiết kế xây dựng công trình, lựa chọn sơ bộ về dây chuyền công nghệ, thiết bị làm cơ sở xác định chủ trương đầu tư xây dựng công trình (tương đương như Conceptual design).
- Thiết kế cơ sở: Thể hiện phương án thiết kế theo các thông số kỹ thuật chủ yếu, là căn cứ lập dự toán công trình, là cơ sở lập Báo cáo nghiên cứu khả thi (FS) để xem xét phê duyệt dự án đầu tư (nội dung gồm Basic design và một số nội dung tổng thể trong FEED như thiết kế theo thông số kỹ thuật chủ yếu).
- Thiết kế kỹ thuật là bước cụ thể hóa thiết kế cơ sở sau khi dự án đầu tư được phê duyệt; thể hiện đầy đủ các giải pháp, thông số kỹ thuật và vật liệu; làm cơ sở để xây

dựng dự toán chi tiết và lập hồ sơ mời thầu EPC (nội dung tương đương phần chi tiết của FEED).

- Thiết kế bản vẽ thi công: Thể hiện đầy đủ các thông số kỹ thuật, vật liệu sử dụng và chi tiết cấu tạo, bảo đảm đủ điều kiện để triển khai thi công xây dựng công trình (tương đương như Detailed design).

Như vậy điểm khác nhau giữa quy định của Việt Nam và thông lệ quốc tế là ở thiết kế cơ sở và thiết kế kỹ thuật so với FEED cả về nội dung và quản lý. Trong khi đó, hiện nay mới có Nghị định số 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 của Chính phủ về hợp đồng xây dựng có đề cập khái niệm thiết kế FEED; chưa có quy định rõ về nội dung hồ sơ, công tác thẩm tra thẩm định thiết kế FEED cũng như dự toán đối với các dự án phải mua bản quyền công nghệ.

Thực tế, với các dự án dạng này, để có đủ cơ sở tài liệu cho lập FS theo quy định, nhà đầu tư vẫn phải tính đến việc mua bản quyền công nghệ (có được FEED, mặc dù FS không cần thiết phải sử dụng tất cả các nội dung chi tiết của FEED) và đề xuất sự hướng dẫn của bộ/ngành liên quan trong từng tình huống cụ thể liên quan việc lập hồ sơ thẩm tra, thẩm định thiết kế. Hệ quả là thời gian cho công tác thiết kế và lập báo cáo đầu tư kéo dài; sẽ gây khó khăn/rủi ro cho nhà đầu tư trong trường hợp dự án không được phê duyệt, gây lúng túng trong việc hạch toán chi phí mua bản quyền công nghệ vì hiện chưa có quy định/hướng dẫn nào liên quan.

3.4. Cấp giấy phép xây dựng các công trình trên bờ trong trường hợp có PSC mở rộng

Trong trường hợp các dự án thăm dò khai thác có khai thác khí và mở rộng thêm vận chuyển khí về bờ và đến hộ tiêu thụ cuối cùng (trường hợp PSC mở rộng) thì việc xây dựng các công trình trên biển chịu sự điều chỉnh của Luật

Bảng 2. Quy định pháp lý hiện hành và đặc điểm liên quan đầu tư xây dựng công trình thuộc dự án thăm dò khai thác khí theo PSC mở rộng [10, 12]

TT	Tiêu chí	Theo PSC thông thường (bán khí tại mỏ)	Theo PSC mở rộng (vận chuyển và bán khí đến hộ tiêu thụ trên bờ)
1	Loại công trình cần xây dựng	Giếng khoan; các giàn khoan, giàn khai thác/xử lý; hệ thống vận chuyển dầu khí dưới biển...	Ngoài các công trình theo PSC thông thường, sẽ bổ sung đường ống, trạm xử lý trên bờ đến hộ tiêu thụ.
2	Quy định hiện hành	Quy trình, thủ tục thiết kế, thẩm định thiết kế và triển khai đầu tư được quy định tại Luật Dầu khí và Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.	Quy trình, thủ tục thiết kế, thẩm định thiết kế, cấp phép xây dựng và triển khai đầu tư với công trình trên biển quy định tại Luật Dầu khí và Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, còn với công trình trên bờ được quy định tại Luật Xây dựng và các nghị định liên quan.
3	Đặc điểm khi tính toán chi phí đầu tư xây dựng	Chi phí đầu tư xây dựng các công trình liên quan được tổng hợp tại dòng chi phí trong tính toán hiệu quả của dự án (tại Báo cáo phát triển mỏ tổng thể FDP).	Chi phí đầu tư xây dựng các công trình dưới biển và trên bờ đều thuộc dự án chung nên được tổng hợp tại dòng chi phí trong tính toán hiệu quả của dự án tại FDP tổng thể. Có nghĩa là các công trình trên bờ không phải là dự án riêng/dự án thành phần.

Dầu khí, còn việc xây dựng các công trình bổ sung trên bờ sẽ chịu sự điều chỉnh bởi Luật Xây dựng. Có thể tóm lược các đặc điểm và điều kiện liên quan tại Bảng 2.

Việc tuân thủ đầy đủ các quy định pháp lý là cần thiết song điều đó sẽ ảnh hưởng lớn đến tiến độ triển khai dự án. Thứ nhất, các quy định pháp lý hiện hành chưa có quy định nào liên quan đến trường hợp này, theo đó các nhà thầu dầu khí/chủ đầu tư cũng như các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quản lý đầu tư xây dựng đều lúng túng về hướng xử lý các thủ tục liên quan cần thiết (thẩm định các bước thiết kế, cấp giấy phép xây dựng các công trình trên bờ cũng như tính liên kết của đầu tư xây dựng các công trình trên bờ với FDP của dự án thăm dò khai thác theo Hợp đồng dầu khí đã ký). Thứ hai, việc lúng túng về quy trình, thủ tục cho công trình trên bờ sẽ kéo theo sự chậm trễ về tiến độ cho dự án thăm dò khai thác, trong khi dự án này vốn đã rất khó khăn và mất nhiều thời gian cho việc đàm phán các thỏa thuận mua bán khí [12].

3.5. Thu xếp vốn cho dự án

Quy mô đầu tư các dự án dầu khí rất lớn, ví dụ tổng mức đầu tư 1 dự án lọc hóa dầu công suất 10 triệu tấn/năm khoảng 9 - 10 tỷ USD, tổng mức đầu tư 1 dự án điện than công suất 1.200 MW khoảng 40 nghìn tỷ đồng [1], theo đó, lượng vốn vay cần huy động rất lớn (thường chiếm khoảng 70% tổng mức đầu tư của dự án). Thực tế, việc huy động vốn từ các ngân hàng thương mại trong nước chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ, chủ yếu vẫn phải vay từ các tổ chức tín dụng hoặc quỹ tài chính nước ngoài và thường kèm theo đòi hỏi về bảo lãnh của Chính phủ.

Gần đây, Chính phủ có nhiều quyết định thắt chặt bảo lãnh vay vốn cho các dự án như: tại Quyết định số 544/QĐ-TTg ngày 20/4/2017 [13] của Thủ tướng Chính phủ có quy định "Chính phủ tạm dừng toàn bộ việc cấp mới bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay trong và ngoài nước", tuy nhiên 1 năm sau đó, tại Quyết định số 433/QĐ-TTg ngày 20/4/2018 [14] của Thủ tướng Chính phủ, có nới lỏng hơn "Hạn chế việc cấp mới bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay trong và ngoài nước của doanh nghiệp thực hiện dự án đầu tư để đảm bảo các chỉ tiêu an toàn nợ trong giới hạn đã được Quốc hội phê duyệt". Điều này khiến doanh nghiệp gặp khó khăn hơn trong việc tiếp cận vốn nước ngoài để thực hiện các dự án đầu tư trong kế hoạch.

Cuộc khủng hoảng do tác động kép của đại dịch COVID-19 và giá dầu giảm sâu đã, đang và sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến dòng tiền cũng như khả năng cân đối nguồn vốn đầu tư. Cùng với việc thắt chặt bảo lãnh vay vốn của Chính phủ sẽ càng gây khó khăn lớn cho doanh nghiệp

trong nước trong việc huy động vốn cho các dự án đang triển khai hoặc chuẩn bị triển khai (như các dự án thăm dò dầu khí để gia tăng trữ lượng, các dự án đường ống khí, các dự án điện...) và hệ quả sẽ là kéo dài tiến độ và giảm hiệu quả của dự án.

4. Kết luận và kiến nghị

Các vướng mắc pháp lý ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động quản lý đầu tư xây dựng dự án dầu khí. Nếu không được tháo gỡ sớm sẽ ảnh hưởng đến tiến độ cũng như hiệu quả đầu tư các dự án, đặc biệt là lĩnh vực thăm dò khai thác dầu khí - lĩnh vực cốt lõi, xương sống cho phát triển ngành Dầu khí Việt Nam nói chung và PVN nói riêng.

Để tháo gỡ các vướng mắc đối với dự án dầu khí, Chính phủ và các bộ/ngành cần nghiên cứu, điều chỉnh ở các văn bản pháp lý liên quan như: Luật Dầu khí, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng (do bộ chủ quản liên quan tổng hợp báo cáo Chính phủ để xem xét, trình Quốc hội thảo luận, thông qua), các nghị định của Chính phủ (hướng dẫn thi hành các Luật sau khi được Quốc hội thông qua và ban hành), hoặc các quyết định của Thủ tướng cho một số trường hợp đặc biệt (nội dung mà các văn bản luật không điều chỉnh hết).

Nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh (hoàn thiện thể chế), Quốc hội Khóa XIV (nhiệm kỳ 2016 - 2021) đã ban hành Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019 và 2020 [15, 16]. Theo đó, các luật điều chỉnh hoạt động đầu tư xây dựng dự án dầu khí cũng được đưa vào chương trình sửa đổi của Quốc hội gồm: Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư, và Luật Doanh nghiệp, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ Môi trường. Còn đối với Luật Dầu khí, từ cuối năm 2019 đến nay, Bộ Công Thương đã và đang rà soát nội dung cần sửa đổi để kiến nghị Chính phủ xem xét trình Quốc hội đưa vào Chương trình sửa đổi luật, tại các kỳ họp tiếp theo (với kỳ vọng có thể được thông qua Chương trình sửa đổi tại kỳ họp cuối của Quốc hội Khóa XIV). Tiến độ và kết quả sửa đổi các luật liên quan của Quốc hội được tổng hợp trong Hình 3.

Về đề xuất các điều chỉnh cần thiết trong văn bản luật cho phù hợp với đặc thù của các dự án dầu khí, từ góc độ nghiên cứu, nhóm tác giả có kiến nghị cụ thể như sau:

Nội dung đề xuất

- Với Luật Đầu tư số 67/2014/QH13: Kiến nghị xem xét bãi bỏ quy định về việc các dự án thăm dò khai thác dầu khí phải được Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư và chủ trương điều chỉnh đầu tư (PVN đã thực hiện nội dung tương tự theo Luật Dầu khí).

- Với Luật Xây dựng số 50/2014/QH13 và văn bản dưới luật: (1) Bổ sung quy định liên quan FEED trong trường hợp dự án phải mua bản quyền công nghệ (quy trình, nội dung lập/thẩm tra/thẩm định, hạch toán chi phí mua bản quyền); (2) có tham chiếu từ Luật và hướng dẫn cụ thể việc miễn lập Pre-FS với dự án nhóm A khi đã có trong quy hoạch được Chính phủ phê duyệt; (3) xem xét hướng dẫn quy trình, thủ tục lập, thẩm định các bước thiết kế và cấp phép xây dựng đối với các công trình khí (đường ống, trạm xử lý khí) trên bờ thuộc các dự án thăm dò khai thác theo PSC mở rộng.

- Với Luật Dầu khí: xem xét bổ sung quy định trong việc xây dựng các công trình khí (đường ống, trạm xử lý khí) trên bờ thuộc các dự án thăm dò khai thác theo PSC mở rộng và bổ sung quy định trong lập, thẩm định Báo cáo FDP tổng thể tương ứng.

Thời gian đề xuất

- Với Luật Đầu tư và Luật Xây dựng: Viện Dầu khí Việt Nam (VPI) đã có trao đổi và gửi công văn kiến nghị đến các bộ chủ quản (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Xây dựng) đầu mối soạn thảo luật sửa đổi các luật này. Theo đó, đã chuyển tải được một số đề xuất hiệu chỉnh về tính đặc thù của dự án dầu khí vào các dự thảo Luật sửa đổi để Báo cáo Chính phủ và trình Quốc hội thẩm định, xem xét tại Kỳ họp thứ 8 (tháng 10 và 11/2019) như [1]: bỏ quy định tại Luật Đầu tư về việc các dự án thăm dò khai thác dầu khí phải được Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư và quyết định chủ trương điều chỉnh đầu tư; bổ sung vào Luật Xây dựng các quy định về FEED trong trường hợp dự án phải mua bản quyền công nghệ (nội dung FEED, thẩm định); dẫn chiếu trong Luật Xây dựng để có hướng dẫn dưới luật rõ hơn trong việc lập Pre-FS với dự án nhóm A đã có trong quy hoạch được Chính phủ phê duyệt. Tại Kỳ họp thứ 9 (tháng 5 và 6/2020), Quốc hội đã thông qua cả 2 dự thảo Luật này (đồng ý với các đề xuất trên) và có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2021 [17, 18]. Như vậy, tiếp theo đây PVN/các đơn vị cần tiếp tục phối hợp cùng Bộ Xây dựng, Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong quá trình dự thảo các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành Luật cho các nội dung vẫn chưa được tháo gỡ hoặc cần có hướng dẫn rõ hơn để triển khai áp dụng như các quy định liên quan FEED, các công trình trên bờ theo PSC mở rộng, việc lập Pre-FS với dự án nhóm A đã có trong quy hoạch.

- Với Luật Dầu khí: Việc đề xuất sửa đổi sẽ do Bộ Công Thương (sau khi lấy ý kiến các bộ, ngành, doanh nghiệp/PVN) báo cáo Chính phủ và trình Quốc hội. Do vậy, tiến độ

tổng hợp, đề xuất điều chỉnh từ PVN và Bộ Công Thương nên được thúc đẩy nhanh để sớm được tháo gỡ khó khăn cho các dự án thăm dò khai thác dầu khí.

Kết quả nghiên cứu của VPI trong thời gian qua cho thấy ngoài các vướng mắc pháp lý lớn theo tính đặc thù của dự án dầu khí như đã nêu trên, thực tế trong triển khai đầu tư các dự án dầu khí còn khá nhiều vướng mắc pháp lý tương tự như các dự án đầu tư thông thường khác (như sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản luật; sự thiếu thống nhất, thiếu quy định hay quy định chưa rõ dẫn đến hiểu khác nhau trong một số văn bản; hoặc sự thiếu cập nhật các quy định so với thực tế triển khai; sự chưa phù hợp trong việc lập, thẩm tra, thẩm định các bước thiết kế và cấp giấy phép xây dựng...).

Tài liệu tham khảo

[1] Viện Dầu khí Việt Nam, Báo cáo Đánh giá ảnh hưởng của quy định pháp lý đối với công tác đầu tư xây dựng các công trình dầu khí (khí - chế biến - điện) của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và đề xuất các phương hướng hoàn thiện, 2019.

[2] Quốc hội, Luật Đầu tư, Luật số 67/2014/QH13, 26/11/2014.

[3] Quốc hội, Luật Xây dựng, Luật số 50/2014/QH13, 18/6/2014.

[4] Thủ tướng Chính phủ, Nghị định về quản lý chi phí đầu tư xây dựng, Nghị định số 32/2015/NĐ-CP, 25/3/2015.

[5] Thủ tướng Chính phủ, Nghị định quy định chi tiết về hợp đồng xây dựng, Nghị định 37/2015/NĐ-CP, 22/4/2015.

[6] Thủ tướng Chính phủ, Nghị định quản lý dự án đầu tư xây dựng, Nghị định 59/2015/NĐ-CP, 18/6/2015.

[7] Thủ tướng Chính phủ, Nghị định quản lý chi phí đầu tư xây dựng, Nghị định 68/2019/NĐ-CP, 14/8/2019.

[8] Quốc hội, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí, Số 19/2000/QH10, 9/6/2000.

[9] Quốc hội, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí, Số 10/2008/QH12, 3/6/2008.

[10] Chính phủ, Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí, Nghị định 95/2015/NĐ-CP, 16/10/2015.

[11] Viện Dầu khí Việt Nam, "Báo cáo Nghiên cứu thực trạng khung pháp lý và đề xuất một số quy định/giải pháp nâng cao hiệu quả công tác quản lý, giám sát hoạt

động đầu tư trong lĩnh vực thăm dò khai thác dầu khí ở trong nước của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam", 2019.

[12] Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Báo cáo giám sát, đánh giá tổng kết công tác đầu tư các dự án, 2015 - 2019.

[13] Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định về việc phê duyệt chương trình quản lý nợ trung hạn 2016 - 2018*, Quyết định số 544/QĐ-TTg, 20/4/2017.

[14] Thủ tướng Chính phủ, *Quyết định sửa đổi; bổ sung Quyết định số 544/QĐ-TTg ngày 20/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chương trình quản lý nợ trung hạn 2016 - 2018*, Quyết định số 433/QĐ-TTg, 20/4/2018.

[15] Quốc hội, *Nghị quyết về Chương trình xây dựng*

luật, pháp lệnh năm 2019, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018, Nghị quyết số 57/2018/QH14, 8/6/2018.

[16] Quốc hội, *Nghị quyết về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019*, Nghị quyết số 78/2019/QH14, 11/6/2019.

[17] Quốc hội, Luật Đầu tư, Luật số 61/2020/QH14, 17/6/2020.

[18] Quốc hội, Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật số 62/2020/QH14, 17/6/2020.

INVESTMENT IN CONSTRUCTION OF OIL AND GAS PROJECTS - OBSTACLES VIEWED FROM LEGAL PERSPECTIVE

Hoang Thi Phuong, Doan Van Thuan, Hoang Thi Dao, Cao Thi Thu Hang, Vo Hong Thai, Pham Thu Trang

Vietnam Petroleum Institute

Email: phuonght@vpi.pvn.vn

Summary

Management of project construction investment has a direct impact on the investment efficiency of businesses. In fact, investments in the construction of oil and gas projects (from exploration to gas, processing, and electricity) have been facing a number of difficulties in organising management, significantly affecting the progress and efficiency of these projects.

The paper analyses the special characteristics of oil and gas project, as well as the problems caused by current legal regulations (legal and sub-law documents are either overlapping or inadequate, or have not been adjusted appropriately). This will be the basis for making proposals to the Government and relevant ministries to solve the problems.

Key words: Oil and gas projects, construction investment management, legal provisions, Petroleum Law.