

XÂY DỰNG CÔNG CỤ ĐÁNH GIÁ VÀ ÁP DỤNG CHÍNH SÁCH ƯU ĐÃI ĐẦU TƯ CHO MỎ CẬN BIÊN TỪ GÓC ĐỘ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH TÍCH HỢP (RIA HYBRID)

Phùng Mai Hương

Tổng công ty Thăm dò Khai thác Dầu khí, Thành phố Hà Nội, 11312, Việt Nam

TỪ KHÓA

Luật Dầu khí, mỏ cận biên, ưu đãi đầu tư, phương pháp tiếp cận tích hợp (RIA hybrid).

TÓM TẮT

Luật Dầu khí [1] lần đầu tiên đưa ra khái niệm mỏ dầu khí cận biên, tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng các chính sách ưu đãi đầu tư đối với các mỏ có hiệu quả kinh tế thấp hoặc điều kiện khai thác không thuận lợi. Đối với các mỏ đang khai thác ở giai đoạn cuối, hoạt động đầu tư chủ yếu được xem xét dưới góc độ đầu tư bổ sung nhằm tận thu tài nguyên. Kinh nghiệm triển khai thực tế cho thấy việc áp dụng ưu đãi đầu tư cho các dự án có hiệu quả kinh tế cận biên sẽ đạt hiệu quả cao hơn khi được hỗ trợ bởi các tiêu chí định lượng và công cụ đánh giá nhất quán.

Nghiên cứu đề xuất áp dụng phương pháp tiếp cận tích hợp (RIA hybrid) [2], kết hợp đánh giá tác động quy định trước ban hành (RIA ex-ante) và sau thực thi (RIA ex-post), nhằm xây dựng công cụ đánh giá và áp dụng chính sách ưu đãi đầu tư cho mỏ cận biên. Trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn triển khai tại Tổng công ty Thăm dò Khai thác Dầu khí (PVEP), bài viết xây dựng khung logic đánh giá tác động của chính sách ưu đãi đầu tư đến hiệu quả kinh tế dự án và nguồn thu của Nhà nước [1, 2].

Kết quả nghiên cứu cho thấy công cụ RIA hybrid giúp nâng cao tính minh bạch, nhất quán và khả năng áp dụng của các chính sách ưu đãi đầu tư, từ đó hỗ trợ hiệu quả quá trình triển khai Luật Dầu khí tại các mỏ dầu khí có quy mô nhỏ và điều kiện khai thác phức tạp.

1. Giới thiệu

Việc triển khai chính sách ưu đãi đầu tư đối với mỏ nhỏ, mỏ cận biên đặt ra thách thức không chỉ ở khâu thiết kế chính sách mà còn ở năng lực đánh giá tác động và điều chỉnh chính sách trong quá trình thực hiện, đặc biệt trong bối cảnh khung pháp lý hiện hành quy định ưu đãi ở mức nguyên tắc. Khoảng trống này đặt ra yêu cầu cần có các công cụ đánh giá hỗ trợ quá trình ra quyết định trong thực tiễn triển khai (Khoản 2 Điều 56 Nghị định số 45/2023/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí) [2]. Luật Dầu khí là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc áp dụng các cơ chế ưu đãi nhằm khuyến khích phát triển mỏ cận biên, thể hiện ở sự chuyển dịch theo hướng khung pháp lý mở, trong đó các quy định

về ưu đãi đầu tư được thiết kế ở mức nguyên tắc, tạo dư địa cho cơ quan quản lý Nhà nước xem xét, quyết định trên cơ sở điều kiện cụ thể của từng mỏ. Luật Dầu khí hiện hành mở rộng khung chính sách ưu đãi và tạo dư địa cho việc thiết kế, lựa chọn mức ưu đãi phù hợp hơn trong quá trình triển khai đối với từng lô/mỏ cụ thể, qua đó góp phần tháo gỡ một phần khó khăn cho các dự án có hiệu quả kinh tế cận biên. Trong thực tiễn triển khai, việc thiếu các tiêu chí định lượng và công cụ đánh giá cụ thể đã đặt ra thách thức trong quá trình xác định mức ưu đãi phù hợp cho từng đối tượng cụ thể, cũng như trong việc bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước và nhà đầu tư. Nghiên cứu tập trung vào xây dựng công cụ đánh giá và áp dụng cơ chế ưu đãi tài chính đối với mỏ cận biên, trong đó hiệu quả kinh

Tác giả liên hệ: Email: huongpm@pvep.com.vn

Ngày nhận bài: 13/1/2026; Ngày sửa chữa sau phản biện: 13/1 - 13/2/2026; Ngày duyệt đăng: 26/2/2026

Copyright © 2026. Đây là bài báo truy cập mở theo Giấy phép CC BY-NC-ND

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).



tế của dự án chịu chi phối chủ yếu bởi quy mô mỏ và cấu trúc chi phí khai thác, ngoài yếu tố giá dầu. Theo cách tiếp cận này, đánh giá tác động chính sách không chỉ được thực hiện ở giai đoạn thiết kế cơ chế ưu đãi trước khi dự án triển khai (RIA ex-ante), mà còn được sử dụng như một công cụ hỗ trợ đánh giá và điều chỉnh trong quá trình triển khai dự án (RIA ex-post) [3]. Sự kết hợp 2 cách tiếp cận này (RIA hybrid) cho phép phản ánh sát hơn các biến động kinh tế - kỹ thuật phát sinh trong thực tiễn, đồng thời nâng cao tính minh bạch và khả năng áp dụng của các cơ chế ưu đãi tài chính. Trên cơ sở đó, nghiên cứu đề xuất khung công cụ RIA hybrid nhằm đánh giá và áp dụng cơ chế ưu đãi tài chính cho mỏ cận biên, được xây dựng từ thực tiễn triển khai tại PVEP và tham khảo các kinh nghiệm quốc tế [4], thay vì chỉ dừng ở đánh giá chính sách ex-ante như thông lệ hiện nay.

2. Cơ sở chính sách và vấn đề đặt ra sau Luật Dầu khí năm 2022

2.1. Quy định của Luật Dầu khí năm 2022 liên quan đến mỏ cận biên

Luật Dầu khí năm 2022 đã thể hiện bước chuyển quan trọng trong tư duy chính sách đối với hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí tại Việt Nam, đặc biệt trong bối cảnh các mỏ có quy mô lớn ngày càng cạn kiệt. Luật thừa nhận vai trò của các mỏ cận biên trong việc duy trì sản lượng khai thác và gia tăng hệ số thu hồi tài nguyên, đồng thời cho phép áp dụng chính sách ưu đãi đầu tư và ưu đãi đầu tư đặc biệt nhằm khuyến khích đầu tư vào các dự án có hiệu quả kinh tế cận biên (Điều 54 Luật Dầu khí năm 2022) [1].

Theo các quy định của Luật, cơ chế ưu đãi tài chính có thể được xem xét và áp dụng đối với các mỏ có điều kiện địa chất - kỹ thuật phức tạp, quy mô trữ lượng nhỏ hoặc chi phí khai thác cao. Cách tiếp cận này phản ánh sự linh hoạt cần thiết trong quản lý tài nguyên dầu khí, phù hợp với thông lệ quốc tế và điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Tuy nhiên, Luật chủ yếu dừng lại ở việc xác lập nguyên tắc và thẩm quyền quyết định, phê duyệt mức ưu đãi đầu tư cụ thể theo phân cấp quy định của pháp luật, trong khi các tiêu chí cụ thể và phương pháp đánh giá mức độ ưu đãi chưa được quy định chi tiết.

Thực tiễn này đặt ra yêu cầu xây dựng các công cụ hỗ trợ triển khai. Các quy định mang tính nguyên tắc của Luật Dầu khí chỉ có thể được triển khai hiệu quả khi các quy định này được chuyển hóa thành hệ thống tiêu chí và phương pháp đánh giá cụ thể. Trên cơ sở kết quả đánh giá, các quyết định về mức ưu đãi đầu tư đối với từng mỏ dầu khí cận biên mới có thể được xem xét, phê duyệt sát với thực tiễn.

2.2. Cơ chế ưu đãi tài chính cho mỏ cận biên dưới góc độ RIA hybrid

Trong thực tiễn quản lý chính sách tại Việt Nam, đánh giá tác động chính sách thường được thực hiện chủ yếu ở giai đoạn xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, với trọng tâm là đánh giá ex-ante [5]. Cách tiếp cận này phù hợp trong việc so sánh các phương án chính sách trước khi ban hành, nhưng còn hạn chế trong việc phản ánh các tác động phát sinh trong quá trình thực thi, đặc biệt đối với các lĩnh vực chịu tác động mạnh của biến động thị trường như dầu khí.

Đối với các cơ chế ưu đãi tài chính cho mỏ cận biên, tác động thực tế của chính sách phụ thuộc nhiều vào các yếu tố kinh tế - kỹ thuật thay đổi theo thời gian, bao gồm giá dầu khí, chi phí đầu tư - vận hành và điều kiện khai thác. Việc chỉ dựa vào đánh giá ex-ante tại thời điểm ban hành quy định là chưa đủ để bảo đảm chính sách được áp dụng hiệu quả và đúng mục tiêu trong suốt vòng đời dự án.

Trong bối cảnh đó, nhu cầu hình thành các công cụ đánh giá tác động sau ban hành luật (ex-post/post-legislative RIA) trở nên rõ hơn. Các công cụ này cho phép theo dõi, đánh giá và điều chỉnh việc chính sách ưu đãi đầu tư dựa trên kết quả triển khai thực tế, qua đó góp phần nâng cao chất lượng thực thi Luật Dầu khí năm 2022. Việc lồng ghép đánh giá ex-post với đánh giá ex-ante theo cách tiếp cận RIA hybrid được xem là hướng đi phù hợp để xử lý khoảng trống giữa quy định pháp luật và thực tiễn triển khai đối với mỏ cận biên. Công cụ RIA hybrid được đóng góp như một phương pháp luận, cho phép kết nối đánh giá tác động chính sách với vòng đời dự án dầu khí, qua đó hỗ trợ việc áp dụng linh hoạt nhưng có kiểm soát các cơ chế ưu đãi tài chính theo Luật Dầu khí năm 2022.

2.3. Vai trò của doanh nghiệp dầu khí trong hình thành công cụ RIA ứng dụng

Trong khi khung pháp lý do Nhà nước ban hành đóng vai trò định hướng chung, doanh nghiệp dầu khí là chủ thể trực tiếp triển khai các dự án và nắm giữ dữ liệu kinh tế - kỹ thuật chi tiết của mỏ. Do đó, doanh nghiệp có vai trò quan trọng trong việc hình thành và thử nghiệm các công cụ đánh giá tác động chính sách mang tính ứng dụng, đặc biệt đối với các cơ chế ưu đãi tài chính.

Từ thực tiễn hoạt động của mình, doanh nghiệp có thể xây dựng các công cụ đánh giá nội bộ nhằm phân tích tác động của các phương án ưu đãi đến hiệu quả kinh tế dự án, đồng thời làm cơ sở đề xuất và trao đổi với cơ quan quản lý Nhà nước. Các công cụ này không thay thế vai trò của chính sách, mà đóng vai trò hỗ trợ triển

khai, góp phần nâng cao tính minh bạch và nhất quán trong quá trình áp dụng ưu đãi cho mỏ cận biên.

Cách tiếp cận này phù hợp với định hướng RIA hybrid, trong đó đánh giá tác động chính sách được thực hiện liên tục và có tính lặp lại, dựa trên dữ liệu thực tế và phản hồi từ quá trình triển khai [6]. Đây là tiền đề để hình thành các công cụ đánh giá chuẩn hóa, có thể được mở rộng và thể chế hóa trong quá trình hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động dầu khí.

3. Kinh nghiệm quốc tế về ưu đãi tài chính cho mỏ nhỏ, mỏ cận biên

Để duy trì sản lượng khai thác và tối ưu hóa thu hồi tài nguyên, các quốc gia đã điều chỉnh khung chính sách theo hướng áp dụng các cơ chế ưu đãi đầu tư có chọn lọc đối với mỏ nhỏ và mỏ cận biên, thay vì áp dụng đồng nhất một chế độ cho tất cả các dự án [7]. Nghiên cứu này tiếp cận vấn đề ở góc độ triển khai chính sách trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế, tập trung vào phương pháp và công cụ đánh giá, không làm thay đổi hay thay thế các quy định của Luật.

Khái niệm "mỏ có trữ lượng nhỏ", "mỏ cận biên" hoặc "mỏ khai thác ở giai đoạn cuối" trong pháp luật và chính sách của các quốc gia được xây dựng trong những bối cảnh khác nhau, không hoàn toàn tương đương với khái niệm mỏ dầu khí cận biên theo Luật Dầu khí của Việt Nam. Do đó, việc so sánh trong bài viết này nhằm tham chiếu cách tiếp cận chính sách và công cụ ưu đãi, không nhằm đồng nhất quy mô kỹ thuật hay điều kiện địa chất.

3.1. Malaysia

Tại khu vực Đông Nam Á, Malaysia là một trong những quốc gia sớm triển khai các cơ chế ưu đãi riêng cho mỏ cận biên thông qua các mô hình hợp đồng dầu khí linh hoạt. Các hợp đồng dịch vụ rủi ro (Risk Service Contract - RSC) và các điều chỉnh trong hợp đồng chia sản phẩm (PSC) cho phép cải thiện giới hạn thu hồi chi phí, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp và áp dụng một số ưu đãi tài chính khác nhằm nâng cao tính khả thi kinh tế của các mỏ có trữ lượng nhỏ. Cách tiếp cận này giúp giảm áp lực tài chính trong giai đoạn đầu của dự án, đồng thời duy trì động lực đầu tư trong các khu vực đã được thăm dò kỹ [8, 9].

Điều 8 và 10, Thuế thu nhập dầu khí năm 1967 (Petroleum Income Tax Act - PITA): quy định phương pháp xác định thu nhập chịu thuế và các khoản chi phí, khấu hao và lỗ được khấu trừ đối với hoạt động dầu khí, qua đó tạo độ mở nhất định của chế độ thuế dầu khí, cho phép điều chỉnh gánh nặng thuế hiệu dụng giữa các dự án có đặc điểm kinh tế khác nhau. Trên cơ sở khuôn khổ thuế này,

Petronas, với thẩm quyền theo Petroleum Development Act 1974, triển khai các mô hình hợp đồng như RSC và các PSC điều chỉnh nhằm cải thiện hiệu quả kinh tế cho các mỏ nhỏ và mỏ cận biên [10].

3.2. Indonesia

Indonesia áp dụng các cơ chế ưu đãi tài chính nhằm khuyến khích phát triển mỏ nhỏ và mỏ có điều kiện khai thác phức tạp, bao gồm điều chỉnh tỷ lệ chia sản phẩm, miễn giảm một số loại thuế và cho phép áp dụng khấu hao nhanh đối với chi phí đầu tư [11]. Các ưu đãi này thường được thiết kế gắn với điều kiện cụ thể của mỏ và có thể được điều chỉnh trong quá trình triển khai, nhằm hạn chế rủi ro thất thu ngân sách trong các kịch bản thị trường thuận lợi. Việc điều chỉnh mức ưu đãi không được hiểu là thay đổi chính sách theo từng trường hợp, mà là lựa chọn mức ưu đãi phù hợp trong khung chính sách hiện hành, trên cơ sở kết quả đánh giá bằng các tiêu chí và công cụ đề xuất.

3.3. Na Uy

Ở khu vực Bắc Âu, điển hình là Na Uy, các mỏ cận biên được hỗ trợ bởi cơ chế thuế dựa trên dòng tiền, cho phép hoàn thuế đối với chi phí thăm dò và thu dọn mỏ cũng như khấu trừ ngay chi phí đầu tư, qua đó làm giảm đáng kể rủi ro tài chính và rủi ro dòng tiền cho các dự án quy mô nhỏ [12].

Theo Luật Thuế Dầu khí Na Uy năm 1975 (Petroleum Taxation Act), trước sửa đổi năm 2022, chi phí đầu tư được hưởng khoản khấu trừ bổ sung đối với chi phí đầu tư (uplift frifrinntekt) tương đương 5,2% mỗi năm trong bốn năm khi xác định cơ sở tính thuế dầu khí đặc biệt, nhằm bù đắp giá trị thời gian của tiền và rủi ro đầu tư [13].

Kể từ sửa đổi năm 2022, cơ chế uplift này đã bị bãi bỏ đối với các dự án mới theo chế độ thuế dầu khí dựa trên dòng tiền (cash-flow tax). Tuy nhiên, các dự án đã nộp và được phê duyệt PDO/PIO (Plan for Development and Operation/Plan for Installation and Operation - Kế hoạch phát triển và vận hành/Kế hoạch lắp đặt và vận hành) trong giai đoạn 2020 - 2022 tiếp tục được hưởng uplift theo cơ chế chuyển tiếp (COVID-19 rules), với mức 12,4% cho các năm từ 2023.

Đồng thời, theo chế độ thuế mới, lỗ trong cơ sở thuế dầu khí đặc biệt được Nhà nước hoàn trả bằng tiền mặt theo thuế suất 71,8% vào năm tài chính tiếp theo, trong khi lỗ thuế thu nhập doanh nghiệp chỉ được chuyển sang các năm sau mà không kèm lãi [14]. Trong chế độ thuế dầu khí dựa trên dòng tiền của Na Uy, thuế suất biên hợp nhất khoảng 78% tạo ra hiệu ứng kinh tế tương đương với việc Nhà nước chia sẻ khoảng 78% chi phí đầu tư và tổn thất của dự án, qua đó hình thành một cơ chế chia sẻ rủi ro tài chính

Bảng 1. Chính sách ưu đãi đầu tư hỗ trợ mỏ nhỏ, mỏ cận biên tại Na Uy, Vương quốc Anh, Malaysia và Australia

Quốc gia	Văn bản luật/quy phạm	Điều khoản tham chiếu	Công cụ ưu đãi đầu tư/tài chính
Na Uy	Petroleum Taxation Act 1975	Section 3(b), Section 5 + Storting annual Tax Resolution Section 4-2	Thuế dầu khí đặc biệt (Special Petroleum Tax - SPT) 71,8% + ~ 6,2% hiệu ứng thuế doanh nghiệp (Corporate Tax - CT) ròng – khấu hao Capex trong 6 năm. Tổng thuế suất biên hợp nhất ~78%
Vương quốc Anh	Oil Taxation Act 1975	Section 1 - 3	Thuế doanh thu dầu khí (PRT), miễn, giảm thuế tài nguyên dầu khí (royalty relief)
	Petroleum Royalties (Relief) Act 1983	Section 1	Khoản giảm trừ theo mỏ (Field allowances)
Malaysia	Petroleum Income Tax Act 1967 (PITA), sửa đổi 2024	Section 8, Section 10	Thuế PITA (- Thuế thu nhập dầu khí PIT) + Hợp đồng chia sản phẩm (PSC) và Hợp đồng dịch vụ rủi ro (RSC)
Australia	Petroleum Resource Rent Tax Assessment Act 1987	Part III, Division 2	Thuế lợi tức tài nguyên dầu khí (PRRT)

được thực hiện thông qua hệ thống thuế, thay vì thông qua các điều khoản hợp đồng PSC.

3.4. Vương quốc Anh

Cũng như Na Uy, kinh nghiệm của Vương quốc Anh cho thấy vai trò quan trọng của các công cụ tài chính linh hoạt trong phát triển mỏ cận biên. Vương quốc Anh sử dụng các khoản ưu đãi theo mỏ (field allowances) và cơ chế điều chỉnh thuế nhằm khuyến khích khai thác các mỏ có hiệu quả kinh tế cận biên tại khu vực Biển Bắc [15].

Điều 1 - 3 Luật thuế Doanh thu dầu khí năm 1975 (Oil Taxation Act), thiết lập chế độ thuế doanh thu dầu khí (Petroleum Revenue Tax - PRT) - một sắc thuế dầu khí riêng áp dụng cho thềm lục địa Anh (United Kingdom Continental Shelf - UKCS), tạo khuôn khổ pháp lý cho việc áp dụng các cơ chế miễn, giảm và ưu đãi thuế theo đặc điểm từng mỏ và điều kiện khai thác [16].

Điều 1 Luật miễn giảm thuế tài nguyên dầu khí năm 1983 (Petroleum Royalties (Relief) Act): bãi bỏ hoặc giảm nghĩa vụ thuế đối với một số mỏ mới và mỏ có điều kiện kinh tế khó khăn, nhằm khuyến khích phát triển các mỏ nhỏ và mỏ cận biên.

3.5. Australia

Phần III, Mục 2 Luật đánh giá thuế tài nguyên dựa trên lợi tức năm 1987 (Petroleum Resource Rent Tax Assessment Act) thiết lập thuế tài nguyên dựa trên lợi tức (Petroleum Resource Rent Tax-PRRT) đánh trên lợi nhuận kinh tế ròng của từng dự án dầu khí, sau khi đã khấu trừ toàn bộ chi phí thăm dò, phát triển và chi phí vốn được cộng thêm hệ số uplift. Các khoản lỗ và chi phí chưa khấu trừ được phép chuyển sang các kỳ sau với lãi suất quy định. Cơ chế này đảm bảo các dự án có hiệu quả thấp hoặc mỏ cận biên chỉ chịu thuế khi đạt được lợi nhuận vượt mức chi phí vốn chuẩn [17].

3.6. Việt Nam

Luật Dầu khí hiện hành cho phép áp dụng chính sách ưu đãi đầu tư đặc biệt đối với các dự án dầu khí thuộc diện mỏ cận biên hoặc có điều kiện kinh tế - kỹ thuật khó khăn. Theo đó, các dự án này có thể được áp dụng các ưu đãi về nghĩa vụ tài chính theo pháp luật thuế và các điều khoản kinh tế của hợp đồng dầu khí, bao gồm thuế, phí và các thông số phân chia - thu hồi chi phí, nhằm cải thiện hiệu quả kinh tế của dự án.

Một đặc điểm chung trong kinh nghiệm quốc tế là các cơ chế ưu đãi tài chính không mang tính cố định trong suốt vòng đời dự án, mà được thiết kế theo hướng có điều kiện và có khả năng điều chỉnh. Các ưu đãi thường gắn với các ngưỡng kinh tế - kỹ thuật như sản lượng khai thác, giá dầu khí hoặc mức độ sinh lời của dự án, nhằm bảo đảm cân bằng giữa mục tiêu khuyến khích đầu tư và bảo vệ nguồn thu của Nhà nước [18].

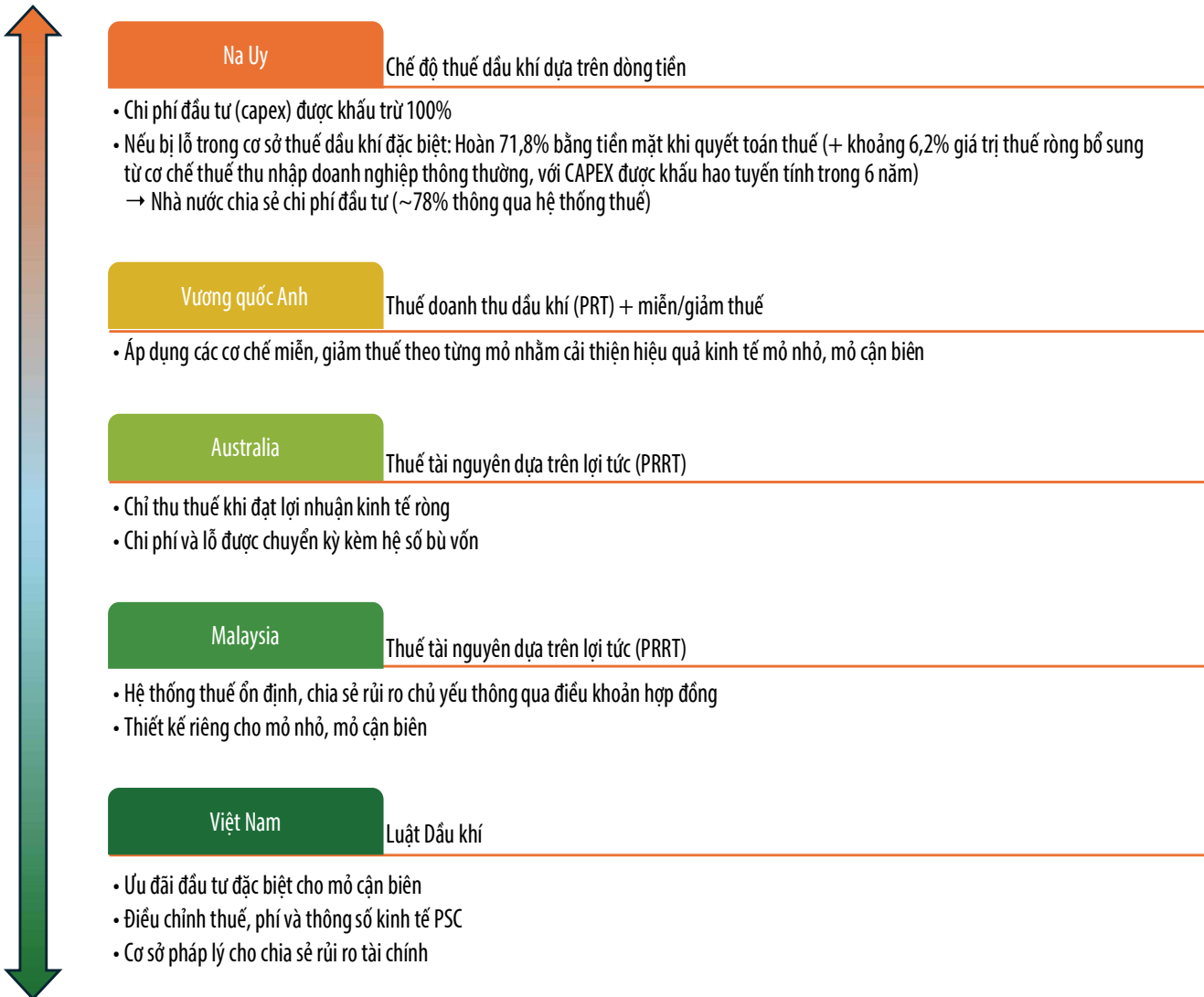
Bảng 1 và Hình 1 so sánh các cơ chế ưu đãi đầu tư và hợp đồng được sử dụng tại một số quốc gia để hỗ trợ phát triển các mỏ dầu khí cận biên thông qua các mức độ chia sẻ rủi ro của Nhà nước với nhà đầu tư.

Theo logic kinh tế - tài chính tương tự, Điều 54 và 55 Luật Dầu khí năm 2022 của Việt Nam đã thiết lập một khuôn khổ pháp lý cho phép áp dụng các cơ chế ưu đãi đầu tư đặc biệt đối với mỏ cận biên và dự án có điều kiện kinh tế - kỹ thuật khó khăn, thông qua việc điều chỉnh nghĩa vụ tài chính và các thông số kinh tế của hợp đồng dầu khí. Mặc dù Việt Nam không áp dụng chế độ thuế hoàn tiền như Na Uy, theo 2 điều khoản này thì luật tạo cơ sở pháp lý cho việc thiết kế các cơ chế chia sẻ rủi ro thông qua hợp đồng với nhà đầu tư, bảo đảm rằng các dự án có hiệu quả cận biên vẫn có thể đạt ngưỡng khả thi kinh tế.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các cơ chế ưu đãi tài chính đối

NHÀ NƯỚC CHIA SẼ RỦI RO CAO

(Nhà nước đồng đầu tư thông qua hệ thống thuế quan)



NHÀ NƯỚC CHIA SẼ RỦI RO THẤP

(Nhà nước chủ yếu thu ngân sách sau khi dự án có lãi)

Hình 1. So sánh cơ chế tài chính hỗ trợ mỏ dầu khí cận biên.

với mỏ cận biên thường gắn với các công cụ đánh giá tác động chính sách, cho phép điều chỉnh các điều kiện tài chính theo diễn biến thực tế của dự án, thay vì áp dụng cố định trong toàn bộ vòng đời khai thác. Điểm chung trong cách tiếp cận của các quốc gia được khảo sát là các ưu đãi đầu tư đối với mỏ nhỏ, mỏ cận biên hoặc các dự án có hiệu quả kinh tế cận biên thường không được quy định cứng nhắc ở mức chi tiết trong luật, mà được luật hóa dưới dạng nguyên tắc hoặc thông qua các chính sách ưu đãi đầu tư khung. Trên cơ sở đó, các công cụ triển khai cụ thể được thiết kế linh hoạt nhằm phản ánh điều kiện kinh tế - kỹ thuật của từng mỏ và biến động của thị trường dầu khí.

Từ góc độ triển khai chính sách, các tổ chức quốc tế như Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) và Ngân hàng Thế giới (World Bank) đều nhấn mạnh vai trò của các công cụ đánh giá tác động trong quá trình áp dụng ưu đãi đầu tư cho mỏ nhỏ và mỏ cận biên. Việc sử dụng các mô hình phân tích kinh tế - tài chính và đánh giá kịch bản cho phép so sánh các phương án ưu đãi trên cơ sở định lượng, đồng thời hỗ trợ điều chỉnh chính sách trong quá trình thực thi [3]. Kinh nghiệm này cho thấy sự cần thiết phải xây dựng các công cụ đánh giá tác động mang tính ứng dụng, làm nền tảng cho việc áp dụng hiệu quả các cơ chế ưu đãi trong bối cảnh cụ thể của từng quốc gia.

4. Đề xuất khung công cụ đánh giá và áp dụng cơ chế ưu đãi tài chính theo RIA hybrid

4.1. Nguyên tắc xây dựng công cụ

Trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế, công cụ đánh giá và áp dụng cơ chế ưu đãi tài chính cho mỏ cận biên được đề xuất theo cách tiếp cận RIA hybrid, kết hợp giữa đánh giá tác động ex-ante và ex-post. Mục tiêu của công cụ là hỗ trợ quá trình triển khai các quy định pháp luật hiện hành thông qua việc cung cấp cơ sở định lượng và bảo đảm tính nhất quán trong các quyết định áp dụng ưu đãi. Việc xây dựng công cụ tuân theo 3 nguyên tắc: (i) Tính định lượng và minh bạch, cho phép lượng hóa tác động của các phương án ưu đãi đến hiệu quả kinh tế dự án và nguồn thu của Nhà nước; (ii) Tính linh hoạt, bảo đảm khả năng điều chỉnh phù hợp với điều kiện cụ thể của từng mỏ và các biến động kinh tế - kỹ thuật trong quá trình triển khai; (iii) Tính khả thi trong áp dụng, phù hợp với dữ liệu và năng lực phân tích của doanh nghiệp dầu khí trong thực tiễn.

4.2. Cấu phần chính của công cụ RIA hybrid

Công cụ RIA hybrid được cấu trúc gồm 3 cấu phần chính:

- Bộ tiêu chí phân loại mỏ, được sử dụng nhằm xác định các mỏ thuộc diện mỏ cận biên. Bộ tiêu chí bao gồm các chỉ tiêu về quy mô trữ lượng và sản lượng khai thác, chi phí đầu tư và vận hành, điều kiện địa chất - kỹ thuật, cũng như mức độ rủi ro trong khai thác. Việc phân loại mỏ trên cơ sở các tiêu chí này là bước đầu tiên để xem xét khả năng áp dụng cơ chế ưu đãi tài chính.

- Mô hình phân tích kinh tế - tài chính, cho phép đánh giá tác động của các cơ chế ưu đãi khác nhau đến hiệu quả kinh tế dự án. Mô hình này xem xét các chỉ tiêu như dòng tiền, giá trị hiện tại ròng (NPV), tỷ suất hoàn vốn nội bộ (IRR) và thời gian thu hồi vốn, trong các kịch bản có và không có ưu đãi. Các công cụ ưu đãi được đưa vào phân tích có thể bao gồm điều chỉnh thuế, tỷ lệ phân chia sản phẩm, áp dụng cơ chế khấu hao nhanh hoặc chia sẻ chi phí thu dọn mỏ.

- Phân tích kịch bản và đánh giá tác động, tập trung vào việc xem xét ảnh hưởng của các biến số quan trọng như giá dầu khí, chi phí khai thác và tiến độ phát triển mỏ. Phân tích kịch bản cho phép đánh giá mức độ nhạy cảm của hiệu quả kinh tế dự án đối với các giả định đầu vào, qua đó hỗ trợ việc lựa chọn phương án ưu đãi phù hợp và xác định các điều kiện áp dụng rõ ràng.

4.3. Khung logic RIA hybrid trong áp dụng ưu đãi tài chính

Khung logic RIA hybrid được xây dựng theo chuỗi logic từ đầu vào (dữ liệu mỏ, chi phí, dự báo giá) đến đầu ra (khuyến nghị ưu

đãi và đánh giá tác động) [1]. Đầu vào bao gồm dữ liệu địa chất - kỹ thuật của mỏ, thông số chi phí, dự báo giá dầu khí và các quy định pháp lý liên quan. Trên cơ sở đó, các công cụ phân tích được sử dụng để đánh giá và so sánh các phương án ưu đãi tài chính khác nhau thông qua mô hình kinh tế - tài chính và phân tích kịch bản.

Đầu ra của công cụ là các khuyến nghị cụ thể về mức ưu đãi tài chính và điều kiện áp dụng tương ứng, kèm theo đánh giá tác động đến hiệu quả dự án và nguồn thu của Nhà nước. Các kết quả này không chỉ phục vụ quyết định áp dụng ưu đãi tại thời điểm ban đầu (RIA ex-ante), mà còn được sử dụng làm cơ sở để theo dõi, đánh giá và điều chỉnh trong quá trình triển khai dự án (RIA ex-post) (ví dụ: ưu đãi giảm 10% thuế tài nguyên có thể tăng NPV 15 - 20% cho mỏ trữ lượng nhỏ).

Việc áp dụng khung logic RIA hybrid cho phép chuyển hóa các quy định mang tính nguyên tắc của pháp luật hiện hành thành các quyết định thực tiễn có căn cứ định lượng, đồng thời tạo điều kiện cho việc rà soát và hoàn thiện chính sách trên cơ sở phản hồi từ thực tiễn triển khai.

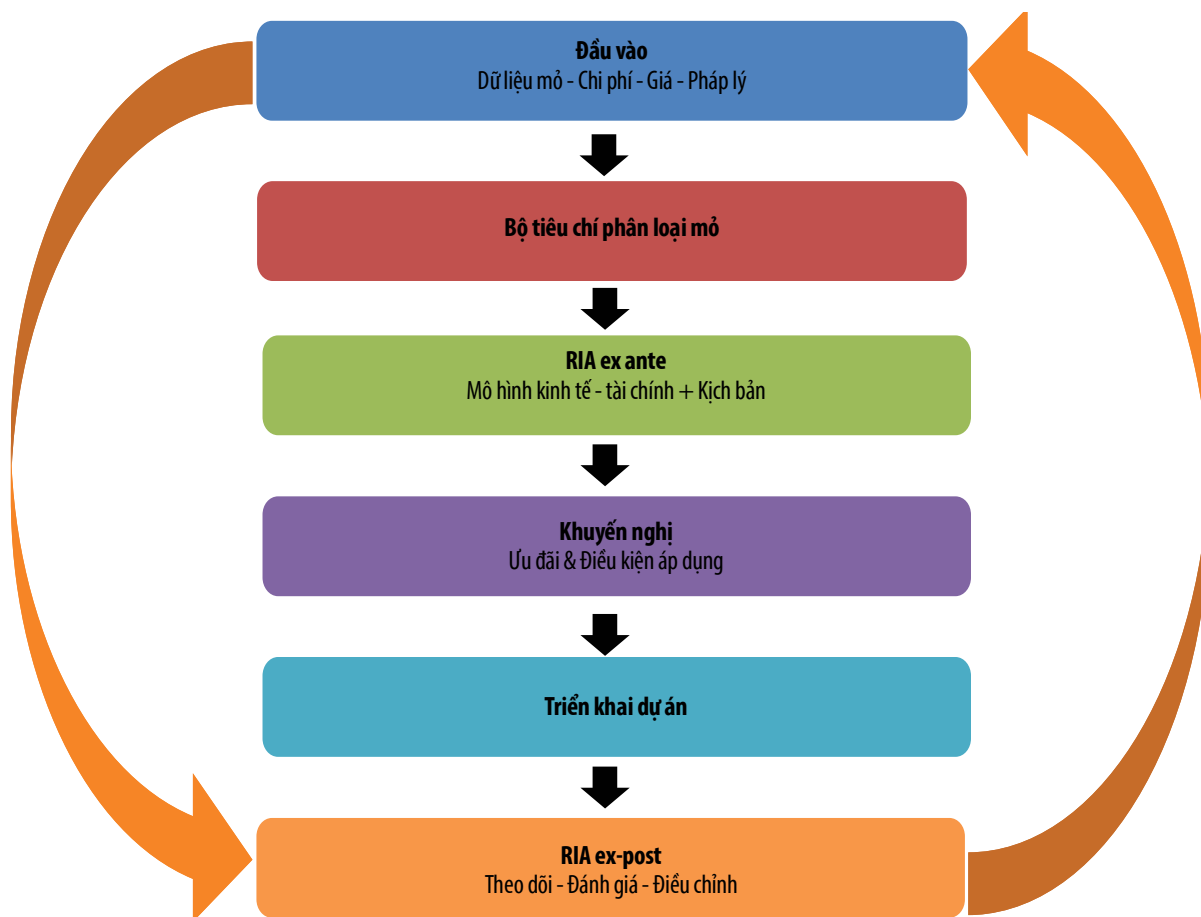
4.4. Vai trò của công cụ RIA hybrid trong triển khai Luật Dầu khí

Trong bối cảnh Luật Dầu khí cho phép áp dụng các cơ chế ưu đãi nhưng chưa quy định chi tiết phương pháp xác định mức ưu đãi, công cụ RIA hybrid đóng vai trò cầu nối giữa khung pháp lý và thực tiễn triển khai. Công cụ này hỗ trợ doanh nghiệp xây dựng các đề xuất ưu đãi trên cơ sở khoa học và minh bạch, đồng thời có thêm căn cứ giúp cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình xem xét, đánh giá và quyết định.

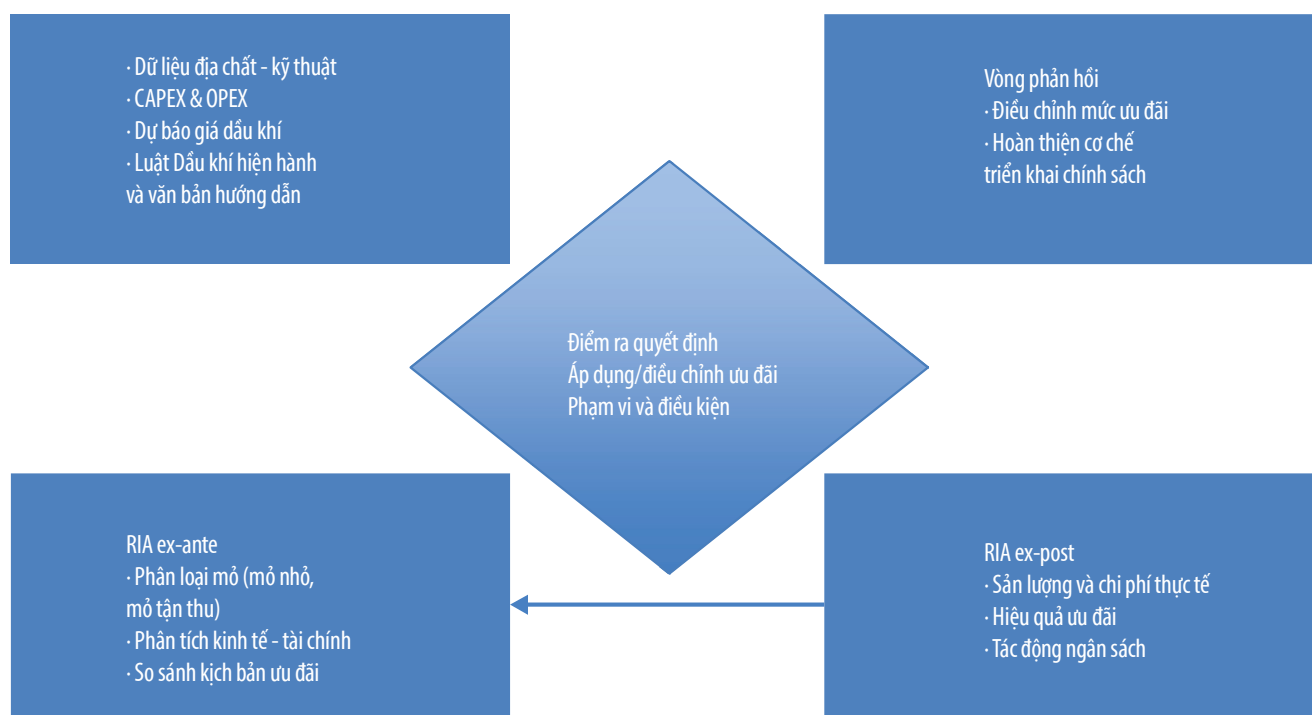
Bên cạnh đó, việc sử dụng công cụ RIA hybrid góp phần hạn chế rủi ro phát sinh từ việc áp dụng ưu đãi mang tính chủ quan hoặc thiếu nhất quán giữa các dự án. Qua đó, công cụ này giúp nâng cao hiệu quả thực thi Luật Dầu khí, đặc biệt trong bối cảnh các mỏ dầu khí ngày càng có quy mô nhỏ và điều kiện khai thác phức tạp.

Khung logic công cụ RIA hybrid trong áp dụng ưu đãi tài chính đối với mỏ cận biên được minh họa tại Hình 3. Theo đó, khung logic của công cụ RIA hybrid được đề xuất nhằm hỗ trợ đánh giá và áp dụng cơ chế ưu đãi tài chính cho mỏ cận biên trong triển khai Luật Dầu khí. Khung logic này kết hợp giữa đánh giá tác động ex-ante tại thời điểm xem xét áp dụng ưu đãi và đánh giá ex-post trong quá trình triển khai dự án, nhằm bảo đảm tính linh hoạt và hiệu quả của chính sách.

Ở giai đoạn đầu vào, các dữ liệu địa chất - kỹ thuật của mỏ, thông số chi phí đầu tư và vận hành, dự báo giá dầu khí, cùng với



Hình 2. Khung logic công cụ RIA hybrid trong áp dụng ưu đãi tài chính cho mô cận biên. Vòng phản hồi lặp lại với dữ liệu đầu vào thay đổi sau RIA ex-post.



Hình 3. Khung RIA hybrid đề xuất cho cơ chế ưu đãi tài chính theo cho mô nhỏ cận biên.

các quy định pháp lý liên quan được thu thập và chuẩn hóa. Trên cơ sở đó, bộ tiêu chí phân loại mỏ được sử dụng để xác định mỏ thuộc diện mỏ cận biên, làm căn cứ xem xét khả năng áp dụng ưu đãi.

Khối phân tích ex-ante được thực hiện thông qua mô hình kinh tế - tài chính và phân tích kịch bản, nhằm đánh giá tác động của các phương án ưu đãi khác nhau đối với hiệu quả kinh tế của dự án và nguồn thu của Nhà nước. Kết quả của giai đoạn này là các khuyến nghị về mức ưu đãi tài chính và điều kiện áp dụng tương ứng.

Trong quá trình triển khai dự án, khối đánh giá ex-post được kích hoạt trên cơ sở dữ liệu thực tế về sản lượng khai thác, chi phí và diễn biến thị trường. Các kết quả đánh giá ex-post được sử dụng để rà soát mức độ phù hợp của cơ chế ưu đãi đã áp dụng và đề xuất điều chỉnh khi cần thiết. Cơ chế phản hồi này cho phép công cụ RIA hybrid hỗ trợ việc hoàn thiện chính sách trên cơ sở thực tiễn triển khai.

5. Ứng dụng giả định công cụ RIA hybrid tại PVEP

Trong quá trình triển khai các dự án thăm dò và khai thác dầu khí, PVEP đối mặt với thực tế ngày càng nhiều mỏ có quy mô nhỏ, trữ lượng hạn chế và chi phí khai thác cao. Trong bối cảnh đó, việc áp dụng các cơ chế ưu đãi tài chính theo Luật Dầu khí hiện hành đặt ra yêu cầu phải có các công cụ đánh giá đủ linh hoạt và có cơ sở định lượng, nhằm hỗ trợ quá trình ra quyết định và bảo đảm tính nhất quán trong triển khai.

Công cụ RIA hybrid được đề xuất trong bài viết có thể được ứng dụng giả định tại PVEP như một khung tham chiếu phân tích, hỗ trợ việc rà soát và đề xuất các phương án ưu đãi tài chính đối với các mỏ cận biên. Trước khi áp dụng ưu đãi, các dự án được đánh giá ex-ante thông qua bộ tiêu chí phân loại mỏ và mô hình phân tích kinh tế - tài chính, cho phép so sánh giữa các kịch bản có và không có ưu đãi, cũng như giữa các phương án ưu đãi khác nhau. Kết quả phân tích này giúp làm rõ mức độ cần thiết và phạm vi áp dụng ưu đãi đối với từng dự án cụ thể.

Trong quá trình triển khai mô phỏng dự án, công cụ RIA hybrid tiếp tục được sử dụng để theo dõi và đánh giá ex-post trên cơ sở dữ liệu thực tế về sản lượng khai thác, chi phí và điều kiện thị trường. Việc đánh giá ex-post cho phép rà soát mức độ phù hợp của các cơ chế ưu đãi đã áp dụng, đồng thời cung cấp căn cứ để kiến nghị điều chỉnh trong trường hợp các giả định ban đầu thay đổi đáng kể. Cách tiếp cận này giúp hạn chế rủi ro áp dụng các cơ chế ưu đãi cứng nhắc, không còn phù hợp với điều kiện thực tế.

Từ góc độ quản lý nội bộ, việc mô phỏng công cụ RIA hybrid còn góp phần chuẩn hóa quy trình phân tích và lập luận trong quá trình đề xuất các ưu đãi tài chính, qua đó nâng cao tính minh bạch

và khả năng giải trình khi làm việc với các cơ quan quản lý Nhà nước. Đồng thời, các kết quả đánh giá được tích lũy theo thời gian có thể trở thành nguồn thông tin quan trọng phục vụ việc hoàn thiện công cụ và hỗ trợ xây dựng các đề xuất chính sách trong tương lai. Từ thực tiễn triển khai tại một số dự án thăm dò - khai thác, có thể nhận thấy vai trò của dữ liệu doanh nghiệp trong việc hỗ trợ đánh giá tác động chính sách [20], đặc biệt trong các quyết định liên quan đến mỏ có hiệu quả kinh tế cận biên.

6. Đề xuất các chỉ số - công cụ đánh giá định lượng

Để bảo đảm tính định lượng và khả năng so sánh giữa các phương án ưu đãi tài chính, công cụ RIA hybrid được xây dựng trên cơ sở một bộ chỉ tiêu kinh tế - tài chính lõi, phản ánh đồng thời hiệu quả của dự án và lợi ích ngân sách Nhà nước. Các chỉ tiêu này được sử dụng xuyên suốt trong cả giai đoạn đánh giá ex-ante và ex-post, làm nền tảng cho việc xác định mức độ và điều kiện áp dụng ưu đãi đầu tư đối với mỏ cận biên.

Trên cơ sở bộ chỉ tiêu này, đánh giá ex-ante được thực hiện bằng cách so sánh NPV_0 (Net Present Value- Giá trị hiện tại ròng khi không áp dụng ưu đãi), NPV_1 (Net Present Value- Giá trị hiện tại ròng khi áp dụng ưu đãi), IRR (Internal Rate of Return - Tỷ suất hoàn vốn nội bộ) và Pbe (Break-even Price - Giá hòa vốn) giữa các kịch bản có và không có ưu đãi, từ đó xác định dự án có thuộc nhóm hiệu quả kinh tế cận biên và cần áp dụng cơ chế ưu đãi. Đồng thời, chỉ tiêu GT (Government Take - Phần thu của Nhà nước) được sử dụng để đánh giá tác động của ưu đãi đối với nguồn thu ngân sách Nhà nước, bảo đảm rằng việc chia sẻ rủi ro tài chính với nhà đầu tư vẫn nằm trong giới hạn chấp nhận được về mặt đầu tư. Chẳng hạn, ưu đãi chỉ được xem xét khi $NPV_0 < 0$ nhưng $NPV_1 \geq 0$ và GT không giảm quá X%".

Trong giai đoạn triển khai dự án, các chỉ tiêu NPV_1 , IRR, Pbe và GT tiếp tục được cập nhật trên cơ sở dữ liệu thực tế về chi phí, sản lượng khai thác và giá dầu khí để phục vụ đánh giá ex-post. Việc so sánh các giá trị thực tế với các giả định ban đầu cho phép rà soát mức độ phù hợp của các cơ chế ưu đãi đã áp dụng, đồng thời làm căn cứ để xuất điều chỉnh khi điều kiện kinh tế - kỹ thuật thay đổi đáng kể. Theo cách tiếp cận này, công cụ RIA hybrid không chỉ hỗ trợ việc ra quyết định áp dụng ưu đãi tại thời điểm ban đầu mà còn đóng vai trò như một cơ chế giám sát và hiệu chỉnh chính sách trong suốt vòng đời dự án.

7. Kết luận

Việc xây dựng và áp dụng công cụ đánh giá tác động chính sách theo hướng RIA hybrid cho thấy tiềm năng hỗ trợ hiệu quả quá trình triển khai các quy định về ưu đãi đầu tư trong Luật Dầu khí. Thông qua việc kết hợp đánh giá ex-ante và ex-post, công cụ

này góp phần đưa các quy định mang tính nguyên tắc của Luật thành các quyết định áp dụng cụ thể, có căn cứ định lượng và có khả năng điều chỉnh theo điều kiện thực tế.

Từ góc độ chính sách, cần khuyến khích áp dụng các công cụ đánh giá tác động mang tính ứng dụng trong quá trình triển khai Luật Dầu khí, đặc biệt đối với các mỏ cận biên, nhằm cân bằng mục tiêu thu hút đầu tư và bảo đảm lợi ích ngân sách Nhà nước. Việc chuẩn hóa khung đánh giá và quy trình phân tích không chỉ giúp nâng cao tính minh bạch và nhất quán trong áp dụng ưu đãi tài chính, mà còn hỗ trợ cơ quan quản lý Nhà nước trong việc xem xét, phê duyệt và giám sát thực thi chính sách. Trên cơ sở đó, các nghiên cứu tiếp theo tập trung hoàn thiện từng cấu phần của khung RIA hybrid, như xây dựng bộ chỉ tiêu xác định mỏ cận biên hoặc phát triển các cơ chế chia sẻ rủi ro biến động giá dầu khí cho các hợp đồng dầu khí mới.

Tài liệu tham khảo

- [1] Quốc hội, *Luật Dầu khí*, Luật số 12/2022/QH15 ngày 14/11/2022.
- [2] Chính phủ, *Quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí*, Nghị định số 45/2023/NĐ-CP ngày 1/7/2023.
- [3] OECD, *Regulatory impact assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2020. DOI: 10.1787/7a9638cb-en.
- [4] World Bank, “Energy sector management assistance program (ESMAP) annual report 2024”, 2024. [Online]. Available: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099552001292511745>.
- [5] Chính phủ, *Quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Nghị định số 78/2025/NĐ-CP ngày 1/4/2025.
- [6] OECD, *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*, OECD Publishing, Paris, 2012. DOI: 10.1787/9789264209022-en.
- [7] World Bank, “Petroleum fiscal issues and policies for fluctuating oil prices in Vietnam”, 2001. [Online]. Available: <http://documents.worldbank.org/curated/en/674121468780346937>.
- [8] Petronas, *Guidelines for small field development and operation (GSFDO)*, 2013.
- [9] Petronas, “Petronas integrated report 2024”, 2024. [Online]. Available: <https://www.petronas.com/integrated-report-2024/>.
- [10] Inland Revenue Board of Malaysia, “Petroleum (income tax) act 1967”. [Online]. Available: <https://www.hasil.gov.my/media/mxtfckfw/20240101-petroleum-income-tax-act-1967-act-543.pdf>.
- [11] OECD, *Regulatory impact analysis: A tool for policy coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2009. DOI: 10.1787/9789264067110-en.
- [12] Philip Daniel, Michael Keen, and Charles McPherson, *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*, Routledge, 2010.
- [13] The Norwegian Ministry of Finance, “The petroleum taxation act”. [Online]. Available: <https://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/reporting-and-industries/industries-special-regulations/oil-and-gas-exploration-and-petroleum-tax/the-petroleum-tax-office-and-the-petroleum-tax-system/petroleum-tax-regulations/>.
- [14] Var Energy, *Norwegian petroleum taxation*, 2025.
- [15] HM Treasury, *Oil and gas fiscal review: Outcome and summary of responses*, 2023.
- [16] UK, “Oil taxation act 1975”, 1975. [Online]. Available: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/22>.
- [17] Parliament of Australia, *Petroleum resource rent tax assessment act 1987*, 1987.
- [18] Daniel Johnston, *International petroleum fiscal systems and production sharing contracts*, PennWell Book, 1994.
- [19] Bộ Công Thương, “*Đề nghị thẩm định hồ sơ dự án Nghị quyết của Chính phủ về việc giao quyền cho PETROVIETNAM phê duyệt một số nội dung trong hoạt động dầu khí*”, 13/8/2025.
- [20] IEA, “World energy outlook 2025”, 2025. [Online]. Available: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025>.
- [21] Silvana Tordo, *Fiscal systems for hydrocarbons: Design issues*, World Bank Working, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-7266-1.
- [22] Melisa Cavcic, “Golden Sea Lion roars with appraisal success at oil discovery offshore Southeast Asia”, 7/1/2026. [Online]. Available: <https://www.offshore-energy.biz/golden-sea-lion-roars-with-appraisal-success-at-oil-discovery-offshore-southeast-asia/>.

DEVELOPING AN ASSESSMENT TOOL FOR APPLYING INVESTMENT INCENTIVES FOR MARGINAL FIELDS UNDER A HYBRID REGULATORY IMPACT ASSESSMENT FRAMEWORK

Phung Mai Huong

Petrovietnam Exploration Production Corporation (PVEP), Ha Noi, 11312, Viet Nam

KEY WORDS

Petroleum Law,
marginal fields,
incentives, hybrid RIA.

ABSTRACT

The Petroleum Law of Viet Nam [1], for the first time, introduces the concept of marginal oil and gas fields, thereby establishing a legal basis for applying investment incentive policies to fields with limited economic viability or unfavorable development conditions. For fields in the late stage of production, investments are primarily considered as incremental investments aimed at maximizing resource recovery. Practical experience shows that investment incentives for marginally economic projects are more effective when supported by consistent quantitative criteria and evaluation tools.

This research proposes adopting a hybrid regulatory impact assessment (RIA) [2] approach, combining ex-ante and ex-post RIA, to develop an assessment tool for assessing and applying investment incentive policies for marginal fields. Drawing on international experience and practical implementation at PVEP, the paper develops a logical framework for assessing the impacts of investment incentive policies on project economic performance and government revenues [1, 2].

The research results indicate that the proposed hybrid RIA-based tool enhances the transparency, consistency, and applicability of investment incentive policies, while supporting the effective implementation of the 2022 Petroleum Law for small-scale oil and gas fields with complex development conditions.

Corresponding author: Email: huongpm@pvep.com.vn

Received: 13/1/2026; Revised: 13/1 - 13/2/2026; Accepted date: 26/2/2026

This is an Open Access article under the CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)
