



Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam

**NGÀNH DẦU KHÍ VIỆT NAM
TRONG BỐI CẢNH DỊCH CHUYỂN NĂNG LƯỢNG**

NGÀNH DẦU KHÍ VIỆT NAM

TRONG BỐI CẢNH DỊCH CHUYỂN NĂNG LƯỢNG

Ngành dầu khí Việt Nam hiện đang đối mặt với những rủi ro trong bối cảnh chuyển dịch năng lượng nhanh chóng và không thể đảo ngược, đòi hỏi những chính sách và chiến lược có tầm nhìn lâu dài của Chính phủ. Việc cam kết giảm phát thải ròng bằng “0” đến năm 2050 như tuyên bố của Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị COP26 sẽ tạo động lực không chỉ cho ngành dầu khí có định hướng phát triển bền vững mà còn là mục tiêu cho nền kinh tế Việt Nam chuyển đổi mô hình tăng trưởng một cách kiên định và đúng đắn.

TÓM TẮT CHÍNH SÁCH

Ngày 10 tháng 5 năm 2020

Dịch chuyển năng lượng đang diễn ra nhanh chóng và không thể đảo ngược được trên thế giới. Đây quá trình chuyển từ nhiên liệu hóa thạch sang năng lượng tái tạo. Quá trình chuyển dịch năng lượng mang lại những cơ hội và những thách thức cho người dân sống tại các quốc gia, đặc biệt là những quốc gia giàu tài nguyên thiên nhiên. Quá trình này đòi hỏi cần nhắc đến một mô hình quản trị tài nguyên thiên nhiên hiệu quả và phù hợp với những thay đổi nhanh chóng của toàn cầu. Sự phát triển của năng lượng tái tạo đưa đến những nhu cầu về một số khoáng sản tăng cao như nhu cầu về Niken, Cobalt, Lithium, Sắt. Sự thay đổi trong công nghệ để sản xuất những thiết bị phục vụ cho năng lượng tái tạo sẽ tạo ra những ngành sản xuất mới và những loại hình công việc mới.

Trong chuỗi năng lượng, ngành dầu khí là một trong những ngành quan trọng, là nhiên liệu đầu vào cho nhiều ngành công nghiệp khác bao gồm ngành điện. Bên cạnh đó, nguồn thu từ dầu khí đóng vai trò quan trọng cho ngân sách của nhà nước để đầu tư vào các chương trình an sinh xã hội, hệ thống cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế, v.v. Tuy vậy, ngành dầu khí hiện đang đối mặt với những rủi ro trong bối cảnh chuyển dịch năng lượng đòi hỏi những chính sách và chiến lược có tầm nhìn lâu dài của chính phủ. Các mỏ dự trữ dầu mỏ có thể trở thành tài sản bị mắc kẹt do những quy định hạn chế về lượng khí thải carbon toàn cầu khiến cho những tài sản năng lượng này trở thành “Carbon không thể đốt được (unburnable carbon)”.

1. CHUYỂN DỊCH NĂNG LƯỢNG ĐANG DIỄN RA NHANH CHÓNG TRÊN THẾ GIỚI

Chuyển dịch năng lượng (Energy transition) là sự chuyển dịch các dạng năng lượng truyền thống như năng lượng hoá thạch, v.v. sang các dạng năng lượng sạch, đồng thời giảm các nhà máy sử dụng nhiên liệu hóa thạch phát thải ra khí CO₂. Hiện nay, xu hướng chuyển dịch năng lượng đang được đẩy nhanh trên toàn thế giới nhằm thay thế những nguồn năng lượng hoá thạch đang cạn kiệt và hướng tới mục tiêu chống biến đổi khí hậu và ngăn chặn sự nóng lên toàn cầu. Động lực thúc đẩy chuyển dịch năng lượng không chỉ đến từ các tác động của con người tới môi trường mà còn là những ảnh hưởng do các nguồn năng lượng truyền thống chi phối kinh tế và xã hội.

Từ năm 1988 các nhà lãnh đạo và nhà hoạch định chính sách trên thế giới đã có những động thái và chính sách đối với biến đổi khí hậu, nổi bật là Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất do Liên Hợp Quốc tổ chức tại Rio de Janeiro, Brazil năm 1992. Vấn đề về biến đổi khí hậu đã được thảo luận nhằm giảm sử dụng năng lượng hoá thạch và thay thế chúng bằng các nguồn năng lượng khác. Mặc dù nguồn năng lượng hóa thạch đóng vai trò quan trọng đối với việc thúc đẩy các tiến bộ khoa học, xã hội và kinh tế nhưng chúng cũng là nguyên nhân chính gây ra ô nhiễm không khí tại các quốc gia và gây nên hàng triệu ca tử vong sớm mỗi năm. Đơn cử như tại Trung Quốc năm 2017, đã có khoảng 1,2 triệu ca tử vong được ước tính là do tác động của ô nhiễm môi trường (Peng Yin và cộng sự, 2017)¹. Nhận thức được vấn đề này, Trung Quốc đã kiểm soát và cho ngừng nhiều nhà máy hoạt động kém hiệu quả và tỷ lệ năng lượng dựa vào điện than đã giảm xuống 56,8% vào năm 2020. Đồng thời, Trung Quốc đã tăng tỷ trọng sử dụng nguồn nhiên liệu phi hoá thạch trong tiêu thụ năng lượng sơ cấp từ 7,3% lên 15,9% (Niên giám Thống kê Trung Quốc, 2021)². Ngoài ra, Trung Quốc cam kết nước này sẽ nâng sản lượng điện từ các nhà máy năng lượng mặt trời và gió, đồng thời tỷ trọng của nhiên liệu phi hoá thạch sẽ tăng lên 25% vào năm 2030.

Các công ty dầu khí lớn trên thế giới cũng đang chuyển hướng đầu tư sang năng lượng tái tạo để thực hiện các cam kết cho một tương lai “các bon” thấp hoặc “các bon thấp hơn” (Đào Minh Phượng và cộng sự, 2021)³. Cụ thể, OMV cam kết

¹ Peng Yin, et al. (2017), The effect of air pollution on deaths, disease burden, and life expectancy across China and its provinces, 1990–2017: an analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*. Volume 4, Issue 9, R386-E398, Sept 01, 2020.

² <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexeh.htm>.

³ Đào Minh Phượng, Phạm Bá Nam, Nghiêm Thị Ngoan, Đường Minh Trí. 2021. “Các yếu tố định hình chiến lược chuyển dịch năng lượng của các công ty dầu khí quốc gia khu vực châu Á”. *Tạp chí dầu khí*, số 9 – 2021, trang 24-32.

giảm cường độ phát thải carbon ít nhất 30% vào năm 2030, Equinor giảm 50% vào năm 2050, Eni giảm 80% phát thải ròng vào năm 2050 và Petronas đặt mục tiêu đưa mức phát thải bằng 0 vào năm 2050 (IHS Market, 2021)⁴. Điều này dẫn đến một hệ quả tất yếu đó là việc đầu tư vào các lĩnh vực năng lượng hóa thạch sẽ không còn hấp dẫn so với trước đây. Ngành công nghiệp dầu khí đang phải đối mặt với các thách thức lớn như sự cạn kiệt của các nguyên liệu hóa thạch, chi phí khai thác ngày càng gia tăng và các tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường ngày càng nghiêm ngặt (Phan Thị Mỹ Hạnh, 2022)⁵ trong bối cảnh giá dầu rất khó dự đoán chính xác. Nhiều chính phủ trên thế giới đang phải cân nhắc đến việc tiếp tục đầu tư vào những dự án dầu khí mới và chấp nhận những rủi ro lâu dài hay giảm dần đầu tư vào khai thác dầu khí (David Manley and Patrick R.P. Heller, 2021)⁶.

2. KHAI THÁC DẦU KHÍ TẠI VIỆT NAM ĐANG TRÊN ĐÀ SUY GIẢM SẢN LƯỢNG NHANH

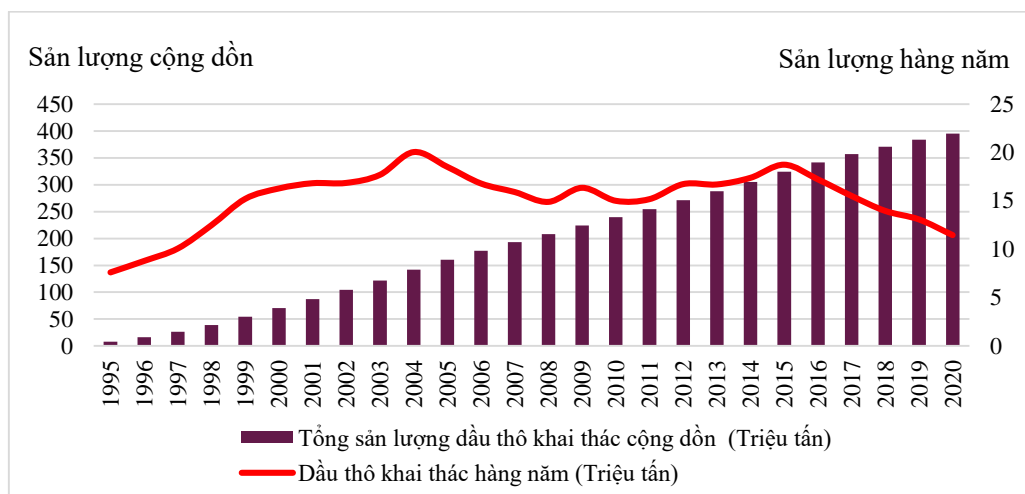
Nhiều mỏ dầu khí tại Việt Nam đã qua giai đoạn khai thác đỉnh cao và đang trong đà suy giảm sản lượng một cách nhanh chóng. Số liệu từ Tổng cục Thống kê cho thấy trong giai đoạn 1995-2020, Việt Nam đã khai thác tổng cộng 395,5 triệu tấn dầu, tương đương với khoảng 67,35% trữ lượng đã được phát hiện. Sản lượng khai thác hàng năm sụt giảm liên tục trong giai đoạn 2015-2020. Đây cũng là giai đoạn mà số lượng hợp đồng dầu khí được kí mới giảm đáng kể (chỉ có 6 hợp đồng). Nếu tính theo tốc độ khai thác bình quân trong vòng 25 năm qua, khoảng 15 triệu tấn/năm thì chỉ khoảng gần 13 năm nữa Việt Nam sẽ khai thác hết trữ lượng dầu đã được phát hiện. Việc gia tăng sản lượng phụ thuộc vào việc đẩy mạnh các hoạt động thu hút đầu tư, thăm dò và khai thác các mỏ tiềm năng.

⁴ IHS Market. 2021. "What is the oil industry's path to a lowcarbon future?". <https://experts.ihsmarket.com/events/oil-industry-path-toward-low-carbon-future>, truy cập 15/4/2022.

⁵ Phan Thị Mỹ Hạnh. 2022. "Chiến lược quản lý danh mục đầu tư của các công ty dầu khí trong xu hướng chuyển dịch năng lượng". *Tạp chí dầu khí*, số 2 – 2022, trang 26-31.

⁶ David Manley, Patrick R.P. Heller. 2021. "Risky bet national oil companies in the energy transition", NRGi.

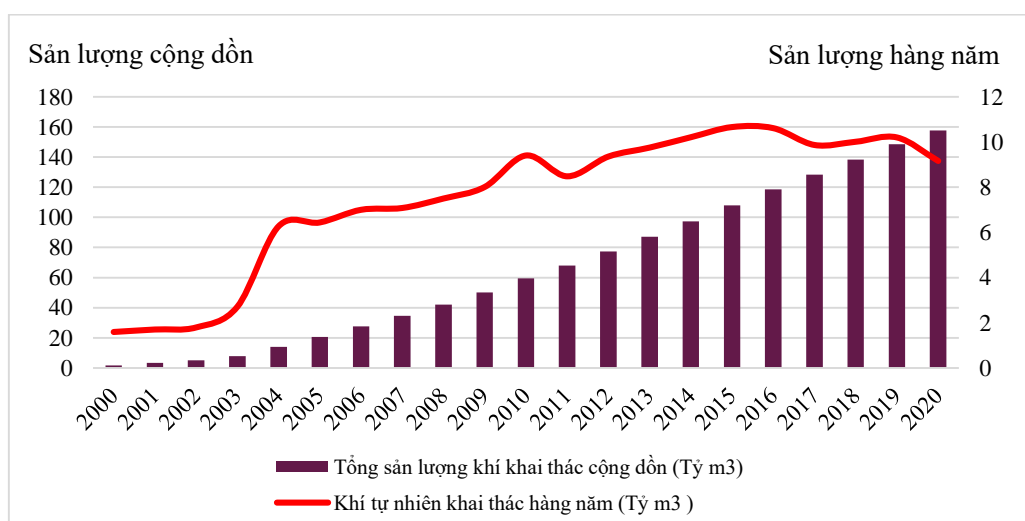
Hình 1: Sản lượng khai thác dầu thô tại Việt Nam, 1995-2020



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2022

Việc khí tự nhiên chiếm tỷ trọng cao hơn dầu thô tại các bể trầm tích, cộng với nhu cầu về nhiên liệu sạch tăng lên đã giúp cho tiềm năng phát triển của ngành công nghiệp khí trở nên hứa hẹn. Trong giai đoạn 2000-2020, Việt Nam đã khai thác tổng cộng 157,8 tỷ m³ khí, tương đương với gần 20% trữ lượng khí đã được phát hiện. Từ đó có thể thấy tiềm năng khai thác khí của Việt Nam trong tương lai còn rất lớn. Mặc dù các nguồn cung khí hiện hữu, một số mỏ đang suy giảm nhanh (Lan Tây/Lan Đỏ, Rồng Đồi Rồng/Đồi Tây...), tuy nhiên nguồn cung cấp khí trong nước dự kiến có khả năng bổ sung thêm một số mỏ có trữ lượng lớn như: mỏ Cá Voi Xanh, lô B 48/95&52/97, mỏ Cá Rồng Đỏ và phát hiện mỏ khí Kén Bầu vào năm 2020. Do đó, sản lượng khí tự nhiên khai thác được dự báo sẽ tăng dần hàng năm, đơn cử vào năm 2004 sản lượng khoảng 6 tỷ m³ có thể tăng lên 18 tỷ m³ theo dự báo vào năm 2024.

Hình 2: Sản lượng khai thác khí tại Việt Nam, 2000-2020



Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2022

Dù vậy, việc khai thác các nguồn khí này hiện nay còn đang gặp nhiều khó khăn do quy mô lớn, vốn đầu tư cao, khó khăn trong việc đàm phán thương mại, thu xếp vốn. Ngoài ra, việc giảm huy động khí cho phát điện sẽ tác động tới việc khai thác khí tại các mỏ ngoài khơi do 80% tổng sản lượng khí hiện nay được tiêu thụ bởi ngành điện khí. Theo Chỉ số sản xuất công nghiệp tháng 12 năm 2021 của Tổng cục Thống kê, trong năm 2021 ngành sản xuất và phân phối điện tăng 5,24%; ngược lại, khai khoáng giảm 6,21% do sản lượng dầu thô khai thác giảm 5,7% và khí đốt tự nhiên giảm 19,4%. Kể từ năm 2020, Việt Nam trở thành một thị trường nhập khẩu khí thiên nhiên hóa lỏng (LNG) cho phát điện (IEEFA, 2021)⁷. Những đầu tư cơ sở hạ tầng cho việc nhập khẩu LNG cũng đã được tiến hành như dự án kho cảng nhập khẩu LNG Thị Vải (PVGas, 2019)⁸. Việt Nam cũng đã có định hướng phát triển điện khí theo hướng ưu tiên sử dụng nguồn khí trong nước, qua đó thúc đẩy khai thác khí tự nhiên được thể hiện trong nghị quyết 55-NQ/TW và là một trong các nguyên tắc khi xây dựng chương trình phát triển các nguồn điện mới của Việt Nam trong dự thảo Quy hoạch điện VIII.

3. NHỮNG THÁCH THỨC VÀ CƠ HỘI ĐỐI VỚI NGÀNH DẦU KHÍ VIỆT NAM

Trong bối cảnh chuyển dịch năng lượng, các mỏ dự trữ dầu mỏ có thể trở thành tài sản bị mắc kẹt do những quy định hạn chế về lượng khí thải carbon toàn cầu khiến cho những tài sản năng lượng này trở thành “Carbon không thể đốt được (unburnable carbon)”. Rủi ro này có thể xảy đến với chính phủ Việt Nam và nhà đầu tư trong quá trình thăm dò hay khai thác. Việc tìm kiếm thăm dò, phát hiện các mỏ dầu khí trong 10 năm trở lại đây chủ yếu có quy mô nhỏ với các rủi ro ngày càng cao. Vấn đề của các mỏ với quy mô nhỏ ở đây là lợi nhuận cận biên thấp khiến các nhà thầu không muốn phát triển, đi kèm với đó là chính sách khuyến khích và chính sách đầu tư chưa được cải thiện nhiều nên dầu khí không còn là lĩnh vực đầu tư hấp dẫn như giai đoạn trước 2010. Đồng thời, các nhà đầu tư và các công ty dầu khí đang có những tuyên bố và chiến lược chuyển hướng đầu tư sang năng lượng tái tạo. Những thách thức kể trên đặt ra câu hỏi liệu chính phủ Việt Nam có nên tiếp tục đầu tư vào những dự án thăm dò mỏ dầu, khí mới hay không?

⁷ IEEFA, 2021. Nhiệt điện khí LNG không dễ để bùng nổ ở Việt Nam <https://ieefa.org/ieefa-nhiet-dien-khi-lng-khong-de-de-bung-no-o-viet-nam/>.

⁸ PV Gas, 2019. Khởi công xây dựng Công trình Kho chứa LNG Thị Vải. <https://www.pvgas.com.vn/tin-tuc/khoi-cong-xay-dung-cong-trinh-kho-chua-lng-thi-vai>.

Những đặc thù trong hoạt động thăm dò và khai thác dầu, khí tiềm ẩn nhiều rủi ro, đòi hỏi vốn đầu tư ban đầu lớn cũng như phụ thuộc vào công nghệ tân tiến và tối ưu trong khi dự đoán về giá khó chính xác. Để phát triển những dự án dầu, khí mới, chính phủ Việt Nam hiện đang đề xuất sử dụng công cụ thay thế, theo đó đưa ra những ưu đãi thuế để thu hút đầu tư nước ngoài và cạnh tranh với chính sách ưu đãi thuế của các nước trong khu vực. Đối với các dự án đặc biệt ưu đãi, nhà đầu tư có thể được áp dụng mức giảm thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp lên đến 70%. Mức ưu đãi này là quá cao và không cần thiết trong bối cảnh cạnh tranh xuống đáy về ưu đãi thuế đã và đang diễn ra trong khu vực ASEAN. Việt Nam không nên quá sa đà vào các chính sách ưu đãi thuế, thay vào đó, cải thiện môi trường kinh doanh mới là chìa khóa để hướng tới phát triển bền vững trong tương lai.

Mục tiêu cơ bản của việc sửa đổi Luật Dầu khí sắp tới là: “Hoàn thiện khung pháp lý về dầu khí, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật trong hoạt động dầu khí, phù hợp với các cam kết quốc tế và thông lệ công nghiệp dầu khí quốc tế” được các chuyên gia đánh giá là đúng đắn nhưng chưa đủ, cần bổ sung mục tiêu về tính minh bạch và phát triển bền vững ngành dầu khí đặc biệt trong bối cảnh dịch chuyển năng lượng đã và đang diễn ra trên toàn cầu, phù hợp với các nội dung trong các Nghị quyết số 41, Nghị quyết số 55 và tuyên bố của Thủ tướng về mục tiêu giảm phát thải của Việt Nam tới năm 2050. Các quy định của Luật Dầu khí hiện hành chỉ đề cập đến việc giải quyết tranh chấp giữa PVN và nhà thầu đối tác, mà chưa đề cập tới cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà nước Việt Nam và nhà đầu tư quốc tế. Trong khi đó, phương thức giải quyết các tranh chấp liên quan đến các hợp đồng dầu khí chủ yếu thông qua cơ chế trọng tài quốc tế và các cam kết trong Hiệp định bảo hộ đầu tư (IPA) giữa các quốc gia, vùng lãnh thổ với Việt Nam (Bùi Hải Thiêm, Nguyễn Đức Thành, 2022)⁹. Do đó, cần bổ sung và luật hóa các cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà nước Việt Nam với các nhà đầu tư quốc tế, làm cơ sở cho việc giải quyết tranh chấp một cách nhanh chóng, tránh tình trạng tranh chấp kéo dài, gây thiệt hại cho ngân sách nhà nước cũng như ảnh hưởng tới hoạt động của các nhà đầu tư giống như trường hợp của ConocoPhillips.

Luật Dầu khí vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế trong việc quy định các hoạt động của chuỗi giá trị ngành dầu khí. Mặc dù Luật đã được sửa đổi bổ sung nhiều lần

⁹ Bùi Hải Thiêm, Nguyễn Đức Thành. 2022. Thúc đẩy quản trị minh bạch trong lĩnh vực dầu khí. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 02+03 (450+451) năm 2022, trang 49-53.

nhưng vẫn giới hạn ở các hoạt động dầu khí thượng nguồn (tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí) mà chưa đề cập đến khâu trung nguồn (vận chuyển, lưu trữ và phân phối dầu, khí) và hạ nguồn (chế biến, lọc, hoá dầu). Các khâu trung nguồn và hạ nguồn này hiện đang được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật khác như Luật Đầu tư, Luật Thương mại, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường và các hướng dẫn thi hành pháp luật nằm rải rác ở nhiều văn bản khác (Minh Anh, 2018)¹⁰. Ngoài ra, phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí hiện tại chưa đề cập đến hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí phi truyền thống (đối với các mỏ dầu khí nằm trong đất liền). Do đó, trong Luật Dầu khí sửa đổi sắp tới, cần mở rộng phạm vi điều chỉnh bao gồm cả hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí truyền thống và phi truyền thống, tạo cơ sở pháp lý cho các hoạt động này được triển khai, bổ sung thêm các nguồn dầu khí mới tại Việt Nam.¹¹

Quá trình chuyển dịch năng lượng đang tạo ra những nhu cầu ngày càng tăng về các loại khoáng sản để sản xuất các thiết bị cho năng lượng tái tạo như lithium, cobalt, đồng, ni ken, bạc, mangan, đất hiếm. Đây có thể là cơ hội tăng nguồn thu từ xuất khẩu. Bên cạnh việc khai thác khoáng sản trong đất liền, sự phát triển của công nghệ mới thúc đẩy tiềm năng khai thác khoáng sản ngoài khơi/nước sâu (deep-seabed mining). Với đặc điểm địa hình của Việt Nam có một bờ biển dài, liệu rằng khai thác khoáng sản ngoài khơi/ nước sâu có phải là một sự lựa chọn đầu tư thay thế? Hình thức khai thác này đặt ra thách thức trong hoạt động thăm dò và nắm bắt được thông tin, dữ liệu địa chất, khoáng sản và trữ lượng tiềm năng. Bên cạnh việc đòi hỏi về công nghệ, nguồn vốn lớn cho đầu tư cũng như đàm phán thương mại cho những hợp tác khai thác, những tác động về môi trường biển, tầng địa chất cũng cần được tính toán kỹ lưỡng.

Việt Nam hiện cũng đang trong tiến trình dịch chuyển năng lượng với những tiềm năng lớn về điện mặt trời và điện gió. Sự phát triển của sản xuất điện từ năng lượng tái tạo tạo ra những thay đổi đáng kể về nhu cầu nhiên liệu hóa thạch sử dụng cho ngành sản xuất điện. Tuy vậy, quá trình chuyển dịch này đặt ra thách thức trong vận hành hệ thống điện. Ngoài ra, điện khí góp phần đa dạng hóa nguồn điện năng lượng tái tạo. Do vậy, trong bối cảnh ở Việt Nam, tiềm năng phát triển của ngành công nghiệp khí trở nên hứa hẹn. Với đặc thù về quy mô và cơ sở hạ tầng đồng nhất

¹⁰ Minh Anh. 2018. “Dầu khí là trọng tâm trong chiến lược phát triển kinh tế biển”. Tạp chí dầu khí, số 11 – 2018, trang 17-18.

¹¹ https://daibieunhandan.vn/Thoi-su-Quoc-hoi/Bam-sat-Nghi-quyet-41-NQTV-cua-Bo-Chinh-tri-ve-dinh-huong-Chien-luoc-phat-trien-nganh-dau-khi-i287381/?fbclid=IwAR3sMPBUal1Gs_4-w89Z_4qDVjGfEZyVDX25AfPXvKukEyJDTsUKYtInMpg.

ở thượng nguồn và hạ nguồn trong quy trình khai thác, những thách thức trong hoạt động khai thác các nguồn khí này như vốn đầu tư ban đầu cao, khó khăn trong việc đàm phán thương mại và yếu tố địa chính trị tại biển Đông.

Trong bối cảnh chuyển dịch năng lượng nhanh và mạnh mẽ như hiện nay, các quy định pháp lý hiện tại chưa được điều chỉnh kịp thời để ứng phó với các vấn đề phát sinh. Mặc dù mục tiêu của việc sửa đổi Luật Dầu khí được đánh giá là đúng đắn nhưng chưa đầy đủ, cân nhắc đến những cơ hội và thách thức trong chiến lược và phát triển bền vững ngành dầu khí đặc biệt trong bối cảnh dịch chuyển năng lượng và cam kết về mục tiêu giảm phát thải ròng của Việt Nam đến năm 2050 của Thủ tướng Chính phủ tại Hội nghị COP26. Việc cam kết giảm phát thải ròng sẽ tạo động lực không chỉ cho ngành dầu khí có định hướng phát triển bền vững mà còn là mục tiêu cho nền kinh tế Việt Nam chuyển đổi mô hình tăng trưởng một cách kiên định và đúng đắn.

VESS

LIÊN HỆ

Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế và Chiến lược Việt Nam

Địa chỉ: Tầng 7, Tòa nhà Kim khí Thăng Long,
số 1 Lương Yên, Bạch Đằng, Hai Bà Trưng,
Hà Nội, Việt Nam

Hotline: 097.560.8677

Email: info@vess.org.vn

Website: www.vess.org.vn

Bản quyền © VESS 2020 - 2022