

## DỰ TRỮ DẦU CHIẾN LƯỢC - CƠ HỘI VÀ THÁCH THỨC CỦA VIỆT NAM TRONG DỰ TRỮ DẦU CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA

Hoàng Thị Phương<sup>1</sup>, Nguyễn Thị Mai Lê<sup>1</sup>, Nguyễn Thị Thanh Lê<sup>1</sup>, Phạm Thu Trang<sup>1</sup>, Nguyễn Thùy Linh<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Viện Dầu khí Việt Nam

<sup>2</sup>Bộ Công Thương

Email: phuonght@vpi.pvn.vn

### Tóm tắt

Dự trữ dầu quốc gia đã được Chính phủ định hướng trong Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu (2009 và 2017) với mục tiêu đến năm 2020, tổng quy mô hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đạt tối thiểu 90 ngày nhập ròng, đáp ứng tiêu chí của Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA).

Bài báo giới thiệu kinh nghiệm, quy mô và cơ cấu dự trữ của một số nước trên thế giới; trên cơ sở đó phân tích các cơ hội, thách thức của Việt Nam trong việc thực hiện Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu đến 2025 và tầm nhìn đến 2035.

**Từ khóa:** Dự trữ, dầu thô, sản phẩm xăng dầu, quy hoạch, chiến lược.

### 1. Giới thiệu

Với mọi nền kinh tế, dầu thô và các sản phẩm xăng dầu là mặt hàng mang tính chiến lược. Tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, các nước ngày càng phụ thuộc vào dầu mỏ (dầu thô và các sản phẩm xăng dầu). Dự báo đến năm 2020, tỷ lệ nhập khẩu dầu ở khu vực châu Á có thể đạt tới trên 83% tổng nhu cầu, trong đó Nhật Bản và Hàn Quốc gần như nhập khẩu 100% nhu cầu, còn Trung Quốc dao động trong khoảng 70 - 75% [1]. Trong khi đó, nguồn cung dầu mỏ này chủ yếu từ khu vực Trung Đông, Mỹ, Liên bang Nga - các khu vực tiềm ẩn nhiều bất ổn về chính trị, địa chính trị (giữa các nước lớn và các nước có nguồn tài nguyên dầu mỏ dồi dào).

Thị trường dầu mỏ thế giới luôn biến động, chỉ tính từ năm 1951 - 2015 đã trải qua 21 cuộc khủng hoảng nguồn cung dầu mỏ lớn với thời gian trung bình là 8,1 tháng/cuộc và lượng cung dầu mỏ thiếu hụt trung bình 3,7%/cuộc. Việc gián đoạn nguồn cung dầu mỏ đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến các nước nhập khẩu dầu, do thiếu hụt nguồn cung khiến sản xuất kinh doanh đình trệ, giá dầu bị đẩy lên cao dẫn đến gia tăng chi phí sản xuất. Ví dụ điển hình về 2 cuộc khủng hoảng dầu khí 1973 - 1974,

1979 - 1980 của việc gián đoạn cung cấp dầu đã làm cho tốc độ tăng trưởng kinh tế Hàn Quốc giảm tương ứng từ 11,8% xuống 6,7% và từ 6,8% xuống -4,3% [1, 2].

Để đối phó với sự bất ổn của thị trường, vấn đề an ninh dầu mỏ đã được các nước quan tâm và xây dựng hệ thống dự trữ dầu mỏ để giảm thiểu tổn thất cho nền kinh tế trong trường hợp khủng hoảng xảy ra.

### 2. Kinh nghiệm dự trữ dầu thô chiến lược của một số nước trên thế giới

#### 2.1. Hình thức dự trữ

Dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu thường được các nước thực hiện dưới 2 hình thức/nhóm chủ thể và mục đích sau:

- Dự trữ doanh nghiệp (company petroleum reserves): Hình thức này phổ biến gồm (1) dự trữ/lưu kho nguyên liệu dầu thô đầu vào và sản phẩm đầu ra tại các nhà máy lọc dầu và (2) dự trữ/lưu kho các sản phẩm xăng dầu tại các kho/đầu mối kinh doanh xăng dầu. Hình thức dự trữ này trên thế giới rất ít hoặc không có quy định bắt buộc mà để các doanh nghiệp (nhà nước, tư nhân) tự cân đối và quyết định về khối lượng cũng như quy mô kho, tùy thuộc vào tình hình và điều kiện sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp (nếu dự trữ/lưu kho nhiều sẽ dẫn đến đọng vốn và dự trữ/lưu kho ít sẽ không đủ ứng phó với các biến động về thị trường...).

- Dự trữ chiến lược/quốc gia (strategic petroleum reserves - SPR) là hình thức dự trữ mang tính chiến lược của nhà nước/chính phủ mỗi nước để phòng ngừa và khắc phục/giảm thiểu các tổn thất, bất trắc xảy ra khi có khủng hoảng nguồn cung (thiếu nguồn dầu thô để cung cấp cho các nhà máy lọc dầu và thiếu nguồn sản phẩm xăng dầu để cung cấp cho thị trường) hoặc khi có xung đột về giá dầu mỏ thế giới đối với nền kinh tế của mỗi nước. Ngoài ra, có một số nước dự trữ chiến lược với mục đích thao túng giá dầu quốc tế hoặc đầu cơ khi giá dầu biến động lớn.

Trên thế giới, các nước đã thực hiện dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu, trong đó triển khai có định hướng và quy củ nhất chủ yếu là các nước thành viên thuộc IEA. IEA được thành lập từ năm 1974 (sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ 1973) quan tâm đến vấn đề an ninh năng lượng toàn cầu với trọng tâm là ổn định nguồn cung cấp và giá cả dầu mỏ. Khi một quốc gia ký kết gia nhập IEA thì phải cam kết là có nguồn dự trữ dầu mỏ. Khi mới thành lập, IEA yêu cầu các nước thành viên ít nhất cũng phải có khả năng dự trữ dầu mỏ trong 60 ngày nhập ròng, chủ yếu là dự trữ dầu thô. Sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ lần thứ 2 (trong thập niên 80 của thế kỷ 20), IEA yêu cầu các nước thành viên tăng dự trữ dầu mỏ lên đến 90 ngày nhập ròng. IEA đã xây dựng chương trình phối hợp để đối phó với tình trạng khẩn cấp theo 3 cấp độ giảm nguồn cung (< 7%, từ 7 - 12% và trên 12%), đồng thời thành lập nhóm thường trực các vấn đề khẩn cấp (Standing Emergency - SEQ) để điều hành các hoạt động ứng phó khi xảy ra gián đoạn nguồn cung cấp [1].

Hiện tại IEA đã có 30 nước thành viên chủ yếu là các nước có hoạt động sản xuất, xuất/nhập dầu thô như: Anh, Áo, Bỉ, Canada, Séc, Đan Mạch, Estonia, Đức, Pháp, Phần Lan, Italia, Hy Lạp, Hungary, Ireland, Nhật Bản, Hàn Quốc, Luxembourg, Hà Lan, Mexico, New Zealand, Na Uy, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Cộng hòa Slovak, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Mỹ, Australia (Trung Quốc và Ấn Độ không tham gia). Các nước thành viên IEA đều cam kết dự trữ dầu tối thiểu 90 ngày nhập ròng, ngoại trừ 2 nước xuất khẩu ròng dầu thô (Canada và Na Uy) không phải cam kết dự trữ dầu. Tuy nhiên, thực tế các nước này đều dự trữ vượt ngưỡng 90 ngày nhập ròng của năm trước.

Đối với nhóm các nước thuộc Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC), ngoại trừ 6 nước đồng thời là thành viên IEA (Mỹ, Australia, Canada, New Zealand, Hàn Quốc, Nhật Bản) và các nước xuất khẩu ròng dầu mỏ (Brunei, Indonesia, Mexico, Papua New Guinea, Nga...), có 9 nước/vùng lãnh thổ đang phải nhập khẩu ròng dầu mỏ

(Chile, Peru, Hồng Kông, Philippines, Malaysia, Đài Loan, Thái Lan, Trung Quốc và Việt Nam). Nhóm nước này chủ yếu đều có dự trữ dầu thô và sản phẩm dầu tại doanh nghiệp, riêng Đài Loan và Trung Quốc có dự trữ chiến lược dầu mỏ với quy mô đáng kể.

IEA ước tính đến cuối năm 2017, tổng dự trữ dầu mỏ (dầu thô và các sản phẩm xăng dầu) toàn thế giới vào khoảng 5,7 tỷ thùng dầu quy đổi, trong đó có khoảng 1,8 tỷ thùng dự trữ doanh nghiệp và 3,9 tỷ thùng dự trữ chiến lược (lượng dầu dự trữ chiến lược ước vào khoảng 39 ngày nhu cầu toàn thế giới) [1].

Trong Báo cáo công bố tháng 9/2017, IEA cho biết thế giới đã tiết kiệm được trên 3.700 tỷ USD trong 30 năm trước đó, nhờ việc duy trì các kho dự trữ dầu mỏ để ứng phó với các cú sốc về nguồn cung và kiểm soát được đà tăng giá. Những lợi ích kinh tế căn bản chủ yếu đến từ việc bù đắp những thiếu hụt về nguồn cung, giảm đáng kể mức độ tăng giá, theo đó hạn chế được mức giảm GDP cũng như giảm chi phí cho việc nhập khẩu. Ngoài ra, với việc giả định các kịch bản gián đoạn nguồn cung có thể xảy ra và tác động đối với thị trường, IEA ước tính lợi ích ròng trên toàn cầu có thể đạt được từ việc dự trữ dầu mỏ là 31,6 USD/thùng/năm sau khi đã trừ đi chi phí cho việc dự trữ (trung bình từ 30 năm qua).

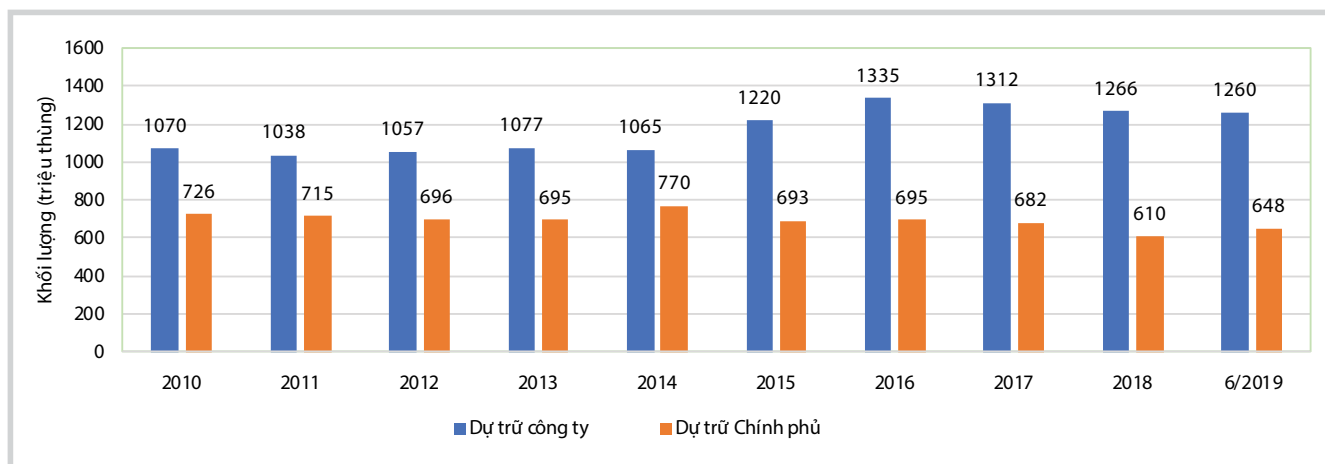
## 2.2. Cơ cấu dự trữ dầu mỏ của một số nước

Top 5 nước có quy mô dự trữ dầu mỏ lớn nhất hiện nay là Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc và Tây Ban Nha; tiếp đó là Ấn Độ, Nam Phi.

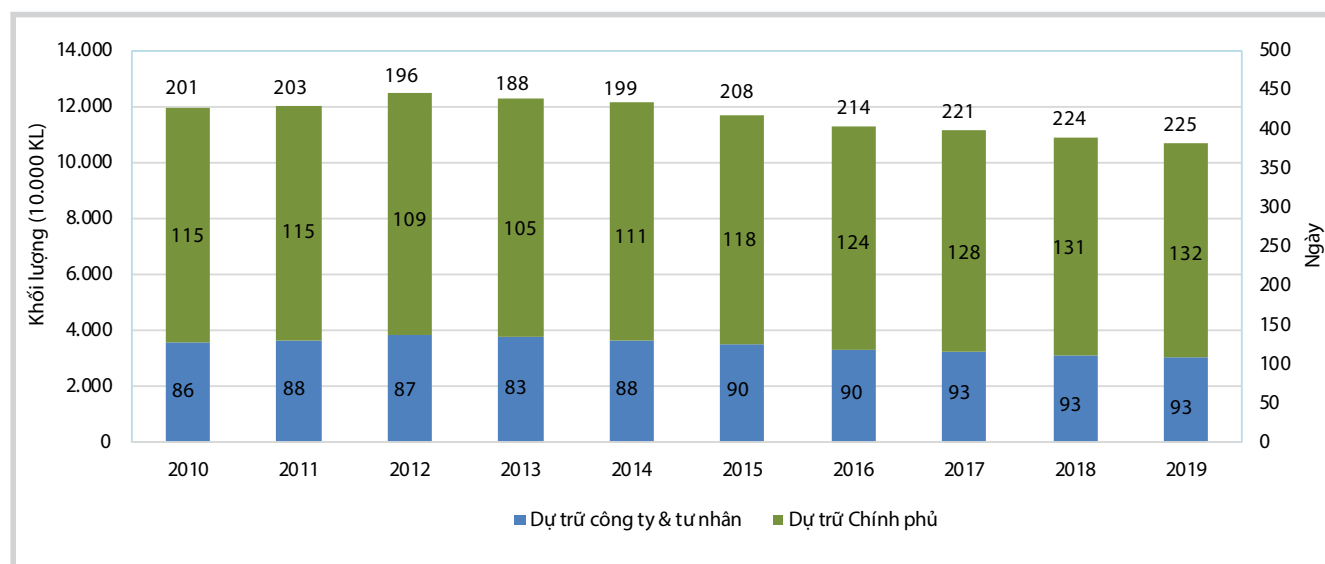
### 2.2.1. Mỹ

Mỹ là quốc gia đầu tư lớn nhất cho dự trữ dầu mỏ, gồm cả 2 loại hình dự trữ tại doanh nghiệp và dự trữ chiến lược SPR/chính phủ. Dự trữ doanh nghiệp được Mỹ thực hiện từ năm 1974 với việc xây dựng kho dự trữ dầu chiến lược/SPR và tích trữ dầu thô trong các hang động. Theo Cơ quan Thông tin Năng lượng Mỹ (EIA) công bố lượng dự trữ của Mỹ tại tháng 6/2019 vào khoảng trên 1.900 triệu thùng (dầu thô và các sản phẩm xăng dầu), trong đó gồm khoảng 1.260 triệu thùng dự trữ tại doanh nghiệp và khoảng 650 triệu thùng dự trữ chiến lược SPR/chính phủ.

Mỹ xây dựng SPR (với khoảng 70% dầu thô và 30% sản phẩm xăng dầu) để phòng ngừa gián đoạn nguồn cung. Lượng dầu khổng lồ của SPR giúp Mỹ có 1 công cụ răn đe và kiểm soát hữu hiệu/có trọng lượng đối với hành động cắt đứt nguồn cung dầu và là công cụ quan trọng trong chính sách ngoại giao của Mỹ. Cơ cấu và xu hướng dự trữ dầu mỏ của Mỹ thể hiện trong Hình 1.



Hình 1. Mức dự trữ dầu mỏ trung bình hàng năm của Mỹ [3]



Hình 2. Mức dự trữ dầu mỏ trung bình hàng năm của Nhật Bản [4]

### 2.2.2. Nhật Bản

Nhật Bản là nước tiêu thụ năng lượng lớn thứ 4 trên thế giới (sau Mỹ, Trung Quốc, Liên bang Nga) và là nước nhập khẩu dầu thô lớn thứ 3 trên thế giới (sau Mỹ và Trung Quốc). Dầu thô chiếm tới 50% cơ cấu tiêu thụ năng lượng của Nhật Bản và chủ yếu được nhập khẩu (đến 99,7%) từ khu vực Trung Đông.

Từ năm 1978 đến nay, Nhật Bản duy trì 2 loại hình dự trữ là dự trữ doanh nghiệp và dự trữ chính phủ (dự trữ quốc gia) với tổng lượng dự trữ dao động trong khoảng 65 - 120 triệu m<sup>3</sup> dầu quy đổi (gồm dầu thô, LPG và các sản phẩm xăng dầu), tương đương khoảng 90 ngày nhập ròng vào năm 1978 và cao nhất là giai đoạn từ 2015 đến nay (khi giá dầu thế giới giảm sâu) trên 200 ngày nhập ròng. Trong đó, dự trữ chính phủ khá ổn định ở mức trên dưới 100 ngày nhập ròng từ năm 2005 đến nay. Hiện nay, Nhật Bản là nước duy trì mức dự trữ dầu mỏ cao nhất

trong các nước châu Á. Mức độ dự trữ dầu mỏ thực tế của Nhật Bản qua các năm được thể hiện ở Hình 2.

### 2.2.3. Hàn Quốc

Theo BP, Hàn Quốc là quốc gia tiêu thụ năng lượng lớn thứ 8 trên thế giới, trong đó 97% nhu cầu năng lượng được đáp ứng thông qua nhập khẩu. Hàn Quốc tiến hành dự trữ dầu mỏ từ năm 1980 thông qua loại hình dự trữ chiến lược quốc gia và đến năm 1992 bắt đầu dự trữ doanh nghiệp.

Tính đến tháng 3/2019, dự trữ của Hàn Quốc (dầu thô, LPG và các sản phẩm xăng dầu) đạt hơn 241 ngày nhập ròng, trong đó gồm 125 ngày từ dự trữ chính phủ và 117 ngày từ dự trữ công nghiệp [1, 5]. Hàn Quốc tham gia dự trữ dầu mỏ quốc tế từ năm 2001 (liên minh cùng với Na Uy, Trung Quốc, Algeria, Kuwait) theo cơ chế phối hợp hỗ trợ lẫn nhau khi có các tình huống khẩn cấp (trong tình



**Hình 3.** Kho dự trữ dầu thô trên mặt đất tại Tomakomai và Hokkaido (Nhật Bản) [6]



**Hình 4.** Kho chứa dầu trên mặt biển tại Shirashima (Nhật Bản) [6]

trạng khẩn cấp, nước thiếu dầu có quyền được mua dầu từ các nước có khai thác dầu trong số các nước trong liên minh).

#### 2.2.4. Trung Quốc

Tính đến giữa năm 2015, Trung Quốc đã dự trữ chiến lược khoảng 190,5 triệu thùng, tương đương 30 ngày nhập khẩu dầu thô ròng. Trung Quốc đang nghiên cứu sửa đổi quy định về dự trữ dầu chiến lược, với mục tiêu xây dựng các kho dự trữ ở khắp cả nước như Mỹ và quy định dự trữ bắt buộc đối với các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh dầu mỏ [1].

### 2.3. Tổ chức quản lý hệ thống dự trữ dầu mỏ

Nhật Bản, Hàn Quốc có kinh nghiệm dự trữ dầu thô chính phủ/quốc gia, đã hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý (từ chính phủ đến đơn vị thực hiện), có hệ thống văn bản pháp luật, cơ chế quản lý, chính sách hỗ trợ liên quan hoạt động dự trữ [7, 8]. Trong đó, điểm nổi bật của các nước này là:

- Quản lý trực tiếp các dự án/cơ sở dự trữ quốc gia (chủ yếu dầu thô) được giao cho doanh nghiệp nhà nước liên quan về dầu khí hay tập đoàn/tổng công ty dầu quốc gia (quản lý toàn bộ các dự án dự trữ dầu quốc gia; quản lý hệ thống thiết bị, kho/bể chứa dầu quốc gia).
- Sử dụng các đơn vị nghiên cứu khoa học chuyên ngành về dầu khí để tư vấn trong việc phân tích biến động thị trường và đề xuất các giải pháp dự trữ cũng như ứng phó khẩn cấp (nếu có).
- Giao cho các đơn vị thành viên thuộc các tập đoàn/tổng công ty dầu quốc gia hoặc doanh nghiệp tư nhân thực hiện việc dự trữ (nhằm phát huy tối đa kinh nghiệm của các doanh nghiệp để tăng tính linh hoạt và hiệu quả cho hoạt động dự trữ).
- Có hệ thống văn bản luật hoàn chỉnh, quy định cụ

thể trách nhiệm của các bên liên quan (chính phủ, bộ chủ quản, các đơn vị quản lý trực tiếp kho, tổ chức tư vấn...) đối với hoạt động dự trữ, đặc biệt là có cơ chế điều hành rõ ràng trong các tình huống huy động/xuất dầu dự trữ (khi gián đoạn cung cấp hoặc tình huống khẩn cấp) để đạt lợi ích tốt nhất.

- Nguồn tài chính cho dự trữ chiến lược quốc gia về dầu thô cũng như các sản phẩm xăng dầu chính là ngân sách của nhà nước/chính phủ. Cơ chế để hình thành nguồn cho ngân sách này được lấy từ thuế tiêu thụ đối với dầu thô sản xuất và thuế tiêu thụ xăng dầu nội địa với nguyên tắc: để ổn định thị trường thì người sử dụng xăng dầu (đơn vị tiêu dùng trực tiếp) và các nhà máy lọc dầu (đơn vị sử dụng gián tiếp) đều phải có trách nhiệm chia sẻ kinh phí cho dự trữ chiến lược.

Về hình thức dự trữ cũng như các nội dung quản lý hệ thống dự trữ dầu quốc gia của các nước, điển hình như đã nêu có thể xem xét áp dụng cho hoạt động dự trữ dầu thô nói chung và dự trữ dầu thô quốc gia nói riêng của Việt Nam.

## 3. Dự trữ dầu mỏ chiến lược của Việt Nam

### 3.1. Công tác dự trữ dầu mỏ chiến lược của Việt Nam

- Giai đoạn trước năm 2009

Ngoài các kho lưu chứa phục vụ lưu thông của các đơn vị kinh doanh xăng dầu (Chính phủ luôn quy định mức lưu chứa tối thiểu bắt buộc), Việt Nam đã bắt đầu dự trữ xăng dầu quốc gia vì mục tiêu quốc phòng an ninh (phục vụ chiến tranh) từ những năm 50 của thế kỷ XX, với quy mô rất nhỏ (dưới 100 nghìn tấn/m<sup>3</sup>). Việc dự trữ này sau đó vẫn được duy trì với quy mô tăng dần hàng năm. Cục Dự trữ Quốc gia là đơn vị quản lý nhà nước các vấn đề về dự trữ quốc gia (kể cả xăng dầu). Đầu năm 2009, tổng dự trữ quốc gia về xăng dầu đã đạt 350 nghìn tấn/m<sup>3</sup> (tương đương 6,5 ngày nhu cầu xăng dầu cả nước vào

năm 2008) [2]. Xăng dầu chiến lược được dự trữ lần trong các kho kinh doanh của các doanh nghiệp xăng dầu đầu mối như: Petrolimex, Petec, Vinapco, Bộ Quốc phòng. Các doanh nghiệp này có trách nhiệm bảo quản xăng dầu dự trữ, việc tăng hay giảm dự trữ là theo chỉ đạo của Chính phủ.

Bộ Tài chính chịu trách nhiệm cấp vốn cho việc mua xăng dầu dự trữ quốc gia theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; cấp các chi phí nhập, xuất (nếu có) và chi phí bảo quản (sửa chữa nhỏ kho chứa, hao hụt...) cho các đơn vị được giao bảo quản hàng dự trữ. Chi phí cho việc dự trữ quốc gia nói chung hàng năm chiếm khoảng 1% GDP (trong đó dự trữ quốc gia về xăng dầu chiếm khoảng 50% tổng chi phí này) [8].

#### - Giai đoạn 2009 - 2016

Để bảo đảm an ninh năng lượng cho sự phát triển bền vững và giảm thiểu rủi ro cho nền kinh tế khi thị trường dầu mỏ thế giới biến động, việc thiết lập hệ thống dự trữ dầu mỏ quốc gia với quy mô lớn hơn, đa dạng hơn là yêu cầu cấp thiết.

Nhận thức được tầm quan trọng này, Chính phủ đã giao cho Bộ Công Thương chủ trì phối hợp với các tổ chức tư vấn nghiên cứu xây dựng Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2025. Quy hoạch này đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1139/QĐ-TTg ngày 31/7/2009 với mục tiêu tổng quát: "Từ năm 2015, tổng quy mô hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam cần đạt tối thiểu 90 ngày nhập ròng, đáp ứng tiêu chí của Cơ quan Năng lượng Quốc tế" và mục tiêu cụ thể là phải duy trì 3 loại hình dự trữ với quy định sau [9]:

+ Dự trữ sản xuất: gồm dự trữ dầu thô và sản phẩm xăng dầu tại kho của các nhà máy lọc hóa dầu và do các doanh nghiệp thực hiện. Khối lượng lưu chứa thường xuyên tại các nhà máy phải đạt khoảng 25 ngày sản xuất (tương đương 30 - 35 ngày nhập ròng giai đoạn 2019 - 2025), trong đó, cần tối thiểu đạt 15 ngày sản xuất đối với dầu thô và 10 ngày sản xuất đối với sản phẩm xăng dầu.

+ Dự trữ thương mại: gồm dự trữ xăng dầu thương mại tại các kho đầu mối nhập khẩu xăng dầu nhằm bảo đảm ổn định nhu cầu thị trường trong nước và do các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu thực hiện. Lượng xăng dầu thương mại cần lưu chứa thường xuyên tối thiểu phải đạt 30 ngày nhu cầu (tương đương 2,5 triệu tấn vào năm 2015 và 4,1 triệu tấn vào năm 2020).

+ Dự trữ quốc gia/chiến lược: gồm dầu thô và sản phẩm xăng dầu các loại do nhà nước sở hữu và quyết định để điều phối thị trường khi có các tình huống khẩn cấp. Lượng dự trữ đạt 30 ngày nhập ròng (22,8 ngày nhu cầu) từ năm 2015, trong đó gồm 63% là dầu thô (~2,2 triệu tấn) và 37% là sản phẩm xăng dầu (1,3 triệu tấn). Đến 2035 quy mô vẫn cần duy trì khoảng từ 25 - 30 ngày nhập ròng. Về hình thức dự trữ, sẽ thuê kho của các đầu mối kinh doanh xăng dầu lớn trong cả nước để dự trữ sản phẩm, còn đối với kho dầu thô, ưu tiên bố trí xây dựng hệ thống các kho gần/liền kề các nhà máy lọc hóa dầu để thuận lợi cho việc cung ứng trong các trường hợp khẩn cấp (xây dựng kho chứa ngầm ở các khu vực Quảng Ngãi, Vân Phong - Khánh Hòa, Long Sơn).

Ngoài các quy định về số lượng và cơ cấu dự trữ, quy hoạch cũng đã định rõ lộ trình thực hiện từ việc xây dựng văn bản pháp lý, tổ chức quản lý, tổ chức thực hiện (xây/ thuê kho, mua dầu, bảo quản và sử dụng dầu).

Như vậy, ngoài các quy định về dự trữ sản xuất và thương mại (bắt buộc các doanh nghiệp lọc hóa dầu và kinh doanh xăng dầu thực hiện) thì việc dự trữ dầu mang tính chiến lược đã được Chính phủ định hướng thực hiện với quy mô không nhỏ (trên 3 triệu tấn dầu thô và xăng dầu các loại). Tuy nhiên, một số nội dung trong Quy hoạch đã không thực hiện được. Dự trữ sản xuất và dự trữ thương mại do các doanh nghiệp lọc hóa dầu và các đầu mối kinh doanh xăng dầu thực hiện nên cơ bản đều đảm bảo/gần đảm bảo được như quy hoạch nhưng dự trữ dầu mỏ quốc gia chưa triển khai được, cụ thể:

+ Đối với sản phẩm xăng dầu dự trữ chiến lược: chỉ được gia tăng rất ít so với giai đoạn trước năm 2009, chủ yếu do khó cân đối tài chính. Tính đến cuối năm 2016, tổng xăng dầu dự trữ mới chỉ đạt khoảng 400 nghìn tấn/m<sup>3</sup> (tăng 50 nghìn tấn/m<sup>3</sup> so với giai đoạn trước năm 2009, mới đạt khoảng 30% so với quy hoạch 1,3 triệu tấn/m<sup>3</sup>).

+ Đối với dầu thô dự trữ chiến lược: Năm 2015 - 2016, Bộ Công Thương phối hợp cùng Bộ Tài chính xem xét việc thuê kho của Nhà máy Lọc dầu Dung Quất để dự trữ dầu thô quốc gia, song vì năng lực/sức chứa kho dầu thô của Nhà máy Lọc dầu Dung Quất chưa đảm bảo, các quy định pháp lý nên việc này không được triển khai. Ngoài ra, việc xúc tiến nghiên cứu xây dựng kho ngầm dầu thô tại Dung Quất (kho được quy hoạch vào năm 2020) cũng không được triển khai (mới dừng ở việc xem xét cách thức tổ chức nghiên cứu khả thi kho tại khu vực Quảng Ngãi) do thiếu kinh nghiệm, thiếu nguồn tài chính...

Như vậy, hoạt động dự trữ dầu chiến lược tại Quy

hoạch năm 2009 gần như chưa được thực hiện, trong đó nguyên nhân chủ yếu là thiếu vốn.

- Giai đoạn từ năm 2017 đến nay

Từ cuối năm 2014 đến nay, các bất ổn/xung đột chính trị xảy ra ở Trung Đông, Venezuela, Mỹ - Nga, Mỹ - Trung...; sự suy thoái của nền kinh tế tài chính thế giới làm cho nguồn cung dầu biến động và giá dầu thô thế giới giảm mạnh, có lúc giảm sâu xuống dưới mức 30 USD/thùng (giảm đến 70% so với 3 năm trước đó). Năm 2017, Chính phủ đã phê duyệt Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đến 2025 và định hướng đến 2035 với mục tiêu tổng quát là: Tổng quy mô hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam cần đạt tối thiểu 90 ngày nhập ròng, đáp ứng tiêu chí của IEA từ năm 2020 và vẫn duy trì 3 loại hình dự trữ (sản xuất, thương mại và quốc gia), trong đó giữ nguyên quy định đối với dự trữ sản xuất và thương mại, riêng dự trữ quốc gia có sự thay đổi (Bảng 1).

Như vậy, Quy hoạch mới đã thay đổi quy định về dự trữ dầu chiến lược quốc gia theo hướng giảm số ngày dự trữ quốc gia cho giai đoạn đến năm 2025 (từ 30 ngày xuống 20 ngày nhập ròng) và thay đổi cơ cấu dự trữ (giảm tỷ lệ dầu thô, tăng tỷ lệ sản phẩm xăng dầu trong tổng lượng dự trữ).

Về hình thức dự trữ: Đối với sản phẩm xăng dầu, tiếp tục duy trì hình thức thuê kho xăng dầu đầu mối tại các khu vực/vùng trong cả nước; với các kho dầu thô, vẫn quy hoạch tại các khu vực gần/liền kề các nhà máy lọc hóa dầu (gồm kho Dung Quất - Quảng Ngãi, kho Nghi Sơn - Thanh Hóa và kho Long Sơn - Bà Rịa Vũng Tàu, với sức chứa mỗi kho khoảng 1 triệu m<sup>3</sup> dầu thô).

Sau hơn 2 năm triển khai Quy hoạch, song tiến độ xây dựng hệ thống dự trữ quốc gia vẫn còn chậm, chủ yếu đang trong giai đoạn chuẩn bị ban đầu về các quy định pháp lý và tổ chức quản lý (từ Bộ chủ quản).

### 3.2. Cơ hội và thách thức trong xây dựng hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu ở Việt Nam

Với Quy hoạch dự trữ dầu mỏ chiến lược đã điều chỉnh nói trên, mặc dù đã tính đến việc giảm bớt khối lượng dự trữ nhưng để tổ chức thực hiện được Quy hoạch (đảm bảo Quy hoạch có tính hiện thực), tác giả cho rằng trong điều kiện hiện tại Việt Nam sẽ phải đối mặt với các thách thức lớn.

- Về cân đối nguồn tài chính cho dự trữ: Theo Báo cáo Quy hoạch năm 2017 [8], vốn đầu tư cần thiết cho hệ thống dự trữ dầu mỏ chiến lược quốc gia đến năm 2025 ước tính vào khoảng 2,2 tỷ USD cho xây dựng kho ngầm, trên 0,27 tỷ USD cho thuê kho sản phẩm và khoảng 1,2 - 1,5 tỷ USD mua dầu dự trữ (với giả thiết giá dầu thô ở ngưỡng 65 USD/thùng). Tuy nhiên theo Wood Mackenzie, giá dầu thô trong dài hạn đến năm 2025 dự báo dao động trong khoảng 60 - 78 USD/thùng (trung bình 70 USD/thùng), cao hơn mức giả định trong Quy hoạch, do đó kinh phí cần thiết để mua dầu dự trữ có thể sẽ cao hơn kế hoạch (khoảng 1,3 - 1,6 tỷ USD). Như vậy, tổng kinh phí cần thiết cho cả hệ thống dự trữ ước khoảng trên 3,77 - 4,07 tỷ USD, đây thực sự là bài toán rất khó cân đối ngân sách của Chính phủ hiện nay.

- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý và tổ chức quản lý hoạt động dự trữ: Các nước có kinh nghiệm dự trữ dầu thô (như Nhật Bản, Hàn Quốc) cần hàng chục năm để xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn

**Bảng 1.** Một số thay đổi về dự trữ dầu quốc gia trong Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam 2009 và 2017 [9, 10]

Tiêu chí	Quy hoạch (2009)	Quy hoạch (2017)	Nhận xét
Mục tiêu tổng quát	Từ năm <b>2015</b> , tổng quy mô dự trữ đạt tối thiểu <b>90 ngày nhập ròng</b>	Từ năm <b>2020</b> , tổng quy mô dự trữ đạt tối thiểu <b>90 ngày nhập ròng</b>	- Giữ nguyên mục tiêu dự trữ đạt 90 ngày nhập ròng nhưng đẩy thời gian đạt từ năm 2015 thành năm 2020
Quy mô dự trữ chiến lược đến năm 2025	Đến năm 2025: đạt <b>30 ngày</b> nhập ròng (~22,8 ngày nhu cầu), trong đó gồm: + 12,4 ngày dự trữ dầu thô (~2,2 triệu tấn) + 10,4 ngày dự trữ sản phẩm xăng dầu (~1,3 triệu tấn)	Giai đoạn 2017 - 2025: đạt <b>20 ngày</b> nhập ròng, trong đó gồm: + 6 ngày dự trữ dầu thô (~1 - 1,7 triệu tấn) + 14 ngày dự trữ sản phẩm xăng dầu (~1,2 - 1,4 triệu tấn)	- Giảm số ngày dự trữ chiến lược từ 30 ngày xuống 20 ngày - Giảm tỷ lệ dầu thô dự trữ, tăng tỷ lệ sản phẩm xăng dầu trong tổng lượng dự trữ
Quy mô dự trữ chiến lược đến năm 2035	Chưa quy hoạch	Đến năm 2035: Tiếp tục phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và sản phẩm xăng dầu với quy mô đạt khoảng từ 25 - 30 ngày nhập ròng	- Mở rộng thời gian quy hoạch đến năm 2035

bản pháp luật cũng như củng cố bộ máy tổ chức quản lý hệ thống dự trữ.

- Xây dựng các kho chứa: Theo Quy hoạch, đến năm 2025 phải có ít nhất 1 kho ngầm và sẵn sàng dự trữ dầu thô. Trong điều kiện Việt Nam, các khâu từ việc tư vấn lập hồ sơ mời thầu (khảo sát sơ bộ lập báo cáo tiền khả thi, lập báo cáo đầu tư, đấu thầu EPC) đến tổ chức đấu thầu và quản lý quá trình thực hiện/đầu tư xây dựng..., xin phê duyệt chủ trương đầu tư, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư cũng như thẩm định/thẩm tra thiết kế... theo quy định mất nhiều thời gian. Ngoài ra, do tính phức tạp của kho ngầm dưới lòng đất nên thời gian thi công xây dựng kho, cảng sẽ dài (theo kinh nghiệm của Nhật Bản thường từ 4 - 6 năm). Như vậy, tiến độ như Quy hoạch đề ra vẫn khó đạt được.

Việc triển khai dự trữ dầu mỏ của Việt Nam cũng sẽ có cơ hội đáng kể, có thể giảm thiểu nhất định nguồn tài chính cho dự trữ, đó là xu hướng giá dầu thế giới đã và đang trong chu kỳ giá thấp. Giá dầu dự báo trung bình dài hạn (theo Wood Mackenzie, tháng 1/2019) khoảng 70 USD/thùng, trong đó có giai đoạn/thời điểm giá dầu sẽ xuống thấp hơn, đó là lúc có thể mua dầu để dự trữ. Các nước có dự trữ dầu mỏ thường tranh thủ lợi thế này khi thực hiện dự trữ (giai đoạn cuối năm 2015 đầu năm 2016 khi giá dầu thế giảm sâu, Nhật Bản và Trung Quốc đã mua bổ sung rất nhiều dầu dự trữ chiến lược).

#### 4. Kết luận

Với mục tiêu giảm thiểu các thách thức, tranh thủ cơ hội để góp phần đảm bảo tính hiện thực cho Quy hoạch dự trữ dầu chiến lược đã đề ra của Chính phủ, nhóm tác giả đưa ra một số đề xuất cho Việt Nam trong việc thực hiện dự trữ dầu mỏ quốc gia như sau:

- Chính phủ và các bộ/ngành (Bộ Công Thương, Bộ Tài chính) xúc tiến nhanh hơn các công việc chuẩn bị cho hoạt động dự trữ, trong đó ưu tiên:

+ Nghiên cứu xây dựng các văn bản pháp lý, quy định để quản lý hoạt động dự trữ dầu thô quốc gia như: Quy chế quản lý mặt hàng dầu thô và các sản phẩm xăng dầu dự trữ quốc gia; quy chuẩn quốc gia về dầu thô dự trữ quốc gia (tại kho nổi và kho ngầm); định mức kinh tế - kỹ thuật trong hoạt động dự trữ dầu quốc gia (từ mua dầu, xây kho, thuê kho, hao hụt dầu, bảo quản dầu, xuất dầu...); cơ chế chính sách trong thực hiện dự trữ (cơ chế tài chính dự trữ, cơ chế mua/xuất dầu...).

+ Xây dựng và hoàn thiện mô hình tổ chức quản lý hệ thống dự trữ quốc gia dầu thô và các sản phẩm xăng dầu

(trong đó phân công vai trò trách nhiệm và cơ chế phối hợp từ Chính phủ tới các bộ/ngành quản lý, đơn vị quản lý/Thực hiện dự trữ liên quan).

+ Xúc tiến các hoạt động nghiên cứu và xây dựng kho dự trữ quốc gia như: Nghiên cứu xác định địa điểm xây dựng kho; nghiên cứu lập các dự án xây dựng kho; tổ chức đầu tư xây dựng kho... để đơn vị quản lý kho có thể nhận chuyển giao và bắt đầu dự trữ (mua dầu, bảo quản dầu).

- Bộ Công Thương quản lý hệ thống dự trữ quốc gia về dầu mỏ nên xây dựng lộ trình và kế hoạch mua dầu dự trữ (dầu thô và các sản phẩm) với việc đảm bảo được tính linh hoạt về thời điểm mua dầu vào dự trữ (mua vào khi giá dầu thế giới ở mức thấp để giảm thiểu chi phí). Theo đó, trong khi kho ngầm dầu thô còn trong quá trình đầu tư xây dựng thì có thể ưu tiên lập kế hoạch mua trước các sản phẩm xăng dầu (vì việc thuê các kho xăng dầu đầu mối để dự trữ có tính linh hoạt cao hơn).

- Sớm nghiên cứu, xây dựng cơ chế/giải pháp hình thành nguồn tài chính cho dự trữ dầu mỏ quốc gia. Trong đó, có thể xem xét đến việc thu phí/thuế tiêu thụ đối với dầu thô sản xuất tại các nhà máy lọc dầu và thuế tiêu thụ xăng dầu nội địa theo nguyên tắc các đơn vị/cá nhân được hưởng lợi từ việc ổn định thị trường (người sử dụng xăng dầu và các nhà máy) thì đều phải có trách nhiệm chia sẻ tài chính để thực hiện hoạt động đó (như kinh nghiệm đã thực hiện tại Nhật Bản và Hàn Quốc).

#### Tài liệu tham khảo

1. International Energy Agency (IEA). [www.iea.org](http://www.iea.org).
2. Viện Dầu khí Việt Nam. *Báo cáo Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đến 2015 và định hướng đến 2025*. 2009.
3. U.S. Energy Information Administration (EIA). [www.eia.gov](http://www.eia.gov).
4. Petroleum Association of Japan (PAJ). [www.paj.gr.jp](http://www.paj.gr.jp). 2019.
5. KNOC. [www.knoc.co.kr](http://www.knoc.co.kr).
6. JOGMEC. *Petroleum & LP Gas Stockpiling*. [www.jogmec.go.jp](http://www.jogmec.go.jp). 2018.
7. Viện Dầu khí Việt Nam. *Báo cáo Nghiên cứu đề xuất các giải pháp quản lý chất lượng và định mức kinh tế - kỹ thuật dầu thô dự trữ quốc gia*. 2014.
8. Bộ Công Thương. *Báo cáo Quy hoạch phát triển hệ*

thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đến 2025 và định hướng đến 2035. 2017.

9. Thủ tướng Chính phủ. Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đến 2015 và định hướng đến 2025. Quyết định số 1139/QĐ-TTg. 31/7/2009.

10. Thủ tướng Chính phủ. Quy hoạch phát triển hệ thống dự trữ dầu thô và các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam đến 2025 và định hướng đến 2035. Quyết định số 1030/QĐ-TTg. 13/7/2017.

11. EIA. *Annual energy outlook 2019*. Tháng 1/2019.

---

## NATIONAL STRATEGIC STOCKPILING OF CRUDE OIL AND PETROLEUM PRODUCTS - OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR VIETNAM

Hoang Thi Phuong<sup>1</sup>, Nguyen Thi Mai Le<sup>1</sup>, Nguyen Thi Thanh Le<sup>1</sup>, Pham Thu Trang<sup>1</sup>, Nguyen Thuy Linh<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Vietnam Petroleum Institute

<sup>2</sup>Ministry of Industry and Trade

Email: phuonght@vpi.pvn.vn

### Summary

National oil stockpiling has been oriented by the Government of Vietnam in the Master Plan for National Crude Oil and Petroleum Products Stockpiling System Development (2009 and 2017) with a goal that by 2020, the total size of the system will reach at least 90 days of net import, meeting the criteria of the International Energy Agency (IEA).

The article presents the experience, scale and structure of stockpiling of some countries in the world, and on that basis, analyses the opportunities and challenges for Vietnam in implementing the Master plan for national crude oil and petroleum products stockpiling system development until 2025 and vision to 2035.

**Key words:** Stockpiling, crude oil, petroleum products, master plan, strategy.