

VAI TRÒ CỦA DỰ TRỮ QUỐC GIA TRONG VIỆC BẢO ĐẢM AN SINH XÃ HỘI

PHẠM PHAN DŨNG *

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, các nước đều phải đương đầu với thiên tai, dịch bệnh, xung đột, lạm phát, khủng hoảng... Tiềm lực dự trữ quốc gia hùng mạnh về tài chính và hàng hóa không những giúp các quốc gia giảm thiểu thiệt hại, ổn định kinh tế vĩ mô, mà còn vượt qua khó khăn, phục hồi tăng trưởng kinh tế và chuẩn bị cho chu kỳ phát triển mới. Qua khủng hoảng tài chính thế giới lần này, nhiều quốc gia đang đánh giá lại các nguồn lực và sử dụng lực lượng dự trữ quốc gia của mình một cách hợp lý hơn.

1 - Thực trạng dự trữ quốc gia ở Việt Nam

Hiện nay, Bộ Tài chính được Chính phủ giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về dự trữ quốc gia. Tổng cục Dự trữ Nhà nước là cơ quan quản lý dự trữ quốc gia chuyên trách có trách nhiệm giúp Bộ Tài chính thực hiện quản lý nhà nước về dự trữ quốc gia đồng thời trực tiếp tổ chức quản lý hàng dự trữ quốc gia thuộc danh mục được Chính phủ giao. Ngoài ra, Thủ tướng Chính phủ cũng giao cho một số bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia có nhiệm vụ tổ chức thực hiện kế hoạch, hợp đồng thuê bảo quản hàng dự trữ quốc gia theo đặt hàng của Nhà nước và quản lý dự trữ quốc gia theo quy định của pháp luật. Hoạt động

dự trữ quốc gia ở nước ta trong những năm qua có một số điểm nổi bật như sau:

Thứ nhất, danh mục mặt hàng dự trữ tuy đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ mà Chính phủ giao, song còn thiếu và dàn trải.

Xác định danh mục mặt hàng chiến lược cần đưa vào dự trữ quốc gia hằng năm là một vấn đề mang tính khoa học dựa trên cơ sở lý luận về quản lý kinh tế và tình hình kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Dự trữ quốc gia là sự ngưng đọng tạm thời của hàng hóa trong quá trình vận động từ sản xuất tới tiêu dùng; ở đó, hàng hóa được giữ lại để tiêu dùng dần trong các tình huống bất ổn để bảo đảm

* TS, Tổng Cục trưởng Tổng cục Dự trữ Nhà nước

Dự trữ quốc gia là vấn đề lớn, có ý nghĩa chiến lược của chủ động bên trong điều hành? Khi giá thị trường lên cao thì đầu hàng dự trữ ra để bình ổn giá; ngược lại, khi giá thị trường xuống thấp thì dùng tiền dự trữ mua vào để bình ổn thị trường.

sản xuất, lưu thông không bị ngưng trệ, tiêu dùng xã hội không bị rối loạn. Ví dụ, để bảo đảm an sinh xã hội rất cần dự trữ những mặt hàng thiết yếu như lương thực, thực phẩm, thuốc phòng, chống dịch bệnh, phương tiện cứu hộ,... Ngoài ra còn phải dự trữ cả vật tư, thiết bị cứu hộ, cứu nạn, vật tư dự trữ thông dụng động viên công nghiệp: kim khí, thiết bị, kim loại quý trong nước chưa sản xuất được. Căn cứ số liệu khảo sát, thống kê, dự báo về tình hình thiên tai, bão lụt... ở các khu vực, vùng, miền trong nước và khả năng của đơn vị dự trữ đóng tại địa phương, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch, bố trí hợp lý các mặt hàng dự trữ quốc gia để có thể xuất ra sử dụng nhanh chóng, kịp thời, bảo đảm về số lượng, chất lượng, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ khi cần thiết.

Trong những năm gần đây, cùng với sự biến đổi của khí hậu toàn cầu, các hiện tượng lũ quét, nước biển dâng cao, bão lụt... ngày một gia tăng cả về tần suất và mức độ ảnh hưởng. Bên cạnh đó, do quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tiến trình đô thị hóa nhanh, xuất hiện nhiều khu công nghiệp, khu đô thị tập trung dân số lớn đòi hỏi phải có phương án bảo đảm an toàn về người và tài sản khi có sự cố hỏa hoạn, động đất... Mặt khác, tác động của khủng hoảng kinh tế thế giới trong những năm qua đòi hỏi Chính phủ phải có những giải pháp đồng bộ và kịp thời

để can thiệp thị trường, bảo đảm an sinh xã hội. Tuy nhiên, trong danh mục mặt hàng dự trữ quốc gia theo Nghị định số 196/2004/NĐ-CP vẫn còn thiếu một số phương tiện, thiết bị phục vụ việc ứng cứu, khắc phục các sự cố hỏa hoạn và động đất, cứu hộ trên biển và nguyên vật liệu thô dùng trong sản xuất công nghiệp. Về tổng thể, danh mục mặt hàng hiện có tuy đã khá đa dạng, song còn phân tán, dàn trải, không đủ chủng loại, trong đó có loại đã lạc hậu về công nghệ từ 20 - 25 năm.

Thứ hai, tổng mức dự trữ hàng năm được bổ sung tăng thêm, song vẫn còn rất khiêm tốn so với nhu cầu và so với tổng mức dự trữ quốc gia của một số nước.

Theo "Chiến lược phát triển dự trữ quốc gia đến năm 2010, định hướng đến năm 2020", tổng mức dự trữ quốc gia hàng năm cần được bố trí tăng dần, đến năm 2010 phải tăng gấp 2 lần năm 2005 và đến năm 2020 tăng gấp 2 lần năm 2010. So với GDP, giá trị hàng dự trữ hiện có chiếm tỷ lệ rất thấp, trong khi đó yêu cầu và nhiệm vụ đặt ra đối với ngành dự trữ quốc gia trong tình hình mới lại khá nặng nề. Theo Pháp lệnh Dự trữ quốc gia, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm về hàng cứu trợ, cứu nạn khi cần thiết. Tuy nhiên, với tiềm lực dự trữ như hiện nay, đứng trước tình hình biến động và khủng hoảng tài chính, kinh tế xảy ra ở các nước trên thế giới, cộng với những hậu quả do biến đổi khí hậu và thiên tai, dịch bệnh liên tiếp xảy ra tại các vùng miền của nước ta, thì lượng hàng dự trữ còn quá mỏng, không bảo đảm về an ninh tài chính và an sinh xã hội. Nguyên nhân là từ trước đến nay việc dự trữ được thực hiện cả bằng tiền và hàng hóa, nhưng ngân sách hàng năm dành cho ngành dự trữ quốc gia còn quá ít; đặc biệt, việc dự trữ bằng hàng vẫn còn chưa được quan tâm đúng mức.

Dự trữ quốc gia là vấn đề lớn, có ý nghĩa chiến lược cần được đầu tư tăng dần, đồng thời phải rất linh hoạt. Để bảo đảm yêu cầu điều hành dự trữ quốc gia và giảm bớt chi ngân sách cho công tác quản lý, bảo quản bằng hiện vật, phương thức dự trữ bằng tiền với tỷ lệ khoảng 10% - 20% tổng mức dự trữ cũng được đặt ra. Đây là sự phối hợp có hiệu quả giữa nhiều phương thức dự trữ nhằm chủ động hơn trong điều hành: khi giá thị trường lên cao thì đưa hàng dự trữ ra để bình ổn giá; ngược lại, khi giá thị trường xuống thấp thì sử dụng tiền dự trữ để mua hàng vào, góp phần bình ổn thị trường. Trong những năm gần đây, Chính phủ đã xuất hàng dự trữ quốc gia phục vụ công tác khắc phục hậu quả lũ lụt, cứu đói, cứu trợ, viện trợ với hàng trăm ngàn tấn gạo, hàng ngàn tấn giống cây trồng và hàng triệu liều vắc-xin phòng dịch; vật tư, thiết bị dự trữ quốc gia trị giá hàng ngàn tỉ đồng... Tuy nhiên, trong trường hợp thiên tai kéo dài và trên diện rộng với mức độ nghiêm trọng thì tổng mức dự trữ quốc gia hiện nay chưa thể đáp ứng được nhu cầu.

Thứ ba, hệ thống kho tàng dự trữ quốc gia được đầu tư tăng thêm, song còn phân tán, tích lượng chứa thấp, hiệu quả sử dụng chưa cao.

Tuy một số kho dự trữ quốc gia xây dựng từ những năm chiến tranh đã được đầu tư và có áp dụng công nghệ bảo quản mới như bảo quản lương thực trong môi trường khí trơ, yếm khí... song hệ thống kho tàng dự trữ chủ yếu vẫn theo mô hình và công nghệ kho bảo quản truyền thống, chưa được ứng dụng những công nghệ tiên tiến có thể bảo quản khối lượng lớn, mức độ tự động hóa cao, không sử dụng hóa chất diệt côn trùng. Xuất phát từ thực trạng trên, hệ thống kho dự trữ quốc gia hiện đang được quy hoạch lại theo ba quan điểm: theo khu vực an ninh chiến

Dự trữ quốc gia là nguồn dự trữ chiến lược của nhà nước nhằm đáp ứng yêu cầu cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh; bảo đảm quốc phòng an ninh. Dự trữ quốc gia còn tham gia bình ổn thị trường, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

lược; theo vùng kinh tế trọng điểm và theo địa bàn tập trung dân cư. Số điểm kho nhỏ lẻ sẽ được giảm bớt và hình thành hệ thống các vùng, tuyến kho được trang bị, sử dụng thiết bị, dây truyền công nghệ bảo quản tiên tiến so với các nước trong khu vực. Tuyến 1 là hệ thống kho "xương sống" của ngành dự trữ quốc gia, bao gồm các kho mới có tích lượng tới 30 ngàn tấn, bảo đảm duy trì và chi phối toàn bộ hệ thống dự trữ quốc gia; Tuyến 2 kế thừa hệ thống kho đã có để phát triển, gồm những kho có tích lượng dưới 10 ngàn tấn; đáp ứng các yêu cầu theo địa bàn tỉnh, phụ thuộc vị trí, vai trò từng tỉnh và liên hoàn với hệ thống kho tuyến 1. Xác định mô hình kho, kỹ thuật và công nghệ bảo quản là vấn đề có ý nghĩa then chốt của dự trữ quốc gia.

Thứ tư, cơ chế quản lý dự trữ quốc gia đang được đổi mới, song vẫn còn những điểm chưa thực sự thích ứng với cơ chế thị trường.

Theo Pháp lệnh Dự trữ quốc gia, việc mua hàng nhập kho dự trữ quốc gia được thực hiện theo kế hoạch do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Hàng dự trữ quốc gia chủ yếu mua theo phương thức đấu thầu, trừ những mặt hàng có tính đặc thù như: hàng thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, cơ yếu... áp dụng phương thức mua trực tiếp. Thời gian vừa qua, việc tổ chức đấu thầu mua một số mặt hàng nông sản không đạt kết quả do những

hàng hóa đó là sản phẩm của hộ nông dân, hộ cá thể, các doanh nghiệp kinh doanh không mua dự trữ sẵn để bán; mua theo phương thức đấu thầu phải qua nhiều giai đoạn như: lập hồ sơ mời thầu, phê duyệt, đăng báo, bán hồ sơ,... thường mất từ 20 đến 25 ngày, rất dễ bị lỡ mất thời vụ, không mua được.

Xuất hàng dự trữ quốc gia để sử dụng được thực hiện theo các quyết định của Thủ tướng Chính phủ hoặc theo sự ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ để các Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an quyết định. Xuất bán đối hàng dự trữ quốc gia chủ yếu theo phương thức đấu giá trừ một số trường hợp đặc biệt. Căn cứ thời hạn luân phiên đổi hàng của từng loại mặt hàng dự trữ, các đơn vị dự trữ quốc gia xây dựng kế hoạch, thực hiện luân phiên đổi hàng theo quy định, không để hàng dự trữ quá hạn, hao hụt vượt định mức; phấn đấu tiết kiệm cho ngân sách nhà nước.

Trong hai năm 2007 - 2008 biến động kinh tế thế giới đã tác động không nhỏ đến tình hình kinh tế trong nước, nhất là sự biến động về giá đối với một số mặt hàng chiến lược như xăng dầu, lương thực. Việc biến động về giá lương thực ở Thành phố Hồ Chí Minh vào giữa năm 2008 là một ví dụ điển hình cần phải có sự can thiệp hành chính của Nhà nước để ổn định tình hình kinh tế - xã hội. Bộ Tài chính cũng đang xây dựng đề án "Dự trữ quốc gia tham gia bình ổn thị trường" để sớm trình Chính phủ phê duyệt nhằm thực hiện một trong những chức năng cơ bản của ngành.

Mức dự trữ quốc gia bằng tiền còn thấp nên chưa thể tạo sự chủ động trong mua bổ sung hàng hóa, chưa phát huy được tính đa dạng, năng động trong cơ chế quản lý dự trữ quốc gia.

Tăng lượng dự trữ quốc gia về lương thực, nhu cầu phục vụ an sinh xã hội và bình ổn thị trường; nâng mức tồn kho dự trữ lương thực quy thóc lên mức bình quân 10 kg/người vào năm 2010 để đáp ứng các yêu cầu cấp bách trong tình hình hiện nay.

2 - Giải pháp phát huy vai trò của dự trữ quốc gia trong bảo đảm an sinh xã hội và bình ổn thị trường

Trong tình hình suy thoái kinh tế toàn cầu hiện nay, hoạt động dự trữ quốc gia có vai trò quan trọng đối với việc phát triển bền vững, bảo đảm ổn định chính trị - kinh tế - xã hội. Dự trữ quốc gia là nguồn dự trữ chiến lược của nhà nước nhằm chủ động đáp ứng nhu cầu cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, hỏa hoạn, dịch bệnh; bảo đảm quốc phòng, an ninh. Ngoài ra, dự trữ quốc gia còn có nhiệm vụ tham gia bình ổn thị trường, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và thực hiện các nhiệm vụ đột xuất cấp thiết khác của nhà nước. Để phát huy vai trò của dự trữ quốc gia trong tình hình khủng hoảng tài chính thế giới hiện nay cần thực hiện tốt các giải pháp sau đây:

Một là, về trung hạn và dài hạn, phải rà soát, bổ sung, hoàn thiện danh mục hàng dự trữ quốc gia theo hướng tập trung vào những mặt hàng thực sự cần thiết, đáp ứng yêu cầu công tác dự trữ quốc gia, tránh dàn trải; tập trung nguồn lực ngân sách tăng dự trữ quốc gia các mặt hàng chiến lược, thiết yếu. Tiếp tục hoàn thiện "Chiến lược phát triển dự trữ quốc gia đến năm 2010, định hướng đến năm 2020". Trước mắt, phải nhanh chóng bổ sung vào danh mục này một số loại vật tư, trang

thiết bị để sẵn sàng ứng cứu, khắc phục thiên tai, dịch bệnh xảy ra, đồng thời đáp ứng nhu cầu cấp thiết của nền kinh tế. Loại bỏ khỏi danh mục những trang thiết bị đã lạc hậu, có kế hoạch đầu tư, trang bị mới. Chuyển một số mặt hàng thiết yếu bảo đảm dân sinh về cơ quan quản lý dự trữ quốc gia chuyên trách thuộc Bộ Tài chính quản lý.

Hai là, tăng dần ngân sách hằng năm cho dự trữ quốc gia để nâng mức tồn kho hàng hóa và dự trữ bằng tiền, bảo đảm ít nhất bằng 1% GDP vào năm 2010; trong đó, dự trữ bằng tiền chiếm 20% tổng mức dự trữ, bao gồm cả nội tệ và ngoại tệ, đáp ứng nhu cầu mua bổ sung kịp thời hàng hóa sản xuất trong nước và nhập khẩu bổ sung lúc cần thiết. Tăng lượng dự trữ quốc gia về lương thực, nhu yếu phẩm phục vụ an sinh xã hội và bình ổn thị trường; nâng mức tồn kho dự trữ lương thực quy thóc lên mức bình quân 10 kg/người vào năm 2010 để đáp ứng các yêu cầu cấp bách trong tình hình hiện nay. Danh mục mặt hàng cần dự trữ sẽ được đề xuất theo hướng lựa chọn những loại hàng chiến lược để bảo đảm tốt an ninh tài chính và an sinh xã hội.

Ba là, hoàn thiện quy hoạch hệ thống kho dự trữ quốc gia trên cơ sở quy hoạch kho dự trữ của từng bộ, ngành quản lý hàng dự trữ quốc gia; lựa chọn đầu tư xây dựng các loại hình kho, công nghệ bảo quản tiên tiến, phù hợp với điều kiện ở Việt Nam. Kinh nghiệm của Trung Quốc là tăng cường áp dụng công nghệ mới, xây các dạng kho dự trữ quy mô lớn và các kho trung chuyển đáp ứng yêu cầu về tiêu chuẩn bảo quản phù hợp với trình độ phát triển của khoa học và kỹ thuật bảo quản lương thực. Điển hình là mô hình kho Si-lô (tháp tròn) với hệ thống xếp dỡ, vận chuyển, cân đong, lấy mẫu, thông gió... được điều

kiến tự động, bảo quản lương thực chất lượng cao, mà không cần sử dụng đến thuốc xông trùng.

Bốn là, nghiên cứu áp dụng các phương thức mua, bán hàng dự trữ quốc gia phù hợp với điều kiện thực tế, tính chất từng mặt hàng và những quy định hiện hành của Nhà nước. Ngày 27-11-2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 118/2008/NĐ-CP quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính, theo đó, nâng cấp Cục Dự trữ quốc gia thành Tổng cục Dự trữ Nhà nước. Đây không chỉ là thay đổi về tổ chức mà còn là mốc phát triển, khẳng định vai trò ngày càng quan trọng của dự trữ nhà nước. Do vậy, cần thực hiện hoàn thiện quy trình định giá mua, bán hàng dự trữ quốc gia; quy định cụ thể, rõ ràng về trách nhiệm phối hợp giữa Tổng cục Dự trữ Nhà nước với các bộ, ngành và chính quyền địa phương trong việc tiếp nhận, phân phối, quản lý, sử dụng hàng đã xuất kho để cứu đói, cứu trợ, cứu hộ, cứu nạn.

Năm là, xây dựng cơ chế dự trữ quốc gia tham gia bình ổn thị trường, ổn định kinh tế vĩ mô trên cơ sở bảo đảm nguồn hàng hóa đủ mạnh, tổ chức mạng lưới mua, bán phù hợp với từng trường hợp (hàng xuất giao tại cửa kho dự trữ hoặc tổ chức bán lẻ, mua lẻ); xác định các phương án mua, bán hàng dự trữ quốc gia để tham gia bình ổn giá thị trường xoay quanh xác định các yếu tố: đối tượng, giá cả, số lượng hàng hóa mua, bán và trách nhiệm của từng cơ quan tham gia thực hiện nhiệm vụ này.

Sáu là, thực hiện quy định về đặt hàng dự trữ quốc gia với các bộ, ngành; ký hợp đồng thuê bảo quản hàng dự trữ quốc gia đối với các đơn vị dự trữ thuộc bộ, ngành. □