



HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC CHO DỰ TRỮ QUỐC GIA: TỪ CHỦ TRƯỞNG ĐẾN TRIỂN KHAI THỰC HIỆN

NGUYỄN VĂN BÌNH

Dự trữ quốc gia là nguồn lực tài sản công gồm vật tư, thiết bị, hàng hóa do Nhà nước tạo lập (hình thành) và được quản lý tập trung, thống nhất theo sự điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để sử dụng cho mục tiêu chiến lược, chủ động đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh; phục vụ quốc phòng, an ninh. Huy động các nguồn lực để tạo lập được lực lượng dự trữ quốc gia đủ mạnh, bảo đảm thực hiện được mục tiêu dự trữ quốc gia là một nhiệm vụ chiến lược tài chính quan trọng.

Từ khóa: Dự trữ nhà nước, nguồn lực quốc gia, hàng hóa, chiến lược tài chính

MOBILIZING RESOURCES FOR NATIONAL RESERVE: FROM ORIENTATION TO IMPLEMENTATION

Nguyen Van Binh

National reserve is a type of national asset consisting materials, equipments and commodities owned by the State (established by the State) and managed concentratedly and consistently following the instructions of the Government and the Prime Minister to ensure strategic goals, completing unexpected and/or urgent mission regarding preventing, overcoming the aftermaths of natural calamities, disasters, fire or diseases; consolidating national defense and public security. Mobilizing resources to create powerful national reserve is considered an important strategic financial duty.

Keywords: National reserve, national resource, commodities, financial strategy

Ngày nhận bài: 17/5/2019

Ngày hoàn thiện biên tập: 6/6/2019

Ngày duyệt đăng: 10/6/2019

Chủ trương, chính sách, pháp luật về nguồn lực cho Dự trữ Quốc gia

Xác định rõ vai trò quan trọng của Dự trữ Quốc gia (DTQG) trong việc ổn định sản xuất, đời sống nhân dân và phục vụ an ninh, quốc phòng, Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Đảng về

nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế đã nêu rõ mục tiêu chiến lược về mức DTQG đến năm 2025 đạt 0,8-1% GDP; đến năm 2035 đạt 1,5% GDP; đến năm 2045 đạt 2% GDP. Nghị quyết cũng đề ra các giải pháp hoàn thiện, cơ chế, chính sách để huy động và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực; rà soát, hoàn thiện và thực hiện các giải pháp đồng bộ, thiết thực, hiệu quả để tăng cường tiềm lực DTQG...

Để tạo lập được lực lượng DTQG đủ mạnh, bảo đảm thực hiện được mục tiêu DTQG, phù hợp với khả năng cân đối ngân sách nhà nước (NSNN), pháp luật đã quy định rõ, DTQG được hình thành từ SNNN và các nguồn lực hợp pháp khác ngoài NSNN.

Đối với nguồn lực từ NSNN: Pháp luật DTQG quy định, ngân sách chi cho hoạt động DTQG bao gồm: Chi mua hàng DTQG; Chi cho hoạt động quản lý DTQG (chi cho hoạt động của bộ máy quản lý; chi nghiệp vụ xuất, nhập, mua, bán, bảo quản, bảo hiểm, bảo vệ hàng DTQG...); Chi đầu tư xây dựng cơ bản. Trong đó, chi mua hàng DTQG (mua tăng, mua bù) là khoản chi đặc thù, được pháp luật cho phép chuyển nguồn sang năm sau nếu chưa sử dụng hết để mua đủ số lượng hàng theo kế hoạch. Ngân sách chi cho DTQG thực hiện theo quy định của Luật NSNN và được bố trí theo dự toán NSNN hàng năm. Để khẳng định vai trò của DTQG cũng như nhiệm vụ của NSNN đối với chi DTQG, Luật NSNN năm 2015 đã tách riêng chi DTQG thành một nhiệm vụ chi của ngân sách Trung ương (không gộp chung với chi đầu tư phát triển như trước đây). Từ đó có quy trình lập, phân bổ, phê duyệt kế hoạch và dự toán NSNN cho DTQG phù hợp với đặc thù và

tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hoạt động DTQG.

Đối với nguồn lực hợp pháp ngoài NSNN: Pháp luật DTQG quy định, Nhà nước có chính sách huy động nguồn lực cho DTQG, khuyến khích, tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động DTQG. Các tổ chức, doanh nghiệp (DN) thuộc mọi thành phần kinh tế nếu đáp ứng được tiêu chí điều kiện theo quy định có thể tham gia nhận hợp đồng thuê bảo quản hàng DTQG. Các cá nhân, tổ chức, DN có thể tự nguyện đóng góp đầu tư xây dựng cơ sở vật chất, cung cấp giải pháp kỹ thuật hoặc tự nguyện đóng góp các phát minh, sáng chế áp dụng có hiệu quả trong quản lý và bảo quản hàng DTQG và được Nhà nước khuyến khích, ghi nhận bằng văn bản. Pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công quy định cơ quan nhà nước được thuê tài sản để phục vụ hoạt động; cơ quan dự trữ nhà nước (DTNN) được khai thác kho, bãi chưa sử dụng hết công suất theo hình thức cho thuê để phát huy công suất và hiệu quả sử dụng kho, bãi.

Như vậy, theo quy định pháp luật hiện hành, các cơ quan DTNN có thể thuê ngoài bảo quản hàng DTQG theo hình thức lựa chọn tổ chức, DN nhận hợp đồng bảo quản hàng DTQG hoặc thuê kho của các tổ chức, DN để phục vụ hoạt động bảo quản hàng DTQG hoặc cũng có thể cho thuê kho, bãi để khai thác có hiệu quả tài sản công thuộc cơ quan DTNN. Đây là những quy định hoàn toàn phù hợp với cơ chế thị trường, nhằm phát huy hiệu quả sử dụng tài sản công, huy động tối đa các nguồn lực ngoài ngân sách cho DTQG, góp phần tăng mức DTQG và giảm áp lực NSNN.

Tình hình triển khai thực hiện

Mặc dù, khả năng cân đối NSNN còn khó khăn, quy mô DTQG so với GDP còn rất thấp so với định hướng chiến lược đề ra, nhưng chi ngân sách cho DTQG, đặc biệt là chi mua hàng dự trữ đã được quan tâm bố trí dự toán tăng dần qua từng năm, từng bước hình thành lực lượng DTQG đủ mạnh, để bảo đảm thực hiện được mục tiêu DTQG trong mọi tình huống đột xuất, cấp bách.

Cơ chế cấp phát, quản lý vốn mua, quản lý kinh phí bán hàng DTQG được hướng dẫn cụ thể, tạo điều kiện thuận lợi trong việc tạm ứng vốn, chuyển nguồn và giải ngân. Các quy định về chế tài xử phạt các hành vi vi phạm quy định về mua, bán và quản lý vốn mua, bán hàng DTQG được ban hành ở cấp nghị định, tạo hành lang pháp lý cho việc quản lý vốn mua hàng chặt chẽ, sử dụng có hiệu quả và tăng cường nguồn lực cho DTQG. Các khoản chi ngân sách cho hoạt động nghiệp vụ nhập, xuất, mua, bán, bảo quản,

bảo hiểm, bảo vệ hàng DTQG cũng được bảo đảm và có cơ chế khuyến khích tiết kiệm để tăng thêm thu nhập cho cán bộ, công chức từ nguồn tiết kiệm phí; đồng thời, có cơ chế tăng cường tính chặt chẽ, minh bạch, hiệu quả trong quản lý kinh phí và tăng tính chủ động, linh hoạt trong hoạt động nhập, xuất, bảo quản hàng hóa dự trữ của các đơn vị DTQG.

Chính sách huy động nguồn lực ngoài ngân sách và cơ chế khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động DTQG bước đầu đã được thực hiện thông qua việc thuê tổ chức, DN bảo quản hàng DTQG. Thực hiện quy định của Luật DTQG, Bộ Tài chính đã có hướng dẫn chi tiết tại Thông tư số 172/2013/TT-BTC ngày 20/11/2013 về thuê bảo quản hàng DTQG. Theo đó, các tổ chức, DN không phân biệt thành phần kinh tế có kho tàng và công nghệ bảo quản, đáp ứng quy định bảo quản hàng DTQG có thể cung cấp dịch vụ cho thuê bảo quản

Xác định rõ vai trò quan trọng của Dự trữ Quốc gia trong việc ổn định sản xuất, đời sống nhân dân và phục vụ an ninh, quốc phòng, Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế đã nêu rõ mục tiêu chiến lược về mức dự trữ quốc gia đến năm 2025 đạt 0,8-1% GDP; đến năm 2035 đạt 1,5% GDP; đến năm 2045 đạt 2% GDP.

hàng DTQG. Đến nay, toàn bộ hàng hóa DTQG do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Công Thương quản lý đều thực hiện thuê DN bảo quản tại kho của các DN. Nhìn chung, cơ chế thuê bảo quản hàng DTQG đã tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, DN tham gia, góp phần giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước trong việc đầu tư cơ sở vật chất, kho tàng và trang bị công nghệ bảo quản.

Một số vấn đề đặt ra

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc huy động các nguồn lực cho DTQG còn một số vấn đề đặt ra cần nghiên cứu hoàn thiện như sau:

Thứ nhất, pháp luật về DTQG quy định DTQG được hình thành từ NSNN nhưng chưa huy động được ngân sách địa phương tham gia vào hoạt động DTQG. Pháp luật về NSNN chỉ quy định nhiệm vụ chi DTQG thuộc ngân sách Trung ương mà chưa có quy định nhiệm vụ này đối với ngân sách địa phương. Thực tế, đã có trường hợp tại một số địa phương có số thu ngân sách lớn, có khả năng cân đối ngân sách tốt, có đề nghị được sử dụng ngân



sách địa phương để mua hàng hóa, lương thực gửi vào kho DTQG để sử dụng khi có các tình huống đột xuất, cấp bách trên địa bàn (địa phương tự chủ động, không phụ thuộc vào nguồn dự trữ của Trung ương), nhưng chưa thực hiện được vì chưa có quy định pháp lý rõ ràng.

Để tăng thêm nguồn lực cho DTQG và giảm dần sự hỗ trợ từ Trung ương, cần nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về NSNN theo hướng cho phép các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được sử dụng ngân sách địa phương, quỹ phòng chống thiên tai địa phương để chi cho hoạt động DTQG, sẵn sàng đáp ứng các nhu cầu cứu trợ, hỗ trợ nhân dân của địa phương.

Thứ hai, các chính sách, quy định về huy động nguồn lực, khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động DTQG chủ yếu còn mang tính nguyên tắc, chưa đủ sức khuyến khích, chậm đi vào cuộc sống. Pháp luật về DTQG quy định nguyên tắc nhà nước có chính sách huy động nguồn lực, khuyến khích, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động DTQG. Pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công cũng cho phép cơ quan DTNN được cho thuê kho, bãi chưa sử dụng hết công suất và có thể đi thuê kho để chứa hàng. Tuy nhiên, các quy định này chỉ mang tính nguyên tắc, rất khó để thu hút, khuyến khích các thành phần ngoài nhà nước tham gia đóng góp nguồn lực cho DTQG hoặc cung ứng các dịch vụ hạ tầng và công nghệ cho hoạt động DTQG.

Để giải quyết vấn đề này, cần nghiên cứu hướng dẫn cụ thể hóa chính sách huy động nguồn lực ngoài ngân sách, khuyến khích các tổ chức, DN tham gia vào hoạt động DTQG theo hướng có chế độ ưu đãi cụ thể đối với các tổ chức, cá nhân đóng góp nguồn lực hoặc đầu tư xây dựng cơ sở vật chất cho DTQG hoặc đóng góp nghiên cứu phát triển khoa học – công nghệ, ứng dụng công nghệ thông tin quản lý, bảo quản hàng DTQG.

Thứ ba, nguồn lực của Nhà nước cho các nhiệm vụ có chung mục tiêu với DTQG còn phân tán, thiếu gắn kết, làm giảm hiệu quả chung. Theo quy định của Luật DTQG, mục tiêu của DTQG là nhằm chủ động đáp ứng yêu cầu đột xuất, cấp bách về phòng, chống, khắc phục hậu quả thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh; phục vụ an ninh quốc phòng. Các mục tiêu này cũng có trong các quy định pháp luật và chiến lược liên quan về phòng chống thiên tai, về y tế dự phòng, về quốc phòng, về an ninh quốc gia... và cũng được bảo đảm bởi các nguồn lực từ NSNN hoặc từ các quỹ liên quan (như Quỹ phòng chống thiên tai). Trên thực tế, hệ thống pháp luật liên quan đến hoạt động DTQG, hoạt động phòng chống thiên tai, thảm họa, hỏa hoạn, dịch bệnh và phục vụ an

ninh quốc phòng chưa đồng bộ với nhau (pháp luật DTQG, pháp luật phòng chống thiên tai, pháp luật phòng chống các bệnh dịch truyền nhiễm...). Quy định về danh mục chi tiết hàng DTQG tại Nghị định số 94/2013/NĐ-CP chưa đồng bộ với quy định về các mặt hàng cần DTQG quy định tại các văn bản liên quan như: Luật Phòng chống bệnh dịch truyền nhiễm năm 2013; Luật Dược năm 2018; Quyết định số 1041/QĐ-TTg ngày 24/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh mục trang thiết bị, vật tư phục vụ công tác cứu hộ, cứu nạn...

Nhằm khắc phục các hạn chế nêu trên, cần có giải pháp gắn kết, phối hợp chặt chẽ và đặt trong tổng thể mục tiêu quốc gia đáp ứng các yêu cầu đột xuất, cấp bách khi xây dựng các kế hoạch, chiến lược và phân bổ dự toán ngân sách cho các lĩnh vực: DTQG; phòng chống thiên tai; phòng chống bệnh truyền nhiễm; quốc phòng - an ninh... Đồng thời, tiếp tục rà soát, hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật có liên quan đến mục tiêu này; Rà soát, hoàn thiện danh mục hàng DTQG phù hợp với mục tiêu, tiêu chí theo quy định tại Luật DTQG và đồng bộ với quy định về các mặt hàng cần DTQG tại Luật Phòng chống thiên tai, Luật Phòng chống bệnh truyền nhiễm, Luật Dược...

Những vấn đề nêu trên cần được tổng kết thực tiễn để có phương hướng hoàn thiện pháp luật DTQG và pháp luật liên quan, tạo ra khung khổ pháp lý thuận lợi và đồng bộ để huy động nguồn lực, tăng mức DTQG theo mục tiêu chiến lược đã đề ra tại Nghị quyết số 39-NQ/TW; đồng thời thực hiện các giải pháp thiết thực, hiệu quả để hình thành lực lượng DTQG đủ mạnh, bảo đảm thực hiện được mục tiêu DTQG trong mọi tình huống đột xuất, cấp bách của đất nước.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Dự trữ Quốc gia;
2. Luật Ngân sách nhà nước;
3. Luật Phòng chống thiên tai;
4. Luật Phòng chống bệnh dịch truyền nhiễm;
5. Luật Dược;
6. Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15/01/2019 của Ban chấp hành Trung ương về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế;
7. Quyết định số 1041/QĐ-TTg ngày 24/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án quy hoạch tổng thể lĩnh vực ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn đến năm 2020.

Thông tin tác giả:

TS. Nguyễn Văn Bình – Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Tổng cục DTNN
Email: nguyenvanbinhbt@gmail.com