

Phát triển mô hình quản lý chuỗi giá trị nông sản thực phẩm an toàn trong xây dựng nông thôn mới

PGS.TS Đào Thế Anh

Viện Khoa học Nông nghiệp Việt Nam

Quản lý an toàn thực phẩm (ATTP) là một trong những thách thức của Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2010-2020. Do vậy, trong giai đoạn 2021-2030, phát triển mô hình quản lý chuỗi nông sản thực phẩm (NSTP) an toàn là một định hướng quan trọng của Chương trình nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của các mặt hàng nông sản và thu nhập của người dân nông thôn... Trên cơ sở phân tích thực trạng phát triển chuỗi giá trị NSTP an toàn ở nước ta, bài viết đề xuất mô hình và giải pháp quản lý chuỗi giá trị NSTP an toàn trong thời gian tới.

Khái niệm về chuỗi giá trị NSTP an toàn

Theo Tổ chức Nông lương của Liên hợp quốc (FAO), chuỗi giá trị NSTP an toàn được tổ chức và quản lý để đảm bảo ATTP và chất lượng của thực phẩm ở tất cả các khâu trong chuỗi. Mô hình quản lý ATTP hiện đại đã được quy định trong các luật ATTP của quốc tế cũng như Luật ATTP 2010 của Việt Nam là tiếp cận quản lý từ trang trại đến bàn ăn, tức là quản trị theo chuỗi giá trị. Mô hình quản lý chuỗi giá trị NSTP an toàn giúp các cơ sở sản xuất kinh doanh tăng sản lượng, giá trị và xây dựng thương hiệu, nâng cao khả năng cạnh tranh. Đồng thời giúp các cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát được ATTP trong quá trình sản xuất kinh doanh, truy xuất nguồn gốc và xử lý kịp thời các trường hợp vi phạm về ATTP. Thông qua logo nhận diện “sản phẩm tham gia chuỗi cung ứng sản phẩm an toàn”, người tiêu dùng sẽ phân biệt được sản phẩm đã kiểm soát ATTP theo chuỗi với các sản phẩm khác để lựa chọn.

Hiện nay, quản lý chuỗi giá trị NSTP an toàn chưa có một mô hình chung nên rất đa dạng và phụ thuộc vào đặc trưng của mỗi chuỗi nông sản cũng như hệ thống quản lý của từng quốc gia. Thực hiện mô hình

quản lý chuỗi NSTP an toàn trong điều kiện sản xuất đa số là các hộ có quy mô nhỏ là một thách thức. Do vậy, việc xây dựng mô hình quản lý chuỗi giá trị NSTP an toàn cần thực hiện theo các bước nhất định để đảm bảo tính hiệu quả: i) Xác định rõ yêu cầu của các khách hàng mục tiêu về sản phẩm; ii) Xây dựng hệ thống quản lý hoạt động sản xuất và sau thu hoạch đáp ứng yêu cầu của khách hàng về các tiêu chuẩn như VietGAP, GlobalGAP, HACCP...; iii) Ký kết các hợp đồng mua - bán (tiêu thụ) sản phẩm của chuỗi theo đúng yêu cầu của khách hàng; iv) Xây dựng thương hiệu và hệ thống thông tin truy xuất nguồn gốc sản phẩm của chuỗi; tiếp thị và quảng bá sản phẩm an toàn của chuỗi giá trị.

Thực trạng phát triển chuỗi giá trị NSTP an toàn ở Việt Nam

Trong thời gian qua, một số mô hình chuỗi giá trị NSTP an toàn đã được hình thành một cách tự phát ở nước ta. Hiện nay phổ biến có 3 mô hình quản trị chuỗi giá trị nông sản là: 1) Hợp tác xã/tổ hợp tác liên kết với doanh nghiệp; 2) Doanh nghiệp sản xuất liên kết với doanh nghiệp phân phối; 3) Doanh nghiệp thực hiện toàn bộ các khâu trong chuỗi; trong đó mô hình thứ nhất là phổ biến nhất và gặp

thách thức lớn nhất về quản lý ATTP.

Để giải quyết các thách thức về ATTP trong chuỗi, từ năm 2013 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) đã ban hành chính sách xác nhận chuỗi cung ứng thực phẩm an toàn, tuy nhiên việc thực hiện tương đối chậm, chỉ đến giai đoạn 2016-2019 số chuỗi nông sản của cả nước mới tăng lên nhanh chóng. Năm 2016, trên toàn quốc có 283 chuỗi cung ứng nông sản được xây dựng, đến năm 2019 con số này tăng lên thành 1.484. Tuy nhiên, tỷ lệ chuỗi được xác nhận/chuỗi được xây dựng chỉ đạt 43,6%, chứng tỏ hiệu quả của các chuỗi còn thấp. Tính đến cuối năm 2019, trên địa bàn cả nước đã triển khai xây dựng và phát triển được 1.484 mô hình chuỗi NSTP an toàn (tăng 388 chuỗi so với năm 2018) với 2.374 sản phẩm (tăng 948 sản phẩm so với 2018) và 3.267 địa điểm bán hàng được kiểm soát theo chuỗi nông sản ATTP (tăng 93 địa điểm so với 2018).

Nguyên nhân các doanh nghiệp chưa muốn làm xác nhận chuỗi là do sau khi làm xác nhận thì giá thành tăng lên (do tăng chi phí xét nghiệm, tần suất kiểm tra cao hơn...), nhưng giá bán tăng hơn không đáng kể (khoảng 20%). Chứng nhận chuỗi



Việt Nam hiện có hàng nghìn mô hình chuỗi NSTP an toàn.

cung ứng thực phẩm an toàn do Nhà nước thực hiện, nhưng chưa được truyền thông đầy đủ nên chưa được người tiêu dùng biết đến, chưa sẵn sàng chi trả cao hơn. Chưa kể đến việc khi cơ sở sản xuất, kinh doanh trong chuỗi không tuân thủ quy định hoặc mẫu kiểm nghiệm không đạt yêu cầu ATTP sẽ bị hủy bỏ xác nhận đối với sản phẩm và xử lý theo quy định. Bên cạnh đó, việc triển khai xác nhận chuỗi cung ứng NSTP an toàn được các địa phương thực hiện đơn lẻ, do vậy các chuỗi giá trị liên tỉnh, xuất khẩu không được xác nhận, trong khi đây là những chuỗi mang lại giá trị cao cho nông nghiệp địa phương.

Đề xuất mô hình quản lý chuỗi giá trị NSTP trong thời gian tới

Mô hình quản lý chuỗi NSTP an toàn đề xuất được cấu thành bởi 3 nhóm tác nhân chính: nhóm các tác nhân trực tiếp tham gia trong chuỗi giá trị; nhóm các tác nhân quản lý là cơ quan nhà nước; nhóm các tác nhân tư nhân và dịch vụ công.

Nhóm các tác nhân trực tiếp tham gia trong chuỗi giá trị: trong nhóm này, các tác nhân cùng thực hiện các quy định của Nhà nước và yêu cầu của thị trường (chế biến, người tiêu dùng) về ATTP; cùng nhau xây dựng hệ thống sản xuất, chế biến, kinh doanh đáp ứng các quy chuẩn, tiêu chuẩn ATTP bắt buộc và đăng ký chứng nhận tiêu chuẩn chất lượng ATTP tự nguyện, được chứng nhận bởi tổ chức chứng nhận bên thứ ba hay chứng nhận có sự tham gia.

Ngoài ra, họ cũng cần đẩy mạnh việc xây dựng và tham gia vào hệ thống quản lý ATTP trong chuỗi theo cả chiều dọc và chiều ngang như các hợp tác xã. Các tác nhân trong chuỗi cũng cần hợp tác để thực hiện minh bạch thông tin nhằm thực hiện truy xuất nguồn gốc. Các cơ quan cung cấp dịch vụ truy xuất nguồn gốc thuộc khu vực tư nhân, hiện nay phổ biến sử dụng truy xuất nguồn gốc điện tử trên website bằng mã QR phù hợp với tiêu chuẩn thông tin quốc tế GS1 hay trên các nền tảng số như chuỗi khối (blockchain). Việc truy xuất nguồn gốc có thể là tự nguyện hay bắt buộc tùy theo quốc gia và theo mức độ rủi ro về ATTP của các chuỗi. Xu hướng của hệ thống ATTP hiện đại là áp dụng truy xuất nguồn gốc chuyển từ tự nguyện sang bắt buộc đối với các mặt hàng nhạy cảm về nguy cơ ATTP như thịt, thủy sản hay sữa.

Nhóm các tác nhân quản lý là cơ quan nhà nước: trước đây, Nhà nước tập trung kiểm soát sản phẩm cuối cùng dựa trên ngưỡng dư lượng ATTP để xử phạt, tuy nhiên tiếp cận này không hiệu quả. Gần đây, chính phủ các nước đã chuyển dần sang mô hình nhà nước có vai trò truyền thông về nghĩa vụ đảm bảo ATTP là của cơ sở sản xuất; tạo môi trường thuận lợi cho lưu thông các chuỗi giá trị NSTP an toàn phát triển, hướng dẫn cho khu vực tư nhân thực hiện tốt việc tự nguyện áp dụng quy định ATTP và quản lý rủi ro thông qua áp dụng tiêu chuẩn thực hành tốt, kết hợp với thanh tra, giám sát và phân

tích sản phẩm cuối cùng. Trong hệ thống quản lý ATTP hiện đại, Nhà nước có vai trò chính là xây dựng khung thể chế, chính sách liên quan đến vấn đề quản lý ATTP và truyền thông, hướng dẫn khu vực tư nhân thực hiện quy định về ATTP, xây dựng các quy chuẩn, tiêu chuẩn bắt buộc và tự nguyện về ATTP. Bên cạnh đó, Nhà nước còn thực hiện việc thanh tra và giám sát ATTP tại các khâu trong chuỗi theo các quy chuẩn và tiêu chuẩn dựa trên các đánh giá rủi ro về ATTP cũng như công nhận, quản lý, giám sát chặt chẽ các tổ chức chứng nhận tư nhân bên thứ ba. Ở một số nước (như Nhật Bản), cơ quan quản lý nhà nước có thể trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền qua hợp đồng cho một số tổ chức tư nhân thực hiện việc kiểm soát các tổ chức chứng nhận chất lượng. Việc phổ biến thực hiện mô hình quản lý chuỗi giá trị NSTP an toàn sẽ giảm sức ép của Nhà nước về đảm bảo ATTP và công tác quản lý ATTP có hiệu quả hơn. Nhà nước sẽ giám sát việc công bố các tiêu chuẩn của các chuỗi để điều chỉnh.

Nhóm các tác nhân tư nhân và dịch vụ công cung cấp các dịch vụ hỗ trợ chuỗi: các tổ chức cung cấp dịch vụ bao gồm các tổ chức chứng nhận và các tổ chức cung cấp dịch vụ. Các tổ chức chứng nhận bên thứ ba có vai trò cấp giấy chứng nhận tiêu chuẩn ATTP (GAPs, GMP, HACCP...) cho các cơ sở sản xuất, chế biến, kinh doanh sản phẩm ATTP cũng như kiểm tra, giám sát, phân tích việc tuân thủ quy định về tiêu chuẩn ATTP của họ. Các tổ chức này có thể là tư nhân hay công ích nhà nước nhưng đều chịu sự chỉ định và giám sát của Nhà nước một cách chặt chẽ để đảm bảo uy tín với người tiêu dùng. Các tổ chức chứng nhận cũng cần hội nhập quốc tế để hài hòa các tiêu chuẩn và phương thức chứng nhận. Ở các nước phát triển, vai trò của các hiệp hội nghề nghiệp rất quan trọng trong việc cung cấp các dịch vụ chuỗi giá

trị và đảm bảo chất lượng.

Giải pháp nhân rộng mô hình quản lý chuỗi NSTP an toàn

Phát triển mô hình quản lý chuỗi NSTP an toàn là một định hướng quan trọng của xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2030 nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của nông sản và thu nhập của cư dân nông thôn. Để thực hiện được mục tiêu này cần thực hiện một số nhiệm vụ sau:

Một là, Nhà nước chuyển việc tiếp cận quản lý ATTP từ tiền kiểm sang hậu kiểm. Vấn đề tiếp cận quản lý ATTP hiện nay còn thiên về tiền kiểm, do đó các tác nhân sản xuất kinh doanh thường coi trách nhiệm ATTP là của Nhà nước. Nhà nước cần chuyển nhanh hơn sang tiếp cận quản lý ATTP hậu kiểm, theo đó các tác nhân tự chịu trách nhiệm và tự công bố theo các tiêu chuẩn chất lượng ATTP của Nhà nước và tư nhân. Mô hình chuỗi giá trị NSTP an toàn phù hợp với tiếp cận hậu kiểm về ATTP và cần môi trường chính sách hậu kiểm để phát triển. Nhà nước tăng cường đào tạo, truyền thông thay đổi nhận thức về ATTP để phát huy tính tự nguyện trong áp dụng tiêu chuẩn ATTP và năng lực cạnh tranh của chuỗi NSTP an toàn.

Hai là, thực hiện tiếp cận quản lý rủi ro ATTP (bao gồm đánh giá rủi ro, quản lý rủi ro và truyền thông về rủi ro). Kết quả phân tích, đánh giá rủi ro ATTP sẽ được chia sẻ và cũng được sử dụng bởi các cơ quan quản lý ATTP. Công tác đánh giá rủi ro ATTP cần huy động các viện nghiên cứu, trường đại học tham gia để huy động cán bộ có trình độ và giải quyết vấn đề thiếu công chức có thể làm công việc này trong các cơ quan nhà nước cấp bộ và tỉnh. Các Bộ NN&PTNT, Y tế, Công Thương thực hiện quản lý rủi ro ATTP dựa trên kết quả đánh giá rủi ro. Bộ Y tế tổ chức truyền thông về rủi ro ATTP. Bên cạnh đó, cần hợp nhất chức năng truyền thông rủi ro

ATTP và thanh tra ATTP làm một và giao Bộ Y tế quản lý. Bộ Y tế thực hiện hoạt động truyền thông rủi ro ATTP sẽ hiệu quả hơn, nhiều người tiêu dùng sẽ chú ý và tin vào thông tin của Bộ Y tế cung cấp.

Ba là, thể chế hóa chuỗi giá trị NSTP an toàn, lồng ghép với chính sách xác nhận chuỗi cung ứng thực phẩm an toàn. Mô hình chuỗi giá trị NSTP an toàn tạo điều kiện định hướng cho các cơ sở sản xuất, kinh doanh tự nguyện áp dụng các tiêu chuẩn về ATTP nhằm tăng chất lượng và tính cạnh tranh của chuỗi NSTP, đáp ứng tốt nhu cầu của người tiêu dùng. Để giúp tập trung nguồn lực trong việc phát triển mô hình quản lý chuỗi NSTP an toàn trên toàn quốc cần lồng ghép và tích hợp 2 chính sách này làm một để các địa phương có điều kiện hỗ trợ tối đa cho các mô hình hoạt động hiệu quả. Do đặc tính liên ngành của chuỗi giá trị, các địa phương cần thành lập ban chỉ đạo phát triển chuỗi giá trị như một nhiệm vụ trọng tâm và tích hợp giai đoạn mới của đề án chuỗi cung ứng thực phẩm an toàn với các chính sách khác của Nghị định 98 để phát triển chuỗi giá trị.

Bốn là, thúc đẩy nhanh việc hình thành hệ thống thanh tra chuyên ngành ATTP trên toàn quốc nhằm tăng hiệu quả thanh tra theo quản lý rủi ro và giảm chồng chéo, tạo thông thoáng cho các tác nhân chuỗi giá trị. Thực hiện hệ thống thanh tra ATTP đến cấp xã để địa phương chủ động hơn trong việc kiểm tra, giám sát và đánh giá rủi ro ATTP. Sáng kiến về đội quản lý ATTP liên quận, huyện và chợ đầu mối của TP Hồ Chí Minh mang dáng dấp của hệ thống thanh tra ATTP chuyên nghiệp, không kiêm nhiệm ở cấp cơ sở cần thiết được tham khảo. Nhà nước cần có chính sách mới về thành lập hệ thống thanh tra chuyên ngành ATTP.

Năm là, tập trung đầu mối quản lý các cơ sở chứng nhận bên thứ ba

theo tiêu chuẩn chất lượng ATTP. Việc áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng là yếu tố quan trọng để thực hiện mô hình chuỗi giá trị NSTP an toàn. Nhà nước đã ban hành các tiêu chuẩn mới về VietGAP, hữu cơ, tuy nhiên hạn chế hiện nay là thiếu các tổ chức chứng nhận bên thứ ba đủ chuyên nghiệp và uy tín với khách hàng. Một trong những nguyên nhân là do công tác phân công cơ quan nhà nước đảm nhiệm công tác chỉ định và quản lý tổ chức chứng nhận theo Nghị định 109/2018/NĐ-CP về nông nghiệp hữu cơ đối với các cơ quan trong Bộ NN&PTNT còn quá phân tán, thiếu cán bộ đảm trách vấn đề này.

*
* *

Quản lý ATTP theo chuỗi cần bắt đầu từ nhận thức ATTP là trách nhiệm của tất cả các chủ thể tham gia trực tiếp trong chuỗi giá trị, không phải là chỉ riêng trách nhiệm của Nhà nước. Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, mô hình chuỗi giá trị NSTP bền vững thành công là các chuỗi giá trị có sự tự nguyện áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng ATTP của khách hàng và dựa vào đó để vận hành hệ thống quản trị chuỗi. Mô hình quản lý chuỗi giá trị NSTP an toàn là khả thi, tuy nhiên cần sự hỗ trợ của Nhà nước về đào tạo tư vấn để thay đổi nhận thức của các tác nhân chuỗi, từ đó thay đổi mô hình kinh doanh hướng đến khách hàng và người tiêu dùng, từng bước áp dụng công nghệ thông tin nhằm chuyển đổi số cho mô hình chuỗi giá trị NSTP an toàn. Đây là một định hướng quan trọng của xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2021-2030 nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh của nông sản và thu nhập của cư dân nông thôn *✍*