

CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ RỦI RO ĐỐI VỚI NGÀNH CHĂN NUÔI LỢN Ở VIỆT NAM

Trần Đình Thao*

Chính sách liên quan đến quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn tập trung nhiều vào phòng tránh rủi ro. Các chính sách này đã phát huy tác dụng trong quản lý rủi ro, nhưng vẫn còn những hạn chế. Việc xây dựng và ban hành chính sách chậm đổi mới, thiếu và chưa đồng bộ, năng lực chuyển giao và hiệu quả thực thi chính sách không cao như chính sách quản lý rủi ro về dịch bệnh, giống, vệ sinh an toàn thực phẩm... Vì thế, hệ thống chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn cần được hoàn thiện theo các chuẩn mực quốc tế, quản lý rủi ro dịch bệnh trên phương diện phòng dịch và chống dịch, quản lý rủi ro thị trường trên cơ sở quy hoạch nguyên liệu sản xuất thức ăn chăn nuôi và thuốc thú y.

Từ khoá: Rủi ro, quản lý rủi ro, chính sách quản lý rủi ro, chăn nuôi lợn

1. Đặt vấn đề

Trong chăn nuôi lợn, dịch bệnh và sự biến động của thị trường là hai loại rủi ro tương quan ảnh hưởng nghiêm trọng nhất đến sự phát triển của toàn ngành chăn nuôi lợn (Thao, 2011). Để giảm thiểu rủi ro, sự nỗ lực của từng tác nhân tham gia trong ngành là không đủ và chưa đảm bảo, đòi hỏi phải có sự quản lý và can thiệp của Chính phủ vào toàn bộ hệ thống. Sự can thiệp này không chỉ dừng ở lĩnh vực hỗ trợ giảm thiểu rủi ro mà còn phải gắn với các định chế, chế tài, khung pháp lý để quản lý từng tác nhân trong mỗi khâu sản xuất kinh doanh.

Một hệ thống chính sách yếu và không hoàn thiện sẽ tạo điều kiện cho rủi ro phát sinh gây ảnh hưởng lên sự phát triển của toàn ngành chăn nuôi lợn. Thực tế hệ thống chính sách trong quản lý rủi ro chăn nuôi hiện nay đang nhằm vào khắc phục hơn là phòng chống, chính sách đưa ra nhiều nhưng khả năng thực thi còn yếu... Việc rà soát các chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn là cần thiết để làm tăng hiệu lực pháp lý của từng loại chính sách và từng cấp chính sách góp phần giảm thiểu thiệt hại cho toàn ngành chăn nuôi lợn ở Việt Nam.

2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu kết hợp giữa phương pháp đánh giá nông thôn có sự tham gia (PRA) nhằm mục đích lấy ý kiến của người chăn nuôi, nhà kinh doanh cũng như cán bộ về hoạch định, thực thi chính sách quản lý rủi ro. Phòng vấn cấu trúc và bán cấu trúc, phương pháp 3 giai đoạn (*sàng lọc, theo dõi và phán đoán rủi ro*) và các phương pháp phân tích chính sách và đánh giá rủi ro.

Điều tra chọn mẫu theo vùng/tỉnh trọng điểm về rủi ro trong chăn nuôi lợn. Quy mô điều tra được triển khai trên 7 tỉnh đại diện cho 7 vùng sinh thái, bao gồm: Bắc Giang, Hải Dương, Nghệ An, Gia Lai, Bình Định, Đồng Nai, Cần Thơ. Đối tượng điều tra là các tác nhân chăn nuôi, thu gom, giết mổ, chế biến, và các cán bộ đại diện cho các đơn vị quản lý nhà nước các cấp với 1540 phiếu điều tra về các thông tin như thực trạng rủi ro, thiệt hại rủi ro và cách phòng chống rủi ro của từng tác nhân trong chuỗi ngành chăn nuôi lợn...

3. Kết quả và thảo luận

3.1 Tóm lược hệ thống chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn

Hệ thống chính sách quản lý rủi ro của ngành chăn nuôi lợn rất đa dạng và bao gồm nhiều đơn vị,

nhiều cấp quản lý khác nhau và bao phủ nhiều lĩnh vực khác nhau. Tính đến đầu năm 2011, các văn bản pháp luật còn hiệu lực liên quan đến quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn là 62 văn bản, bao gồm: 03 Pháp lệnh, 04 Nghị định, 08 Quyết định của Chính phủ, 47 Quyết định và Thông tư cấp Bộ, Liên Bộ. Trong số 62 văn bản đó, có tới 53 văn bản được xếp vào nhóm phòng chống rủi ro, 04 văn bản thuộc nhóm chia sẻ rủi ro và 6 văn bản thuộc nhóm khắc phục rủi ro. Trong số 53 văn bản thuộc nhóm phòng chống rủi ro, có 51 văn bản chủ yếu hướng đến việc giảm thiểu rủi ro trong sản xuất, đặc biệt là rủi ro do dịch bệnh gây ra, chỉ có 2 văn bản hướng đến phòng tránh rủi ro thị trường. Các đối tượng chịu sự điều chỉnh của các văn bản này bao gồm tác nhân chăn nuôi, tác nhân thu gom, giết mổ, chế biến, công ty sản xuất thức ăn chăn nuôi và các cơ quan quản lý của Nhà nước.

Trên góc độ ngành hàng, hệ thống chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi nói chung và chăn nuôi lợn nói riêng bao phủ khá đầy đủ tất cả các khâu và các tác nhân tham gia vào ngành chăn nuôi lợn, bao gồm:

- Nhóm quản lý đầu vào gồm giống và thức ăn chăn nuôi. Các văn bản hướng dẫn chi tiết của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (PTNT) được dựa trên hai văn bản tham chiếu là Pháp lệnh về giống vật nuôi và Nghị định 08/2010/NĐ-CP về quản lý thức ăn gia súc.

- Nhóm các quy định về quy trình chăn nuôi an toàn sạch bệnh được triển khai nhằm hướng tới các quy chuẩn quốc gia và quốc tế về chất lượng sản phẩm chăn nuôi.

- Nhóm các chính sách thú y với văn bản tham chiếu chính là Pháp lệnh thú y 2004. Trên cơ sở Pháp lệnh thú y, Chính Phủ đã ban hành 03 Nghị định gồm Nghị định 33/2005/NĐ-CP; Nghị định 119/2008/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết về thi hành Pháp lệnh thú y, và Nghị định 40/2009/NĐ-CP về xử phạt vi phạm trong lĩnh vực thú y. Căn cứ vào Pháp lệnh thú y và các Nghị định hướng dẫn, Chính Phủ, Bộ Nông nghiệp và PTNT và các Bộ liên quan đã xây dựng, ban hành 34 Quyết định và Thông tư hướng dẫn chi tiết thực hiện cho tất cả các địa phương trên toàn quốc.

Thêm vào đó, Chính phủ và các Bộ liên quan cũng đã ban hành các quyết định nhằm tạo hành lang pháp lý cho các tác nhân trong ngành chăn nuôi

lợn có thể giảm thiểu được rủi ro thị trường thông qua cơ chế hợp đồng tiêu thụ nông sản hàng hóa hoặc trợ cấp qua giá đối với thức ăn chăn nuôi.

3.2 Một số tồn tại của chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn

3.2.1. Xây dựng và ban hành chậm đổi mới so với sự phát triển của toàn ngành

Các văn bản chỉ đạo và hướng dẫn thi hành dựa trên cơ sở tham chiếu pháp lệnh thú y, pháp lệnh giống vật nuôi và vệ sinh an toàn thực phẩm vẫn chưa theo kịp sự phát triển của toàn ngành. Sau gần 15 năm, Nghị định 15/CP của Chính phủ về quản lý thức ăn chăn nuôi mới được bổ sung và thay thế bằng Nghị định 08/2010. Trong khi đó, một lĩnh vực quan trọng như thức ăn chăn nuôi cần phải có luật hoặc pháp lệnh để làm căn cứ điều chỉnh.

Sau khi Việt Nam gia nhập WTO, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã đề ra 6 lĩnh vực và 78 hoạt động cụ thể trong giai đoạn 2007-2010 để thực hiện chương trình hành động. Tuy nhiên, các tiêu chuẩn về quản lý chăn nuôi và giảm thiểu rủi ro theo CODEX vẫn chưa được xây dựng và ban hành.

3.2.2. Chính sách quản lý rủi ro còn thiếu và chưa đồng bộ

Tính cho đến thời điểm hiện tại, hệ thống chính sách quản lý rủi ro cho ngành chăn nuôi nói chung và chăn nuôi lợn nói riêng vẫn còn chưa đáp ứng được chiến lược phát triển chăn nuôi của ngành đã đề ra. Cụ thể:

- Đối với rủi ro trong sản xuất, mới chỉ có các chính sách khuyến khích người chăn nuôi nâng cấp và mở rộng quy mô sản xuất; trong khi công tác định hướng quy hoạch đất đai dành cho chăn nuôi, đất đai cho phát triển vùng nguyên liệu lại chưa có. Bên cạnh đó, các văn bản liên quan đến phát triển cơ sở hạ tầng cho chăn nuôi lại chưa được xây dựng.

- Đối với rủi ro thị trường đầu vào, một mặt chính phủ đưa ra Quyết định 116 nhằm bình ổn giá thức ăn chăn nuôi thì mặt khác Bộ Tài chính lại đưa ra Thông tư 77 điều chỉnh tăng thuế nhập khẩu đối với nguyên liệu sản xuất thức ăn chăn nuôi. Do đó, kỳ vọng vào việc giảm chi phí thức ăn chăn nuôi đối với các đơn vị sản xuất là rất khó thực hiện.

- Các quy định liên quan đến chiến lược chia sẻ rủi ro theo hướng phát triển chăn nuôi hợp đồng và liên kết sản xuất kinh doanh hiện mới chỉ hướng đến một tỷ lệ rất nhỏ chăn nuôi theo phương thức trang

trại. Trong khi đó, Nghị quyết số 26-NQ/TW và Nghị Quyết 24/2008/NQ-CP về nông nghiệp, nông thôn và nông dân đã giao cho Bộ Nông nghiệp và PTNT, Bộ Tài Chính chủ trì xây dựng chương trình bảo hiểm nông nghiệp và thực hiện thí điểm vào quý 2 năm 2009 nhưng đến 1/3/2011 Chính phủ mới có quyết định số 315 QĐ- TTg về việc thực hiện thí điểm bảo hiểm nông nghiệp giai đoạn 2011-2013.

3.2.3. Năng lực chuyển giao chính sách của các cơ quan thực thi còn yếu

Không nắm vững các văn bản pháp luật: Kết quả điều tra các đơn vị chuyển giao chính sách tại 7 tỉnh cho thấy có nhiều văn bản pháp luật và tiêu chuẩn ngành liên quan đến thú y không được biết đến ở cấp xã và cấp huyện (Hình 1).

Cán bộ thú y xã và huyện thường biết đến các văn bản liên quan đến tiêm phòng (Quyết định 63) và các văn bản phòng chống bệnh dịch (Quyết định 66, Quyết định 62, Quyết định 80, Quyết định 38). Trong khi đó, các văn bản về kiểm soát giết mổ, vận chuyển vật nuôi, xử phạt trong lĩnh vực thú y, thanh tra thú y lại ít được biết đến (Thông tư 30, Quyết định 49).

Năng lực của các cơ quan triển khai chính sách còn nhiều hạn chế: Ở cấp Trung ương, Cục Chăn nuôi và Cục Thú y, vai trò của hai đơn vị này vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển của ngành. Các báo cáo rà soát, quy hoạch vùng nguyên liệu dành cho thức ăn chăn nuôi, chiến lược phát triển ngành thức ăn chăn nuôi vẫn chưa bám sát với thực trạng. Các đơn vị kiểm nghiệm khảo nghiệm giống và chất lượng thức ăn chăn nuôi còn rất ít, gây khó cho các doanh nghiệp đăng ký thử nghiệm sản phẩm mới. Mặt khác, tạo điều kiện cho thức ăn chăn nuôi không qua kiểm định chất lượng được lưu hành. Các cơ sở nghiên cứu như Viện Thú y, Viện Chăn nuôi còn nhiều hạn chế trong việc đưa ra các phương pháp điều trị đặc trị nhằm dập tắt bệnh dịch. Phần lớn các hóa chất xử lý bệnh dịch và vacxin phòng chống dịch đều phải nhập ngoại.

Ở cấp địa phương, mạng lưới thú y mỏng về số lượng và yếu về trình độ đã được biết đến trong nhiều năm qua nhưng vẫn chưa được kiện toàn. Theo Pháp lệnh Thú y

2004, quản lý nhà nước về thú y mới chỉ dừng ở cấp huyện. Trong khi đó, hiện vẫn chưa có một văn bản chính thức nào đề cập đến chức năng nhiệm vụ của Trạm thú y cấp huyện. Hầu hết ở các tỉnh hiện nay, trạm thú y huyện chỉ có từ 3- 4 thú y viên trong khi phải quản lý một địa bàn hết sức rộng lớn, nhất là các tỉnh miền núi. Hoạt động thanh tra thú y bị buông lỏng và không thể diễn ra một cách thường xuyên do các quy định pháp luật giới hạn quyền thanh tra thanh tra chỉ thuộc về Chi cục thú y tỉnh. Trong một số trường hợp, việc thanh tra, kiểm tra đòi hỏi phải có đầy đủ 5 ban ngành liên quan dẫn đến thiếu chủ động.

3.2.4. Hiệu quả của các chính sách quản lý rủi ro không cao

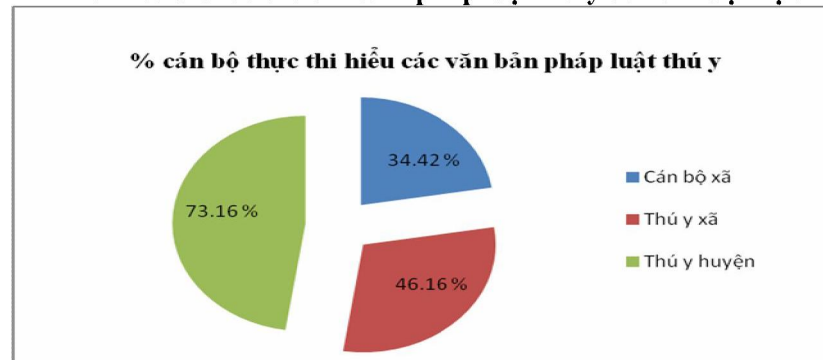
Về lĩnh vực giống

Hệ thống tổ chức ngành chăn nuôi hạn chế nên quản lý nhà nước về chất lượng giống vật nuôi chưa được chú ý. Sự phát triển nhanh chóng của các cơ sở kinh doanh giống lợn và tinh lợn đực nhưng không rõ nguồn gốc khiến người chăn nuôi gặp nhiều khó khăn trong lựa chọn. Hơn thế, chăn nuôi nhỏ lẻ chiếm đa số nên thường khó tiếp cận được với các cơ sở sản xuất giống của Nhà nước. Do đó, các rủi ro về giống lợn đều do tác nhân chăn nuôi gánh chịu. Tương ứng với đó là ứng xử của người chăn nuôi đối với loại rủi ro này, với gần 52% ý kiến cho rằng sẽ tiếp tục chăn nuôi đến khi có điều kiện thì loại thải và hơn 29% chưa gặp tình huống này.

Về lĩnh vực chăn nuôi

Phương thức chăn nuôi lợn ở Việt Nam chủ yếu là chăn nuôi nhỏ lẻ. Trong khi đó, các quy định hỗ trợ phát triển chăn nuôi theo hướng sản xuất hàng hóa lại tập trung chủ yếu vào phương thức chăn nuôi trang trại với tiêu chí được xác định theo Thông tư liên tịch số 69/2000/TTLT/BNN-TCTK (100 con đối với chăn nuôi lợn thịt). Chính điều này đã khiến

Hình 1: Hiểu biết về các văn bản pháp luật thú y của cán bộ thực thi



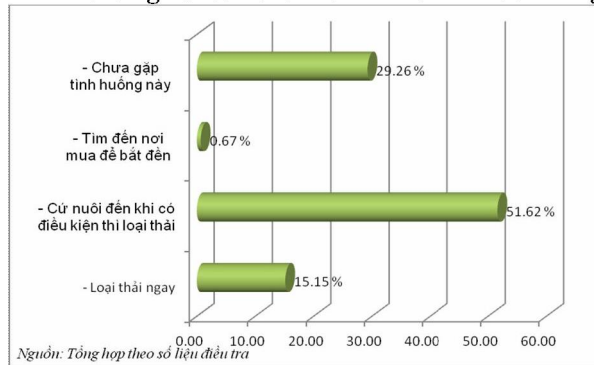
cho đại đa số các tác nhân chăn nuôi nhỏ lẻ khó tiếp cận và hưởng lợi từ các chương trình hỗ trợ chăn nuôi của Nhà nước. Bên cạnh đó, việc chuyển đổi từ chăn nuôi nhỏ lẻ, phân tán sang hình thức chăn nuôi tập trung cũng mắc phải nhiều vấn đề về đầu tư cơ sở hạ tầng và quỹ đất hạn hẹp.

Việc ra đời các quy định về chăn nuôi an toàn sinh học và chăn nuôi theo quy trình thực phẩm sạch VietGap là một bước tiến lớn nhằm hướng đến tăng cường năng lực cạnh tranh cho ngành chăn nuôi lợn, đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm và khống chế có hiệu quả dịch bệnh. Tuy nhiên, áp dụng mô hình này hiện rất hạn chế. Các quy chuẩn yêu cầu trong VietGap khá khắt khe, kỹ thuật đòi hỏi cao, tập huấn và học hỏi nhiều, chi phí quá lớn nên chỉ phù hợp với hình thức chăn nuôi trang trại. Hiện nay, các quy định này chỉ phù hợp với 10-15% đơn vị chăn nuôi ở Việt Nam. Công tác tổ chức chăn nuôi theo hợp đồng và sự thiếu đồng nhất về năng lực tài chính, kỹ thuật là một trong những rào cản lớn. Các công ty tham gia ký kết hợp đồng chỉ thực hiện đối với những tác nhân chăn nuôi lớn, có tiềm lực về tài chính.

Về lĩnh vực quản lý dịch bệnh

Gần đây bệnh lở mồm long móng xuất hiện trên diện rộng và chưa khống chế được một cách hiệu quả và triệt để. Kinh nghiệm phòng chống dịch không được đánh giá một cách sâu sát và phù hợp để có những quyết định có hiệu lực và hiệu quả cao. Dịch tai xanh được phát hiện năm 2007 nhưng đã bùng phát rất mạnh trong năm 2008 và tiếp tục kéo dài đến nay bất chấp các nỗ lực cải thiện chính sách và cơ chế hỗ trợ. Bộ Nông nghiệp và PTNT, với vai trò tư vấn cho Chính phủ mới chỉ đưa ra các biện pháp mang tính khắc phục hậu quả khi bệnh đã xuất hiện thành dịch. Trong khi đó, khâu tổ chức thực hiện và quản lý dịch bệnh với xương sống là hệ thống mạng lưới thú y lại không được chú trọng. Đội ngũ cán bộ thú y cơ sở hiện nay còn thiếu và rất yếu, đặc biệt là các tỉnh vùng sâu vùng xa. Công tác tuyên truyền dịch bệnh không được quán triệt tốt nên nhận thức của người dân về công tác phòng bệnh (tiêm phòng, vận chuyển, phát hiện bệnh, vệ sinh tiêu độc khử trùng...) cho đàn lợn còn hạn chế. Tỷ lệ tiêm phòng dịch tả hàng năm cho đàn lợn đạt

Hình 2: Ứng xử của các tác nhân chăn nuôi khi gặp rủi ro về giống



khoảng 60%; tiêm phòng bệnh dịch lở mồm long móng chỉ đạt 55-60%. Kết quả PRA tại các tỉnh nghiên cứu cũng chỉ ra rằng chỉ có lợn giống ở các trại giống quốc doanh mới có chứng chỉ tiêm phòng còn các trại giống tư nhân không có, hoặc thậm chí không tiêm.

Đối với chăn nuôi lợn thịt, Quyết định 63/2005 của Chính phủ đã quy định các cơ sở chăn nuôi bắt buộc phải tiêm phòng cho vật nuôi nhưng lại ấn định thời gian tiêm phòng định kỳ 2 lần/năm; trong khi bình quân một lứa lợn nuôi khoảng 3,5- 4 tháng. Thêm vào đó, nhiều tỉnh còn buông lỏng vai trò của thú y cơ sở trong công tác tiêm phòng cũng như tổ chức quản lý chất lượng và kinh doanh vaccin.

Về công tác quản lý thuốc thú y

Hiện tượng thuốc thú y giả, thuốc kém chất lượng, tùy tiện nâng giá thuốc thú y đã và đang diễn ra ngày một trầm trọng. Trong khi đó, chế tài xử phạt của Nhà nước thực hiện theo Nghị định 129/2005 (đã được thay thế bằng Nghị định 40/2009) về xử phạt hành chính trong lĩnh vực thú y lại nhẹ. Đối với mức vi phạm chất lượng thuốc thú y tại các công ty lớn, mức xử phạt mới chỉ từ 2-8 triệu đồng/cơ sở/lần vi phạm.

Vệ sinh an toàn thực phẩm và quản lý giết mổ, chế biến

Theo Quyết định 394/2006 của Chính phủ và Thông tư 58/2006 của Bộ Tài chính, các cơ sở giết mổ, chế biến tập trung được hỗ trợ 80% vốn đầu tư từ ngân sách trung ương và ngân sách địa phương nhưng chưa thúc đẩy được sự phát triển ngành công nghiệp Chế biến và giết mổ vì nhiều lý do: Thứ nhất, thời gian hỗ trợ tín dụng 2 năm đối với các cơ sở giết mổ tập trung công nghiệp là quá ngắn; Thứ hai, trong khi thói quen tiêu dùng thực phẩm của người dân đối với những sản phẩm qua giết mổ, chế

biển công nghiệp chưa có sự thay đổi đáng kể; Thứ ba, sự kiểm soát thiếu chặt chẽ của hệ thống thanh tra thú y đã dẫn đến một hiện tượng nghịch lý là các cơ sở giết mổ tập trung đảm bảo vệ sinh lại không thể hoạt động theo đúng công suất do sự cạnh tranh của các đơn vị giết mổ nhỏ lẻ vốn không đáp ứng được các tiêu chuẩn vệ sinh và an toàn thực phẩm. Thống kê của Thanh tra Cục Thú y trong năm 2009 cho thấy: 42,7% trong tổng số 17.129 cơ sở giết mổ gia súc gia cầm được kiểm soát, trong đó chỉ có 22% đạt tiêu chuẩn vệ sinh thú y khiến cho hơn 50% lượng gia súc gia cầm giết mổ đưa ra ngoài thị trường không được kiểm soát về chất lượng. Bất cập này không chỉ xuất phát từ sự yếu kém của hệ thống thú y nói chung và thanh tra thú y nói riêng mà còn liên quan đến cơ chế quản lý hiện tại đối với lĩnh vực vệ sinh an toàn thực phẩm. Căn cứ theo Pháp lệnh về vệ sinh an toàn thực phẩm, trách nhiệm kiểm tra, kiểm soát thuộc về 5 Bộ, ngành liên quan với các mạng lưới đi kèm nhưng trách nhiệm phân công lại không rõ ràng nên việc phối hợp giữa các cơ quan này thường không dễ.

Mặt khác, chi phí quản lý chất lượng Vệ sinh an toàn thực phẩm thấp, bình quân 767 triệu/tỉnh/năm. Số lượng cán bộ phụ trách kiểm soát và quản lý vệ sinh an toàn thực phẩm rất mỏng, tính bình quân 0,5 cán bộ/tỉnh. Chế tài xử phạt đối với các trường hợp vi phạm lại nhẹ, không đủ sức răn đe các đối tượng vi phạm. Cụ thể như chế tài xử phạt đối với người vi phạm các quy định về vận chuyển lợn từ vùng đang có dịch chỉ khoảng 500 ngàn đồng.

Hiệu lực chính sách còn thấp

Nhiều văn bản liên quan đến phòng dịch và chống dịch không có hiệu lực trên thực tế. Trong phòng dịch, Quyết định 63/2005/QĐ-BNN về bắt buộc tiêm phòng vacxin đối với các loại bệnh không có hiệu lực. Nhiều địa phương có quy mô chăn nuôi nhỏ lẻ chiếm đa số, việc tiêm phòng được thực hiện bởi các cá nhân không có chuyên môn, kèm theo là hiện tượng không cấp giấy chứng nhận tiêm phòng cho lợn diễn ra phổ biến. Bên cạnh các quy định về tiêm phòng, các quy định về vận chuyển gia súc, kiểm dịch động vật, kiểm tra giết mổ cũng không được thực hiện hoặc có thực hiện nhưng không tuân thủ. Đi kèm với đó là quy định về xử phạt vi phạm thú y cũng ít có hiệu lực. Tại tất cả các tỉnh

điều tra, việc xử phạt các vi phạm quy định trong chăn nuôi theo Nghị định 40 không thực hiện được, đặc biệt là đối với các tác nhân chăn nuôi nhỏ lẻ.

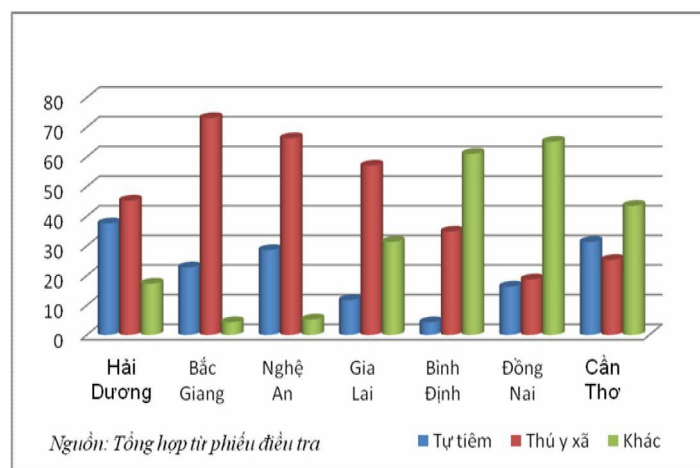
Hình 3 cho thấy thực trạng tự tiêm phòng vẫn chiếm một tỷ lệ cao, tỷ lệ này chủ yếu các tỉnh có chăn nuôi lợn phát triển. Lý do được đưa ra là hầu hết các trang trại chăn nuôi lợn với quy mô lớn có bác sĩ thú y riêng. Còn các tỉnh chăn nuôi chưa phát triển thì thú y xã vẫn đóng vai trò quan trọng như Bắc Giang, Gia Lai, Nghệ An...

3.3. Tính công bằng trong thực hiện chính sách chưa được đảm bảo

Khi dịch bệnh xảy ra, Quyết định 719 về phòng chống dịch bệnh được triển khai. Tuy nhiên, thực hiện quyết định này lại không mang tính đồng nhất ở các địa phương. Ngân sách bù đắp thiệt hại dịch bệnh bao gồm cả ngân sách Trung ương và ngân sách địa phương. Vì thế đã dẫn đến tình trạng định mức thanh toán hỗ trợ có sự chênh lệch và khác biệt giữa các địa phương. Chính mức hỗ trợ khác nhau này đã khiến nhiều tác nhân thu gom lợn dịch vận chuyển từ vùng này sang vùng khác, từ tỉnh này sang tỉnh khác để hưởng chênh lệch. Rõ ràng việc không thống nhất mức đền bù giữa các địa phương đã gây lãng phí lớn cho ngân sách nhà nước, tạo kẽ hở cho các hành vi lách luật và trái luật; Đồng thời, lại đóng vai trò xúc tác cho sự lây lan và phát triển của dịch bệnh.

Trong nỗ lực giảm thiểu dịch bệnh, đồng thời từng bước bắt kịp các yêu cầu về chất lượng sản phẩm theo tiêu chuẩn quốc tế, các cơ quan ban hành chính sách đang hướng các ưu tiên về: giống, tiếp cận tín dụng, tiêu thụ sản phẩm cho các cơ sở chăn nuôi tập trung được quy định theo Thông tư liên bộ

Hình 3: Hiện trạng tiêm phòng tại các tỉnh được điều tra



số 69/2000/TTLB/BNN-TCTK, trong khi chăn nuôi lợn ở Việt Nam lại chủ yếu là chăn nuôi nhỏ lẻ. Trên thực tế, sự thay đổi quy mô chăn nuôi phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện kinh tế, sinh thái và dung lượng thị trường ở mỗi địa phương. Mặt khác, các nghiên cứu gần đây đều cho thấy rằng, chăn nuôi nhỏ lẻ là một trong những phương cách phù hợp nhằm kiểm soát được rủi ro chăn nuôi. Chính vì quan điểm trái chiều này nên cho đến nay các cơ quan ban hành chính sách vẫn chưa xây dựng được các công cụ, quy định có hiệu quả để quản lý các tác nhân chăn nuôi nhỏ lẻ.

3.4. Đề xuất chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn

3.4.1 Xây dựng chiến lược dài hạn đối với chính sách quản lý rủi ro

Việt Nam là một thành viên của APEC cũng như thành viên của WTO, sự phát triển bền vững của ngành chăn nuôi Việt Nam nói chung và chăn nuôi lợn nói riêng phải đáp ứng các yêu cầu của hội nhập. Cần xây dựng các chiến lược dài hạn, từng bước chuẩn hóa các tiêu chuẩn theo các chuẩn mực của thế giới như Codex Alimentarius. Các chính sách quản lý rủi ro gắn với Codex sẽ cho phép giám sát và giảm thiểu rủi ro từ khâu sản xuất (on farm) đến các khâu trung gian (off farm). Trong đó hệ thống giám sát qua tất cả các khâu là nền tảng quan trọng nhất để quản lý rủi ro.

a. Đối với quản lý rủi ro trong khâu sản xuất (on farm): Chia ra làm hai nhóm đối tượng gồm các đơn vị chăn nuôi tập trung và chăn nuôi nhỏ lẻ. Các chương trình hỗ trợ quản lý chất lượng thực phẩm cần được ưu tiên cho đơn vị chăn nuôi tập trung trước với thí điểm được thực hiện ở những vùng có quy mô chăn nuôi lớn gắn với các đầu mối xuất khẩu chế biến. Các chương trình quản lý chất lượng thực phẩm đối với chăn nuôi nhỏ lẻ được thực hiện sau, trên cơ sở thiết lập các hiệp hội, nhóm sở thích chăn nuôi với sự tham gia và hỗ trợ của cấp chính quyền quản lý đi kèm. Các chuẩn mực về chất lượng thực phẩm, quy trình và tiêu chuẩn đo lường trong sản xuất được xây dựng, công bố và hướng dẫn cho từng nhóm đối tượng cụ thể.

b. Đối với quản lý rủi ro dành cho khâu trung gian (off farm): Các tiêu chuẩn cần được xây dựng cho các nhóm tác nhân trung gian trong ngành hàng lợn về các chuẩn mực và chương trình hỗ trợ trong vận chuyển, địa điểm mua bán tập trung, giết mổ,

chế biến và tiêu dùng/xuất khẩu.

3.4.2 Sửa đổi và hoàn thiện hệ thống chính sách rủi ro hiện có

a. Xây dựng và ban hành các văn bản luật tham chiếu cho toàn ngành

Bộ Nông nghiệp và PTNT với nòng cốt là Cục Chăn nuôi, Cục Thú y và Vụ Pháp chế trực thuộc Bộ cần rà soát kết quả thực hiện các chính sách liên quan đến quản lý rủi ro trong chăn nuôi. Trên cơ sở đó, nghiên cứu xây dựng và đề xuất Chính phủ và Quốc hội ban hành, sửa đổi các văn bản luật tham chiếu cho toàn ngành như Luật quản lý thức ăn chăn nuôi, Luật thú y, Luật về giống cây trồng vật nuôi.

b. Hoàn thiện các văn bản dưới luật trong quản lý rủi ro dịch bệnh

Về phòng dịch

- Quản lý chặt đầu vào trong chăn nuôi lợn.
- Xây dựng hệ thống quản lý số lượng lợn ở cấp xã.

- Sửa đổi và chuẩn hóa Quyết định 63/2005/QĐ-BNN về tiêm phòng bắt buộc, đặc biệt nhấn mạnh và chú trọng đến công tác cấp giấy chứng nhận tiêm phòng, công tác ủy quyền tiêm phòng và cấp giấy chứng nhận tiêm phòng cho các tổ chức cá nhân đáp ứng đủ tiêu chuẩn về thú y. Bãi bỏ quy định tiêm phòng vắc xin 02 lần/năm mà thay vào đó là cơ chế linh hoạt theo hướng cung cấp dịch vụ. Trợ cấp của nhà nước đối với vắc xin chỉ nên được áp dụng đối với các vùng sâu vùng xa còn gặp nhiều khó khăn trên cơ sở lấy các quyết định của Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Ủy ban Dân tộc Miền núi làm tham chiếu. Số lượng vắc xin được cung cấp tại các địa phương chỉ có thể đảm bảo nếu công tác quản lý số lượng vật nuôi ở các xã phường thị trấn được thực hiện tốt.

- Xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn ngành về công tác vệ sinh thú y. Cần sớm xây dựng và ban hành các tiêu chuẩn và quy chuẩn về vệ sinh thú y cho các cơ sở giết mổ lợn, các cơ sở kinh doanh thịt tươi sống, các đơn vị vận chuyển, các chợ đầu mối kinh doanh sản phẩm thịt lợn.

- Nâng cấp và cải tạo mạng lưới thú y, đặc biệt là mạng lưới thú y cấp cơ sở. Xây dựng và ban hành quyết định trong đó quy định rõ chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của Chi cục thú y tỉnh. Tăng cường nguồn nhân lực cho cán bộ thú y cấp xã. Nghiên cứu đề xuất cơ chế tham gia của khu vực tư nhân trong

cung cấp dịch vụ thú y tại các địa phương, đồng thời sửa đổi lại Quyết định 08/2005/QĐ-BTC về mức thu phí, lệ phí trong công tác thú y áp dụng trên toàn quốc theo hướng dịch vụ và tạo động lực khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung ứng dịch vụ thú y.

- Quy hoạch và xây dựng vùng chăn nuôi an toàn.

- Phân quyền và tổ chức lại mạng lưới thanh tra kiểm tra thú y. Xây dựng các quy định nhằm ủy quyền cụ thể cho thanh tra thú y ở từng cấp. Các quy định này cần phải được thống nhất, có sự phân loại cụ thể đối với trường hợp có dịch và không có dịch bệnh. Đề xuất chính phủ thay đổi Nghị định 40/2009 về quy định xử phạt vi phạm trong lĩnh vực thú y theo hướng nâng cao mức phạt, chi tiết theo đối tượng, quy mô vi phạm, hậu quả vi phạm và thời điểm vi phạm (có dịch hoặc không có dịch). Cần sớm có sự nghiên cứu chuẩn bị cho sự thay đổi của các văn bản liên quan tới thanh tra nông nghiệp nói chung và thanh tra thú y nói riêng như Nghị định 153/2005/ND-CP, Thông tư 20/2009/TT-BNN, Quyết định 93/2006/QĐ-BNN, Thông tư 73/2006/TT-BNN khi Luật Thanh tra hết hiệu lực vào 1/7/2011.

- Nâng cao vai trò của hệ thống truyền thông đối với công tác phòng chống dịch bệnh.

Về chống dịch

- Sửa đổi lại mức hỗ trợ kinh phí cho tác nhân chăn nuôi khi dịch xảy ra. Xây dựng và đề xuất các chính sách hỗ trợ về tài chính đối với người tham gia phòng chống dịch và dập dịch.

- Sửa đổi các quy định về quản lý vùng dịch và ổ dịch. Xây dựng và đề xuất các hình thức kiểm định phù hợp đối với các sản phẩm chăn nuôi chưa qua giết mổ, đã qua giết mổ trong quá trình vận chuyển thay vì chỉ đóng dấu kiểm dịch như hiện nay. Các hình thức kiểm định này nên gắn với số lượng vật nuôi vận chuyển và nguồn gốc xuất xứ.

- Thống nhất các tiêu chuẩn hỗ trợ giữa các văn bản pháp luật (Quyết định 719/ 2008/QĐ-TTg, Quyết định 80/2008/TT-BTC, quyết định 142/2009/QĐ-TTg, Thông tư 39/2010/TT-BNN, Thông tư 187/2010/TT-BTC).

- Thực hiện các chính sách dẫn nợ, khoan nợ đối với các tác nhân chăn nuôi thuộc quy mô trang trại (theo quyết định 69/2001/QĐ-BNN).

c. Quy hoạch sản xuất và giảm thiểu rủi ro thị

trường

- Cục Chăn nuôi căn cứ trên các thông tin thu thập từ mạng lưới cơ sở, định kỳ tiến hành điều tra, đánh giá thực trạng nhằm xây dựng các đề án phát triển chăn nuôi cho phù hợp với thực tế. Đặc biệt quan tâm đến phát triển giống và hệ thống mạng lưới phân phối cung cấp giống từ Trung ương đến địa phương. Kết hợp với Cục Trồng trọt, Trung tâm Khuyến nông quốc gia đẩy nhanh công tác quy hoạch vùng nguyên liệu sản xuất thức ăn chăn nuôi, giảm tỷ lệ nhập khẩu thức ăn chăn nuôi.

- Cục Thú y trên cơ sở định kỳ đánh giá, điều tra, rà soát có hệ thống năng lực sản xuất của các công ty thuốc thú y, kết hợp với các đơn vị chức năng thuộc Bộ Y tế xây dựng đề án và định hướng triển khai nhằm thúc đẩy và nâng cao năng lực sản xuất thuốc thú y nội địa thay thế hàng nhập khẩu.

- Cục Thú y kết hợp với Cục Chăn nuôi cần đứng ra là đầu mối chính, hoặc thông qua thành lập cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm cao nhất về quy trình cấp giấy chứng nhận Vietgap và cơ sở chăn nuôi an toàn sinh học thay vì ủy quyền cho các tổ chức khác như hiện nay.

- Xây dựng cơ chế chính sách cụ thể trong hỗ trợ thúc đẩy chăn nuôi theo hợp đồng.

- Nghiên cứu và thúc đẩy các chương trình bảo hiểm vật nuôi. Hướng đi cho bảo hiểm vật nuôi có thể là: bảo hiểm sản xuất trong trường hợp dịch bệnh, bảo hiểm giá đầu ra trong trường hợp dịch bệnh, bảo hiểm theo chỉ số thời tiết đối với một số vùng có khí hậu khắc nghiệt, bảo hiểm gián đoạn kinh doanh do dịch bệnh gây ra, bảo hiểm theo chỉ số dựa trên năng suất chăn nuôi hoặc tỷ lệ chết của vật nuôi.

d. Cải tiến cơ chế thực hiện chính sách

- Đối tượng điều chỉnh của các chính sách quản lý rủi ro cần phải bám sát với tình hình thực tế. Với đặc thù chăn nuôi nhỏ lẻ đang chiếm đa số và nhu cầu phát triển chăn nuôi lớn đang hình thành, cơ chế áp dụng chính sách cần có sự phân loại theo đối tượng. Các hộ nghèo và cận nghèo theo quy định nên được miễn phí tiêm phòng và các dịch vụ thú y đi kèm. Các hộ còn lại cần phải chia sẻ kinh phí dịch vụ thú y theo cơ chế thị trường.

- Xây dựng cơ chế xã hội hóa các dịch vụ thú y nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế thuộc khu vực tư nhân tham gia vào một số khâu liên quan đến giảm thiểu rủi ro dịch bệnh trong chăn nuôi mà

hệ thống quản lý nhà nước hiện hành về thú y không đủ năng lực đáp ứng. Cụ thể, các tổ chức, cá nhân tham gia được phép cung ứng dịch vụ tiêm phòng, kiểm soát vận chuyển, cung ứng con giống, cung ứng dịch vụ cấp giấy chứng nhận sản phẩm sạch, vùng an toàn dịch bệnh theo sự ủy quyền của cơ quan quản lý nhà nước. Nhà nước có thể bước đầu hỗ trợ hoặc trợ cấp cho các đơn vị tư nhân được ủy quyền này.

4. Kết luận

Chính sách liên quan đến quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn được chia thành 03 nhóm bao gồm: phòng tránh rủi ro, chia sẻ rủi ro và đối phó với rủi ro. Các chính sách quản lý rủi ro đã có những hiệu quả nhất định trong việc giảm thiểu và nâng cao năng lực ứng phó với rủi ro của ngành chăn nuôi lợn ở Việt Nam. Tuy nhiên, chính sách quản lý rủi ro vẫn còn những hạn chế trên các khía cạnh: i) Công tác xây dựng và ban hành chính sách còn

chậm so với sự đổi mới và phát triển của toàn ngành; ii) Hệ thống chính sách quản lý rủi ro còn thiếu và chưa đồng bộ; iii) Năng lực thực hiện của các cơ quan thực thi chính sách còn yếu; iv) Hiệu quả các chính sách không cao; v) Hiệu lực của các chính sách thấp.

Chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn cần được sửa đổi như sau: Thay đổi về chính sách trong ngành chăn nuôi nói chung và chăn nuôi lợn nói riêng theo các chuẩn mực quốc tế (Codex) đã được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) và Tổ chức Nông lương thế giới (FAO) công nhận. Hoàn thiện các chính sách quản lý rủi ro hiện có với trọng tâm là quản lý rủi ro dịch bệnh. Xây dựng và triển khai công tác quy hoạch sản xuất để giảm thiểu rủi ro thị trường. Xác định rõ đối tượng chịu tác động/hưởng lợi của chính sách quản lý rủi ro gắn với thực trạng chăn nuôi. Khuyến khích xã hội hóa trong cung cấp các dịch vụ về thú y. □

Tài liệu tham khảo:

Báo cáo số 35231VN. 2007. Kế hoạch hành động về An toàn thực phẩm và sức khỏe nông nghiệp của Việt Nam. Bộ Nông nghiệp và PTNT.

Đề án đổi mới chăn nuôi lợn từ 2007-2020. Bộ Nông nghiệp và PTNT. 2007

IPSARD. 2007. Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam. Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2006 tại 12 tỉnh Trần Đình Thao và cộng sự, 2011. Nghiên cứu chính sách quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn ở Việt Nam. Kết quả đề tài nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ của Bộ Nông nghiệp và PTNT.

Các chính sách trong nước liên quan đến phát triển và quản lý rủi ro trong ngành chăn nuôi lợn

Anderson, J.R., Larson, D. and Varangis, P. (2001) "Managing risks rather than markets: An institutional view from the World Bank of agricultural risk management", In Resource Management in Asia Pacific Developing Countries

Risk management policies for pig raising sector in Vietnam

Abstract

Policies related to risk management in pig raising sector mainly focus on risk prevention. These policies have had positive impact on risk management so far, in spite of some limitations. Therefore, risk management policy system in pig raising sector needs to be improved to international standard, managing disease risk based on prevention and control, and managing market risk based on material planning for producing animal feed and veterinary drugs.

* Thông tin tác giả:

Trần Đình Thao, Tiến sĩ, trường đại học Nông nghiệp Hà Nội

Lĩnh vực nghiên cứu: quản lý rủi ro trong sản xuất kinh doanh nông nghiệp, phát triển nông thôn, xây dựng nông thôn mới.

Các tạp chí đã đăng tải: tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Kinh tế và Phát triển, Phát triển Kinh tế.

Email: thaoktl@hva.edu.vn