

Tiêu chuẩn, thể chế và thương mại quốc tế: trường hợp ngành xuất khẩu thủy sản Việt Nam

Laura Chirot

Nghiên cứu sinh
Khoa Khoa học Chính trị
Viện Công nghệ Massachusetts (MIT)

FETP

27/03/2015

Nội dung

1. Xu hướng trong thương mại nông nghiệp toàn cầu
2. SPS làm rào cản phi thuế: các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm trong thương mại thực phẩm toàn cầu
3. Vai trò của thể chế
4. Ngành thủy sản Việt Nam, 1994-2014
5. Yếu tố chính trị của tiêu chuẩn an toàn thực phẩm

Cơ cấu thương mại nông nghiệp quốc tế (% giá trị xuất khẩu, 1980 và 2000)

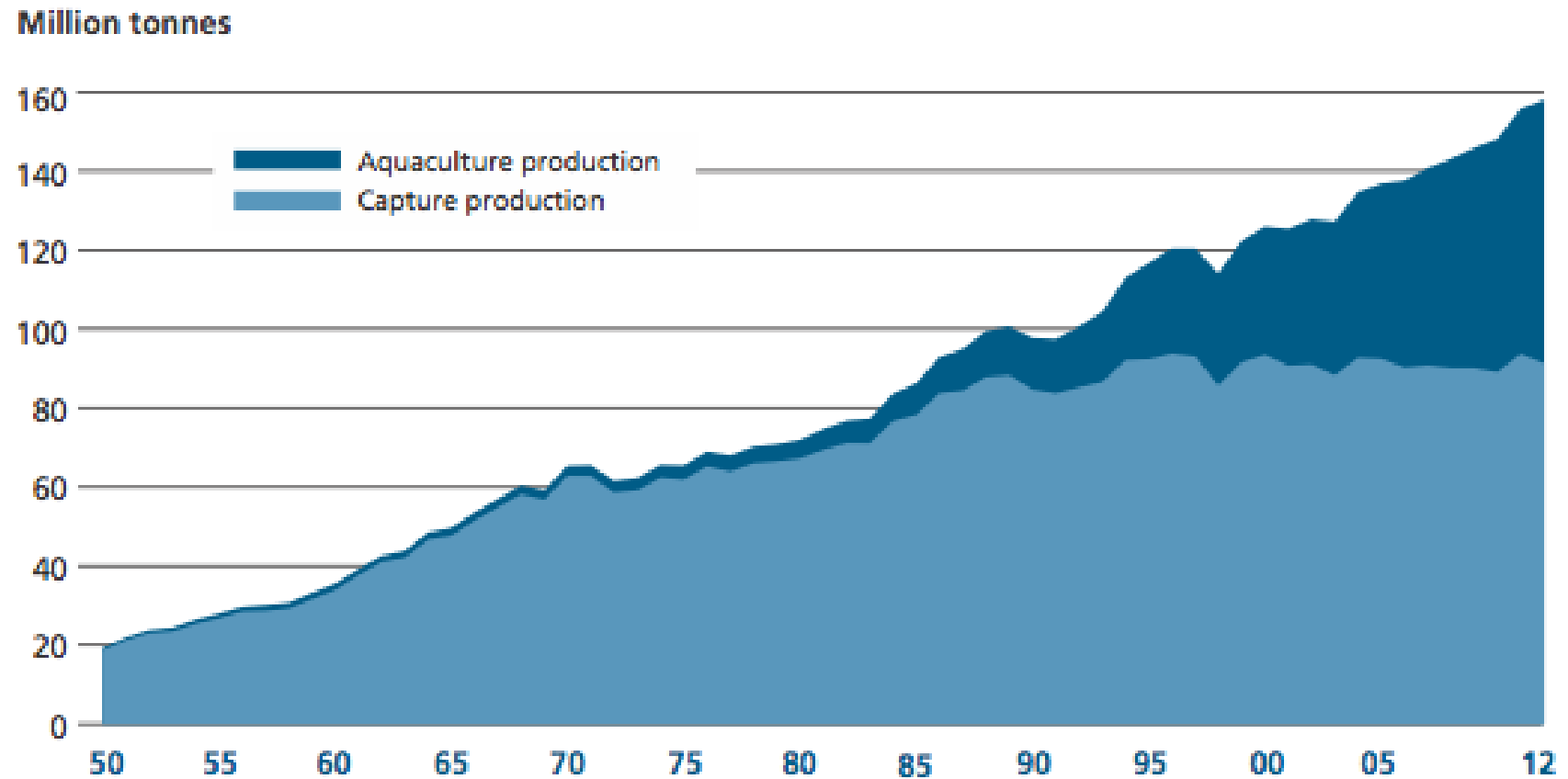
	Tổng giá trị XK, các nước đang phát triển		Tổng giá trị XK thế giới	
	1980	2000	1980	2000
Sản phẩm nhiệt đới truyền thống	39.2	18.9	22.0	12.7
<i>Cà phê, ca cao, trà</i>	18.3	8.5	8.5	5.4
<i>Đường</i>	10.5	4.3	6.4	3.1
<i>Hạt và gia vị</i>	2.4	2.8	0.7	1.5
Sản phẩm hàn đới	28.8	28.1	46.3	38.3
<i>Thịt, tươi và chế biến</i>	7.2	6.0	11.9	12.0
<i>Ngũ cốc, tươi và chế biến</i>	9.3	7.0	16.9	9.9
Cá & nhà vườn (trái cây, rau củ, hoa)	21.6	40.9	19.7	31.1
<i>Cá, tươi và chế biến</i>	6.9	19.4	6.0	12.2
<i>Trái cây, rau củ, hoa</i>	14.7	21.5	13.7	18.9
Khác (thuốc lá, thức uống, thực phẩm chế biến)	10.4	12.1	11.9	17.9
Tổng	100%	100%	100%	100%

Top 10 hàng hoá xuất khẩu

Mặt hàng	Giá trị xuất khẩu – 2013
Cá và tôm	130 tỷ USD
Đậu tương	58 tỷ USD
Lúa mì	45 tỷ USD
Dầu cọ	39 tỷ USD
Thịt bò	36 tỷ USD
Khô đậu tương	33 tỷ USD
Ngô/bắp	28 tỷ USD
Thịt gà	23 tỷ USD
Gạo	18 tỷ USD
Cà phê	15 tỷ USD

Source: www.foodprocessing-technology.com, “10 most traded food & beverage commodities”

World capture fisheries and aquaculture production



Chuỗi giá trị toàn cầu của cá tra Việt Nam

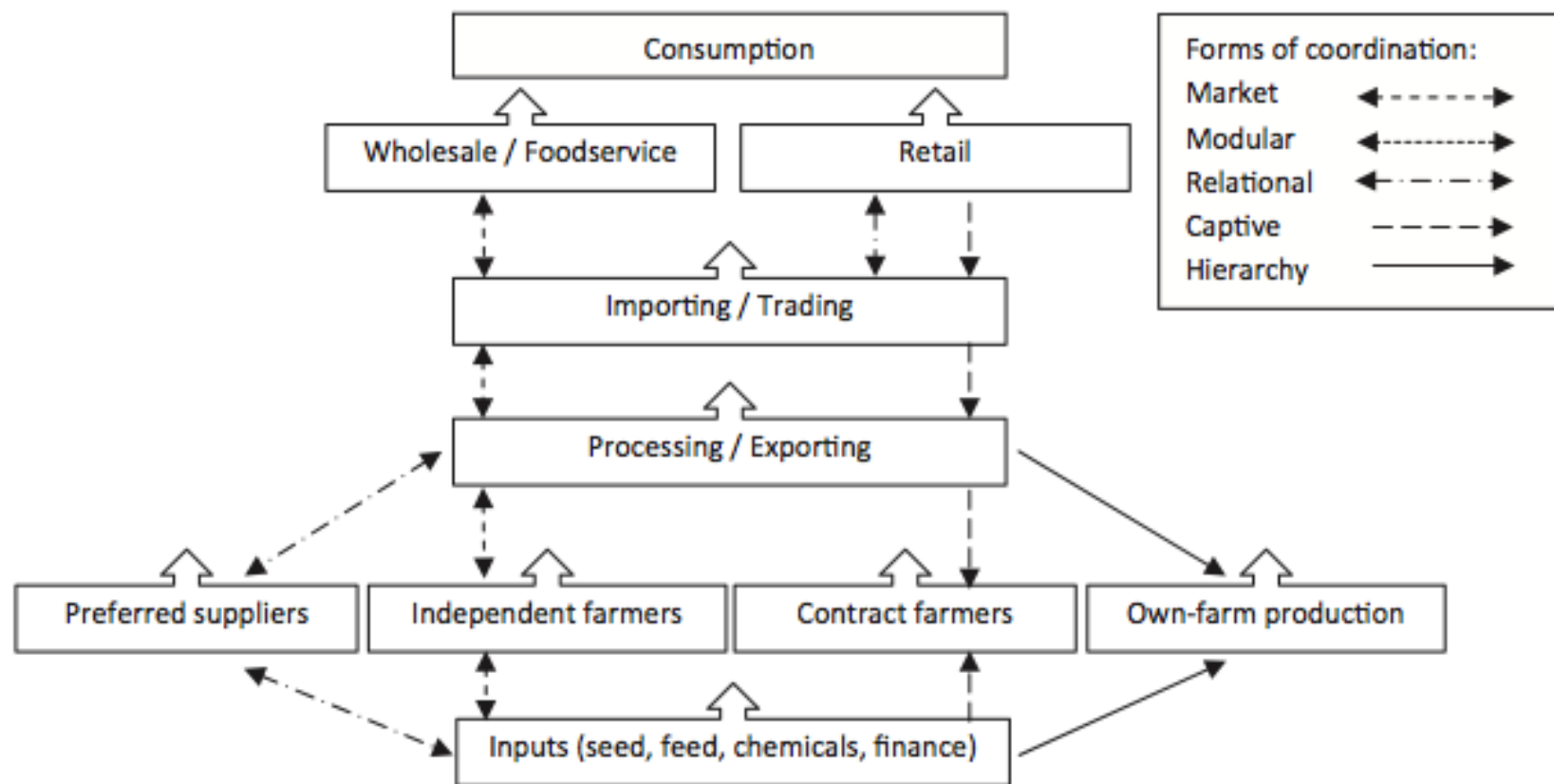
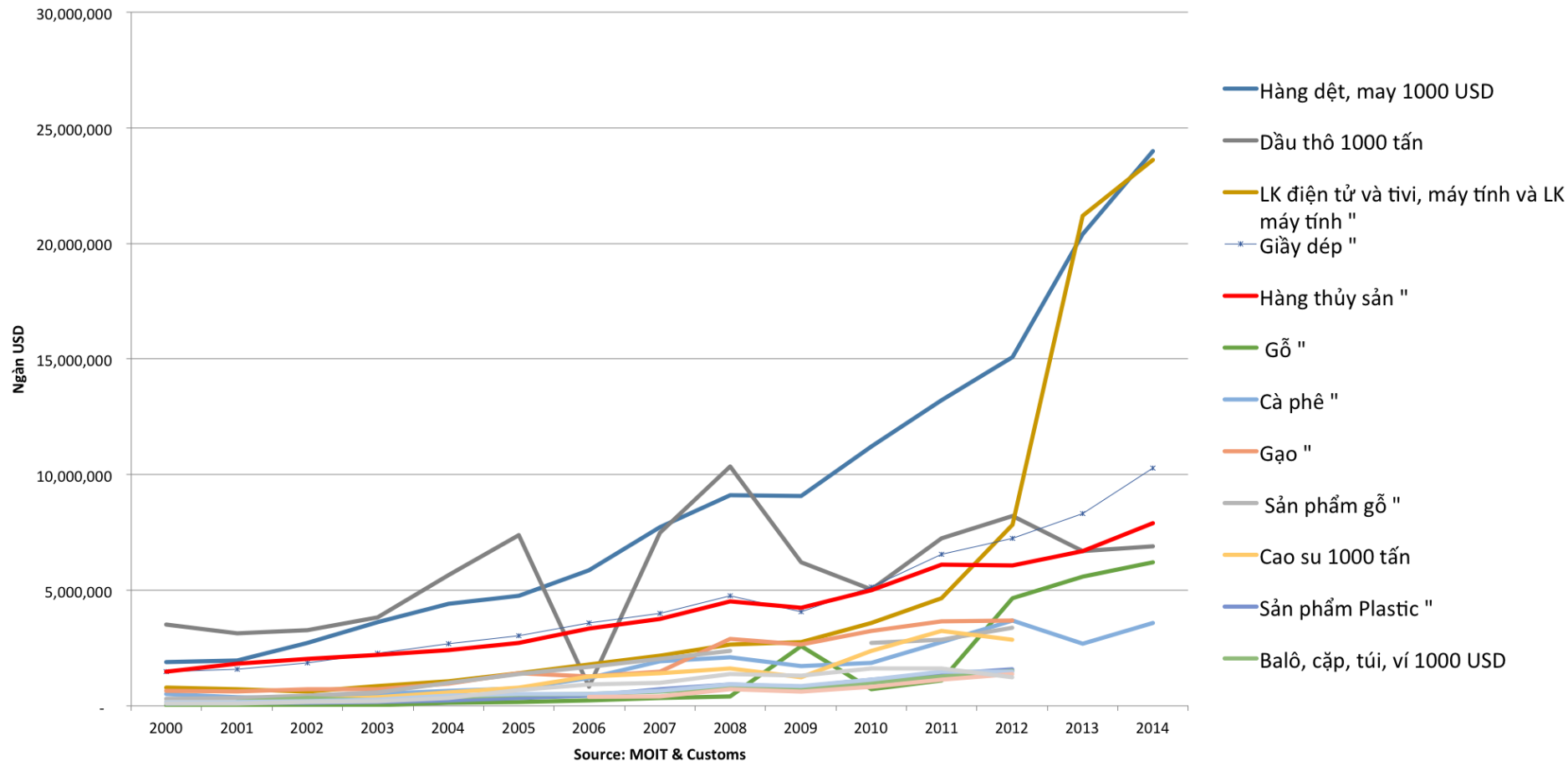


Fig. 4. Forms of coordination in selected nodes of the pangasius value chain from Vietnam. Elaboration by authors.

Sản phẩm xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam

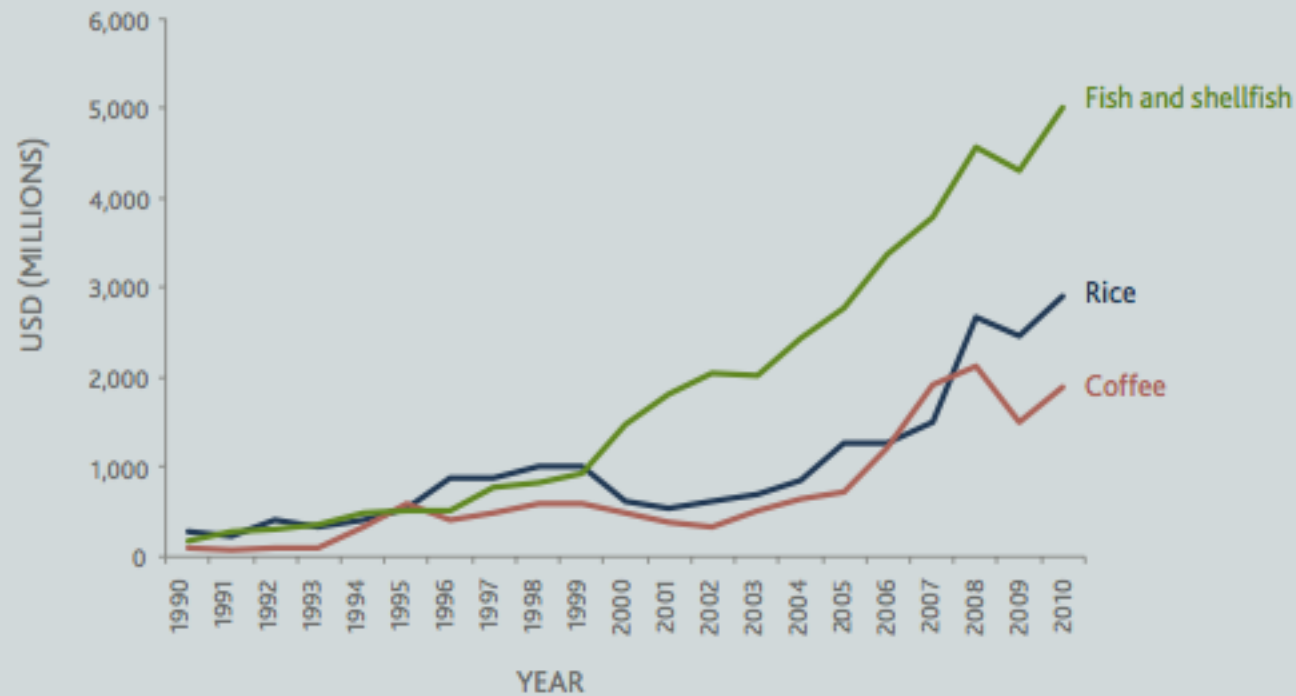
Các mặt hàng xuất khẩu chủ yếu



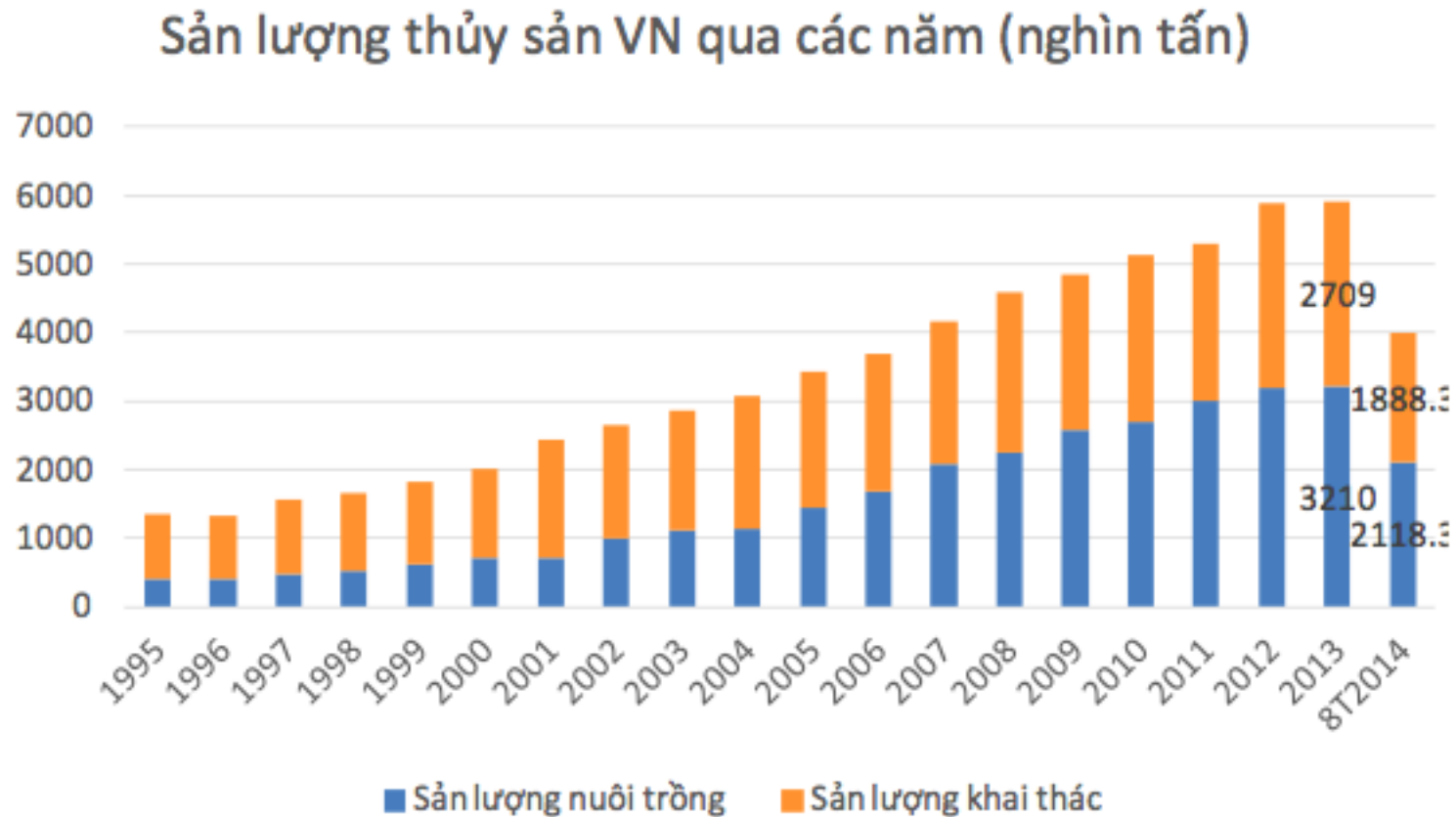
Nông sản xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam

RICE, COFFEE AND SEAFOOD EXPORTS

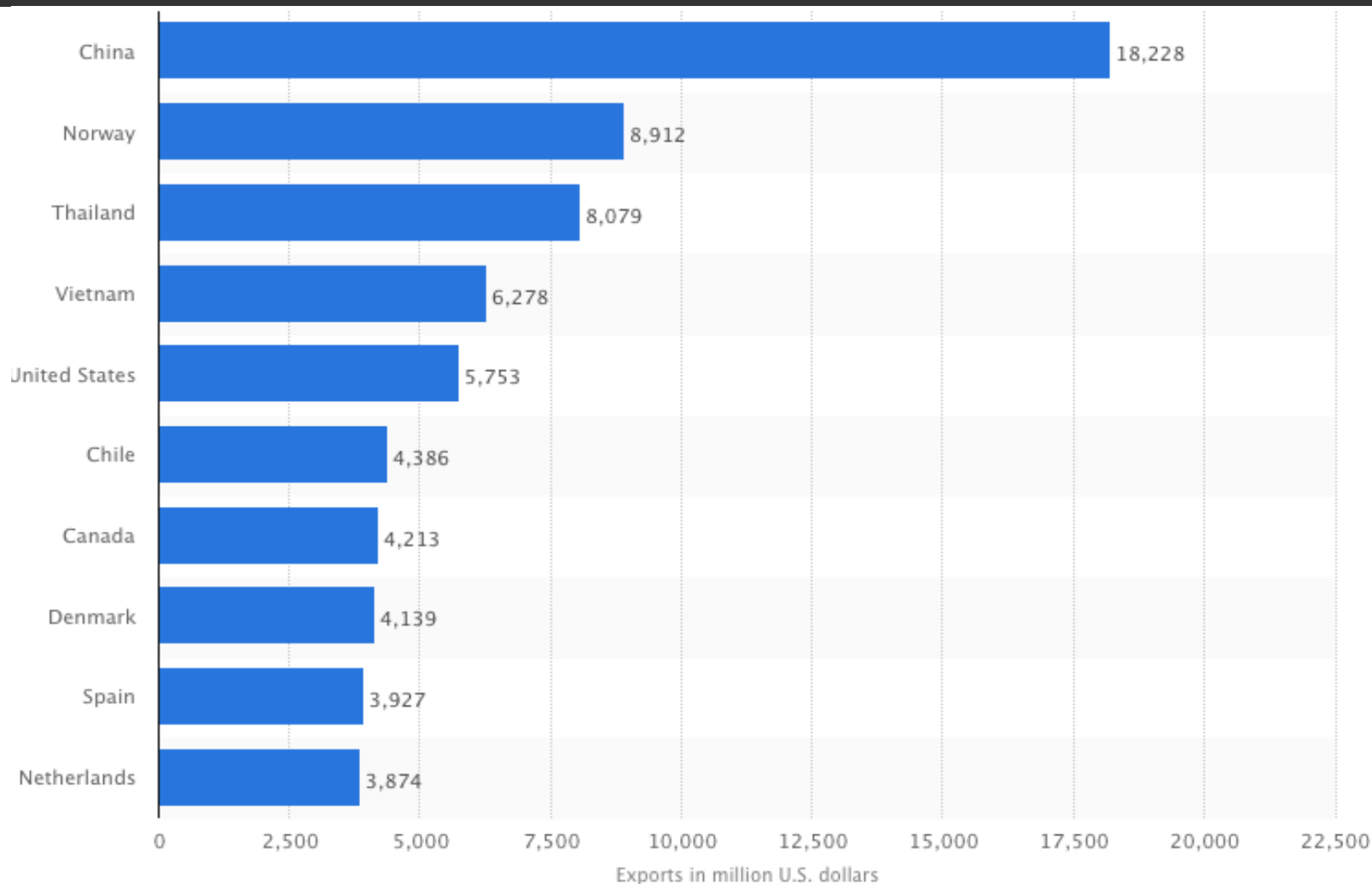
Source: FAO



Tăng trưởng nhờ thủy sản



10 nước xuất khẩu thủy sản hàng đầu (2012)



Rào cản phi thuế đối với thương mại thực phẩm

▣ Tiêu chuẩn an toàn vệ sinh (SPS)

- ▣ “luật, nghị định, qui định, yêu cầu, và qui trình do chính phủ áp dụng để **bảo vệ đời sống hay sức khỏe con người, động vật, hoặc thực vật** khỏi những rủi ro phát sinh từ việc thâm nhập hoặc lây lan các loại sâu hay bệnh trên thực vật hoặc động vật, hoặc từ những chất **phụ da, chất độc, lây nhiễm, hoặc vi sinh vật gây bệnh** trong thực phẩm, thức uống hay thức ăn” (USTR 2014)

▣ Rào cản kỹ thuật đối với thương mại (TBTs)

- ▣ Các tiêu chuẩn tự nguyện được các ngành áp dụng cho các qui trình đánh giá sức khỏe và an toàn theo qui định của chính phủ để đảm bảo sản phẩm đáp ứng tiêu chuẩn.

▣ Thỏa thuận WTO cho phép rào cản SPS/TBT nếu:

- ▣ Trên cơ sở khoa học, đánh giá rủi ro, không phải bảo hộ trá hình, và minh bạch

Các dạng thức tiêu chuẩn toàn cầu

Table 3.2 *Typologies for global standards*

Field of application	Form	Coverage	Key drivers	Certification process	Regulatory implication
● Quality assurance ● Environmental ● Health ● Labour ● Social ● Ethical	● Codes of conduct ● Label ● Standard	● Firm/value-chain specific ● Sector specific ● Generic	● International business ● International NGOs ● International trade unions ● International organizations	● First party ● Second party ● Third party ● Private sector auditors ● NGOs ● Government	● Legally mandatory ● Market competition requirement ● Voluntary

Source: Nadvi & Waltring, "Making sense of global standards", in *Local Enterprises in the Global Economy*, 2003

Tiêu chuẩn SPS

▣ Ví dụ:

- ▣ Hạn định của EU về hóc-môn tăng trưởng trong thịt bò
- ▣ Hạn định của EU về độc tố nấm
- ▣ Yêu cầu của Mỹ buộc các nhà máy chế biến thủy sản phải có tiêu chuẩn kế hoạch HACCP
- ▣ Dư lượng tối đa (MRLs) cho phép đối với thuốc trừ sâu và kháng sinh

▣ Hai cách nhìn về tiêu chuẩn

- ▣ Bảo vệ chính đáng lợi ích công cộng
- ▣ Bảo hộ ngầm

▣ Tác động: “tiêu chuẩn là xúc tác hay là rào cản” ? (Coslovsky 2013; Jaffee & Henson 2004)

- ▣ Ai được? Doanh nghiệp lớn hơn, hay doanh nghiệp nhỏ có tổ chức.
- ▣ Kết quả? Tiếp cận thị trường hay suất sinh lợi cao hơn?

Vai trò thể chế nhằm đáp ứng tiêu chuẩn

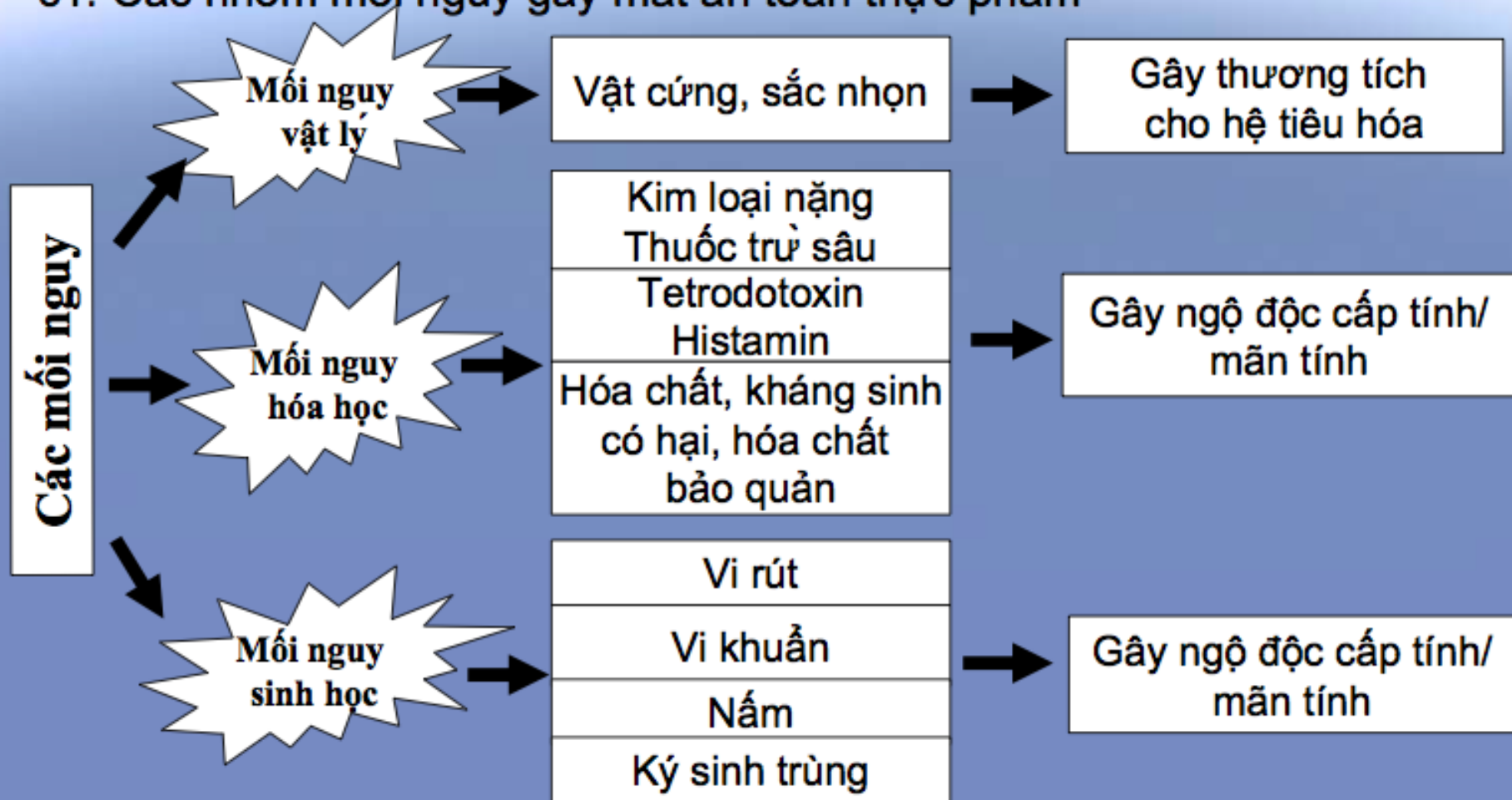
- Tiêu chuẩn là **tham số về sự tham gia của các nước đang phát triển trong nền kinh tế toàn cầu**. (Schmitz 2004)
- Doanh nghiệp đáp ứng những tiêu chuẩn này như thế nào? Họ có thể tự làm hay không?
 - Thất bại thị trường phổ biến
 - Thể chế cung cấp hàng hóa công, R&D, hạ tầng đặc biệt, ấn định tiêu chuẩn, xúc tiến thương mại, giáo dục và đào tạo, thông tin...
 - Thể chế = chính phủ, hiệp hội doanh nghiệp, và các hội đồng công-tư
- Rodrik – “vết xước bề mặt” của bất kỳ ngành xuất khẩu phi truyền thống nào, và ta luôn thấy một sự kết hợp các lực lượng thị trường và nhà nước diễn ra”
- Sabel – *Tiên phong xuất khẩu ở Mỹ Latin*
 - “Tự khám phá hóa ra chủ yếu là vấn đề phối hợp phức tạp, được giải quyết bởi sự hợp tác giữa các bên tham gia khác nhau từ khu vực công và tư nhân. Các chính sách công nghiệp, đặc biệt việc cung cấp câu lạc bộ hay hàng hóa công cụ thể theo ngành dưới dạng **dịch vụ chuyên biệt, hỗ trợ kỹ thuật, giúp đáp ứng các yêu cầu vệ sinh**,... - sẽ có ích, nhưng chỉ khi các đối tượng hưởng lợi liên tục chịu kỷ cương cạnh tranh.”
- Tóm lại: làm thế nào trở thành người thắng cuộc? Thể chế + cạnh tranh

Tiêu chuẩn SPS trong thủy sản

- Tiêu chuẩn an toàn thủy sản rất phức tạp:
 - Sản phẩm rất dễ hỏng
 - Nhiều rủi ro hóa chất, sinh học và vật lý
- Tiêu chuẩn SPS trong thủy sản:
 - Phân tích Nguy hại và Phân tích Điểm Kiểm soát Tới hạn (HACCP)
 - Giới hạn dư lượng kháng sinh tối đa
 - Rủi ro nhiễm vi sinh rất cao
- Mỗi thị trường mỗi khác, và liên tục thay đổi
 - Tôm Việt Nam bị từ chối –
 - Nhật, ethoxyquin 2012
 - Nhật, trifluralin, 2012
 - EU, oxytetracycline, 2014.

c. An toàn thực phẩm

c1. Các nhóm mối nguy gây mất an toàn thực phẩm



Xuất khẩu sang EU

- **Câu đố: Việt Nam đáp ứng tiêu chuẩn SPS và được chấp nhận trên thị trường quốc tế như thế nào?**
 - Trả lời: hỗ trợ thể chế cho ngành thủy sản từ cơ quan nhà nước và hiệp hội doanh nghiệp, cung cấp thông tin thị trường, hỗ trợ kỹ thuật, ấn định tiêu chuẩn, xúc tiến thương mại
- Việt Nam đã từng xuất khẩu thủy sản sang Đông Á
 - Các thị trường khu vực 2 (Japan, Hong Kong)
 - \$800 triệu xuất khẩu 1998
 - Nhưng, xuất khẩu sản phẩm thô cho một số nhỏ khách mua từ Nhật
- Thập niên 1980s + đầu 1990s: thêm nhiều DNNN thuộc tỉnh và công ty tư nhân
- 1994 – kết thúc độc quyền của Seaprodex
- Bộ Thủy sản lập trung tâm mới: NAFIQACEN – Trung tâm Kiểm soát Chất lượng Thủy sản Quốc gia
 - Ví dụ ban đầu khi nhà nước chuyển từ “tham gia thị trường” sang “điều tiết thị trường”

Thẻ chế #1: NAFIQAD & Bộ Thủy sản

- EU có tiêu chuẩn nhập khẩu thủy sản cao nhất
 - HACCP
 - Ba “tương đương”: luật, cơ quan có năng lực, nhà máy đạt điều kiện vệ sinh
- Điều này không tự nhiên có – mà là một chiến dịch vận động
 - Mất 4 năm – từ 1994-1998
 - Hàng trăm đợt huấn luyện HACCP cho doanh nghiệp, cho giám định viên NAFIQAD, giám định viên EU kiểm tra
 - Tiêu chuẩn EU được dịch sang tiếng Việt
 - NAFIQAD đánh giá bố trí sản, tư vấn doanh nghiệp và kiểm định doanh nghiệp.
 - 1999, 17/67 doanh nghiệp được chấp nhận vào danh sách 1 của EU.

Kết quả

nhà xuất khẩu Việt Nam được chấp thuận xuất khẩu vào một số thị trường nhất định

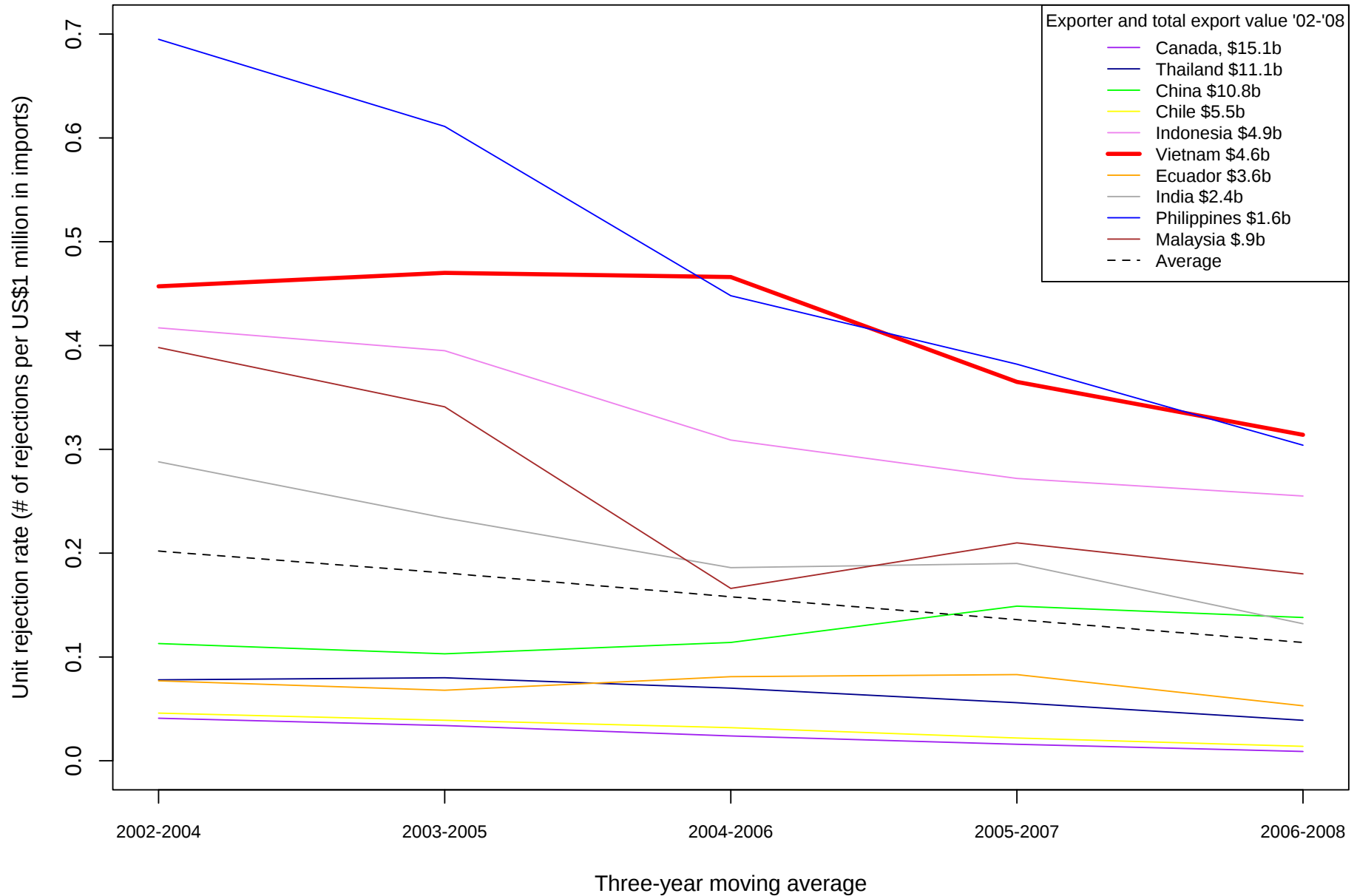
Thị trường NK	1998	2000	2003	2005	2007	2009	10/2010
EU, Norway, Switzerland	17	49	100	171	269	330	330
Hàn Quốc	-	-	189	251	379	470	483
Hoa Kỳ	-	92	198	292	370	370	498
Trung Quốc	-	-	-	260	381	471	485
Canada	-	-	-	264	221	246	282
Nga	-	51	189	264	386	460	498

Nguồn: Columns for years 2000-2010 are from
Nguyễn Tử Cương, *Quản lý chất lượng và an toàn thực phẩm thủy sản*, NXB Nông nghiệp, 2011.

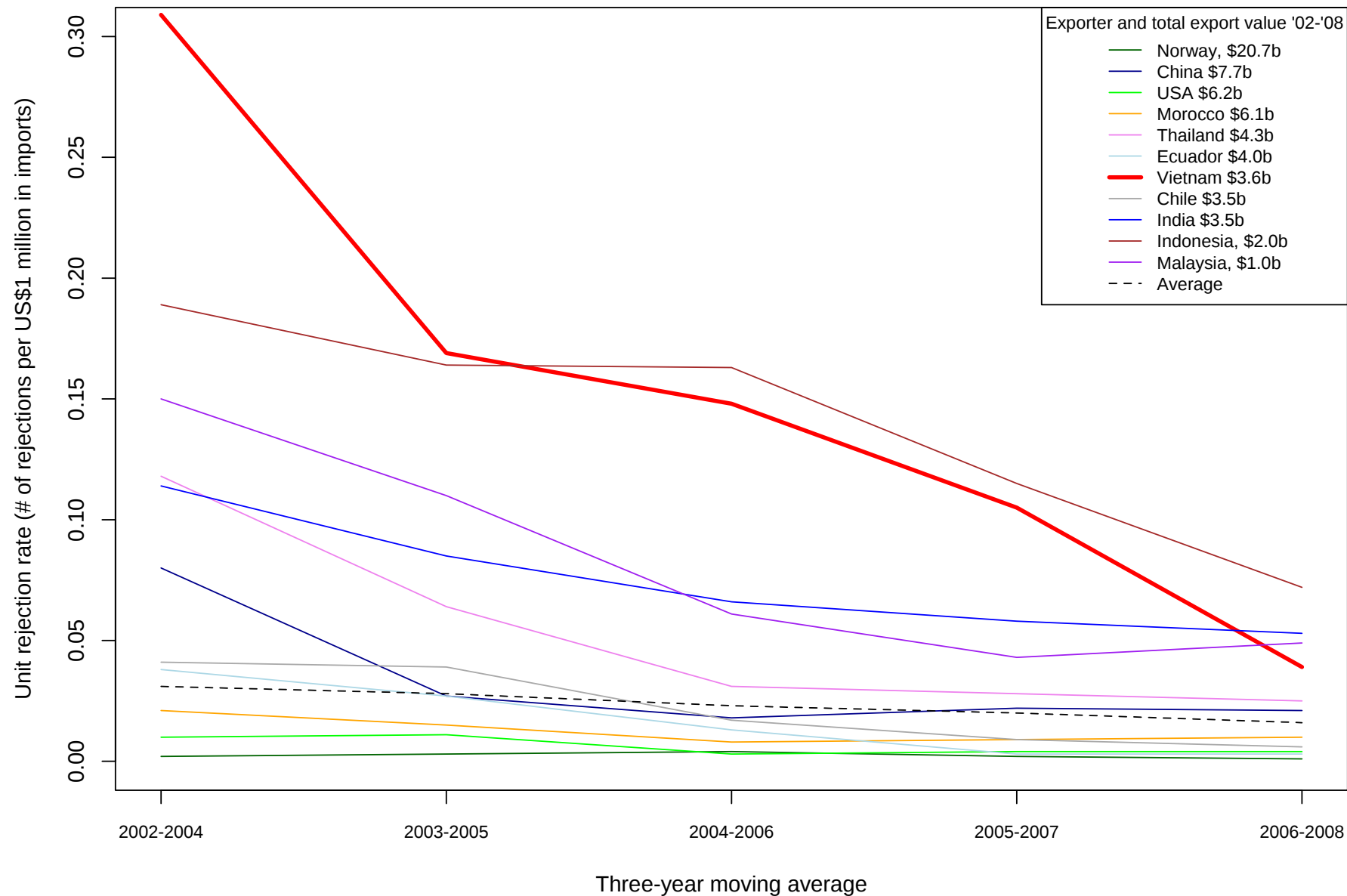


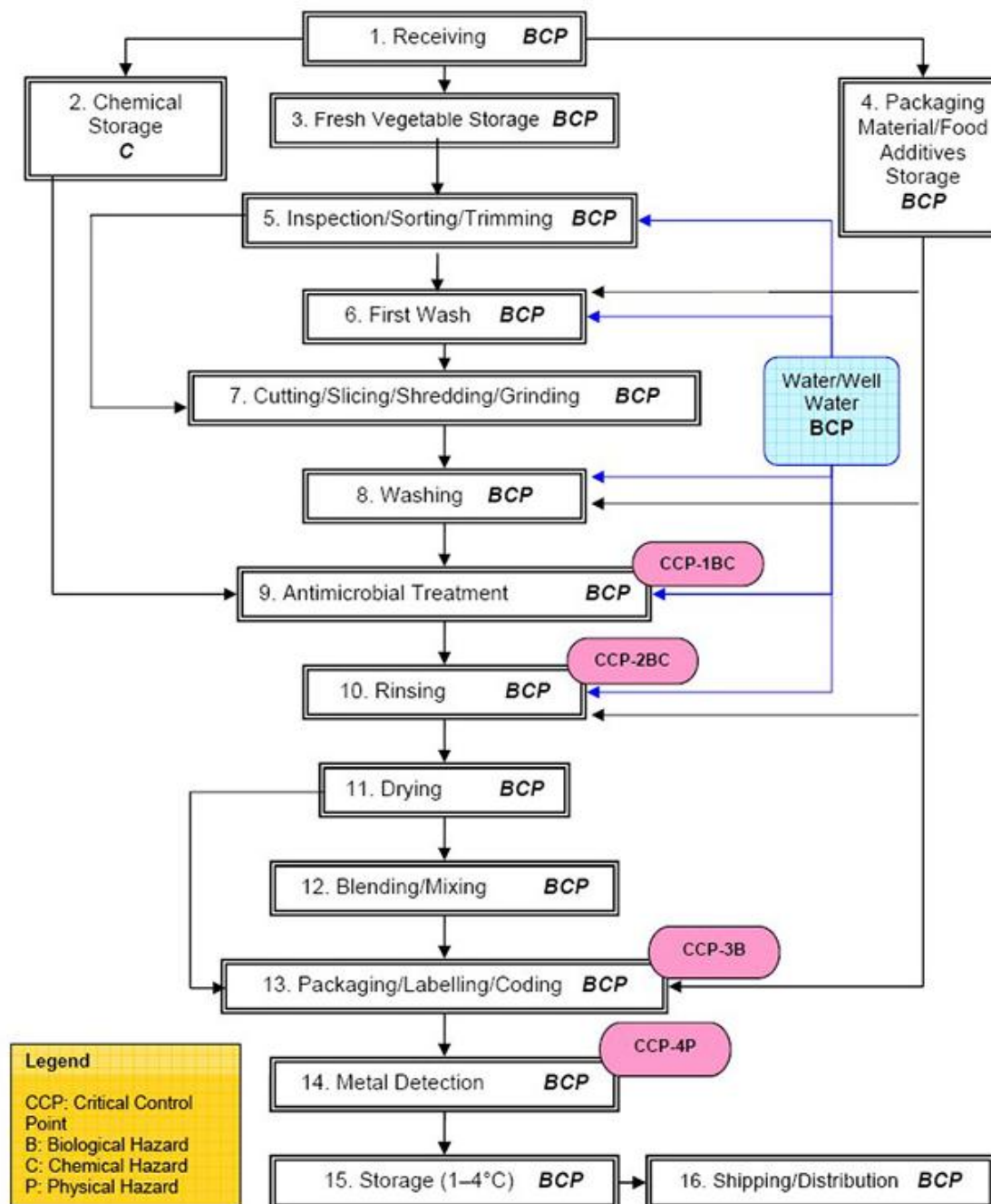


Unit rejection rate for US fish & fishery product imports, 2002-2008



Unit rejection rate for EU fish & fishery product imports (from third countries), 2002-2008



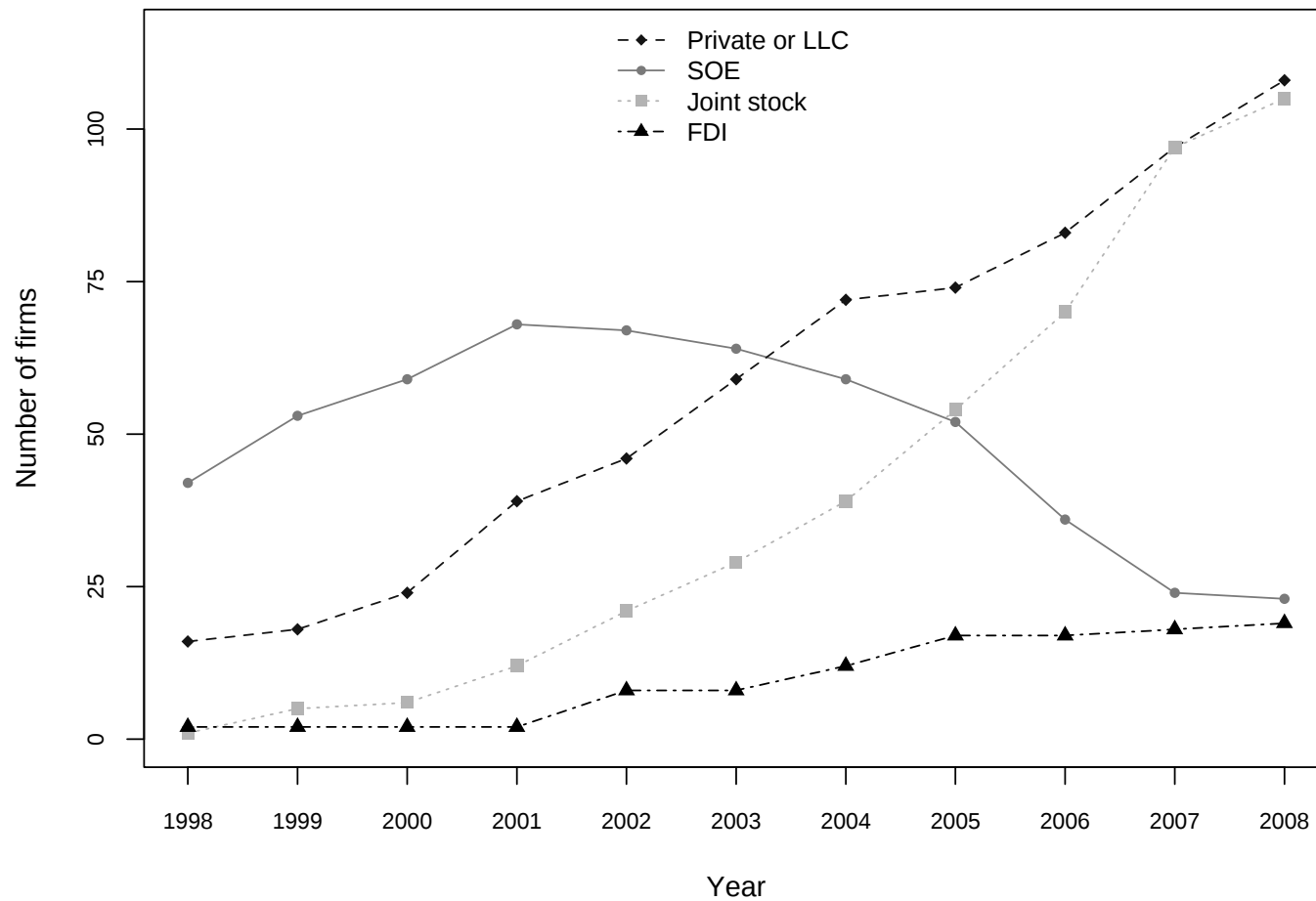


Thẻ chế #2: VASEP

- Hiệp hội doanh nghiệp hiện đại đầu tiên của Việt Nam – 1998
- Thông tin
 - Ngành thâm dụng qui định
- Xúc tiến thương mại (thủy sản quan trọng đối với các doanh nghiệp nghề cá)
 - Hội chợ VietFish bắt đầu từ 2000
 - Giới thiệu hàng trăm khách hàng
- Bộ mặt quốc tế của ngành
 - Quan hệ công chúng, đặc biệt về cá tra, basa
 - Sử dụng hiệu quả truyền thông ở Việt Nam và nước ngoài
 - Vụ kiện phá giá
- Chương trình tập huấn – VASEP Pro.
 - Tiêu chuẩn: HACCP, BMP, GAP, ...; chuẩn bị cho giám định (ví dụ FDA cảm quan)
- Vận động chính sách
 - Kể cả vận động quyết liệt
- VASEP có gì đặc biệt?
 - Ngành kinh tế quan trọng, qui định thị trường ngất nghèo, toàn bộ doanh nghiệp tư nhân nội địa, hầu như bao hàm tất cả

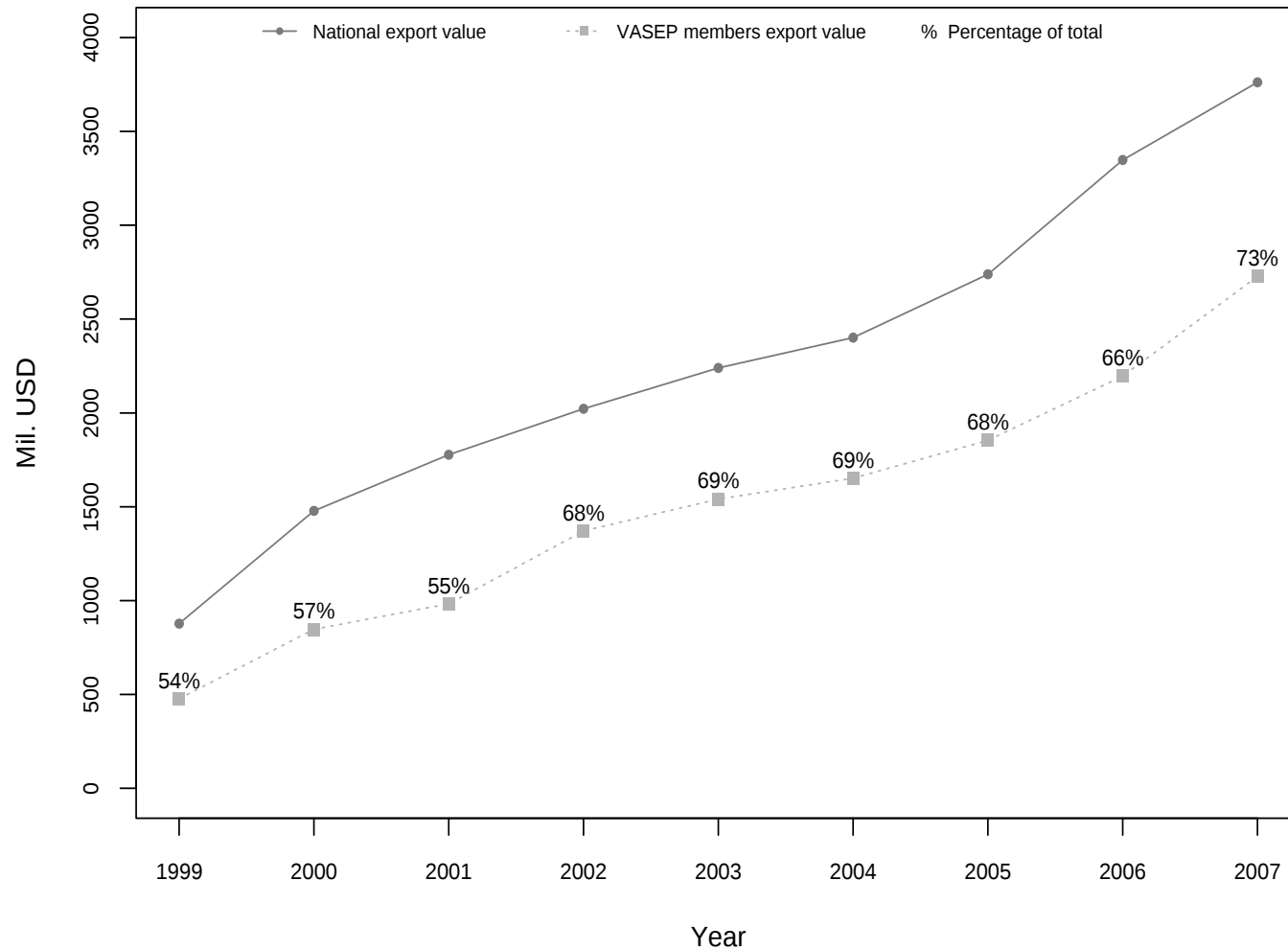
Thành viên VASEP

Ownership of VASEP member firms, 1998-2008



Thành viên VASEP

Export value of VASEP members and entire country, 1999-2007



Tỉ trọng khu vực tư nhân, FDI và DNNN trong các ngành xuất khẩu chính

	<i>Thước đo</i>	DNNN	Tư nhân nội địa	FDI
Thủy sản	<i>Doanh thu/xuất khẩu</i>	6%	90%	4%
May mặc	<i>Xuất khẩu</i>	~40%		~60%
Giày dép	<i>Xuất khẩu</i>	~23%		~77%
Điện tử	<i>Xuất khẩu</i>	<10%		>90%
Gạo	<i>Xuất khẩu</i>	>50%		
Cà phê	<i>Xuất khẩu</i>	~40%		~60%
Cao su...?				

Tóm tắt lịch sử

- ▣ Việc nâng cấp ngành chế biến là một thành công lớn.
- ▣ Các nhà máy chế biến của Việt Nam thuộc hàng đầu thế giới
- ▣ Thể chế là cần thiết để vượt qua tiêu chuẩn SPS – thất bại thị trường.
- ▣ Hai vai trò quan trọng của hai thể chế:
 - ▣ NAFIQAD/MOF
 - ▣ VASEP
- ▣ Tiêu chuẩn có thể là chất xúc tác.
- ▣ Cấy ghép tiêu chuẩn và “thuê ngoài thể chế” (Steinfeld 2010)
- ▣ Lý giải: ngành quan trọng, dựa vào thị trường; thành phần ngành (đa số nội địa, tư nhân); vai trò lãnh đạo.

Tiêu chuẩn mới = thách thức mới

- Chứng nhận tư nhân về điều kiện an toàn, lao động và môi trường – theo yêu cầu bên mua
 - GlobalGap
 - Tập quán nuôi trồng thủy sản tốt nhất (BAP) – 4 sao
 - Hội đồng hỗ trợ nuôi trồng thủy sản (ASC) – trang trại
- “Nguồn gốc truy xuất”
- Được giải quyết trong khu vực tư nhân thông qua hội nhập theo chiều dọc, giữa người mua và nhà sản xuất – không phải chính phủ.
- Tiêu chuẩn có hàm ý phân phối
 - “Tiêu chuẩn thực phẩm là tốt – cho giới nông dân trung lưu” (Hansen and Trifkovic 2013)

Private certifications on pangasius farms in Vietnam

Standard	No. of certified farms			Remarks
	2012	2013	As of Jul 2014	
ASC standard	5	26	45	There are 5 other farms under ASC assessment.
Best Aquaculture Practices (BAP)	10	11	7	These farms are all in the process of being certified as BAP 2-star production groups.
GLOBALG.A.P (GG)	~60	~60	~60	List of certified farms/ processing facilities is not public.
VietG.A.P	0	2	6	This is the Vietnamese standard. The Vietnamese government is promoting VietG.A.P implementation in the aquaculture sector.

Xu thế tích hợp dọc trong ngành cá tra

- Có hai cách để tổ chức chuỗi cung ứng: mỗi giai đoạn sản xuất là độc lập, hoặc các giai đoạn tích hợp theo chiều dọc
 - Dây chuyền khép kín
- Giữa thập niên 2000s, 80% hoạt động nuôi do nông dân độc lập.
- Ngày nay, 80% (?) do doanh nghiệp và nông dân liên kết bao tiêu
- Tổ chức lại cả hai, công đoạn nuôi và chế biến.
- “Tái cơ cấu” đang hỗ trợ chuyển giao nguồn lực từ nhà sản xuất kém hiệu quả sang nhà sản xuất hiệu quả

Nghị định 36

- NĐ36/2014/NĐ-CP: Về nuôi, chế biến và xuất khẩu sản phẩm cá Tra
- Cố gắng điều tiết hoạt động nuôi cá tra ở ba giai đoạn:
 1. Nuôi: VietGAP, giá sàn cho nông dân, mức sản xuất
 2. Chế biến: tiêu chuẩn tối thiểu về độ ẩm, tỷ lệ mạ băng
 3. Xuất khẩu: đăng ký hợp đồng với Hiệp hội Cá tra
- Nhưng thực thi tiêu chuẩn ở nhà máy dễ hơn kiểm soát trang trại.

Vai trò chính quyền địa phương?

- Vai trò của thị trường so với vai trò của chính phủ
 - Tích hợp theo chiều dọc giải quyết một số vấn đề nhưng không phải tất cả
 - Ví dụ: nợ xấu trong ngành thủy sản; môi trường; tình trạng đua xuống đáy.
- Giải quyết thất bại thị trường
 - Ngoại tác (ví dụ quản lý bệnh trong nuôi trồng thủy sản, môi trường)
 - Cơ chế điều phối
- Hàng hóa công
 - R&D, tập huấn, hỗ trợ kỹ thuật, thực thi tiêu chuẩn
- Vai trò quan trọng của hiệp hội.

Tiêu chuẩn có tính chính trị

- Chiến dịch chống cá tra Việt Nam 15 năm trường của Hiệp hội cá Da trơn Hoa Kỳ.
- 2001: Quốc hội thông qua tiêu chuẩn dán nhãn
 - “cá tra” và “cá basa” không phải “catfish” (cá da trơn)
- 2002-2014: Vụ kiện chống phá giá
 - Không phải tiêu chuẩn, nhưng đầy tính chính trị
- 2008/2013: Chương trình thanh tra catfish của USDA. Sẽ được triển khai 2015?

Top 10 seafoods consumed in the US

Rank	1990		2000		2005		2010		2013	
	Species	Lbs	Species	Lbs	Species	Lbs	Species	Lbs	Species	Lbs
1	Tuna	3.7	Tuna	3.5	Shrimp	4.10	Shrimp	4.0	Shrimp	3.60
2	Shrimp	2.2	Shrimp	3.2	Tuna	3.10	Tuna	2.7	Salmon	2.70
3	Cod	1.4	Pollock	1.6	Salmon	2.43	Salmon	2.0	Tuna	2.30
4	Pollock	1.3	Salmon	1.6	Pollock	1.47	Tilapia	1.45	Tilapia	1.43
5	Salmon	.7	Catfish	1.1	Catfish	1.03	Pollock	1.19	Pollock	1.15
6	Catfish	.7	Cod	.8	Tilapia	.85	Catfish	.80	Pangasius	.77
7	Clams	.6	Clams	.5	Crab	.64	Crab	.57	Cod	.61
8	Flatfish	.6	Crabs	.4	Cod	.57	Cod	.46	Catfish	.57
9	Crabs	.3	Flatfish	.4	Clams	.44	Pangasius	.40	Crab	.35
10	Scallop	.3	Scallop	.3	Flatfish	.37	Clams	.34	Clams	.35

Chương trình thanh tra cá da trơn Bộ Nông Nghiệp Hoa Kỳ (USDA)

- 2008 luật chuyển trách nhiệm thanh tra catfish nhập khẩu (80% từ Việt Nam) từ FDA sang USDA
- Vẫn chưa triển khai, nhưng sẽ loại khỏi toàn bộ catfish xuất khẩu từ Việt Nam sang Mỹ bằng qui định “tính tương đương”
- Văn phòng Trách nhiệm giải trình Chính phủ (2012) báo cáo: “Trách nhiệm thanh tra Catfish không nên giao cho USDA”
 - Cơ sở lý luận là khuẩn salmonella (vi sinh lây nhiễm)
 - Những yêu cầu của HACCP phải như nhau
 - Tốn kém và gánh nặng mà không có lợi cho an toàn của người tiêu dùng

Kết luận

- ▣ Tiêu chuẩn là xúc tác, không chỉ là rào cản
- ▣ Thể chế gia tăng lợi thế so sánh
- ▣ Vai trò của nhà nước và hiệp hội