

Mô hình quản lý chỉ dẫn địa lý của Việt Nam: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Đào Đức Huấn

Viện Chính sách và Chiến lược phát triển nông nghiệp nông thôn

Phát triển chỉ dẫn địa lý (CDĐL) ở Việt Nam được xem như một giải pháp nhằm xây dựng thương hiệu cho nông sản, nâng cao giá trị và hiệu quả của sản xuất nông nghiệp trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế. Tuy nhiên, kết quả khảo sát 42 cơ quan quản lý CDĐL (khảo sát sâu 8 CDĐL*), phỏng vấn 78 chuyên gia và 140 doanh nghiệp, hộ gia đình sản xuất kinh doanh sản phẩm được bảo hộ CDĐL của tác giả cho thấy, các mô hình quản lý CDĐL ở Việt Nam hiện đang gặp phải những khó khăn về định hướng, chính sách và tổ chức bộ máy quản lý... Trên cơ sở hiện trạng các mô hình quản lý, các yếu tố ảnh hưởng đến CDĐL của Việt Nam, tác giả đã đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của các mô hình quản lý CDĐL ở nước ta.

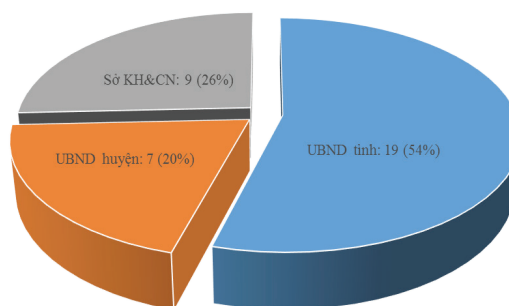
Hiện trạng về hoạt động quản lý CDĐL ở Việt Nam

Trong số 42 CDĐL được khảo sát, 35 CDĐL (chiếm 83%) có các văn bản quy định về quản lý và sử dụng, 7 CDĐL (chiếm 17%) chưa có văn bản. Điều này đồng nghĩa với việc 7 CDĐL chưa quy định về mô hình quản lý, các nguyên tắc và trình tự quản lý, sử dụng CDĐL. Kết quả khảo sát đối với 35 CDĐL cho thấy, các mô hình quản lý hiện nay chưa có sự thống nhất, cả về chính sách lẫn quá trình tổ chức trên thực tế, cụ thể:

Tên các văn bản quản lý chưa thống nhất: Kết quả điều tra cho thấy, các quy định về quản lý CDĐL hiện nay được các địa phương sử dụng với 2 tên gọi khác nhau (quy chế quản lý và sử dụng CDĐL; quy định về quản lý và sử dụng CDĐL), mặc dù các văn bản này được ban hành kèm theo một quyết định của UBND tỉnh hoặc cơ quan được ủy quyền. Trong số 35 CDĐL có văn bản quy định về quản lý, có 5 CDĐL sử dụng là quy định, số còn lại (30 CDĐL) sử dụng là quy chế.

Cơ quan ban hành văn bản quản lý các CDĐL ở

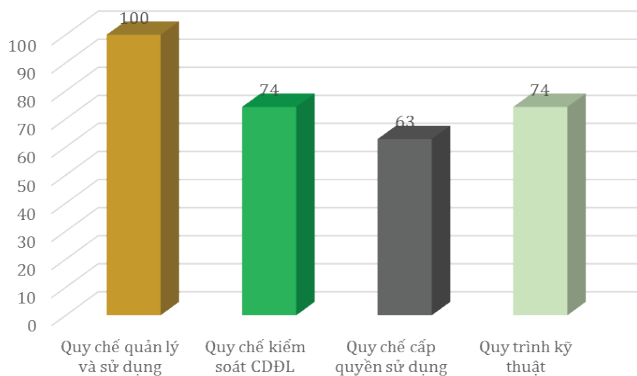
nhiều cấp độ khác nhau: Hiện nay, Nhà nước chưa có văn bản nào quy định về cơ quan có thẩm quyền ban hành các quy định về quản lý CDĐL, vì vậy ở các địa phương có sự khác nhau về cấp ban hành quy chế/quy trình quản lý CDĐL. Trong 35 quy chế/quy trình quản lý được ban hành, có 19 văn bản do UBND tỉnh (chiếm 54%), 9 do Sở Khoa học và Công nghệ (KH&CN) và 7 văn bản do UBND huyện ban hành (biểu đồ 1). Vấn đề là cơ quan ban hành văn bản không dựa trên phạm vi của CDĐL, nhiều sản phẩm như chuối ngự Đại Hoàng, bưởi Tân Triều... có phạm vi trên một huyện, nhưng việc ban hành quy chế quản lý lại do UBND tỉnh ra quyết định.



Biểu đồ 1. Tỷ lệ các cơ quan ban hành văn bản quản lý CDĐL ở Việt Nam (nguồn: Đào Đức Huấn và cộng sự, 2016).

*Nước mắm Phú Quốc, cà phê Buôn Ma Thuột, nho Ninh Thuận, bưởi Tân Triều, gạo năng nhen thơm Bảy Núi, nón lá Huế, quế Văn Yên và vải thiều Lục Ngạn.

Đa dạng về chủng loại văn bản quản lý và sử dụng: Các địa phương không có sự thống nhất trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn như: Quy chế kiểm soát, quy trình cấp và thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng hay quy trình kỹ thuật. Chỉ có 74% số CDĐL có quy chế kiểm soát và quy trình kỹ thuật, 63% CDĐL có quy chế cấp và thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng (biểu đồ 2). Các cơ quan ban hành văn bản này cũng rất đa dạng và không thống nhất. Có thể thấy điều này qua các số liệu cụ thể sau: Có 7% CDĐL do UBND tỉnh ban hành quy chế, 39% do các Sở KH&CN, số còn lại là do UBND huyện, hội/hiệp hội hoặc các đơn vị khác ban hành.

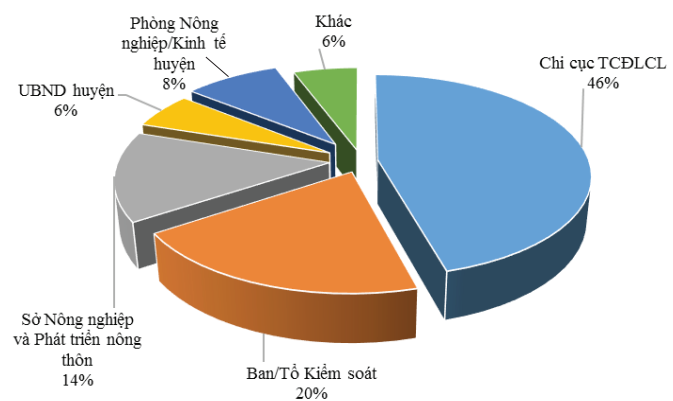


Biểu đồ 2. Tỷ lệ các văn bản được ban hành của 35 CDĐL (nguồn: Đào Đức Huấn và cộng sự, 2016).

Vai trò của Nhà nước trong quản lý CDĐL: CDĐL được xác định là tài sản của Nhà nước (theo Luật Sở hữu trí tuệ - SHTT), do đó các cơ quan quản lý CDĐL là các cơ quan nhà nước (đơn vị cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng CDĐL cho các tổ chức, cá nhân). Có hai cách tiếp cận trong việc giao nhiệm vụ quản lý CDĐL ở các địa phương: Giao cho cơ quan quản lý về SHTT cấp tỉnh, cụ thể là Sở KH&CN và UBND các huyện (nếu sản phẩm đó trong phạm vi huyện/xã).

Đối với hoạt động kiểm soát CDĐL, chủ yếu được giao cho các Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng thuộc Sở KH&CN (chiếm 46%), tự thành lập ban/tổ kiểm soát (20%). Trên thực tế, việc giao cho các cơ quan nhà nước thực hiện vai trò kiểm soát CDĐL là phù hợp với quy định của Luật SHTT hiện nay, nhưng cũng làm nảy sinh một số vấn đề bất

cập như: Nhiều văn bản được ban hành trở thành thủ tục hành chính (đặc biệt là quy định về cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng CDĐL), trong khi CDĐL chỉ là một đối tượng của SHTT, một tài sản mang tính cộng đồng, do đó các quy định quản lý chỉ nên bó hẹp, thể hiện trong mối quan hệ và thực hiện trong cộng đồng đó; để quản lý CDĐL cần tiếp cận đầy đủ về công cụ và nguồn lực, trong khi hầu hết các cơ quan chỉ được giao thêm nhiệm vụ nhưng nguồn lực lại không có để triển khai (chỉ có 10/35 cơ quan quản lý CDĐL có nguồn lực hỗ trợ nhưng từ dự án nên không thường xuyên).



Biểu đồ 3. Tỷ lệ về cơ quan thực hiện chức năng kiểm soát CDĐL ở địa phương (nguồn: Đào Đức Huấn và cộng sự, 2016).

Hệ thống quản lý còn nhiều khó khăn: Một trong những nội dung quan trọng trong hoạt động quản lý về CDĐL là việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng cho các tổ chức, cá nhân đáp ứng được yêu cầu. Đây là một đặc điểm riêng của Việt Nam, các nước khi xác lập quyền CDĐL thì Nhà nước thường cấp cho các tổ chức, do đó họ không có công đoạn cấp quyền sử dụng. Hoạt động cấp quyền đồng nghĩa với các nội dung xây dựng hồ sơ, thẩm định hồ sơ và điều kiện sản xuất, chế biến, kinh doanh đáp ứng được các yêu cầu bảo hộ. Do đó đòi hỏi cách tiếp cận, phương pháp, công cụ và năng lực hợp lý của đơn vị quản lý. Đã có 20/35 CDĐL cấp quyền sử dụng CDĐL cho các tổ chức, cá nhân sau khi được Nhà nước bảo hộ.

Nội dung thứ hai trong quản lý CDĐL là tổ chức kiểm soát hoạt động sử dụng để các sản phẩm khi bán ra thị trường đảm bảo được danh tiếng, chất

lượng. Tuy nhiên, 7/8 CDĐL được khảo sát sâu không triển khai trên thực tế (chỉ có CDĐL nước mắm Phú Quốc triển khai). Nguyên nhân của tình trạng này là do các đơn vị được giao nhiệm vụ kiểm soát không sẵn sàng, họ không biết/không hiểu chức năng nhiệm vụ được giao; năng lực hạn chế, 100% các đơn vị được giao kiêm nhiệm, không được giao nguồn lực (tài chính, con người), không được đào tạo, tập huấn về chuyên môn, kỹ thuật liên quan đến sản phẩm; sự luân chuyển cán bộ thường xuyên cũng trở thành một nguyên nhân dẫn đến khoảng trống, không thể kết nối về mặt chuyên môn.

Doanh nghiệp, hộ sản xuất, thương mại sử dụng dấu hiệu CDĐL trên thị trường còn hạn chế: Giá trị của CDĐL chỉ được phát huy khi sản phẩm được đóng gói, gắn nhãn mác và sử dụng dấu hiệu CDĐL để đưa ra thị trường. Tuy nhiên, kết quả khảo sát sâu cho thấy, chỉ có 2/8 CDĐL hiện nay có sử dụng dấu hiệu thường xuyên, còn lại chỉ mang tính thử nghiệm khi có dự án hỗ trợ. Đặc biệt, đối với các sản phẩm xuất khẩu là nguyên liệu (cà phê, chè...) thì việc sử dụng dấu hiệu CDĐL là rất khó khăn. Đối với các doanh nghiệp, hộ gia đình đã được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng CDĐL, chỉ có 8,03% sử dụng dấu hiệu CDĐL thường xuyên trên thị trường, chủ yếu là nước mắm Phú Quốc, cà phê Buôn Ma Thuột, số còn lại không sử dụng dấu hiệu CDĐL trên thị trường.

Thiếu vắng vai trò của tổ chức tập thể trong quản lý CDĐL: Tổ chức tập thể đóng vai trò rất quan trọng trong quản lý CDĐL (xây dựng thể chế quản lý; kiểm soát; marketing; tổ chức sản xuất; điều phối, đại diện để xây dựng và phát triển CDĐL). Tuy nhiên, vai trò của các tổ chức tập thể trong quản lý các CDĐL ở Việt Nam còn mờ nhạt, các hội/hiệp hội chỉ mang tính phối hợp trong các hoạt động thẩm định hồ sơ, đánh giá về điều kiện sản xuất để các tổ chức, cá nhân xin cấp quyền sử dụng. Các hội/hiệp hội được giao kiểm soát nội bộ nhưng không trở thành điều kiện bắt buộc để được sử dụng CDĐL, do đó có 7/8 CDĐL các hội/hiệp hội không triển khai hoạt động kiểm soát. Sự thiếu vắng của các tổ chức tập thể dẫn đến nhiều khó khăn do không phát huy được sự giám sát của cộng đồng trong sử dụng CDĐL; giá

trị truyền thống, kỹ năng sản xuất có thể bị bỏ ngỏ, không được kiểm soát.

Về tổng thể, 62,9% cơ quan quản lý CDĐL cho rằng mô hình quản lý CDĐL hiện nay là phù hợp, 37,1% đánh giá chưa phù hợp. Đối với cơ quan được giao nhiệm vụ kiểm soát thì 54,3% ý kiến đánh giá là chưa phù hợp về 3 khía cạnh: Chức năng nhiệm vụ; năng lực về kỹ thuật và nguồn lực để triển khai. Ngoài ra, bức tranh chung của CDĐL ở Việt Nam cho thấy thiếu một sự thống nhất, định hướng chung trên nhiều khía cạnh: Cấu trúc về chính sách; nội dung, công cụ quản lý; vai trò của Nhà nước, tổ chức tập thể và sự phối hợp giữa hai chủ thể trong hoạt động quản lý CDĐL.

Các yếu tố ảnh hưởng đến mô hình quản lý CDĐL ở Việt Nam

Nhìn một cách tổng thể từ các mô hình quản lý CDĐL cho thấy, các mô hình này còn gặp nhiều khó khăn, mặc dù các quy định về thể chế, chính sách của địa phương được xây dựng đầy đủ, nhưng do quá trình áp dụng vào thực tiễn còn nhiều hạn chế, đặc biệt là việc vận hành mô hình quản lý bị gián đoạn sau khi trao quyền sử dụng cho các tổ chức, cá nhân, trong khi nhu cầu sử dụng CDĐL của người sản xuất, doanh nghiệp còn hạn chế. Nguyên nhân của những vấn đề này là do:

Thiếu điều kiện để tổ chức, vận hành mô hình: Những phân tích ở phần hiện trạng đã cho thấy những khó khăn của các mô hình quản lý CDĐL ở các địa phương hiện nay. Ngoài yếu tố thiếu một quy định chung trong vấn đề quản lý, yếu tố ảnh hưởng đến kết quả của các mô hình được xác định đó là: i) Sự hỗ trợ của Nhà nước chưa đủ mạnh để duy trì và hình thành sự ổn định trong giai đoạn đầu tiên; ii) Các quy định về quản lý CDĐL chưa cụ thể và phù hợp với điều kiện sản xuất kinh doanh sản phẩm; iii) Nhận thức và mức độ tham gia của người dân còn yếu, nhu cầu sử dụng dấu hiệu CDĐL của doanh nghiệp, người dân còn hạn chế; iv) Bộ máy quản lý được tổ chức chưa phù hợp; v) Vai trò của các tổ chức tập thể trong quản lý CDĐL chưa rõ ràng và chưa phát huy được hiệu quả.

Nhu cầu sử dụng của doanh nghiệp, người dân còn hạn chế: Nhu cầu sử dụng dấu hiệu CDĐL là động lực quan trọng để thúc đẩy các mô hình CDĐL

có thể vận hành trên thực tế. Tuy nhiên, thực tế các mô hình CDĐL ở nước ta cho thấy, nhu cầu sử dụng của doanh nghiệp, hộ gia đình chưa nhiều, có những sản phẩm việc sử dụng dấu hiệu CDĐL còn mang tính khuyến khích. Các yếu tố ảnh hưởng đến nhu cầu sử dụng CDĐL được xác định là do lợi ích mang lại từ CDĐL chưa rõ ràng; chưa có các tác nhân thương mại đủ mạnh để thúc đẩy thương mại, trong điều kiện quy mô sản xuất nhỏ lẻ, thương mại theo phương thức truyền thống; mức độ quan tâm đến CDĐL của doanh nghiệp, người dân còn yếu, trong khi chi phí để sử dụng CDĐL còn cao, xét trên khía cạnh đầu tư để áp dụng quy trình kỹ thuật, hoạt động kiểm soát...; các quy định về quản lý CDĐL chưa phù hợp với đặc trưng sản xuất, thương mại trên thực tế.

Ngoài ra, còn một số yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động hiệu quả của mô hình quản lý CDĐL cũng được chỉ ra là: Vai trò của doanh nghiệp trong việc thúc đẩy thị trường, kênh phân phối, hình thành các kênh thương mại khép kín, thúc đẩy sử dụng dấu hiệu CDĐL ra thị trường; CDĐL còn mờ nhạt trong suy nghĩ của người tiêu dùng, chưa trở thành một dấu hiệu ưu tiên trong lựa chọn sản phẩm.

Giải pháp nâng cao hiệu quả các mô hình quản lý CDĐL

Từ những phân tích nêu trên, theo chúng tôi cần có những giải pháp đủ mạnh để thay đổi và nâng cao hiệu quả các mô hình quản lý CDĐL hiện nay:

Một là, bổ sung, sửa đổi các quy định về CDĐL trong Luật SHTT nhằm làm rõ các vấn đề: i) Quản lý CDĐL bao gồm những nội dung gì, trong đó đặc biệt là vấn đề xây dựng các văn bản pháp lý để quản lý, các biện pháp nhằm đảm bảo danh tiếng, chất lượng của sản phẩm được bảo hộ...; ii) Xác định rõ trách nhiệm của Nhà nước khi trao quyền quản lý cho tổ chức, cơ quan đại diện cho các tổ chức, cá nhân được cấp quyền sử dụng, đặc biệt khi tổ chức trao quyền là tổ chức tập thể...

Hai là, trước mắt cần xây dựng hướng dẫn chung trong hoạt động quản lý CDĐL nhằm định hướng cho các địa phương, trong đó cần làm rõ các vấn đề như: Mục tiêu, yêu cầu trong quản lý CDĐL; nội dung và tổ chức quản lý CDĐL..., đặc biệt là các giải pháp nhằm đảm bảo danh tiếng, chất lượng sản phẩm như hệ thống kiểm soát CDĐL.

Ba là, mô hình quản lý CDĐL cần phù hợp với đặc trưng và điều kiện của sản phẩm về quy mô sản xuất, chế biến, đặc thù thương mại, đồng thời tăng cường sự tham gia của các tổ chức tập thể như: Hợp tác xã, hội/hiệp hội. Nhà nước cần đóng vai trò chủ đạo trong việc tham gia quản lý, hỗ trợ nguồn lực để tổ chức mô hình, đặc biệt là ở giai đoạn đầu. Xây dựng sự phối hợp giữa Nhà nước, tổ chức tập thể trong quản lý CDĐL một cách rõ ràng, đảm bảo sự giám sát, kiểm tra của Nhà nước, sự chủ động của các tổ chức.

Bốn là, tăng cường sự tham gia của doanh nghiệp trong xây dựng chuỗi giá trị sản phẩm mang CDĐL nhằm thúc đẩy các kênh phân phối, tổ chức kiểm soát chất lượng sản phẩm. Sự tham gia của doanh nghiệp còn là cơ sở để thúc đẩy nhu cầu sử dụng dấu hiệu CDĐL, thúc đẩy quá trình áp dụng các quy định quản lý CDĐL của các cơ sở, hộ gia đình sản xuất.

Năm là, nâng cao hình ảnh CDĐL đối với người tiêu dùng thông qua một chương trình ở cấp độ quốc gia, xây dựng dấu hiệu nhận diện chung đối với CDĐL (biểu trưng/logo quốc gia); nâng cao nhận thức của người tiêu dùng thông qua các chương trình quảng bá, thúc đẩy các kênh phân phối sản phẩm mang CDĐL.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Thị Hạnh Thơ (2011), *Đánh giá tác động của việc bảo hộ CDĐL tới các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam sau khi được đăng bạ*, Báo cáo đề tài cấp bộ.
2. D. Barjolle, B. Silvander (2002), *Facteurs des succès des produits d'origine certifiée dans les filières agro-alimentaires en Europe: Marché, ressources et institutions*, Actes du colloque international INRA/INAO, Paris, INRA et INAO.
3. Luật SHTT 2005, sửa đổi bổ sung 2009.
4. Nghị định số 103/2006/NĐ-CP ngày 22/9/2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật SHTT về sở hữu công nghiệp.
5. Đào Đức Huân (2016), "Hiện trạng và những định hướng nâng cao hiệu quả về quản lý và kiểm soát CDĐL của Việt Nam", *Hội thảo CDĐL và những cam kết trong khuôn khổ Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam - Liên minh châu Âu*.