

HIỆN TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ PHÂN BÓN

Cục Trồng trọt

Trong bối cảnh biến động chung của nền kinh tế, phân bón-loại vật tư thiết yếu phục vụ ngành trồng trọt luôn biến động về giá và nguồn cung đã tác động rất lớn đến sản xuất. Lợi dụng lúc giá phân bón biến động ở mức cao, một số doanh nghiệp sản xuất và kinh doanh đã đưa ra thị trường nhiều loại phân bón kém chất lượng, phân bón giả gây thiệt hại cho người nông dân, làm ảnh hưởng tới sản xuất nông nghiệp và tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh của thị trường phân bón trong nước.

I. Hiện trạng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý phân bón

Hiện nay, các văn bản quy phạm pháp luật về phân bón cũng như có liên quan bao gồm:

1. Luật, Nghị định

- Luật chất lượng sản phẩm hàng hóa 5/2007/QH12, ngày 21/11/2007;

- Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật 68/2006/QH11, ngày 29/6/2006;

- Nghị định 113/2003/NĐ-CP ngày 07/10/2003 của Chính phủ quy định quản lý sản xuất, kinh doanh phân bón (sau đây gọi tắt là Nghị định 113) và Nghị định số 191/2007/NĐ-CP ngày 31/12/2007 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 113/2003/NĐ-CP (sau đây gọi tắt là Nghị định 191);

- Nghị định 89/2006/NĐ-CP ngày 30/8/2006 của Chính phủ về Nhãn hàng hoá;

- Nghị định 15/2010/NĐ-CP ngày 01/3/2010 quy định xử phạt hành chính trong hoạt động sản xuất kinh doanh phân bón.

2. Thông tư hướng dẫn

- Thông tư 05/2005/TT-BCN ngày 31/10/2005 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 113 của Chính phủ (sau đây gọi tắt là Thông tư 05);

- Thông tư 02/2007/TT-CN ngày 22/3/2007 của Bộ trưởng Bộ Công nghiệp bổ sung khoản 2, Mục II Thông tư số 05;

- Thông tư 36/2010/TT-BNNPTNT ngày 24/6/2010 về việc ban hành quy định sản xuất, kinh doanh phân bón;

- Thông tư 52/2010/TT-BNNPTNT ngày 9/9/2010 về việc hướng dẫn khảo nghiệm, công nhận, đặt tên phân bón mới;

- Thông tư 16/2011/TT-BNNPTNT ngày 1/4/2011 về đánh giá, chỉ định và quản lý hoạt động các phòng kiểm nghiệm lĩnh vực nông nghiệp;

- Thông tư 17/2011/TT-BNNPTNT ngày 06/4/2011 về sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một số quy định về thủ tục hành chính trong lĩnh vực trồng trọt theo Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 15/12/2010;

- Thông tư 14/2011/TT-BNNPTNT ngày 29/3/2011 quy định việc kiểm tra, đánh giá cơ sở sản xuất, kinh doanh vật tư nông nghiệp và sản phẩm nông lâm thủy sản;

- Thông tư 55/2012/TT-BNNPTNT hướng dẫn về hoạt động chứng nhận hợp qui, công bố hợp qui thuộc lĩnh vực quản lý của Bộ Nông nghiệp và PTNT;

- Thông tư ban hành Danh mục phân bón (Sau đây gọi tắt là Danh mục) được phép sản xuất, kinh doanh và sử dụng ở Việt Nam được ban hành bổ sung hàng quý. Đến nay đã có 19 Thông tư ban hành Danh mục phân bón còn hiệu lực (kể từ năm 2009 đến nay). Hàng năm, Bộ Nông nghiệp và PTNT tiến hành khảo nghiệm, công nhận hàng trăm loại phân bón mới để bổ sung vào Danh mục, đáp ứng yêu cầu phát triển sản xuất ngày càng cao. Trong Danh mục phân bón hiện nay có trên 5.000 phân bón các loại.

3. Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật

- 10TCN 216-2003: Quy phạm khảo nghiệm trên đồng ruộng hiệu lực của các loại phân bón đối với năng suất cây trồng, phẩm chất nông sản.

- 10TCN 766-2006: Quy phạm khảo nghiệm trên đồng ruộng hiệu lực phân bón đối với cây lúa.

- 10TCN 894-2006: Quy phạm khảo nghiệm trên đồng ruộng hiệu lực phân bón đối với nhóm rau ăn lá. Các TCN này cần phải chuyển đổi thành TCVN hoặc QCVN để phù hợp với quy định mới.

Đang xây dựng mới, chuyển đổi 52 Tiêu chuẩn ngành thành Tiêu chuẩn quốc gia, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về phân bón, cũng như xây dựng quy chuẩn kỹ thuật về điều kiện sản xuất phân bón, quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng phân bón.

II. Một số hạn chế thực hiện văn bản qui phạm pháp luật về phân bón

Trong quá trình triển khai Nghị định 113, Nghị định 191 và các văn bản có liên quan đã xuất hiện những hạn chế sau:

1. Về điều kiện sản xuất, kinh doanh phân bón

Hiện nay, cả nước có trên 500 đơn vị sản xuất và khoảng 30.000 đơn vị kinh doanh phân bón (chủ yếu là qui mô nhỏ), trong khi đó phân bón lại chưa được qui định là mặt hàng sản xuất, kinh doanh có điều kiện. Do vậy, nhiều cơ sở không đáp ứng được điều kiện cần thiết tối thiểu cho sản xuất và kinh doanh phân bón song vẫn được tham gia vào lĩnh vực này, gây khó khăn cho công tác quản lý. Việc giám sát chất lượng ngay từ đầu nguồn chưa được thực thi hiệu quả.

2. Về thủ tục khảo nghiệm, công nhận, lập danh mục phân bón

Việc quản lý phân bón theo Danh mục được phép sản xuất, kinh doanh và sử dụng ở Việt Nam như hiện nay rất tốn kém, vừa mất thời gian khảo nghiệm, vừa gây khó khăn cho việc tra cứu do có quá nhiều loại phân bón trong Danh mục; không thực hiện được việc truy xuất nguồn gốc, dẫn tới hiệu quả quản lý thấp. Để đưa một loại phân bón vào trong Danh mục phân bón cần phải thực hiện qua 13 thủ tục hành chính khác nhau, do vậy việc quản lý phân bón theo hình thức “Danh mục phân bón” không còn phù hợp với nhu cầu phát triển của thực tế sản xuất và xu hướng hội nhập quốc tế.

3. Về quy định quản lý chất lượng phân bón

Các quy định về quản lý chất lượng phân bón của Nghị định 113 và Nghị định 191 chưa tương thích, chưa phù hợp với Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa; Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật. Theo qui định hiện hành, các loại phân hữu cơ- khoáng, hữu cơ vi sinh... chỉ được phép sản xuất, kinh doanh khi được công nhận là biện pháp kỹ thuật mới và phải có tên trong Danh mục phân bón, chưa thực hiện quản lý theo quy định của Luật Chất lượng, sản phẩm hàng hoá và Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn đã được ban hành.

Đến hết năm 2011, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã chỉ định được 19 đơn vị khảo nghiệm phân bón, 27 phòng kiểm nghiệm chất lượng phân bón, 09 tổ chức chứng nhận phân bón, đào tạo và cấp chứng chỉ cho 1.082 người lấy mẫu phân bón. Mặc dù vậy việc kiểm nghiệm chất lượng, trả kết quả phân tích vẫn rất chậm trễ, không kịp thời để xử lý những vi phạm về chất lượng.

4. Phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về phân bón

Hiện nay có 3 Bộ cùng tham gia quản lý Nhà nước về phân bón gồm: Bộ Nông nghiệp và PTNT, Bộ Công Thương, Bộ Khoa học và Công nghệ; tuy nhiên chưa phân định rõ Bộ nào chịu trách nhiệm chính trước Chính phủ thống nhất quản lý phân bón. Do vậy, chưa có cơ quan nào thực sự nắm vững về các hoạt động sản xuất, kinh doanh, xuất khẩu, nhập khẩu phân bón. Việc quản lý còn phân tán và có phần chòng chéo.

Ở địa phương, cơ quan quản lý chất lượng phân bón không đồng nhất giữa các địa phương, có nơi giao cho phòng Trồng trọt hoặc phòng Kỹ thuật thuộc Sở Nông nghiệp và PTNT, có nơi lại giao cho Chi cục Bảo vệ thực vật hoặc Chi cục Quản lý chất lượng. Hầu hết các địa phương chưa có cán bộ chuyên trách theo dõi, quản lý phân bón, đội ngũ cán bộ thiếu chuyên môn, thường xuyên bị thay đổi; thiếu trang thiết bị và kinh phí phân tích, kiểm định chất lượng.

5. Công tác kiểm tra, thanh tra

Hệ thống thanh tra chuyên ngành phân bón chưa được thiết lập. Mặc dù Chính phủ đã ban hành Nghị định số 15/2010/NĐ-CP

qui định xử phạt hành chính trong hoạt động sản xuất, kinh doanh phân bón, nhưng còn nhiều hành vi vi phạm chưa được cụ thể nên việc xử lý vi phạm hành chính vẫn phải dựa vào Nghị định số 06/2008/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 16/01/2008 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thương mại; do vậy rất khó thực hiện vì phân bón có đặc thù riêng so với các loại hàng hóa thông thường khác.

6. Chất lượng phân bón

Năm 2010 kiểm tra 23 đơn vị kinh doanh phân bón, phân tích 55 mẫu phân bón cho thấy: 64,3% mẫu không đạt chỉ tiêu về hàm lượng các yếu tố đa lượng (N, P, K), trong đó 9,5% mẫu không đạt cả 3 chỉ tiêu. Tỷ lệ mẫu không đạt so với công bố về đạm tổng số là 41,7%, lân dễ tiêu: 34,4% và kali hữu hiệu: 33,3%. Có trên 30% mẫu hàm lượng yếu tố trung và vi lượng thiếu, như canxi (41,7%), magiê (31,8%), đồng (54,4%), man gan (40%), Bo (27,8%) và sắt (23,1%)...

Năm 2011 kiểm tra 18 đơn vị sản xuất và 07 đơn vị kinh doanh, trong 100 mẫu phân tích, số mẫu không đạt yêu cầu chất lượng (so với tiêu chuẩn đăng ký) là 46,7% về hữu cơ; 46,6% về đạm tổng số; 33,3% về lân dễ tiêu và 42,6% về kali dễ tiêu. Đặc biệt có tới 41,8% số mẫu phân tích không đạt yêu cầu chất lượng với cả ba yếu tố NPK.

Kết quả kiểm tra, phân loại các đơn vị sản xuất, kinh doanh phân bón theo Thông tư số 14/2011/TT-BNNPTNT cho thấy, trong số 1.466 cơ sở được kiểm tra, đánh giá lần đầu: loại A có 220 cơ sở (21,1%), loại B có 636 cơ sở (61%) và loại C có 187 cơ sở (17,9%). Tái kiểm tra định kỳ 07 cơ sở loại C, chỉ có 02 cơ sở (28,6%) lên loại B và 05 cơ sở vẫn ở loại C (61,4%). Như vậy, các đơn vị không đủ điều kiện sản xuất, kinh doanh chiếm tỷ lệ khá cao.

III. Giải pháp

1. Xây dựng khung pháp lý mới về quản lý phân bón

Phân bón là hàng hoá đặc thù, có những điểm khác biệt với các loại hàng hóa khác. nên khi xem xét các vi phạm chất lượng và việc đề ra các chế tài xử lý, xử phạt cũng cần có quy định phù hợp. Phân bón cung cấp dinh dưỡng cho cây trồng, làm tăng độ màu mỡ của đất,

trái lại cũng có thể gây tác động xấu tới môi trường. Do vậy, cần thiết phải đưa phân bón vào nhóm mặt hàng sản xuất, kinh doanh có điều kiện để tăng cường hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát. Dựa trên căn cứ pháp luật và thực tiễn, Chính phủ cần sớm ban hành Nghị định mới về quản lý phân bón thay thế cho Nghị định 113, Nghị định 191 và các Thông tư hướng dẫn kèm theo nhằm đáp ứng yêu cầu về quản lý. Chính sửa lại Nghị định xử phạt về lĩnh vực phân bón. Để giảm bớt sức nặng về sử dụng ngân sách, Nhà nước cần sớm xây dựng và ban hành Thông tư hướng dẫn thu phí và lệ phí về phân bón. Nghị định và các Thông tư hướng dẫn mới về quản lý phân bón phải đáp ứng được các yêu cầu sau:

a) Kế thừa được những quy định phù hợp của Nghị định 113 và Nghị định 191; những quy định mới bổ sung, điều chỉnh phải phù hợp với Công ước quốc tế và các quy định pháp luật hiện hành về quản lý phân bón của Việt Nam; tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm pháp luật của các nước để vận dụng phù hợp với điều kiện Việt Nam.

b) Đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước đối với phân bón.

c) Bảo đảm tính khả thi và hiệu quả của hệ thống pháp luật về quản lý phân bón.

d) Sửa đổi, bổ sung các điều khoản có nội dung chưa phù hợp với Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật, Luật chất lượng sản phẩm hàng hoá và các văn bản pháp luật khác có liên quan hoặc chưa tương thích với Công ước quốc tế, đáp ứng yêu cầu hội nhập.

đ) Bãi bỏ 13 thủ tục hành chính trong hoạt động quản lý phân bón theo tinh thần Nghị quyết số 57/NQ-CP ngày 15/12/2010 của Chính phủ về việc đơn giản hoá thủ tục hành chính.

e) Đảm bảo sự đồng bộ của các văn bản qui phạm pháp luật liên quan đến công tác quản lý nhà nước về phân bón.

2. Về tổ chức và nhân lực

Trước hết cần phải thống nhất công tác quản lý phân bón từ cấp Trung ương đến địa phương, giao một đầu mối chịu trách nhiệm chính, tổ chức kiểm tra chất lượng và quản lý theo hệ thống ngành dọc.

Cấp Trung ương

Hiện tại, Bộ Công thương được giao trách nhiệm kiểm tra, thanh tra và xử lý các vi phạm trong sản xuất, kinh doanh phân bón vô cơ. Như vậy, có thể nói trên 90% lượng phân bón sản xuất và lưu thông thị trường hiện nay, thuộc quyền quản lý của Bộ Công thương. Bộ Nông nghiệp và PTNT không được giao trách nhiệm quản lý chất lượng các loại phân bón vô cơ mà chỉ hướng dẫn việc sử dụng, với sự phân công trên để tạo ra kẽ hở hoặc sẽ hoặc có sự chồng chéo trong quản lý. Sự bất cập này cần phải điều chỉnh cho hợp lý.

Tăng cường cơ sở vật chất và nhân sự để có đủ năng lực tổ chức kiểm tra, giám sát chất lượng; khâu nối các phòng thí nghiệm phân tích chuyên ngành tham gia vào việc phân tích nhanh, chính xác các mẫu phân bón cần kiểm tra; tổng hợp, đánh giá tình hình thực hiện và tham mưu cho Chính phủ nhanh chóng đưa ra các cơ chế, chính sách, các giải pháp quản lý phù hợp với từng giai đoạn.

Cấp tỉnh, thành phố

Chính quyền địa phương cần thống nhất đầu mối quản lý ở địa phương, bổ sung cán bộ chuyên trách, tăng cường trang thiết bị, kinh phí cho quản lý phân bón; phân cấp triệt để cho cấp huyện, thị để tăng cường hơn nữa công tác quản lý chất lượng phân bón theo hướng dẫn của Thông tư 14/2011/TT-BNNPTNT để nhanh chóng phát hiện, xử lý kịp thời, loại bỏ các cơ sở sản xuất, kinh doanh phân bón kém chất lượng.

Cấp quận, huyện

Tăng cường về nhân lực để có đủ lực lượng cùng tham gia vào công tác quản lý phân bón. Có thể thành lập tổ công tác được đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ đủ khả năng thường xuyên kiểm tra, giám sát, lấy mẫu phân tích chất lượng phân bón của tất cả các cơ sở sản xuất, kinh doanh trên địa bàn.

3. Về kinh phí

Ngân sách bố trí kinh phí một phần cho tăng cường năng lực phòng kiểm nghiệm chất lượng phân bón (thiết bị, xây dựng tiêu chuẩn, qui chuẩn), đào tạo nghiệp vụ về công tác kiểm tra, lấy mẫu,

phân tích mẫu đánh giá chất lượng phân bón, tổ chức hội nghị, hội thảo về quản lý phân bón.

Ở cấp Trung ương, hàng năm đề nghị Chính phủ giành một khoản ngân sách cấp thường xuyên cho việc tổ chức lấy mẫu kiểm tra, phân tích đánh giá, tổ chức tập huấn về phương pháp, hội thảo rút kinh nghiệm trên phạm vi toàn quốc và từng vùng. Số kinh phí nêu trên còn được sử dụng vào việc nghiên cứu đưa ra các phương pháp thử, phân tích nhanh, chính xác và khách quan để vừa thực hiện nhiệm vụ kiểm tra chất lượng phân bón trên thị trường, vừa là đầu mối để tổ chức kiểm tra, đánh giá khả năng và chất lượng phân tích mẫu của các phòng thí nghiệm phân tích phân bón.

4. Hệ thống phân tích chất lượng phân bón

Hiện nay hệ thống phòng phân tích chất lượng phân bón còn rất mỏng, do vậy khi kiểm tra phân tích mẫu thường phải mất thời gian dài (thông thường khoảng 1 tháng), gây khó khăn cho việc xử phạt, xử lý vi phạm. Do vậy cần tổ chức hệ thống phân tích chất lượng phân bón theo hình thức xã hội hoá, mở rộng cho tất cả các đối tượng có đủ điều kiện về cơ sở vật chất và con người tham gia. Thực hiện việc công nhận và chỉ định các phòng thí nghiệm phân tích, các tổ chức chứng nhận chất lượng có đủ điều kiện trên phạm vi toàn quốc, cho từng vùng sinh thái để đảm bảo nhanh chóng có được kết quả phân tích mẫu phục vụ kịp thời công tác đánh giá chất lượng, cho việc xử lý các vi phạm về chất lượng.

Tuy nhiên, cần đầu tư trọng điểm cho một số phòng thí nghiệm phân tích trọng điểm trên phạm vi cả nước. Hình thành hệ thống phòng phân tích giám định chất lượng có chức năng kiểm tra, giám sát, đánh giá khả năng phân tích chất lượng phân bón của các phòng phân tích chất lượng khác. Các phòng phân tích giám định này phải được trang bị đầy đủ trang thiết bị hiện đại, có đủ nhân lực để có thể đáp ứng được yêu cầu phân tích nhanh, chính xác, khách quan tất cả các chỉ tiêu về dinh dưỡng đa, trung, vi lượng, đặc biệt là chỉ tiêu về các chất độc hại có trong phân bón. Các phòng phân tích này đồng thời còn làm chức năng trọng tài mỗi khi xảy ra sự nghi ngờ về kết quả phân tích giám định hoặc sự tranh cãi giữa các bên có liên quan về kết quả phân tích giám định chất lượng phân bón.

Tùy điều kiện của từng địa phương, khuyến khích các tỉnh, thành phố thành lập các Trung tâm phân tích, kiểm định chất lượng phân bón trong phạm vi của địa phương để chủ động phân tích, đánh giá chất lượng phục vụ sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp một cách nhanh chóng và thuận lợi nhất.