

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH NHẬP KHẨU HÀNG THỰC PHẨM Ở VIỆT NAM

ThS. Trương Thanh Vinh; TS. Đặng Công Hiến
Viện Nghiên cứu Chiến lược, Chính sách Công Thương

Đảm bảo an toàn thực phẩm (ATTP) đòi hỏi phải thực hiện xuyên suốt cả chuỗi cung cấp thực phẩm, từ khâu sản xuất, chế biến đến lưu thông. Trong đó, việc kiểm soát ATTP trong hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm là hết sức quan trọng bởi đây là một trong những nguồn cung cấp thực phẩm chính cho người tiêu dùng. Hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm diễn ra ở tất cả các cửa khẩu đất liền, cảng biển và cảng sông. Thời gian qua, chúng ta đã chú trọng nhiều hơn đến công tác quản lý hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm, hạn chế được thực phẩm không đảm bảo an toàn xâm nhập thị trường trong nước. Tuy nhiên, thực tế công tác quản lý hoạt động nhập khẩu thực phẩm vẫn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập, công tác kiểm soát, ngăn chặn thực phẩm không đảm bảo an toàn, không rõ nguồn gốc xuất xứ vào nội địa chưa đạt được kết quả tốt. Một trong những nguyên nhân chính là do chính sách về quản lý hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm thiếu đồng bộ, và chưa hoàn thiện.

Từ khóa: An toàn thực phẩm; Hoàn thiện chính sách; Quản lý nhập khẩu; Thực phẩm.

1. Tổng quan về chính sách nhập khẩu thực phẩm của Việt Nam

Hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm được hiểu là hành vi đưa thực phẩm từ nước ngoài vào lãnh thổ Việt Nam của các tổ chức, cá nhân Việt Nam nhằm mục đích phục vụ nhu cầu sản xuất và tiêu dùng trong nước. Chính sách quản lý nhập khẩu hàng thực phẩm được xem là những công cụ và biện pháp Nhà nước sử dụng để điều chỉnh hành vi nhập khẩu hàng thực phẩm của các chủ thể nhập khẩu với hai nhóm công cụ quan trọng: (1) Quản lý nhập khẩu bằng thuế quan và (2) Quản lý nhập khẩu bằng các biện pháp phi thuế quan. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả tập trung nghiên cứu các biện pháp và công cụ nhằm kiểm soát ATTP đối với hàng thực phẩm nhập khẩu vào Việt Nam như: kiểm tra ATTP đối với thực phẩm nhập khẩu, điều kiện nhập khẩu hàng thực phẩm, điều kiện kinh doanh thực phẩm nhập khẩu, thủ tục hải quan khi nhập khẩu hàng thực phẩm,...

Trong giai đoạn 2011-2019, nhà nước đã ban hành nhiều chính sách nhằm quản lý hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm. Theo đó, có các nhóm chính sách như sau:

a. Quy định về chủ thể quản lý nhà nước

- Về nguyên tắc quản lý

Quản lý nhà nước đối với hoạt động nhập khẩu thực phẩm tại Việt Nam được thực hiện nhằm các mục đích chủ yếu sau: (1) Đảm bảo ATTP; (2) Đảm bảo thực hiện các cam kết thương mại quốc tế; (3) Tạo môi trường thuận lợi cho hoạt động kinh doanh hàng thực phẩm tại thị trường nội địa, trong đó đảm bảo ATTP là mục tiêu hàng đầu. Điều này thể hiện rõ qua việc hoạt động nhập khẩu thực phẩm ngoài việc tuân thủ luật thuế nhập khẩu như tất cả các sản phẩm hàng hóa nhập khẩu khác thì chịu sự điều chỉnh chủ yếu của Luật An toàn thực phẩm năm 2010, trong đó quan trọng là các quy định tại Mục 1 Chương VI Luật An toàn thực phẩm về điều kiện đảm bảo ATTP với thực phẩm nhập khẩu.

- Về chủ thể quản lý nhà nước

Luật ATTP quy định tại Điều 61 về trách nhiệm quản lý nhà nước về ATTP (trong đó có thực phẩm nhập khẩu), theo đó ở cấp trung ương, Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ Công Thương là ba bộ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ATTP. Ở địa

phương, Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp thực hiện quản lý nhà nước về ATTP tại địa phương.

Các bộ có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về ATTP trong quá trình sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu, kinh doanh thực phẩm thuộc lĩnh vực được phân công quản lý. Việc phân công quản lý của ba bộ được quy định cụ thể tại Chương XII, Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật An toàn thực phẩm.

b. Quy định đối với chủ thể thực hiện nhập khẩu thực phẩm

- Đăng ký kinh doanh

Doanh nghiệp muốn kinh doanh xuất nhập khẩu thực phẩm trước hết cần làm thủ tục đăng ký doanh nghiệp với ngành nghề kinh doanh phù hợp. Sau đó, khi nhập khẩu thực phẩm, Luật An toàn thực phẩm tại Chương VI, Mục 1 quy định các điều kiện đảm bảo ATTP nhập khẩu, theo đó, về cơ bản, doanh nghiệp muốn nhập khẩu thực phẩm phải thực hiện thủ tục lấy bản Công bố hợp quy trước khi nhập khẩu (để cung cấp thông tin chi tiết về sản phẩm nhập khẩu) và có Kết quả xác nhận thực phẩm đạt yêu cầu nhập khẩu (hay chứng nhận vệ sinh ATTP) với từng lô hàng theo từng sản phẩm.

- Về công bố hợp quy/phù hợp

Với từng loại hàng hóa khác nhau, các yêu cầu giấy phép đảm bảo ATTP khác nhau và cơ quan cấp phép cũng khác nhau. Nội dung cụ thể được quy định tại Chương III, IV, V, VI của Luật An toàn thực phẩm. Doanh nghiệp khi kinh doanh nhập khẩu thực phẩm tùy theo mặt hàng kinh doanh khác nhau sẽ phải tuân thủ những điều kiện khác nhau.

Ngoài ra, Cục An toàn thực phẩm- Bộ Y tế đã ban hành quy định: Tất cả các doanh nghiệp kinh doanh, nhập khẩu thực phẩm thuộc diện phải công bố chất lượng thực phẩm khi đưa hàng về sản xuất, kinh doanh trong nước bắt buộc phải có Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện ATTP (sản xuất, kinh doanh, kho hàng...). Quyết định này có hiệu lực từ ngày 09/9/2014. Quy định này bổ sung thêm một yêu cầu tối thiểu cho các doanh nghiệp kinh doanh thực

phẩm nói chung và nhập khẩu thực phẩm nói riêng, nhằm thắt chặt hơn việc quản lý ATTP tại doanh nghiệp, đảm bảo chất lượng hàng hóa trong quá trình nhập khẩu, vận chuyển và lưu trữ, bảo quản tại doanh nghiệp.

c. Quy định về thực phẩm nhập khẩu

- Thủ tục tại hải quan

Khi đã có Giấy chứng nhận hợp quy hoặc Chứng nhận phù hợp ATTP thì hàng hóa mới có thể nhập khẩu vào Việt Nam. Chứng nhận này phải trình cùng lúc với bộ chứng từ nhập khẩu thông thường (như vận đơn, hóa đơn, phiếu đóng gói, chứng nhận xuất xứ (CO), chứng nhận chất lượng) tại cơ quan Hải quan Việt Nam, có thể kèm theo chứng nhận kiểm dịch tùy loại sản phẩm. Việc kiểm tra hàng hóa tại cảng có thể tiến hành theo phương thức kiểm tra chặt, kiểm tra thông thường tùy theo từng lô hàng, quy định cụ thể tại Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật An toàn thực phẩm và Quyết định số 805/QĐ-BYT ngày 12/12/2015 của Bộ Y tế quy định việc kiểm tra nhà nước về an toàn thực phẩm đối với thực phẩm nhập khẩu và hồ sơ, thủ tục cấp giấy chứng nhận đối với thực phẩm xuất khẩu thuộc phạm vi quản lý của Bộ Y tế. Ngoài ra, doanh nghiệp hay cá nhân muốn nhập khẩu thực phẩm để kinh doanh sẽ phải thực hiện thủ tục công bố chất lượng tại Cục An toàn thực phẩm do Bộ Y tế quản lý để có Giấy chứng nhận hợp quy hoặc Chứng nhận phù hợp ATTP. Với sản phẩm lần đầu nhập về Việt Nam sẽ phải trải qua bước kiểm tra mẫu sản phẩm, với sản phẩm đã từng nhập vào Việt Nam có thể cần kiểm tra mẫu hoặc kiểm tra các chứng nhận liên quan.

- Giấy phép nhập khẩu thực phẩm

Ngoài các giấy tờ cần thiết trong bộ chứng từ nhập khẩu hàng thực phẩm như đã nói ở trên, nhập khẩu thực phẩm vào Việt Nam có thể cần thêm giấy phép nhập khẩu, áp dụng với một số hàng hóa cụ thể. Nghị định số 187/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 quy định chi tiết thi hành Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hóa quốc tế và các hoạt động đại lý mua, bán, gia công và quá cảnh hàng hóa với nước ngoài quy định tại Phụ lục II, Mục III về Danh mục hàng

hồn chịu sự quản lý của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quy định: Thủy sản sống làm thực phẩm ngoài danh mục các loài thủy sản sống được nhập khẩu làm thực phẩm tại Việt Nam cần thực hiện Quy định về đánh giá rủi ro và có giấy phép nhập khẩu.

- *Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật*

Hệ thống tiêu chuẩn quốc tế và quốc gia về thực phẩm đóng vai trò nòng cốt trong công tác quản lý ATTP, tạo sự thống nhất trong quản lý của các quốc gia với tiêu chuẩn chung của thế giới. Các tiêu chuẩn về ATTP đang được công nhận và áp dụng phổ biến tại Việt Nam là tiêu chuẩn ISO (Hệ thống quản lý an toàn thực phẩm ISO 22000), tiêu chuẩn Codex (Tiêu chuẩn quốc tế về thực phẩm và đóng gói thực phẩm, các quy phạm thực hành và hướng dẫn nghiệp vụ do Ủy ban tiêu chuẩn thực phẩm (Codex) ban hành) và các tiêu chuẩn quốc gia (TCVN) về thực phẩm.

2. Một số đánh giá về thực trạng chính sách quản lý hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm của Việt Nam

2.1. Những điểm tích cực

- Hệ thống chính sách quản lý hoạt động nhập khẩu thực phẩm đã được ban hành đồng bộ theo những tư duy đổi mới.

- Chính sách quản lý nhập khẩu hàng thực phẩm của Việt Nam đảm bảo tuân thủ các cam kết về thuế và biện pháp thương mại phi thuế trong WTO và các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam đã tham gia.

- Hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật là cơ sở thực hiện quản lý nhà nước về thực phẩm nhập khẩu không ngừng được xây dựng và hoàn thiện.

- Các quy định về quản lý ATTP nói chung và quản lý nhập khẩu hàng thực phẩm nói riêng tạo cơ sở để hình thành và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về thực phẩm nhập khẩu từ trung ương đến địa phương.

- Công tác thực thi chính sách quản lý hoạt động nhập khẩu thực phẩm đạt được những kết quả đáng ghi nhận.

- Công tác thanh tra, xử lý vi phạm cũng đạt được nhiều kết quả, xử lý nhiều vi phạm trong

lĩnh vực nhập khẩu thực phẩm, công bố thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng để nâng cao nhận thức cho người tiêu dùng.

2.2. Những hạn chế bất cập và nguyên nhân

* *Một số bất cập*

- Một số nội dung trong các văn bản pháp luật quy định quản lý thực phẩm nhập khẩu chưa phù hợp với tình hình thực tế.

- Phân chia trách nhiệm của các bộ, ngành trong quản lý thực phẩm nhập khẩu còn bất cập

- Quy trình quản lý thực phẩm nhập khẩu bằng giấy phép thể hiện nhiều vấn đề không hợp lý.

* *Nguyên nhân*

- Phương thức quản lý chưa theo kịp sự phát triển của sản xuất và chưa thật sự phù hợp với tình hình thực tế.

- Nguồn lực quản lý còn hạn chế: Về nhân lực, bộ máy quản lý dù đồ sộ nhưng lại kiêm nhiệm, phân công trách nhiệm đan xen, trong khi có cơ quan lại chịu trách nhiệm quá lớn so với khả năng nguồn lực, cán bộ kiêm nhiệm không theo sát tiến trình thực hiện nên sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý còn hạn chế. Về vật lực, trang thiết bị hỗ trợ công tác quản lý nhà nước, đặc biệt công tác kiểm nghiệm còn thiếu thốn, hoạt động của các phòng kiểm nghiệm còn nhiều bất cập. Về tài lực, kinh phí cho công tác quản lý ATTP ở Việt Nam còn quá thấp so với các nước trong khu vực như Thái Lan, Singapore.

3. Một số giải pháp

3.1. Thực hiện rà soát, sửa đổi bổ sung các quy định về quản lý nhập khẩu hàng thực phẩm

3.1.1. Rà soát chính sách qut, sửa đổi bổ sung các quy định về quản lý nhập khẩu

Nội dung rà soát cần tập trung vào các vấn đề sau: Rà soát và bổ sung quy chế quản lý nhập khẩu hoá chất, thuốc bảo vệ thực vật, các phụ gia thực phẩm, các loại thực phẩm không đảm bảo vệ sinh, chống di nhập các loại sinh vật lạ lây lan mầm bệnh, làm biến đổi gen. Loại bỏ

những điểm chồng chéo giữa các văn bản của các bộ ngành khác nhau, những quy định không hoặc ít có tính khả thi; Rà soát lại các quy định về điều kiện kinh doanh nhập khẩu hàng thực phẩm nhằm tiêu thụ tại Việt Nam, điều kiện nhập khẩu hàng thực phẩm để tái xuất khẩu,...; Rà soát lại các quy định và tiêu chuẩn về chất lượng của hàng thực phẩm nhập khẩu để hoàn thiện chúng theo hướng tương đồng với các tiêu chuẩn quốc tế theo Codex, OIE, IPPC.

3.1.2. *St lại các quy định về điều kiện kinh doanh nhập khẩu hàng thực phẩm nhằm tiêu thụ tại Việtphẩm*

- Sửa đổi Điều 61, 62, 63 và 64 Luật An toàn thực phẩm nhằm tránh trùng lặp trách nhiệm quản lý nhà nước về ATTP. Trong Luật An toàn thực phẩm, Điều 61 khẳng định Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về ATTP. Tuy nhiên, các Điều 63, 64 lại nêu sự tham gia của các Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công Thương nên đã tạo ra sự chồng chéo và tồn tại khoảng trống trong quản lý thực phẩm nhập khẩu.

- Nghiên cứu các cơ sở khoa học cho việc ban hành các quy định về phân công trách nhiệm quản lý ATTP trong hoạt động nhập khẩu thực phẩm theo hướng chỉ một chủ thể quản lý chịu trách nhiệm về quản lý ATTP trong tất cả các khâu liên quan đến hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm theo nguyên tắc kiểm soát nguy cơ, quản lý rủi ro. Có nghĩa là xây dựng các quy định để quản lý ATTP trong hoạt động nhập khẩu hàng thực phẩm chủ yếu tập trung vào kiểm soát ATTP trước khi đưa thực phẩm vào lưu thông trên thị trường nội địa.

3.1.3. *Sửa các cơ sở khoa học cho vịnh về nhập khẩu hàng thực phẩm hiện hành*

Sửa đổi một số quy định pháp luật hiện hành về nhập khẩu thực phẩm nhằm đảm bảo quản lý tốt về ATTP đồng thời tạo điều kiện thuận lợi hóa thương mại cũng như thực hiện các cam kết quốc tế về thương mại mà Việt Nam đã tham gia.

Mục b, khoản 1 Điều 40, Luật An toàn thực phẩm quy định hàng nhập khẩu "*Chỉ được thông quan khi có xác nhận kết quả kiểm tra thực phẩm đạt yêu cầu nhập khẩu*" dẫn đến tình

trạng lô hàng nhập khẩu nào cũng phải kiểm tra. Tương tự, Điều 34 Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa quy định hàng hóa nhập khẩu thuộc nhóm 2 phải được công bố hợp quy, chứng nhận hợp quy; phải được kiểm tra chất lượng khi nhập khẩu. Quy định như vậy gây khó khăn, tốn kém đối với người nhập khẩu, đồng thời không đảm bảo nguyên tắc không phân biệt đối xử giữa các nhóm đối tượng trong hoạt động thương mại. Vì vậy, cần sửa đổi theo hướng sau: Sửa đổi Điều 34 Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa, Điều 38 Luật An toàn thực phẩm đối với thủ tục chứng nhận, công bố hợp quy được áp dụng cho từng mặt hàng (kiểu hàng) nhập khẩu; Điều 34 và 37 Luật Hải quan, bổ sung các luật theo hướng áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro trong kiểm tra chuyên ngành, bãi bỏ quy định kiểm tra từng lô hàng trong các văn bản pháp luật hiện hành...

3.1.4. *Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn quốc gia về ATTP phù hợp với khu vực và thế giới*

- Xây dựng và hoàn thiện các tiêu chuẩn về vệ sinh và an toàn thực phẩm theo chuẩn quốc tế và đặc thù của Việt Nam. Nâng cao khả năng đáp ứng các quy định và tiêu chuẩn quốc tế về kiểm dịch động, thực vật.

- Cần có sự phối hợp giữa các cơ quan soạn thảo quy chuẩn và các doanh nghiệp, tham khảo ý kiến của các chuyên gia trong việc xây dựng tiêu chuẩn và các quy định quản lý để có thể bắt buộc doanh nghiệp thực hiện một cách có hiệu quả, tránh tình trạng áp đặt hoặc xây dựng tiêu chuẩn không dựa trên những chứng cứ khoa học.

- Tăng cường cơ sở hạ tầng trong nước như các cơ sở đào tạo, thử nghiệm và cấp chứng nhận.

- Mở rộng mạng lưới quốc gia và khu vực về các phòng thử nghiệm cũng như tăng cường sự phối hợp khu vực để tổ chức chứng nhận và thử nghiệm.

- Tranh thủ sự trợ giúp về kỹ thuật và chuyên gia của các tổ chức tiêu chuẩn, môi trường quốc tế đồng thời tăng cường công tác đào tạo đội ngũ chuyên gia trong lĩnh vực xây dựng hệ thống tiêu chuẩn quốc gia. Các tổ chức tiêu chuẩn của Việt Nam cần có kế hoạch cho từng giai đoạn để các nhà quản lý, các doanh nghiệp tiếp cận với các hệ thống tiêu chuẩn quốc tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cục An toàn vệ sinh thực phẩm (2009), Chính sách quản lý nhà nước đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu; các rào cản kỹ thuật đối với hoạt động xuất khẩu; phân công quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm, Tham luận Hội thảo về Dự án Luật An toàn thực phẩm, Ủy Ban Khoa học, Hà Nội.
2. Trần Thu Hương (2010), Một số giải pháp tăng cường quản lý nhà nước đối với vệ sinh an toàn thực phẩm, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 177 - tháng 10/2010, Hà Nội.
3. Ngân hàng Thế giới (2017), Quản lý rủi ro an toàn thực phẩm tại Việt Nam: Những thách thức và cơ hội, Hà Nội.
4. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017), Báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật an toàn thực phẩm giai đoạn 2011-2016, Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Thu Thảo (2014), Vai trò của các tiêu chuẩn quốc tế khi ban hành các quy định đảm bảo an toàn thực phẩm nhập khẩu, Tạp chí Khoa học pháp lý - Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, số 05/2014, TP. Hồ Chí Minh.