



**CHƯƠNG TRÌNH AUSTRALIA HỖ TRỢ CẢI CÁCH  
KINH TẾ VIỆT NAM  
(AUS4REFORM)**

**BÁO CÁO**

**BÁO CÁO MÔI TRƯỜNG KINH DOANH:  
KẾT QUẢ RÀ SOÁT VĂN BẢN PHÁP LUẬT  
VỀ CHẤT LƯỢNG HÀNG HOÁ XUẤT  
NHẬP KHẨU**

Hà Nội, tháng 03/ 2018

## MỤC LỤC

LỜI MỞ ĐẦU .....	4
PHẦN 1: TÌNH TRẠNG ÁP DỤNG THỰC TẾ CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN VỀ QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG HÀNG HÓA Ở VIỆT NAM.....	5
1.1. Nguyên tắc cốt lõi - Quản lý nhà nước về chất lượng là quản lý về an toàn của hàng hóa.....	5
1.2. Về danh mục hàng hóa nhóm 2 .....	6
1.3. Kiến nghị thu gọn đối tượng quản lý an toàn hàng hóa.....	8
1.4. Phân chia khu vực quản lý chất lượng .....	8
1.4.1. Quản lý chất lượng tại khu vực sản xuất.....	9
1.4.2. Quản lý chất lượng tại khu vực nhập khẩu.....	10
1.5. Thuận lợi hoá thương mại và Hiệp định/Thoả thuận Thừa nhận lẫn nhau MRA .....	11
1.6. Thuận lợi hoá thương mại và Hiệp định Hàng rào kỹ thuật trong thương mại (Hiệp định TBT/WTO) .....	14
1.7. Về việc phân công quản lý nhà nước hàng hóa chuyên ngành .....	15
1.8. Việc phân cấp quản lý .....	17
PHẦN 2: ĐỀ XUẤT NỘI DUNG SỬA ĐỔI LUẬT TIÊU CHUẨN VÀ QUY CHUẨN KỸ THUẬT VÀ LUẬT CHẤT LƯỢNG SẢN PHẨM HÀNG HÓA .....	20
2.1. Đề xuất nội dung sửa đổi Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật .....	20
2.2. Đề xuất nội dung sửa đổi Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa.....	23
2.3. Một số kiến nghị khác .....	24

## **DANH MỤC BẢNG**

Bảng 1: So sánh chứng nhận hợp chuẩn và chứng nhận hợp quy.....	9
---	---

## **DANH MỤC HÌNH**

Hình 1. Sơ đồ phân nhóm sản phẩm hàng hóa theo khả năng gây mất an toàn .....	7
---	---

Hình 2. Sơ đồ phân chia trách nhiệm quản lý chất lượng.....	8
---	---

## LỜI MỞ ĐẦU

Trong các năm 2014, 2015, 2016, 2017, Chính phủ đã ban hành các Nghị quyết số 19 nhằm cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia của Việt Nam. Trong số các mục tiêu đề ra, Chính phủ hết sức quan tâm đến việc bãi bỏ các điều kiện, thủ tục quản lý và kiểm tra chất lượng hàng hóa xuất nhập khẩu, giảm bớt danh mục hàng hóa nhập khẩu và tỷ lệ các lô hàng phải qua kiểm tra ở cửa khẩu, giảm gánh nặng cho doanh nghiệp về chi phí kiểm tra và thời gian chờ đợi thông quan hàng hóa. Đến nay, cùng với các kết quả tích cực trong ngành Hải quan, các quy định, thủ tục quản lý chất lượng hàng hoá xuất nhập khẩu đã có những điều chỉnh, tình hình quản lý hàng hóa xuất nhập khẩu hiện nay đã có cải thiện đáng kể. Điều đó được phản ánh qua đánh giá, xếp hạng các chỉ số của Ngân hàng thế giới và một số tổ chức quốc tế khác.

Với nỗ lực và quyết tâm cải cách mạnh mẽ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương) tiếp tục được giao nhiệm vụ xây dựng dự thảo Nghị quyết 19-2018 lần thứ năm (hiện đã gửi lấy ý kiến các Bộ, ngành, địa phương và đang trình Chính phủ xem xét) nhằm duy trì mục tiêu về cải thiện môi trường kinh doanh theo thông lệ quốc tế.

Trong các giải pháp thực hiện mục tiêu của Nghị quyết 19, Chính phủ yêu cầu nghiên cứu sửa đổi căn bản các quy định, thủ tục hiện hành về quản lý chất lượng hàng hóa; triệt để áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro thay cho việc kiểm tra gần như 100% lô hàng như lâu nay. Một giải pháp mang tính căn bản là đổi mới, bổ sung, điều chỉnh các quy định pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật; về quản lý chất lượng hàng hóa; đặt ra vấn đề phải sửa đổi các luật quản lý chuyên ngành, trong đó có Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật và Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa – được xem như là luật gốc của các luật chuyên ngành về quản lý chất lượng hàng hóa - làm cơ sở pháp lý để triển khai các biện pháp quản lý cụ thể.

Báo cáo này tập trung vào kết quả khảo sát việc thực hiện Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật và Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa nhằm xác định và phân tích những bất cập, ngộ nhận, hiểu lầm và lạm dụng các quy định của các luật này trong điều hành, triển khai hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước; những quy định trong các luật này (được ban hành hơn 10 năm nay) không phù hợp với yêu cầu hiện nay, từ đó đề xuất các sửa đổi bổ sung điều chỉnh căn bản các luật này trong trường hợp việc sửa đổi các luật này được Quốc hội đưa vào chương trình xây dựng pháp luật.

# PHẦN 1: TÌNH TRẠNG ÁP DỤNG THỰC TẾ CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN VỀ QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG HÀNG HÓA Ở VIỆT NAM

## 1.1. Nguyên tắc cốt lõi - Quản lý nhà nước về chất lượng là quản lý về an toàn của hàng hóa

Nội dung cơ bản của quản lý chất lượng sản phẩm, hàng hoá được xây dựng trên cơ sở khái niệm về chất lượng (sản phẩm, hàng hoá) theo quan điểm kinh tế - xã hội - kỹ thuật – là nguyên tắc cốt lõi vận hành toàn bộ hoạt động quản lý chất lượng hàng hóa.

Chất lượng - theo định nghĩa thuần túy về kỹ thuật - là mức độ của tập hợp các đặc tính của sản phẩm (cơ tính, thành phần cấu tạo, thành phần hoá học, tính năng kỹ thuật, công dụng, độ bền, đẹp ...). Theo định nghĩa này, việc đảm bảo và nâng cao chất lượng sản phẩm là đảm bảo và nâng cao các yếu tố nói trên; sản phẩm có đặc tính kỹ thuật cao thì chất lượng cao. Đây là trách nhiệm và công việc của người sản xuất, đồng thời cũng là quyền lựa chọn, định hướng kinh doanh của doanh nghiệp trong kinh tế thị trường.

Tuy nhiên, trong khi phát triển sản phẩm, doanh nghiệp phải đảm bảo sản phẩm của mình là AN TOÀN. Nội dung của yêu cầu AN TOÀN là an toàn cho con người, cho hệ sinh thái động thực vật, an toàn cho môi trường và an toàn cho tài sản công.

Như vậy, sản phẩm, hàng hoá được coi là có chất lượng khi thoả mãn hai yêu cầu sau:

- Sản phẩm, hàng hoá phải được thường xuyên nâng cao chất lượng, thực chất là nâng cao mức độ đáp ứng nhu cầu kinh tế - xã hội của nền sản xuất, từ đó đảm bảo sự phát triển có hiệu quả và bền vững của từng nhà sản xuất, từng ngành và toàn bộ nền sản xuất của quốc gia. *Đây chủ yếu là việc của doanh nghiệp.*

- Sản phẩm, hàng hoá phải đảm bảo an toàn cho sử dụng và tiêu dùng, an toàn về sức khoẻ và tính mạng của người, động thực vật, tài sản và môi trường. *Đây chính là nội dung quản lý nhà nước về chất lượng của các cơ quan nhà nước.*

Vẫn tồn tại sự ngộ nhận, hiểu lầm (vô tình hay hữu ý) về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong quản lý chất lượng hàng hóa, cho rằng phải quản lý chất lượng nói chung để đảm bảo quyền lợi của người tiêu dùng, từ đó mở rộng phạm vi quản lý của mình vượt quá chức năng nhiệm vụ, là một trong những nguyên nhân khiến cho danh mục hàng hóa phải kiểm soát chất lượng (do các Bộ ban hành) nhiều hơn mức cần thiết bắt buộc là quản lý AN TOÀN. Quan điểm cho rằng quản lý nhà nước về chất lượng hàng hóa là đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng là không

chính xác, mục tiêu của quản lý nhà nước về chất lượng thực ra là đảm bảo quyền lợi của các bên (người sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu, và người tiêu dùng), đóng vai trò điều chỉnh như trọng tài của nền kinh tế thị trường.

Cũng cần phải nhấn mạnh thêm là việc bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng được quy định đầy đủ trong Luật Bảo vệ Quyền lợi Người tiêu dùng. Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa chỉ thực hiện bảo vệ người tiêu dùng trong phạm vi kiểm soát yêu cầu AN TOÀN, nhưng cũng bảo vệ quyền lợi chính đáng cho các nhà sản xuất kinh doanh xuất nhập khẩu. Đã có cơ quan quản lý nhà nước về chất lượng ngộ nhận hoặc/và lạm dụng việc bảo vệ người tiêu dùng để biện giải cho các quyết định quản lý vượt quá mức cần thiết. Trong khi đó, ở lĩnh vực kinh tế, Chính phủ đang chuyển đổi mạnh mẽ từ vai trò quản lý chỉ huy sang vai trò điều hành và kiến tạo.

Trước đây, khi soạn thảo Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa, đã có ý kiến (đúng đắn) cho rằng tên của Luật nên là Luật An toàn Sản phẩm Hàng hóa nhưng chưa được chấp nhận. Tên hiện nay của Luật cũng vô tình gây hiểu lầm về vai trò của cơ quan quản lý nhà nước.

Như vậy, quản lý nhà nước về chất lượng sản phẩm hàng hóa *thực chất là quản lý AN TOÀN và CHỈ quản lý an toàn*. Đây là vấn đề cơ bản, là trung tâm và cốt lõi của các luật và tổ chức thực hiện luật, chi *phối toàn bộ công việc quản lý nhà nước* như xác định và ban hành danh mục hàng hóa bắt buộc phải kiểm soát an toàn, tổ chức xây dựng quy chuẩn kỹ thuật, phân công trách nhiệm cho các cơ quan quản lý, tổ chức bộ máy quản lý nhà nước, hình thành hệ thống các tổ chức kỹ thuật phục vụ quản lý nhà nước về chất lượng, thực thi các thỏa thuận quốc tế về thương mại...

## **1.2. Về danh mục hàng hóa nhóm 2**

Khi sản phẩm có khuyết tật không được phát hiện từ quá trình sản xuất, hoặc hàng hoá phát sinh khuyết tật trong quá trình vận chuyển, bảo quản, lưu thông, sử dụng, thì có khả năng sản phẩm hàng hoá đó gây mất an toàn ở mức độ khác nhau. Căn cứ mức độ gây mất an toàn khi có hoặc phát sinh khuyết tật, sản phẩm, hàng hoá được phân thành 2 nhóm sau:

- Sản phẩm, hàng hoá không có hoặc ít có khả năng gây mất an toàn (gọi là nhóm 1).

Sản phẩm, hàng hoá được coi là không có hoặc ít có khả năng gây mất an toàn nếu trong điều kiện sử dụng bình thường và hợp lý, nếu có hoặc phát sinh khuyết tật (*không phù hợp tiêu chuẩn*) chúng vẫn không gây ra nguy hại hoặc ít có khả năng gây ra nguy hại đến sức khỏe và sự an toàn của người, động vật, thực vật, môi trường.

- Sản phẩm, hàng hoá có khả năng gây mất an toàn (gọi là nhóm 2).

Sản phẩm, hàng hoá được coi là có khả năng gây mất an toàn nếu trong điều kiện sử dụng bình thường và hợp lý, nếu có hoặc phát sinh khuyết tật (*không phù hợp quy chuẩn*) chúng có khả năng gây ra nguy hại đến sức khỏe và sự an toàn cho người, động vật, thực vật, môi trường.

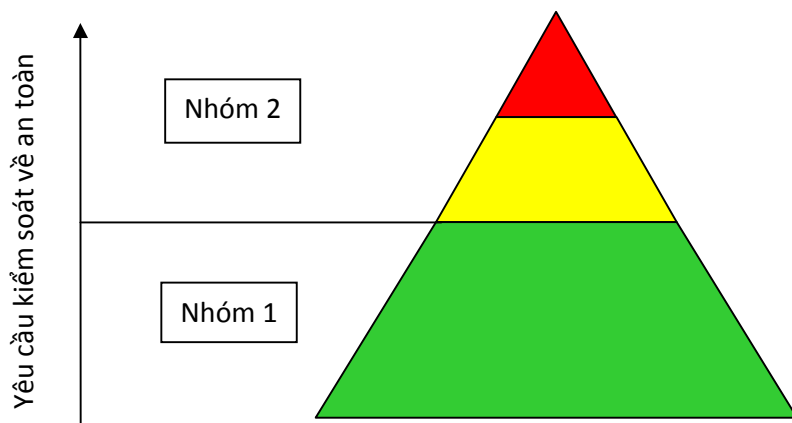
Trong nhóm 2, còn có thể chia sản phẩm, hàng hoá thành 2 phân nhóm theo khả năng gây mất an toàn ở mức độ trung bình và ở mức độ cao; phân nhóm ở mức độ cao đòi hỏi phải có sự kiểm soát nghiêm ngặt của Nhà nước không chỉ ở sản phẩm đầu ra của sản xuất mà cả ở các khâu quan trọng trong quá trình nghiên cứu thiết kế, tổ chức sản xuất và kiểm tra trong nội bộ cơ sở sản xuất.

Để một hàng hóa được xếp vào nhóm 2, cơ quan quản lý nhà nước phải lý giải được các câu hỏi, điều kiện dưới đây :

- có hay chưa có căn cứ khoa học chứng minh hàng hóa đó gây nguy hại,
- có hay chưa có sự cố gây nguy hại trong thực tế sử dụng, vận hành hàng hóa đó,
- tập quán , thông lệ quốc tế.

Danh mục hàng hóa nhóm 2 là cơ sở để xây dựng ban hành *quy chuẩn kỹ thuật* (*bắt buộc phải tuân thủ*). Đã là hàng hóa nhóm 2 thì phải có quy chuẩn kèm theo; đã là quy chuẩn kỹ thuật thì nội dung của nó chỉ là quy định về AN TOÀN, văn bản nào không hàm chứa các chỉ tiêu an toàn thì chỉ là *tiêu chuẩn kỹ thuật để tự nguyện áp dụng*. Đây có thể xem là *nguyên tắc cứng không có ngoại lệ*, làm căn cứ để loại bỏ các “quy chuẩn kỹ thuật” được lạm dụng ban hành và loại bỏ hàng hóa (ra khỏi danh mục) không có yêu cầu quản lý an toàn đã bị lạm dụng ban hành.

**Hình 1. Sơ đồ phân nhóm sản phẩm hàng hóa theo khả năng gây mất an toàn**



### 1.3. Kiến nghị thu gọn đối tượng quản lý an toàn hàng hóa

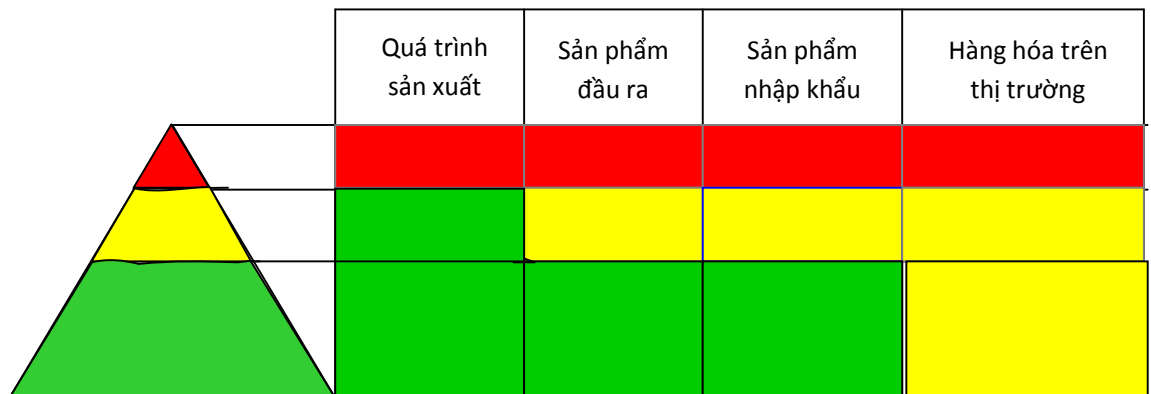
Trong quá trình dự thảo Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa, đã có ý kiến nên hạn chế đối tượng của luật. Đã có đề nghị có điều khoản loại bỏ các hàng hóa không thể xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật (hàng thủ công, mỹ nghệ, hàng trang sức sản xuất đơn chiếc, hàng thời trang, hàng thời vụ...), loại bỏ các “hàng hóa” không hội đủ yếu tố của hàng hóa (không lưu hành trên thị trường) như các hàng hóa nhập khẩu với tính chất là *nguyên liệu* cho sản xuất trong nội bộ doanh nghiệp, hàng hóa *phục vụ an ninh quốc phòng và bí mật quốc gia* do Bộ Công an và Bộ Quốc phòng quản lý. Những hàng hóa do hai Bộ này quản lý phục vụ an ninh quốc phòng, có tính chất bí mật quốc gia thì không nên và không thể ban hành và công bố tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, việc sản xuất, nhập khẩu cần phải có quy định riêng biệt, không thể áp dụng các quy định của Luật Tiêu chuẩn Quy chuẩn kỹ thuật, Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa.




Đề nghị này chưa được chấp nhận, cũng là một nguyên nhân làm cho danh mục hàng hóa phải kiểm tra mở rộng không cần thiết

### 1.4. Phân chia khu vực quản lý chất lượng

Tuy quá trình hình thành, hoàn chỉnh sản phẩm, lưu thông trên thị trường và đưa vào sử dụng sản phẩm là một quá trình liên tục, nhưng để xác định các biện pháp quản lý chất lượng thích hợp, quá trình này được phân chia thành 3 khu vực quản lý riêng. Đó là khu vực sản xuất, khu vực nhập khẩu và khu vực lưu thông trên thị trường. Việc định rõ các khu vực quản lý, quyền và trách nhiệm của Nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng được thể hiện ở sơ đồ dưới đây.

**Hình 2. Sơ đồ phân chia trách nhiệm quản lý chất lượng**



-  Chính phủ tổ chức kiểm soát (an toàn)
-  Chính phủ + Người tiêu dùng kiểm soát (quan hệ tiêu dùng, ghi nhãn, định lượng)
-  Nhà sản xuất, nhà nhập khẩu tự kiểm soát (chất lượng – hợp đồng)



#### 1.4.1. Quản lý chất lượng tại khu vực sản xuất

Đối với sản phẩm thuộc nhóm 1, cơ chế quản lý là *chứng nhận sản phẩm hợp chuẩn và công bố hợp chuẩn*, hoạt động này là tự nguyện. Nhà sản xuất tự tổ chức quản lý chất lượng bằng việc công bố tiêu chuẩn và tự đảm bảo chất lượng sản phẩm phù hợp với tiêu chuẩn đã được công bố thông qua việc tự đánh giá hoặc đánh giá sự phù hợp của bên thứ ba do doanh nghiệp lựa chọn.

Đối với sản phẩm thuộc nhóm 2, cơ chế quản lý là *chứng nhận sản phẩm hợp quy và công bố hợp quy*, công việc này là bắt buộc phải thực hiện. Nhà sản xuất phải thực hiện việc chứng nhận hợp quy và công bố sản phẩm hợp quy thông qua kết quả đánh giá sự phù hợp của bên thứ ba được cơ quan quản lý chỉ định.

Sản phẩm thuộc nhóm 2, nhưng có yêu cầu quản lý nghiêm ngặt về an toàn (dược phẩm, thực phẩm, hoá chất có tính độc, vật liệu nổ, thiết bị nâng hạ, phương tiện giao thông vận tải, nồi hơi, thiết bị áp lực...) còn phải được quản lý bằng quy chế đặc biệt.

Sự khác nhau giữa Chứng nhận Hợp chuẩn và Chứng nhận Hợp quy được thể hiện trong bảng so sánh dưới đây.

**Bảng 1: So sánh chứng nhận hợp chuẩn và chứng nhận hợp quy**

<b>MÔ TẢ CÔNG VIỆC</b>	<b>CHỨNG NHẬN HỢP CHUẨN</b>	<b>CHỨNG NHẬN HỢP QUY</b>
<b>Tính chất quản lý</b>	Nhà sản xuất tự nguyện thực hiện	Nhà sản xuất bắt buộc phải thực hiện
<b>Đối tượng chứng nhận</b>	Hàng hóa nhóm 1	Hàng hóa nhóm 2
<b>Tiêu chí chứng nhận</b>	Tiêu chuẩn kỹ thuật do nhà sản xuất lựa chọn (tiêu chuẩn cơ sở, tiêu chuẩn nhà nước, tiêu chuẩn nước ngoài)	Quy chuẩn kỹ thuật của nhà nước, bắt buộc áp dụng.
<b>Tổ chức chứng nhận</b>	Nhà sản xuất tự thực hiện (bên thứ nhất) hoặc Tổ chức chứng nhận do nhà sản xuất chọn (bên thứ ba)	Tổ chức chứng nhận được cơ quan quản lý chỉ định (bên thứ ba được chỉ định)
<b>Phương thức, quy trình chứng nhận</b>	Nhà sản xuất thỏa thuận với Tổ chức chứng nhận	Cơ quan quản lý nhà nước quy định
<b>Dấu chứng nhận</b>	Dấu chứng nhận hợp chuẩn thuộc sở hữu của Tổ chức chứng nhận	Dấu chứng nhận hợp quy thuộc sở hữu của Nhà nước

<b>Gắn dấu (hợp chuẩn, hợp quy)</b>	Nhà sản xuất gắn dấu hợp chuẩn (in. khắc, lên sản phẩm, ca ta lô, bao bì...) theo thỏa thuận với tổ chức chứng nhận.	Nhà sản xuất gắn dấu hợp quy theo quy định của cơ quan quản lý nhà nước.
<b>Công bố phù hợp</b>	Nhà sản xuất công bố sản phẩm hợp chuẩn.	Nhà sản xuất công bố sản phẩm hợp quy.
<b>Xử lý khi không chứng nhận</b>	Không xử lý	Bắt buộc chứng nhận, phạt vi phạm hành chính

Một số lưu ý về hoạt động chứng nhận:

- Có nhầm lẫn cho rằng *chứng nhận* sản phẩm và *công bố* sản phẩm phù hợp (hợp chuẩn, hợp quy) là hai cơ chế quản lý độc lập. Thực chất, chỉ có một cơ chế là chứng nhận phù hợp (hợp chuẩn, hợp quy), việc nhà sản xuất công bố sản phẩm hợp chuẩn, hợp quy chỉ là động tác cuối cùng của quá trình chứng nhận thành công.

- Các sản phẩm nhóm 2 sản xuất trong nước về nguyên tắc đều phải chứng nhận hợp quy, tuy nhiên tùy theo sản phẩm có thể có cơ chế đặc thù ( các chất lỏng như xăng dầu khí hóa lỏng, dược phẩm, vật liệu nổ công nghiệp v.v...) và không thực hiện việc gắn dấu hợp quy lên bao bì của hàng hóa.

Các sản phẩm hàng hóa có quy định thời hạn sử dụng như dược phẩm, thực phẩm, đồ uống, các loại thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y ...đều không được thực hiện việc gắn dấu hợp quy.

-Hiện nay có tình trạng áp dụng cơ chế chứng nhận hợp quy cho hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu, là vận dụng sai và khiến cưỡng quy định của Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa. Trong trường hợp nhập khẩu, Nhà nhập khẩu không phải là Nhà sản xuất, không có tư thế đứng ra xin chứng nhận hợp quy. Mặt khác, chứng nhận hợp quy đòi hỏi một khoảng thời gian khá dài, không thể buộc hàng hóa phải chờ thông quan khi được chứng nhận. Việc gắn dấu hợp quy của Việt Nam lên hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài là không hợp lý. Nhầm lẫn này đang xảy ra phổ biến đối với hầu hết hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu. Thực ra cơ chế quản lý chất lượng hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu chỉ là kiểm tra, chính xác hơn là *kiểm soát* hàng hóa, được trình bày ở phần tiếp theo.

#### **1.4.2. Quản lý chất lượng tại khu vực nhập khẩu**

Hàng hóa nhập khẩu được quản lý chất lượng theo đúng quy chuẩn kỹ thuật đối với sản phẩm tương ứng được sản xuất tại Việt Nam. Tuy nhiên phương thức quản lý không giống nhau.

Đối với hàng hóa thuộc nhóm 2, nhà nhập khẩu phải đảm bảo hàng hóa phù hợp với quy chuẩn dựa trên kết quả của một trong các phương thức sau:

- Kiểm tra tại bến đến: kết quả đánh giá sự phù hợp (kiểm tra các chỉ tiêu an toàn của mẫu điển hình của hàng hóa) của bên thứ ba do Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền chỉ định. Đây là cách làm hiện nay ở Việt Nam.

- Kiểm tra tại bến đi: Thừa nhận dựa trên Hiệp định/Thoả thuận thừa nhận lẫn nhau giữa Việt Nam và các đối tác, hoặc do cơ quan Nhà nước chỉ định (đơn phương) tổ chức nước ngoài kiểm tra ngay từ nước xuất khẩu. Phương thức này là cách làm “văn minh” của thế giới.

Như vậy, hiện nay các văn bản pháp quy của nội dung này đang sử dụng thuật ngữ “*kiểm tra nhà nước*”. Việc đó gây ra lạm dụng, hầu hết các lô hàng nhập khẩu đều bị kiểm tra (lấy mẫu, thử nghiệm, cấp kết quả...) hầu như không áp dụng nguyên tắc quản lý rủi ro. Ngay từ năm 1999, Bộ Khoa học và Công nghệ và Môi trường đã có Quyết định số 1091/QĐ-BKHCMNT quy định các trường hợp giảm kiểm tra, miễn kiểm tra, nhưng cho đến nay gần 20 năm sau, các quy định đó đều không được triển khai trên thực tế vì nhiều lý do. Do đó, chuyên gia cho rằng khái niệm “*kiểm tra*” cần được thay thế bằng khái niệm “*kiểm soát*”, có nội hàm rộng hơn và linh hoạt hơn. Các hàng hóa nhóm 2 nhập khẩu đều phải được *kiểm soát* 100% (nhằm mục đích truy tìm, thu hồi khi có sự cố không an toàn), việc *kiểm tra* kỹ thuật (lấy mẫu, thử nghiệm...) cần phải được áp dụng triệt để nguyên tắc quản lý rủi ro. Khái niệm “*kiểm soát*” gồm nhiều nội dung: kiểm soát hồ sơ, xuất xứ, kiểm soát lịch sử nhập khẩu, kiểm soát việc thực hiện Hiệp định thừa nhận lẫn nhau kết quả thử nghiệm với đối tác nước ngoài... và chỉ *kiểm tra* kỹ thuật cụ thể khi lô hàng không đáp ứng các nội dung “*kiểm soát*” khác trước đó.

### **1.5.Thuận lợi hoá thương mại và Hiệp định/Thoả thuận Thừa nhận lẫn nhau MRA**

Hoạt động thừa nhận lẫn nhau trong lĩnh vực tiêu chuẩn và chất lượng là việc hai hay nhiều nước chấp nhận tiêu chuẩn chất lượng (hoặc quy chuẩn kỹ thuật) và kết quả đánh giá sự phù hợp của hàng hóa với tiêu chuẩn (quy chuẩn kỹ thuật) liên quan của hai hay nhiều bên theo thỏa thuận đã được thống nhất từ trước.

Thông thường, để thuận lợi cho lưu thông hàng hóa của một lĩnh vực nào đó trong thương mại, các nước có quyền lợi liên quan ngồi lại với nhau, cùng bàn bạc, thỏa thuận để đưa ra những thỏa thuận chung, thỏa thuận đó được gọi là Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau (MRA).

Các MRA được ký kết bởi nhiều quốc gia, được gọi là MRA đa phương; giữa 2 nước với nhau được gọi là MRA song phương.

Nội dung của MRA thường gồm 3 vấn đề chính sau đây:

- Nội dung 1: Trao đổi thông tin giữa các bên về lĩnh vực cùng quan tâm: Các tiêu chuẩn, các quy định kỹ thuật, cơ sở hạ tầng kỹ thuật,... Phần này gồm các điều khoản yêu cầu các nước tham gia phải thông báo các thông tin liên quan đến chính sách, tiêu chuẩn, quy trình đánh giá sự phù hợp mà nước đó ban hành và áp dụng đối với sản phẩm, hàng hóa. Các thông tin này nhằm hỗ trợ cho các nền kinh tế muốn xuất khẩu vào nước đó.

- Nội dung 2; Thừa nhận kết quả thử nghiệm sản phẩm, hàng hóa của các tổ chức thử nghiệm. Phần này yêu cầu các thành viên phải cam kết thừa nhận kết quả thử nghiệm do các phòng thử nghiệm được chỉ định của thành viên khác tiến hành phù hợp yêu cầu của MRA (chủ yếu dựa trên các hướng dẫn của ISO). MRA không bắt buộc một nước phải thiết lập hệ thống phòng thử nghiệm đủ tiêu chuẩn mà có thể chỉ định bất cứ phòng thử nghiệm nào ở một nước khác tiến hành.

- Nội dung 3: Thừa nhận giấy chứng nhận sản phẩm, hàng hóa của các tổ chức chứng nhận. Phần này yêu cầu thành viên phải cam kết chấp nhận kết quả chứng nhận do các tổ chức chứng nhận được chỉ định của thành viên khác thực hiện theo yêu cầu của MRA.

Việc thừa nhận kết quả thử nghiệm là một bước đi tất yếu, là kết quả cuối cùng của mọi Hiệp định Thừa nhận lẫn nhau (MRA). Việc thừa nhận đem lại lợi ích to lớn như sau:

- Tăng cường khả năng lưu thông hàng hoá nhanh chóng, thuận tiện; chuyển việc kiểm tra hàng hóa ở bến đến (post- shipment) thành việc kiểm tra từ bến đi trước khi xếp hàng lên tàu (pre-shipment).
- Doanh nghiệp chủ động trong xuất nhập khẩu hàng hoá;
- Giảm chi phí kiểm tra, giảm tối đa thời gian chờ đợi kết quả kiểm tra để thông quan giải phóng hàng hóa

Vì vậy, Hiệp định Thừa nhận lẫn nhau (MRA) là công cụ phục vụ cho mục đích đề ra từ ban đầu là: Tự do hoá thương mại và thúc đẩy thương mại phát triển. Khẩu hiệu của Tổ chức Thương mại Thế giới WTO và Tổ chức Tiêu chuẩn hoá Quốc tế là "*Một loại hàng hoá, một tiêu chuẩn hoặc quy chuẩn kỹ thuật, một lần đánh giá, cấp một chứng chỉ, được thừa nhận ở mọi nơi*".

Triển khai việc thừa nhận lẫn nhau, thời gian qua, nhiều Bộ ngành đã có những hoạt động nhằm thúc đẩy mạnh mẽ hoạt động này. Cụ thể:

- Bộ Khoa học và Công nghệ: về thừa nhận đa phương và song phương, trong năm 2016 - 2017, đã thực hiện ký kết Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau (MRA) trong ASEAN về thiết bị điện - điện tử (ASEAN EE MRA). Về thừa nhận đơn phương: Để tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp nhập khẩu thép từ Nhật Bản,

Bộ KH&CN cũng đã có thông báo thừa nhận kết quả đánh giá sự phù hợp (ĐGSPH) của 02 tổ chức của Nhật Bản (JIC Quality Assurance Ltd. - JICQA và Japan Quality Assurance Organization - JQA).

Ngoài ra, Bộ KH&CN cũng đã chỉ đạo, thúc đẩy các tổ chức Đánh giá sự phù hợp (ĐGSP) được chỉ định thực hiện cơ chế thừa nhận kết quả kỹ thuật, chấp nhận kết quả ĐGSPH từ nước xuất khẩu, cụ thể đã thừa nhận kết quả thử nghiệm của 42 tổ chức thử nghiệm thuộc các nước: Trung Quốc, Malaysia, Thái Lan, Nhật Bản đối với các sản phẩm, hàng hóa thuộc phạm vi quản lý của Bộ KH&CN (LPG, EMC, thép...). Đồng thời, cũng đã chỉ đạo các tổ chức ĐGSPH được chỉ định đẩy mạnh việc đánh giá tại nguồn tại cơ sở sản xuất nước ngoài đối với hơn 32 doanh nghiệp thuộc: Nhật Bản, Thái Lan, Indonesia, Trung Quốc, Hàn Quốc...

- Bộ Công Thương: đã triển khai đánh giá tại nguồn (tại cơ sở sản xuất nước ngoài) đối với sản phẩm thép. Bộ Y tế đã ký kết 05 MRA trong ASEAN. Đáng chú ý là MRA về thực hành tốt (GMP) đối với việc giám sát các tổ chức sản xuất sản phẩm thuốc giữa các nước ASEAN. Hiệp định về Hệ thống hòa hợp ASEAN trong quản lý mỹ phẩm.

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: ký 02 MRA với Hàn Quốc về Kiểm soát chất lượng an toàn thực phẩm thủy sản; về Kiểm tra kiểm dịch thủy sản sống; 02 MRA với Trung Quốc về Kiểm soát chất lượng an toàn thực phẩm thủy sản; Kiểm soát chất lượng an toàn thủy sản và sản phẩm thủy sản XNK; 01 MRA với Indonesia về kiểm soát chất lượng, an toàn thực phẩm, sản phẩm thủy sản; 01 MOU với Liên bang Nga về đảm bảo an toàn sản xuất thủy sản-XNK; 01 MOU với Argentina về XNK nông thủy sản.

- Bộ Thông tin và Truyền thông: đã thừa nhận kết quả đo kiểm (thử nghiệm) của gần 80 tổ chức đo kiểm/thử nghiệm của các nước Mỹ, Hàn Quốc, Canada, Singapore.

- Bộ Xây dựng: đã chỉ định 17 tổ chức ĐGSPH để thực hiện đánh giá phù hợp QCVN 16:2014/BXD và ký kết một số MRA giữa các nước ASEAN.

- Bộ Giao thông Vận tải: ký kết Nghị định thư về hội nhập ngành ô tô ASEAN; Chương trình hợp tác vận tải giữa bốn nước Myanmar, Thái Lan, Lào và Việt Nam; Chương trình hợp tác ASEAN-Nhật Bản; ký Thỏa thuận giữa Đăng kiểm Việt Nam (VR) và Đăng kiểm Séc (CS Lloyd) về hợp tác trong lĩnh vực kiểm tra và chứng nhận tàu cỡ nhỏ bằng vật liệu tổng hợp PPC- Copolymer Polypropylene ký ngày 25/9/2012...

Có thể thấy, việc đẩy mạnh việc thừa nhận lẫn nhau kết quả ĐGSPH của các tổ chức nước ngoài; chỉ định trực tiếp tổ chức đánh giá sự phù hợp tại nước ngoài

thực DGSPH cho hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam đã tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp nhập khẩu, góp phần giảm thời gian thông quan hàng hóa.

### **1.6. Thuận lợi hoá thương mại và Hiệp định Hàng rào kỹ thuật trong thương mại (Hiệp định TBT/WTO)**

Ngày 07 tháng 11 năm 2006, Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại Thế giới WTO. Hiệp định Hàng rào kỹ thuật trong thương mại (gọi tắt là Hiệp định TBT/WTO) là một trong các Hiệp định của WTO, điều chỉnh các vấn đề liên quan đến các hàng rào kỹ thuật trong thương mại. Các yếu tố tạo nên hàng rào kỹ thuật trong thương mại là:

- Các tiêu chuẩn, là các văn bản kỹ thuật tự nguyện áp dụng,
- Các quy định kỹ thuật (quy chuẩn kỹ thuật), là các văn bản bắt buộc áp dụng,
- Các thủ tục, quy trình đánh giá sự phù hợp (của hàng hoá so với tiêu chuẩn hoặc quy chuẩn kỹ thuật).

Hiệp định TBT/WTO là nhằm loại bỏ hoặc hạn chế đến mức hợp lý việc các thành viên sử dụng các yếu tố của hàng rào kỹ thuật trong thương mại để bảo hộ sản xuất trong nước, ngăn cản tự do hoá thương mại. Mục tiêu của Hiệp định TBT/WTO là:

- Phát triển kinh tế thông qua thúc đẩy và thuận lợi hoá thương mại,
- Loại bỏ các rào cản bất hợp lý thông qua việc xây dựng, áp dụng tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, minh bạch các thủ tục và quy trình đánh giá sự phù hợp,
- Thúc đẩy việc hỗ trợ các nước đang phát triển trong việc thực hiện Hiệp định,
- Hiệp định không ngăn cản các nước áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ an toàn cho con người, động vật, thực vật, tài sản và môi trường, chống các hành vi gian lận thương mại, bảo đảm an ninh quốc gia.
- Tăng cường các hoạt động trợ giúp kỹ thuật, đặc biệt đối với các nước đang phát triển và kém phát triển.

Có thể thấy, mục tiêu của Hiệp định TBT/WTO và các điều khoản TBT trong các FTA là thúc đẩy thương mại, tuy nhiên để đạt được mục tiêu đòi hỏi một quá trình lâu dài. Ở một khía cạnh nào đó, một phần mục tiêu này cũng đạt được thông qua việc công khai, minh bạch các biện pháp TBT, tạo điều kiện cho người xuất khẩu biết trước các yêu cầu của thị trường mà có biện pháp đáp ứng. Tuy nhiên, những thách thức mới mà nhân loại phải đối mặt như vấn đề môi trường, tài nguyên thiên nhiên dần cạn kiệt, khủng bố, an ninh mạng... cũng được các quốc gia

đưa vào phạm vi điều chỉnh của TBT ngày một nhiều hơn, làm cho TBT ngày càng đa dạng, tinh vi hơn và hạn chế thương mại, cả ở khía cạnh tiêu cực và tích cực.

Bản chất của hàng rào kỹ thuật là các biện pháp áp dụng đối với hàng hóa khi lưu thông trong nước và qua biên giới (nhập khẩu hoặc xuất khẩu) như quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn; yêu cầu về an toàn, chất lượng; yêu cầu về ghi nhãn, thông tin tiêu dùng; các thủ tục đăng ký nhập khẩu; các thủ tục kiểm tra, chứng nhận phù hợp với quy chuẩn, tiêu chuẩn; các thủ tục kiểm dịch, vệ sinh, khử trùng, bảo quản, vận chuyển; yêu cầu về hệ thống chất lượng, hệ thống môi trường; yêu cầu về nhà xưởng, công nghệ thiết bị sản xuất, chế biến sản phẩm; yêu cầu về truy nguyên nguồn gốc, chỉ dẫn địa lý, tính hợp pháp của khu vực khai thác; yêu cầu về trách nhiệm xã hội, bảo vệ môi trường, tiết kiệm/bảo tồn năng lượng... Các yêu cầu nói trên được thể hiện trong các văn bản pháp luật (ở Việt Nam gọi là quy chuẩn kỹ thuật) do các cơ quan nhà nước trung ương hoặc địa phương ban hành, trong các tiêu chuẩn được các tổ chức khác nhau thông qua và trong các quy trình, thủ tục đánh giá, kiểm tra, chứng nhận sự đáp ứng, tuân thủ các yêu cầu của các văn bản pháp luật và tiêu chuẩn đó.

Cho đến nay vẫn tồn tại nhận thức sai lầm (ngay cả trong các cấp lãnh đạo) về hàng rào kỹ thuật trong thương mại, cho rằng đây biện pháp bảo hộ sản xuất trong nước. Điều này *hoàn toàn trái ngược với bản chất và mục tiêu của Hiệp định TBT/WTO*, nếu áp dụng quan niệm đó vào thực tế quản lý chất lượng hàng hóa sẽ dễ dẫn tới các biện pháp trả đũa của đối tác, gây hậu quả xấu cho nền kinh tế còn non yếu của nước ta.

### **1.7. Về việc phân công quản lý nhà nước hàng hóa chuyên ngành**

Khi xảy ra vụ nhập khẩu giống ốc bươu vàng năm 1994, các Bộ Thủy sản và Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cho rằng trách nhiệm thuộc về Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường. Đó là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến việc Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng soạn, báo cáo Bộ KH-CN và MT để Bộ trình Chính phủ ban hành *Nghị định số 86/CP Phân công quản lý chất lượng hàng hóa ngày 08 tháng 12 năm 1995*. Khi đó Chính phủ mới chỉ phân công cụ thể cho 7 Bộ. Từ đó đến nay, qua các thời kỳ tiếp theo, việc phân công ngày càng mở rộng, diễn biến khá phức tạp, có trường hợp vượt ra ngoài mục tiêu quản lý AN TOÀN của hàng hóa. Quá trình đó như sau:

-Giai đoạn này từ 1995 đến 2004: Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường cùng với 6 Bộ quản lý chuyên ngành đã ban hành các Thông tư liên tịch để phối hợp quản lý. Tuy Nghị định có phân công quản lý chất lượng một số sản phẩm hàng hóa không có yêu cầu kiểm soát về an toàn, vệ sinh sức khỏe, môi trường v.v ;

nhưng trên thực tế, các loại sản phẩm cần thiết phải quản lý về AN TOÀN đều đã có địa chỉ trách nhiệm rõ ràng. Sau đó Chính phủ cho thành lập Cục An toàn Vệ sinh Thực phẩm.

-Giai đoạn từ 2004 đến 2007: Theo quy định tại Nghị định 179/2004/NĐ-CP được ban hành ngày 21 tháng 10 năm 2004, có tới 16 Bộ và Cơ quan Chính phủ được phân công quản lý chất lượng; đối tượng quản lý không chỉ đối với sản phẩm hàng hoá vật thể mà còn mở rộng ra đến một số loại dịch vụ. Điển hình là đối tượng thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường (bản đồ, dịch vụ khí tượng thủy văn...), có loại là một hàng hoá cực kỳ đặc biệt (*tiền tệ, máy in tiền*) nhưng không có yêu cầu quản lý về an toàn được giao cho Ngân hàng Nhà nước; đồ dùng học tập, sách giáo khoa...giao cho Bộ Giáo dục và Đào tạo; dụng cụ thể dục thể thao giao cho Ủy ban Thể dục Thể thao) v.v...

Về các đối tượng dịch vụ được nêu trong Nghị định 179/2004/NĐ-CP có các dịch vụ mà chưa ở đâu có kiến thức và kinh nghiệm về quản lý chất lượng (ví dụ Bộ Tài chính: quản lý chất lượng dịch vụ xổ số, hoạt động chứng khoán, dịch vụ bảo hiểm, kế toán, kiểm toán, tư vấn tài chính, thuế, thẩm định giá, hải quan; Ngân hàng NN quản lý chất lượng dịch vụ hoạt động ngân hàng).

Đây là giai đoạn tạo ra bức tranh lộn xộn nhất trong việc phân công quản lý chất lượng về lý thuyết. Xét trên văn bản, Nghị định 179/2004/NĐ-CP đã mở rộng cả đối tượng được phân công quản lý và các cơ quan Nhà nước được giao trách nhiệm quản lý. May thay, trên thực tế điều hành quản lý Nhà nước từ đó đến cuối năm 2007 (Quốc hội ban hành Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa), việc thực thi trách nhiệm quản lý Nhà nước về chất lượng vẫn được một số Bộ thực hiện như thời kỳ trước. Các cơ quan Nhà nước khác mới được phân công bổ sung so với Nghị định 86/CP cũng không có động thái quản lý chất lượng; nhưng cũng không có trường hợp vướng mắc, bức xúc hoặc nan giải nào xảy ra đối với các đối tượng đã được phân công (về chất lượng).

Từ năm 2008 đến nay: Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa khắc phục những quy định kỳ dị của Nghị định 179/2004/NĐ-CP, chỉ giao cho 7 Bộ chuyên ngành phối với Bộ Khoa học và Công nghệ thực hiện trách nhiệm quản lý chất lượng (bản chất là quản lý an toàn sản phẩm hàng hóa nhóm 2), trở lại tình trạng phân công của giai đoạn 1995 – 2004. Tuy việc đưa thêm hai Bộ Công an và Quốc phòng vào danh sách kèm theo các “hàng hóa” đặc biệt là không cần thiết, nhưng trên thực tế, việc này chỉ “*thừa*” mà không gây ra khó khăn cho doanh nghiệp vì không có doanh nghiệp nào được tự do nhập khẩu các hàng hóa này.

Trong những năm tiếp theo, một số Bộ được bổ sung vào danh sách được phân công quản lý (Bộ Thông tin Truyền thông, Bộ Lao động Thương binh và Xã



hội, Bộ Giáo dục và Đào tạo...) nhưng những hàng hóa có yêu cầu quản lý AN TOÀN về cơ bản đã được phân công ổn định từ nhiều năm trước.

### **1.8. Việc phân cấp quản lý**

Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa thay đổi việc phân cấp quản lý so với Pháp lệnh Chất lượng Hàng hóa năm 1999, chủ yếu trong việc ban hành danh mục hàng hóa phải kiểm tra chất lượng (kèm theo căn cứ kiểm tra- thực chất là quy chuẩn kỹ thuật).

Căn cứ Pháp lệnh Chất lượng Hàng hóa 1999, Điều 24 Nghị định 179/2004/NĐ-CP quy định Bộ Khoa học và Công nghệ chủ trì, phối hợp với các Bộ quản lý chuyên ngành lập danh mục hàng hóa phải kiểm tra chất lượng (kèm theo căn cứ kiểm tra- thực chất là quy chuẩn kỹ thuật) để trình Thủ tướng Chính phủ ban hành. Kết quả của công việc này là ngày 07/3/2006, Thủ tướng đã ký Quyết định 50/2006/QĐ-TTg ban hành Danh mục sản phẩm, hàng hóa phải kiểm tra chất lượng. Hàng hóa nhập khẩu tuân theo danh mục này.

Theo Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa, việc ban hành danh mục nói trên được phân cấp cho các Bộ chuyên ngành (các Điều 69, 70), dẫn tới việc Quyết định 50/2006/QĐ-TTg hết hiệu lực, các Bộ được quyền ban hành Danh mục hàng hóa (thuộc phạm vi quản lý của mình) phải kiểm tra chất lượng.

Như vậy, qua phân tích trên, ta có thể rút ra một số nhận xét sau:

Các nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước về chất lượng hàng hóa (quản lý an toàn) thực ra rất rõ ràng, minh bạch và không khó triển khai áp dụng ở Việt Nam. Trong khoảng thời gian hơn 20 năm (từ 1996 đến nay), Việt Nam đã tiếp thu và vận dụng các nguyên tắc ấy vào thực tiễn quản lý, đạt được những kết quả quan trọng, đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước, tiệm cận với cách làm của các nước có nền kinh tế phát triển, dần dần hội nhập với bên ngoài song song với quá trình hội nhập thương mại quốc tế.

Tuy vậy, do nhiều nguyên nhân (sẽ dẫn ra ở phần sau), việc vận dụng các nguyên tắc ấy có khá nhiều trường hợp không đúng, không đủ hoặc thừa, thậm chí vận dụng sai lệch, được chỉ ra dưới đây:

- Lạm dụng khái niệm chất lượng, quản lý nhà nước về chất lượng hàng hóa mở rộng đối tượng quản lý quá phạm vi quản lý an toàn.
- Lạm dụng danh nghĩa bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng mở rộng đối tượng quản lý quá phạm vi quản lý an toàn.

*Một số trường hợp điển hình:*

Hầu hết các hàng hóa thuộc 6 nhóm hàng hóa quy định tại QCVN 16:2017/BXD của Bộ Xây dựng đều không thể hiện được yêu cầu về an toàn, không phải là hàng hóa nhóm 2. Tương tự, Nhóm sản phẩm dệt may không phải là hàng hóa nhóm 2 vẫn phải kiểm tra hàm lượng formaldehyt và amin thơm. Việc mở rộng quản lý những đối tượng này được ẩn giấu thông qua việc ban hành Quy chuẩn kỹ thuật.

Các loại nguyên liệu làm thức ăn chăn nuôi, nguyên liệu sản xuất thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, nguyên liệu sản xuất dược phẩm và các loại nguyên liệu, linh kiện..., nói chung không hội đủ yếu tố “hàng hóa”, doanh nghiệp nhập khẩu không đưa ra thị trường mà là nguyên liệu trong nội bộ doanh nghiệp để sản xuất sản phẩm hoàn chỉnh. Việc nhập khẩu linh kiện chi tiết cho lắp ráp, nguyên liệu chỉ dùng trong sản xuất lẻ ra phải được coi là một công đoạn trong toàn bộ quá trình sản xuất sản phẩm.

- Áp dụng sai cơ chế và phương thức quản lý, điển hình là việc áp đặt cơ chế chứng nhận hợp quy và công bố hợp quy đối với hàng nhập khẩu. Áp dụng máy móc phương thức chứng nhận, quy trình thủ tục kiểm tra (lấy mẫu, kiểm tra mẫu, thu phí thử nghiệm kiểm tra kỹ thuật, điển hình là đối với lô hàng rời của nhiều chủ hàng).

- Không triển khai phương thức quản lý rủi ro, giảm hoặc miễn kiểm tra các lô hàng đủ điều kiện cho hàng hóa của các doanh nghiệp nhập khẩu có lịch sử thực hiện nghiêm túc việc quản lý chất lượng hàng hóa.

- Không triển khai cơ chế thừa nhận lẫn nhau về kết quả thử nghiệm với các nước có Hiệp định thương mại song phương, đa phương.

- Hiểu trái ngược về mục tiêu và nội dung Hiệp định Hàng rào Kỹ thuật trong Thương mại của WTO, thực hiện việc kiểm tra hàng hóa nhập khẩu quá mức cần thiết dưới danh nghĩa bảo hộ sản xuất trong nước.

- Việc phân công quản lý trong bộ máy Chính phủ là cần thiết trong hoàn cảnh cụ thể về tổ chức bộ máy nhà nước ở ta, nhưng sau đó thiếu cơ chế kiểm soát có hiệu lực, thiếu cơ chế quản lý thống nhất về nghiệp vụ, dẫn đến tình trạng cách quản lý ở mỗi bộ khác nhau. Xuất hiện tình trạng cát cứ, cục bộ, ly khai trong quản lý. Ví dụ điển hình là tại Nghị định 15/2018/NĐ-CP2018 thay thế NĐ 38/2012/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của luật An toàn thực phẩm (nội dung Nghị định có nhiều đổi mới tiến bộ) không dẫn chiếu đến căn cứ Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa. Nhiều Bộ cố tình không thừa nhận hàng hóa do Bộ mình quản lý là thuộc nhóm 2, cho rằng chúng không chịu sự điều chỉnh của Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa.

- Tình trạng phân tán quản lý còn tồn tại nặng nề ở Bộ Nông nghiệp Phát triển Nông thôn (càng rõ nét sau khi sáp nhập với Bộ Thủy sản), cách quản lý của các đơn vị trong Bộ này không giống nhau.

Chuyên gia cho rằng việc phân cấp quản lý việc ban hành Danh mục hàng hóa phải kiểm tra chất lượng chuyển từ thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ cho các Bộ trưởng là một bước lùi đáng tiếc. Việc đó lược bỏ một khâu quan trọng là thống nhất quản lý, trách nhiệm thẩm định và kiểm soát của Bộ Khoa học và Công nghệ (với tư cách là Bộ trực tiếp giúp Chính phủ điều hành hoạt động quản lý chất lượng), trực tiếp dẫn đến Danh mục hàng hóa phải kiểm tra bìmở rộng thái quá trong những năm gần đây.

*Những nguyên nhân chính của tình trạng trên là:*

- Nhận thức và kiến thức về quản lý chất lượng, kiến thức về nghiệp vụ của một bộ phận công chức, lãnh đạo không được cập nhật đầy đủ.

- Có tình trạng hiểu lầm và vận dụng sai quy định một cách cố ý do bị chi phối lợi ích.

- Việc phân công quản lý tràn lan không đúng đắn và thiếu kiểm soát trong những năm 2004 đến cuối năm 2007 mở đầu cho tình trạng cát cứ, ly khai về nguyên tắc cốt lõi, về các biện pháp quản lý, các hoạt động nghiệp vụ quản lý chất lượng.

- Các Bộ quản lý đều có các đơn vị sự nghiệp kỹ thuật, đơn vị thử nghiệm của mình, phát sinh sự cục bộ trong việc chỉ định tổ chức kiểm tra, có tình trạng xung đột lợi ích.

- Thiếu tổ chức và cơ chế kiểm soát có hiệu lực (tương tự như cơ chế kiểm soát và đình chỉ văn bản trái luật của Bộ Tư pháp) để ngăn ngừa tình trạng các Bộ lạm dụng mở rộng phạm vi quản lý. Vai trò đầu mối của Bộ Khoa học và Công nghệ mờ nhạt và kém hiệu lực cũng là nguyên nhân Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thiếu sự kiểm soát đầy đủ hoạt động quản lý nhà nước về chất lượng của các Bộ.

## **PHẦN 2: ĐỀ XUẤT NỘI DUNG SỬA ĐỔI LUẬT TIÊU CHUẨN VÀ QUY CHUẨN KỸ THUẬT VÀ LUẬT CHẤT LƯỢNG SẢN PHẨM HÀNG HÓA**

Triển khai mục tiêu của Nghị quyết 19-2018/NQ-CP năm 2018 của Chính phủ, việc cần làm thường xuyên là tiếp tục rà soát các văn bản pháp luật của các Bộ về quản lý chất lượng hàng hóa chuyên ngành để giảm đối tượng phải kiểm tra và đơn giản hóa quy trình thủ tục kiểm tra (trọng tâm là khâu nhập khẩu), nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh, tiết kiệm thời gian và chi phí cho các tổ chức liên quan.

Một công việc được Chính phủ nêu trong Nghị quyết 19-2018/NQ-CP là “*đề xuất sửa đổi các luật quản lý chuyên ngành đối với sản phẩm, hàng hóa để đáp ứng yêu cầu cải cách thủ tục hành chính và cam kết tại các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới.*”

Trong thời gian qua, Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật đã bộc lộ nhiều bất cập, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong hoạt động xuất nhập khẩu, do đó, triển khai thực hiện nhiệm vụ được nêu ra ở Nghị quyết, báo cáo xin đưa ra một số nội dung sửa đổi đối với Luật nói trên. Đây được xem là Luật gốc cho các luật quản lý chuyên ngành khác

### **2.1. Đề xuất nội dung sửa đổi Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật**

Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn Kỹ thuật được Quốc hội thông qua ngày 29 tháng 6 năm 2006, đã có thời gian thi hành gần 12 năm. Quy định của Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật có phạm vi ảnh hưởng rất lớn, là cơ sở tham chiếu để thực hiện đối với các luật khác như Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hoá; Luật An toàn thực phẩm; Luật Bảo vệ và Kiểm dịch thực vật; Luật Tiết kiệm năng lượng... Trong quá trình triển khai, thực hiện, Luật đã bộc lộ một số bất cập, gây nhiều khó khăn, phiền hà, tốn kém cho người thực hiện, cụ thể:

Khoản 1 Điều 48 Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật quy định: “*Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thuộc đối tượng phải áp dụng quy chuẩn kỹ thuật có trách nhiệm công bố sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình, môi trường phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật tương ứng dựa trên kết quả chứng nhận hợp quy do tổ chức chứng nhận sự phù hợp được chỉ định...*”.

Theo quy định này, các bộ quản lý chuyên ngành yêu cầu mọi cá nhân, doanh nghiệp nhập khẩu (dù nhập khẩu cùng một sản phẩm và sản phẩm đó đã được doanh nghiệp nhập khẩu khác công bố hợp quy) đều phải thực hiện đầy đủ thủ tục công bố hợp quy một cách riêng lẻ, độc lập.

Tuy nhiên, theo phản ánh của các doanh nghiệp, có trường hợp, các doanh nghiệp nhập khẩu cùng một mặt hàng, qua cùng một cửa khẩu tại một thời điểm, nhưng vẫn phải thực hiện thủ tục chứng nhận hợp quy như nhau tại cùng một tổ chức đánh giá sự phù hợp. Một trong những công việc của quá trình chứng nhận hợp quy là việc thử nghiệm, giám định sản phẩm, và thực hiện kiểm tra phá huỷ.

Về nguyên tắc, nếu làm đầy đủ thủ tục thì tất cả các mẫu sản phẩm của doanh nghiệp đều phải phá huỷ. Cách làm này cho thấy sự bất hợp lý, lãng phí lớn (có sản phẩm trị giá hàng chục triệu đồng bị phá huỷ, thậm chí là sản phẩm của các thương hiệu nổi tiếng trên thế giới), tốn rất nhiều thời gian của doanh nghiệp (có khi tới hàng tháng) và chi phí (có sản phẩm phí thử nghiệm lên tới hàng chục triệu đồng). Nếu tính cho toàn xã hội sẽ là một khoản lãng phí vô cùng lớn.

Việc yêu cầu chứng nhận hợp quy đối với mặt hàng nhập khẩu của mọi cá nhân, doanh nghiệp nhập khẩu có nguy cơ vi phạm quy định về không phân biệt đối xử tại khoản 3 Điều 6, khoản 3 Điều 40 Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật (không phân biệt đối xử đối với tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hoặc nguồn gốc xuất xứ của sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình) và cam kết theo các Hiệp định thương mại tự do FTA (TPP, EVFTA), do sản phẩm sản xuất trong nước không phải thực hiện lại thủ tục chứng nhận hợp quy nếu sản phẩm đã được công bố hợp quy; vi phạm nguyên tắc “không gây trở ngại không cần thiết đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh, thương mại” tại khoản 3 Điều 6 Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật.

Từ những bất cập trên, báo cáo xin đề xuất một số nội dung kiến nghị bổ sung, sửa đổi Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật, cụ thể như sau:

***Kiến nghị đối với một số điều khoản cụ thể: Khoản 1, Điều 47 và Khoản 1, Điều 48.***

- Đề nghị bổ sung Điều 47: Chứng nhận hợp quy được thực hiện bắt buộc đối với sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình, môi trường thuộc đối tượng quy định trong các quy chuẩn kỹ thuật tương ứng. Đối với hàng hoá nhập khẩu, thực hiện chứng nhận hợp quy đối với lô sản phẩm nhập khẩu đầu tiên. Các sản phẩm cùng dòng sản phẩm với lô hàng nhập khẩu đã được chứng nhận hợp quy không phải thực hiện chứng nhận hợp quy.

- Về công bố hợp quy, hiện tại Điều 48 quy định: Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thuộc đối tượng phải áp dụng quy chuẩn kỹ thuật có trách nhiệm công bố sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình, môi trường phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật tương ứng dựa trên kết quả chứng nhận hợp quy do tổ chức chứng nhận sự phù hợp được chỉ định theo quy định tại khoản 3 Điều 47 của Luật này thực hiện

hoặc kết quả tự đánh giá của tổ chức, cá nhân trên cơ sở kết quả thử nghiệm của phòng thử nghiệm được công nhận hoặc chỉ định.

Do đó, đề xuất bổ sung, đối với hàng hoá nhập khẩu, thực hiện công bố hợp quy đối với lô sản phẩm nhập khẩu đầu tiên. Công bố hợp quy này được thông báo trên Cổng thông tin một cửa quốc gia do Tổng cục Hải quan quản lý, có giá trị áp dụng đối với các sản phẩm cùng dòng sản phẩm với lô hàng nhập khẩu đã được công bố hợp quy.

### ***Một số kiến nghị chung***

- Về cấu trúc của Luật, Luật này có *Chương IV: Đánh giá sự phù hợp với tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật*. Bản chất hoạt động đánh giá sự phù hợp là hoạt động quản lý chất lượng. Do khi xây dựng và ban hành Luật này chưa có Luật Chất lượng Sản phẩm, Hàng hóa cho nên nội dung này được đưa vào Luật này, có phần cứng ép vượt ra ngoài nội dung về tiêu chuẩn quy chuẩn, mặc dù trong quá trình soạn thảo đã có ý kiến nêu 2 phương án: là để lại nội dung này quy định sau trong Luật Chất lượng (khi đó chưa có tên luật chính xác), hoặc là kết hợp xây dựng chung trong Luật Tiêu chuẩn, Quy chuẩn và Chất lượng. Để riêng nội dung Đánh Giá Sự Phù Hợp trong Luật Tiêu chuẩn, Quy chuẩn sẽ dẫn tới tình trạng quy định trong Luật không đầy đủ, không bao hàm hết nội dung quản lý chất lượng; mặt khác khi xây dựng Luật Chất lượng sẽ vấp phải khó khăn về mặt kỹ thuật làm luật. Trong Luật sẽ soạn thảo sau, nếu không quy định thì thiếu, nếu có quy định thì có nhiều điều khoản trùng lặp với Luật vừa mới ban hành trước đó không lâu. Do đó đề nghị Chương IV được đưa ra khỏi Luật. Những nội dung khác có liên quan rải rác trong các Điều khoản tương ứng cũng được lược bỏ.

- Luật này quy định thẩm quyền công bố Tiêu chuẩn quốc gia (thực chất đồng nghĩa với ban hành) thuộc trách nhiệm của Bộ Khoa học và Công nghệ; thẩm quyền ban hành Quy chuẩn quốc gia thuộc trách nhiệm của các Bộ trưởng trong Chính phủ. Lý do đưa ra là tôn trọng quyền quản lý của các Bộ, là việc ban hành đáp ứng yêu cầu kịp thời của công tác quản lý. Thực ra việc đáp ứng yêu cầu về thời gian là lý do không thuyết phục vì trước khi các Bộ ban hành Quy chuẩn, Luật quy định trách nhiệm thẩm định quy chuẩn kỹ thuật cho Bộ Khoa học và Công nghệ trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày hoàn chỉnh dự thảo (Điều 32, Khoản 1, Tiết d). Việc để Bộ Khoa học và Công nghệ ban hành Quy chuẩn quốc gia là đảm bảo đồng bộ với ban hành Tiêu chuẩn quốc gia, thuận lợi cho việc quản lý nhất quán hệ thống dữ liệu như đánh số, lưu trữ, phát hành... Quan trọng hơn, quy định như vậy tránh được việc các Bộ vô tình hoặc cố ý sử dụng quyền ban hành Quy chuẩn để mở rộng quá mức phạm vi quản lý như đã xảy ra trước đây. Do đó,

đề nghị quy định trách nhiệm (hay thẩm quyền) ban hành Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia cần giao cho Bộ Khoa học và Công nghệ.

-Trong Luật này quy định một loại hình Quy chuẩn là Quy chuẩn địa phương, cho phép Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc TW được xây dựng và ban hành quy chuẩn để áp dụng trong nội bộ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Ngày nay, không còn tình trạng ngăn sông cấm chợ, cát cứ, hàng hóa lưu thông tự do không chỉ trong phạm vi một quốc gia, việc cho phép có Quy chuẩn địa phương dễ dẫn tới khả năng bảo hộ sản xuất kinh doanh trong địa phương, hoặc các tỉnh, thành phố vô tình hoặc cố ý sử dụng quyền ban hành Quy chuẩn để mở rộng quá mức phạm vi quản lý. Trên thực tế, gần 12 năm qua hầu như không có Quy chuẩn địa phương nào được ban hành. Do đó các quy định về Quy chuẩn địa phương đề nghị được đưa ra khỏi lần sửa đổi này.

## **2.2. Đề xuất nội dung sửa đổi Luật Chất lượng Sản phẩm Hàng hóa**

Luật Chất lượng Sản phẩm hàng hóa được Quốc hội thông qua ngày 21 tháng 11 năm 2007, đã có thời gian thi hành gần 10 năm. Dưới đây là một số đề xuất các nội dung cần điều chỉnh sửa đổi trong trường hợp Luật này được Quốc hội đưa vào chương trình xây dựng pháp luật.

-Về tên của Luật: đề nghị xem xét gọi là Luật An toàn Sản phẩm Hàng hóa, hoặc Luật về An toàn của Hàng hóa.

-Về phạm vi áp dụng luật: đề nghị đưa vào một Điều khoản mới, quy định các hàng hóa sau đây không thuộc phạm vi điều chỉnh của luật : hàng thủ công, mỹ nghệ, hàng trang sức sản xuất đơn chiếc, hàng thời trang, hàng thời vụ..., các “hàng hóa” không hội đủ yếu tố của hàng hóa (không lưu hành trên thị trường) như các hàng hóa nhập khẩu với tính chất là *nguyên liệu* cho sản xuất trong nội bộ doanh nghiệp, hàng hóa *phục vụ an ninh quốc phòng và bí mật quốc gia* do Bộ Công an và Bộ Quốc phòng quản lý.

-Về cấu trúc của luật: hiện nay Chương 3 quy định về quản lý chất lượng trong sản xuất, xuất nhập khẩu, lưu thông trên thị trường, trong đó Mục 1 quy định về các biện pháp quản lý. Do đó, đề nghị đưa đầy đủ các nội dung của hoạt động đánh giá sự phù hợp vào phần này.

- Loại bỏ định nghĩa về Cơ quan kiểm tra (Khoản 16 Điều 3. Giải thích từ ngữ). Mục đích là loại bỏ khâu quản lý trung gian, đặc biệt là trong quản lý hàng hóa nhập khẩu, tăng trách nhiệm trực tiếp của tổ chức kỹ thuật được chỉ định. Tình trạng hiện tại là có một vài Bộ (điển hình là Bộ Khoa học và Môi trường ) quy định

cơ quan quản lý trung gian, quy trình thủ tục quản lý thêm các bước không cần thiết, làm tăng chi phí và thời gian của các bên liên quan.

- Sử dụng thuật ngữ “*kiểm soát*” thay cho “*kiểm tra*” trong các điều khoản quản lý hàng hóa nhập khẩu, kèm theo quy định chi tiết nội hàm của khái niệm “*kiểm soát*” .

- Bỏ toàn bộ Mục 1, Chương 5: Quy định về giải quyết tranh chấp. Nếu cần thì chỉ đưa ra một điều ngắn gọn tương tự như Điều 68 Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật.

- Chuyển lại việc ban hành Danh mục hàng hóa phải kiểm soát về thẩm quyền của Thủ tướng, thu hồi thẩm quyền này của các Bộ. Lưu ý rằng cũng là hàng hóa bắt buộc phải kiểm soát, Danh mục hàng hóa phải dán nhãn tiết kiệm năng lượng vẫn được Thủ tướng ban hành theo Quyết định số 04/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

### **2.3. Một số kiến nghị khác**

- Kết quả rà soát các văn bản pháp luật của các Bộ về hoạt động quản lý chuyên ngành cho thấy đã có những vấn đề được giải quyết xong, nhưng vẫn còn có những vấn đề, văn bản cụ thể đã được nêu trong các báo cáo tư vấn vẫn chưa được xử lý có hiệu quả. Mặt khác, trong quá trình triển khai công việc không loại trừ trường hợp sẽ phát sinh vấn đề mới. Do đó chuyên gia kiến nghị cần có cơ chế tham vấn thích hợp và thường xuyên (như cách làm của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương trong giai đoạn vừa qua) để cấp có thẩm quyền (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ) chỉ đạo xử lý tháo gỡ vướng mắc kịp thời.

- Cần có cơ chế kiểm tra giám sát có hiệu lực giúp cấp có thẩm quyền (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ) chỉ đạo, theo dõi đôn đốc các cơ quan nhà nước (các Bộ, Tổng cục) thực hiện nghiêm túc các yêu cầu điều chỉnh sửa đổi văn bản và công việc quản lý, đảm bảo kỷ cương trong hoạt động quản lý điều hành.

- Cần thúc đẩy và hỗ trợ Bộ Khoa học và Công nghệ (Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng) thực hiện có hiệu lực và hiệu quả vai trò đầu mối (cũng như liên kết) với các Bộ quản lý chuyên ngành trong công tác quản lý nhà nước về tiêu chuẩn- chất lượng hàng hóa .

- Về mặt đổi mới thể chế và tổ chức bộ máy, cần đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động dịch vụ kỹ thuật về chất lượng; có chương trình, lộ trình, kế hoạch, biện pháp đủ mạnh để tách một cách triệt để các đơn vị sự nghiệp kỹ thuật (các Trung tâm, các Viện thử nghiệm...) của các Bộ ra khỏi cơ chế “chủ quản” hiện nay, trở thành các tổ chức độc lập (như việc Cục Kiểm nghiệm Hàng hóa của Bộ Thương



mại trước đây đã kết hợp với tổ chức khác trong Bộ, tách ra thành Công ty cổ phần Vinacontrol hiện nay). Việc làm này chắc chắn còn gặp khó khăn ở nhiều bên, và phải cần có đủ thời gian, nhưng hoàn toàn phù hợp với xu thế cải cách hiện nay, sẽ giúp cho các cơ quan nhà nước tập trung công việc quản lý điều hành thực hiện nhiệm vụ, tránh được tình trạng xung đột lợi ích khi thi hành công vụ.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị định số 86/CP Phân công quản lý chất lượng hàng hóa ngày 08 tháng 12 năm 1995.
2. Nghị định 179/2004/NĐ-CP.
3. Quyết định số 1091/QĐ-BKHHCNMT năm 1999
4. Pháp lệnh Chất lượng Hàng hóa 1999
5. Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn Kỹ thuật 2006
6. Luật Chất lượng Sản phẩm, hàng hóa 2007
7. Nghị quyết số 19-2018/NQ-CP
8. Hà Đăng Hiền- Bài giảng Quản lý nhà nước về chất lượng – TậpII -Tài liệu bồi dưỡng kiến thức quản lý kinh tế kỹ thuật Trường Quản lý khoa học công nghệ- 2007
9. Phạm Thanh Bình – Khái quát tình hình thực hiện các Nghị quyết 19-CP về cải cách toàn diện các quy định quản lý chuyên ngành đối với hàng hóa XNK- Những vấn đề cần tiếp tục tháo gỡ - Bài thuyết trình tại TPHCM- 11/6/2018