

HOẠT ĐỘNG TBT Ở VIỆT NAM – Kết quả, tồn tại và giải pháp

TS Dương Đình Giám

Chủ nhiệm Đề tài KX06.11/11-15

Hoạt động TBT của Việt Nam trong những năm qua đã có sự tham gia tích cực của các cơ quan quản lý nhà nước, các hiệp hội doanh nghiệp, với sự trợ giúp của các tổ chức nước ngoài, sự nỗ lực của cộng đồng doanh nghiệp và đã đạt được những kết quả quan trọng như: hệ thống văn bản được hoàn thiện; hệ thống các cơ quan thực thi Hiệp định TBT được xác lập và duy trì; các tổ chức đánh giá sự phù hợp đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp trong sản xuất kinh doanh và xuất, nhập khẩu hàng hóa cả về số lượng và năng lực... Tuy nhiên, hoạt động này cũng còn một số tồn tại cần được khắc phục trong thời gian tới.

Thành tựu được ghi nhận

Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về TBT làm căn cứ pháp lý cho việc thực thi Hiệp định TBT ở Việt Nam

Trong thời gian từ 2002 đến 2011, ba luật làm căn cứ pháp lý cho thực thi Hiệp định TBT ở Việt Nam đã được xây dựng và thông qua, gồm: Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật (2006), Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa (2007) và Luật Đo lường (2011). Ngoài ra, các luật khác như Luật An toàn thực phẩm (2010), Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng (2011) cũng là cơ sở quan trọng để thực thi Hiệp định này.

Hệ thống quy chuẩn kỹ thuật cũng được các bộ có liên quan xây dựng làm căn cứ cho hoạt động quản lý sản xuất kinh doanh và nhập khẩu hàng hóa vào Việt Nam. Đến giữa năm 2015, các bộ đã ban hành trên 600 quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) dưới hình thức quyết định và chủ yếu là thông tư của bộ; các địa phương đã ban hành trên 10 quy chuẩn kỹ thuật địa phương (QCĐP). Các QCVN được quy định cho cả hàng hóa,

dịch vụ và quá trình. Tuy nhiên, các QCVN đối với hàng hóa chiếm đa số (khoảng 80% trong tổng số trên 8.000 TCVN). Như vậy, có thể nói, đối tượng phục vụ chủ yếu của hệ thống tiêu chuẩn quốc gia là sản phẩm, hàng hóa, bao gồm cả xuất khẩu và nhập khẩu.

Hình thành và duy trì hệ thống các cơ quan thực thi Hiệp định TBT ở Việt Nam

Hệ thống các cơ quan thực thi Hiệp định TBT về cơ bản đã được xác lập, bao gồm 10 bộ chuyên ngành, trong đó Bộ KH&CN giữ vai trò đầu mối; Ban liên ngành TBT với đại diện của các bộ chuyên ngành và Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp; Mạng lưới TBT Việt Nam bao gồm 10 Điểm TBT của bộ và 63 điểm TBT của địa phương với Văn phòng TBT Việt Nam là đầu mối.

Mạng lưới TBT Việt Nam với chức năng của mình, đã thực hiện nghĩa vụ công khai, minh bạch về TBT, làm tương đối tốt nhiệm vụ được giao: thông báo cho Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) gần 80 dự thảo và văn bản quy chuẩn kỹ thuật và có liên quan; hỗ trợ các

doanh nghiệp về thông tin liên quan đến TBT ở trong nước và ở nước ngoài (luân chuyển tới các cơ quan và doanh nghiệp trong nước trên 10.000 thông báo của các nước thành viên WTO về hàng rào kỹ thuật, trả lời hàng trăm câu hỏi của các tổ chức/cá nhân trong nước và nước ngoài về TBT và các vấn đề có liên quan...).

Nhìn chung, các nghĩa vụ cơ bản theo quy định của Hiệp định TBT được Việt Nam thực hiện đúng như cam kết. Tuy nhiên, theo thời gian, các yêu cầu TBT trong WTO và trong các FTA ngày càng khắt khe, đòi hỏi sự triển khai nghiêm túc và đầy đủ hơn nữa của Việt Nam để đáp ứng các yêu cầu này.

Hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn làm căn cứ cho việc xây dựng hệ thống quy chuẩn kỹ thuật

Hệ thống tiêu chuẩn đối với hàng hóa và dịch vụ của Việt Nam đã được hoàn thiện đáng kể từ khi Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật có hiệu lực. Thay vì 3 cấp, nay hệ thống chỉ còn hai cấp: Tiêu chuẩn quốc gia - TCVN và Tiêu chuẩn cơ sở - TCCS. Hệ thống TCVN đã được soát xét với mức độ hài hòa

với tiêu chuẩn quốc tế và ngày càng được nâng cao: đến cuối năm 2014, hệ thống TCVN bao gồm gần 8.000 tiêu chuẩn, trong đó 45% là hài hòa với tiêu chuẩn quốc tế và nước ngoài.

Trách nhiệm của các bộ chuyên ngành trong xây dựng TCVN được đề cao hơn trước, giữ vai trò quyết định về nội dung kỹ thuật. Vai trò của Bộ KH&CN, ngoài trách nhiệm như một bộ quản lý chuyên ngành, nay tập trung vào việc thẩm định và công bố tiêu chuẩn quốc gia do các bộ khác xây dựng.

Các tổ chức đánh giá sự phù hợp đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp trong sản xuất kinh doanh và xuất, nhập khẩu hàng hóa cả về số lượng và năng lực

Hệ thống đánh giá sự phù hợp được xây dựng phục vụ sản xuất và xuất nhập khẩu, bao gồm: hoạt động đo lường, thử nghiệm, quản lý chất lượng hàng hóa xuất khẩu, kiểm tra chất lượng hàng nhập khẩu, chứng nhận hàng hóa xuất khẩu, công nhận...

Hệ thống phòng thử nghiệm được tổ chức ở nhiều cơ quan khác nhau: tại Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng có các Trung tâm Kỹ thuật Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng ở Hà Nội, Đà Nẵng và TP Hồ Chí Minh. Hiện nay, các đơn vị có chức năng thử nghiệm của Tổng cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng đã thực hiện được hầu hết các thử nghiệm đối với các sản phẩm, hàng hóa, kể cả hàng hóa xuất nhập khẩu, trừ một số lĩnh vực như bức xạ hạt nhân, an ninh, quốc phòng. Ở các địa phương, hệ thống các phòng thử nghiệm sản phẩm, hàng hóa chủ yếu tập trung ở hệ thống các Chi cục Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng và một số cơ sở chuyên ngành. Ngoài ra, còn có các phòng thử nghiệm ở một số bộ/ngành khác cũng cung cấp dịch vụ

thử nghiệm phục vụ hoạt động xuất, nhập khẩu hàng hóa, một số phòng thử nghiệm thuộc các viện nghiên cứu/trường đại học, doanh nghiệp cũng tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ thử nghiệm cho doanh nghiệp.

Về hoạt động kiểm tra chất lượng hàng nhập khẩu, đến nay, hầu hết các bộ có liên quan đã ban hành Danh mục sản phẩm hàng hóa nhóm 2 (hàng hóa có khả năng gây mất an toàn) theo quy định của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và Nghị định số 132/2008/NĐ-CP ngày 31.12.2008, quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa. Danh mục này là căn cứ để các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền tiến hành việc kiểm tra chất lượng trong sản xuất và nhập khẩu hàng hóa.

Hoạt động công nhận các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực tiêu chuẩn đo lường chất lượng ở Việt Nam chủ yếu do Văn phòng Công nhận chất lượng thuộc Bộ KH&CN thực hiện. Ngoài hoạt động của Văn phòng này, một số bộ hiện cũng đã triển khai các chương trình công nhận ở cấp độ thấp hơn, ví dụ như Bộ Xây dựng triển khai hoạt động công nhận đối với các phòng thí nghiệm vật liệu xây dựng viết tắt là LAS. Đến cuối năm 2014, gần 800 phòng thí nghiệm thuộc các lĩnh vực khác nhau đã được công nhận theo hệ thống VILAS và 44 tổ chức chứng nhận đã được công nhận theo các tiêu chuẩn quốc tế tương ứng, trong đó có 31 tổ chức chứng nhận sản phẩm. Văn phòng Công nhận chất lượng còn tiến hành việc công nhận, chứng nhận tổ chức giám định và công nhận phòng xét nghiệm y tế.

Năng lực của các tổ chức này được đầu tư và nâng cao đáng kể trong thời gian qua, với nguồn lực trong nước và nước ngoài, bảo đảm phần lớn các nhu cầu thử nghiệm,

kiểm tra, chứng nhận, giám định sản phẩm và hàng hóa được thực hiện trong nước, kể cả đối với các sản phẩm xuất khẩu.

Nhận thức của các cơ quan, doanh nghiệp về cơ hội và thách thức trong thực thi Hiệp định TBT được nâng lên

Nhận thức của cơ quan, doanh nghiệp về Hiệp định TBT đã được nâng lên đáng kể so với trước khi gia nhập WTO. Cùng với việc thường xuyên tổ chức tuyên truyền, phổ biến, đào tạo và tập huấn về TBT, các cơ quan và doanh nghiệp đã làm quen với khái niệm rào cản kỹ thuật, hàng rào kỹ thuật, nắm được các cơ hội và các thách thức phải đối mặt, trên cơ sở đó có hành động phù hợp trong quản lý và sản xuất kinh doanh nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và sản xuất kinh doanh của đơn vị mình. Cổng Thông tin điện tử của Văn phòng TBT Việt Nam và các trang thông tin điện tử của các bộ và địa phương đã cung cấp các thông tin chung cũng như các hàng rào kỹ thuật của các nước thành viên để các cơ quan và doanh nghiệp tham khảo. Số lượt truy cập Cổng Thông tin điện tử của Văn phòng TBT Việt Nam từ năm 2008 đến nay lên đến gần 40 triệu lượt, minh chứng cho sự quan tâm của các cơ quan, doanh nghiệp về TBT.

Cùng với các thông tin thương mại khác, thông tin về TBT đã giúp cho các doanh nghiệp xây dựng chiến lược sản phẩm trong chiến lược kinh doanh nói chung, tìm các biện pháp nâng cao chất lượng sản phẩm và vượt qua các rào cản mới ở thị trường xuất khẩu. Hàng năm, các thành viên WTO thông báo cho WTO khoảng 1.500 các biện pháp TBT, trong đó có nhiều biện pháp mới, tạo ra những khó khăn đáng kể cho việc tiếp cận thị trường. Các biện pháp này được tiếp nhận, xử lý và gửi đến các cơ quan, doanh nghiệp để chủ động trong ứng phó.

Các thông tin cảnh báo về TBT được cung cấp nhanh và kịp thời, giúp các cơ quan, doanh nghiệp có những biện pháp đối phó với hàng nhập khẩu kém chất lượng, có nguy cơ gây mất an toàn trong sử dụng, đồng thời, người tiêu dùng có thêm thông tin để chủ động phòng ngừa.

Một số tồn tại, hạn chế

Về nhận thức

Trong việc nâng cao nhận thức về TBT, những năm vừa qua, nỗ lực của các bộ, ngành, địa phương và cả cộng đồng doanh nghiệp là rất lớn. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu, khi mà một loạt các hiệp định khu vực thương mại tự do đã được ký kết và đi vào thực thi, trong đó đặc biệt quan trọng là Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) và Cộng đồng kinh tế ASEAN được thành lập.

Một điều cần lưu ý là, thông qua khảo sát, mặc dù có thể chưa đủ rộng về diện, chưa đa dạng về thành phần tham gia, nhưng cũng cho thấy, có sự biến động theo chiều hướng không tích cực về nhận thức của doanh nghiệp về vấn đề TBT. Trong đó, nổi bật là việc các doanh nghiệp ít tìm đến các bộ, ngành hoặc không tìm đến các cơ quan của Mạng lưới TBT Việt Nam để tìm hiểu các thông tin về TBT tại các thị trường xuất khẩu cũng như đối với hàng nhập khẩu vào Việt Nam.

Như đã phân tích, đối với các doanh nghiệp lớn (chỉ chiếm 2-3% tổng số doanh nghiệp ở Việt Nam), việc tìm kiếm và phân tích thông tin khác nhau, trong đó có TBT không phải là việc khó khăn, vì họ có năng lực và có rất nhiều kênh thông tin (cả trong nước và nước ngoài) để tham khảo, và hơn ai hết, họ không trông chờ vào các cơ quan nhà nước (do có độ trễ trong cung cấp thông tin, mà họ thì không thể chờ đợi vì sẽ mất cơ hội). Vấn đề ở đây là, đối với các doanh nghiệp nhỏ và siêu

nhỏ làm ăn nhỏ lẻ và có năng lực hạn chế trong tìm kiếm và phân tích thông tin thương mại nói chung và TBT nói riêng.

Không phải tất cả, nhưng rất nhiều doanh nghiệp trong số này nghĩ Nhà nước phải cảnh báo, phân tích thông tin, và hơn thế nữa, phải bảo đảm đầu ra hoặc khả năng tiếp cận thị trường cho doanh nghiệp. Hiện nay, các cơ quan liên quan đến TBT đã cung cấp các cơ sở dữ liệu tương đối đầy đủ để doanh nghiệp có thể khai thác phục vụ nhu cầu của mình. Điều cần thiết đối với doanh nghiệp hiện nay là tổ chức nhân lực và hoạt động để tìm kiếm và khai thác phục vụ những nhu cầu cụ thể của mình. Các nhu cầu đó có thể là ngắn hạn, trung hạn và dài hạn, tùy thuộc vào chiến lược kinh doanh của từng doanh nghiệp. Điều đó có nghĩa là, doanh nghiệp cần thay đổi nhận thức của mình trong việc tìm kiếm, xử lý, phân tích thông tin thương mại nói chung và thông tin TBT nói riêng. Cần xác định đây là công việc của chính doanh nghiệp.

Việc thực hiện nghĩa vụ minh bạch hóa về TBT có tiến bộ, nhưng chưa đầy đủ

Đến cuối năm 2015, Việt Nam đã thông báo cho WTO 80 thông báo về TBT trong tổng số trên 600 văn bản pháp luật liên quan đến TBT. Tuy nhiên, vào thời điểm giữa năm 2013, Việt Nam mới chỉ thông báo cho WTO 33 dự thảo quy chuẩn kỹ thuật và văn bản liên quan đến TBT. Điều này có nghĩa là hoạt động thông báo TBT (và cả SPS) đã được cải thiện sau khi có kết luận của WTO trong đợt rà soát chính sách thương mại lần 1 đối với Việt Nam vào tháng 9.2013. Hạn chế trong việc thực hiện nghĩa vụ thông báo TBT vẫn tồn tại khi mà các bộ chuyên ngành chưa nhận thức được đầy đủ nghĩa vụ thông báo được đề cập trong Hiệp định TBT và ngày

càng chặt chẽ hơn trong các FTA mới đây mà Việt Nam tham gia đàm phán và ký kết, đặc biệt là TPP.

Còn chậm trong xây dựng và áp dụng các cơ chế, phương thức kiểm soát chất lượng, an toàn sản phẩm, hàng hóa nhằm tăng cường xuất khẩu và kiểm soát hàng nhập khẩu vào Việt Nam

Vấn đề này đã được đề cập trong Dự án 2 của Đề án TBT giai đoạn 2011-2015. Để triển khai dự án này, Bộ Công thương với trách nhiệm là đầu mối đã ban hành Quyết định số 5563/QĐ-BCT ngày 26.10.2011 phê duyệt Kế hoạch triển khai Quyết định số 682/QĐ-TTg ngày 10.5.2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thực thi Hiệp định TBT giai đoạn 2011-2015. Trong thời gian qua, một số đơn vị của Bộ Công thương, trong đó có Viện Nghiên cứu thương mại, Viện Nghiên cứu chính sách, chiến lược công nghiệp đã tiến hành một số nghiên cứu và đề xuất cơ chế, phương thức kiểm soát từ xa đối với một số mặt hàng nhập khẩu (ngô, ô tô, xe máy) và mô hình cảnh báo sớm về TBT. Việc đưa các kết quả nghiên cứu này vào thực tiễn cần có thời gian với những nguồn lực đầu tư cần thiết.

Còn yếu trong việc hỗ trợ doanh nghiệp áp dụng các biện pháp kỹ thuật nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và thúc đẩy xuất nhập khẩu

Hoạt động hỗ trợ các doanh nghiệp trong áp dụng các biện pháp kỹ thuật chủ yếu thông qua hai kênh chính hiện nay là (i) cung cấp thông tin về TBT ở trong nước và nước ngoài do Mạng lưới TBT Việt Nam và các cơ quan có liên quan thực hiện; (ii) chuyển giao, tư vấn về công nghệ do các cơ quan, tổ chức ở Trung ương và địa phương thực hiện. Tuy nhiên, hạn chế của nhiệm vụ này còn nhiều, được thể

hiện ở những điểm sau: trách nhiệm và năng lực của các cơ quan quản lý nhà nước và tổ chức kỹ thuật trong xây dựng và triển khai các biện pháp kỹ thuật trong thương mại chưa thực sự được tăng cường; hoạt động của Ban liên ngành TBT và Mạng lưới TBT Việt Nam chưa đồng đều, một số điểm TBT còn lúng túng trong định hướng hoạt động và các hoạt động tác nghiệp; các cơ quan quản lý quan tâm đến việc thực thi nghĩa vụ là chính, việc nghiên cứu các biện pháp nhằm bảo vệ sản xuất và tiêu dùng trong nước còn chưa được quan tâm đầy đủ, sự phối hợp của các doanh nghiệp với cơ quan nhà nước trong tìm hiểu, phản ứng, đối phó với các rào cản kỹ thuật còn yếu; việc tranh thủ sự hỗ trợ của nước ngoài và các tổ chức quốc tế chưa tốt, chưa chủ động trong việc đề xuất, lập kế hoạch dài hạn cho hoạt động hợp tác quốc tế.

Hạn chế trong công tác đào tạo, phổ biến và cung cấp thông tin về TBT

Mặc dù đã có những cố gắng nhất định, nhưng việc tuyên truyền, phổ biến vẫn chưa được thường xuyên như kỳ vọng, do nhân lực và tài chính hạn hẹp; các hình thức tuyên truyền phổ biến chưa đa dạng, hấp dẫn; nội dung còn chung chung, chưa cụ thể cho từng ngành, lĩnh vực hoặc nhóm sản phẩm cụ thể.

Giải pháp tăng cường hoạt động TBT

Trong thời gian tới, các hoạt động có liên quan đến TBT cần được hoàn thiện theo hướng sau:

Về xây dựng hệ thống quy phạm pháp luật

Bổ sung kịp thời các quy định kiểm soát chặt chẽ hàng nhập khẩu theo kịp với những đòi hỏi của thực tế cuộc sống nhằm bảo vệ hợp lý sản xuất trong nước và bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng.

Điều chỉnh các quy định đã có cho phù hợp với các quy định chung của quốc tế (có thể thấp hơn các nước phát triển), tương hợp với các nước trong khu vực và phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế nước nhà.

Việc hướng dẫn thực thi các quy định này cần bảo đảm dễ hiểu (tránh việc hiểu theo nhiều cách) để các cơ quan thực thi và doanh nghiệp dễ thực hiện. Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, kể cả các quy định của các nước nhập khẩu và các quy định mới của Việt Nam cần được đẩy mạnh.

Nghiên cứu để ký các hiệp định công nhận lẫn nhau đối với các phòng thí nghiệm hợp chuẩn của các quốc gia có nhiều hàng xuất khẩu sang Việt Nam để giảm bớt thủ tục kiểm tra đối với các doanh nghiệp nhập khẩu trong nước.

Về hoạt động phổ biến và thực thi pháp luật

Tăng cường tuyên truyền, phổ biến các quy định tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia và các quy định (rào cản kỹ thuật) của các nước nhập khẩu thông qua hoạt động của các điểm TBT ở các địa phương, nhằm làm cho cộng đồng doanh nghiệp nhận thức đúng, đầy đủ và kịp thời các thông tin liên quan; giúp cho hoạt động sản xuất kinh doanh đạt hiệu quả cao.

Tiến hành đồng bộ việc thực hiện các quy định đã được ban hành giữa các cơ quan thực thi pháp luật như hải quan, thuế vụ, quản lý thị trường để tránh tình trạng chặt chẽ tại cửa khẩu, nhưng lại buông lơi trong thị trường nội địa (để cho hàng lậu, hàng kém chất lượng, nếu vượt qua được sự kiểm soát của các cửa khẩu là ung dung tiêu thụ tại thị trường trong nước).

Bổ sung nguồn lực cho các đơn vị hoạt động liên quan đến TBT (các

bộ, ngành, các điểm TBT của các địa phương) cả về con người và kinh phí, phương tiện để hoạt động của các đơn vị này thực sự mang lại hiệu quả cho cộng đồng doanh nghiệp.

Từng bước đầu tư, hiện đại hóa hệ thống kiểm định kỹ thuật tại các cửa khẩu, bao gồm máy móc, thiết bị đo kiểm và hệ thống kho tàng... phục vụ tốt cho công tác kiểm tra, tạo cơ chế thông thoáng cho doanh nghiệp và hàng hóa phải kiểm tra.

Các nội dung liên quan đến doanh nghiệp

Tích cực, chủ động nắm bắt thông tin từ các cơ quan liên quan (bộ, ngành, các điểm TBT của các địa phương) để phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh.

Chủ động và nghiêm túc thực thi các quy định có liên quan đến TBT (thông qua các hoạt động đổi mới công nghệ, nâng cao năng lực quản trị chi phí, trách nhiệm xã hội...), bảo đảm các tiêu chuẩn về chất lượng sản phẩm và các tiêu chuẩn khác phù hợp với các quy định của pháp luật (kể cả sản phẩm xuất khẩu và tiêu thụ trong nước).

Liên kết trong tổ chức sản xuất theo chuỗi giá trị để có điều kiện thực hiện tốt các tiêu chuẩn kỹ thuật (cả trong và ngoài nước), đồng thời chia sẻ kinh nghiệm và hợp tác trong việc ứng phó với các tranh chấp thương mại.

Tăng cường chất lượng hoạt động tiêu chuẩn ở cơ sở; tích cực tham gia vào các hoạt động lập quy, xây dựng tiêu chuẩn quốc gia và quốc tế, làm cơ sở cho việc vượt qua các rào cản kỹ thuật một cách chủ động.