

Số: /BC-BYT

Hà Nội, ngày tháng năm 2026

BÁO CÁO**Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng
dự án Luật an toàn thực phẩm sửa đổi****I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ****1. Bối cảnh xây dựng chính sách*****1.1. Bối cảnh quốc tế và khu vực có liên quan đến các chính sách***

An toàn thực phẩm là một trong những vấn đề trọng yếu của an sinh xã hội và bảo vệ sức khỏe cộng đồng trên phạm vi toàn cầu. Theo ước tính của WHO và FAO, mỗi ngày có hơn 1,6 triệu người mắc bệnh do thực phẩm không an toàn và khoảng 420.000 ca tử vong mỗi năm; trên 200 loại bệnh có liên quan đến thực phẩm nhiễm vi sinh vật hoặc hóa chất¹. Gánh nặng bệnh tật do thực phẩm không an toàn không chỉ gây quá tải hệ thống y tế mà còn làm suy giảm tăng trưởng kinh tế, đặc biệt tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình với thiệt hại ước tính khoảng 95 tỷ USD/năm. Báo cáo Tetra Pak Index lần thứ 13 cho thấy sức khỏe có mối liên hệ sâu sắc với các tiêu chí được nâng cao về an toàn vệ sinh thực phẩm. Hai phần ba số người tiêu dùng cho rằng khỏe mạnh đồng nghĩa với an toàn và 60% người tiêu dùng trên toàn cầu cho biết họ lo lắng liệu thực phẩm họ mua có hợp vệ sinh và an toàn hay không. Tình trạng thực phẩm giả, kém chất lượng và nguy cơ ô nhiễm trong chuỗi sản xuất – chế biến – bảo quản tiếp tục là những thách thức lớn, tiềm ẩn rủi ro đối với sức khỏe cộng đồng và ổn định thương mại quốc tế.

Trong những năm gần đây, các quốc gia và tổ chức quốc tế đã tăng cường hoàn thiện thể chế và cơ chế quản lý an toàn thực phẩm theo hướng siết chặt tiêu chuẩn, nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp và thiết lập hệ thống cảnh báo sớm. Chiến lược toàn cầu về an toàn thực phẩm giai đoạn 2022–2030 của WHO (WHA75) được ban hành, định hướng các quốc gia thiết lập ưu tiên, xây dựng kế hoạch và tăng cường giám sát, đánh giá nhằm giảm gánh nặng bệnh tật do thực phẩm. Chiến lược nhấn mạnh yêu cầu củng cố hệ thống an toàn thực phẩm theo cách tiếp cận liên ngành, thúc đẩy hợp tác quốc tế và đổi mới phương thức quản lý, hướng tới hệ thống thực phẩm an toàn, bền vững và bảo vệ sức khỏe người dân. Chiến lược an toàn thực phẩm toàn cầu mới của WHO 2022-2030 giải quyết các thách thức hiện tại và mới nổi, kết hợp các công nghệ

¹ WHO estimates of the global burden of foodborne diseases: foodborne disease burden epidemiology reference group 2007-2015, WHO

mới và bao gồm cả những phương pháp đổi mới để tăng cường hệ thống an toàn thực phẩm. Đây cũng là văn bản tổng hợp những ý kiến tham vấn toàn diện của các quốc gia thành viên, các cơ quan liên hiệp quốc, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức tư nhân và các nhân viên làm việc trong lĩnh vực y tế công cộng và an toàn thực phẩm.

Bảng 1. Khung Chiến lược toàn cầu về an toàn thực phẩm 2022 - 2030

VẤN ĐỀ		KẾT QUẢ		Ý NGHĨA ĐỐI VỚI ATTP
Lợi ích và nhu cầu về an toàn thực phẩm	⇒	Tăng cường mức độ quan tâm và nguồn lực	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Cải thiện bảo vệ người tiêu dùng • Giảm rủi ro từ TP không an toàn • Tin tưởng và tự tin hơn vào hệ thống kiểm soát TP quốc gia
Các mối đe dọa ATTP toàn cầu	⇒	Các trường hợp khẩn cấp về ATTP đa quốc gia	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Cải thiện luật an toàn thực phẩm và các biện pháp kiểm soát
Thay đổi toàn cầu và tác động đối với chuỗi cung ứng TP	⇒	Chuỗi cung ứng toàn cầu mở rộng và phức tạp	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Rủi ro cao hơn về tình trạng cố ý làm ô nhiễm và làm giả thực phẩm • Nhiều thách thức hơn đối với khả năng truy xuất nguồn gốc và thu hồi
Những thách thức về môi trường	⇒	Biến đổi khí hậu đang diễn ra nhanh hơn, chất thải nông nghiệp tăng lên và ô nhiễm môi trường	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Khả năng lây truyền một số mầm bệnh từ thực phẩm và mức độ của một số chất gây ô nhiễm hóa học tăng lên • Rủi ro ô nhiễm môi trường vào chuỗi thực phẩm cao hơn
Xã hội: thay đổi kỳ vọng và hành vi xung quanh thực phẩm	⇒	Những thay đổi trong mô hình mua sắm của người tiêu dùng, hoạt động kinh doanh mới mô hình, và nền tảng truyền thông	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Thách thức kiểm soát thực phẩm gia tăng liên quan đến các xu hướng thương mại mới • Thách thức mới đối với truyền thông rủi ro để giải quyết thông tin sai lệch trên các nền tảng truyền thông xã hội
Sự trỗi dậy của các công nghệ mới và chuyển đổi kỹ thuật số	⇒	Thành phần thực phẩm mới, phương pháp sản xuất và phân tích	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Nhu cầu đánh giá rủi ro đối với thực phẩm mới và ứng dụng các công nghệ mới vào sản xuất thực phẩm • Các giải pháp mới để phòng ngừa và kiểm soát rủi ro an toàn thực phẩm
Những thay đổi về nhân khẩu học	⇒	Tăng trưởng dân số, xã hội già hóa và đô thị hóa	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • Tỷ lệ nhóm dễ bị tổn thương đối với rủi ro an toàn thực phẩm cao hơn • Nhiều thách thức hơn trong việc cung cấp thực phẩm an toàn và lành mạnh cho dân số ngày càng tăng

Một số điểm ưu tiên trong Chiến lược:

- Tăng cường hệ thống kiểm soát thực phẩm quốc gia
- Xác định và ứng phó với những thách thức về an toàn thực phẩm do những thay đổi toàn cầu và chuyển đổi hệ thống thực phẩm
- Cải thiện việc sử dụng thông tin chuỗi thực phẩm, bằng chứng khoa học và đánh giá rủi ro trong việc đưa ra quyết định quản lý nguy cơ
- Tăng cường sự tham gia của các bên liên quan và truyền thông nguy cơ
- Tăng cường an toàn thực phẩm như là một phần thiết yếu trong thương mại thực phẩm trong nước, khu vực và quốc tế.

Chiến lược dự kiến xây dựng hệ thống ATTP hướng tới tương lai, dựa trên bằng chứng, lấy con người làm trung tâm và hiệu quả chi phí, với sự quản lý phối hợp, cơ sở hạ tầng đầy đủ. Chiến lược này sẽ hỗ trợ việc thực hiện các cam kết về ATTP được đưa ra tại Hội nghị thượng đỉnh về hệ thống lương thực của LHQ, đặc biệt trong bối cảnh các liên minh vì chế độ ăn uống lành mạnh, bữa ăn học đường và một cơ thể khỏe mạnh. Các hệ thống ATTP bao gồm sự kết hợp các hoạt động của tất cả các bên liên quan trong chuỗi thực phẩm và thức ăn chăn nuôi góp phần bảo vệ sức khỏe, phúc lợi của con người.

Do vậy, xu hướng chung của các quốc gia về vấn đề an toàn thực phẩm hiện nay đều tập trung giải quyết các vấn đề sau:

1- Tăng cường quy định và tiêu chuẩn: Nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế như Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) và Tổ chức Nông lương Liên Hợp Quốc (FAO) đang nỗ lực xây dựng và cải thiện các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm. Các quy định này nhằm bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng và ngăn chặn các bệnh liên quan đến thực phẩm.

2- Toàn cầu hóa chuỗi cung ứng thực phẩm và cải tiến hệ thống giám sát: Sự toàn cầu hóa đã tạo ra những thách thức mới trong việc kiểm soát an toàn thực phẩm. Thực phẩm có thể được sản xuất ở một quốc gia và tiêu thụ ở một quốc gia khác, làm cho việc theo dõi nguồn gốc và chất lượng trở nên phức tạp hơn. Các vụ bùng phát bệnh truyền qua thực phẩm đang gia tăng, đòi hỏi các quốc gia phải cải thiện hệ thống giám sát và phản ứng nhanh chóng. Việc phát hiện và xử lý kịp thời các mối nguy hại là rất quan trọng để bảo vệ sức khỏe cộng đồng.

3- Phát triển công nghệ và đổi mới sáng tạo: Công nghệ mới như blockchain và trí tuệ nhân tạo, đang được áp dụng để cải thiện khả năng theo dõi và quản lý an toàn thực phẩm. Những công nghệ này giúp tăng cường tính minh bạch và hiệu quả trong chuỗi cung ứng thực phẩm.

4- Chính sách và hợp tác quốc tế: Các quốc gia đang hợp tác để xây dựng các chính sách an toàn thực phẩm toàn cầu.

An toàn thực phẩm đã trở thành vấn đề cấp bách ở cấp độ toàn cầu, gắn chặt với mục tiêu bảo vệ sức khỏe, phát triển kinh tế – xã hội và thực hiện Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững (SDGs). Việt Nam đã chủ động nội luật hóa các cam kết quốc tế thông qua việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia (Quyết định số 622/QĐ-TTg và Nghị quyết số 136/NQ-CP), đồng thời phát triển hệ thống tiêu chuẩn quốc gia (TCVN) về thực phẩm nhằm đáp ứng các mục tiêu SDGs, hướng tới bảo đảm tiếp cận bình đẳng với thực phẩm an toàn và dinh dưỡng, đặc biệt cho nhóm yếu thế. Mục tiêu dài hạn là xây dựng hệ thống sản xuất và cung ứng thực phẩm minh bạch, trách nhiệm, bền vững, đáp ứng nhu cầu trong nước và xuất khẩu.

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, Việt Nam tham gia nhiều điều ước quốc tế về quyền con người, thương mại và an toàn thực phẩm (như CPTPP, EVFTA, RCEP), trong đó các cam kết về biện pháp vệ sinh và kiểm dịch động, thực vật (SPS) có phạm vi rộng và yêu cầu cao, tác động trực tiếp đến hệ thống quản lý trong nước. Hiệp định SPS của WTO đặt ra yêu cầu vừa bảo vệ sức khỏe con người, động thực vật, vừa tránh lạm dụng các biện pháp kỹ thuật như rào cản thương mại. Để thực hiện các nghĩa vụ này, Việt Nam đã triển khai nhiều giải pháp như xây dựng hệ thống giám sát nguy cơ, hài hòa tiêu chuẩn với quốc tế (CODEX, OIE, IPPC), áp dụng các tiêu chuẩn thực hành tốt (GHP, GAP, GAHP, GMP, HACCP) và thiết lập cơ chế ứng phó khẩn cấp đối với rủi ro an toàn thực phẩm.

Về thể chế, hệ thống pháp luật hiện hành cơ bản tương thích với các tiêu chuẩn quốc tế và các hướng dẫn của FAO, WHO; Luật An toàn thực phẩm đã quy định cơ chế áp dụng tiêu chuẩn quốc tế trong trường hợp chưa có quy chuẩn trong nước. Tuy nhiên, yêu cầu đặt ra là tiếp tục hoàn thiện pháp luật theo hướng quản lý dựa trên rủi ro, tăng hiệu quả kiểm soát, đặc biệt đối với hàng nhập khẩu; đồng thời củng cố cách tiếp cận dựa trên quyền, tăng cường phối hợp liên ngành và huy động sự tham gia của các chủ thể xã hội nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả bảo đảm an toàn thực phẩm trong bối cảnh hội nhập và phát triển bền vững.

1.2. Bối cảnh trong nước liên quan đến chính sách

1.2.1. Bối cảnh chính sách chung về an toàn thực phẩm

An toàn thực phẩm là lĩnh vực được Đảng, Nhà nước đặc biệt quan tâm, có ý nghĩa quan trọng đối với phát triển kinh tế – xã hội, bảo vệ sức khỏe nhân dân, môi trường và hội nhập quốc tế. Trong thời gian qua, nhiều chủ trương, chiến lược đã được ban hành, nổi bật là Chiến lược quốc gia về an toàn thực phẩm giai đoạn 2011–2020, tầm nhìn đến năm 2030 với định hướng quản lý theo chuỗi, dựa trên bằng chứng và tăng cường áp dụng các hệ thống quản lý tiên tiến như GMP, GHP, HACCP, ISO, VietGAP.

Đến năm 2025, hệ thống pháp luật về an toàn thực phẩm đã được hình thành tương đối đầy đủ với hơn 300 văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm Luật An toàn thực

phẩm và nhiều luật, nghị định, thông tư liên quan (11 văn bản Luật liên quan đến ATTP; 88 Nghị định hướng dẫn thi hành, 28 Quyết định, 17 Chỉ thị, Công điện của Thủ tướng; 09 Thông tư liên tịch; 42 Thông tư của Bộ Y tế; 18 Thông tư của Bộ Công Thương, 201 Thông tư của Bộ NN&MT; 05 Thông tư của Bộ Tài chính; và 03 Thông tư của Bộ Khoa học và Công nghệ), góp phần thể chế hóa các chủ trương của Đảng và Nhà nước. Các văn bản này cơ bản phù hợp với thông lệ quốc tế, bao quát toàn bộ các khâu trong chuỗi thực phẩm từ sản xuất, chế biến đến lưu thông, tiêu dùng; đồng thời quy định tương đối đầy đủ về tổ chức bộ máy, phương thức quản lý, công cụ kỹ thuật và cơ chế thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Nhìn chung, hệ thống pháp luật giai đoạn 2011–2025 đã tạo khuôn khổ pháp lý quan trọng cho công tác quản lý an toàn thực phẩm, góp phần kiểm soát các nguy cơ trong sản xuất, kinh doanh thực phẩm và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, đáp ứng yêu cầu trong nước và hội nhập quốc tế.

1.2.2. Những khó khăn vướng mắc phát sinh trong thực tiễn

(1) Bất cập trong thể chế, pháp luật và phân công trách nhiệm quản lý an toàn thực phẩm

Mô hình quản lý an toàn thực phẩm hiện nay được phân công cho nhiều bộ, ngành theo nhóm sản phẩm, dẫn đến tình trạng phân tán đầu mối, chồng chéo trong thực thi và khó xác định trách nhiệm quản lý chính đối với một số sản phẩm giao thoa. Cơ chế phối hợp liên ngành còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý xuyên suốt chuỗi thực phẩm².

- Ở Trung ương:

Theo Luật An toàn thực phẩm 2010, quản lý nhà nước về ATTP được phân công cho 03 bộ theo chuỗi cung ứng thực phẩm và nhóm ngành hàng, trong đó Bộ Y tế là cơ quan chịu trách nhiệm thống nhất trước Chính phủ. Cụ thể:

+ Bộ Y tế giao cho Cục An toàn thực phẩm làm đầu mối và chịu trách nhiệm chung đồng thời trực tiếp quản lý 06 nhóm ngành hàng.

+ Bộ Công Thương thực hiện quản lý 08 nhóm ngành hàng. Do mới có sự sắp xếp lại bộ máy tổ chức, hiện nay lĩnh vực ATTP được chuyển từ Vụ Khoa học và Công nghệ sang Cục Công nghiệp là cơ quan đầu mối, tham mưu cơ chế chính sách và tổ chức triển khai quản lý nhà nước về ATTP, phối hợp thực hiện là Tổng cục Quản lý thị trường và Vụ Thị trường trong nước.

+ Bộ Nông nghiệp và Môi trường thực hiện quản lý 19 nhóm ngành hàng. Đây cũng là bộ ngành có nhiều đầu mối quản lý nhất như Cục Chất lượng, Chế biến và Phát

² Như đơn cử tại Nghị định số 15/2018/NĐ-CP quy định Danh mục các sản phẩm/nhóm sản phẩm thực phẩm hàng hoá thuộc thẩm quyền quản lý của 3 Bộ Y tế, Bộ Công Thương và Bộ Nông nghiệp và Môi trường nhưng trong thực tế ranh giới phân định các mặt hàng này không rõ ràng khiến khâu kiểm tra giám sát ATTP, kết quả làm doanh nghiệp phải chờ đợi, mất thời gian lưu kho bãi hoặc tạo kẽ hở cho các doanh nghiệp lách kiểm tra; chồng chéo trong việc hướng dẫn việc lấy mẫu thực phẩm phục vụ thanh tra, kiểm tra giữa Thông tư số 14/2011/TT-BYT ngày 01/4/2011 của Bộ Y tế và Thông tư số 12/2017/TT-BKHCN ngày 28/12/2017 của Bộ Khoa học Công nghệ về số phần mẫu và mục đích lấy của những phần mẫu thực phẩm.

triển thị trường, Cục Thủy sản và Kiểm ngư, Cục Chăn nuôi và Thú y, Cục Trồng trọt và Bảo vệ thực vật, Cục Kinh tế Hợp tác và Phát triển nông thôn.

- Ở địa phương:

Hiện nay đa số các tỉnh/thành phố vẫn thực hiện theo mô hình cũ với Chi cục ATTP trực thuộc Sở Y tế làm đầu mối và chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm thuộc lĩnh vực được giao của ngành y tế. 2 ngành Công thương và Nông nghiệp đều có các đơn vị chuyên trách thực hiện chức năng, nhiệm vụ thuộc ngành mình quản lý. Một số tỉnh/thành phố hiện đã thực hiện sáp nhập Chi cục ATTP về Sở và thành lập Phòng quản lý ATTP.

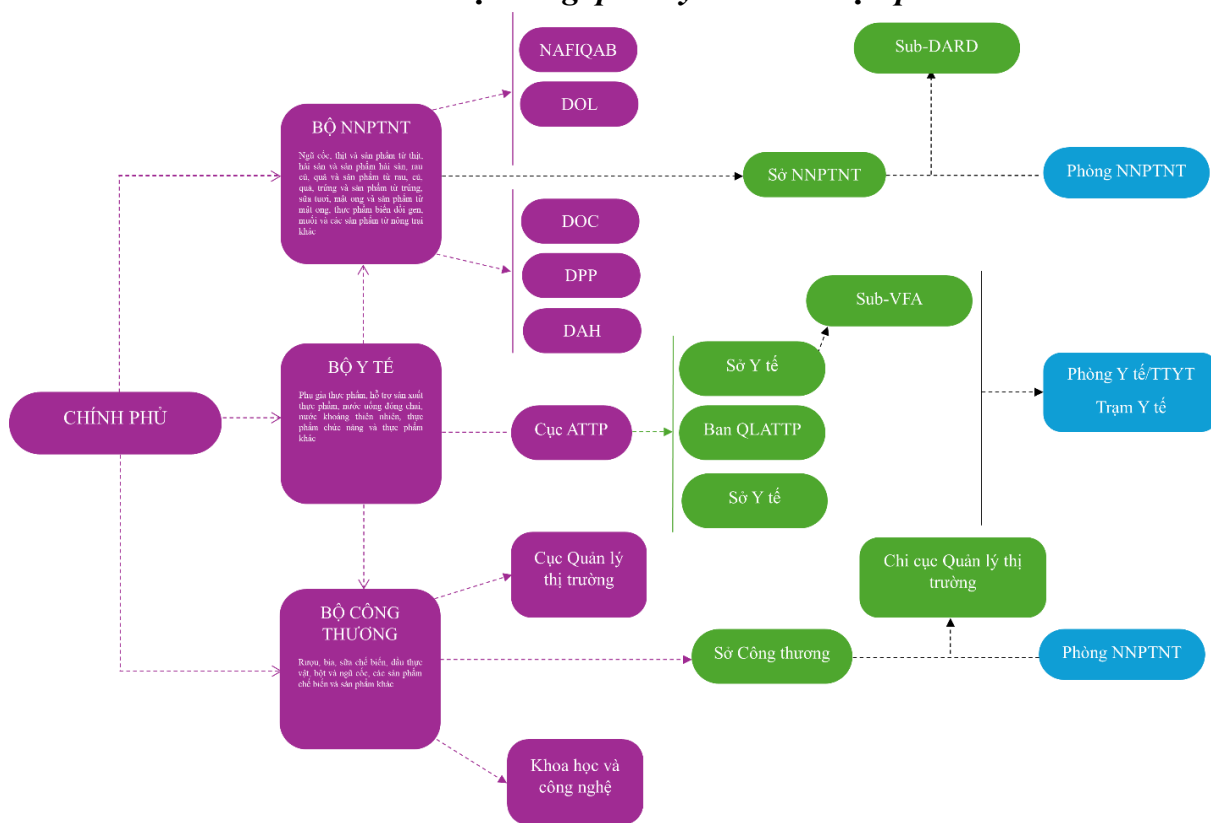
Mô hình quản lý ATTP phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương ở tất cả các cấp (từ tỉnh, huyện đến xã), được thực hiện thông qua UBND và chưa thống nhất giữa các địa phương. Vai trò cơ bản theo quy định của pháp luật là ban hành các quy chuẩn kỹ thuật địa phương, xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch vùng, chịu trách nhiệm kiểm soát ATTP tại địa bàn tương ứng. Việc phân cấp phân quyền như vậy chưa được chuẩn hóa và có sự khác nhau giữa các bộ ngành, thậm chí là giữa các đơn vị trong các bộ. Ở cấp huyện chưa có cơ quan quản lý ATTP chuyên trách mà chủ yếu sử dụng cán bộ kiêm nhiệm. Ở cấp xã còn thiếu vắng hoàn toàn cán bộ quản lý ATTP.

Để khắc phục các bất cập trong công tác quản lý nhà nước, một số mô hình thể chế quản lý ATTP đã được xây dựng và triển khai thí điểm. TP Hồ Chí Minh đã tiến hành thí điểm mô hình Ban quản lý ATTP thành phố trực thuộc UBND thành phố, hợp nhất các cán bộ từ các đơn vị thuộc các ngành y tế, NNPTNT và công thương. Tại kỳ họp thứ 11 HĐND TPHCM khóa X, nhiệm kỳ 2021-2026 đã thống nhất thông qua Nghị quyết về việc thành lập Sở An toàn thực phẩm TPHCM. Theo nghị quyết, sở này đi vào hoạt động từ ngày 1/1/2024.

Mô hình một cơ quan tại TPHCM được xem là một điểm mới trong việc quản lý ATTP, tạo sự thống nhất, đồng bộ và có những giải pháp kịp thời trong việc quản lý ATTP. Sau đó có 02 địa phương là thành phố Đà Nẵng và tỉnh Bắc Ninh cũng thử nghiệm mô hình Ban quản lý ATTP cấp tỉnh/thành phố. Riêng Bắc Ninh đã thử nghiệm ngoài quy định là giao cho đội quản lý ATTP cấp huyện có quyền xử phạt trực tiếp đối với các vụ vi phạm ATTP quy mô nhỏ. Bắc Ninh cũng tập trung đầu tư vào công tác truyền thông, giáo dục về ATTP, tuy nhiên còn thiếu thiếu cán bộ chuyên trách... Nhìn chung các mô hình tổ chức Ban quản lý ATTP cấp tỉnh, thành phố cho thấy một số lợi thế về ưu tiên đầu tư cho công tác quản lý ATTP, đào tạo nghiệp vụ cho cán bộ và hiệu quả kiểm soát ATTP được nâng cao do có bộ máy quản lý ATTP xuống đến cấp huyện.

Về nhân lực quản lý ATTP đã được bố trí ở cả trung ương và địa phương, song còn phân tán giữa nhiều cơ quan, thiếu chuyên trách, nhất là ở cấp xã chủ yếu là kiêm nhiệm; một số ngành (như Công Thương) chưa có bộ phận chuyên trách riêng về ATTP.

Sơ đồ tổ chức hệ thống quản lý an toàn thực phẩm



Tính đến năm 2021, theo số liệu thống kê từ 63 tỉnh/thành phố thì nhân lực làm công tác ATTP tuyển tỉnh là 3.536 người (trung bình mỗi tỉnh 56,13 người) cho cả 3 ngành; cấp huyện là 3.601 người, cấp xã là 24.062 người; 63 cơ quan quản lý thủy sản địa phương, trung bình mỗi chi cục có 4-5 người thực hiện nhiệm vụ liên quan đến ATTP. Tính riêng biên chế chuyên làm công tác ATTP của 52 Chi Cục ATVSTP, 01 Sở ATTP, 02 Ban Quản lý ATTP, 8 Phòng ATTP thuộc Sở Y tế và 62 Chi cục Quản lý Chất lượng Nông Lâm sản và Thủy sản là 2.373 người, trung bình mỗi chi cục có 19 biên chế. Ngành Công Thương không có bộ phận chuyên trách. Sau khi chính quyền 2 cấp được vận hành, các địa phương hiện vẫn đang kiện toàn đội ngũ cán bộ làm công tác QLNN về ATTP cho phù hợp với tình hình mới.

Như vậy, hệ thống quản lý ATTP đã được thiết kế tương đối đầy đủ nhưng chưa bảo đảm nguyên tắc một cơ sở – một cơ quan quản lý, đặc biệt đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh đa ngành, dẫn đến nguy cơ chồng chéo và phân tán trách nhiệm.

(2) Bất cập trong kiểm soát chuỗi cung ứng và thị trường thực phẩm và thương mại điện tử

Dựa trên tổng hợp các báo cáo đánh giá thi hành Luật ATTP và thực tiễn quản lý, có thể thấy các bất cập về an toàn thực phẩm hiện nay không chỉ mang tính hệ thống mà còn thể hiện rõ theo từng lĩnh vực quản lý của ba bộ: Y tế, Nông nghiệp và Phát triển

nông thôn, Công Thương. Mặc dù pháp luật đã phân công rõ phạm vi quản lý theo nhóm ngành hàng, song trong thực tiễn, các vấn đề nổi lên lại có tính liên ngành, giao thoa và khó kiểm soát xuyên suốt chuỗi thực phẩm.

Đối với lĩnh vực quản lý của Bộ Y tế, bất cập nổi bật là công tác quản lý thực phẩm chế biến, dịch vụ ăn uống và thức ăn đường phố chưa theo kịp thực tiễn. Hệ thống giám sát, thống kê còn hạn chế, đặc biệt là dữ liệu chưa đầy đủ, chưa số hóa hiệu quả, dẫn đến khó khăn trong phân tích, cảnh báo và điều hành chính sách. Bên cạnh đó, lực lượng quản lý tại địa phương chủ yếu là kiêm nhiệm, thiếu chuyên trách, trong khi số lượng cơ sở kinh doanh thực phẩm nhỏ lẻ, phân tán rất lớn, làm giảm hiệu quả kiểm tra, giám sát. Đáng chú ý, công tác tuyên truyền, phổ biến quy định ATTP chưa phù hợp với nhóm đối tượng sản xuất, kinh doanh nhỏ lẻ, khiến việc tuân thủ các quy chuẩn kỹ thuật còn mang tính hình thức.

Đối với các nhóm sản phẩm thuộc lĩnh vực nông nghiệp, các bất cập tập trung ở khâu đầu vào của chuỗi thực phẩm. Việc kiểm soát sử dụng thuốc bảo vệ thực vật, thuốc thú y, chất kích thích tăng trưởng còn gặp nhiều khó khăn; nguy cơ tồn dư hóa chất trong nông sản vẫn hiện hữu. Sản xuất nông nghiệp chủ yếu quy mô nhỏ lẻ, hộ gia đình, mang tính thời vụ và thường xuyên biến động, gây khó khăn cho việc kiểm soát điều kiện an toàn thực phẩm và truy xuất nguồn gốc. Đồng thời, việc nhân rộng các chuỗi sản xuất an toàn còn hạn chế, chưa hình thành được hệ thống kiểm soát đồng bộ từ đầu vào đến sơ chế, chế biến.

Đối với các nhóm sản phẩm thuộc lĩnh vực công thương, những bất cập chủ yếu nằm ở khâu lưu thông, phân phối và thị trường. Tình trạng buôn lậu, gian lận thương mại, thực phẩm giả, kém chất lượng vẫn diễn biến phức tạp, đặc biệt trong môi trường thương mại điện tử và kinh doanh trực tuyến. Công tác kiểm soát rượu, bia, nước giải khát và thực phẩm nhập khẩu còn nhiều thách thức, trong khi hệ thống truy xuất nguồn gốc và cơ sở dữ liệu hàng hóa đang trong quá trình hoàn thiện. Ngoài ra, quy định về quản lý quảng cáo thực phẩm và kinh doanh trực tuyến chưa theo kịp thực tiễn, tạo khoảng trống trong kiểm soát thông tin và chất lượng sản phẩm trên thị trường.

Ngoài ra, việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng trong lĩnh vực an toàn thực phẩm vẫn còn khoảng trống khá lớn giữa yêu cầu pháp lý và năng lực thực thi của đa số cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm, đặc biệt là khu vực nhỏ lẻ. Mặc dù các hệ thống này đã được chứng minh giúp cải thiện đáng kể điều kiện vệ sinh và giảm nguy cơ ngộ độc thực phẩm, nhưng việc triển khai trong thực tế còn mang tính hình thức, thiếu nguồn lực, thiếu hiểu biết kỹ thuật và không được duy trì thường xuyên, các quy định hiện tại nghiêng về khuyến khích nhiều hơn là bắt buộc, việc áp dụng hệ thống các tiêu chuẩn chất lượng phụ thuộc vào nhận thức và điều kiện về nguồn lực của các doanh nghiệp, có những tiêu chuẩn chưa có quy trình chuẩn và chưa được đưa vào thực hiện như GHP.

Một bất cập đáng chú ý là quy định về công bố hợp quy và tự công bố sản phẩm theo Nghị định hiện hành chưa thực sự thống nhất với Luật ATTP và các văn bản liên quan, dẫn đến cách hiểu và áp dụng khác nhau giữa các cơ quan quản lý. Việc không thực hiện được cơ chế công bố hợp quy theo Luật ATTP 2010 và phải chuyển sang cơ chế tự công bố và đăng ký bản công bố sản phẩm theo Nghị định 15/2018/NĐ-CP xuất phát từ những vướng mắc mang tính bản chất của hệ thống quản lý trước đây, cụ thể:

- Hệ thống quy chuẩn kỹ thuật (QCVN) đối với thực phẩm chưa đầy đủ và không bao phủ hết các nhóm sản phẩm, trong khi công bố hợp quy chỉ có thể thực hiện khi đã có quy chuẩn tương ứng. Thực tế, nhiều sản phẩm thực phẩm đa dạng, thay đổi nhanh theo thị trường (thực phẩm chức năng, thực phẩm nhập khẩu, sản phẩm mới...) nhưng chưa có QCVN, dẫn đến không có cơ sở pháp lý để doanh nghiệp thực hiện công bố hợp quy, làm “tắc” cơ chế quản lý.

- Cơ chế công bố hợp quy mang nặng tính tiền kiểm, yêu cầu thẩm định hồ sơ trước khi lưu hành, trong khi số lượng sản phẩm thực phẩm rất lớn, doanh nghiệp nhiều và biến động nhanh, khiến cơ quan quản lý quá tải, thời gian xử lý kéo dài, phát sinh chi phí và thủ tục hành chính lớn. Điều này không phù hợp với yêu cầu cải cách thủ tục hành chính và phát triển thị trường.

- Cách tiếp cận quản lý theo rủi ro chưa được áp dụng, dẫn đến việc tất cả sản phẩm đều phải qua quy trình tương tự, không phân biệt mức độ nguy cơ. Trong khi đó, xu hướng quốc tế chuyển mạnh sang hậu kiểm, tăng trách nhiệm doanh nghiệp và tập trung nguồn lực quản lý vào nhóm sản phẩm có nguy cơ cao.

- Thực tiễn cho thấy sự chồng chéo trong phân công quản lý giữa các bộ và thiếu thống nhất trong hướng dẫn công bố hợp quy khiến doanh nghiệp lúng túng, kéo dài thời gian lưu thông hàng hóa và tạo kẽ hở trong quản lý.

Chính vì vậy, Nghị định 15/2018/NĐ-CP đã chuyển sang cơ chế tự công bố (đối với đa số thực phẩm) và đăng ký bản công bố (đối với nhóm nguy cơ cao), nhằm giảm tiền kiểm, tăng hậu kiểm, phù hợp với thông lệ quốc tế, đồng thời nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp và hiệu quả quản lý nhà nước.

(3) Các vấn đề về kiểm soát nguy cơ và các yếu tố đầu vào sản xuất

Một bất cập lớn là khó kiểm soát các yếu tố đầu vào trong sản xuất thực phẩm, bao gồm phụ gia, hóa chất, nguyên liệu. Dù hệ thống quy định tương đối đầy đủ, nhưng thực tế vẫn tồn tại tình trạng sử dụng phụ gia sai mục đích, khó kiểm soát việc nhập khẩu và sử dụng trong sản xuất. Ngoài ra, một số sản phẩm chưa có quy chuẩn kỹ thuật cụ thể, gây khó khăn trong kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm. Các công cụ kỹ thuật cho quản lý ATTP còn thiếu, hiện chưa có các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia phân loại sản phẩm và quy định cho từng dòng sản thực phẩm, vì vậy gây khó khăn cho

cơ sở sản xuất, kinh doanh trong việc xác định chỉ tiêu kiểm nghiệm, khó khăn cho các cơ quan quản lý Nhà nước trong việc giám sát, kiểm tra, hậu kiểm việc tự công bố của các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Công tác kiểm nghiệm cũng gặp hạn chế do yêu cầu kỹ thuật cao, thời gian kiểm nghiệm kéo dài, trong khi nhiều sản phẩm thực phẩm có tính chất dễ hư hỏng, khó bảo quản. Những yếu tố này làm giảm khả năng kiểm soát rủi ro từ gốc và khiến hệ thống quản lý thiên về “xử lý hậu quả” thay vì “phòng ngừa”.

(4) Vấn đề về thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm

Công tác thanh tra, kiểm tra đã được tăng cường nhưng vẫn còn phân tán, chưa dựa trên quản lý rủi ro và chưa bao quát hết các lĩnh vực mới. Việc kiểm tra ATTP trên môi trường mạng còn rất hạn chế, trong khi đây là kênh tiêu thụ ngày càng phổ biến. Mặc dù số lượng vụ vi phạm được phát hiện và xử lý lớn, nhưng hành vi vi phạm vẫn tái diễn, cho thấy hiệu quả răn đe chưa cao và cơ chế xử lý chưa đủ mạnh. Ngoài ra, việc bảo quản tang vật vi phạm, đặc biệt là thực phẩm tươi sống, còn gặp nhiều khó khăn về điều kiện kỹ thuật và cơ sở vật chất, ảnh hưởng đến quá trình xử lý.

(5) Vấn đề về tổ chức thực thi và năng lực hệ thống

Công tác tổ chức thực thi còn nhiều hạn chế, thể hiện rõ ở năng lực của bộ máy quản lý và nguồn lực thực thi chưa đáp ứng yêu cầu. Đội ngũ cán bộ làm công tác ATTP ở nhiều nơi còn kiêm nhiệm, thiếu chuyên môn sâu, trong khi khối lượng công việc ngày càng lớn và phức tạp.

Năng lực cung ứng dịch vụ của hệ thống kiểm nghiệm thực phẩm còn nhiều hạn chế. Chức năng kiểm nghiệm thực phẩm phục vụ QLNN do cả các cơ sở công lập, tư nhân của ngành y tế và ngành khác thực hiện nên nguồn lực phân tán. Phần lớn các địa phương còn thiếu, chưa đáp ứng được nhu cầu quản lý, công tác kiểm nghiệm về ATTP chưa theo kịp nhu cầu thực tiễn và năng lực của các phòng kiểm nghiệm tại địa phương chưa đáp ứng được yêu cầu công tác QLNN về ATTP. Một số chỉ tiêu hiện vẫn chưa kiểm nghiệm được như: các độc tố tự nhiên có sẵn trong thực phẩm, định tính được liệu trong thực phẩm bảo vệ sức khỏe, xác định hàm lượng phụ gia trong thực phẩm ..., nhiều mẫu vẫn phải gửi về đơn vị kiểm nghiệm trung ương thực hiện.

Nguồn lực tài chính cho hoạt động kiểm nghiệm, giám sát, tiêu hủy thực phẩm vi phạm còn hạn chế, dẫn đến tỷ lệ mẫu được kiểm tra chưa cao, khả năng phát hiện sớm rủi ro còn yếu. Đồng thời, công tác phối hợp liên ngành trong nhiều trường hợp chưa hiệu quả, thiếu cơ chế chia sẻ thông tin kịp thời, dẫn đến xử lý vi phạm còn bị động, chưa tạo được tính răn đe cao. Đây là điểm nghẽn trực tiếp làm suy giảm hiệu lực của hệ thống quản lý ATTP trên thực tế.

(6) Vấn đề về nhận thức, hành vi và thông tin thị trường

Mặc dù công tác truyền thông được triển khai mạnh mẽ, nhưng nhận thức và hành vi của một bộ phận người sản xuất, kinh doanh và người tiêu dùng vẫn chưa đáp ứng yêu cầu. Việc chạy theo lợi nhuận, sử dụng nguyên liệu không đảm bảo, gian lận thương mại vẫn tồn tại. Đáng chú ý, thông tin quảng cáo trên môi trường mạng thiếu kiểm soát, dễ gây hiểu nhầm, dẫn dắt người tiêu dùng sử dụng thực phẩm kém chất lượng. Điều này cho thấy truyền thông chưa gắn chặt với kiểm soát nội dung và chưa đủ sức thay đổi hành vi thị trường.

(7) Khó khăn, bất cập trong phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm

- Đối với ngành nông nghiệp:

Việc phát triển chuỗi giá trị thực phẩm tại Việt Nam trong thời gian qua đã được Đảng, Nhà nước quan tâm thúc đẩy thông qua nhiều chủ trương, chính sách theo hướng tiếp cận “từ trang trại đến bàn ăn”, gắn sản xuất với sơ chế, chế biến, phân phối và tiêu dùng an toàn. Xét trên thực tiễn triển khai, chuỗi giá trị thực phẩm vẫn phát triển thiếu đồng bộ và chưa hình thành được các chuỗi liên kết bền vững, khép kín. Khâu sản xuất nguyên liệu vẫn chủ yếu nhỏ lẻ, phân tán, dẫn đến khó kiểm soát đồng đều chất lượng và an toàn thực phẩm; việc áp dụng các tiêu chuẩn sản xuất tốt còn mang tính cục bộ, chưa phổ biến rộng. Liên kết giữa nông dân, hợp tác xã và doanh nghiệp trong chuỗi còn lỏng lẻo, thiếu cơ chế ràng buộc ổn định, khiến tình trạng “đứt gãy chuỗi” vẫn xảy ra, đặc biệt khi thị trường biến động. Mặc dù công nghiệp chế biến có bước phát triển, nhưng phần lớn cơ sở vẫn quy mô nhỏ, công nghệ hạn chế, tỷ lệ chế biến sâu chưa cao nên giá trị gia tăng của sản phẩm còn thấp, chưa phát huy hết tiềm năng của chuỗi.

- Đối với ngành công thương:

Từ góc độ chính sách, ngành Công Thương giữ vai trò then chốt trong khâu “đầu ra” của chuỗi giá trị thực phẩm, song hiện nay các công cụ chính sách ưu đãi vẫn chủ yếu dừng ở mức hỗ trợ xúc tiến thương mại, kết nối cung – cầu và phát triển hệ thống phân phối, chưa tạo được động lực đủ mạnh để hình thành các chuỗi giá trị thực phẩm có giá trị cao theo hướng tích hợp. Thực tiễn cho thấy, cấu trúc thị trường phân phối còn phân mảnh, kênh truyền thống vẫn chiếm tỷ trọng lớn, trong khi hệ thống phân phối hiện đại và logistics lạnh chưa phát triển đồng bộ, làm gia tăng chi phí lưu thông và suy giảm chất lượng sản phẩm sau thu hoạch. Bên cạnh đó, chính sách phát triển công nghiệp chế biến tuy đã được chú trọng nhưng vẫn thiếu các cơ chế ưu đãi mang tính đột phá về tài chính, tín dụng và đất đai cho các dự án chế biến sâu, công nghệ cao, dẫn đến tình trạng năng lực chế biến chưa theo kịp yêu cầu của thị trường cao cấp. Đặc biệt, vai trò “dẫn dắt chuỗi” của doanh nghiệp còn hạn chế do thiếu cơ chế khuyến khích liên kết dài hạn với vùng nguyên liệu và các chủ thể trong chuỗi, khiến chuỗi giá trị thực phẩm vẫn bị đứt gãy, khó nâng cấp lên phân khúc giá trị cao và khó đáp ứng các tiêu chuẩn khắt khe của thị trường quốc tế.

- Đối với ngành y tế:

Với vai trò quản lý an toàn thực phẩm và chất lượng lại đang tiếp cận theo hướng kiểm soát rủi ro và hậu kiểm là chủ yếu, chưa chuyển mạnh sang tư duy “quản lý theo chuỗi giá trị” gắn với khuyến khích phát triển sản phẩm chất lượng cao. Mô hình quản lý nhà nước đối với chuỗi thực phẩm vẫn còn phân tán theo ngành (nông nghiệp – công thương – y tế), chưa thực sự chuyển sang quản lý theo chuỗi giá trị. Điều này dẫn đến chồng chéo trong quản lý, thiếu thống nhất trong tiêu chuẩn, quy chuẩn và giám sát, đặc biệt tại các khâu trung gian như sơ chế, vận chuyển, phân phối. Trong khi đó, cơ chế chính sách khuyến khích phát triển chuỗi, nhất là đối với doanh nghiệp đầu tàu, liên kết vùng nguyên liệu và đầu tư vào chế biến sâu, logistics, còn chưa đủ mạnh để tạo đột phá.

Trên cơ sở đánh giá và báo cáo của Bộ Y tế về tình hình an toàn thực phẩm, Thông báo số 15-TB/BCĐTW, ngày 17/3/2026 về kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm đã nêu rõ quan điểm chỉ đạo, phương hướng, nhiệm vụ hoàn thiện cơ chế, chính sách quản lý an toàn thực phẩm trong thời gian tới để xử lý đồng bộ những vướng mắc, bất cập có liên quan thuộc lĩnh vực pháp luật về tiêu chuẩn, quy chuẩn; bảo vệ thực vật, động vật; chất lượng, sản phẩm hàng hoá...; bảo đảm khả thi, sát thực tế, phù hợp với thông lệ quốc tế. Kết luận yêu cầu tập trung nguồn lực sửa đổi, bổ sung Luật An toàn thực phẩm, khẩn trương trình Quốc hội khoá XVI thông qua, đáp ứng yêu cầu cấp bách để phát triển, mục tiêu là xây dựng khung pháp lý để quản lý an toàn thực phẩm hiện đại, đồng bộ, hiệu lực và hiệu quả; chuyển mạnh tư duy quản lý an toàn thực phẩm từ "kiểm soát từng khâu riêng lẻ" sang "quản lý toàn bộ chuỗi giá trị thực phẩm", bảo đảm quản lý chặt chẽ từ sản xuất, chế biến, lưu thông cho đến tiêu dùng thực phẩm; khắc phục tình trạng quản lý phân tán, chồng chéo; nâng cao năng lực phòng ngừa rủi ro và xử lý kịp thời các nguy cơ mất an toàn thực phẩm; vừa bảo vệ sức khoẻ Nhân dân vừa thúc đẩy phát triển sản xuất thực phẩm sạch, an toàn, chất lượng cao, đáp ứng nhu cầu trong nước và tham gia sâu hơn vào chuỗi cung ứng thực phẩm toàn cầu.

1.2.3. Các vấn đề cần tập trung giải quyết trong Luật an toàn thực phẩm (sửa đổi)

a) Củng cố hệ thống tổ chức bộ máy và công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm

Mô hình quản lý an toàn thực phẩm hiện hành được thiết kế theo hướng phân công cho nhiều bộ, ngành theo nhóm sản phẩm, trong khi thực tiễn phát sinh ngày càng nhiều sản phẩm, hoạt động mang tính liên ngành và giao thoa. Điều này dẫn đến tình trạng một đối tượng chịu sự quản lý của nhiều cơ quan, nhưng lại không có cơ quan chịu trách nhiệm chính đến cùng, làm suy giảm hiệu lực quản lý và gây khó khăn cho doanh nghiệp trong tuân thủ pháp luật. Bản chất của vấn đề không chỉ là chồng chéo về thẩm quyền, mà là thiếu một cơ chế tổ chức bảo đảm nguyên tắc “một việc – một đầu mối

chịu trách nhiệm chính”, đồng thời chưa thiết lập được cơ chế điều phối đủ mạnh ở cấp trung ương và địa phương. Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp và yêu cầu tinh gọn bộ máy, vấn đề này càng trở nên cấp thiết, đòi hỏi Luật sửa đổi phải thiết kế lại mô hình tổ chức quản lý theo hướng rõ đầu mối, rõ trách nhiệm và tăng hiệu quả điều phối.

b) Tăng cường quản lý thực phẩm theo chuỗi giá trị

Hệ thống pháp luật hiện hành chủ yếu tiếp cận theo quản lý theo ngành, theo công đoạn và theo sản phẩm, trong khi bản chất của an toàn thực phẩm là rủi ro phát sinh xuyên suốt chuỗi giá trị. Việc thiếu một cơ chế quản lý xuyên suốt dẫn đến tình trạng đứt gãy trong kiểm soát, đặc biệt tại các khâu trung gian như sơ chế, vận chuyển và phân phối. Đồng thời, phương thức quản lý vẫn thiên về tiền kiểm và xử lý vi phạm hành chính, chưa chuyển mạnh sang quản lý dựa trên đánh giá nguy cơ, dẫn đến phân bổ nguồn lực chưa hợp lý, chưa tập trung vào các nhóm sản phẩm và lĩnh vực có rủi ro cao. Điều này làm giảm hiệu quả phòng ngừa và chưa phù hợp với thông lệ quốc tế.

Do đó, vấn đề cốt lõi đặt ra là cần chuyển đổi căn bản phương thức quản lý từ “kiểm soát từng khâu” sang “quản lý toàn bộ chuỗi giá trị”, đồng thời áp dụng nguyên tắc quản lý dựa trên nguy cơ để nâng cao hiệu quả kiểm soát và sử dụng nguồn lực.

c) Giải quyết các vấn đề bất cập trong kiểm soát các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng.

Một trong những điểm yếu mang tính hệ thống là việc kiểm soát các yếu tố đầu vào trong sản xuất thực phẩm, bao gồm nguyên liệu, phụ gia và các chất hỗ trợ chế biến. Mặc dù đã có danh mục và quy định quản lý, nhưng trên thực tế vẫn tồn tại tình trạng sử dụng sai mục đích, lạm dụng hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng các chất không dùng cho thực phẩm, gây rủi ro trực tiếp đến sức khỏe người tiêu dùng.

Nguyên nhân cốt lõi là do:

- + Thiếu cơ chế nhận diện và kiểm soát nhóm chất có nguy cơ cao cần quản lý đặc biệt;
- + Quản lý nguồn cung các chất này còn phân tán giữa nhiều lĩnh vực;
- + Năng lực hậu kiểm và truy xuất nguồn gốc còn hạn chế.

Xác định danh mục các chất cần kiểm soát đặc biệt này nhằm đảm bảo rằng những sản phẩm có nguy cơ cao được quản lý một cách chặt chẽ. Việc tuân thủ các quy định giúp đảm bảo an toàn cho người tiêu dùng, duy trì chất lượng sản phẩm trên thị trường, đồng thời góp phần phát triển nền công nghiệp thực phẩm bền vững. Những tiêu chuẩn này bao gồm mức giới hạn tối đa của các chất độc hại, đảm bảo quy trình sản xuất an

toàn, kiểm soát phụ gia và chất bảo quản. Điều này giúp người tiêu dùng yên tâm khi sử dụng sản phẩm mà không lo lắng về nguy cơ sức khỏe.

d) Tăng cường phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm

Mặc dù chủ trương phát triển chuỗi giá trị thực phẩm đã được đặt ra, nhưng thực tiễn cho thấy chuỗi cung ứng thực phẩm tại Việt Nam vẫn phát triển rời rạc, thiếu liên kết và chưa bền vững. Các khâu từ sản xuất, chế biến đến phân phối chưa được kết nối chặt chẽ; doanh nghiệp chưa thực sự đóng vai trò dẫn dắt; trong khi cơ chế chính sách hỗ trợ còn phân tán, thiếu trọng tâm. Bản chất của vấn đề là thiếu một khung chính sách đủ mạnh để thúc đẩy hình thành và phát triển chuỗi giá trị thực phẩm an toàn, bao gồm:

- Cơ chế ưu đãi đầu tư cho chế biến sâu, công nghệ cao;
- Chính sách phát triển vùng nguyên liệu đạt chuẩn;
- Hỗ trợ liên kết giữa các chủ thể trong chuỗi.

Do đó, Luật sửa đổi cần giải quyết theo hướng tích hợp mục tiêu quản lý an toàn thực phẩm với phát triển chuỗi giá trị, coi đây là giải pháp căn cơ để kiểm soát rủi ro từ gốc và nâng cao giá trị gia tăng của ngành thực phẩm.

Có thể nhận định rằng chuỗi giá trị thực phẩm tại Việt Nam đã có bước chuyển từ sản xuất đơn lẻ sang liên kết chuỗi, nhưng vẫn đang ở giai đoạn phát triển trung gian, thiếu tính tích hợp và bền vững. Những hạn chế về tổ chức sản xuất, năng lực chế biến, hạ tầng logistics, truy xuất nguồn gốc và đặc biệt là cơ chế quản lý theo chuỗi đang là các “điểm nghẽn” lớn cần được giải quyết để nâng cao hiệu quả, giá trị gia tăng và bảo đảm an toàn thực phẩm trong bối cảnh hội nhập và cạnh tranh ngày càng cao. Với các vấn đề cấp bách được đặt ra trên thực tế như đã phân tích ở trên, ngày 17/01/2026, thừa ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Y tế đã ký Tờ trình số 18/TTr-CP trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc bổ sung dự án Luật ATTP (sửa đổi) vào Chương trình lập pháp của Quốc hội năm 2026.

Trên cơ sở xác định các vấn đề cấp bách trong quản lý an toàn thực phẩm, Bộ Y tế đã chủ trì, phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương xây dựng hồ sơ Dự án Luật an toàn thực phẩm sửa đổi, bổ sung với các nội dung chính sách được xác định dựa vào tiêu chí:

- (i) Vấn đề/chính sách có nhiều bất cập, khoảng trống và xung đột trong triển khai thực hiện quản lý ATTP;
- (ii) Vấn đề/chính sách chưa được điều chỉnh bởi các VBQPPL về ATTP và các quy định pháp luật khác có liên quan;
- (iii) Vấn đề/chính sách phát sinh mới hoặc mới xuất hiện, hoặc chưa phù hợp với thông lệ quốc tế; (iv) Vấn đề/chính sách về ATTP có ảnh hưởng tới các quan hệ xã hội;

(v) Vấn đề/chính sách nhận được đồng thuận cao từ các bên liên quan.

Trên cơ sở rà soát các chính sách đã được Chính phủ thông qua tại Nghị quyết 158/NQ-CP và các vấn đề mới phát sinh về an toàn thực phẩm gần đây, 04 chính sách được xác định lại để thực hiện đánh giá tác động như sau:

- 1) Chính sách 1. Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm
- 2) Chính sách 2. Quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị
- 3) Chính sách 3. Phòng ngừa việc sử dụng các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm thành các chất sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng
- 4) Chính sách 4. Ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm

Để kịp thời đáp ứng điều kiện về mặt thời gian, Báo cáo đánh giá tác động được thực hiện dựa trên nguồn thông tin, số liệu sẵn có từ Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Y tế. Ngoài ra, Bộ Y tế cũng đã gửi Phiếu xin ý kiến đánh giá đối với các Giải pháp của từng Chính sách cho 34 tỉnh, thành phố, các Bộ, ngành có liên quan, các doanh nghiệp, Hiệp hội doanh nghiệp trong lĩnh vực thực phẩm.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

Hoàn thiện hệ thống pháp luật về an toàn thực phẩm theo hướng hiện đại, thống nhất và tiệm cận chuẩn mực quốc tế, bảo đảm Nhà nước thực hiện hiệu quả vai trò kiến tạo, quản lý và điều tiết trong lĩnh vực an toàn thực phẩm; chuyển đổi căn bản phương thức quản lý sang tiếp cận dựa trên nguy cơ và theo chuỗi giá trị; tăng cường năng lực phòng ngừa, kiểm soát và ứng phó với các rủi ro an toàn thực phẩm; đồng thời thúc đẩy phát triển hệ sinh thái sản xuất - chế biến - phân phối thực phẩm an toàn, minh bạch và bền vững, góp phần bảo vệ, nâng cao sức khỏe nhân dân, bảo đảm an ninh thực phẩm quốc gia, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và nâng cao năng lực cạnh tranh, hội nhập quốc tế của ngành thực phẩm Việt Nam.

Với mỗi chính sách, mục tiêu và giải pháp sửa đổi dự kiến được xác định như sau:

Bảng 2. Mục tiêu và đề xuất giải pháp sửa đổi dự kiến

TT	Mục tiêu giải quyết vấn đề	Giải pháp sửa đổi dự kiến
1	<i>Chính sách 1. Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Thống nhất một đầu mối thực hiện nhiệm vụ QLNN về ATTP từ TW đến địa phương - Phân cấp, phân quyền tối đa nhằm nâng cao vai trò của chính quyền địa phương trong quản lý nhà nước về 	<p>Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định của pháp luật hiện hành.</p> <p>Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Thực hiện phân công trách nhiệm QLNN đối với 03 Bộ: Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương theo nhóm các sản phẩm thực phẩm.</p>

	sản phẩm thực phẩm đảm bảo một đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an toàn thực phẩm từ trung ương tới địa phương.	<p>Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm trong phạm vi địa phương.</p> <p><i>Giải pháp 2. Tổ chức một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành và thành lập Sở an toàn thực phẩm tại địa phương.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Giao Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước của một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành thực hiện chức năng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm - UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm trên địa bàn quản lý, thành lập Sở An toàn thực phẩm trên cơ sở sáp nhập các cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ATTP. - UBND cấp xã thực hiện quản lý nhà nước về ATTP trên địa bàn. UBND cấp tỉnh có thể phân cấp, phân quyền cho UBND cấp xã thực hiện QLNN về ATTP.
		<p><i>Giải pháp 3. Xây dựng mô hình quản lý an toàn thực phẩm một đầu mối thành một hệ thống quản lý nhà nước độc lập từ trung ương đến địa phương.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Giao Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước của một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành thực hiện chức năng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm; - Tại mỗi địa phương thành lập một cơ quan độc lập trên cơ sở sáp nhập các cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước chuyên trách về an toàn thực phẩm của các Sở Y tế, Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Công Thương thành một cơ quan chuyên môn trực thuộc cơ quan quản lý quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương - UBND cấp xã thực hiện quản lý nhà nước về ATTP trên địa bàn. UBND cấp tỉnh có thể phân cấp, phân quyền cho UBND cấp xã thực hiện QLNN về ATTP.
2	<i>Chính sách 2. Quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị</i>	
	Quản lý an toàn thực phẩm theo toàn bộ chuỗi giá trị	<i>Giải pháp 1: Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010</i>

	<p>thực phẩm từ <i>sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ</i> chế biến, kinh doanh, lưu thông trên thị trường cho đến tận tay người tiêu dùng nhằm đảm bảo các sản phẩm lưu thông trên thị trường an toàn và chất lượng cho người sử dụng, hướng tới phương thức kiểm soát an toàn thực phẩm của các nước phát triển.</p>	<p>- Quản lý an toàn thực phẩm đã được thực hiện trong suốt quá trình sản xuất, kinh doanh và có sự phân công, phân cấp rõ ràng, phối hợp liên ngành. Bộ Ngành thực hiện chức năng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm theo các nhóm sản phẩm hàng hóa cụ thể thuộc lĩnh vực được phân công quản lý.</p> <p>- Quy định quản lý cụ thể trong suốt quá trình sản xuất, kinh doanh (Cơ sở sản xuất; Sản phẩm trước khi lưu hành; Quá trình lưu thông)</p> <p><i>Giải pháp 2: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, trong đó khâu sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ tuân thủ theo quy định của pháp luật liên quan, Luật ATTP chỉ quy định cụ thể từ bước sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm.</i></p> <p>Khâu sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ tuân thủ theo quy định của pháp luật liên quan, Luật ATTP (sửa đổi) sẽ quy định cụ thể đối với thực phẩm từ khâu sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, kinh doanh, lưu thông trên thị trường đến tận tay người tiêu dùng. Thực hiện công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký bản công bố.</p>
		<p><i>Giải pháp 3: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, Luật ATTP (sửa đổi) sẽ quy định toàn bộ từ bước sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm.</i></p> <p>Quy định cụ thể đối với thực phẩm từ khâu sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ cho đến chế biến, kinh doanh, lưu thông, tiêu dùng sản phẩm. Thực hiện công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký bản công bố.</p>
3	<p>Chính sách 3. Phòng ngừa việc sử dụng các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm thành các chất sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng</p>	

	Giảm thiểu việc sử dụng nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sai mục đích, để bị lạm dụng thành các chất nguy hại nhằm bảo đảm an toàn, sức khỏe cho người sử dụng.	<p><i>Giải pháp 1. Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010</i></p> <p>Chưa có quy định đối với việc phòng ngừa việc sử dụng sai mục đích, để bị lạm dụng thành các chất nguy hại đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến.</p>
		<p><i>Giải pháp 2. Xây dựng và triển khai các biện pháp phòng ngừa từ khâu sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, để bị lạm dụng thành các chất nguy hại.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Quy định nguyên tắc và tiêu chí xác định nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, để bị lạm dụng thành các chất nguy hại cần kiểm soát đặc biệt. Chính phủ quy định cụ thể danh mục các sản phẩm phải kiểm soát đặc biệt. - Thực hiện tiền kiểm và hậu kiểm đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm, sử dụng nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến thuộc danh mục.
		<p><i>Giải pháp 3. Tăng cường kiểm tra đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, để bị lạm dụng thành các chất nguy hại khi đưa vào sản xuất sản phẩm thực phẩm và khi lưu thông trên thị trường.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Quy định nguyên tắc và tiêu chí xác định nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, để bị lạm dụng thành các chất nguy hại cần kiểm soát đặc biệt. Chính phủ quy định cụ thể danh mục các sản phẩm phải kiểm soát đặc biệt. - Tăng cường hậu kiểm.
4	<i>Chính sách 4. Ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm</i>	
	Xây dựng cơ chế, chính sách ưu đãi nhằm khuyến khích các cơ sở tăng cường đầu tư nguồn lực, công nghệ, nghiên cứu sản xuất thực	<p><i>Giải pháp 1. Giữ nguyên các chính sách tại Luật An toàn thực phẩm 2010</i></p> <p>Xây dựng chiến lược, quy hoạch tổng thể và vùng sản xuất thực phẩm an toàn theo chuỗi; tăng cường đầu tư nguồn lực cho nghiên cứu khoa học, ứng</p>

	<p>phẩm nhằm phát triển ngành công nghệ thực phẩm Việt Nam từng bước tham gia vào chuỗi cung ứng thực phẩm toàn cầu, thúc đẩy nghiên cứu, đổi mới, sáng tạo, nâng cao chất lượng thực phẩm biến Việt Nam thành trung tâm khu vực về sản xuất và</p>	<p>dụng công nghệ, phát triển hệ thống phòng thí nghiệm đạt chuẩn và hạ tầng chuỗi cung ứng thực phẩm; khuyến khích doanh nghiệp đổi mới công nghệ, mở rộng sản xuất, nâng cao chất lượng và phát triển thương hiệu thực phẩm an toàn; đồng thời thiết lập và triển khai lộ trình bắt buộc áp dụng các hệ thống quản lý an toàn thực phẩm tiên tiến như GMP, GAP và HACCP trong toàn bộ quá trình sản xuất, kinh doanh thực phẩm</p>
	<p>cung ứng thực phẩm an toàn, chất lượng cho thị trường trong và ngoài nước.</p>	<p><i>Giải pháp 2. Xây dựng chính sách ưu đãi cụ thể cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm</i></p> <p>Giải pháp này tập trung xây dựng chính sách ưu đãi đặc thù bổ sung: hỗ trợ lãi suất vay trong 5 năm cho các hoạt động đầu tư hạ tầng, thiết bị, R&D và ứng dụng công nghệ hiện đại (như GMP, HACCP, ISO 22000...), bao gồm cả công nghệ mới, công nghệ cao, chuỗi lạnh và tận dụng phụ phẩm; đồng thời hỗ trợ phát triển vùng nguyên liệu đạt chuẩn GAP và bảo tồn nguồn gen. Ưu tiên thủ tục hành chính trong 3 năm đối với các cơ sở sản xuất thực phẩm dinh dưỡng, thực phẩm đặc thù đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế; và áp dụng cơ chế kiểm tra giảm đôi với nông sản, thực phẩm được sản xuất từ các cơ sở tuân thủ các hệ thống quản lý chất lượng tiên tiến, qua đó thúc đẩy sản xuất an toàn, hiện đại và hội nhập quốc tế.</p>
		<p><i>Giải pháp 3. Xây dựng chính sách ưu đãi chung định hướng phát triển ngành công nghiệp thực phẩm</i></p> <p>Giải pháp này hướng tới xây dựng chính sách ưu đãi tổng thể để phát triển ngành công nghiệp thực phẩm, trong đó: (i) ưu tiên thủ tục hành chính và yêu cầu các cơ sở sản xuất thực phẩm đặc thù phải đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế như HACCP, ISO 22000...; (ii) phát triển chuỗi giá trị thực phẩm an toàn, vùng nguyên liệu đạt chuẩn GAP và hạ tầng cung ứng; (iii) thu hút đầu tư đổi mới công nghệ (công nghệ sinh học, lên men, protein thay thế, sản xuất xanh); và (iv) xây dựng thương hiệu quốc gia cho thực phẩm Việt Nam, bảo đảm chất lượng, an toàn và nâng cao vị thế trên thị trường quốc tế.</p>

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về ATTP

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm còn một số tồn tại sau:

(i) Phân tán đầu mối, quản lý thiếu thống nhất: Quản lý ATTP do 3 bộ cùng thực hiện theo nhóm ngành hàng, phân tách theo từng lĩnh vực, không theo chuỗi thực phẩm. Cơ chế phối hợp liên ngành còn hình thức, thiếu một cơ quan đủ thẩm quyền điều phối thống nhất, khó kiểm soát xuyên suốt “từ trang trại đến bàn ăn”.

(ii) Chồng chéo, không rõ ràng trong phân công trách nhiệm: Trên thực tế xuất hiện nhiều sản phẩm “giao thoa” giữa các Bộ, chưa phân định rõ cơ quan quản lý chính. Doanh nghiệp gặp khó khăn khi thực hiện thủ tục hành chính, phân loại sản phẩm. Hệ thống văn bản pháp luật phân tán, thiếu đồng bộ, mỗi bộ ban hành văn bản riêng theo lĩnh vực quản lý tạo số lượng lớn, chồng chéo, thiếu chuẩn hóa và thống nhất gây khó khăn trong áp dụng và thực thi.

(iii) Có phân cấp cho địa phương nhưng không chuẩn hóa, giữa các tỉnh/thành trong cả nước với nhiều mô hình khác nhau: Thành lập Chi cục ATTP trực thuộc Sở Y tế; Thành lập phòng ATTP thuộc Sở Y tế; Thành lập Ban QLATTP (thuộc UBND) và Thành lập Sở ATTP (thuộc UBND);

(iv) Thiếu tổ chức chuyên trách ở cấp cơ sở (cấp huyện: chủ yếu cán bộ kiêm nhiệm; cấp xã gần như không có cán bộ ATTP và chủ yếu giao cho TYT xã thực hiện. Tạo nên khoảng trống trong hệ thống quản lý, đặc biệt ở tuyến gần dân nhất - nơi rủi ro ATTP cao nhất.

1.2. Đánh giá tác động

1.2.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên quy định của pháp luật hiện hành.

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Thực hiện phân công trách nhiệm QLNN đối với 03 Bộ: Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương theo nhóm các sản phẩm thực phẩm. Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm trong phạm vi địa phương.

Giải pháp này nhằm duy trì mô hình quản lý an toàn thực phẩm theo phân công đa ngành, trong đó: Bộ Y tế là cơ quan đầu mối, chịu trách nhiệm quản lý các nhóm thực phẩm có nguy cơ cao và phụ gia; Bộ Nông nghiệp và Môi trường quản lý an toàn thực phẩm đối với nông, lâm, thủy sản trong toàn bộ chuỗi; Bộ Công Thương quản lý các thực phẩm công nghiệp, đồ uống và sản phẩm chế biến; và UBND các cấp chịu trách nhiệm quản lý trên địa bàn, đặc biệt đối với cơ sở nhỏ lẻ và dịch vụ ăn uống.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp:

Quy định về bộ máy quản lý nhà nước về ATTP theo Luật An toàn thực phẩm năm 2010 về văn cơ bản phù hợp với Hiến pháp 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025). Cụ thể, Hiến pháp nêu:

+ Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

+ Thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân

Như vậy, Hiến pháp (sau sửa đổi 2025) vẫn đảm bảo nguyên tắc vận hành: Chính phủ thống nhất quản lý; phân công, phối hợp giữa các bộ, ngành; chính quyền địa phương tổ chức thực hiện. Mô hình ATTP liên ngành (03 bộ chủ trì, có điều phối liên ngành) không mâu thuẫn với các nguyên tắc này, nên về mặt pháp lý không vi hiến.

Tuy nhiên, Hiến pháp mới điều chỉnh theo hướng tinh gọn, đẩy mạnh phân cấp. Trong khi đó, Luật ATTP 2010 thiết kế cơ chế quản lý ngành dọc là chủ yếu với nhiều đầu mối quản lý khác nhau. Khi chuyển sang mô hình 2 cấp, cơ chế phối hợp liên ngành ở địa phương có thể trở nên phức tạp hơn, dễ phát sinh chồng lấn hoặc khoảng trống trách nhiệm nếu không được thiết kế lại tương ứng. Hiến pháp nhấn mạnh hiệu lực, hiệu quả, minh bạch và kiểm soát quyền lực. Mô hình quản lý ATTP phân tán theo 03 bộ vẫn hợp hiến về hình thức, nhưng chưa tối ưu về hiệu quả quản trị, đặc biệt trong điều kiện cần điều phối nhanh theo chuỗi thực phẩm và quản lý nguy cơ. Như vậy, mặc dù không có xung đột với Hiến pháp nhưng về phương diện tổ chức thực thi, nhất là ở cấp địa phương theo mô hình 2 cấp, mô hình quản lý nhà nước về ATTP hiện tại sẽ không nâng cao được hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước trong giai đoạn tới.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật:

Quy định về phân công quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm theo Luật An toàn thực phẩm 2010 bộc lộ những hạn chế về tính thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành. Cụ thể, mô hình đa đầu mối giữa các bộ chưa phù hợp với nguyên tắc “một việc – một đầu mối chịu trách nhiệm chính” theo Luật Tổ chức Chính phủ, dẫn đến phân tán trách nhiệm và khó xác định cơ quan chịu trách nhiệm cuối cùng. Ở cấp địa phương, cơ chế quản lý theo ngành dọc chưa tương thích với yêu cầu tinh gọn, rõ thẩm quyền và tăng cường trách nhiệm giải trình theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, đặc biệt trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp. Đồng thời, cách tiếp cận quản lý theo nhóm ngành hàng của Luật ATTP chưa đồng bộ với xu hướng quản lý theo chuỗi và theo rủi ro trong các luật chuyên ngành như Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, Luật Thú y, Luật Bảo vệ và kiểm dịch thực vật và Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ

thuật, làm phát sinh nguy cơ chồng lấn trong kiểm tra, thanh tra, không thống nhất về tiêu chuẩn, quy chuẩn và thiếu liên thông trong kiểm soát chuỗi thực phẩm. Những bất cập này tuy không tạo ra xung đột pháp lý trực tiếp, nhưng làm giảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật, gia tăng chi phí tuân thủ và ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế:

Việc duy trì mô hình hiện hành về cơ bản vẫn đáp ứng các nguyên tắc chung trong các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia như Ủy ban tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (Codex Alimentarius Commission) và các hiệp định thương mại quốc tế của WTO (World Trade Organization), đặc biệt là Hiệp định SPS do vẫn bảo đảm kiểm soát ATTP trên toàn chuỗi và phân định trách nhiệm quản lý. Tuy nhiên, mô hình đa đầu mối chưa thực sự phù hợp với xu hướng quốc tế hiện nay là quản lý tập trung hoặc một đầu mối thống nhất dựa trên đánh giá rủi ro và quản lý theo chuỗi thực phẩm. Điều này có thể làm giảm hiệu quả minh bạch hóa, truy xuất nguồn gốc và điều phối phản ứng nhanh với sự cố ATTP, từ đó ảnh hưởng gián tiếp đến mức độ tuân thủ các chuẩn mực quốc tế hiện đại, nhất là trong bối cảnh hội nhập sâu và yêu cầu cao về kiểm soát chuỗi cung ứng thực phẩm toàn cầu.

b) Tác động về kinh tế:

- Tác động đối với Nhà nước

+ Tác động tích cực

Giải pháp này góp phần duy trì ổn định bộ máy và nhân sự sau quá trình sắp xếp tổ chức từ Trung ương đến địa phương, không làm phát sinh chi phí lớn cho việc tái cơ cấu, chuyển đổi chức năng, đào tạo lại và hoàn thiện hệ thống văn bản hướng dẫn. Nhờ đó, Nhà nước bảo đảm tính liên tục của hoạt động quản lý, tận dụng hiệu quả nguồn lực và kinh nghiệm sẵn có, không làm xáo trộn công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

+ Tác động tiêu cực

Việc tồn tại nhiều mô hình thí điểm trong quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm tạo nên sự thiếu nhất quán và đồng bộ trong triển khai thực hiện hoặc áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, tiêu chuẩn về an toàn thực phẩm. Thiếu tập trung nguồn lực, phân mảnh và manh mún trong chỉ đạo và xử lý sự cố về an toàn thực phẩm.

Chưa có cơ quan đầu mối ở Trung ương, chưa có bộ chủ quản, việc nhận chỉ đạo điều hành có lúc còn chưa thông suốt, phân tán trách nhiệm và chồng chéo trong quản lý. Nhiều cơ quan như Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương đều tham gia vào công tác quản lý an toàn thực phẩm. Điều này đôi khi dẫn đến chồng chéo trách nhiệm, khó khăn trong phối hợp và thiếu rõ ràng trong việc xác định ai chịu trách nhiệm chính trong một số vấn đề cụ thể.

Trong triển khai thực, các quy định về phân công trách nhiệm quản lý nhà nước về ATTP là chưa phù hợp. Đặc biệt là đối với các sản phẩm có sự “giao thoa” giữa các ngành, các nội dung quản lý còn chồng chéo, thiếu rõ ràng, không có hướng dẫn cụ thể. Quy định trách nhiệm quản lý theo từng sản phẩm, từng lĩnh vực có sự lúng túng và

chênh lệch giữa các địa phương. Tại một số tỉnh, thành phố, việc tiếp nhận hồ sơ công bố sản phẩm của cả 3 ngành được giao cho Chi cục ATTP gây khó khăn trong công tác quản lý và truy xuất nguồn gốc đối với các sản phẩm không thuộc phạm vi ngành y tế quản lý. Thiếu kiểm soát chặt chẽ và đồng bộ dẫn đến nguy cơ cao về ô nhiễm thực phẩm, có thể gây ra các vụ ngộ độc thực phẩm lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe cộng đồng.

Việc tiếp tục duy trì mô hình đa đầu mối có thể làm phát sinh các chi phí cơ hội khác do hiệu quả phân bổ nguồn lực chưa tối ưu, sự cố ATTP gia tăng, ảnh hưởng tới sự ổn định của xã hội. Quan trọng hơn cả, kết quả khảo sát xin ý kiến về các giải pháp thực hiện cho rằng Giải pháp 1: “*Không đáp ứng được mục tiêu thống nhất một đầu mối theo Chỉ thị 17-CT/TW và vẫn còn khó khăn khó khăn cho cả doanh nghiệp và chính quyền cơ sở*”.

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

“Quy định pháp luật về an toàn thực phẩm giữa các Bộ chưa thực sự thống nhất; còn có quy định dẫn đến chồng chéo trách nhiệm trong công tác quản lý. Việc phân công trách nhiệm cho Ủy ban nhân dân cấp Xã về quản lý an toàn thực phẩm thuộc lĩnh vực quản lý của 03 Bộ chưa đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất”

“Nếu giữ nguyên như hiện tại thì tính hiệu quả không cao, quản lý không tập trung, tang chi phí quản lý, tính đáp ứng của hệ thống không kịp thời; Quản lý còn rời rạc giữa các bộ ngành (Y tế, Nông nghiệp, Công Thương), đôi khi gây chồng chéo”

“Hiện nay 3 ngành Y tế, Nông nghiệp và Môi trường, Công Thương cùng được giao trách nhiệm quản lý ATTP và phân thành nhiều cấp quản lý do đó dẫn tới tình trạng thiếu thống nhất, đồng bộ trong quản lý, tạo nhiều kẽ hở trong quản lý ATTP; việc đầu tư cho công tác ATTP bị dàn trải, không tập trung trong khi nguồn lực còn thiếu thốn dẫn tới hiệu quả đầu tư không cao; mặt khác việc có nhiều cơ quan, địa phương quản lý ATTP dẫn tới tình trạng chỉ cần một/một vài cơ quan, địa phương thiếu tích cực sẽ gây ảnh hưởng tới toàn bộ công tác bảo đảm ATTP”.

- Tác động đối với doanh nghiệp

+ Tác động tích cực

Đối với doanh nghiệp, giải pháp này giúp duy trì tính ổn định của môi trường pháp lý và quản lý, doanh nghiệp không phải điều chỉnh quy trình tuân thủ, không phát sinh chi phí chuyển đổi do thay đổi cơ chế quản lý; đồng thời có thể tiếp tục vận hành theo các quy định, thủ tục quen thuộc, giảm rủi ro gián đoạn hoạt động sản xuất, kinh doanh.

+ Tác động tiêu cực

Thực trạng văn bản pháp luật thiếu thống nhất, không phù hợp, không khả thi, khác biệt giữa các ngành quản lý đã tồn tại từ lâu và chưa giải quyết được do tồn tại song song 03 hệ thống quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

Về tổ chức bộ máy nhà nước thực hiện công tác quản lý an toàn thực phẩm tại các Bộ ngành có các đầu mối như: Cục An toàn thực phẩm thuộc (Bộ Y tế), Vụ Khoa học và Công nghệ và Cục Quản lý thị trường (Bộ Công Thương), Cục Quản lý Chất lượng Nông Lâm sản và Thủy sản – nay là Cục Chất lượng, Chế biến và Phát triển thị trường (Bộ Nông nghiệp và Môi trường). Việc tồn tại 3 hệ thống quản lý ATTP song song, bản thân trong nội tại mỗi bộ, ngành khá nhiều đầu mối tạo chồng chéo trong quản lý, bỏ sót nhiệm vụ; phát sinh nhiều thủ tục hành chính. Tại các địa phương, trên thực tế đang tồn tại khá nhiều mô hình quản lý ATTP khác nhau. Đa số các cơ quan quản lý an toàn thực phẩm cấp tỉnh là các cơ quan chức năng thuộc Sở (Chi cục An toàn thực phẩm hoặc Phòng quản lý An toàn thực phẩm thuộc Sở Y tế); Các Sở Nông nghiệp và Môi trường, Sở Công Thương giao các phòng chức năng thực hiện quản lý an toàn thực phẩm thuộc phạm vi ngành.

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

Mỗi ngành áp dụng các quy định và tiêu chuẩn riêng, vì vậy thiếu sự nhất quán trong việc kiểm soát ATTP, đặc biệt đối với các sản phẩm thực phẩm có sự giao thoa giữa các ngành;

Khi xảy ra sự cố ATTP quy mô lớn, việc điều tra, truy xuất nguồn gốc (từ khâu nuôi trồng/ sản xuất đến khâu tiêu thụ) đòi hỏi sự phối hợp kịp thời giữa ba ngành;

Việc không có một đầu mối thống nhất khiến quá trình trao đổi thông tin, điều động lực lượng đôi khi chưa kịp thời, làm giảm tính hiệu quả trong xử lý vi phạm.

Việc thực hiện các thủ tục hành chính về ATTP của các cơ sở sản xuất, kinh doanh gặp khó khăn do phải thực hiện tại nhiều cơ quan, làm tăng chi phí, thời gian thực hiện, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư kinh doanh; người dân khi phát hiện vi phạm hoặc cần giải đáp thắc mắc về ATTP khó xác định được cơ quan đầu mối tiếp nhận, xử lý thông tin, làm giảm hiệu quả giám sát từ cộng đồng.

Riêng tại Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện thành lập Sở An toàn thực phẩm trực thuộc Ủy ban nhân dân (UBND) Thành phố Hồ Chí Minh; Thành phố Đà Nẵng, tỉnh Bắc Ninh đã được triển khai thí điểm Ban quản lý an toàn thực phẩm trực thuộc Thành phố Đà Nẵng và tỉnh Bắc Ninh. Tại tuyến huyện/thị, phân công Phòng Y tế quản lý các cơ sở kinh doanh dịch vụ ăn uống có Giấy chứng nhận đăng ký hộ kinh doanh; Phòng Kinh tế quận hoặc Phòng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Phòng Kinh tế và Hạ tầng huyện quản lý cơ sở sản xuất, kinh doanh thuộc ngành Công Thương, ngành Nông nghiệp. Thực trạng này đã gây ảnh hưởng không nhỏ tới hoạt động của các doanh nghiệp trong việc tuân thủ các quy định về an toàn thực phẩm với nhiều đầu mối khác nhau và cách thức quản lý cũng như hệ thống văn bản quy định thiếu đồng nhất.

- Tác động đối với người tiêu dùng

+ Tác động tích cực

Giải pháp đề xuất không làm gia tăng giá thành sản phẩm.

+ Tác động tiêu cực:

Mô hình tổ chức, bộ máy quản lý nhà nước về ATTP hiện tại với nhiều đầu mối quản lý đã gây khó khăn trong công tác phối hợp xử lý sự cố ATTP, có thể kéo dài thời gian và làm ảnh hưởng tới sức khỏe người tiêu dùng.

Hiệu quả quản lý có thể sẽ gây tác động tới người tiêu dùng từ khâu sản xuất đến lưu thông trên thị trường. Sự gia tăng các vấn đề về sức khỏe liên quan đến thực phẩm kém chất lượng sẽ tạo áp lực lớn lên hệ thống y tế, làm tăng chi phí điều trị và quản lý các dịch bệnh liên quan đến thực phẩm.

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

Quy định các Bộ ngành chỉ kiểm tra trong lĩnh vực được phân công phụ trách sẽ dẫn đến việc thiếu đồng bộ, chồng chéo gây khó khăn trong công tác quản lý và truy xuất nguồn gốc đối với các sản phẩm thực phẩm, thiếu kiểm soát chặt chẽ dẫn đến nguy cơ cao về ô nhiễm thực phẩm, có thể gây ra các vụ ngộ độc thực phẩm lớn, ảnh

c) Tác động về giới:

Các ý kiến khá đồng thuận và cho rằng các quy định về bộ máy quản lý nhà nước không có tác động tới vấn đề giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp giữ nguyên mô hình quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm hiện hành không trực tiếp làm phát sinh thủ tục hành chính mới, do không đặt ra thêm quy trình, hồ sơ hay thẩm quyền giải quyết mới so với khuôn khổ đang được áp dụng. Tuy nhiên, giải pháp này thực chất duy trì nguyên trạng một cấu trúc thủ tục hành chính phân tán

theo nhiều đầu mối quản lý, trong đó doanh nghiệp và các tổ chức, cá nhân có liên quan vẫn phải tuân thủ các quy định khác nhau của 3 bộ, sở, ngành theo nhóm sản phẩm, công đoạn sản xuất, chế biến, lưu thông hoặc mục đích quản lý chuyên ngành. Do vậy, dù không tăng “số lượng thủ tục” nhưng giải pháp vẫn có thể tiếp tục làm phát sinh chi phí tuân thủ trên thực tế thông qua việc lặp lại yêu cầu về hồ sơ, thời gian giải trình, đầu mối liên hệ, cũng như chi phí phối hợp trên cùng một chuỗi sản phẩm dưới sự chịu sự điều chỉnh của nhiều cơ quan quản lý. Điều này có thể làm giảm tính minh bạch, tính dễ dự đoán và sự thuận lợi của môi trường kinh doanh.

Về phương diện cải cách thể chế hiện nay, việc tiếp tục duy trì cơ chế đa đầu mối nêu trên chưa thể hiện đầy đủ định hướng của Chính phủ về cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính gắn với tinh gọn tổ chức bộ máy và giảm chi phí tuân thủ cho người dân, doanh nghiệp. Chương trình cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh giai đoạn 2025–2026 theo Nghị quyết số 66/NQ-CP ngày 26/3/2025 và các chỉ đạo tiếp theo đều nhấn mạnh yêu cầu kiểm soát chặt chẽ, tập trung cắt giảm, đơn giản hóa thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh, đồng thời thúc đẩy giải quyết thủ tục không phụ thuộc địa giới hành chính và phù hợp với mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Trong bối cảnh đó, việc giữ nguyên mô hình quản lý ATTP với ba hệ thống quản lý song song, với nhiều kênh phối hợp, nhiều đầu mối xử lý thủ tục có nguy cơ làm chậm quá trình chuẩn hóa, số hóa và tích hợp thủ tục theo hướng một cửa, một đầu mối, từ đó hạn chế hiệu quả thực chất của cải cách hành chính.

Do vậy, có thể đánh giá rằng giải pháp này không làm phát sinh thủ tục hành chính mới về mặt hình thức, nhưng tiếp tục duy trì những bất cập hiện hữu của hệ thống thủ tục hành chính trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, bao gồm sự chồng chéo về đầu mối, phân tán về thẩm quyền và gia tăng chi phí giao dịch cho các bên liên quan. Tác động này là bất lợi xét trên tiêu chí cải cách thủ tục hành chính, bởi chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của Chính phủ về đơn giản hóa thủ tục, tinh gọn quy trình và nâng cao chất lượng phục vụ người dân, doanh nghiệp.

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

Việc thực hiện các thủ tục hành chính về ATTP của các cơ sở sản xuất, kinh doanh gặp khó khăn do phải thực hiện tại nhiều cơ quan, làm tăng chi phí, thời gian thực hiện, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư kinh doanh; người dân khi phát hiện vi phạm hoặc cần giải đáp thắc mắc về ATTP khó xác định được cơ quan đầu mối tiếp nhận, xử lý thông tin, làm giảm hiệu quả giám sát từ cộng đồng.

e) Tác động về quốc phòng, an ninh:

Giải pháp này có ưu điểm là duy trì ổn định tổ chức và không gây xáo trộn hệ thống, qua đó không tạo rủi ro ngắn hạn đối với trật tự xã hội. Tuy nhiên, về dài hạn, việc tiếp tục duy trì mô hình quản lý phân tán theo nhiều bộ, ngành sẽ làm suy giảm

hiệu quả kiểm soát các rủi ro an toàn thực phẩm mang tính hệ thống.

Trong bối cảnh các nguy cơ an ninh phi truyền thống gia tăng (thực phẩm bẩn, gian lận thương mại, thực phẩm nhập khẩu không kiểm soát, nguy cơ sử dụng thực phẩm như công cụ gây hại sức khỏe cộng đồng), mô hình này khó bảo đảm năng lực phát hiện sớm, cảnh báo và ứng phó nhanh với sự cố quy mô lớn. Điều này có thể làm gia tăng nguy cơ bất ổn xã hội, ảnh hưởng đến niềm tin của người dân và gián tiếp tác động đến an ninh kinh tế và an ninh con người.

1.2.2. Giải pháp 2: Tổ chức một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành và thành lập Sở an toàn thực phẩm tại địa phương.

Giải pháp này đề xuất chuyển đổi mô hình quản lý an toàn thực phẩm theo hướng tập trung, thống nhất đầu mối. Giao Chính phủ quy định trách nhiệm quản lý nhà nước của một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành thực hiện chức năng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm

Ở trung ương, cơ quan này thực hiện toàn diện chức năng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm, bao gồm xây dựng chính sách, quản lý xuyên suốt chuỗi thực phẩm và thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Ở địa phương, Sở An toàn thực phẩm thực hiện quản lý thống nhất trên địa bàn, từ giải quyết thủ tục hành chính, kiểm tra – kiểm nghiệm, xử lý vi phạm đến phòng ngừa, ứng phó sự cố và truyền thông. UBND các cấp chịu trách nhiệm quản lý theo địa bàn, trong đó cấp xã trực tiếp giám sát toàn bộ hoạt động thực phẩm trên địa bàn và có thể được phân cấp, phân quyền linh hoạt theo điều kiện thực tế.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Về tính hợp hiến, hợp pháp:

Giải pháp tổ chức một cơ quan quản lý ATTP thống nhất ở Trung ương và thành lập Sở ATTP tại địa phương phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp 2013 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2025) về việc thống nhất quản lý nhà nước, đồng thời bảo đảm yêu cầu tổ chức quyền hành pháp theo hướng hiệu lực, hiệu quả, rõ trách nhiệm. Việc thiết lập một đầu mối quản lý chuyên trách không làm thay đổi thẩm quyền hiến định của Chính phủ mà là tái cấu trúc phương thức tổ chức thực thi, qua đó tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và khả năng kiểm soát quyền lực nhà nước trong lĩnh vực ATTP. Do đó, giải pháp có cơ sở hợp hiến, hợp pháp vững chắc, với điều kiện được thể chế hóa đầy đủ trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

- Về tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Giải pháp có tác động tích cực rõ rệt trong việc nâng cao tính thống nhất và đồng bộ của hệ thống pháp luật, khi chuyển từ mô hình quản lý đa đầu mối sang một đầu mối chịu trách nhiệm chính, phù hợp với nguyên tắc quản lý nhà nước hiện đại theo Luật Tổ chức Chính phủ. Đồng thời, việc tổ chức Sở ATTP tại địa phương góp phần tương thích

hơn với mô hình chính quyền địa phương tinh gọn, rõ thẩm quyền theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, qua đó tăng cường tính chủ động, trách nhiệm giải trình và hiệu quả quản lý theo lãnh thổ. Bên cạnh đó, cách tiếp cận quản lý thống nhất theo chuỗi thực phẩm tạo điều kiện tích hợp và đồng bộ hóa với các luật chuyên ngành như Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa, Luật Thú y, Luật Bảo vệ và kiểm dịch thực vật và Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật. Đặc biệt, trong giai đoạn tới, việc hợp nhất một số Luật chuyên ngành trên là hoàn toàn phù hợp với Giải pháp này. Tuy nhiên, trong giai đoạn chuyển tiếp, việc triển khai giải pháp đòi hỏi rà soát, sửa đổi đồng bộ nhiều văn bản pháp luật liên quan, nhằm bảo đảm thống nhất về chức năng, thẩm quyền và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan.

- Về tính tương thích với điều ước quốc tế

Giải pháp thể hiện mức độ tương thích cao với các chuẩn mực và thông lệ quốc tế trong quản lý ATTP, đặc biệt là xu hướng quản lý tập trung, dựa trên đánh giá rủi ro và kiểm soát xuyên suốt chuỗi thực phẩm. Việc thiết lập một đầu mối quản lý thống nhất giúp tăng cường tính minh bạch, khả năng truy xuất nguồn gốc và năng lực ứng phó sự cố, qua đó nâng cao khả năng tuân thủ các tiêu chuẩn của Codex Alimentarius Commission và các cam kết trong khuôn khổ World Trade Organization, đặc biệt là Hiệp định về các biện pháp vệ sinh và kiểm dịch động thực vật (SPS). Điều này có ý nghĩa quan trọng trong việc củng cố niềm tin của thị trường quốc tế và thúc đẩy xuất khẩu thực phẩm.

Thực hiện giải pháp sẽ phù hợp với xu hướng chung của quốc tế, tham khảo mô hình quản lý của một số nước đang phát triển trong khu vực. Kết quả tổng quan quốc tế về bộ máy tổ chức quản lý nhà nước ATTP cho thấy đa số các nước áp dụng 1 trong 2 mô hình dưới đây:

Mô hình 1: 1 cơ quan thống nhất QLATTP (Hàn Quốc- Bộ An toàn thực phẩm và dược phẩm, Singapore (Cơ quan quản lý an toàn thực phẩm nông nghiệp và Thú y thuộc Bộ Phát triển quốc gia).

Áp dụng thống nhất các phương pháp/biện pháp bảo vệ nhằm đạt được ATTP, hài hòa được các quy chuẩn thực phẩm. Có khả năng ứng phó nhanh khi xảy ra các sự cố, kịp thời bảo vệ người tiêu dùng trước các sự cố thực phẩm không an toàn. Hiệu suất kinh tế được cải thiện, sử dụng hiệu quả các nguồn lực và chuyên gia.

Tuy nhiên, việc thiết lập hệ thống riêng lẻ thường cần nguồn lực lớn, phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện kinh tế, chính trị của các quốc gia. Vì lý do này, ít quốc gia có đủ điều kiện và cơ hội để theo đuổi mô hình này

Mô hình 2: (Nhiều quốc gia vận dụng mô hình này): Mô hình tích hợp/lồng ghép (Nhật Bản, Trung Quốc- Cơ quan Giám sát và quản lý thực phẩm và dược phẩm Trung Quốc-CFDA)

Có một cơ quan độc lập cấp quốc gia chịu trách nhiệm về: Xây dựng chính sách, quản lý và đánh giá rủi ro, xây dựng các quy chuẩn và quy chế; Điều phối các hoạt động kiểm soát thực phẩm, hoạt động giám sát và kiểm tra; Phân cấp cho các bộ/ngành liên quan về các nhiệm vụ như thanh tra và thực thi các quy định về ATTP. Mô hình này hiện đang được các quốc gia dễ được chấp nhận về phương diện chính trị do không cản trở vai trò thanh tra và tăng cường thực thi pháp luật của các bộ/ngành liên quan; đảm bảo tính nhất quán của hệ thống và tính thống nhất của các biện pháp kiểm soát ATTP trong toàn bộ chuỗi thực phẩm trong cả nước; phân tách rõ chức năng đánh giá nguy cơ và quản lý nguy cơ; đảm bảo tốt hơn quyền lợi người tiêu dùng, sẽ được đầu tư ở cấp quốc gia tốt hơn để đáp ứng với các tiêu chuẩn quốc tế và đảm bảo sự minh bạch trong chu trình ra quyết định và trách nhiệm giải trình trong triển khai thực hiện. Đây là mô hình có chi phí hiệu quả về dài hạn, đang được nhiều nước lựa chọn khi tái cấu trúc mô hình tổ chức QLNN về ATTP.

Trên thực tế triển khai thí điểm tại TP Hồ Chí Minh cho thấy, việc áp dụng Giải pháp 2 vẫn bảo đảm tính phù hợp với Hiến pháp. Kien toàn, củng cố và nâng cao năng lực của bộ máy quản lý nhà nước về ATTP theo hướng đồng bộ, một đầu mối, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về ATTP. Tuy nhiên, để áp dụng trên phạm vi toàn quốc, cần có sự điều chỉnh của hệ thống pháp luật chuyên ngành liên quan: Luật An toàn thực phẩm, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền phương; các luật chuyên ngành thuộc phạm vi quản lý của Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương, cụ thể như sau:

- + Việc chuyển sang mô hình quản lý một đầu mối đòi hỏi sửa đổi căn bản Luật An toàn thực phẩm 2010, do Luật hiện hành phân công quản lý theo nhiều bộ, ngành. Luật cần điều chỉnh theo hướng giao một cơ quan thống nhất chịu trách nhiệm toàn diện; đồng thời quy định rõ vị trí pháp lý của cơ quan trung ương và Sở An toàn thực phẩm, và thiết kế lại cơ chế phối hợp theo hướng một đầu mối chịu trách nhiệm xuyên suốt chuỗi.

- + Tạo cơ sở pháp lý cho việc thành lập Sở An toàn thực phẩm là cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trọng tâm là làm rõ vị trí pháp lý, chức năng, cơ cấu tổ chức và nguyên tắc sáp nhập từ các sở hiện hành, bảo đảm có cơ sở pháp lý thống nhất để triển khai trên toàn quốc.

- + Điều chỉnh, sửa đổi và hợp nhất các Luật chuyên ngành (Luật Trồng trọt, Luật Chăn nuôi, Luật Thủy sản, Luật Bảo vệ và kiểm dịch thực vật....).

+ Sửa đổi hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành đối với công tác thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực ATTP. Thực tiễn cho thấy mô hình này hình thành trên cơ sở sáp nhập từ nhiều cơ quan nên cần thực hiện rà soát, sửa đổi các thông tư của các bộ để chuyển thẩm quyền quản lý (cấp phép, kiểm tra, kiểm nghiệm...) về một đầu mối, loại bỏ cơ chế phân tán theo ngành dọc, bổ sung quy định về chuyển giao chức năng, nhân sự, hồ sơ và tài sản từ các cơ quan hiện hành sang Sở An toàn thực phẩm, kèm lộ trình thực hiện rõ ràng để tránh gián đoạn quản lý. Điều này tạo khối lượng công việc khá lớn cho cơ quan quản lý nhà nước.

b) Tác động về kinh tế - xã hội

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Tác động tích cực

Về lợi ích, Giải pháp 2 tạo ra tác động tích cực rõ nhất ở khía cạnh nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và giảm chi phí phối hợp phân tán. Thực tiễn tại TP.HCM cho thấy mô hình một đầu mối được hình thành nhằm khắc phục các bất cập, tồn tại và rào cản trong phối hợp liên ngành, đồng thời tăng hiệu quả bảo đảm an toàn thực phẩm trong tình hình mới. Khi toàn bộ chức năng quản lý được tập trung về một cơ quan chuyên ngành, Nhà nước có điều kiện tổ chức lại quy trình quản lý theo hướng thống nhất từ xây dựng kế hoạch, tiếp nhận và giải quyết thủ tục hành chính, theo dõi thi hành pháp luật, thanh tra, hậu kiểm đến truyền thông và ứng phó sự cố. Đây là lợi ích thể chế rất lớn vì làm giảm tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, chồng chéo kiểm tra và phân tán nguồn lực giữa nhiều cơ quan.

Lợi ích kinh tế trực tiếp đối với Nhà nước thể hiện ở nâng cao hiệu quả xử lý hồ sơ trên cùng một đầu mối quản lý. Theo Báo cáo của Sở An toàn thực phẩm TP Hồ Chí Minh, Năm 2024 tiếp nhận 95.807 hồ sơ và giải quyết đúng hạn 95.409 hồ sơ, không có hồ sơ trễ hạn; đến giai đoạn sau mở rộng chức năng năm 2025, số lượng hồ sơ tiếp nhận tăng lên 121.892 hồ sơ, giải quyết 120.898 hồ sơ, trong đó 120.896 hồ sơ đúng hạn, đạt 99,99%. Đồng thời, 100% thủ tục hành chính được thực hiện trực tuyến, 100% quy trình nội bộ được phê duyệt, 100% các dịch vụ công được thực hiện trên môi trường điện tử³. Điều này cho thấy mô hình một đầu mối giúp tiết kiệm đáng kể chi phí giao dịch hành chính, chi phí phối hợp nội bộ và chi phí thời gian của bộ máy quản lý hành chính địa phương.

Mô hình Sở ATTP sẽ làm thay đổi đáng kể cơ chế phân cấp quản lý, chuyển từ phối hợp liên ngành sang một đầu mối – nhiều cấp thực thi. Điều này giúp tăng rõ trách nhiệm giải trình, nhưng đồng thời đòi hỏi thiết kế lại vai trò của cấp xã trong kiểm tra,

³ Sở An toàn thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh. Báo cáo tổng kết kết quả công tác quản lý an toàn thực phẩm năm 2025, phương hướng nhiệm vụ năm 2026.

giám sát ban đầu và cơ chế phối hợp với các lực lượng khác (công an, quản lý thị trường, nông nghiệp). Nếu không làm rõ, có thể phát sinh khoảng trống hoặc chồng lấn trong thực thi ở cấp cơ sở.

+ Tác động tiêu cực:

Tuy nhiên, việc thành lập Sở ATTP tại 33 tỉnh, thành phố có thể sẽ tạo áp lực lớn về tổ chức lại bộ máy, do phải đồng thời thực hiện quy trình: (i) ổn định và vận hành chính quyền 2 cấp; (ii) tiếp tục sắp xếp lại đơn vị trực thuộc các sở, ngành; và (iii) chuyển giao chức năng ATTP từ nhiều cơ

quan về một đầu mối. Điều này kéo theo chi phí chuyển đổi cao (nhân sự, vị trí việc làm, quy trình, dữ liệu, cơ sở vật chất, áp lực tâm lý) và nguy cơ gián đoạn tạm thời trong quản lý nếu không có lộ trình phù hợp. Ngoài ra, ở các địa phương quy mô nhỏ hoặc năng lực quản lý còn hạn chế, việc thành lập một sở chuyên ngành riêng có thể gây phân tán nguồn lực nếu không đủ điều kiện vận hành hiệu quả. Bên cạnh đó, trong quá trình triển khai thực hiện, chi phí hành chính và chi phí chuyển đổi không nhỏ, nhất là trong giai đoạn đầu triển khai trên phạm vi rộng.

Kết quả khảo sát xin ý kiến các cơ quan quản lý nhà nước về ATTP tại 34 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy, đa số các ý kiến đồng thuận với Giải pháp 2. Nhiều ý kiến cho rằng Giải pháp 2 mang tính hiệu quả và khả thi nhưng cũng có một số ý kiến e ngại về năng lực đáp ứng của hệ thống và cần có lộ trình thực hiện phù hợp, đặc biệt trong bối cảnh mới thực hiện sắp xếp chính quyền địa phương 2 cấp.

- Tác động đối với doanh nghiệp:

+ Tác động tích cực:

Tạo thuận lợi trong công tác thực hiện các thủ tục hành chính và tuân thủ các quy định về an toàn thực phẩm. Tiết kiệm chi phí cho doanh nghiệp khi bộ máy tổ chức được tinh gọn về một đầu mối. Với một cơ quan quản lý duy nhất, quy trình kiểm tra và giám sát có thể được tổ chức một cách hiệu quả hơn, giảm thiểu sự trùng lặp và cải thiện phản ứng với các vấn đề an toàn thực phẩm.

Một lợi ích khác là giảm rủi ro bị kiểm tra chồng chéo. Báo cáo tổng kết thí điểm của TP.HCM cho thấy mô hình một đầu mối giúp công tác thanh tra, kiểm tra các cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm không còn chồng chéo giữa các cơ quan quản lý nhà

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

“Giúp tăng tính thống nhất trong chỉ đạo, thanh tra, kiểm tra, hậu kiểm, giám sát thị trường và xử lý sự cố. Giảm tình trạng chồng chéo giữa các cơ quan chuyên ngành trong quản lý cùng một chuỗi thực phẩm”.

“Việc thực hiện ngay và đồng loạt có thể gây xáo trộn lớn trong giai đoạn đầu sau hợp nhất địa phương. Thách thức năng lực đáp ứng của hệ thống”.

“Cần thời gian để hoàn thiện hệ thống pháp lý và phân định chức năng, nhiệm vụ, tránh xung đột với quy định hiện hành”

nước; doanh nghiệp không còn phải chịu tình trạng nhiều cơ quan cùng kiểm tra về cùng một nội dung an toàn thực phẩm trong năm. Về bản chất, đây là một lợi ích kinh tế quan trọng vì giảm gián đoạn hoạt động sản xuất kinh doanh, giảm chi phí chuẩn bị hồ sơ nhiều lần và giảm tổn thất do thanh tra, kiểm tra phân tán.

Tập trung quản lý về đầu mối có thể giúp đơn giản hóa quy trình và giảm sự phức tạp cho doanh nghiệp, cũng như cung cấp sự hỗ trợ và thông tin đồng nhất. Điều này sẽ làm giảm thời gian và các chi phí cơ hội phát sinh trong quá trình tuân thủ. Để đạt được hiệu quả tối ưu, việc triển khai mô hình quản lý này cần được thực hiện với sự cân nhắc và điều chỉnh hợp lý để đảm bảo rằng lợi ích vượt trội hơn các thách thức.

+ Tác động tiêu cực

Trong giai đoạn chuyển tiếp, doanh nghiệp có thể sẽ phải chấp nhận sự gia tăng các chi phí cơ hội do thay đổi đầu mối quản lý, quy trình, thủ tục và yêu cầu tuân thủ. Trong bối cảnh tiếp tục kiện toàn và ổn định chính quyền 2 cấp và tổ chức lại Sở ATTP có thể gây gián đoạn tạm thời trong giải quyết thủ tục hành chính, đặc biệt ở các địa phương chưa hoàn thiện quy trình nội bộ.

Bên cạnh đó, mô hình một đầu mối thường đi kèm với tăng cường hậu kiểm và giám sát tập trung, dẫn đến chi phí tuân thủ tăng (đầu tư điều kiện sản xuất, hồ sơ pháp lý, kiểm soát chất lượng). Các doanh nghiệp nhỏ, hộ kinh doanh có thể chịu áp lực lớn hơn so với doanh nghiệp quy mô lớn.

Trong giai đoạn đầu, việc siết chặt quản lý và nâng cao tiêu chuẩn có thể dẫn đến thu hẹp hoặc loại bỏ một số cơ sở sản xuất, kinh doanh nhỏ lẻ không đáp ứng điều kiện, kéo theo nguy cơ mất việc hoặc chuyển đổi việc làm đối với một bộ phận lao động. Bên cạnh đó, quá trình sắp xếp chính quyền 2 cấp và tái cấu trúc bộ máy quản lý có thể gây xáo trộn trong lực lượng lao động thuộc khu vực quản lý nhà nước (chuyển vị trí việc làm, thay đổi chức năng nhiệm vụ), đòi hỏi đào tạo lại và thích ứng.

- Tác động đối với người tiêu dùng:

+ Tác động tích cực

Đối với người tiêu dùng, lợi ích lớn nhất của Giải pháp 2 là nâng cao mức độ bảo vệ sức khỏe và an toàn trong tiếp cận thực phẩm. Mục tiêu thành lập Sở ATTP tại TP.HCM được xác định rõ là ngăn chặn, giải quyết căn cơ tình trạng không bảo đảm an toàn thực phẩm, bảo vệ và nâng cao sức khỏe người dân, đồng thời tạo chuyển biến tích cực trong nhận thức cộng đồng. Khi cơ quan quản lý được tổ chức theo một đầu mối, năng lực phản ứng chính sách, cảnh báo nguy cơ, xử lý vi phạm và kiểm soát chuỗi lưu thông thực phẩm được cải thiện, từ đó làm giảm rủi ro người tiêu dùng tiếp cận phải thực phẩm

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

“Giúp tăng tính thống nhất trong chỉ đạo, thanh tra, kiểm tra, hậu kiểm, giám sát thị trường và xử lý sự cố. Giảm tình trạng chông chéo giữa các cơ quan chuyên ngành trong quản lý cùng một chuỗi thực phẩm”.

“Việc thực hiện ngay và đồng loạt có thể gây xáo trộn lớn trong giai đoạn đầu sau hợp nhất địa phương. Thách thức năng lực đáp ứng của hệ thống”.

“Cần thời gian để hoàn thiện hệ thống pháp lý và phân định chức năng, nhiệm vụ, tránh xung đột với quy định hiện hành”

không an toàn

Quản lý tập trung giúp đảm bảo rằng các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm được áp dụng đồng nhất trên toàn quốc hoặc trong toàn bộ khu vực, giúp người tiêu dùng có sự bảo đảm về chất lượng thực phẩm bất kể nơi họ mua hàng. Có khả năng huy động và ứng phó, phản ứng nhanh hơn với các vụ

việc liên quan đến an toàn thực phẩm, chẳng hạn như các đợt thu hồi sản phẩm hoặc các vấn đề dịch bệnh, từ đó bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng hiệu quả hơn.

Việc kiểm soát và giám sát chặt chẽ giúp phát hiện và xử lý các vấn đề về an toàn thực phẩm nhanh chóng, từ đó bảo vệ sức khỏe cộng đồng. Hệ thống quản lý tập trung giúp giảm nguy cơ ngộ độc thực phẩm và các bệnh liên quan đến thực phẩm bằng cách đảm bảo rằng các tiêu chuẩn an toàn được áp dụng đồng nhất.

c) Tác động về giới:

Các ý kiến khá đồng thuận và cho rằng việc sắp xếp lại bộ máy tổ chức quản lý nhà nước không có tác động tới vấn đề giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

+ Tác động tích cực:

Xét về lâu dài, Giải pháp này có tác động rõ nét đến hệ thống thủ tục hành chính theo cả hai chiều: cải cách, đơn giản hóa trong dài hạn và chi phí chuyển đổi trong ngắn hạn. Trước hết, về tác động tích cực, mô hình một đầu mối giúp đơn giản hóa và thống nhất hệ thống thủ tục hành chính trong lĩnh vực an toàn thực phẩm. Thay vì phân tán ở nhiều sở, ngành, toàn bộ thủ tục liên quan đến công bố sản phẩm, cấp phép, xác nhận quảng cáo, kiểm tra, hậu kiểm được tập trung về một cơ quan chuyên ngành, qua đó giảm đáng kể số lượng đầu mối tiếp nhận và xử lý hồ sơ. Thực tiễn triển khai tại TP Hồ Chí Minh cho thấy, toàn bộ thủ tục hành chính đã được rà soát, công bố và chuẩn hóa lại, đồng thời được tích hợp, thực hiện thống nhất trên môi trường điện tử, với 100% thủ tục hành chính được cung cấp trực tuyến và 100% quy trình nội bộ được phê duyệt. Ngoài ra, một số thủ tục còn được rút ngắn thời gian giải quyết, như thủ tục xác nhận nội dung quảng cáo thực phẩm giảm từ 10 xuống 8 ngày làm việc, thủ tục cấp lại giấy

chứng nhận đủ điều kiện ATTP giảm từ 3 xuống 1 ngày⁴. Những thay đổi này làm giảm chi phí thời gian, chi phí đi lại, chi phí cơ hội và tăng khả năng dự báo cho doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, việc ứng dụng công nghệ thông tin sẽ thúc đẩy mạnh mẽ cải cách thủ tục hành chính gắn với chuyển đổi số. Việc tiếp nhận, xử lý hồ sơ trên hệ thống điện tử và áp dụng cơ chế một cửa, liên thông giúp nâng cao hiệu quả giải quyết thủ tục, với tỷ lệ hồ sơ giải quyết đúng hạn gần như tuyệt đối ($\approx 99,99\%$). Đồng thời, việc tập trung đầu mối cũng tạo điều kiện để rút ngắn thời gian giải quyết một số thủ tục, chuẩn hóa quy trình và kiểm soát chặt chẽ tiến độ xử lý, từ đó nâng cao chất lượng phục vụ người dân và doanh nghiệp.

+ Tác động tiêu cực:

Tuy nhiên, trong ngắn hạn, Giải pháp 2 cũng phát sinh chi phí và rủi ro trong quá trình chuyển đổi thủ tục hành chính. Việc chuyển từ mô hình phân tán sang một đầu mối đòi hỏi phải rà soát, sửa đổi, công bố lại toàn bộ danh mục thủ tục hành chính, quy trình nội bộ và phân cấp thẩm quyền, đặc biệt trong bối cảnh đồng thời thực hiện sắp xếp chính quyền địa phương 2 cấp. Thực tế cho thấy số lượng thủ tục hành chính phải tiếp nhận và xử lý tại cơ quan mới tăng đáng kể (từ 10 lên 34 thủ tục), kéo theo áp lực lớn trong tổ chức lại quy trình và nguồn lực thực hiện. Trong giai đoạn đầu, nếu không có hướng dẫn thống nhất và hệ thống công nghệ hỗ trợ đồng bộ, có thể xảy ra gián đoạn tạm thời trong giải quyết thủ tục hoặc chồng lấn thẩm quyền.

Ngoài ra, việc tập trung toàn bộ thủ tục về một đầu mối cũng đặt ra yêu cầu cao hơn đối với năng lực tổ chức thực thi của cơ quan quản lý, bao gồm hạ tầng công nghệ thông tin, nhân lực chuyên môn và cơ chế phối hợp nội bộ. Nếu không được chuẩn bị đầy đủ, nguy cơ quá tải cục bộ hoặc kéo dài thời gian xử lý hồ sơ có thể xảy ra trong giai đoạn đầu triển khai.

e) Tác động về quốc phòng, an ninh

Giải pháp này tạo ra tác động tích cực rõ rệt đối với quốc phòng, an ninh thông qua việc nâng cao hiệu quả kiểm soát an toàn thực phẩm trên toàn hệ thống nhưng vẫn giữ được sự gắn kết với chính quyền địa phương.

Việc thiết lập một đầu mối thống nhất giúp tăng khả năng giám sát, truy xuất nguồn gốc, kiểm soát thực phẩm lưu thông và nhập khẩu, từ đó hạn chế các hành vi vi phạm như buôn lậu, gian lận thương mại, sử dụng chất cấm. Đồng thời, do vẫn duy trì vai trò quản lý của địa phương, hệ thống này bảo đảm khả năng nắm bắt tình hình thực tế tại cơ sở, góp phần phát hiện sớm nguy cơ và xử lý kịp thời. Trong bối cảnh sắp xếp chính quyền địa phương 2 cấp, giải pháp này có ưu thế là không làm gián đoạn hệ thống

⁴ Sở An toàn thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh. Báo cáo kết quả công tác quản lý an toàn thực phẩm năm 2024, phương hướng nhiệm vụ năm 2025.

quản lý hiện có, đồng thời từng bước nâng cao năng lực kiểm soát rủi ro. Nhờ đó, góp phần bảo đảm ổn định thị trường thực phẩm, ổn định xã hội và an ninh kinh tế.

1.2.3 Giải pháp 3. Xây dựng mô hình quản lý an toàn thực phẩm một đầu mối thành một hệ thống quản lý nhà nước độc lập từ trung ương đến địa phương

Tại trung ương, giao một cơ quan chuyên trách trực thuộc Bộ chuyên ngành làm đầu mối quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm, chịu trách nhiệm xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật; quản lý toàn bộ chuỗi thực phẩm; đồng thời thực hiện thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm.

Ở địa phương, thành lập cơ quan quản lý an toàn thực phẩm độc lập trên cơ sở sáp nhập các đầu mối hiện có (y tế, nông nghiệp, công thương), trực thuộc hệ thống trung ương, nhằm thống nhất thực hiện thủ tục hành chính, kiểm tra, kiểm soát, quản lý kiểm nghiệm, kiểm dịch và xử lý sự cố an toàn thực phẩm trên địa bàn, đồng thời tăng cường truyền thông, giáo dục.

Ở cấp cơ sở, UBND cấp xã thực hiện quản lý trực tiếp việc tuân thủ quy định an toàn thực phẩm trong toàn bộ quá trình sản xuất, kinh doanh trên địa bàn và tổ chức truyền thông cho người dân; đồng thời cho phép địa phương linh hoạt phân cấp phù hợp điều kiện thực tiễn.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Về tính hợp hiến, hợp pháp

Hiến pháp 2013 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác định *Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thống nhất quản lý về kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, thông tin, truyền thông, đối ngoại, quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội... Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên*. Điều 52 Văn bản hợp nhất số 52/VBHN/QH15 cũng nêu rõ: *“Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân”*. Trong khi đó, mô hình cơ quan ATTP “trực thuộc hệ thống trung ương” tại địa phương sẽ không cụ thể hóa được nguyên tắc này. Như vậy, Giải pháp này có khả năng gây chồng chéo hoặc không rõ ràng về trách nhiệm giữa cơ quan chuyên ngành và UBND các cấp. Đồng thời, giải pháp chưa phù hợp với định hướng tổ chức bộ máy tinh gọn, rõ thẩm quyền, tăng trách nhiệm giải trình. Để triển khai, cần sửa đổi nhiều luật về tổ chức bộ máy, làm giảm tính ổn định của hệ thống pháp luật. Xét tổng thể, giải pháp khó bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp trong bối cảnh hiện nay. Đây là phương án có rủi ro cao về tính khả thi pháp lý.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Giải pháp 3 đòi hỏi phải sửa đổi, hoàn thiện toàn diện Luật An toàn thực phẩm 2010 và các văn bản liên quan, do làm thay đổi căn bản mô hình quản lý từ phân tán đa ngành sang hệ thống quản lý ngành dọc thống nhất. Việc thiết lập một cơ quan quản lý ATTP độc lập từ trung ương đến địa phương yêu cầu xác định rõ địa vị pháp lý, thẩm quyền và mối quan hệ giữa trung ương với địa phương, đồng thời điều chỉnh các quy định về phân công quản lý hiện hành. Tác động tích cực là tạo ra khung pháp lý thống nhất, giảm chồng chéo và nâng cao hiệu lực thực thi. Tuy nhiên, mô hình này làm thay đổi bản chất quản trị từ “quản lý theo địa phương” sang mô hình quản lý ngành dọc thống nhất, do đó cần quy định rõ địa vị pháp lý của cơ quan ATTP trung ương và hệ thống cơ quan trực thuộc tại địa phương. Giải pháp yêu cầu một nguồn lực khá lớn cho việc điều chỉnh toàn bộ hệ thống từ trung ương đến địa phương với yêu cầu đồng bộ hóa cao là thách thức lớn trong quá trình triển khai.

Bên cạnh đó, trong bối cảnh đang sắp xếp chính quyền địa phương 2 cấp, giải pháp này có thể gây xung đột với nguyên tắc phân cấp, phân quyền cho địa phương theo định hướng chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Văn bản số 13078-CV/VPTW ngày 14/1/2025 của Văn phòng Ban Chấp hành Trung ương, được thể chế hóa tại khoản 2 Điều 32 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2025, khoản 1 Điều 50 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025; làm giảm tính chủ động của chính quyền địa phương, tạo áp lực rất lớn trong chuyển giao chức năng, nhân sự, hệ thống tổ chức.

- Tính tương thích với các điều ước và cam kết quốc tế

Các chuẩn mực quốc tế của Codex Alimentarius Commission và các cam kết trong khuôn khổ World Trade Organization không quy định mô hình tổ chức bộ máy cụ thể, mà tập trung vào hiệu quả quản lý, tính minh bạch và quản lý dựa trên rủi ro. Mô hình một hệ thống quản lý thống nhất có thể tăng cường khả năng điều phối, truy xuất nguồn gốc và phản ứng nhanh với sự cố, qua đó hỗ trợ thực thi các cam kết quốc tế. Tuy nhiên, việc chuyển đổi sang hệ thống mới trong thời gian ngắn có thể gây gián đoạn tạm thời về năng lực phối hợp và vận hành, ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi nghĩa vụ quốc tế. Do đó, giải pháp này không làm thay đổi bản chất mức độ tương thích quốc tế, mà chủ yếu phụ thuộc vào năng lực tổ chức thực hiện sau khi triển khai.

b) Tác động kinh tế - xã hội

- Tác động đối với Cơ quan quản lý Nhà nước

+ Tác động tích cực

Về bản chất, Giải pháp 3 và Giải pháp 2 chỉ khác nhau về vấn đề phân cấp quản lý tại địa phương, thực hiện quản lý theo chiều dọc mang lại lợi ích lớn về nâng cao hiệu lực quản lý chuyên môn, đặc biệt trong kiểm soát an toàn thực phẩm theo chuỗi và trên

phạm vi toàn quốc, liên vùng, liên tỉnh mà không phụ thuộc vào mô hình và thể chế của từng địa phương.

+ Tác động tiêu cực:

Chi phí chuyển đổi là rất lớn do phải xây dựng lại hệ thống tổ chức ngành dọc, đồng thời điều chỉnh toàn bộ cơ chế vận hành và phân cấp quản lý cho cấp xã, phường. Nhiều ý kiến cho rằng, chi phí đầu tư cho tổ chức lại bộ máy, đào tạo lại nhân sự và xây dựng hệ thống quản lý mới là rất lớn, tạo áp lực lên ngân sách nhà nước. Một rủi ro khác là tập trung quyền lực quá mức vào một cơ quan chuyên ngành từ trung ương đến địa phương có thể cản trở tính chủ động của địa phương trong quản lý điều hành, nhất là vấn đề an toàn thực phẩm lại là vấn đề đa ngành.

Tổng hợp ý kiến của một số Sở, ngành quản lý ATTP tại địa phương

“Chi phí thiết lập hệ thống là rất lớn. Tính khả thi trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam là chưa phù hợp. Bên cạnh đó, việc thành lập thêm 1 bộ máy tổ chức hành chính trực thuộc Chính phủ sẽ làm tăng đầu mối, trái với chủ trương tinh gọn bộ máy hiện nay của Bộ Chính trị”.

Việc thành lập mới một hệ thống cơ quan độc lập từ Trung ương đến địa phương làm tăng đầu mối tổ chức hành chính, chưa phù hợp với tinh thần Chỉ thị số 17-CT/TW và chủ trương tinh giản biên chế, tinh gọn bộ máy của Bộ Chính trị.

+ Tác động đối với doanh nghiệp

Mô hình một đầu mối theo ngành dọc tạo ra môi trường pháp lý thống nhất trên toàn quốc, giúp giảm khác biệt giữa các địa phương, thuận lợi cho doanh nghiệp phát triển chuỗi sản xuất – phân phối và mở rộng thị trường. Đồng thời, doanh nghiệp giảm chi phí giao dịch hành chính và rủi ro do chồng chéo kiểm tra. Tuy nhiên, yêu cầu tuân thủ sẽ cao và đồng bộ hơn, dẫn đến gia tăng chi phí đối với các doanh nghiệp nhỏ, hộ kinh doanh, đặc biệt trong giai đoạn chuyển đổi.

Tuy nhiên, mô hình này có thể dẫn đến gia tăng chi phí tuân thủ do tiêu chuẩn được áp dụng thống nhất và chặt chẽ hơn trên toàn quốc. Các doanh nghiệp nhỏ, hộ kinh doanh có thể gặp khó khăn trong việc đáp ứng yêu cầu mới, dẫn đến nguy cơ thu hẹp quy mô, rút khỏi thị trường hoặc chuyển sang hoạt động kinh doanh phi chính thức, khó kiểm soát.

Đặc biệt, trong giai đoạn đầu triển khai, doanh nghiệp có thể đối mặt với gián đoạn thủ tục hành chính, thay đổi đầu mối quản lý và

Ý kiến của Hiệp hội các doanh nghiệp thực phẩm

“Chi phí triển khai cao và phức tạp; Gây gián đoạn đến các hệ thống và quy trình quản lý hiện hành; Không phù hợp với cơ cấu hành chính hiện hành của Việt Nam”

thiếu rõ ràng về quy trình, làm tăng chi phí giao dịch và rủi ro pháp lý. Nếu hệ thống ngành dọc không phân cấp hợp lý, có thể phát sinh tình trạng tắc nghẽn hành chính hoặc kéo dài thời gian xử lý hồ sơ.

+ Tác động đối với người tiêu dùng

Việc quản lý tập trung 1 đầu mối mang lại lợi ích rõ rệt trong việc nâng cao mức độ bảo vệ sức khỏe cộng đồng thông qua kiểm soát an toàn thực phẩm đồng bộ và hiệu quả hơn trên toàn quốc. Người tiêu dùng được hưởng lợi từ chất lượng thực phẩm được cải thiện, thông tin minh bạch hơn và khả năng kiểm soát rủi ro tốt hơn.

Tuy nhiên, chi phí tuân thủ tăng từ phía doanh nghiệp có thể được chuyển sang giá bán, dẫn đến tăng giá thực phẩm, đặc biệt đối với các sản phẩm có yêu cầu kiểm soát cao. Đồng thời, việc siết chặt tiêu chuẩn có thể làm thu hẹp nguồn cung từ khu vực sản xuất nhỏ lẻ, ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận thực phẩm giá rẻ của một bộ phận người dân, nhất là ở khu vực nông thôn, vùng khó khăn. Ngoài ra, nếu quá trình chuyển đổi gây gián đoạn quản lý, có thể phát sinh khoảng trống kiểm soát tạm thời, làm gia tăng rủi ro mất an toàn thực phẩm trong ngắn hạn.

c) Tác động về giới:

Việc siết chặt tiêu chuẩn và sắp xếp lại hệ thống quản lý có thể ảnh hưởng nhiều hơn đến lao động nữ, do tỷ lệ lao động nữ cao trong khu vực chế biến thực phẩm nhỏ lẻ và kinh doanh hộ gia đình. Nguy cơ mất việc hoặc giảm thu nhập trong giai đoạn chuyển đổi có thể tác động bất lợi đến nhóm lao động yếu thế, nếu không có chính sách hỗ trợ chuyển đổi phù hợp.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 3 có thể dẫn đến tập trung quá mức các thủ tục hành chính, làm giảm tính linh hoạt trong xử lý các trường hợp đặc thù địa phương. Nếu không có cơ chế phân cấp nội bộ hiệu quả, nguy cơ quá tải hệ thống, kéo dài thời gian giải quyết hồ sơ và giảm chất lượng dịch vụ công có thể xảy ra, đặc biệt trong giai đoạn đầu triển khai. Ngoài ra, việc thay đổi toàn bộ hệ thống thủ tục có thể gây khó khăn trong tiếp cận và thích ứng của người dân, doanh nghiệp, làm tăng chi phí tuân thủ.

e) Tác động về quốc phòng an ninh

Giải pháp này có tiềm năng tạo ra bước chuyển mạnh nhất về bảo đảm an ninh thực phẩm, do thiết lập hệ thống quản lý tập trung, thống nhất trên toàn quốc. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong kiểm soát các rủi ro xuyên biên giới, liên vùng và các tình huống khẩn cấp quy mô lớn (dịch bệnh, sự cố thực phẩm, khủng hoảng niềm tin thị trường).

Tuy nhiên, trong ngắn hạn, việc tái cấu trúc toàn bộ hệ thống quản lý có thể tạo ra khoảng trống kiểm soát tạm thời, nhất là khi chuyển giao chức năng giữa các cơ quan và trong bối cảnh sắp xếp lại chính quyền địa phương. Ngoài ra, nếu tổ chức theo ngành dọc nhưng không gắn kết chặt chẽ với chính quyền địa phương, có thể làm giảm khả năng nắm bắt tình hình cơ sở, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả phát hiện sớm các nguy cơ an ninh. Một rủi ro khác là việc tập trung quyền lực quản lý vào một hệ thống có thể làm gia tăng yêu cầu về cơ chế giám sát và kiểm soát quyền lực, nếu không sẽ tiềm ẩn nguy cơ lạm dụng hoặc thiếu minh bạch, ảnh hưởng đến ổn định xã hội.

2.2. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn giải pháp

Kiến nghị lựa chọn Giải pháp 2: Tổ chức một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành và thành lập Sở an toàn thực phẩm tại địa phương.

Lý do đề xuất:

Đây là giải pháp tối ưu trong giai đoạn hiện nay do bảo đảm cân bằng giữa yêu cầu cải cách và tính khả thi trong tổ chức thực hiện. Giải pháp này vừa khắc phục được các bất cập của mô hình quản lý phân tán, vừa hạn chế rủi ro xáo trộn hệ thống trong bối cảnh sắp xếp chính quyền địa phương, đồng thời tạo nền tảng để từng bước hoàn thiện mô hình quản lý an toàn thực phẩm theo hướng tập trung, hiện đại trong dài hạn.

Giải pháp 2 bảo đảm thống nhất đầu mối quản lý an toàn thực phẩm trong khi vẫn thực hiện hiệu quả phân cấp, phân quyền, phù hợp với định hướng của Đảng tại Chỉ thị 17-CT/TW và các kết luận chỉ đạo của Tổng Bí thư về nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Mô hình “một đầu mối – đa cấp thực thi” cho phép khắc phục triệt để tình trạng chồng chéo, phân tán trách nhiệm, đồng thời giữ vai trò chủ động của địa phương trong tổ chức thực hiện và kiểm soát theo địa bàn, bảo đảm nguyên tắc phân cấp gắn với trách nhiệm giải trình.

Đặc biệt, giải pháp này đã được thí điểm thực tế tại Sở An toàn thực phẩm TP Hồ Chí Minh, qua đó bước đầu khẳng định hiệu quả trong cải cách thủ tục hành chính, giảm chồng chéo kiểm tra và nâng cao năng lực quản lý. Việc kế thừa mô hình đã được kiểm chứng giúp giảm đáng kể rủi ro thể chế, hạn chế xáo trộn bộ máy và bảo đảm tính khả thi khi nhân rộng, tạo lợi thế rõ rệt so với các phương án cải cách mang tính đột phá nhưng chưa có thực tiễn kiểm nghiệm.

Bảng 3. Mức độ đồng thuận của các cơ quan quản lý tại địa phương

Nội dung chính sách	Mức độ đồng thuận	
	n=41	%
Chính sách 1: Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm		
Giải pháp 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành	3	7.3
Giải pháp 2: Tổ chức một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành và thành lập Sở an toàn thực phẩm tại địa phương.	30	73.2
Giải pháp 3: Xây dựng mô hình quản lý an toàn thực phẩm một đầu mối thành một hệ thống quản lý nhà nước độc lập từ trung ương đến địa phương	8	19.5

Bảng trên thể hiện kết quả khảo sát ý kiến đối với các giải pháp được đưa ra theo Chính sách 1. Đa số các ý kiến đều đồng thuận lựa chọn Giải pháp 2 với tỷ lệ hơn 73%.

Ngoài ra, nhằm tăng cường công tác quản lý nhà nước ở mọi lĩnh vực, thực hiện xây dựng Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số và nền kinh tế số, ưu tiên ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính, cung cấp dịch vụ công, trước hết là trong lĩnh vực liên quan tới doanh nghiệp, người dân như giáo dục, y tế, giao thông, nông nghiệp... Phó thủ tướng Trần Hồng Hà đã kết luận tại cuộc họp Ban chỉ đạo liên ngành Trung ương về an toàn thực phẩm (Thông báo số 16/TB-VPCP) sớm xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về an toàn thực phẩm có kết nối với các bộ, ngành, địa phương để cung cấp nền tảng cho các cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý thực phẩm và để doanh nghiệp, người dân đăng ký, công bố sản phẩm thực phẩm của mình theo hướng dẫn của các bộ, ngành, coi việc ứng dụng công nghệ thông tin, sử dụng mã QR... là một giải pháp nhằm cải cách quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm. Việc ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm và xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về an toàn thực phẩm không chỉ tăng cường chất lượng các sản phẩm thực phẩm lưu thông trên thị trường mà còn nâng cao hiệu quả, hiệu lực và giảm các chi phí vận hành, thủ tục hành chính trong công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

2. Chính sách 2: Quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Phương thức quản lý an toàn thực phẩm hiện hành vẫn chủ yếu dựa trên phân công theo ngành và theo công đoạn, chưa thiết lập được cơ chế kiểm soát xuyên suốt chuỗi giá trị thực phẩm. Việc kiểm soát “từ trang trại đến bàn ăn” chưa đầy đủ, đặc biệt tại các khâu trung gian như sơ chế, vận chuyển, phân phối, dẫn đến nguy cơ đứt gãy trong kiểm soát.

Đồng thời, phương thức quản lý còn thiên về tiền kiểm và xử lý vi phạm hành chính, chưa chuyển mạnh sang quản lý dựa trên nguy cơ, khiến việc phân bổ nguồn lực chưa hợp lý, chưa tập trung vào nhóm sản phẩm và lĩnh vực có rủi ro cao. Sự phát triển của

thương mại điện tử và mô hình kinh doanh mới càng làm gia tăng khoảng trống trong quản lý.

2.2. Đánh giá tác động

2.2.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên mô hình quản lý theo Luật An toàn thực phẩm 2010 và Nghị định 15/2018/NĐ-CP

Theo đó quản lý an toàn thực phẩm được thực hiện xuyên suốt chuỗi sản xuất – kinh doanh, với phân công, phân cấp rõ ràng giữa các Bộ theo nhóm sản phẩm và phối hợp liên ngành.

Quản lý cụ thể gồm:

- Cơ sở sản xuất: phải đáp ứng điều kiện an toàn thực phẩm; áp dụng GMP đối với thực phẩm bảo vệ sức khỏe; các cơ sở khác phải có giấy chứng nhận hoặc đạt các hệ thống quản lý chất lượng tương đương (HACCP, ISO,...)
- Sản phẩm trước lưu hành: phải công bố hợp quy; thực phẩm chức năng phải có bằng chứng khoa học, thử nghiệm hiệu quả và đăng ký/công bố sản phẩm
- Quá trình lưu thông: các Bộ thực hiện thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm; tổ chức kiểm nghiệm, phân tích nguy cơ, phòng ngừa và xử lý sự cố; thực hiện kiểm tra an toàn thực phẩm theo thẩm quyền

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp

Giải pháp giữ nguyên phương thức quản lý theo Luật An toàn thực phẩm 2010 về cơ bản bảo đảm tính hợp hiến khi phù hợp với yêu cầu mà Hiến pháp năm 2013 đặt ra về Nhà nước thống nhất quản lý và bảo vệ sức khỏe nhân dân. Giải pháp này cũng có tính hợp pháp vì được xây dựng trực tiếp trên cơ sở các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành do Quốc hội và Chính phủ ban hành. Các nội dung quản lý theo chuỗi giá trị và áp dụng các tiêu chuẩn như GMP, HACCP, ISO đã được thừa nhận trong hệ thống pháp luật, bảo đảm tính đầy đủ và khả thi về mặt pháp lý. Việc duy trì mô hình hiện hành còn phù hợp với nguyên tắc ổn định, kế thừa của hệ thống pháp luật theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng tính hợp hiến, hợp pháp không đồng nghĩa với hiệu quả quản lý tối ưu trong thực tiễn. Do đó, dù bảo đảm an toàn pháp lý, giải pháp này vẫn cần được xem xét bổ sung các cơ chế phối hợp để khắc phục những hạn chế trong tổ chức thực thi hiện nay.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật hiện hành

Trước hết, việc quản lý các sản phẩm thực phẩm theo Giải pháp giữ nguyên quy định hiện hành tồn tại sự không thống nhất giữa Luật và sự không thống nhất giữa Luật và Nghị định 15/2018/NĐ-CP. Luật quy định theo hướng tiền kiểm (công bố hợp quy),

trong khi thực tiễn triển khai theo Nghị định lại chuyển sang cơ chế hậu kiểm và tự công bố sản phẩm, dẫn đến lệch pha giữa quy định pháp lý và thực tiễn áp dụng, ảnh hưởng đến tính khả thi và thống nhất trong thực thi.

Bên cạnh đó, việc phân công quản lý theo nhóm sản phẩm giữa các bộ tiếp tục duy trì tình trạng chồng chéo, giao thoa thẩm quyền với các luật chuyên ngành (y tế, nông nghiệp, công thương). Các quy định liên quan đến điều kiện sản xuất, kiểm tra, kiểm soát chất lượng, truy xuất nguồn gốc... còn phân tán, thiếu liên thông, làm giảm hiệu lực phối hợp và trách nhiệm giải trình.

Ngoài ra, hệ thống quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và quản lý theo chuỗi vẫn còn thiếu và chưa đồng bộ với thực tiễn, đặc biệt đối với sản phẩm thực phẩm đa dạng, sản xuất nhỏ lẻ và sản phẩm truyền thống. Việc duy trì cơ chế hiện hành cũng làm gia tăng số lượng văn bản nhưng phân tán về nội dung, kéo theo chi phí tuân thủ và chi phí thực thi pháp luật cao.

- Tính tương thích với các điều ước và cam kết quốc tế

Giải pháp 1 về cơ bản không tạo xung đột trực tiếp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, do hệ thống pháp luật hiện hành đã tiếp cận quản lý theo chuỗi và kiểm soát an toàn thực phẩm phù hợp thông lệ quốc tế, phù hợp với các cam kết trong các hiệp định như Hiệp định SPS, Hiệp định TBT, cũng như các hiệp định thương mại tự do như EVFTA và CPTPP. Cơ chế tự công bố và hậu kiểm hiện hành nhìn chung phù hợp với khuyến nghị của Codex Alimentarius và thông lệ quốc tế, đặc biệt đối với nhóm thực phẩm có nguy cơ thấp. Tuy nhiên, việc Luật chưa được sửa đổi tương ứng có thể làm giảm tính minh bạch và dự đoán của hệ thống pháp luật, từ đó ảnh hưởng gián tiếp đến môi trường đầu tư và thương mại. Tuy nhiên, sự không thống nhất giữa Luật và Nghị định 15/2018/NĐ-CP (tiền kiểm – hậu kiểm) làm giảm tính minh bạch và nhất quán trong nội luật hóa cam kết quốc tế. Đồng thời, mô hình quản lý phân tán cũng gây khó khăn trong thực thi thống nhất các nghĩa vụ quốc tế.

b) Tác động kinh tế - xã hội:

- Tác động đối với Nhà nước:

Hiện nay, cách thức quản lý ATTP tùy thuộc vào từng, bộ ngành, cụ thể:

Bộ Nông nghiệp và Môi trường quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi sản phẩm từ sản xuất ban đầu đến tiêu thụ (trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, khai thác, giết mổ, sơ chế, chế biến, bảo quản, vận chuyển, xuất nhập khẩu, kinh doanh) đối với 19/33 nhóm ngành hàng về ATTP.

Bộ Công Thương thực hiện quản lý ATTP theo chuỗi giá trị và phân công ngành hàng, thông qua nhiều phương thức quản lý từ kiểm tra, hậu kiểm, kiểm soát thương mại điện tử đến thông tin truyền thông. Phạm vi quản lý ngành hàng và loại hình kinh doanh

bao gồm 8/33 nhóm ngành hàng thực phẩm quản lý ATTP đối với các siêu thị, trung tâm thương mại, cửa hàng tiện ích, chợ, các cơ sở thuộc hệ thống dự trữ, phân phối và các loại hình kinh doanh khác ^{5 6}.

Bộ Y tế là cơ quan đầu mối quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm, chịu trách nhiệm ban hành chính sách, quy chuẩn kỹ thuật và điều phối chung; đồng thời trực tiếp quản lý các nhóm thực phẩm có nguy cơ ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe người tiêu dùng với 6/33 nhóm sản phẩm. Bộ thực hiện quản lý đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh, nhập khẩu, quảng cáo, công bố sản phẩm, kiểm nghiệm và kiểm tra đối với các nhóm thực phẩm thuộc phạm vi được phân công

Bảng 4. Rà soát nội dung và phạm vi quản lý của các bộ, ngành về ATTP

Tiêu chí	Bộ Y tế	Bộ NNMT	Bộ Công Thương
Chức năng, nhiệm vụ	<ul style="list-style-type: none"> - Đầu mối chung về ATTP; - Quản lý thực phẩm có nguy cơ cao, thực phẩm chức năng 	Quản lý ATTP đối với thực phẩm nguồn gốc nông – lâm – thủy sản, đặc biệt khâu sản xuất ban đầu	Quản lý ATTP trong khâu lưu thông, phân phối và một số ngành thực phẩm công nghiệp
Phạm vi chuỗi quản lý	Chủ yếu từ chế biến sâu – tiêu dùng (Ban hành quy chuẩn, tiêu chuẩn ATTP - Quản lý công bố sản phẩm - Quản lý quảng cáo, ghi nhãn - Thanh tra, kiểm tra)	Kiểm soát thực phẩm theo chuỗi từ sản xuất ban đầu → sơ chế → chế biến → lưu thông đối với nông, lâm, thủy sản (điều kiện, kiểm dịch động, thực vật, giám sát tồn dư...)	Quản lý điều kiện ATTP trong sản xuất công nghiệp từ: chế biến – kinh doanh – phân phối – thị trường
Nhóm sản phẩm quản lý	<ul style="list-style-type: none"> - Thực phẩm bảo vệ sức khỏe - Thực phẩm dinh dưỡng y học, thực phẩm dùng cho chế độ ăn đặc biệt - Phụ gia, chất hỗ trợ chế biến - Nước uống đóng chai, nước khoáng - Thực phẩm tăng cường vi chất dinh dưỡng - Dụng cụ, vật liệu bao gói, chứa đựng thực phẩm 	<ul style="list-style-type: none"> - Ngũ cốc và sản phẩm từ ngũ cốc - Thịt và sản phẩm từ thịt (gia súc, gia cầm) - Thủy sản và sản phẩm thủy sản - Rau, củ, quả và sản phẩm rau, củ, quả - Trứng và sản phẩm từ trứng - Sữa tươi nguyên liệu - Mật ong và sản phẩm từ mật ong 	<ul style="list-style-type: none"> - Bia, rượu, nước giải khát - Sữa chế biến - Dầu thực vật - Bột, tinh bột - Thực phẩm chế biến công nghiệp

⁵ Báo cáo tổng kết thi hành luật bản tổng hợp- 2026.3.16.

⁶ Quan-ly-nha-nuoc-ve-an-toan-ve-sinh-thuc-pham_LA-BuiThiHongNuong.pdf

		<ul style="list-style-type: none"> - Muối và sản phẩm từ muối - Thực phẩm biến đổi gen - Sản phẩm nông, lâm, thủy sản khác 	
Công cụ quản lý	<ul style="list-style-type: none"> - Công bố hợp quy, đăng ký sản phẩm - Đánh giá nguy cơ sức khỏe 	<ul style="list-style-type: none"> - GAP, GAHP, GMP, HACCP trong nông nghiệp - Kiểm dịch, truy xuất nguồn gốc 	<ul style="list-style-type: none"> - Quản lý chuỗi phân phối, thương mại - Kiểm soát thị trường

+ Tác động tích cực:

Việc duy trì mô hình quản lý an toàn thực phẩm theo phân công đa ngành hiện nay tạo ra một số tác động tích cực đối với Nhà nước về kinh tế - xã hội, song chủ yếu ở mức độ duy trì ổn định hệ thống. Trước hết, mô hình này tận dụng được năng lực chuyên môn sẵn có của từng Bộ, qua đó hạn chế chi phí cải cách thể chế và tránh xáo trộn bộ máy trong ngắn hạn. Cách tiếp cận quản lý theo chuỗi giá trị trong từng lĩnh vực góp phần kiểm soát rủi ro từ sớm, giảm thiểu thiệt hại kinh tế và chi phí xử lý sự cố an toàn thực phẩm. Đồng thời, cơ chế phân công theo ngành giúp bao quát tương đối đầy đủ các khâu của thị trường thực phẩm ngày càng đa dạng. Tuy nhiên, hiệu quả kinh tế đạt được phụ thuộc lớn vào sự phối hợp giữa các ngành; nếu phối hợp chưa hiệu quả, có thể phát sinh chồng chéo kiểm tra và gia tăng chi phí tuân thủ. Về xã hội, mô hình góp phần bảo vệ sức khỏe cộng đồng và ổn định thị trường, nhưng tác động cải thiện chưa đồng đều, chưa tạo ra chuyển biến rõ rệt về hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

+ Tác động tiêu cực:

Mô hình phân công quản lý an toàn thực phẩm hiện nay theo nhóm sản phẩm và khâu chuỗi đã bộc lộ nhiều điểm chồng chéo, đặc biệt tại khâu chế biến và lưu thông. Một số sản phẩm thực phẩm có tính chất liên ngành (như sữa chế biến, thực phẩm chế biến từ nông sản, thực phẩm bổ sung) đồng thời thuộc phạm vi quản lý của nhiều Bộ (Y tế, Nông nghiệp và Môi trường, Công Thương), dẫn đến tình trạng một sản phẩm chịu nhiều cơ chế quản lý khác nhau. Bên cạnh đó, hoạt động thanh tra, kiểm tra và cấp phép còn trùng lặp về đối tượng và nội dung, làm gia tăng chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp và giảm hiệu quả thực thi. Việc phân tán đầu mối cũng gây khó khăn trong truy xuất nguồn gốc, cảnh báo và xử lý sự cố an toàn thực phẩm, khi trách nhiệm không tập trung. Đây là điểm nghẽn lớn của hệ thống hiện hành, đặt ra yêu cầu cần chuyển đổi sang mô hình quản lý thống nhất, rõ trách nhiệm và xuyên suốt toàn chuỗi thực phẩm.

Bên cạnh đó, việc quản lý nhà nước về ATTP hiện đang tồn tại song song tại 3 ngành không chỉ gây phân tán và tốn kém về nguồn lực mà còn có sự chênh lệch khá rõ nét giữa các ngành. Về tổ chức và nhân lực, tại tuyến trung ương, ngành công thương

giao cho 02 Vụ/Cục quản lý ATTP (trước đây là Vụ Khoa học Công nghệ nhưng mới chuyển giao sang Cục Công nghiệp và Cục Quản lý và phát triển thị trường trong nước); ngành nông nghiệp và môi trường hiện là ngành có nhiều đầu mối quản lý ATTP nhất với 07 Vụ/Cục (Cục Chất lượng, chế biến và phát triển thị trường; Cục Thú y, Cục Bảo vệ thực vật, Cục Chăn nuôi, Cục Thủy sản, Vụ Khoa học Công nghệ và Môi trường); ngành y tế được giao cho Cục An toàn thực phẩm thực hiện toàn bộ chức năng quản lý nhà nước về ATTP. Tại tuyến tỉnh, riêng ngành công thương hiện không có bộ phận chuyên trách hay đơn vị quản lý ATTP riêng tại tuyến tỉnh, thành phố, cán bộ thực hiện hoàn toàn là kiêm nhiệm⁷. Tại cấp xã, các ngành đều không có cán bộ chuyên trách⁸. Tại một số địa phương được giao cho 01 cán bộ kiêm nhiệm làm công tác ATTP chung của 3 ngành. Theo số liệu thống kê năm 2021 từ 63 tỉnh/thành phố, tổng nhân lực làm công tác ATTP tại cấp xã (cho tất cả các ngành) trên cả nước là 24.062 người, trung bình mỗi xã có khoảng 2 người thực hiện công tác ATTP trên địa bàn^{9 10}.

** Tại khâu sản xuất:*

+ Tác động tích cực

Các quy định hiện hành về quản lý an toàn thực phẩm trong khâu sản xuất đã hình thành khung pháp lý tương đối đầy đủ, bao quát từ điều kiện cơ sở, công bố sản phẩm đến áp dụng các hệ thống quản lý chất lượng và kiểm soát mối nguy. Việc thiết lập các hệ thống như GMP, HACCP, ISO 22000, GAP... đã góp phần chuẩn hóa quy trình sản xuất, nâng cao nhận thức và năng lực kiểm soát rủi ro của doanh nghiệp, đặc biệt trong các cơ sở quy mô lớn và định hướng xuất khẩu. Trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường, các thực hành tốt (GAP, GAHP) và hệ thống kiểm soát dịch bệnh, dư lượng đã cải thiện đáng kể chất lượng nguyên liệu đầu vào. Tổng diện tích đất sản xuất nông nghiệp hữu cơ là 75.020 ha, trong đó 38.780 ha sản xuất nông nghiệp hữu cơ được chứng nhận TCVN hoặc theo tiêu chuẩn của EU, Mỹ, Nhật (đạt khoảng 52%). Từ năm 2017 đến nay, ngành nông nghiệp đã loại bỏ được 14 hoạt chất với 1.706 tên thương phẩm thuốc BVTV có nguy cơ cao ảnh hưởng đến sức khỏe con người, vật nuôi và môi trường ra khỏi Danh mục thuốc BVTV được phép sử dụng tại Việt Nam; Hiện nay, danh mục thuốc BVTV được phép sử dụng có 460 hoạt chất với 4.537 tên thương phẩm, trong đó thuốc sinh học chiếm 18,88%. Mục tiêu đến năm 2030 nâng tỷ lệ thuốc BVTV sinh học lên 30%.

Dưới góc độ đánh giá tác động chính sách, việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống quản lý chất lượng hay quy chuẩn/tiêu chuẩn kỹ thuật quốc gia (TCVN) về thực phẩm có tác động tích cực rõ rệt vì tạo ra “ngưỡng an toàn bắt buộc” để Nhà nước quản lý rủi ro,

⁷ Bộ Y tế. Báo cáo tổng kết 15 năm thi hành luật. 2026.

⁸ Báo cáo Ban chỉ đạo liên ngành năm 2024.

^{9 11} Báo cáo tổng kết thi hành luật bản tổng hợp- 2026.3.16.docx

doanh nghiệp tổ chức sản xuất và người tiêu dùng nhận diện sản phẩm an toàn. Hiện nay, Bộ Y tế đã ban hành 65 QCVN trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, trong đó có 57 QCVN thuộc phạm vi quản lý của Bộ Y tế và 08 QCVN liên quan đến nhóm sản phẩm thuộc phạm vi quản lý của Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Môi trường; ngoài ra còn có 06 quy chuẩn kỹ thuật địa phương về thực phẩm do 05 tỉnh, thành phố ban hành. Ngành công thương từng bước áp dụng GMP, HACCP trong chế biến công nghiệp, góp phần nâng cao mức độ tuân thủ và khả năng hội nhập thị trường quốc tế.

+ Tác động tiêu cực

Hiện nay, các quy định về áp dụng hệ thống quản lý chất lượng và quy chuẩn kỹ thuật trong lĩnh vực thực phẩm mới dừng lại ở mức độ thiết lập hệ thống. Do vậy, việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng đôi khi mang tính hình thức, hiệu quả thực thi còn chưa đồng đều và bộc lộ nhiều hạn chế. Tác động tiêu cực phát sinh khi việc xây dựng QCVN chậm cập nhật, thiếu đồng bộ giữa các Bộ hoặc chưa bao phủ đầy đủ các nhóm sản phẩm, dẫn đến khoảng trống quản lý hoặc áp dụng không thống nhất. Nhà nước cũng phải bổ trí thêm nguồn lực cho xây dựng, rà soát, cập nhật quy chuẩn, nâng cao năng lực kiểm nghiệm, đào tạo cán bộ và bảo đảm hạ tầng giám sát phù hợp. Trong lĩnh vực nông nghiệp và môi trường, việc áp dụng các hệ thống quản lý chất lượng chủ yếu tập trung ở các chuỗi sản xuất quy mô lớn, còn khu vực sản xuất nhỏ lẻ, hộ gia đình – vốn chiếm tỷ trọng lớn – vẫn gặp khó khăn về chi phí, kỹ thuật và duy trì chứng nhận, dẫn đến kiểm soát mối nguy chưa bền vững. Ở khâu chế biến thuộc ngành công thương, mặc dù các hệ thống như GMP, HACCP đã được triển khai, nhưng vẫn tồn tại tình trạng áp dụng mang tính hình thức, thiếu gắn kết với kiểm soát nguyên liệu đầu vào và truy xuất nguồn gốc. Bên cạnh đó, sự phân tán trong quản lý giữa các ngành khiến việc áp dụng các hệ thống này thiếu đồng bộ theo chuỗi, làm giảm hiệu quả kiểm soát rủi ro tổng thể. Điều này cho thấy, dù khung pháp lý và công cụ quản lý đã tương đối đầy đủ, nhưng cần tiếp tục hoàn thiện theo hướng tích hợp, tăng cường giám sát thực chất và hỗ trợ khu vực sản xuất nhỏ lẻ để nâng cao hiệu quả bảo đảm an toàn thực phẩm.

Thiếu hụt công cụ hữu hiệu nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu về ATTP. Không áp dụng bắt buộc hệ thống quản lý chất lượng an toàn thực phẩm sẽ mang lại nguy cơ gia tăng vụ ngộ độc thực phẩm và các bệnh truyền qua thực phẩm, làm tăng gánh nặng cho hệ thống y tế công cộng. Điều này không chỉ làm tăng chi phí điều trị mà còn gây áp lực lên các cơ quan y tế và làm suy giảm sức khỏe cộng đồng.

Quy định hiện hành tuy không làm phát sinh chi phí cho doanh nghiệp nhưng sẽ mất đi cơ hội cạnh tranh lành mạnh, mở rộng ra thị trường quốc tế. An toàn thực phẩm là yếu tố quan trọng để tiếp cận và mở rộng thị trường quốc tế. Không áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng và an toàn thực phẩm có thể hạn chế khả năng xuất khẩu, gây thiệt hại đến nền kinh tế và giảm cơ hội phát triển kinh doanh. Giữ nguyên giải pháp hiện hành

có thể không làm gia tăng giá thành sản phẩm nhưng lại hạn chế việc tiếp cận thực phẩm “sạch” của người tiêu dùng, người dân có nguy cơ phải sử dụng thực phẩm không đảm bảo chất lượng trong một thời gian dài và mất thêm chi phí điều trị bệnh do hậu quả của thực phẩm không đảm bảo chất lượng mang lại.

Việc thiếu kiểm soát chặt chẽ dẫn đến nguy cơ cao về ô nhiễm thực phẩm, có thể gây ra các vụ ngộ độc thực phẩm lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe cộng đồng. Sự gia tăng các vấn đề về sức khỏe liên quan đến thực phẩm kém chất lượng sẽ tạo áp lực lớn lên hệ thống y tế, làm tăng chi phí điều trị và quản lý các dịch bệnh liên quan đến thực phẩm. Sức khỏe của cộng đồng sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực nếu thực phẩm không an toàn tiếp tục lưu hành trên thị trường, dẫn đến tình trạng suy dinh dưỡng, ngộ độc, và các bệnh mãn tính khác.

** Trước khi lưu hành*

+ Tác động tích cực:

Theo báo cáo đánh giá tác động đã được triển khai thực hiện theo Nghị quyết 158/NQ-CP, giải pháp giữ nguyên quy định hiện hành không làm phát sinh thêm chi phí trực tiếp do thực hiện quy định trao quyền cho cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp tự công bố sản phẩm và tự chịu trách nhiệm về chất lượng sản phẩm được công bố.

Nghị định 15/2018/NĐ-CP quy định doanh nghiệp cam kết thực hiện đầy đủ các quy định pháp luật về an toàn thực phẩm, hoàn toàn chịu trách nhiệm về tính pháp lý của hồ sơ công bố và chất lượng, an toàn đối với sản phẩm công bố do đó thành phần hồ sơ đăng ký bản công bố đơn giản hóa nhằm nêu cao trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc chấp hành pháp luật, tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp có thể lập kế hoạch và chủ động hơn trong hoạt động kinh doanh sản xuất. Theo kết quả đánh giá của VCCI, Nghị định 15/2018/NĐ-CP có thể làm giảm trên 90% chi phí hành chính, giúp tiết kiệm 10 triệu ngày công, 3.700 tỷ đồng. Nghị định cũng phần nào thể hiện sự thay đổi tư duy quản lý, từ tiền kiểm sang hậu kiểm, phân quyền mạnh mẽ hơn và nâng cao trách nhiệm của DN lên đến 100% đối với sản phẩm của mình để bảo đảm ATTP cho người tiêu dùng¹¹.

Quy định về tự công bố sản phẩm theo Nghị định 15/2018/NĐ-CP đã tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong giảm chi phí, thời gian và thúc đẩy sản xuất kinh doanh, góp phần gia tăng số lượng doanh nghiệp, việc làm và tăng trưởng ngành thực phẩm.

+ Tác động tiêu cực:

Đánh giá thực tiễn cho thấy nhiều tác động tiêu cực, đặc biệt trong kiểm soát chất lượng sản phẩm và hiệu lực quản lý nhà nước. Ý thức tuân thủ của doanh nghiệp chưa mang

¹¹ VCCI. *Hội nghị phổ biến Nghị định số 15/2018/NĐ-CP*. 2018.

lại hiệu quả như mong muốn, có tình trạng doanh nghiệp đã lợi dụng chính sách này để sử dụng nhiều thành phần không có tính năng, công dụng chỉ để nhằm mục đích quảng cáo sản phẩm mà chưa quan tâm đến an toàn chất lượng, thực chất công dụng, dẫn đến xảy ra các vụ việc thực phẩm giả, sữa giả và thực phẩm chức năng giả... phát hiện trong thời gian qua.

Ý kiến Lãnh đạo Cơ quan quản lý nhà nước về ATTP tại địa phương

“Việc để doanh nghiệp tự công bố sẽ dẫn đến tình trạng nhiều doanh nghiệp lợi dụng công bố thực phẩm không phù hợp loại hình và bán ra thị trường, đến khi cơ quan chức năng kiểm tra thì hàng hóa đã tiêu thụ hết nên khó kiểm tra, giám sát chất lượng. Sản phẩm không có thời hạn dẫn đến hàng loạt hồ sơ công bố nhưng không có sản phẩm nhưng cơ quan quản lý nhà nước vẫn phải lưu trữ theo dõi làm cho số liệu báo cáo tăng rất nhiều so với thực tế. Khi văn bản pháp luật thay đổi, hồ sơ đó không phù hợp cũng không loại bỏ được, dẫn đến tình trạng sai phạm so với quy định của pháp luật”.

“Thực hiện tự công bố có cái hay nhưng cũng có cái dở. Phụ thuộc ý thức của doanh nghiệp, trước đây có nhận thức cho rằng thực hiện tự công bố thì không còn quyền hành gì nhưng không phải như thế. Thực hiện hậu kiểm khi sản phẩm đã lưu thông thì việc thực hiện thu hồi là rất khó khăn”.

Kết quả khảo sát tại địa phương cho thấy tồn tại phổ biến tình trạng công bố không đúng, không đầy đủ hoặc không thực hiện công bố, trong khi năng lực hậu kiểm hạn chế, dẫn đến khó kiểm soát chất lượng sản phẩm.

Theo đánh giá của bộ phận tiếp nhận hồ sơ công bố sản phẩm tại TP Hồ Chí Minh cho thấy với số lượng hồ sơ tự công bố khoảng 300 hồ sơ/ngày đã tạo khối lượng hồ sơ tự công bố lưu tồn rất lớn nhưng hiện không có quy định xử lý và tiêu hủy do chưa có quy định về thời hạn đăng ký. Thực tế kiểm tra cho thấy tỷ lệ vi phạm cao, đặc biệt trong lĩnh vực công thương; hậu kiểm chỉ đáp ứng

một phần yêu cầu, trong khi số lượng sản phẩm tự công bố ngày càng lớn. Kết quả hậu kiểm tại TP.HCM cho thấy chỉ 45% hồ sơ đạt yêu cầu, 55% không đạt. Cơ chế chuyển từ tiền kiểm sang hậu kiểm chưa đi kèm đủ nguồn lực và năng lực kiểm nghiệm, làm giảm hiệu quả kiểm soát. Số liệu của Bộ Y tế cho thấy số vụ vi phạm của ngành công thương với các thực phẩm chủ yếu là sản phẩm bao gói sẵn cao gấp nhiều lần so với ngành y tế và nông nghiệp. Năm 2023, toàn ngành y tế kiểm tra hơn 382.000 cơ sở, phát hiện 34.500 cơ sở vi phạm, trong đó (khoảng 9%), hơn 12.000 cơ sở bị phạt khoảng 44,4 tỷ đồng. Ngành nông nghiệp thanh tra hơn 19.300 cơ sở SXKD vật tư nông nghiệp và nông - lâm - thủy sản, xử phạt hơn 1.600 cơ sở (8%) với hơn 14,4 tỷ đồng. Ngành công thương kiểm tra hơn 8.300 vụ, xử lý hơn 6.770 vụ việc vi phạm (82%), xử phạt 36,3 tỷ đồng, trị giá hàng hóa tịch thu 31,6 tỷ đồng. ... Toàn quốc ghi nhận 125 vụ ngộ độc thực phẩm, làm hơn 2.100 người ngộ độc và 28 trường hợp tử vong, đáng chú ý, đã xuất hiện ngộ độc do clostridium botulinum (độc tố rất hiếm gặp). Trước đó, năm 2022, cả nước xảy ra 54 vụ ngộ độc thực phẩm, 1.359 người bị ngộ độc, có 18 người tử vong. Trung bình mỗi năm, cả nước phát hiện gần 30.000 trường hợp vi phạm về an toàn vệ sinh thực phẩm. Trong giai đoạn 2017-2022, cơ quan

chức năng đã tiêu hủy các sản phẩm không rõ nguồn gốc xuất xứ, phụ gia thực phẩm hết hạn, không bảo đảm an toàn của gần 4.000 cơ sở, nộp ngân sách nhà nước 50 tỷ đồng¹².

Kết quả khảo sát đánh giá tác động tại 6 tỉnh, thành phố cho thấy các sản phẩm thực hiện tự công bố một cách dễ dàng không qua xét duyệt của các cơ quan chuyên môn đã dẫn đến tình trạng sản phẩm công bố không đúng, không đầy đủ các chỉ tiêu theo quy định. Cơ chế kiểm soát chất lượng (hậu kiểm) còn hạn chế: Nghị định số 15/2018/NĐ-CP cho phép hơn 90% loại sản phẩm doanh nghiệp được tự công bố chất lượng sản phẩm và chịu trách nhiệm trước pháp luật về công bố đó. Theo đó, việc kiểm tra của cơ quan chức năng cũng chuyển từ “tiền kiểm” sang “hậu kiểm”.

Ý kiến từ Cơ quan QLNN tuyến tỉnh

“Hồ sơ tự công bố chúng tôi tiếp nhận 8 năm trời chưa có cơ quan nào kiểm tra. Khi chúng tôi đến hậu kiểm thì họ đã thay đổi ngành nghề và hình thức kinh doanh rồi. Mỗi ngành sẽ có quan điểm khác nhau nhưng tôi nghĩ là cần phải kiểm soát chặt hơn”

“Nghị định 15/2018/NĐ-CP không quy định phương thức tiếp nhận hồ sơ và chỉ được tiếp nhận mà không được từ chối nên giống như rác ấy, thứ gì cũng nhận gây tốn kém quá nhiều giấy và khối lượng hồ sơ phải lưu trữ quá lớn”

Tuy nhiên, hiện nay quá trình hậu kiểm do các cơ quan quản lý Nhà nước thực hiện. Theo phân cấp, ở Trung ương thuộc quản lý của Bộ Y tế, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Môi trường; ở địa phương thuộc quản lý của ban, ngành địa phương. Từ kết quả tự công bố của doanh nghiệp, cơ quan quản lý Nhà nước về an toàn thực phẩm sẽ tiến hành hậu kiểm, tức là lấy mẫu sản phẩm lưu thông trên thị trường để phân tích xem kết quả, bản công bố đó có bảo đảm đúng quy định, an toàn cho người sử dụng hay không. Việc hậu kiểm này phụ thuộc nhiều vào kết quả của các phương pháp kiểm nghiệm, nếu kết quả kiểm nghiệm chính xác sẽ giúp cho cơ quan quản lý Nhà nước đưa ra quyết định xử lý vi phạm chính xác và ngược lại.

Xét về góc độ xã hội, thông tin đánh giá tác động đối với các cơ quan quản lý các cấp tại các địa phương cho thấy các quy định hiện hành về công bố sản phẩm phần nào đã giúp cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát chất lượng và an toàn của sản phẩm thực phẩm trước khi chúng được đưa ra thị trường. Điều này giúp bảo vệ sức khỏe cộng đồng và ngăn ngừa các rủi ro liên quan đến thực phẩm. Giảm khối lượng công việc ở khâu kiểm tra giám sát đầu vào đối với các hồ sơ tự công bố. Tuy nhiên, với thực trạng hiện nay về tổ chức, năng lực của các cơ quan quản lý ATTP thì với số lượng sản phẩm và doanh nghiệp ngày càng tăng nên việc thực hiện các quy định về công bố sản phẩm cũng đã làm tăng khối lượng công việc cả về xử lý hồ sơ cũng như về hậu kiểm và xử lý các vấn đề vi phạm phát sinh trong quá trình kiểm tra giám sát. Việc giám sát và kiểm tra các sản phẩm thực phẩm đòi hỏi nhiều nguồn lực và thời gian và điều này có thể dẫn đến quá tải cho các cơ quan quản lý.

¹² Bộ Y tế. 2023

Ý kiến từ cơ quan NLNN về ATTP tuyến tỉnh

“Thực phẩm bao gói sẵn là từ rất mỏng lung, chưa được giải thích đầy đủ, ví dụ có một cái bánh họ chế biến xong sử dụng trong ngăn như thế có coi là tính là bao gói sẵn không? Nghị định 43 hướng dẫn về ghi nhãn. Nếu thực hiện tiền kiểm thì nhóm sản phẩm nào rủi ro nhất thì đưa vào còn nhóm sản phẩm mình đưa ra cần nêu rõ. Những khái niệm thực phẩm như thực phẩm bổ sung, dinh dưỡng y học... cần làm rõ ràng để các anh thanh tra kiểm tra còn rất mỏng lung. Ví dụ nước có bổ sung vitamin C thì có tính là thực phẩm bảo vệ sức khỏe hay không?”

Một số quy định chưa rõ ràng cũng là nguyên nhân gây khó khăn và là rào cản cho công tác quản lý nhà nước đối với các sản phẩm thực phẩm liên quan đến quy định tự công bố. Các quy định được mở ra quá rộng mà chưa xem xét làm rõ các khái niệm hay nội hàm của vấn đề chính là một trong những nguyên nhân gây khó khăn trong quá trình thực hiện.

Với thực trạng hiện nay có nhiều hạn chế trong tổ chức và năng

lực của bộ máy quản lý ATTP tại các địa phương thì cùng với sự xuất hiện ngày càng nhiều sản phẩm thực phẩm, doanh nghiệp thực phẩm cả về số lượng cũng như sự đa dạng của nó thì cũng sẽ có nguy cơ các cơ quan quản lý sẽ khó đáp ứng với yêu cầu xử lý các sự cố về an toàn thực phẩm nếu các doanh nghiệp không thực hiện nghiêm túc quy định về công bố sản phẩm. Nếu có sự cố liên quan đến an toàn thực phẩm, cơ quan quản lý có thể phải đối mặt với sự chỉ trích từ công chúng và truyền thông, điều này có thể ảnh hưởng đến uy tín và niềm tin của người dân đối với cơ quan quản lý nhà nước. Mặt khác việc áp dụng và thực thi các quy định có thể gặp khó khăn do sự thiếu đồng bộ trong các quy định pháp lý, sự khác biệt giữa các địa phương, hoặc sự không hợp tác từ phía doanh nghiệp.

- Đối với doanh nghiệp:

* *Khâu sản xuất*

Hiện chưa có thông tin đầy đủ từ 02 ngành nông nghiệp – môi trường và ngành công thương, tuy nhiên có thể thấy một số tác động của quy định hiện hành trong quản lý sản xuất thực phẩm đối với doanh nghiệp như sau:

+ Tác động tích cực

Quy định hiện hành tuy không làm phát sinh chi phí cho doanh nghiệp nhưng sẽ mất đi cơ hội cạnh tranh lành mạnh, mở rộng ra thị trường quốc tế. An toàn thực phẩm là yếu tố quan trọng để tiếp cận và mở rộng thị trường quốc tế. Không áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng và an toàn thực phẩm có thể hạn chế khả năng xuất khẩu, gây thiệt hại đến nền kinh tế và giảm cơ hội phát triển kinh doanh.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường đang quản lý số lượng mặt hàng thực phẩm lớn nhất với 19 nhóm ngành hàng và chủ yếu ở khâu sản xuất ban đầu được kết hợp với các quy định chuyên ngành về trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt... Quy định quản lý từ

sản xuất ban đầu giúp kiểm soát rủi ro ngay từ gốc, như giống, đất, nước, thức ăn chăn nuôi, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, điều kiện nuôi trồng, thu hái, giết mổ, sơ chế và bảo quản. Doanh nghiệp, hợp tác xã và cơ sở sản xuất nếu tuân thủ tốt sẽ có lợi thế trong truy xuất nguồn gốc, chứng nhận chất lượng, tham gia chuỗi cung ứng của siêu thị, chế biến xuất khẩu và thị trường có yêu cầu cao.

Ngoài ra, đối với các nhóm ngành hàng khác, doanh nghiệp được hưởng lợi từ một khuôn khổ quản lý tương đối rõ về điều kiện sản xuất, công bố sản phẩm, ghi nhãn, kiểm soát chất lượng, bảo quản, vận chuyển và lưu thông thị trường. Việc đáp ứng yêu cầu an toàn thực phẩm giúp doanh nghiệp nâng cao năng lực cạnh tranh, giảm nguy cơ bị xử phạt, thu hồi hàng hóa, đồng thời thuận lợi hơn khi đưa sản phẩm vào siêu thị, trung tâm thương mại, chuỗi cửa hàng tiện ích hoặc kênh thương mại điện tử.

+ Tác động tiêu cực

Quy định hiện hành còn có thể gây khó khăn trong thực thi khi yêu cầu quản lý theo chuỗi nhưng sản xuất ban đầu lại phân tán, quy mô nhỏ lẻ, dẫn đến chi phí kiểm soát cao và hiệu quả chưa tương xứng. Ngoài ra, sự chồng chéo hoặc chưa thống nhất trong hướng dẫn giữa các cơ quan quản lý có thể làm tăng gánh nặng thủ tục hành chính và chi phí không chính thức. Trong một số trường hợp, việc áp dụng tiêu chuẩn cao nhưng thiếu lộ trình phù hợp có thể khiến một bộ phận doanh nghiệp bị loại khỏi thị trường hoặc chuyển sang hoạt động phi chính thức. Việc cùng 1 doanh nghiệp trên cùng 1 nhóm ngành hàng có thể phải chịu tuân thủ của nhiều quy định của nhiều ngành dẫn đến chi phí tuân thủ lớn, nhất là với sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ, phân tán, phụ thuộc mùa vụ và khó kiểm soát đồng đều. Doanh nghiệp phải đầu tư vùng nguyên liệu, hồ sơ truy xuất, kiểm nghiệm, chứng nhận, tập huấn người lao động và giám sát nhà cung cấp đầu vào. Bên cạnh đó, nhiều quy định áp dụng cứng nhắc, thiếu hướng dẫn kỹ thuật và thiếu hỗ trợ chuyển đổi, nhiều cơ sở nhỏ có thể khó đáp ứng, bị đẩy ra khỏi chuỗi chính thức hoặc chỉ tuân thủ hình thức.

Đối với nhóm doanh nghiệp nhỏ, cơ sở sản xuất truyền thống và doanh nghiệp khởi nghiệp trong lĩnh vực thực phẩm có thể chịu áp lực lớn về hồ sơ pháp lý, kiểm nghiệm định kỳ, điều kiện nhà xưởng, thiết bị, bao bì, nhãn mác và truy xuất nguồn gốc. Ngoài ra, do Bộ Công Thương vừa quản lý sản xuất, vừa gắn với phân phối, lưu thông và thương mại điện tử, doanh nghiệp có thể phải đáp ứng nhiều lớp yêu cầu khác nhau trong cùng một chuỗi sản phẩm, làm tăng chi phí quản trị tuân thủ.

** Trước khi lưu thông*

+ Tác động tích cực

Thực hiện tự công bố sản phẩm với cơ quan nhà nước có thẩm quyền là một trong những giải pháp được áp dụng để sản phẩm được dễ dàng lưu thông trên thị trường một cách hợp pháp, ổn định và phát triển nguồn doanh thu của doanh nghiệp. Ngoài ra, thông qua kiểm nghiệm và công bố sản phẩm doanh nghiệp có thể theo dõi và kiểm soát chất lượng sản phẩm, cải tiến quy trình, tránh lãng phí và những chế phẩm không cần thiết trước khi đưa sản phẩm ra thị trường.

Ý kiến đánh giá của doanh nghiệp

“Với doanh nghiệp khi tự công bố thì tiện thời gian cho doanh nghiệp (mặc dù chúng em làm bộ hồ sơ giống như đăng ký công bố về chứng minh công dụng mọi thứ nhưng chỉ khác là xếp nó vào nhóm tự công bố) với doanh nghiệp thuận lợi về thời gian và chi phí mặc dù cũng không phải là vấn đề. Tuy nhiên với tự công bố doanh nghiệp cũng phải đối diện với khó khăn như người tiêu dùng thắc mắc, cơ quan quản lý thắc mắc nên doanh nghiệp vẫn phải giải thích rất nhiều. Theo em tự công bố hay đăng ký công bố đều được nhưng cần phải có quy định thực sự rõ ràng với tất cả các đối tượng cùng nhau hiểu về vấn đề đó.

“Hiện nay vướng mắc nhất là mỗi người hiểu 1 kiểu: VD việc xếp nhóm giữa công bố và tự công bố có những sản phẩm thực phẩm thông thường rất rõ ràng, nhưng những sản phẩm từ sữa đôi khi lẫn lộn giữa dành cho nhóm dưới 36 tháng, lẫn lộn các định nghĩa, mặc dù đọc thì nó có thể xếp vào tất cả các nhóm khác nhau, khó khăn khi thực hiện đặc biệt phối hợp với các đơn vị khác nhau lại

Việc thực hiện tự công bố sản phẩm giúp giảm chi phí và gánh nặng về thủ tục hành chính, tiết kiệm được thời gian và chi phí cho các doanh nghiệp. Theo báo cáo của CIEM cho thấy, sau khi thực hiện tự công bố sản phẩm trung bình doanh nghiệp tiết kiệm được khoảng 600 triệu đồng/năm. Tổng số kinh phí tiết kiệm được cho khối doanh nghiệp với khoảng 12.000 cơ sở lên khoảng 7.200 tỷ đồng. Ngoài ra, thực hiện tự công bố sản phẩm được coi là bước cải tiến mạnh mẽ về thủ tục hành chính đối với doanh nghiệp, tạo

cơ chế thông thoáng cho các doanh nghiệp đưa sản phẩm sớm ra thị trường mang lại lợi ích rất lớn cho doanh nghiệp cũng như giá trị kinh tế xã hội. Sau khi Nghị định 15/2018/NĐ-CP có hiệu lực, theo ước tính của Bộ Công Thương (2019), mức tiêu thụ hàng năm của ngành thực phẩm và đồ uống chiếm khoảng 15% GDP và có xu hướng tăng.

Ở góc độ xã hội, kết quả khảo sát, doanh nghiệp được tiết giảm đáng kể về thời gian, chi phí và giảm rủi ro; có thêm cơ hội đa dạng hoá hoạt động sản xuất, kinh doanh. Nhờ vậy, số lượng doanh nghiệp ngành thực phẩm tăng lên nhanh chóng; tạo cơ hội việc làm, thu nhập cho hàng chục triệu lao động và đóng góp quan trọng vào GDP và tăng trưởng của nền kinh tế.

Một số nhận định cho rằng Nghị định 15/2018/NĐ-CP được đánh giá là điển hình cải cách về phương thức quản lý nhà nước đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh và hàng

hóa. Cải cách thủ tục hành chính thông qua việc thực hiện cho phép doanh nghiệp tự công bố sản phẩm đã tạo cơ hội lớn cho doanh nghiệp mở rộng phạm vi kinh doanh sản xuất, tạo công ăn việc làm cho hơn 500.000 lao động trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh thực phẩm. Theo số liệu từ Niên giám thống kê năm 2023 cho thấy, số lượng cơ sở, lực lượng lao động và doanh thu thuần trong khu vực thực phẩm đều có xu hướng tăng.

Bảng 5. Lao động và thu nhập khu vực sản xuất kinh doanh thực phẩm giai đoạn 2018 – 2022

Nội dung	2018	2019	2020	2021	2022
Tổng số cơ sở	8.883	10.270	9.490	9.731	9.894
Tổng số lao động	539.867	538.557	536.390	543.934	563.101
Doanh thu thuần (tỷ đồng)	1.206.691	1.257.344	1.333.430	1.496.333	1.705.258

Nguồn: Niên giám thống kê năm 2023

+ Tác động tiêu cực:

Các quy định có thể tạo ra rào cản cho các doanh nghiệp nhỏ hoặc mới thành lập, làm giảm khả năng cạnh tranh và đổi mới trong ngành thực phẩm. Khách hàng phần lớn sẽ khó tin vào sự “tự khai” của doanh nghiệp và mong muốn có sự chứng nhận đối với sản phẩm từ cơ quan chức năng. Quy định trên khiến cho các doanh nghiệp nhỏ và mới không thể nhận được sự chứng nhận của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền, lấy làm cơ sở để thu hút khách hàng. Điều này có thể dẫn đến sự giảm sút trong sự đa dạng của sản phẩm trên thị trường.

Như đã trình bày ở phần trên, hiện nay có hai hình thức công bố sản phẩm là tự công bố (theo quy định tại Điều 4, Nghị định số 15/2018/NĐ-CP) và đăng ký bản công bố (theo quy định tại Điều 6, Nghị định số 15/2018/NĐ-CP). Đây là những quy định cứng, nghĩa là không có sự lựa chọn: Những đối tượng sản phẩm theo quy định tại Điều 4 phải thực hiện tự công bố (doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm). Còn những đối tượng sản phẩm theo quy định tại Điều 6 phải đăng ký bản công bố (cơ quan Nhà nước xác nhận). Quy định hiện tại không cho phép doanh nghiệp thuộc đối tượng sản phẩm được tự công bố có thể lựa chọn hình thức đăng ký bản công bố sản phẩm thay cho việc tự công bố. Nhưng đối với các doanh nghiệp nhỏ và mới thành lập, niềm tin của khách hàng sẽ khó xây dựng hơn so với các sản phẩm có cơ quan Nhà nước chứng nhận. Khách hàng phần lớn sẽ khó tin vào sự “tự khai” của doanh nghiệp và mong muốn có sự chứng nhận đối với sản phẩm từ cơ quan chức năng. Kết quả nghiên cứu định tính cho thấy, do thiếu cơ chế cho phép doanh nghiệp được lựa chọn giữa tự công bố sản phẩm và đăng ký bản công bố, quy định trên khiến cho các doanh nghiệp nhỏ và mới không thể nhận được sự chứng nhận của cơ quan Nhà nước có

thâm quyền như cơ sở để tạo niềm tin và thu hút khách hàng. Mặt khác, các quy định về khái niệm giữa một số nhóm sản phẩm chưa rõ ràng dẫn đến nhận thức của doanh nghiệp và cơ quan quản lý thiếu nhất quán về đặc điểm nhận dạng sản phẩm gây khó khăn trong thực hiện. Một số thực phẩm bổ sung, thực phẩm bảo vệ sức khỏe, thực phẩm dinh dưỡng chuyên biệt... chưa có tiêu chí phân biệt nên các doanh nghiệp dễ dàng chuyển từ thủ tục đăng ký công bố sản phẩm sang tự công bố, tạo môi trường cạnh tranh thiếu lành mạnh giữa các doanh nghiệp có cùng dạng sản phẩm.

- *Đối với người tiêu dùng:*

+ Tác động tích cực

Thông tin từ điều tra đánh giá tác động đối với người tiêu dùng ở các địa phương cho thấy trong thời gian qua, việc thực hiện tự công bố sản phẩm cũng đã góp phần tăng cung cấp đầy đủ thông tin cho người tiêu dùng. Quy định công bố sản phẩm thực phẩm phần nào giúp đảm bảo rằng thông tin về sản phẩm là chính xác và minh bạch nhưng không làm phát sinh chi phí quá lớn. Điều này có thể tăng cường niềm tin của người tiêu dùng vào sản phẩm, từ đó thúc đẩy doanh số bán hàng.

+ Tác động tiêu cực

Quy định tự công bố sản phẩm vẫn có khả năng phát sinh chi phí vào giá thành sản phẩm do các chi phí từ thủ tục hành chính, chuẩn bị hồ sơ của doanh nghiệp. Thực tế hiện nay cho thấy việc tự công bố sản phẩm với sự thiếu minh bạch trong việc cung cấp thông tin từ doanh nghiệp, thông tin công bố được thực hiện một chiều, thiếu kiểm chứng, thông tin về sản phẩm không được công bố một cách rõ ràng và dễ hiểu, người tiêu dùng có thể bị nhầm lẫn hoặc hiểu sai về sản phẩm, dẫn đến quyết định không chính xác và với chi phí không hợp lý ảnh hưởng tới lợi ích của người tiêu dùng.

Thông tin khảo sát đánh giá tác động đối với người tiêu dùng cho thấy có cơ hội được tiếp cận với nhiều sản phẩm và mở rộng quyền lựa chọn sản phẩm. Tuy nhiên, khi có quá nhiều thông tin được cung cấp từ các doanh nghiệp khác nhau mà không có kiểm chứng từ các cơ quan chức năng, người tiêu dùng có thể cảm thấy choáng ngợp và khó khăn trong việc phân tích và lựa chọn sản phẩm phù hợp. Nguy cơ suy giảm niềm tin của người tiêu dùng đối với doanh nghiệp và cơ quan quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

Đặc biệt, trong bối cảnh hiện nay các sản phẩm tự công bố đang gần như bị bỏ ngỏ do khối lượng mặt hàng quá lớn trong khi nguồn lực hậu kiểm chưa đảm bảo thì nguy cơ tiêu thụ thực phẩm không đủ điều kiện ATTP là rất cao và phổ biến. Cả cơ quan quản lý và người tiêu dùng đều khó tiếp cận được thông tin sản phẩm và truy xuất nguồn gốc sản phẩm. Khả năng hạn chế trong việc tăng cường khả năng truy xuất nguồn gốc và kiểm soát trên toàn chuỗi cung ứng. Điều này làm tăng đáng kể gánh nặng hành chính đồng thời hạn

chế khả năng của các cơ quan chức năng trong việc tập trung nguồn lực vào -các sản phẩm có rủi ro cao hơn, và không phù hợp với các thông lệ quản lý rủi ro quốc tế.

c) Tác động về giới:

Yếu tố bình đẳng giới trong Luật An toàn thực phẩm là trung tính. Các quy định về công bố sản phẩm tại Luật An toàn thực phẩm và các văn bản hướng dẫn không thấy có sự phân biệt về giới.

Các quy định về công bố sản phẩm thực phẩm có thể làm tăng cơ hội lựa chọn cho người tiêu dùng là nữ giới khi đóng vai trò là người nội trợ chính trong gia đình. Bên cạnh đó, với cơ chế thông thoáng về thủ tục hành chính đối với các doanh nghiệp phần nào cũng sẽ tạo cơ hội việc làm và thu nhập ổn định hơn đối với lao động nữ trong các doanh nghiệp (tỷ lệ lao động nữ trong khu vực thực phẩm giai đoạn 2018 – 2023 chiếm khoảng 48-49%). Ngành công nghiệp thực phẩm được coi là khá phù hợp với nữ giới, có tỷ lệ chênh lệch với lao động nam chỉ từ 1-2% (trung bình tỷ lệ chênh lệch chung giữa lao động nam cao hơn nữ là 10,6%).

d) Tác động về thủ tục hành chính

Nghị định số 15/2018/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật an toàn thực phẩm ra đời nhằm cắt giảm tối đa thủ tục hành chính, tạo hành lang thông thoáng và điều kiện thuận lợi nhất cho doanh nghiệp đồng thời vẫn phải đảm bảo sức khỏe người dân, người tiêu dùng. Thực tế, Nghị định đã góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ sở sản xuất kinh doanh thực hiện nhanh chóng, đầy đủ các hồ sơ công bố cho các sản phẩm của mình. Quy định cho phép tự công bố sản phẩm, đơn giản thủ tục công bố đã giúp các doanh nghiệp rút ngắn thời gian. Cụ thể, trình tự thủ tục hồ sơ quy định tại Điều 5 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP như sau:

- Đơn giản hơn: Chỉ gồm Bản tự công bố sản phẩm (theo mẫu) và Phiếu kết quả kiểm nghiệm (còn thời hạn trong 12 tháng).

- Phương thức tiếp nhận cũng linh động hơn (nộp hồ sơ trực tiếp hoặc qua đường bưu điện).

- Thời gian xử lý hồ sơ được rút ngắn lại: Xử lý trong ngày và được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của cơ quan tiếp nhận trong vài ngày tiếp theo (trước đây là 07 ngày). Điều này đã góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ sở sản xuất kinh doanh thực hiện nhanh chóng, đầy đủ các hồ sơ công bố cho các sản phẩm của mình.

e) Tác động về quốc phòng, an ninh

Việc tiếp tục duy trì cơ chế quản lý ATTP theo quy định hiện hành, đặc biệt với cách tiếp cận phân tán và cơ chế tự công bố gắn với hậu kiểm còn hạn chế, có thể phát sinh những tác động tiêu cực đáng kể đối với quốc phòng, an ninh. Trước hết, nguy cơ

mất kiểm soát nguồn thực phẩm trong lưu thông làm gia tăng khả năng xảy ra các vụ ngộ độc thực phẩm quy mô lớn, ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe cộng đồng, từ đó có thể gây bất ổn xã hội và suy giảm niềm tin của người dân đối với cơ quan quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, hệ thống quản lý phân tán, thiếu liên thông dữ liệu và truy xuất nguồn gốc làm giảm khả năng phát hiện sớm, cảnh báo và ứng phó với các sự cố an toàn thực phẩm, bao gồm cả các tình huống có yếu tố phá hoại, đầu độc hoặc gian lận thương mại xuyên biên giới. Trong bối cảnh hội nhập sâu rộng, việc kiểm soát chưa chặt chẽ còn tạo kẽ hở để thực phẩm kém chất lượng, không rõ nguồn gốc xâm nhập thị trường, tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến an ninh kinh tế, an ninh lương thực và uy tín quốc gia trong thương mại quốc tế. Ngoài ra, nếu xảy ra các sự cố nghiêm trọng, nguy cơ lan truyền thông tin tiêu cực trên không gian mạng có thể bị lợi dụng, tạo dư luận tiêu cực cho xã hội dẫn đến ảnh hưởng tới tính ổn định chính trị – xã hội và trật tự an toàn xã hội. Do đó, việc không kịp thời khắc phục các bất cập của cơ chế hiện hành có thể làm gia tăng rủi ro tổng hợp đối với quốc phòng, an ninh trong dài hạn.

Tóm lại, Giải pháp 1 thể hiện ưu điểm và nhược điểm sau:

Ưu điểm:

Giữ nguyên mô hình hiện hành giúp bảo đảm tính ổn định pháp lý và tổ chức, không phát sinh xáo trộn bộ máy và chi phí cải cách. Giải pháp này tận dụng được hệ thống quản lý, nguồn lực và kinh nghiệm sẵn có của các Bộ, ngành, thuận lợi trong triển khai ngay. Đồng thời, khung pháp lý đã tương đối đầy đủ, giảm rủi ro pháp lý và rủi ro chuyển tiếp trong ngắn hạn.

Nhược điểm:

Mô hình hiện hành tiếp tục duy trì tình trạng phân tán, chồng chéo trách nhiệm giữa các Bộ, làm giảm hiệu lực điều phối và xử lý sự cố. Cách tiếp cận quản lý theo từng khâu riêng lẻ khiến kiểm soát rủi ro chưa xuyên suốt chuỗi giá trị, hiệu quả phòng ngừa còn hạn chế. Ngoài ra, giải pháp này chưa đáp ứng yêu cầu đổi mới quản lý và hội nhập quốc tế, khó tạo chuyển biến về chất lượng và an toàn thực phẩm trong dài hạn.

Tiếp tục áp dụng quy định hiện hành gây khó khăn trong việc quản lý an toàn thực phẩm, làm thiếu hụt công cụ hữu hiệu nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu về an toàn thực phẩm dẫn đến làm tăng chi phí hậu kiểm và chi phí kiểm tra giám sát do các sản phẩm chưa đạt các tiêu chuẩn chất lượng đã được quốc tế thừa nhận. Chi phí này ước tính cho 1 tỉnh/thành phố trên 1 năm khoảng hơn 1 tỷ đồng từ ngân sách địa phương. Việc không áp dụng bắt buộc hệ thống quản lý chất lượng an toàn thực phẩm sẽ mang lại nguy cơ gia tăng vụ ngộ độc thực phẩm và các bệnh truyền qua thực phẩm, làm tăng gánh nặng cho hệ thống y tế công cộng. Điều này không chỉ làm tăng chi phí điều trị mà còn gây áp lực lên các cơ quan y tế và làm suy giảm sức khỏe cộng đồng.

Mặt khác, quy định các Bộ ngành chỉ kiểm tra trong lĩnh vực được phân công phụ trách sẽ dẫn đến việc thiếu đồng bộ, chồng chéo gây khó khăn trong công tác quản lý và truy xuất nguồn gốc đối với các sản phẩm thực phẩm, thiếu kiểm soát chặt chẽ dẫn đến nguy cơ cao về ô nhiễm thực phẩm, có thể gây ra các vụ ngộ độc thực phẩm lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe cộng đồng.

2.2.2. Giải pháp 2: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm; theo đó, các khâu sản xuất ban đầu, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác và hoạt động kiểm soát giết mổ chịu sự điều chỉnh của Luật An toàn thực phẩm về bảo đảm an toàn thực phẩm, đồng thời được điều chỉnh cụ thể bởi các luật chuyên ngành có liên quan; Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) tập trung quy định đầy đủ, cụ thể đối với các khâu từ sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu thông và tiêu dùng sản phẩm thực phẩm.

Giải pháp đưa ra các quy định phù hợp với thực tiễn, cụ thể:

- Vẫn quy định khâu sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ thực hiện theo quy định của pháp luật liên quan như quy định tại Luật ATTP 2010.

- Quy định quản lý đối với thực phẩm sau thu hoạch giết mổ: Bổ sung quy định về chỉ tiêu mức giới hạn dư lượng thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực phẩm, và các tác nhân gây ô nhiễm trong thực phẩm.

- Quy định quản lý đối với khâu sản xuất: Bổ sung thêm quy định về lộ trình các cơ sở sản xuất đáp ứng nguyên tắc chung về vệ sinh thực phẩm (GHP) và lộ trình cho một số nhóm cơ sở sản xuất thực phẩm phải đáp ứng điều kiện sản xuất tiên tiến trên thế giới như HACCP; ISO 22000; IFS; BRC; FSSC 22000.....

- Quy định quản lý đối với sản phẩm thực phẩm trước khi lưu hành: Chuyển từ hình thức công bố hợp quy đã không còn phù hợp với thực tiễn sang hình thức đăng ký bản công bố hoặc công bố tiêu chuẩn áp dụng đối với một số nhóm sản phẩm cụ thể, các nhóm thực phẩm còn lại sẽ được kiểm tra, giám sát trong quá trình lưu thông trên thị trường

- Quy định quản lý quá trình lưu thông trên thị trường:

- + Bổ sung thêm quy định đối với nhà hàng, bếp ăn tập thể, bếp ăn trường học, cơ sở cung cấp thức ăn đường phố, người trực tiếp kinh doanh cũng như trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc phối hợp liên ngành để quản lý các loại hình trên

- + Bổ sung quy định kiểm tra bằng phương thức hậu kiểm theo kế hoạch hoặc kiểm tra đột xuất; hình thức, thời gian, tần suất kiểm tra và quy định mức xử phạt tối đa về vi phạm hành chính, thu hồi và xử lý sản phẩm thực phẩm không đảm bảo chất lượng và an toàn; thu hồi và tạm dừng tiếp nhận thủ tục hành chính

+ Nâng cao vai trò hệ thống kiểm nghiệm phục vụ quản lý nhà nước, chủ động lấy mẫu giám sát thị trường.

- Quy định về cơ quan quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm: Thay vì phân tách trách nhiệm quản lý như Luật ATTP, giải pháp đưa về một cơ quan đầu mối thống nhất từ trung ương đến địa phương thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

a) Tác động tới hệ thống pháp luật

Về bản chất, giải pháp quy định 2 hình thức quản lý trước khi lưu thông (công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký công bố sản phẩm) nhằm kiểm soát mối nguy trước khi thực phẩm và nguyên liệu thực phẩm được lưu hành trên thị trường, có nghĩa là thực phẩm và nguyên liệu thực phẩm đều được kiểm soát mức giới hạn tồn dư cho phép trước khi lưu thông. Việc phân định rõ Luật ATTP sẽ quản lý các chất tồn dư trong nguyên liệu và thực phẩm trước khi lưu hành không làm thay đổi hệ thống pháp luật chuyên ngành hiện hành mà chỉ điều chỉnh cách tiếp cận quản lý theo chuỗi và tăng cường kiểm soát mối nguy trước lưu thông. Cụ thể, các quy định đối với khâu sản xuất ban đầu (trồng trọt, chăn nuôi, khai thác, giết mổ...) tiếp tục được điều chỉnh bởi các luật chuyên ngành như trồng trọt, chăn nuôi, thú y, thủy sản..., do đó không phát sinh yêu cầu sửa đổi lớn đối với các luật này. Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) chỉ tập trung làm rõ và cụ thể hóa các quy định từ sau thu hoạch đến chế biến, lưu thông và tiêu dùng, đồng thời thiết lập các công cụ quản lý mang tính liên thông như tiêu chuẩn, điều kiện sản xuất, công bố sản phẩm, hậu kiểm dựa trên rủi ro và truy xuất nguồn gốc.

Cách tiếp cận này giúp bảo đảm tính ổn định và kế thừa của hệ thống pháp luật, tránh xáo trộn lớn về thể chế, giảm chi phí tuân thủ và chi phí chuyển đổi đối với cơ quan quản lý và doanh nghiệp. Đồng thời, việc phân định rõ ràng phạm vi điều chỉnh giữa Luật ATTP và các luật chuyên ngành góp phần khắc phục chồng chéo, tăng tính thống nhất và minh bạch trong áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, giải pháp vẫn đặt ra yêu cầu hoàn thiện các quy định dưới luật và cơ chế phối hợp liên ngành nhằm bảo đảm tính liên thông trong kiểm soát chuỗi thực phẩm, đặc biệt tại các điểm giao thoa giữa sản xuất ban đầu và chế biến, cũng như trong chia sẻ dữ liệu, truy xuất nguồn gốc và kiểm soát rủi ro. Như vậy, tác động chủ yếu của giải pháp là tối ưu hóa và đồng bộ hóa hệ thống pháp luật hiện hành thay vì tạo ra thay đổi mang tính cấu trúc đối với các luật chuyên ngành.

**** Khâu sản xuất***

+ Tính hợp hiến, hợp pháp:

Việc ban hành chính sách nhằm bảo đảm tính phù hợp với Hiến pháp với mục tiêu nâng cao chất lượng sản phẩm, tạo môi trường an toàn và cộng đồng mạnh khỏe. Thuận lợi cho việc xem xét, chấp nhận, thừa nhận kết quả đánh giá điều kiện cơ sở sản

xuất đạt GMP và các tiêu chuẩn khác phù hợp với thông lệ quốc tế.

+ Tính thống nhất với hệ thống pháp luật:

Hệ thống GMP, HACCP, ISO không phải là quy chuẩn kỹ thuật mà là một hệ thống quản lý. Do đó, bắt buộc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng cần được cụ thể hóa thông qua quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) để đảm bảo tính pháp lý. Việc bắt buộc HACCP hoàn toàn phù hợp với Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, Luật doanh nghiệp và Luật đầu tư khi giúp đảm bảo thực phẩm an toàn, hạn chế rủi ro cho sức khỏe, là một công cụ quản lý hiệu quả cho các ngành nghề có điều kiện.

+ Tính tương thích với các điều ước quốc tế:

Áp dụng hệ thống quản lý chất lượng là phù hợp với thông lệ quốc tế, tiệm cận với các quy chuẩn và tiêu chuẩn quốc tế nhằm nâng cao hiệu quả và khả thi. Mỗi quốc gia đều có những tiêu chuẩn và quy định cụ thể về an toàn thực phẩm. Quy chuẩn quản lý chất lượng giúp đảm bảo rằng các sản phẩm đáp ứng các yêu cầu pháp lý và tạo cơ hội cho các doanh nghiệp Việt Nam vươn ra thị trường quốc tế với hệ thống tiêu chuẩn kỹ thuật chung.

Việt Nam tham gia thực hiện Mục tiêu phát triển bền vững trong đó có SDG 3 toàn cầu là “Good health and well-being” (Sức khỏe tốt và hạnh phúc) và SDG 3 Việt Nam là “Bảo đảm cuộc sống khỏe mạnh và tăng cường phúc lợi cho mọi người ở mọi lứa tuổi”. Các TCVN về thực phẩm hài hòa với tiêu chuẩn quốc tế góp phần bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng. Việc tăng cường hệ thống an toàn thực phẩm giúp giảm gánh nặng bệnh tật do thực phẩm. Các TCVN về thực phẩm hiện đang hỗ trợ rất tốt đối với hệ thống quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) và các văn bản quy phạm pháp luật khác về ATTP. Theo đó, các Tiêu chuẩn quốc gia (TCVN) về thực phẩm được xây dựng nhằm đáp ứng SDG. Theo thống kê sơ bộ, đến nay hệ thống tiêu chuẩn quốc gia về thực phẩm có khoảng 1900 TCVN, bao gồm tiêu chuẩn đối với nông sản và sản phẩm thực phẩm chế biến, các quy phạm thực hành vệ sinh và các phương pháp thử đối với các chỉ tiêu của sản phẩm thực phẩm. Trong số đó, có khoảng 60% số TCVN đề cập đến vấn đề an toàn thực phẩm (ATTP), số TCVN còn lại chủ yếu là các phương pháp thử các chỉ tiêu chất lượng không liên quan trực tiếp đến yếu tố ATTP. Tỷ lệ hài hòa của hệ thống TCVN về thực phẩm hiện đạt gần 85%.

Sửa đổi, bổ sung Luật An toàn thực phẩm về kiểm nghiệm theo hướng hài hòa quy định quốc tế, tiệm cận với các quy chuẩn và tiêu chuẩn quốc tế nhằm nâng cao hiệu quả và khả thi. Phương án sửa đổi, bổ sung cần phù hợp với các Hiệp định, Thỏa thuận, Điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia và ký kết cũng như đáp ứng được yêu cầu quản lý trong điều kiện phát triển kinh tế - xã hội hiện nay. *(Xem Phụ lục 1)*

** Trước khi lưu thông*

+ Tính hợp hiến, hợp pháp

Giải pháp phù hợp với các nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là quy định Nhà nước có trách nhiệm bảo vệ sức khỏe nhân dân và thống nhất quản lý các lĩnh vực liên quan đến an sinh xã hội. Việc tiếp cận quản lý theo chuỗi giá trị, kiểm soát từ sản xuất đến tiêu dùng và tăng cường hậu kiểm là phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền được an toàn của người tiêu dùng. Đồng thời, việc tổ chức lại cơ quan quản lý theo hướng một đầu mối không trái với Hiến pháp, do Hiến pháp không ấn định mô hình tổ chức cụ thể mà trao quyền cho Quốc hội, Chính phủ quyết định cơ cấu phù hợp nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

Về tính hợp pháp, giải pháp có cơ sở kế thừa từ Luật An toàn thực phẩm 2010 và định hướng sửa đổi luật theo hướng phân định rõ phạm vi điều chỉnh giữa luật chung và các luật chuyên ngành (trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản...). Cách tiếp cận này phù hợp với nguyên tắc của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và tránh chồng chéo. Việc chuyển từ “công bố hợp quy” sang “công bố tiêu chuẩn áp dụng/đăng ký bản công bố” cũng không làm phát sinh xung đột pháp lý nếu được quy định rõ trong luật sửa đổi và các văn bản hướng dẫn. Ngoài ra, việc bổ sung các quy định về hậu kiểm, kiểm nghiệm, xử lý vi phạm và quản lý các loại hình kinh doanh mới là phù hợp với xu hướng hoàn thiện pháp luật hiện hành.

+ Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Việc quy định lại cơ chế công bố trước khi lưu hành theo hướng phân loại rõ nhóm sản phẩm và hình thức công bố (công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký bản công bố) có tác động tích cực trong việc hoàn thiện, chuẩn hóa và minh bạch hóa hệ thống pháp luật về an toàn thực phẩm. Quy định này giúp chuyển từ cách tiếp cận mang tính “một cơ chế chung” sang quản lý theo mức độ rủi ro của sản phẩm, qua đó tăng tính hợp lý, tương thích với thông lệ quốc tế và tạo cơ sở pháp lý rõ ràng cho hoạt động quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, giải pháp cũng đặt ra yêu cầu phải rà soát, sửa đổi đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật liên quan, đặc biệt là các nghị định, thông tư hướng dẫn về công bố sản phẩm, kiểm tra nhà nước và hậu kiểm, nhằm bảo đảm tính thống nhất và khả thi khi triển khai. Bên cạnh đó, việc thiết kế ranh giới giữa các nhóm sản phẩm (đặc biệt là thực phẩm bổ sung, thực phẩm bảo vệ sức khỏe, thực phẩm dinh dưỡng đặc thù...) cần được quy định rõ ràng để tránh phát sinh cách hiểu khác nhau trong thực thi.

Trên thực tế, Nghị định số 15/2018/NĐ-CP ngày 02/02/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật ATTP đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập liên quan đến quy định về công bố; Một số quy định về hồ sơ, thủ tục hành chính chưa phù

hợp với yêu cầu cải cách, đơn giản, tạo điều kiện thúc đẩy sản xuất kinh doanh. Quy định tự công bố sản phẩm trong Nghị định số 15/2018/NĐ-CP chưa đảm bảo phù hợp với nguyên tắc quản lý nhà nước về ATTP tại Điều 3 của Luật An toàn thực phẩm năm 2010. Tại Khoản 3, Điều 3, Luật An toàn thực phẩm quy định nguyên tắc quản lý nhà nước về ATTP trên cơ sở quy chuẩn kỹ thuật tương ứng, quy định do cơ quan quản lý nhà nước ban hành và tiêu chuẩn do tổ chức, cá nhân sản xuất công bố áp dụng. Tiếp đó, Khoản 3, Điều 12 cũng quy định rõ thực phẩm đã qua chế biến bao gói sẵn phải thực hiện đăng ký bản công bố hợp quy với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trước khi lưu thông ra thị trường. Tuy nhiên, Nghị định 15/2018/NĐ-CP không sử dụng cụm từ “công bố hợp quy” mà chuyển sang “tự công bố sản phẩm” và “đăng ký công bố sản phẩm”. Ngoài ra, Nghị định 15/2018/NĐ-CP cho phép ngay sau khi tự công bố sản phẩm các tổ chức, cá nhân được quyền sản xuất, kinh doanh sản phẩm trong điều kiện công tác hậu kiểm chưa đủ nguồn lực dẫn đến tình trạng khi phát hiện ra sản phẩm công bố không đúng quy định nhưng đã được tiêu thụ trên thị trường. Điều này cho thấy rõ cần có sự điều chỉnh một cách hệ thống ở cả văn bản Luật và Nghị định hướng dẫn nhằm đảm bảo tính nhất quán trong quản lý sản phẩm thực phẩm từ trước và trong quá trình lưu thông trên thị trường.

Do vậy, Giải pháp này vừa đảm bảo phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành về an toàn thực phẩm vừa đảm bảo phù hợp với quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa hiện hành. Theo đó, sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ, quá trình, môi trường được quy định trong quy chuẩn kỹ thuật quốc gia do các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực ban hành hoặc được quy định trong quy chuẩn kỹ thuật địa phương do Ủy ban nhân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành. Việc đăng ký công bố và tự công bố được thực hiện theo mức độ nguy cơ của sản phẩm, phù hợp quy chuẩn kỹ thuật tương ứng dựa trên kết quả tự đánh giá hoặc kết quả đánh giá của tổ chức chứng nhận đã đăng ký hoặc được thừa nhận hoặc kết quả đánh giá của tổ chức chứng nhận được chỉ định.

Bảng 6. Mức độ và phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành về đăng ký công bố sản phẩm thực phẩm

Khía cạnh	Phân tích
Cụ thể hóa quy định tại Luật ATTP 2010	Chính sách mới làm rõ trách nhiệm công bố sản phẩm theo Luật ATTP, thiết lập một cơ chế pháp lý đầy đủ cho việc đăng ký, xác nhận và quản lý bản công bố có thời hạn.
Khắc phục bất cập của Nghị định 15/2018/NĐ-CP;	Việc thực hiện quản lý sản phẩm thực phẩm trước khi lưu hành trên thị trường theo hướng “đăng ký công bố” và “công bố” sản phẩm theo mức độ nguy cơ giúp nâng cao trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp đối với các sản phẩm trước khi lưu thông; tạo cơ sở pháp lý rõ ràng cho hậu kiểm, xử lý vi phạm sản phẩm lưu hành.

Phù hợp với Luật chất lượng sản phẩm hàng hóa và Luật số 78/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật chất lượng sản phẩm hàng hóa	Thực hiện quản lý sản phẩm, hàng hóa dựa trên mức độ rủi ro. Thực hiện công bố theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật đối với sản phẩm, hàng hóa có mức độ rủi ro trung bình, mức độ rủi ro cao, bảo đảm chất lượng sản phẩm trong sản xuất trước khi lưu thông trên thị trường Tăng cường yêu cầu doanh nghiệp công khai chất lượng sản phẩm và chịu trách nhiệm trước pháp luật, phù hợp với Điều 28 Luật chất lượng sản phẩm hàng hóa
Không mâu thuẫn với luật chuyên ngành khác	Chính sách mới không xung đột với Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư hay Luật Sở hữu trí tuệ, vì không hạn chế quyền kinh doanh hoặc quyền sở hữu sản phẩm.
Tăng cường tính minh bạch và khả năng hậu kiểm	Đăng ký bản công bố sản phẩm có thời hạn giúp cơ quan quản lý dễ dàng giám sát, truy xuất và thu hồi sản phẩm vi phạm, nâng cao tính hiệu lực pháp luật.

Nhiều quy định về an toàn thực phẩm ở Việt Nam đã được xây dựng dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế của FAO/WHO. Việc này giúp các quy định của Việt Nam có sự tương đồng với các chuẩn mực quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động thương mại quốc tế và hợp tác với các tổ chức nước ngoài. Việc yêu cầu đăng ký và công bố sản phẩm trước khi đưa ra thị trường giúp tăng cường kiểm soát chất lượng sản phẩm, tương tự như các quy định của nhiều quốc gia trên thế giới nhằm bảo vệ sức khỏe cộng đồng. Đa số các quốc gia trên thế giới đều thực hiện quản lý theo nhóm nguy cơ và thực hiện đăng ký công bố sản phẩm đối với các sản phẩm đặc biệt có liên quan đến sức khỏe và các sản phẩm khác thuộc nhóm có nguy cơ cao. Tại các quốc gia đang phát triển, mọi sản phẩm thực phẩm, dù là sản xuất nội địa hay nhập khẩu, đều phải được NAFDAC (Cơ quan quản lý và kiểm soát thực phẩm và dược phẩm quốc gia) đăng ký và phê duyệt trước khi phân phối trên thị trường (Ấn Độ, Nigeria...)

Nhìn chung, tác động của quy định này đối với hệ thống pháp luật là tích cực theo hướng hoàn thiện và đồng bộ hóa, không làm thay đổi căn bản cấu trúc pháp luật hiện hành mà chủ yếu nâng cao tính rõ ràng, khả thi và hiệu lực áp dụng của các quy định về quản lý an toàn thực phẩm trước khi sản phẩm được lưu hành trên thị trường.

Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng cũng cần lưu ý tới một số điều kiện như sau:

Thứ nhất, việc quy định một đầu mối quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm có thể phát sinh xung đột với các luật chuyên ngành hiện hành nếu không sửa đổi đồng bộ các quy định về chức năng, nhiệm vụ của các Bộ liên quan.

Thứ hai, việc áp dụng đồng thời nhiều hệ thống tiêu chuẩn quốc tế (HACCP, ISO, BRC...) nếu quy định không rõ tính bắt buộc hay lộ trình áp dụng có thể gây khó khăn trong thực thi và tranh chấp pháp lý.

Thứ ba, mở rộng phạm vi hậu kiểm và tăng chế tài xử phạt cần bảo đảm nguyên tắc hợp lý, tương xứng, tránh vi phạm quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật.

b) Tác động kinh tế - xã hội

- *Đối với cơ quan quản lý nhà nước:*

* *Khâu sản xuất:*

+ Tác động tích cực:

Để đảm bảo tính thống nhất và công bằng, khi công bố chấp nhận một bộ tiêu chuẩn, quy chuẩn, các cơ quan có thẩm quyền phải triển khai đánh giá sự tương đương/phù hợp của bộ nguyên tắc, tiêu chuẩn này so với nguyên tắc, tiêu chuẩn Thực hành tốt tương ứng của Tổ chức Y tế thế giới, như vậy, đòi hỏi phải có kinh phí, nhân lực có trình độ chuyên môn cao.

Về bản chất, GHP là nền tảng bắt buộc của quản lý an toàn thực phẩm. Codex quy định GHP áp dụng xuyên suốt chuỗi thực phẩm từ sản xuất ban đầu đến tiêu dùng; FAO cũng nhấn mạnh GHP là cách chuyển các nguyên tắc Codex thành hướng dẫn thực hành cho cơ sở thực phẩm. Trong mô hình hiện đại, GHP không thay thế HACCP mà là điều kiện tiên quyết để HACCP hoặc các hệ thống quản lý an toàn thực phẩm vận hành hiệu quả. Canada cũng thiết kế yêu cầu “preventive controls” trên cơ sở các nguyên tắc vệ sinh thực phẩm được quốc tế công nhận như GHP/GMP/GAP và HACCP.

Về lợi ích, kết quả tổng quan quốc tế cho thấy tại Hoa Kỳ cứ 6 người Mỹ thì có khoảng 1 người bị bệnh mỗi năm do ăn thực phẩm không an toàn, 128.000 người phải nhập viện và 3.000 người tử vong mỗi năm do các bệnh liên quan đến thực phẩm. Đây là gánh nặng đáng kể đối với chăm sóc sức khỏe, trong khi hầu hết các trường hợp đều có thể phòng ngừa được. Chiến lược hoạt động của FDA (Cơ quan Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm Hoa Kỳ) là tăng cường hệ thống an toàn thực phẩm toàn cầu và cải thiện bảo vệ sức khỏe cộng đồng¹³. Trong những thập kỷ gần đây, mối quan tâm về an toàn thực phẩm đặc biệt gia tăng trên toàn thế giới từ phía các cơ quan y tế công cộng, ngành công nghiệp thực phẩm và người tiêu dùng, điều này đã trở thành động lực chính thúc đẩy việc sử dụng rộng rãi hệ thống HACCP. Mối quan tâm này đã được xác nhận bởi sự gia tăng đáng kể về tỷ lệ mắc bệnh do thực phẩm ở nhiều quốc gia trong những năm gần đây. Do đó, an toàn thực phẩm trên toàn thế giới là một vấn đề toàn cầu, chủ yếu là để đảm bảo an ninh sức khỏe cộng đồng và là một vấn đề nghiêm trọng đối với sự phát triển của mỗi quốc gia¹⁴.

¹³ Food Safety Modernization Act (FSMA). Available at: <https://www.fda.gov/food/guidance-regulation-food-and-dietary-supplements/food-safety-modernization-act-fsma>

¹⁴ FAO to develop new food safety strategy. Available at: <https://www.foodsafetynews.com/2020/11/fao-to-develop-new-food-safety-strategy>

Bằng chứng cho thấy, FDA và hệ thống HACCP tại Hoa Kỳ đã đóng vai trò quan trọng trong việc giảm bệnh do thực phẩm, đã giảm gần 40% trong 20 năm qua. Cần lưu ý rằng hệ thống an toàn thực phẩm tại Hoa Kỳ liên tục được cải thiện, vì số lượng bệnh vẫn còn cao. Năm 2011, tại Hoa Kỳ, để ứng phó với những thay đổi trong hệ thống thực phẩm toàn cầu và liên quan đến tình trạng phổ biến của các bệnh do thực phẩm, FDA đã phê duyệt FSMA (Đạo luật Hiện đại hóa An toàn Thực phẩm), được công nhận là một cuộc cải cách triệt để đối với luật an toàn thực phẩm của Hoa Kỳ.

Trong các nghiên cứu của Roberts và cs (1996)¹⁵ và Crutchfield và cs (1997)¹⁶ về đánh giá tác động quy định của Cơ quan Kiểm tra An toàn Thực phẩm (FSIS) thuộc Bộ Nông nghiệp Mỹ kết luận rằng trong khoảng thời gian 20 năm, lợi ích của việc thực hiện các quy định HACCP và giảm thiểu mầm bệnh sẽ dao động từ 0,99 đến 3,69 tỷ đô la mỗi năm (tính theo giá trị năm 1995) nếu các quy định này hoàn toàn hiệu quả trong việc loại bỏ nguy cơ bệnh tật và tử vong do bốn loại mầm bệnh chính. Khi được chiết khấu trên một khung thời gian 20 năm với tỷ lệ 7% (tỷ lệ thường được các cơ quan chính phủ Hoa Kỳ sử dụng để đánh giá tác động quy định), những lợi ích này dao động từ 7,13 đến 26,59 tỷ đô la. Chi phí cho các quy trình vệ sinh, lấy mẫu mầm bệnh, và phát triển cũng như vận hành kế hoạch HACCP ước tính vào khoảng 100 triệu đô la mỗi năm, và giá trị hiện tại đã chiết khấu của tất cả chi phí ước tính trong khoảng từ 1 đến 1,2 tỷ đô la trong suốt 20 năm.

Ngoài ra, nhiều nghiên cứu đã đánh giá các yếu tố liên quan đến việc triển khai và tác động của FSMS đối với các tiêu chuẩn vệ sinh thực phẩm cũng như kiến thức và thực hành về an toàn thực phẩm. Việc bắt buộc áp dụng FSMS trong các cơ sở thực phẩm đã được chứng minh là cải thiện các tiêu chuẩn vệ sinh thực phẩm ở Trung Quốc và Singapore. Áp dụng HACCP tại các doanh nghiệp thực phẩm nhỏ và/hoặc kém phát triển cũng có liên quan đến việc tăng cường mức độ thực hành vệ sinh của người xử lý thực phẩm và kiến thức về an toàn thực phẩm.

Một nghiên cứu tại Singapore cho thấy, năm 2018, có khoảng 39.000 cơ sở thực phẩm được Cơ quan Môi trường Quốc gia (NEA) tại Singapore cấp phép, trong số 400 cơ sở là dịch vụ ăn uống. Kết quả cho thấy tỷ lệ giảm các đợt bùng phát bệnh do thực phẩm liên quan đến biện pháp can thiệp FSMS là 78,4% . Sự giảm này có ý nghĩa thống kê và xảy ra 18 tháng sau khi FSMS được đưa vào áp dụng.

Một nghiên cứu được tiến hành tại Ukraina cho thấy xu hướng giảm số ca ngộ độc thực phẩm vào năm 2019-2020 trung bình 21–25% sau khi thực hiện áp dụng

¹⁵ Roberts T, Buzby JC, Ollinger M. 1996. Using benefit and cost information to evaluate a food safety regulation: HACCP for meat and poultry. *Am. J. Agric. Econ.* 78:1297–301

¹⁶ Crutchfield SR, Buzby JC, Roberts T, Ollinger M, Lin JCT. 1997. *An economic assessment of food safety regulations: the new approach to meat and poultry inspection*. Rep. 755, Econ. Res. Serv., US Dep. Agric., Washington, DC

HACCCP. Số trẻ em bị ốm do ngộ độc thực phẩm có giảm nhưng không đáng kể từ 51,5% xuống còn 48,8%¹⁷.

Như vậy, xét ở góc độ là cơ quan quản lý nhà nước thì việc áp dụng bắt buộc hệ thống quản lý chất lượng đang là xu hướng chung toàn cầu với những bằng chứng về hiệu quả khá rõ rệt.

+ Tác động tiêu cực

Việc mở rộng phạm vi quản lý theo chuỗi giá trị và bổ sung nhiều yêu cầu kỹ thuật (dư lượng, tiêu chuẩn GHP, HACCP, ISO...) sẽ làm gia tăng đáng kể chi phí ngân sách cho xây dựng, cập nhật quy chuẩn, tiêu chuẩn, nâng cấp hệ thống kiểm nghiệm, giám sát thị trường và đào tạo nguồn nhân lực. Đồng thời, việc chuyển mạnh sang cơ chế hậu kiểm đòi hỏi năng lực quản lý nhà nước cao hơn, bao gồm hệ thống thanh tra, kiểm tra, cảnh báo nhanh và phân tích nguy cơ; nếu không đáp ứng kịp, có thể dẫn đến khoảng trống quản lý hoặc kiểm soát không hiệu quả.

Việc áp dụng tiêu chuẩn cao nhưng thiếu lộ trình phù hợp có thể khiến một bộ phận cơ sở sản xuất không đáp ứng được, từ đó gia tăng khu vực sản xuất phi chính thức, gây khó khăn cho công tác quản lý và thất thu ngân sách. Bên cạnh đó, việc tăng cường kiểm soát và chế tài xử phạt trong bối cảnh năng lực thực thi chưa đồng đều giữa các địa phương có thể dẫn đến rủi ro không thống nhất trong áp dụng pháp luật, ảnh hưởng đến tính minh bạch và uy tín của cơ quan quản lý nhà nước

* *Trước khi lưu hành*

+ Tác động tích cực:

Giải pháp 2 giúp nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý thông qua cách tiếp cận xuyên suốt theo chuỗi giá trị, đặc biệt tăng cường kiểm soát mối nguy từ sớm (trước lưu thông), qua đó giảm áp lực xử lý sự cố và hậu quả về sau. Việc phân loại sản phẩm theo mức độ rủi ro và áp dụng cơ chế công bố phù hợp tạo điều kiện tối ưu hóa nguồn lực quản lý, chuyển mạnh từ tiền kiểm sang hậu kiểm có trọng tâm, nâng cao chất lượng thanh tra, kiểm tra. Đồng thời, giải pháp góp phần tăng tính minh bạch, thống nhất trong áp dụng pháp luật, giảm chồng chéo giữa các cơ quan.

Cơ chế phân loại này cho phép cơ quan quản lý tập trung thâm định trước đối với nhóm sản phẩm nguy cơ cao, qua đó giảm áp lực kiểm tra tràn lan và khắc phục tình trạng tồn tại hồ sơ “ảo”, hồ sơ không minh bạch. Đồng thời, việc quy định rõ nhóm không phải công bố cũng giúp giảm tải thủ tục hành chính không cần thiết.

¹⁷ Victoria Kasianchuk, Oleksandra Berhilevych, Olha Chechet. *Significance of the level of implementation of food legislation and the food safety management system in Ukraine for the dynamics of the spread of food poisoning (retro analysis)*. <https://www.journal.eu-jr.eu/life/article/view/2629>. 2022

Việc triển khai đồng thời hai hình thức công bố cũng đặt ra yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật dưới luật, chuẩn hóa tiêu chí phân loại và nâng cao năng lực thẩm định, nếu không có thể dẫn đến cách hiểu khác nhau và phát sinh rủi ro trong thực thi.

Trong bối cảnh hiện nay tỷ lệ vi phạm an toàn thực phẩm đang là vấn đề “nóng”, được toàn xã hội quan tâm (trong lĩnh vực công thương ở mức rất cao, khoảng 79–82% số vụ kiểm tra phát hiện vi phạm). Việc tăng cường kiểm soát từ sớm và phân loại sản phẩm theo mức độ rủi ro sẽ giúp giảm áp lực hậu kiểm, vốn đang gặp nhiều hạn chế do thiếu nhân lực và kinh phí.

+ Tác động tiêu cực

Trong giai đoạn đầu, giải pháp đòi hỏi tăng đầu tư cho hệ thống kiểm nghiệm, hạ tầng dữ liệu và nhân lực chuyên trách, trong khi thực tế hiện nay lực lượng quản lý ATTP ở nhiều cấp, đặc biệt cấp xã, chủ yếu là kiêm nhiệm và thiếu chuyên môn. Giải pháp làm phát sinh nhu cầu hoàn thiện thể chế, nâng cấp hệ thống kiểm nghiệm, dữ liệu và năng lực quản lý, đặc biệt ở địa phương; yêu cầu tăng cường phối hợp liên ngành và đầu tư nguồn lực để bảo đảm vận hành hiệu quả mô hình quản lý theo chuỗi.

Trên thực tế, hệ thống kiểm nghiệm về ATTP hiện chưa có sự thống nhất. Tại các tỉnh/thành phố, chức năng kiểm nghiệm thực phẩm tại địa phương được giao cho Trung tâm Kiểm nghiệm thuốc mỹ phẩm thực phẩm hoặc CDC tỉnh. 61/63 tỉnh/thành phố có đơn vị được giao nhiệm vụ kiểm nghiệm an toàn thực phẩm trực thuộc Sở Y tế có phòng kiểm nghiệm đạt chuẩn ISO/IEC 17025:2005 (riêng tỉnh Cà Mau, UBND tỉnh giao chức năng kiểm nghiệm an toàn thực phẩm cho Trung tâm Kỹ thuật Tiêu chuẩn Đo lường Chất lượng Cà Mau trực thuộc Sở Khoa học và Công nghệ, tỉnh Lâm Đồng giao cho CDC tỉnh nhưng phòng kiểm nghiệm vừa hết thời hạn đạt chuẩn ISO/IEC 17025:2005 theo quy định.

Chức năng kiểm nghiệm thực phẩm phục vụ QLNN do cả các cơ sở công lập và tư nhân; ngành y tế và ngành khác thực hiện. Năm 2022, có 22/51 đơn vị thuộc ngành y tế được chỉ định kiểm nghiệm phục vụ quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm gồm: 01 Viện Kiểm nghiệm An toàn vệ sinh thực phẩm Quốc gia; 05 Viện chuyên ngành; 09 CDC các tỉnh/thành phố; 07 Trung tâm kiểm nghiệm thuốc mỹ phẩm, thực phẩm các tỉnh/thành phố. Như vậy, việc có nhiều đầu mối khác nhau thực hiện chức năng kiểm nghiệm an toàn thực phẩm đã gây tình trạng chồng chéo và có sự phân tán nguồn lực đầu tư.

Việc thực hiện kiểm nghiệm thực phẩm theo quy định hiện hành chưa đề cập đến các chỉ tiêu về chất lượng, mới chỉ dừng lại ở các chỉ tiêu cơ bản về mức độ an toàn vẫn sẽ mang lại nguy cơ tăng các vụ ngộ độc thực phẩm hoặc ảnh hưởng tới tình trạng sức khỏe lâu dài của người tiêu dùng. Các chỉ tiêu về chất lượng sản phẩm thực phẩm lưu thông trên thị trường không được kiểm soát sẽ tạo nguy cơ gia tăng bệnh tật

và tử vong liên quan đến thực phẩm không đảm bảo chất lượng. Quy định về công bố tiêu chuẩn áp dụng sẽ tạo thuận lợi hơn cho công tác kiểm nghiệm. Thực tế cho thấy, nhiều Trung tâm kiểm nghiệm tỉnh, thành phố đã thực hiện một số chỉ tiêu theo QCVN và TCVN nhưng nhiều mẫu không thực hiện được do cơ sở sản xuất không cung cấp tiêu chuẩn gốc.

+ *Đối với doanh nghiệp:*

* *Khâu sản xuất:*

+ Tác động tích cực

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, đầu tư GHP thường có chi phí thấp hơn đáng kể so với triển khai đầy đủ HACCP hoặc các chuẩn chứng nhận phức tạp, vì GHP tập trung trước hết vào các yếu tố nền như vệ sinh cơ sở, nước sạch, bố trí mặt bằng, quy trình tách sống-chín, vệ sinh thiết bị, nhiệt độ bảo quản, kiểm soát côn trùng, tài liệu và đào tạo. FAO thậm chí xây dựng riêng tài liệu “cost-effective management tools” cho doanh nghiệp nông sản-thực phẩm nhỏ và vừa, với tinh thần là cải thiện chất lượng và an toàn theo cách thực tế và tiết kiệm chi phí để vẫn giữ được khả năng sinh lời và cạnh tranh.

Đối với việc tuân thủ GMP giúp nâng cao uy tín của doanh nghiệp, tạo niềm tin cho khách hàng, đối tác và thị trường. Các sản phẩm có chứng nhận GMP thường được coi là có chất lượng cao và đáng tin cậy, từ đó tăng cường thương hiệu của doanh nghiệp. Nhiều quốc gia và khu vực yêu cầu các sản phẩm nhập khẩu phải tuân thủ các tiêu chuẩn GMP. Do đó, việc áp dụng GMP có thể giúp doanh nghiệp mở rộng thị trường quốc tế, tăng khả năng xuất khẩu và cạnh tranh toàn cầu.

+ Tác động tiêu cực

Việc bổ sung các yêu cầu kỹ thuật như GHP, HACCP, ISO, BRC, FSSC 22000... và hoàn thiện, cập nhật quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật có thể sẽ làm gia tăng đáng kể chi phí tuân thủ, đặc biệt đối với doanh nghiệp nhỏ, hộ sản xuất và cơ sở truyền thống vốn hạn chế về vốn, công nghệ và nhân lực. Bên cạnh đó, quy định bổ sung các chỉ tiêu kiểm soát dư lượng thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật và các tác nhân ô nhiễm ở giai đoạn sau thu hoạch, giết mổ có thể tạo áp lực kiểm nghiệm và kiểm soát chất lượng liên tục, làm tăng chi phí sản xuất và thời gian đưa sản phẩm ra thị trường. Đồng thời, việc tăng cường kiểm soát và trách nhiệm giải trình trong toàn chuỗi có thể làm gia tăng chi phí quản trị nội bộ và chi phí tuân thủ hành chính.

Các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SMEs), có thể gặp khó khăn trong việc đáp ứng các yêu cầu và tiêu chuẩn an toàn thực phẩm. Chi phí đầu tư vào các quy trình mới, công nghệ và đào tạo nhân viên có thể tăng cao, gây áp lực tài chính và ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp.

Bảng 7. Ước tính chi phí đầu vào và chi phí vận hành hệ thống ISO 22000

Quy mô doanh nghiệp	Chi phí ban đầu	Chi phí hàng năm
Chi phí đầu tư và vận hành ISO 22000		
Doanh nghiệp nhỏ	150–400 triệu đồng	20–50 triệu đồng
Doanh nghiệp vừa	400–800 triệu đồng	50–100 triệu đồng
Doanh nghiệp lớn	800 triệu – 5 tỷ đồng	100–300 triệu đồng
Chi phí đầu tư và vận hành HACCP		
Doanh nghiệp nhỏ	50–200 triệu đồng	10–30 triệu đồng
Doanh nghiệp vừa	200–500 triệu đồng	30–70 triệu đồng
Doanh nghiệp lớn	500 triệu – 1 < tỷ đồng	70–200 triệu đồng

Nguồn: Kết quả khảo sát doanh nghiệp

Chi phí trên bao gồm đầu tư thiết lập hệ thống, nhân sự, chi phí kiểm nghiệm và chứng nhận.

Kết quả tổng quan quốc tế cho thấy, các biện pháp kiểm soát cũng có thể có những hệ quả phân phối mà các nhà hoạch định chính sách phải xem xét, vì chi phí cố định trong việc thiết lập quản lý an toàn thực phẩm có thể rất lớn¹⁸. Một khoản đầu tư ban đầu cao có thể là gánh nặng lớn hơn cho các doanh nghiệp hoặc nông trại nhỏ, vì họ sẽ phải chịu chi phí trên mỗi đơn vị cao hơn so với các doanh nghiệp hoặc nông trại lớn hơn. Ngay cả chi phí kiểm soát liên tục cũng có thể có một thành phần cố định, ví dụ như nếu khối lượng sản xuất lớn hơn cho phép việc lấy mẫu hiệu quả hơn, hoặc nếu một số nguồn lực sử dụng cho kiểm soát, như nhân viên có chuyên môn, không dễ dàng phân chia. Do đó, các nhà sản xuất hoặc chế biến nhỏ có thể thấy chi phí quá cao và có thể gặp bất lợi so với các nhà sản xuất lớn hơn. Vì lý do này, các yêu cầu quy định đôi khi có thể miễn trừ cho các doanh nghiệp hoặc nông trại nhỏ. Ví dụ, các nông trại có doanh thu hàng năm dưới 25.000 USD được miễn các quy tắc an toàn sản phẩm dự kiến năm 2013 ở Mỹ, nhận thức rằng lợi ích xã hội của việc bảo vệ các nông trại nhỏ lớn hơn rủi ro mà họ gây ra do tỷ lệ nhỏ trong nguồn cung thực phẩm.

Trong một số trường hợp, việc áp dụng các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm nghiêm ngặt có thể làm tăng giá thành sản phẩm. Điều này có thể dẫn đến phản ứng tiêu cực từ người tiêu dùng trong nước, đặc biệt nếu giá cả trở nên không phù hợp với mức thu nhập của người dân. Đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh nhỏ lẻ thuộc đối tượng phải thực hiện cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện an toàn thực phẩm có thể sẽ làm phát sinh khối lượng công việc và chi phí khá lớn. Chi phí trung bình cho việc thực hiện cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện ATTP khoảng 8 triệu/hồ sơ.

Tuy nhiên, Giải pháp này là sự kế thừa và tiếp nối quy định hiện hành nên nhiều

¹⁸ Unnevehr L, Jensen H. 2005. Industry costs to make food safe: Now and under a risk-based system. In: Hoffman S A, Taylor M R, eds., Toward Safer Food: Perspectives on Risk and Priority Setting. Resources for the Future, Washington, D.C., USA.

doanh nghiệp cũng đã có kinh nghiệm và nền tảng sẵn có để triển khai thực hiện. Hơn nữa, các tác động tiêu cực này sẽ được giải quyết bằng quy định lộ trình thực hiện phù hợp với từng nhóm doanh nghiệp.

* Trước khi lưu thông

+ Tác động tích cực

Giải pháp 2 tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp thông qua cơ chế công bố phân loại theo rủi ro, giúp rút ngắn thời gian tiếp cận thị trường đối với nhóm sản phẩm rủi ro thấp, đồng thời thúc đẩy doanh nghiệp áp dụng các hệ thống quản lý chất lượng (HACCP, ISO 22000...). Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp quy mô lớn và hệ thống phân phối hiện đại (siêu thị, trung tâm thương mại) có mức độ tuân thủ rất cao, sản phẩm có nguồn gốc rõ ràng và ít vi phạm.

Với đặc thù ngành thực phẩm Việt Nam, phần lớn cơ sở sản xuất, kinh doanh là nhỏ lẻ, manh mún, việc đáp ứng các tiêu chuẩn, quy chuẩn và đầu tư hệ thống quản lý chất lượng còn nhiều khó khăn do hạn chế về vốn và năng lực. Ngoài ra, hiện tỷ lệ không tuân thủ trong hồ sơ công bố vẫn cao (tới 55% hồ sơ không đạt yêu cầu), cho thấy nguy cơ doanh nghiệp lợi dụng cơ chế thông thoáng nếu thiếu kiểm soát hiệu quả.

Bảng 8. Số lượng hồ sơ tự công bố và đăng ký công bố sản phẩm thuộc quản lý ngành y tế giai đoạn 2018 - 2023

Chỉ tiêu	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Số lượng hồ sơ tự công bố	7.927	10.406	10.519	7.282	8.423	10.091
Số lượng hồ sơ đề nghị đăng ký bản công bố sản phẩm	1.128	1.454	976	1.108	1.620	1.035
Số lượng hồ sơ được cấp giấy tiếp nhận đăng ký bản công bố sản phẩm	1.034	1.361	904	1.088	1.388	1.021

Bảng số liệu trên được tổng hợp từ kết quả khảo sát của 43/63 tỉnh/thành phố phục vụ đánh giá tác động chính sách Luật ATTP sửa đổi. Có thể thấy, sau khi Nghị định 15/2018/NĐ-CP được ban hành, số lượng hồ sơ tự công bố tăng lên đáng kể trong 3 năm 2018-2020, sau đó giảm do tác động của đại dịch Covid-19, và tiếp tục tăng trở lại vào năm 2023. Theo số liệu chưa đầy đủ, trung bình mỗi năm có khoảng 10.000 hồ sơ tự công bố mới và có xu hướng tăng hàng năm. Trong khi đó theo các cơ quan quản lý ATTP ở các địa phương thì theo quy định hiện nay thì việc thực hiện hoạt động hậu kiểm ở các địa phương gặp rất nhiều khó khăn do thiếu nhân lực, kinh phí nên hầu như không thực hiện được theo đúng yêu cầu. Do đó hiện nay khó tránh được khả năng có những hồ sơ tự công bố ảo hoặc không minh bạch thông tin.

Số liệu khảo sát trên chưa bao gồm số liệu của Hà Nội và Thành phố Hồ Chí

Minh. Riêng với 2 thành phố lớn nhất cả nước, số lượng hồ sơ công bố sản phẩm cộng dồn đến năm 2023 lớn gấp 5-6 lần số lượng hồ sơ công bố trên cả nước (tổng số hồ sơ tự công bố đến năm 2023 tại Hà Nội là 43.648 hồ sơ và tại TP Hồ Chí Minh là 279.358 hồ sơ). Nếu tính theo tỷ lệ các hồ sơ vi phạm theo báo cáo của Sở An toàn thực phẩm Hồ Chí Minh (55% số hồ sơ vi phạm) thì chi phí và nguy cơ đối với sức khỏe cộng đồng là vô cùng lớn. Điều này cho thấy cần áp dụng các biện pháp quản lý chặt chẽ hơn đồng thời cân đối giữa quyền và lợi ích của nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng. Do vậy, nếu thực hiện nhóm sản phẩm này công bố tiêu chuẩn áp dụng có thể sẽ làm giảm bớt gánh nặng cho nhà nước và số lượng hồ sơ ảo hiện hữu trên thị trường nhưng khi áp dụng quy định này có thể sẽ làm gia tăng chi phí và thời gian của doanh nghiệp cho việc thực hiện xác định tiêu chuẩn áp dụng của sản phẩm.

Khảo sát về tác động chi phí đối với doanh nghiệp là khó xác định do chưa có nguồn dữ liệu cụ thể. Tuy nhiên, ước tính chi phí trung bình cho 1 lần thực hiện kiểm nghiệm thực phẩm mà doanh nghiệp phải bỏ ra là 1.000.000đ đối với chỉ tiêu an toàn và khoảng 3.000.000đ/chỉ tiêu chất lượng. Chi phí này có thể ảnh hưởng tới các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ tại địa phương. Đối với các doanh nghiệp sản xuất có quy mô lớn đạt GMP và các chứng nhận ISO 22000, HACCP... thì không ảnh hưởng nhiều do trong hệ thống đã có kiểm nghiệm nội bộ thường quy theo lô sản xuất.

Tuy nhiên, trong bối cảnh phát triển kinh tế xã hội và cơ hội trong kỷ nguyên công nghiệp 4.0 ở Việt Nam hiện nay thì nhìn về lợi ích và an toàn của cộng đồng và người tiêu dùng thì việc thực hiện Giải pháp 2 có nhiều khả thi. Việt Nam đang trong quá trình chuyển đổi số với việc thực hiện Chính phủ điện tử và ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết thủ tục hành chính thông qua Trung tâm phục vụ hành chính công. Các thủ tục liên quan đến đăng ký công bố sản phẩm và gia hạn tự động sẽ được giảm tải nhờ hệ thống công nghệ thông tin và ứng dụng trí tuệ nhân tạo trong tiếp nhận, sàng lọc, thẩm định hồ sơ.

Kết quả khảo sát tại 6 tỉnh/thành phố cho thấy ước tính chi phí trung bình thực tế mà doanh nghiệp phải bỏ ra cho 1 bộ hồ sơ khoảng 22,5 triệu (Chi phí thẩm định: 1.500.000đ; Chi phí cho nhân sự và vật tư: 20.000.000đ; Chi phí kiểm nghiệm và dịch thuật công chứng: 1.000.000đ). Số sản phẩm đưa ra thị trường trung bình đối với 1 doanh nghiệp từ 40-100 sản phẩm mỗi năm. Dựa trên các số liệu cung cấp của các tỉnh/thành phố và các doanh nghiệp, chi phí gia tăng bình quân liên quan đến thực hiện đăng ký công bố sản phẩm ước tính đối với mỗi doanh nghiệp dao động khoảng 0,9 đến 2,2 tỷ đồng (chi phí này thay đổi phụ thuộc vào số lượng sản phẩm được đăng ký mỗi năm). Bên cạnh đó, tổng thời gian mất đi cho việc chuẩn bị hồ sơ khoảng 3-4 tháng/hồ sơ đăng ký công bố. Chi phí này sẽ tạo cho các doanh nghiệp phải cân nhắc và lên kế hoạch cụ thể trước khi quyết định thực hiện lựa chọn và đưa phẩm lưu hành trên thị trường. Như vậy, chi phí cho việc đăng ký công bố sản phẩm và công bố tiêu chuẩn áp

dụng có thể sẽ ít bị ảnh hưởng thậm chí giảm nếu áp dụng hệ thống quản lý chất lượng tiên tiến và ứng dụng công nghệ thông tin. Ngoài ra, chi phí này cũng sẽ được bù đắp bởi uy tín và thương hiệu của sản phẩm được nâng lên, giá thành sản phẩm có thể tăng lên nhưng tương xứng với chất lượng sản phẩm được đảm bảo hơn.

Xét về mặt lợi ích, theo kết quả khảo sát bệnh án liên quan đến ngộ độc thực phẩm và tờ phoi chí phí được thu thập tại các bệnh viện khảo sát, số ngày điều trị trung bình cho 1 trường hợp ngộ độc thực phẩm khoảng 4,7 ngày và chi phí trung bình cho 1 đợt điều trị là 2.065.292 đồng. Tổng chi phí chi trả trực tiếp cho các ca điều trị ngộ độc ước tính khoảng hơn 9 tỷ đồng, bên cạnh đó chi phí ngoài y tế và chi phí gián tiếp mà người bệnh phải chi trả trung bình khoảng 2.886.000 đồng¹⁹, trong đó ước tính thu nhập mất đi của người lao động được tính toán theo số liệu từ Niên giám thống kê năm 2023 cho thấy chi phí cơ hội mất đi trong thời gian điều trị khoảng 1.970.000 đồng/đợt. Ước tính chi phí tiết kiệm được liên quan đến xử lý ngộ độc thực phẩm và xử lý khủng hoảng truyền thông trong trường hợp giả định sau khi áp dụng chính sách tỷ lệ ngộ độc thực phẩm giảm 25% so với thời điểm năm 2023, các doanh nghiệp tiết kiệm được khoảng 113 tỷ đồng.

Có thể nói, giải pháp chính sách sẽ tạo sự công bằng và môi trường cạnh tranh lành mạnh đối với các doanh nghiệp nhỏ và mới thành lập, niềm tin của khách hàng sẽ được củng cố hơn nếu các sản phẩm được bảo đảm bởi thông tin rõ ràng và chi tiết hơn, có sự giám sát của cơ quan Nhà nước. Khi tất cả các sản phẩm đều phải tuân thủ các tiêu chuẩn công bố giống nhau, điều này giúp ngăn chặn các hành vi gian lận và bảo vệ các doanh nghiệp tuân thủ quy định.

Đồng thời, quy định rõ ràng có thể khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào đổi mới và phát triển sản phẩm mới, nhằm đáp ứng nhu cầu của người tiêu dùng và các tiêu chuẩn quy định. Các sản phẩm đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế có thể dễ dàng thâm nhập vào thị trường nước ngoài, tạo cơ hội cho các doanh nghiệp sản xuất thực phẩm có khả năng vươn xa hơn, vượt khỏi thị trường trong nước, hòa nhập với thị trường quốc tế.

+ Tác động tiêu cực:

Doanh nghiệp phải đầu tư thêm nguồn lực cho kiểm soát nội bộ, truy xuất nguồn gốc, lưu trữ hồ sơ và giám sát chất lượng hàng hóa trong suốt quá trình lưu thông, từ đó làm tăng chi phí vận hành và chi phí tuân thủ. Đối với doanh nghiệp nhỏ và hộ kinh doanh, áp lực tuân thủ có thể trở thành rào cản duy trì hoạt động, đặc biệt trong bối cảnh năng lực quản trị và tài chính còn hạn chế.

¹⁹ Hoang VM,etal. Cost of Foodborne Diarrhea in Vietnam. <http://dx.doi.org/10.3346/jkms.2015.30.S2.S179>

- Đối với người tiêu dùng

+ Tác động tích cực:

Các quy định này giúp đảm bảo rằng thông tin về sản phẩm thực phẩm là chính xác và minh bạch, từ đó giúp người tiêu dùng đưa ra quyết định thông minh về sức khỏe của họ. Khi có quy định rõ ràng về công bố thông tin sản phẩm, người tiêu dùng sẽ được nâng cao nhận thức về các thành phần, chất lượng và nguồn gốc của thực phẩm, từ đó thúc đẩy thói quen tiêu dùng lành mạnh hơn.

Như đã nêu ở trên, kết quả khảo sát sơ bộ ý kiến của người tiêu dùng về các loại thực phẩm cần kiểm soát của cơ quan quản lý nhà nước cho thấy, 100% người tiêu dùng cho rằng nhà nước cần kiểm soát tất cả các sản phẩm lưu thông trên thị trường chặt chẽ hơn. Hơn 70% người tiêu dùng được khảo sát cho biết việc nhà nước quản lý thực phẩm chặt chẽ hơn thông qua việc kiểm soát công bố sản phẩm nhằm đảm bảo an toàn thực phẩm cho người tiêu dùng, tạo niềm tin của người tiêu dùng đối với sản phẩm. Hơn 90% người tiêu dùng cho thấy cần thiết phải thực hiện đăng ký bản công bố sản phẩm với cơ quan quản lý nhà nước và sẵn sàng chi trả thêm nếu giá thành sản phẩm gia tăng.

Bảng 9. Tỷ lệ sẵn sàng chi trả khi tăng giá sản phẩm do thực hiện đăng ký công bố

TT	Loại sản phẩm	Số lượng (n = 420)	Tỷ lệ (%)
1	Sẵn sàng chi trả	192	45,8
2	Chấp nhận chi trả cao hơn phù hợp với điều kiện kinh tế	131	31,3
3	Không chấp nhận chi trả	80	19
4	Khác	3	0,6
5	Không có ý kiến	14	3,2

+ Tác động tiêu cực

Giải pháp chính sách này có thể gây ra một số tác động tiêu cực đến người tiêu dùng. Có khả năng phát sinh chi phí vào giá thành sản phẩm, trong khi đó thông tin không được công bố một cách rõ ràng và dễ hiểu, người tiêu dùng có thể bị nhầm lẫn hoặc hiểu sai về sản phẩm, dẫn đến quyết định không chính xác và với chi phí không hợp lý. Tỷ lệ người tiêu dùng được khảo sát không chấp nhận chi trả cao hơn nếu sản phẩm thực phẩm tăng giá vẫn chiếm khoảng gần 20%.

Xét một cách tổng thể về mặt xã hội đối với cả 3 đối tượng nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng, các quy định về đăng ký công bố sản phẩm sẽ giúp cơ quan quản lý nhà nước tăng cường kiểm soát chất lượng và an toàn của sản phẩm thực phẩm trước khi chúng được đưa ra thị trường. Điều này giúp bảo vệ sức khỏe cộng đồng và ngăn ngừa các rủi ro liên quan đến thực phẩm.

Mặc dù vậy, việc thực hiện các quy định về công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký công bố sản phẩm có thể không làm gia tăng chi phí về tiền kiểm nhưng vẫn cần tăng nguồn lực cho công tác hậu

kiểm và xử lý các vấn đề vi phạm phát sinh trong quá trình thực hiện công bố tiêu chuẩn áp dụng. Điều này đòi hỏi nhiều nguồn lực và thời gian có thể dẫn đến quá tải cho các cơ quan quản lý, đặc biệt là khi số lượng sản phẩm và doanh nghiệp tăng lên.

Việc áp dụng và thực thi các quy định có thể gặp khó khăn do sự thiếu đồng bộ trong các quy định pháp lý, sự khác biệt giữa các địa phương, hoặc sự không hợp tác từ phía doanh nghiệp. Bên cạnh đó, các quy định có thể tạo ra rào cản cho các doanh nghiệp nhỏ hoặc mới thành lập, làm giảm khả năng cạnh tranh và đổi mới trong ngành thực phẩm.

Trong thời gian đầu, cần có giải pháp tăng nguồn lực cho quản lý của cơ quan nhà nước và cả doanh nghiệp trong việc tiếp nhận và xử lý hồ sơ theo quy định mới nhằm đảm bảo không bị quá tải dẫn đến ảnh hưởng tới việc làm của lao động do doanh nghiệp bị gián đoạn hoạt động kinh doanh sản xuất khi đến kỳ đăng ký nhưng phải dừng lại do hồ sơ thủ tục không đáp ứng.

Trong điều kiện nguồn nhân lực quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm ở địa phương đang được đánh giá là khá mỏng thì Giải pháp này có khả năng làm kéo dài thời gian thực hiện thủ tục công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký công bố sản phẩm của các doanh nghiệp. Thời gian chuẩn bị và thực hiện hồ sơ trung bình mà các doanh nghiệp thực hiện ước tính khoảng 3 tháng, nếu số lượng hồ sơ đăng ký tồn đọng lớn thì tổng thời gian thực hiện có thể tăng lên 1- 3 tháng, thậm chí cao hơn. Điều này sẽ ảnh hưởng tương đối lớn tới thu nhập hàng tháng của người lao động trong khu vực sản xuất sinh doanh thực phẩm.

Bảng 10. Tổng số lao động và thu nhập bình quân của người lao động có thể bị ảnh hưởng

Nội dung	2018	2019	2020	2021	2022
Tổng số lao động	539.867	538.557	536.390	543.934	563.101
Tổng thu nhập của người lao động khu vực thực phẩm (nghìn tỷ)	56.870	58.597	59.583	64.708	72.170
Thu nhập bình quân/tháng (nghìn đồng)	8.837	9.095	9.468	9.977	10.948

Nguồn: Niên giám thống kê năm 2023

Ý kiến đánh giá của doanh nghiệp

“Cần xem xét năng lực quản lý của cơ quan nhà nước và cần có phương án để đảm bảo không bị quá tải. Tăng nguồn lực cho doanh nghiệp và cả cơ quan quản lý nhà nước trong việc xử lý hồ sơ. Để triển khai được cũng cần có những hướng dẫn cụ thể về các chỉ tiêu kỹ thuật.”

Bên cạnh đó, việc quy định đăng ký bản công bố sản phẩm có nguy cơ ảnh hưởng tới việc làm và thu nhập của khoảng hơn 600 nghìn lao động tại các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh thực phẩm khi doanh nghiệp bị mất đi chi phí và thời gian cho việc thực hiện thủ tục đăng ký công bố sản phẩm. Theo số liệu từ Niên giám thống kê năm 2023 trên đây, nếu sản phẩm chậm lưu thông trên thị trường khoảng 3 tháng/năm, mỗi lao động mất đi cơ hội việc làm và thu nhập khoảng 32,8 triệu đồng/1 lao động/năm.

Khi thông tin sản phẩm được công bố đầy đủ và minh bạch, tất cả người tiêu dùng, bất kể thu nhập hay trình độ học vấn, đều có

Thảo luận nhóm doanh nghiệp

“Có khả năng tác động đến việc làm của lao động do đến thời kỳ đăng ký nếu phải dừng lại”.

cơ hội tiếp cận thông tin cần thiết để lựa chọn sản phẩm phù hợp. Tăng cường lòng tin của người tiêu dùng, khi người tiêu dùng cảm thấy rằng họ có đủ thông tin để đưa ra quyết định, họ sẽ có xu hướng tin tưởng hơn vào các thương hiệu và sản phẩm, từ đó thúc đẩy sự phát triển của ngành thực phẩm.

Xét về mặt lợi ích liên quan đến sức khỏe, kết quả tổng quan quốc tế về bệnh tật và tử vong do các bệnh do thực phẩm không an toàn gây ra đã khẳng định là mối đe dọa thường trực đối với an ninh sức khỏe cộng đồng cũng như sự phát triển kinh tế xã hội trên toàn thế giới. Theo ước tính bệnh tật toàn cầu của WHO, có 31 nguy hiểm do thực phẩm gây ra 32 bệnh, bao gồm 11 tác nhân gây bệnh tiêu chảy (1 vi-rút, 7 vi khuẩn, 3 động vật nguyên sinh), 7 tác nhân gây bệnh truyền nhiễm xâm lấn (1 vi-rút, 5 vi khuẩn, 1 động vật nguyên sinh), 10 giun sán và 3 hóa chất. Thực phẩm không an toàn có chứa vi khuẩn, vi rút, ký sinh trùng hoặc các chất hóa học có hại có thể gây ra hơn 200 bệnh - từ tiêu chảy đến ung thư. Kết quả cho thấy, 31 mối nguy hiểm toàn cầu trên đã gây ra khoảng 600 triệu - gần 1 trên 10 người trên thế giới - bị mắc bệnh sau khi ăn thực phẩm bị ô nhiễm và khoảng 420 000 người chết mỗi năm. Bệnh tiêu chảy là bệnh thường gặp nhất do tiêu thụ thực phẩm bị ô nhiễm gây ra, khoảng 550 triệu trường hợp mắc bệnh và 230.000 trường hợp tử vong do tiêu chảy hàng năm. Trẻ em dưới 5 tuổi chiếm 40% gánh nặng bệnh tật do thực phẩm, với 125 000 ca tử vong mỗi năm. Gánh nặng toàn cầu của bệnh do thực phẩm gây ra bởi 31 mối nguy hiểm này là 33 triệu DALY. Gánh nặng toàn cầu của các bệnh do thực phẩm là đáng kể và có sự khác biệt rõ rệt giữa các khu vực. Tỷ lệ DALYs trung bình đặc biệt cao ở ba khu vực của WHO, AFR, SEAR và EMR, nơi sự xuất hiện của FBDs bị ảnh hưởng mạnh mẽ bởi nghèo đói và thiếu các cơ sở vệ sinh thiết yếu (cung cấp nước uống và xử lý nước thải đầy đủ)²⁰.

Kết quả tổng quan quốc tế cũng đã nêu rõ các bệnh do thực phẩm gây ra là một

²⁰ World Health Organization, *WHO Estimates of the global burden of foodborne diseases*. 2015

gánh nặng đáng kể đối với xã hội Úc, với hơn 5,4 triệu ca bệnh mỗi năm. Điều này dẫn đến chi phí trực tiếp và gián tiếp ước tính là 1,2 tỷ USD. Tại Đan Mạch, trong năm 2019, các bệnh do thực phẩm gây ra liên quan đến *Campylobacter*, *Salmonella*, *Norovirus*, *STEC*, *Listeria monocytogenes*, và *Yersinia enterocolitica* dẫn đến 268,372 ca bệnh, 98 ca tử vong, và 3121 DALY.

Do vậy, để đảm bảo quản lý thực phẩm an toàn, ngăn chặn các nguy cơ từ thực phẩm tới sức khỏe cộng đồng, các quốc gia đều có những biện pháp quản lý thông qua các tiêu chuẩn, tiêu chí rõ ràng về thực phẩm. Đa số các quốc gia đều thực hiện chặt chẽ về quy định ghi nhãn sản phẩm cho dù thực hiện theo hình thức tự công bố hay đăng ký công bố sản phẩm. Xu thế chung từ một số quốc gia trên thế giới hiện nay đều không có yêu cầu về công bố hợp quy mà quy định rõ trách nhiệm của doanh nghiệp là công bố đủ thông tin trên nhãn theo quy định về ghi nhãn và chịu trách nhiệm về nội dung ghi nhãn, bị xử phạt nếu kết quả thanh tra kiểm tra cho thấy vi phạm các quy định về ATTP.

Tại một số quốc gia Hồi giáo, thực phẩm được kiểm soát ngay từ đầu thông qua Chứng nhận Halal là chứng nhận do một tổ chức có thẩm quyền về Halal cấp, đảm bảo rằng sản phẩm hoặc dịch vụ liên quan đã đáp ứng các yêu cầu của luật Hồi giáo Sharia. Quy trình chứng nhận Halal kiểm tra kỹ lưỡng các thành phần, quy trình sản xuất và điều kiện bảo quản sản phẩm. Các tổ chức chứng nhận Halal thường tiến hành kiểm toán hoặc thanh tra để đảm bảo rằng sản phẩm không có thành phần bị cấm và quy trình sản xuất tuân thủ các nguyên tắc Halal. Ở một số quốc gia, chẳng hạn như Indonesia và Malaysia, chứng nhận Halal cũng được yêu cầu đối với các nhà hàng hoặc quán ăn muốn phục vụ thực phẩm halal cho khách hàng. Việc có được chứng nhận Halal có thể giúp người tiêu dùng Hồi giáo tin tưởng rằng sản phẩm hoặc dịch vụ của họ tuân thủ các nguyên tắc Halal. Tại Indonesia, chứng nhận Halal được cấp bởi Cơ quan tổ chức đảm bảo sản phẩm Halal (BPJPH), một bộ phận của Bộ các vấn đề tôn giáo của Cộng hòa Indonesia và BPJPH chịu trách nhiệm quản lý và giám sát quy trình chứng nhận Halal.

Kinh nghiệm thực tế từ các nước trong khối ASEAN cho thấy, không phải tất cả các sản phẩm thực phẩm đóng gói đều bắt buộc phải đăng ký công bố, mà tùy thuộc vào quy định cụ thể của từng quốc gia và loại thực phẩm. Các quốc gia thường phân loại thực phẩm thành các nhóm cụ thể, dựa vào đó áp dụng các yêu cầu quản lý khác nhau. Thái Lan áp dụng hệ thống quản lý nghiêm ngặt cho các sản phẩm thực phẩm đóng gói thông qua Cơ quan Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm Thái Lan. Theo đó, thực phẩm được chia làm 3 nhóm chính theo mức độ rủi ro đối với sức khỏe (i) Nhóm thực phẩm kiểm soát đặc biệt (Sữa bột, thực phẩm chức năng, thực phẩm dinh dưỡng cho trẻ em, sản phẩm thay thế bữa ăn, thực phẩm bổ sung vitamin/khoáng chất) thực hiện đăng ký công bố sản phẩm và được FDA phê duyệt trước khi lưu hành; (ii) Nhóm thực phẩm chế biến sẵn, nước uống đóng chai, đồ hộp, thực phẩm đông lạnh, bánh kẹo cũng cần nộp hồ sơ thông báo và cần được FDA thông qua trước khi đưa ra thị trường; (iii) Sản phẩm

thông thường là các sản phẩm ít rủi ro và thực phẩm chế biến đơn giản thì không cần đăng ký, nhưng vẫn phải tuân thủ các quy định về an toàn thực phẩm và ghi nhãn. Tại Indonesia và Malaysia cũng được quản lý theo nhóm sản phẩm và đặc biệt các thực phẩm thuộc nhóm sản phẩm Halal được quản lý chặt chẽ theo quy định và tiêu chuẩn của Hồi giáo như đã phân tích ở trên. Tương tự, Singapore cũng phân nhóm sản phẩm thực phẩm và chỉ bắt buộc đăng ký hồ sơ tự công bố với cơ quan quản lý ATTP với các nhóm thực phẩm nguy cơ cao, nhập khẩu và có những chất mới. Với các sản phẩm tiêu dùng thông thường, ít nguy cơ thì vẫn cho phép tự công bố nhưng phải công bố và định kỳ cập nhật thông tin vào hồ sơ online.

Kết quả đánh giá tác động cho thấy đối với mỗi giải pháp được đề xuất đều có mức độ tác động nhất định về mặt kinh tế, xã hội và thủ tục hành chính. Việc thực hiện đăng ký công bố sản phẩm cần được xem xét dựa trên từng nhóm sản phẩm cụ thể để tránh gia tăng chi phí và thủ tục hành chính cho doanh nghiệp. Việc lựa chọn giải pháp cần cân đối hài hòa giữa việc hạn chế các yếu điểm của các quy định hiện hành (buông lỏng quản lý sản phẩm, gia tăng lượng sản phẩm ảo và hành vi gian lận, cạnh tranh thiếu lành mạnh trong sản xuất và kinh doanh thực phẩm, ảnh hưởng tới quyền lợi và sức khỏe của người tiêu dùng) và việc tăng cường quản lý nhà nước đối với các sản phẩm thực phẩm thông qua hình thức đăng ký công bố nhằm đảm bảo an toàn thực phẩm có chất lượng được lưu thông trên thị trường, nâng cao vai trò quản lý nhà nước, cung cấp thông tin chính thống và tạo niềm tin cho người tiêu dùng khi sử dụng thực phẩm.

Đặc biệt, phương án sửa đổi cũng cần đảm bảo tinh thần của Nghị quyết 02/NQ-CP ngày 05/01/2024 của Chính phủ về những nhiệm vụ giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2024 theo hướng giảm số lượng thủ tục, thời gian, chi phí và rủi ro cho doanh nghiệp. Đồng thời, phương án cũng cần sửa đổi cần hài hòa nhằm đảm bảo quản lý tốt các sản phẩm thực phẩm, đồng thời giảm tối thiểu nguy cơ tác động tới việc làm, thu nhập của người lao động cũng như gia tăng chi phí tiêu dùng cho lương thực thực phẩm của người dân.

c) Tác động về giới:

Yếu tố bình đẳng giới trong Luật An toàn thực phẩm là trung tính. Các quy định về công bố sản phẩm tại Luật An toàn thực phẩm và các văn bản hướng dẫn không thấy có sự phân biệt về giới.

Tuy nhiên, phụ nữ có ảnh hưởng rất lớn đối với quyết định mua và tiêu dùng thực phẩm trong gia đình. Điều này không chỉ đúng với các nước khu vực Á Đông mà cả các nước phát triển. Với các hộ gia đình có con nhỏ, 80% người mẹ cho biết họ là người nấu ăn chính và là người đi chợ chính, trong khi chỉ khoảng 20% người cha nhận đảm nhiệm những công việc này. Theo thống kê tiêu dùng tại Mỹ cho thấy phụ nữ chiếm tới 85% quyết định mua sắm các sản phẩm tiêu dùng trong hộ gia đình, và có tới khoảng 75%

phụ nữ tự nhận mình là người đi chợ chính cho gia đình. Những yếu tố mà phụ nữ cân nhắc khi đi chợ – như an toàn, giá cả, dinh dưỡng, sở thích và tiện lợi – phản ánh mong muốn dung hòa mọi mặt vì hạnh phúc và sức khỏe của người thân.

Bảng 11. Kết quả khảo sát thói quen mua thực phẩm của người tiêu dùng

TT	Thói quen mua thực phẩm	Nam		Nữ	
		n = 84	%	n = 336	%
1	Tiện đâu mua đó	35	42	95	28
2	Mua tại các hàng quán bán trong chợ	23	27	163	48
3	Mua tại siêu thị	8	10	38	11
4	Mua tại các cửa hàng bán lẻ	15	18	33	10
5	Mua online trên mạng	2	2	5	2
6	Khác	1	1	3	1

Bảng kết quả trên chưa thể hiện đầy đủ tác động về giới trong việc sử dụng sản phẩm thực phẩm an toàn, tuy nhiên cũng đưa ra gợi ý về sự khác biệt trong việc lựa chọn và sử dụng thực phẩm. Thói quen mua bán của nam giới là tiện đâu mua đó chiếm tỷ lệ cao nhất (42%) trong khi đó tỷ lệ này ở nữ giới thấp hơn khá nhiều (28%). Tại Việt Nam, phụ nữ vẫn có thói quen mua thực phẩm ở các hàng quán bán trong chợ (48%), tỷ lệ mua hàng tại các siêu thị còn thấp khoảng 10% ở cả nam và nữ.

Việc thực hiện công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký bản công bố sản phẩm sẽ giúp cung cấp thông tin chi tiết hơn cho các nhà nội trợ (chủ yếu là nữ giới) có thể sẽ được giải phóng tâm lý lo lắng trong việc lựa chọn sản phẩm thực phẩm. Tại một số tài liệu quốc tế cho thấy, ATTP có tác động đến sinh kế của phụ nữ. Phụ nữ có vai trò quan trọng (thậm chí là chủ đạo) trong nhiều chuỗi giá trị thực phẩm truyền thống. Tuy nhiên, khi các chuỗi hiện đại hóa, một phần do lo ngại về an toàn thực phẩm, phụ nữ thường bị loại trừ, mất nguồn thu nhập và phải tìm kiếm các giải pháp thay thế, có thể ít sinh lợi hơn và nguy hiểm hơn (ví dụ, bán thực phẩm ở các quầy hàng rong). Cuối cùng, phụ nữ là người quản lý rủi ro trong lĩnh vực tiêu thụ, chế biến, chế biến, bán thực phẩm và ở mức độ thấp hơn là sản xuất. Tuy nhiên, họ thường bị thiệt thòi do ít được tiếp cận với các dịch vụ hỗ trợ như giáo dục và khuyến nông. Những yếu tố này làm nổi bật tầm quan trọng của phân tích giới khi đánh giá và thiết kế các biện pháp can thiệp để cải thiện môi trường thực phẩm bằng cách tăng cường an toàn thực phẩm.

Mặc dù vậy, xét về các tác động không mong muốn của các phương án chính sách là như nhau ở cả nam và nữ. Chính vì vậy, yếu tố bình đẳng giới trong Luật An toàn thực phẩm được cho là trung tính. Các quy định về công bố sản phẩm tại Luật An toàn thực phẩm và các văn bản hướng dẫn không thấy có sự phân biệt về giới.

d) Tác động về thủ tục hành chính

Thủ tục hành chính không bị tác động so với Giải pháp 1 – Quy định hiện hành về công bố và đăng ký công bố sản phẩm đối với nhóm sản phẩm có nguy cơ thấp và

nguy cơ trung bình.

Về mặt tích cực, thực hiện công bố tiêu chuẩn áp dụng sẽ nâng cao khả năng sàng lọc sớm các sản phẩm tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn, đặc biệt đối với nhóm thực phẩm nguy cơ cao, thực phẩm nhập khẩu và sản phẩm mới. Quy định này cũng sẽ làm giảm rất nhiều khâu trong quy trình truy xuất nguồn gốc. Đồng thời, việc gắn đăng ký lưu hành với hậu kiểm và truy xuất nguồn gốc có thể cải thiện hiệu quả quản lý chuỗi cung ứng thực phẩm, giảm tình trạng hàng hóa không rõ nguồn gốc, quảng cáo sai lệch.

Tác động tổng thể của quy định đăng ký lưu hành sẽ phụ thuộc lớn vào phạm vi áp dụng, mức độ phân loại rủi ro và cách thức tổ chức thực thi, trong đó cần bảo đảm cân bằng giữa mục tiêu bảo vệ sức khỏe cộng đồng và yêu cầu tạo thuận lợi cho lưu thông hàng hóa hợp pháp.

Để hạn chế nguy cơ phát sinh thêm thủ tục hành chính và việc đăng ký công bố trước lưu hành có nguy cơ chuyển thành “giấy phép con” tạo gánh nặng cho doanh nghiệp ở một số nhóm sản phẩm có nguy cơ cao, gây chậm trễ đưa sản phẩm ra thị trường, cần thiết kế cơ chế thực hiện theo hướng quản lý rủi ro và đơn giản hóa thủ tục. Trước hết, phạm vi áp dụng đăng ký lưu hành cần được giới hạn chặt chẽ đối với nhóm sản phẩm thực phẩm nguy cơ cao đã được luật hóa, tránh mở rộng sang thực phẩm thông thường. Thứ hai, thủ tục đăng ký lưu hành nên được tích hợp và kế thừa các kết quả của hồ sơ tự công bố hoặc đăng ký bản công bố sản phẩm đã thực hiện trước đó, không yêu cầu doanh nghiệp nộp lại các tài liệu trùng lặp. Thứ ba, quy định rõ thời hạn xử lý hồ sơ ngắn và mang tính mặc nhiên chấp thuận trong trường hợp cơ quan quản lý không có ý kiến trong thời hạn luật định, nhằm tránh kéo dài thời gian chờ đợi của doanh nghiệp. Thứ tư, chỉ áp dụng gia hạn đăng ký lưu hành khi có thay đổi về thành phần, công dụng, đối tượng sử dụng hoặc khi phát sinh cảnh báo an toàn, không yêu cầu gia hạn định kỳ đối với sản phẩm tuân thủ tốt. Thứ năm, tăng cường hậu kiểm có trọng tâm, gắn với đánh giá lịch sử tuân thủ của doanh nghiệp, đồng thời áp dụng chế tài nghiêm khắc đối với hành vi vi phạm thay vì mở rộng tiền kiểm. Thứ sáu, đẩy mạnh chuyển đổi số và kết nối dữ liệu giữa cơ quan quản lý, hải quan và sàn thương mại điện tử để giám sát lưu thông sản phẩm theo thời gian thực, qua đó đạt mục tiêu quản lý hiệu quả mà không tạo thêm gánh nặng thủ tục cho doanh nghiệp.

e) Tác động về quốc phòng, an ninh

Giải pháp 2, với cách tiếp cận quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị nhưng phân định rõ phạm vi giữa Luật ATTP và các luật chuyên ngành ở khâu sản xuất ban đầu, có tác động tích cực và ổn định hơn đối với quốc phòng, an ninh so với các phương án cải cách sâu rộng. Việc tăng cường kiểm soát từ khâu sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu thông và tiêu dùng giúp giảm thiểu nguy cơ thực phẩm không an toàn lưu hành trên thị trường, từ đó hạn chế các vụ ngộ độc thực phẩm quy mô lớn, góp phần bảo đảm

ổn định xã hội và an ninh con người.

Đồng thời, việc duy trì quản lý sản xuất ban đầu theo các luật chuyên ngành (trồng trọt, chăn nuôi, thú y...) giúp không làm gián đoạn hệ thống quản lý hiện hành, bảo đảm tính liên tục trong kiểm soát nguồn cung thực phẩm, đặc biệt đối với các mặt hàng thiết yếu, qua đó góp phần giữ vững an ninh lương thực và ổn định thị trường. Cơ chế hậu kiểm theo rủi ro, tăng cường kiểm nghiệm và truy xuất nguồn gốc cũng nâng cao khả năng phát hiện sớm, cảnh báo và xử lý sự cố, hạn chế nguy cơ bị lợi dụng trong các hành vi gian lận thương mại hoặc gây mất an toàn thực phẩm có chủ đích.

Tuy nhiên, do vẫn duy trì mô hình quản lý phân công theo ngành ở khâu sản xuất ban đầu, giải pháp có thể chưa khắc phục triệt để tình trạng phân tán thông tin và phối hợp liên ngành, từ đó ảnh hưởng nhất định đến khả năng phản ứng nhanh trong các tình huống khẩn cấp liên quan đến an toàn thực phẩm. Ngoài ra, nếu việc chia sẻ dữ liệu và phối hợp giữa các cơ quan chưa được cải thiện, có thể tồn tại khoảng trống trong giám sát chuỗi, làm giảm hiệu quả kiểm soát tổng thể.

Tóm lại, Giải pháp 2 thể hiện một số ưu điểm và nhược điểm sau:

Ưu điểm:

Giải pháp 2 cho phép thiết lập quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị xuyên suốt, qua đó kiểm soát rủi ro từ đầu vào đến tiêu dùng thay vì xử lý rời rạc từng khâu. Việc phân định rõ giữa Luật An toàn thực phẩm và các luật chuyên ngành giúp giảm chồng chéo, nâng cao tính thống nhất và minh bạch của hệ thống pháp luật. Cách tiếp cận quản lý dựa trên nguy cơ, tăng cường hậu kiểm góp phần cắt giảm thủ tục hành chính, giảm gánh nặng tiền kiểm nhưng vẫn bảo đảm hiệu quả kiểm soát. Đồng thời, giải pháp tận dụng được bộ máy và nguồn lực hiện có, hạn chế xáo trộn tổ chức so với phương án cải cách triệt để. Việc tiệm cận các tiêu chuẩn quốc tế và phương thức quản lý hiện đại còn nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và khả năng hội nhập thị trường.

Nhược điểm

Các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện sản xuất và kiểm soát theo chuỗi có thể làm gia tăng chi phí tuân thủ, đặc biệt với doanh nghiệp nhỏ và cơ sở sản xuất phân tán. Ngoài ra, quá trình phân định lại phạm vi điều chỉnh giữa các luật và thay đổi phương thức quản lý có thể gây lúng túng trong giai đoạn chuyển tiếp, đòi hỏi hướng dẫn chi tiết và đồng bộ.

2.2.3. Giải pháp 3: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, Luật ATTP (sửa đổi) sẽ quy định toàn bộ từ bước sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm.

Luật An toàn thực phẩm quy định quản lý xuyên suốt chuỗi thực phẩm từ sản xuất ban đầu đến chế biến, kinh doanh, lưu thông và tiêu dùng, quy định chi tiết từng khâu:

+ Sản xuất ban đầu: quản lý phát triển vùng nguyên liệu, sản xuất bền vững, kiểm dịch, kiểm soát giết mổ, vệ sinh thú y.

+ Sau thu hoạch/giết mổ: quy định tiêu chuẩn, quy chuẩn, giới hạn tồn dư; điều kiện sơ chế, bảo quản.

+ Khâu sản xuất, chế biến: quy định điều kiện theo loại hình; áp dụng GHP theo lộ trình; duy trì GMP; mở rộng áp dụng HACCP, ISO...

+ Công bố trước khi lưu hành: Quy định nhóm sản phẩm phải công bố; 2 hình thức gồm công bố tiêu chuẩn áp dụng và đăng ký bản công bố sản phẩm; Phân loại rõ nhóm áp dụng từng hình thức và nhóm không phải công bố.

+ Quản lý lưu thông trên thị trường: Quy định điều kiện cơ sở kinh doanh, dịch vụ ăn uống; thực hiện hậu kiểm theo rủi ro, kiểm tra định kỳ và đột xuất, nâng cao vai trò kiểm nghiệm; quy định trách nhiệm thực hiện phân tích nguy cơ, phòng ngừa ngăn chặn sự cố, khắc phục sự cố, truy xuất nguồn gốc, truy xuất nguồn gốc, xử lý sự cố và chế tài.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Về tính hợp hiến, hợp pháp

Giải pháp 3 về cơ bản không trái với Hiến pháp, do vẫn bảo đảm nguyên tắc Nhà nước thống nhất quản lý về an toàn thực phẩm nhằm bảo vệ sức khỏe nhân dân – một quyền hiến định. Việc quy định quản lý xuyên suốt chuỗi thực phẩm trong một luật thống nhất cũng phù hợp với định hướng nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, giải pháp có thể phát sinh vấn đề về tính hợp lý trong phân công quyền lực nhà nước, khi Luật An toàn thực phẩm mở rộng phạm vi điều chỉnh sang toàn bộ các lĩnh vực vốn đã được quy định trong các luật chuyên ngành (trồng trọt, chăn nuôi, thú y...). Nếu không làm rõ ranh giới, có thể dẫn đến xung đột về thẩm quyền quản lý giữa các cơ quan nhà nước, ảnh hưởng đến nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong tổ chức bộ máy hành chính.

- Về tính thống nhất của hệ thống pháp luật

Giải pháp cho thấy, việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật ATTP sang toàn bộ chuỗi sản xuất ban đầu, vốn đang được điều chỉnh bởi nhiều luật chuyên ngành sẽ tạo xung đột với các luật chuyên ngành hiện hành:

+ Xung đột với Luật Trồng trọt: Các quy định về phát triển vùng nguyên liệu, sản xuất nông sản an toàn, kiểm soát đầu vào (phân bón, thuốc BVTV...) đã được quy

định chi tiết; nếu Luật ATTP điều chỉnh lại có thể dẫn đến trùng lặp hoặc mâu thuẫn về tiêu chuẩn, điều kiện sản xuất.

+ Xung đột với Luật Chăn nuôi: Nội dung về điều kiện chăn nuôi, thức ăn chăn nuôi, an toàn sinh học... nếu đưa vào Luật ATTP sẽ chồng lấn phạm vi điều chỉnh, gây khó khăn trong áp dụng.

+ Xung đột với Luật Thú y: Các quy định về kiểm dịch động vật, kiểm soát giết mổ, vệ sinh thú y là lĩnh vực chuyên sâu; việc Luật ATTP quy định lại có thể làm phân tán thẩm quyền và tiêu chuẩn chuyên ngành.

+ Xung đột với Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật, Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa: Việc quy định tiêu chuẩn, quy chuẩn, công bố sản phẩm trong Luật ATTP có nguy cơ trùng lặp hoặc không thống nhất về hệ thống tiêu chuẩn, phương thức đánh giá sự phù hợp.

Nhìn chung, giải pháp này có nguy cơ tạo ra tình trạng “một nội dung – nhiều luật cùng điều chỉnh”, làm giảm tính minh bạch và khả năng áp dụng pháp luật, đồng thời phát sinh chi phí tuân thủ do phải đối chiếu nhiều hệ thống quy định khác nhau.

Về tính tương thích với điều ước quốc tế: Nguyên tắc, cách tiếp cận quản lý theo chuỗi giá trị và kiểm soát toàn diện là phù hợp với thông lệ quốc tế (Codex, WHO, SPS của WTO), vốn khuyến nghị quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi “từ trang trại đến bàn ăn”. Tuy nhiên, các điều ước quốc tế không yêu cầu một quốc gia phải tập trung toàn bộ quy định vào một luật duy nhất, mà nhấn mạnh tính hiệu quả, minh bạch và dựa trên rủi ro của hệ thống. Do đó, nếu Giải pháp 3 dẫn đến xung đột nội tại trong hệ thống pháp luật hoặc thiếu rõ ràng về thẩm quyền, thì có thể ảnh hưởng gián tiếp đến việc thực thi các cam kết quốc tế, đặc biệt trong lĩnh vực SPS (do khó xác định đầu mối chịu trách nhiệm và chuẩn mực áp dụng).

b) Tác động kinh tế - xã hội

- Đối với Cơ quan quản lý Nhà nước:

+ Tác động tích cực

Giải pháp 3 giúp thiết lập mô hình quản lý tập trung, xuyên suốt toàn chuỗi thực phẩm, qua đó về dài hạn có thể nâng cao hiệu lực kiểm soát mối nguy, giảm tình trạng chồng chéo, phân tán hiện nay. Việc quản lý thống nhất từ sản xuất ban đầu đến tiêu dùng tạo điều kiện tăng cường khả năng truy xuất nguồn gốc, cảnh báo sớm và xử lý sự cố, góp phần giảm chi phí xã hội do ngộ độc thực phẩm và khủng hoảng an toàn thực phẩm.

+ Tác động tiêu cực

Tuy nhiên, trong ngắn và trung hạn, giải pháp này làm phát sinh chi phí thể chế

rất lớn do phải sửa đổi đồng bộ nhiều luật chuyên ngành (trồng trọt, chăn nuôi, thú y, tiêu chuẩn – chất lượng...), đồng thời yêu cầu tái cấu trúc tổ chức bộ máy quản lý từ trung ương đến địa phương. Việc chuyển đổi mô hình quản lý có thể dẫn đến gián đoạn trong thực thi, xung đột thẩm quyền và tăng chi phí hành chính trong giai đoạn đầu. Ngoài ra, việc mở rộng phạm vi quản lý của Luật ATTP đòi hỏi đầu tư đáng kể cho nhân lực, hệ thống kiểm nghiệm, dữ liệu và công nghệ, trong khi năng lực hiện tại còn hạn chế.

Giải pháp 3 có tiềm năng mang lại lợi ích kinh tế – xã hội lớn về dài hạn thông qua nâng cao chất lượng và an toàn thực phẩm toàn diện. Tuy nhiên, đây là phương án có chi phí chuyển đổi và chi phí tuân thủ cao nhất, đồng thời tiềm ẩn rủi ro gián đoạn hệ thống trong ngắn hạn. Do đó, hiệu quả của giải pháp phụ thuộc quyết định vào khả năng cải cách đồng bộ thể chế, tổ chức bộ máy và năng lực thích ứng của doanh nghiệp, nếu không sẽ làm gia tăng chi phí xã hội trong giai đoạn đầu triển khai.

Việc chuyển toàn bộ chuỗi an toàn thực phẩm từ sản xuất đầu vào đến lưu thông trên thị trường thuộc phạm vi quản lý của Luật an toàn thực phẩm sẽ mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật, tác động toàn diện đến chuỗi thực phẩm bao gồm cả sản xuất ban đầu vốn đang thuộc các luật chuyên ngành. Điều này đồng nghĩa với việc tác động không chỉ giới hạn trong lĩnh vực y tế hay quản lý thị trường, mà lan rộng sang toàn bộ các lĩnh vực nông nghiệp, công nghiệp chế biến, thương mại và dịch vụ ăn uống.

Với phạm vi như vậy, tạo áp lực cho cả cơ quan quản lý, doanh nghiệp và người tiêu dùng khi yêu cầu điều chỉnh đồng bộ từ pháp luật, tổ chức bộ máy đến phương thức quản lý. Chính điều này sẽ làm phát sinh nguy cơ quá tải nghiêm trọng cho hệ thống quản lý nhà nước, thể hiện ở một số khía cạnh:

- + Quá tải về thể chế: phải sửa đổi, điều chỉnh đồng thời nhiều luật chuyên ngành, văn bản dưới luật và quy chuẩn kỹ thuật, dễ dẫn đến tình trạng chậm trễ, không đồng bộ, thậm chí xung đột pháp lý kéo dài.

- + Quá tải về tổ chức bộ máy: việc chuyển đổi sang một hệ thống quản lý thống nhất đòi hỏi nguồn lực vô cùng lớn, trong khi năng lực hiện tại còn phân tán và thiếu nguồn lực, đặc biệt ở cấp địa phương.

- + Quá tải về nguồn lực thực thi: mở rộng phạm vi quản lý đồng nghĩa với việc tăng khối lượng công việc trong kiểm tra, giám sát, kiểm nghiệm, truy xuất nguồn gốc... trong khi thực tế lực lượng quản lý ATTP hiện nay đã hạn chế cả về số lượng và chất lượng.

- + Quá tải đối với đối tượng tuân thủ: doanh nghiệp, đặc biệt là khu vực sản xuất nhỏ lẻ, phải đồng thời đáp ứng yêu cầu trên toàn chuỗi, làm gia tăng chi phí và rủi ro không tuân thủ, có thể dẫn đến phản ứng tiêu cực hoặc “phi chính thức hóa” hoạt động

sản xuất.

Như vậy, mặc dù có tính toàn diện về mặt lý thuyết, Giải pháp 3 tiềm ẩn rủi ro “quá tải hệ thống”, làm giảm hiệu quả thực thi nếu không có lộ trình và nguồn lực tương ứng.

- Đối với doanh nghiệp

+ Tác động tích cực

Giải pháp 3 về dài hạn tạo môi trường kinh doanh minh bạch và ổn định hơn thông qua một hệ thống quy định thống nhất cho toàn chuỗi thực phẩm, giúp doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận và tuân thủ hơn so với việc phải thực hiện nhiều quy định phân tán. Đồng thời, việc kiểm soát chặt chẽ từ đầu vào đến đầu ra sẽ giảm cạnh tranh không lành mạnh từ sản phẩm kém chất lượng, nâng cao uy tín ngành thực phẩm và hỗ trợ doanh nghiệp đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế.

+ Tác động tiêu cực

Một số nguy cơ mà các doanh nghiệp phải đối mặt:

Gánh nặng hành chính và tuân thủ pháp luật cao đối với doanh nghiệp

Chi phí gia tăng cho cả cơ quan quản lý và ngành công nghiệp.

Việc triển khai và thực thi ở tất cả các giai đoạn đều rất phức tạp

Có thể tạo ra những rào cản không cần thiết đối với thương mại và hiệu quả chuỗi cung ứng.

Do vậy, đây là giải pháp có chi phí tuân thủ cao nhất trong các phương án, đặc biệt đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa. Do phải đáp ứng đồng thời các yêu cầu về sản xuất ban đầu, sơ chế, chế biến và công bố sản phẩm theo một hệ thống tiêu chuẩn thống nhất, doanh nghiệp sẽ phải đầu tư lớn vào cơ sở vật chất, công nghệ, hệ thống quản lý chất lượng và truy xuất nguồn gốc. Ngoài ra, sự thay đổi đồng thời nhiều quy định pháp luật có thể gây rủi ro pháp lý và gián đoạn hoạt động sản xuất kinh doanh trong giai đoạn chuyển đổi, đặc biệt khi chưa có hướng dẫn chi tiết và đồng bộ.

- Đối với người tiêu dùng

+ Tác động tích cực

Giải pháp 3 mang lại lợi ích rõ rệt trong việc nâng cao mức độ an toàn thực phẩm và bảo vệ sức khỏe cộng đồng, nhờ kiểm soát toàn diện mối nguy từ gốc. Việc quản lý xuyên suốt chuỗi giúp tăng khả năng truy xuất nguồn gốc, minh bạch thông tin sản phẩm, từ đó củng cố niềm tin của người tiêu dùng đối với thị trường thực phẩm. Về dài hạn, giải pháp có thể góp phần giảm đáng kể số vụ ngộ độc thực phẩm và chi phí y tế – xã hội liên quan.

+ Tác động tiêu cực

Chi phí tuân thủ cao của doanh nghiệp có thể được chuyển vào giá thành sản phẩm, dẫn đến tăng giá thực phẩm, ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận của một bộ phận người tiêu dùng, đặc biệt là nhóm thu nhập thấp. Ngoài ra, trong giai đoạn chuyển đổi chính sách, nếu việc tổ chức thực thi chưa ổn định, có thể phát sinh gián đoạn nguồn cung hoặc biến động thị trường, tác động đến quyền lợi người tiêu dùng.

c) Tác động về giới

Giải pháp 3 về cơ bản không tạo ra phân biệt đối xử trực tiếp về giới trong các quy định pháp luật, do các yêu cầu quản lý an toàn thực phẩm được áp dụng thống nhất đối với mọi tổ chức, cá nhân tham gia chuỗi thực phẩm. Việc tăng cường kiểm soát toàn diện từ sản xuất đến tiêu dùng góp phần bảo vệ sức khỏe cộng đồng, trong đó phụ nữ và trẻ em – nhóm thường chịu tác động lớn hơn từ rủi ro an toàn thực phẩm – được hưởng lợi rõ rệt.

Tuy nhiên, xét trên khía cạnh thực tiễn, giải pháp có thể tạo ra tác động gián tiếp không đồng đều giữa các giới. Trong lĩnh vực sản xuất, chế biến và kinh doanh thực phẩm, phụ nữ chiếm tỷ lệ cao trong khu vực hộ gia đình, sản xuất nhỏ lẻ, kinh doanh thức ăn đường phố và dịch vụ ăn uống quy mô nhỏ. Việc áp dụng đồng bộ các yêu cầu quản lý chặt chẽ trên toàn chuỗi có thể làm gia tăng chi phí tuân thủ, yêu cầu về kỹ thuật, hồ sơ và điều kiện sản xuất, gây khó khăn lớn hơn cho nhóm lao động nữ có nguồn lực hạn chế. Nguy cơ này có thể dẫn đến thu hẹp cơ hội sinh kế hoặc gia tăng tính phi chính thức trong hoạt động kinh doanh của nhóm đối tượng này nếu không có cơ chế hỗ trợ phù hợp.

Ở chiều ngược lại, giải pháp cũng tạo cơ hội thúc đẩy nâng cao năng lực và vị thế của phụ nữ thông qua việc chuẩn hóa điều kiện sản xuất, kinh doanh, đào tạo kỹ năng và tiếp cận các mô hình sản xuất an toàn, bền vững. Nếu được triển khai đồng bộ với các chính sách hỗ trợ (đào tạo, tín dụng, chuyển đổi mô hình), phụ nữ có thể tham gia sâu hơn vào chuỗi giá trị thực phẩm chính thức, nâng cao thu nhập và ổn định sinh kế.

d) Tác động đối với thủ tục hành chính

Giải pháp 3, với việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật An toàn thực phẩm sang toàn bộ chuỗi thực phẩm, có tác động rất lớn và mang tính hệ thống đối với thủ tục hành chính. Về lý thuyết, việc xây dựng một khung pháp lý thống nhất có thể tạo điều kiện chuẩn hóa và đồng bộ hóa các thủ tục hành chính liên quan đến an toàn thực phẩm (công bố sản phẩm, cấp phép, kiểm tra, truy xuất...), qua đó giảm tình trạng chồng chéo, phân tán giữa các ngành và nâng cao tính minh bạch trong dài hạn. Tuy nhiên, trong ngắn và trung hạn, giải pháp này có xu hướng làm gia tăng đáng kể số lượng và độ phức

tạp của thủ tục hành chính, do:

- + Phải tích hợp và thay đổi đồng thời nhiều nhóm thủ tục hiện đang thuộc các luật chuyên ngành (trồng trọt, chăn nuôi, thú y, tiêu chuẩn – chất lượng...), dẫn đến phát sinh thủ tục mới hoặc điều chỉnh sâu các thủ tục hiện hành;

- + Nguy cơ tồn tại song song nhiều quy định trong giai đoạn chuyển tiếp, khiến doanh nghiệp và cơ quan quản lý phải thực hiện đồng thời nhiều thủ tục chưa được hợp nhất hoàn toàn;

- + Việc áp dụng các yêu cầu quản lý xuyên suốt chuỗi (từ sản xuất ban đầu đến tiêu dùng) làm tăng khối lượng hồ sơ, yêu cầu chứng minh điều kiện và trách nhiệm tuân thủ đối với cả cơ quan quản lý và doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, năng lực tiếp nhận, xử lý và thẩm định hồ sơ của hệ thống hiện nay còn hạn chế; nếu mở rộng phạm vi quản lý mà không đi kèm cải cách mạnh mẽ về chuyển đổi số, liên thông dữ liệu và đơn giản hóa quy trình, sẽ dẫn đến nguy cơ quá tải thủ tục hành chính, kéo dài thời gian xử lý và làm giảm hiệu quả cải cách hành chính.

Đối với doanh nghiệp, đặc biệt là khu vực nhỏ và vừa, việc thay đổi đồng loạt các quy định và thủ tục có thể làm tăng chi phí tuân thủ, thời gian thực hiện và rủi ro pháp lý, ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động sản xuất kinh doanh. Trong khi đó, người dân và người tiêu dùng có thể chịu tác động gián tiếp thông qua tăng chi phí sản phẩm và khả năng gián đoạn nguồn cung trong giai đoạn chuyển đổi.

e) Tác động đối với quốc phòng, an ninh

Với việc thiết lập cơ chế quản lý an toàn thực phẩm xuyên suốt toàn chuỗi từ sản xuất đến tiêu dùng, Giải pháp 3 có tác động tích cực về dài hạn đối với quốc phòng, an ninh. Việc kiểm soát chặt chẽ từ khâu sản xuất ban đầu (trồng trọt, chăn nuôi, khai thác, giết mổ) giúp giảm thiểu nguy cơ mất an toàn thực phẩm có hệ thống, hạn chế các tình huống ngộ độc thực phẩm quy mô lớn, từ đó góp phần ổn định xã hội và bảo đảm sức khỏe cộng đồng – yếu tố nền tảng của an ninh con người. Đồng thời, khả năng truy xuất nguồn gốc, kiểm soát chuỗi cung ứng và cảnh báo sớm được nâng cao sẽ hỗ trợ hiệu quả trong việc phòng ngừa các nguy cơ như gian lận thương mại, buôn lậu thực phẩm, hoặc các hành vi cố ý gây mất an toàn thực phẩm.

Tuy nhiên, do phạm vi điều chỉnh rất rộng và yêu cầu toàn và hoàn thiện toàn bộ hệ thống quản lý, giải pháp sẽ tạo ra một số nguy cơ đối với quốc phòng, an ninh:

Nguy cơ gián đoạn chuỗi cung ứng thực phẩm: Trong giai đoạn chuyển đổi thể chế và tổ chức, nếu việc triển khai không đồng bộ có thể gây ách tắc trong sản xuất, lưu thông, đặc biệt đối với nhóm thực phẩm thiết yếu, từ đó ảnh hưởng đến an ninh lương thực và ổn định thị trường.

Gia tăng rủi ro bất ổn xã hội cục bộ: Việc siết chặt và thống nhất quản lý về điều kiện sản xuất, kinh doanh có thể tác động mạnh đến khu vực sản xuất nhỏ lẻ (chiếm tỷ trọng lớn), dẫn đến mất sinh kế hoặc chuyển sang hoạt động phi chính thức, tiềm ẩn nguy cơ phát sinh vấn đề xã hội.

Nguy cơ suy giảm hiệu lực quản lý trong giai đoạn chuyển tiếp: Khi xảy ra xung đột pháp lý hoặc chồng chéo thẩm quyền giữa Luật ATTP và các luật chuyên ngành, có thể làm giảm khả năng phản ứng nhanh trước các sự cố an toàn thực phẩm, tạo khoảng trống quản lý dễ bị lợi dụng. Đồng thời, các sự cố an toàn thực phẩm trong bối cảnh chuyển đổi chính sách có thể bị khuếch đại trên truyền thông và mạng xã hội, gây tác động lan truyền đến niềm tin xã hội và ổn định chính trị – xã hội nếu không được kiểm soát tốt.

Tóm lại, Giải pháp 3 thể hiện ưu điểm và nhược điểm sau:

Ưu điểm

Giải pháp 3 tạo ra khuôn khổ pháp lý thống nhất, toàn diện khi một luật điều chỉnh xuyên suốt toàn bộ chuỗi thực phẩm từ sản xuất ban đầu đến tiêu dùng, qua đó khắc phục triệt để tình trạng phân tán, chồng chéo hiện nay. Việc quy định chi tiết từng khâu giúp tăng tính minh bạch, rõ trách nhiệm và dễ kiểm soát rủi ro, đặc biệt trong các mắt xích nhạy cảm như sản xuất ban đầu, giết mổ, chế biến và lưu thông. Mô hình này còn cho phép thiết kế đồng bộ các công cụ quản lý (tiêu chuẩn, quy chuẩn, hậu kiểm, truy xuất nguồn gốc) trong cùng một hệ thống pháp luật, nâng cao hiệu lực thực thi. Đồng thời, cách tiếp cận toàn chuỗi giúp tiệm cận mô hình quản lý hiện đại của các nước phát triển, hỗ trợ xây dựng chuỗi thực phẩm an toàn, minh bạch và có khả năng truy xuất. Về dài hạn, đây là nền tảng thuận lợi để tích hợp dữ liệu, số hóa quản lý và xây dựng hệ thống cảnh báo rủi ro thống nhất.

Nhược điểm

Giải pháp này có rủi ro lớn về xung đột và chồng lấn với các luật chuyên ngành (trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản...), do Luật ATTP mở rộng phạm vi điều chỉnh sang cả khâu sản xuất ban đầu vốn đã được điều chỉnh riêng. Điều này có thể làm giảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật nếu không sửa đổi đồng bộ nhiều luật liên quan. Bên cạnh đó, việc quy định quá chi tiết trong một luật dễ dẫn đến cồng kềnh, kém linh hoạt và khó cập nhật theo thực tiễn sản xuất đa dạng, biến động nhanh của ngành thực phẩm. Về tổ chức thực thi, giải pháp đòi hỏi nguồn lực rất lớn của Nhà nước (nhân lực, kiểm nghiệm, giám sát toàn chuỗi), trong khi điều kiện và nguồn lực triển khai thực hiện chưa đáp ứng. Đối với doanh nghiệp, đặc biệt là khu vực nhỏ lẻ, quy định toàn diện và tiêu chuẩn cao có thể làm gia tăng đáng kể chi phí tuân thủ và rào cản gia nhập thị trường. Ngoài ra, việc chuyển đổi sang mô hình quản lý toàn diện này có thể gây xáo trộn lớn trong giai đoạn chuyển tiếp, cả về pháp lý và tổ chức bộ máy.

2.3. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn giải pháp

Kiến nghị lựa chọn Giải pháp 2: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm; theo đó, các khâu sản xuất ban đầu, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác và hoạt động kiểm soát giết mổ chịu sự điều chỉnh của Luật An toàn thực phẩm về bảo đảm an toàn thực phẩm, đồng thời được điều chỉnh cụ thể bởi các luật chuyên ngành có liên quan; Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) tập trung quy định đầy đủ, cụ thể đối với các khâu từ sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu thông và tiêu dùng sản phẩm thực phẩm.

Lý do đề xuất:

Giải pháp 2 được lựa chọn vì khắc phục căn bản tình trạng chồng chéo, phân tán trong quản lý hiện hành, đồng thời thiết lập phương thức quản lý theo chuỗi giá trị phù hợp với thực tiễn và thông lệ quốc tế. Giải pháp này phân định rõ phạm vi giữa Luật An toàn thực phẩm và các luật chuyên ngành, bảo đảm quản lý xuyên suốt nhưng không trùng lặp, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Đồng thời, việc chuyển mạnh sang quản lý dựa trên nguy cơ và hậu kiểm giúp giảm thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp nhưng vẫn kiểm soát chặt chất lượng sản phẩm. Giải pháp cũng tận dụng được nguồn lực và hệ thống quản lý hiện có, tránh xáo trộn lớn về tổ chức bộ máy so với phương án tập trung toàn bộ vào một luật hoặc một cơ quan. Đặc biệt, cách tiếp cận này phù hợp với chủ trương của Đảng về quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị, đáp ứng yêu cầu bảo vệ sức khỏe người dân và thúc đẩy phát triển ngành thực phẩm bền vững.

Giải pháp 2 cũng sẽ giải quyết nhược điểm của giải pháp 3 về mặt nhân lực, trong đó tận dụng được nguồn lực sẵn có, tránh chồng chéo chức năng nhiệm vụ với Bộ Nông nghiệp và Môi trường mà vẫn đáp ứng được yêu cầu quản lý về an toàn thực phẩm từ yếu tố đầu vào như kiểm soát giới hạn tồn dư trong thực phẩm từ nguyên liệu đầu vào như giống, thức ăn chăn nuôi, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, phụ gia thực phẩm, chất hỗ trợ chế biến thực phẩm... và sơ chế ban đầu: trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, thu hoạch, thu gom giết mổ cho đến khâu cuối cùng là người tiêu dùng

Bảng 12. Tính đồng thuận trong lựa chọn giải pháp sửa đổi về quản lý ATTP theo chuỗi của cơ quan QLNN

Chính sách 2: Quản lý ATTP theo chuỗi giá trị	Kết quả	
	n=41	%
Giải pháp 1: Giữ nguyên theo quy định hiện hành	3	7,3
Giải pháp 2: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm; theo đó, các khâu sản xuất ban đầu, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác và hoạt động kiểm soát giết mổ chịu sự điều chỉnh của Luật An toàn thực phẩm về bảo đảm an toàn thực phẩm, đồng thời được điều chỉnh cụ thể bởi	31	75,6

các luật chuyên ngành có liên quan; Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) tập trung quy định đầy đủ, cụ thể đối với các khâu từ sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu thông và tiêu dùng sản phẩm thực phẩm.		
Giải pháp 3: Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, Luật ATTP (sửa đổi) sẽ quy định toàn bộ từ bước sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm	7	17,1

Bảng trên thể hiện kết quả khảo sát ý kiến đối với các giải pháp được đưa ra theo Chính sách 2. Đa số các ý kiến đều đồng thuận lựa chọn Giải pháp 2 với tỷ lệ xấp xỉ 76%.

Để tăng hiệu quả của Giải pháp cần tăng cường ứng dụng công nghệ số trong quản lý chuỗi thực phẩm. Trong quá trình triển khai thực hiện, cần đảm bảo đảm bảo nguyên tắc quản lý rủi ro bằng dữ liệu số theo chuẩn Codex, như sau:

Bảng 13. Quản lý nguy cơ trên nền tảng số

Trụ cột truyền thống	Áp dụng trên Nền tảng số (Digital Risk Management)	Ví dụ thực thi
Đánh giá nguy cơ (Tìm ra rủi ro)	Chấm điểm rủi ro tự động (Data-driven Scoring): Thuật toán tự động chấm điểm từng doanh nghiệp/mặt hàng dựa trên lịch sử vi phạm, quy mô, và khiếu nại của người dùng.	Thay vì thanh tra định kỳ dân trái, hệ thống chỉ xuất lệnh thanh tra với 10% doanh nghiệp có "Điểm rủi ro" cao nhất (Red Zone).
Quản lý nguy cơ (Kiểm soát rủi ro)	Khóa chặn tự động (Automated Blocking): Dừng dữ liệu để khóa rủi ro ngay từ cổng, không cho hàng hóa lỗi bước vào bước tiếp theo của chuỗi.	Lô thịt lợn chưa có kết quả xét nghiệm dịch tả Châu Phi trên hệ thống \rightarrow Cổng thông quan tự động từ chối, mã vạch bị vô hiệu hóa tại siêu thị.
Truyền thông nguy cơ (Cảnh báo rủi ro)	Minh bạch tức thời (Real-time Transparency): Người tiêu dùng và cơ quan quản lý nhìn thấy cùng một dữ liệu tại cùng một thời điểm.	Có lệnh thu hồi lô sữa bột thì 1 phút sau, thông báo đẩy (push notification) bật sáng trên điện thoại của mọi người dùng có cài App quốc gia.

3. Chính sách 3: Phòng ngừa việc sử dụng các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm thành các chất sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Việc kiểm soát các nguyên liệu, phụ gia và chất hỗ trợ chế biến có nguy cơ cao còn nhiều hạn chế. Thực tế vẫn tồn tại tình trạng sử dụng sai mục đích, lạm dụng hoặc

chuyển đổi mục đích sử dụng các chất không dùng cho thực phẩm, gây rủi ro trực tiếp đến sức khỏe người tiêu dùng.

Nguyên nhân chủ yếu là do thiếu cơ chế nhận diện và quản lý nhóm chất có nguy cơ cao cần kiểm soát đặc biệt; quản lý nguồn cung còn phân tán giữa nhiều lĩnh vực; năng lực hậu kiểm, kiểm nghiệm và truy xuất nguồn gốc còn hạn chế. Cơ chế quản lý hiện nay chủ yếu mang tính phản ứng, chưa chuyển sang kiểm soát chủ động từ đầu vào.

3.2. Đánh giá tác động

3.2.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010

- Chưa có quy định đối với việc phòng ngừa việc sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến;

- Bộ Y tế ban hành Thông tư 10/2021/TT-BYT quy định Danh mục chất cấm sử dụng trong sản xuất, kinh doanh thực phẩm bảo vệ sức khỏe và Thông tư số 24/2019/TT-BYT ngày 30/8/2019 của Bộ Y tế quy định về quản lý và sử dụng phụ gia thực phẩm. Ngoài ra, tiêu chuẩn quốc gia TCVN 11429:2016 (CAC/GL 75:2010): Hướng dẫn về việc sử dụng chất hỗ trợ chế biến, nghiêm cấm các chất không được phép hoặc quá liều lượng quy định.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật

- Về tính hợp hiến, hợp pháp

Việc duy trì quy định hiện hành cơ bản vẫn phù hợp với Hiến pháp năm 2013 khi bảo đảm nguyên tắc Nhà nước quản lý an toàn thực phẩm nhằm bảo vệ sức khỏe nhân dân. Tuy nhiên, trong bối cảnh phát sinh tình trạng lạm dụng các chất như khí N₂O ngoài mục đích thực phẩm, quy định hiện hành chưa đủ mạnh để phòng ngừa rủi ro mới, nên mức độ đáp ứng yêu cầu bảo vệ sức khỏe cộng đồng theo tinh thần Hiến pháp còn hạn chế. Giải pháp 1 có ưu điểm là không làm phát sinh xung đột pháp lý mới, do kế thừa trực tiếp các quy định hiện hành về quản lý phụ gia thực phẩm, điều kiện sản xuất, kinh doanh và kiểm soát nhập khẩu. Hệ thống quy định hiện hành đã tương đối đầy đủ về nguyên tắc sử dụng phụ gia đúng mục đích, đúng liều lượng và điều kiện an toàn. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu điều chỉnh trong phạm vi sử dụng hợp pháp, chưa bao quát hiệu quả hành vi sử dụng sai mục đích, dẫn đến khoảng trống pháp lý trong phòng ngừa và xử lý vi phạm.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Việc giữ nguyên quy định hiện hành giúp duy trì sự ổn định và tránh xáo trộn giữa các luật liên quan như pháp luật về an toàn thực phẩm, hóa chất và quản lý thương mại. Tuy nhiên, thực tế cho thấy chưa có sự kết nối giữa pháp luật về an toàn thực phẩm và pháp luật về hóa chất (ví dụ N₂O vừa là phụ gia thực phẩm vừa là hóa chất cần kiểm

soát đặc biệt), dẫn đến nguy cơ chồng chéo hoặc bỏ sót trách nhiệm quản lý. Điều này làm giảm tính đồng bộ của hệ thống pháp luật trong xử lý các chất có nguy cơ lạm dụng.

- Tính tương thích với các cam kết quốc tế

Giải pháp 1 cơ bản phù hợp khi tiếp tục áp dụng các quy định dựa trên tiêu chuẩn quốc tế như Codex đối với phụ gia thực phẩm (N_2O được cho phép sử dụng trong phạm vi nhất định). Tuy nhiên, nhiều quốc gia đã chuyển sang quản lý chặt theo nguy cơ và kiểm soát mục đích sử dụng, trong khi quy định hiện hành của Việt Nam chưa theo kịp xu hướng này, đặc biệt trong kiểm soát hành vi sử dụng ngoài mục đích thực phẩm. Vì vậy, mức độ tương thích là đáp ứng về mặt kỹ thuật nhưng chưa đầy đủ về phương thức quản lý hiện đại.

b) Tác động về kinh tế - xã hội

Việc quản lý và sử dụng phụ gia thực phẩm (dạng khí) được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 24/2019/TT-BYT ngày 30/8/2019 của Bộ Y tế quy định về quản lý và sử dụng phụ gia thực phẩm và Thông tư số 17/2023/TT-BYT ngày 25/9/2023 của Bộ Y tế sửa đổi, bổ sung và bãi bỏ một số văn bản quy phạm pháp luật về an toàn thực phẩm do Bộ trưởng Bộ Y tế ban hành. Theo đó, Điều 7 Thông tư số 24/2019/TT-BYT quy định việc sử dụng phụ gia thực phẩm phải đảm bảo phụ gia thực phẩm được phép sử dụng và đúng đối tượng thực phẩm; không vượt quá mức sử dụng tối đa đối với một loại thực phẩm hoặc nhóm thực phẩm; hạn chế đến mức thấp nhất lượng phụ gia thực phẩm cần thiết để đạt được hiệu quả kỹ thuật mong muốn. Chỉ sử dụng phụ gia thực phẩm nếu việc sử dụng này đạt được hiệu quả mong muốn nhưng không có nguy cơ ảnh hưởng đến sức khỏe con người, không lừa dối người tiêu dùng.

Ví dụ điển hình là trường hợp quản lý khí N_2O trong thời gian qua. Khí Nitơ Oxyd (tên hóa học là Dinitrogen monoxyd) có công thức hóa học là N_2O , là hóa chất được sử dụng trong công nghiệp (sản xuất pin mặt trời, trong kỹ thuật hàn, cắt, dùng cho máy, thiết bị phân tích, tăng công suất động cơ...); được sử dụng trong sản xuất, chế biến thực phẩm (có trong danh mục phụ gia thực phẩm của Ủy ban thực phẩm quốc tế - Codex); và đang được nghiên cứu sử dụng để an thần, giảm đau trong nha khoa. Tuy nhiên, tại một số địa phương xuất hiện tình trạng mua bán, sử dụng “bóng cười” có chứa khí Nitơ Oxyd (N_2O) nhất là tại các quán bar, vũ trường, quán Karaoke, khu vui chơi giải trí... Việc lạm dụng, sử dụng không đúng mục đích khí Nitơ Oxyd (N_2O) có nguy cơ ảnh hưởng xấu đến sức khỏe con người, đặc biệt là trong giới trẻ do thần kinh bị kích thích, hưng phấn và gây cười; sử dụng lâu sẽ dẫn đến tụt ký, đau đầu, mệt mỏi, suy nhược cơ thể; sử dụng liều cao có thể dẫn đến ảo giác... Đồng thời có thể có những tác động tiêu cực đến đời sống xã hội. Điều này đặt ra yêu cầu đối với nhà quản lý cần có sự kiểm soát chặt chẽ hơn.

Theo báo cáo của Bộ Y tế, trong thời gian qua 100% các sản phẩm phụ gia thực phẩm khí N_2O được cơ quan kiểm tra nhà nước về thực phẩm nhập khẩu thực hiện kiểm tra theo phương thức “kiểm tra thường” (chỉ kiểm tra hồ sơ của từng lô hàng thực phẩm nhập khẩu) và phương thức “kiểm tra giảm” (chỉ kiểm tra hồ sơ tối đa 5% trên tổng số lô hàng nhập khẩu trong vòng 01 năm do cơ quan hải quan lựa chọn ngẫu nhiên) và cấp “Thông báo kết quả xác nhận thực phẩm đạt yêu cầu nhập khẩu” để thông quan. Trong giai đoạn từ 01/01/2024-31/5/2025, có 371 lô phụ gia thực phẩm khí N_2O được nhập khẩu và kiểm tra theo phương thức kiểm tra thường. Mặc dù, phương thức quản lý này tạo một lớp kiểm soát hành chính cần thiết và bảo đảm hàng hóa lưu thông có căn cứ pháp lý rõ ràng. Tuy nhiên, do chỉ dừng ở kiểm tra hồ sơ, phương thức này chưa kiểm soát được mục đích sử dụng thực tế sau nhập khẩu, đặc biệt đối với nguy cơ lạm dụng N_2O ngoài mục đích thực phẩm. Điều này dẫn đến khoảng trống trong quản lý dòng chảy hàng hóa trên thị trường và khó phát hiện vi phạm ở khâu lưu thông. Bên cạnh đó, việc kiểm tra 100% lô hàng làm tăng chi phí và nguồn lực quản lý nhưng hiệu quả phòng ngừa rủi ro chưa tương xứng. Tổng thể, phương thức này còn nặng về tiền kiểm hình thức, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý theo nguy cơ và kiểm soát toàn chuỗi đối với các chất có nguy cơ bị lạm dụng.

Ngoài ra, theo ý kiến của Sở An toàn thực phẩm Thành phố Hồ Chí Minh, hiện nay việc sử dụng phụ gia thực phẩm, các chất hỗ trợ chế biến thực phẩm (nhóm, hàm lượng và mức giới hạn) chưa được quy định cụ thể đối với nguyên liệu thực phẩm và một số sản phẩm thực phẩm gây khó khăn cho cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm khi thực hiện việc tự công bố, đăng ký công bố và chịu trách nhiệm về chất lượng sản phẩm (không biết được sử dụng loại phụ gia, chất hỗ trợ chế biến nào cho sản phẩm của cơ sở; không biết hàm lượng và giới hạn cho phép sử dụng các chất này). Cơ quan quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm gặp khó khăn trong việc xác định nhóm, hàm lượng và mức giới hạn phụ gia thực phẩm, chất hỗ trợ chế biến thực phẩm do chưa có đủ căn cứ pháp lý để xác lập hành vi vi phạm (nếu có)

c) Tác động về giới

Giải pháp hiện hành không có tác động về giới

d) Tác động về thủ tục hành chính

Giải pháp 1 không làm tăng thủ tục hành chính, nhưng lại duy trì hệ thống thủ tục chưa hiệu quả, thiếu công cụ kiểm soát rủi ro và chưa đáp ứng yêu cầu cải cách theo hướng đơn giản hóa gắn với nâng cao hiệu lực quản lý. Do thiếu quy định riêng đối với các chất có nguy cơ lạm dụng, cơ quan quản lý phải xử lý thông qua nhiều hệ thống thủ tục khác nhau (an toàn thực phẩm, hóa chất...), gây phân tán, chồng chéo và khó khăn trong thực thi. Ngoài ra, việc chưa quy định rõ trách nhiệm khai báo, theo dõi, truy xuất

đối với các chất có nguy cơ bị lạm dụng khiến thủ tục hiện hành thiếu công cụ kiểm soát thực chất, làm giảm hiệu quả hậu kiểm và tăng áp lực quản lý phát sinh.

e) Tác động về quốc phòng, an ninh

Thực tiễn cho thấy một số chất như khí N_2O có thể bị lạm dụng ngoài mục đích thực phẩm (ví dụ sử dụng trong “bóng cười”), gây hệ lụy trực tiếp đến trật tự xã hội, sức khỏe cộng đồng, đặc biệt trong giới trẻ. Quy định hiện hành chủ yếu điều chỉnh mục đích sử dụng hợp pháp, chưa có cơ chế kiểm soát chặt việc sử dụng sai mục đích, dẫn đến khoảng trống trong phòng ngừa các hành vi vi phạm có yếu tố an ninh, trật tự. Bên cạnh đó, sự phân tán quản lý giữa lĩnh vực an toàn thực phẩm và hóa chất có thể làm giảm hiệu quả phối hợp giữa các cơ quan chức năng trong phát hiện, ngăn chặn và xử lý vi phạm. Ngoài ra, việc thiếu các công cụ quản lý như kiểm soát dòng chảy hàng hóa, khai báo mục đích sử dụng, giám sát đối tượng sử dụng... khiến cơ quan chức năng gặp khó khăn trong phòng ngừa từ sớm, từ xa các nguy cơ phát sinh tệ nạn xã hội liên quan đến lạm dụng hóa chất.

3.2.2. Giải pháp 2: Xây dựng và triển khai các biện pháp phòng ngừa từ khâu sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại.

- Quy định nguyên tắc và tiêu chí xác định nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại cần kiểm soát đặc biệt. Chính phủ quy định cụ thể danh mục các sản phẩm phải kiểm soát đặc biệt.

- Thực hiện tiền kiểm và hậu kiểm đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm, sử dụng nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến thuộc danh mục.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp

Quy định kiểm soát đặc biệt đối với các chất có khả năng gây hại tới sức khỏe (ví dụ: hóa chất, phụ gia thực phẩm không an toàn, chất độc hại) là biện pháp bảo vệ sức khỏe cộng đồng. Biện pháp này phù hợp với Điều 14 và Điều 38 của Hiến pháp, khi bảo vệ sức khỏe cộng đồng là lý do chính đáng để hạn chế quyền tự do kinh doanh hoặc quyền sở hữu tài sản. Việc kiểm soát đặc biệt phải áp dụng công bằng, không phân biệt đối xử giữa hàng nội địa và nhập khẩu, hoặc giữa các doanh nghiệp. Nếu quy định áp dụng đúng nguyên tắc này, nó sẽ phù hợp với tinh thần bình đẳng trong Hiến pháp. Việc kiểm soát các chất có khả năng gây hại có thể hạn chế quyền tự do kinh doanh, nhưng điều này là hợp pháp do đảm bảo mục tiêu an toàn xã hội và sức khỏe cộng đồng. Các

biện pháp được thiết kế hợp lý, không gây cản trở quá mức đến hoạt động kinh doanh hợp pháp.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Quy định này phù hợp với nguyên tắc quản lý rủi ro (Luật An toàn thực phẩm): Quy định kiểm soát đặc biệt các chất có khả năng gây hại là phù hợp với nguyên tắc quản lý an toàn thực phẩm dựa trên rủi ro được quy định trong Luật An toàn thực phẩm. Việc kiểm soát này nhằm mục đích chính đáng là bảo vệ sức khỏe cộng đồng, phù hợp với các yêu cầu về quản lý các chất nguy cơ cao. Đồng thời, quy định này bảo đảm quyền lợi người tiêu dùng trong đó có quyền được thông tin đầy đủ về sản phẩm thực phẩm (Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng). Tuân thủ tiêu chuẩn và quy chuẩn chất lượng (Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa). Kiểm soát các chất có nguy cơ gây hại trong thực phẩm cũng giúp ngăn ngừa các tác động tiêu cực đến môi trường, như sử dụng hóa chất độc hại không được xử lý đúng cách (Luật Bảo vệ môi trường).

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế

Tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh và phù hợp với các thông lệ quốc tế về kiểm soát đặc biệt đối với thực phẩm. Quản lý chất lượng và an toàn thực phẩm theo chuẩn quốc tế giúp doanh nghiệp Việt Nam nâng cao vị thế cạnh tranh, giảm chi phí do bị trả lại hàng hay yêu cầu kiểm tra bổ sung tại các thị trường quốc tế. Danh mục các sản phẩm cần được kiểm soát đặc biệt cần cân nhắc tính phù hợp với các quốc gia tránh trở thành rào cản tới các hoạt động thương mại trong nước và quốc tế. Danh mục kiểm soát đặc biệt dựa trên đánh giá khoa học và mức độ rủi ro, điều này sẽ phù hợp với Hiệp định SPS và các FTA, tuân thủ nhiều tiêu chuẩn quốc tế, như Codex Alimentarius (Ủy ban Tiêu chuẩn Thực phẩm Quốc tế), ISO, và HACCP, đáp ứng yêu cầu của SPS và TBT. (Xem Phụ lục 1)

b) Tác động kinh tế - xã hội:

- Tác động đối với Nhà nước

+ Tác động tích cực

Khi các cơ quan quản lý nhà nước kiểm soát tốt các sản phẩm thực phẩm có thành phần đặc biệt là thực phẩm có thể dùng sai mục đích là thực phẩm có hại cho sức khỏe cộng đồng (VD: có tác dụng gây nghiện, có thể chiết xuất các độc tố hoặc chất gây nghiện v.v..) thì người tiêu dùng sẽ tránh được những rủi ro nguy hiểm đến sức khỏe, cộng đồng tránh được các tác động xã hội và an toàn gây nên bởi tác dụng có hại, sai mục đích của sản phẩm thực phẩm đó. Điều này góp phần xây dựng niềm tin của xã hội vào chất lượng và uy tín của ngành thực phẩm, nâng cao ý thức người tiêu dùng trong việc lựa chọn sản phẩm phù hợp và an toàn.

Các sản phẩm thực phẩm đặc biệt được đưa vào quản lý có thể bị đánh thuế cao

hơn để bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng, đặc biệt là các sản phẩm có nguy cơ ảnh hưởng sức khỏe như đồ uống có cồn và thực phẩm chế biến sẵn. Thuế này cũng giúp tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Đồng thời, doanh nghiệp sản xuất, nhập khẩu hoặc kinh doanh các sản phẩm đặc biệt phải chịu các khoản phí cấp phép và phí kiểm tra an toàn trước khi đưa sản phẩm ra thị trường. Khoản thu này giúp nhà nước có thêm nguồn thu để hỗ trợ các hoạt động kiểm tra, quản lý và giám sát.

Đặc biệt, việc quản lý chặt chẽ các sản phẩm thực phẩm đặc biệt giúp giảm các rủi ro sức khỏe như ngộ độc thực phẩm, bệnh mãn tính và các vấn đề sức khỏe liên quan đến tiêu thụ thực phẩm không an toàn, chi phí cho dịch vụ y tế và chi phí xã hội giảm, giúp giảm gánh nặng cho ngân sách y tế nhà nước. Bên cạnh đó, khi sức khỏe cộng đồng được bảo vệ tốt hơn, người lao động sẽ có thể làm việc hiệu quả hơn, giảm thiểu thời gian nghỉ ốm và tăng năng suất lao động. Điều này đóng góp tích cực vào nền kinh tế quốc gia.

Về công tác tiền kiểm và hậu kiểm đối với các chất dễ bị lạm dụng trong sản xuất thực phẩm. Giải pháp thiết lập cơ chế tiền kiểm có chọn lọc thông qua việc xác định danh mục các nguyên liệu, phụ gia và chất hỗ trợ chế biến có nguy cơ cao, kèm theo nghĩa vụ khai báo, kiểm soát từ đầu vào. Điều này giúp chuyển từ mô hình quản lý bị động sang phòng ngừa từ sớm, qua đó giảm áp lực xử lý sự cố và chi phí xã hội phát sinh từ các vi phạm an toàn thực phẩm.

Đồng thời, việc duy trì hậu kiểm có trọng tâm, theo tần suất và dựa trên rủi ro đối với các cơ sở sử dụng các chất thuộc danh mục giúp tối ưu hóa nguồn lực quản lý, khắc phục tình trạng kiểm tra dàn trải kém hiệu quả hiện nay. Cơ chế kết hợp tiền kiểm – hậu kiểm tạo điều kiện nâng cao hiệu lực giám sát toàn chuỗi, đặc biệt khi gắn với truy xuất nguồn gốc và lưu trữ dữ liệu.

+ Tác động tiêu cực

Tuy nhiên sự thách thức lớn nhất là cần phải xây dựng được tiêu chí xác định phân nhóm danh mục các sản phẩm thực phẩm này do đây là đối tượng sản phẩm thực phẩm chưa có trong Luật cũng như văn bản quy định về ATTP trước đây. Mặt khác Nhà nước phải đầu tư vào xây dựng hệ thống quản lý, giám sát và kiểm tra các sản phẩm thực phẩm đặc biệt. Điều này bao gồm kinh phí cho các cơ quan quản lý như thanh tra thực phẩm, trang bị công nghệ kiểm tra hiện đại và nâng cao năng lực của hệ thống phòng thí nghiệm để đảm bảo chất lượng và an toàn thực phẩm. Các cơ quan liên quan cũng như hệ thống quản lý ATTP cũng phải cần thiết lập hợp tác với các cơ quan quản lý ATTP và các ngành liên quan (cảnh sát, hải quan) quốc tế để trao đổi, cập nhật thông tin về các sản phẩm đặc biệt cần phải quản lý chặt. Nguồn nhân lực của các cơ quan quản lý cần được đào tạo chuyên sâu về tiêu chuẩn an toàn thực phẩm và các quy định quốc tế để quản lý và xử lý hiệu quả. Việc này có thể phát sinh chi phí nhưng cũng giúp

nâng cao chuyên môn và hiệu quả quản lý.

Trong giai đoạn đầu, giải pháp làm phát sinh nhu cầu đầu tư lớn cho hệ thống quản lý dữ liệu, năng lực kiểm nghiệm và nhân lực chuyên trách, đồng thời tăng khối lượng công việc liên quan đến tiếp nhận khai báo, phân tích thông tin và tổ chức hậu kiểm, tiềm ẩn nguy cơ quá tải nếu không đi kèm cải cách hành chính và chuyển đổi số. Hệ thống kiểm nghiệm an toàn thực phẩm đủ năng lực chủ yếu tập trung ở các tỉnh, thành phố lớn; công tác tiêu hủy hàng hoá không đảm bảo an toàn thực phẩm (đặc biệt là các động vật mang dịch bệnh, hàng hoá không đảm bảo an toàn sử dụng, gây hại tới sức khoẻ, môi sinh, môi trường...) còn gặp nhiều khó khăn, dễ gây ô nhiễm môi trường do không có địa điểm để tiêu hủy, thiếu cơ sở vật chất, thiết bị phục vụ công tác tiêu hủy hàng hoá; kinh phí hoạt động, đặc biệt là kinh phí cho việc lấy mẫu, gửi kiểm nghiệm và tiêu hủy thực phẩm giả, thực phẩm kém chất lượng còn thiếu nên ảnh hưởng đến kết quả kiểm tra, xử lý vi phạm.

- *Tác động đối với doanh nghiệp*

+ Tác động tích cực

Để đáp ứng các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm, doanh nghiệp phải đầu tư vào công nghệ sản xuất hiện đại, quy trình kiểm soát chất lượng tốt hơn, từ đó thúc đẩy sự phát triển công nghệ trong nước và nâng cao chất lượng ngành sản xuất thực phẩm. Đồng thời, để đảm bảo các quy định an toàn nghiêm ngặt khuyến khích các doanh nghiệp nghiên cứu, phát triển các sản phẩm mới và áp dụng công nghệ tiên tiến, không chỉ nâng cao chất lượng sản phẩm mà còn giúp các doanh nghiệp đáp ứng tốt hơn nhu cầu trong nước và tăng khả năng cạnh tranh quốc tế.

Đối với cơ chế tiền kiểm thông qua khai báo và kiểm soát chặt đầu vào buộc doanh nghiệp phải minh bạch hóa việc sử dụng nguyên liệu, phụ gia và chất hỗ trợ chế biến, qua đó nâng cao trách nhiệm tuân thủ và kiểm soát nội bộ. Điều này góp phần giảm rủi ro pháp lý, giảm thiệt hại do thu hồi sản phẩm và khủng hoảng truyền thông trong dài hạn. Mặt khác, việc tăng cường hậu kiểm theo rủi ro giúp doanh nghiệp tuân thủ tốt giảm tần suất kiểm tra, từ đó giảm chi phí gián tiếp và gián đoạn hoạt động sản xuất kinh doanh.

+ Tác động tiêu cực

Giải pháp này có thể tạo gánh nặng về chi phí cho doanh nghiệp nhưng đổi lại doanh nghiệp sẽ có cơ hội để củng cố niềm tin đối với người tiêu dùng đồng thời các sản phẩm có thể gia nhập cộng đồng quốc tế, đẩy mạnh xuất khẩu. Khi các sản phẩm thực phẩm đáp ứng được tiêu chuẩn an toàn quốc tế, cơ hội thâm nhập vào thị trường xuất khẩu sẽ gia tăng. Điều này đặc biệt có lợi cho các doanh nghiệp Việt Nam muốn xuất khẩu sang các thị trường khó tính như EU, Hoa Kỳ và Nhật Bản.

Tuy nhiên, Giải pháp sẽ có thể làm tăng chi phí tuân thủ, bao gồm chi phí thiết lập hệ thống theo dõi, lưu trữ dữ liệu, khai báo, kiểm soát nguyên liệu và đáp ứng yêu cầu kiểm tra. Đặc biệt, đối với doanh nghiệp nhỏ và hộ kinh doanh, yêu cầu này có thể tạo áp lực lớn, thậm chí dẫn đến nguy cơ né tránh hoặc chuyển sang hoạt động phi chính thức nếu không có cơ chế hỗ trợ phù hợp.

- Tác động đối với người tiêu dùng

Quản lý chặt chẽ các sản phẩm thực phẩm có thành phần đặc biệt giúp nâng cao ý thức tiêu dùng của người dân, khuyến khích lựa chọn sản phẩm an toàn, thân thiện với môi trường và sức khỏe. Điều này góp phần xây dựng một xã hội tiêu dùng bền vững và có trách nhiệm.

Về mặt xã hội, quản lý các sản phẩm thực phẩm cần kiểm soát đặc biệt có tác động tích cực đến nhiều khía cạnh xã hội, từ bảo vệ sức khỏe cộng đồng, nâng cao ý thức tiêu dùng, đến thúc đẩy sự công bằng trong kinh doanh và phát triển bền vững. Đây là bước đi chiến lược giúp xây dựng một xã hội khỏe mạnh, văn minh và có trách nhiệm hơn, đồng thời góp phần củng cố vị thế của quốc gia trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Quản lý các sản phẩm thực phẩm có thành phần kiểm soát đặc biệt là một yếu tố quan trọng nhằm bảo vệ sức khỏe cộng đồng, đảm bảo chất lượng sản phẩm và khuyến khích tiêu dùng bền vững. Nhờ việc quản lý chặt chẽ, người tiêu dùng có thể yên tâm về tính an toàn của thực phẩm, và xã hội có thể duy trì một nền tảng kinh doanh thực phẩm minh bạch, bền vững và có trách nhiệm. Việc thiếu kiểm soát chặt chẽ dẫn đến nguy cơ cao về ô nhiễm thực phẩm, có thể gây ra các vụ ngộ độc thực phẩm lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe cộng đồng. Đặc biệt là ở các nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, người già, phụ nữ dễ bị ảnh hưởng bởi thực phẩm chứa chất độc hại. Quy định kiểm soát đặc biệt có khả năng mang lại lợi ích khá lớn trong việc bảo vệ sức khỏe của trẻ em và người cao tuổi. Sức khỏe của cộng đồng sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực nếu thực phẩm không an toàn tiếp tục lưu hành trên thị trường, dẫn đến tình trạng suy dinh dưỡng, ngộ độc, và các bệnh mãn tính khác. Điều này sẽ tạo áp lực lớn lên hệ thống y tế, làm tăng chi phí điều trị và quản lý các dịch bệnh liên quan đến thực phẩm. Ngoài ra, việc đưa các chất độc hại vào quy trình sản xuất thực phẩm có khả năng tác động đến sức khỏe của 1 lực lượng khá lớn lao động khu vực thực phẩm khi trực tiếp tiếp xúc với các sản phẩm trong sản xuất. Trong đa số các trường hợp, thông tin này sẽ không được cung cấp tới người lao động một cách minh bạch.

Đối với các chất bị sử dụng trái phép hoặc vượt ngưỡng an toàn có thể dẫn đến ngộ độc cấp tính, bệnh mạn tính, rối loạn chuyển hóa, tổn thương gan, thận và hệ thần kinh, đặc biệt ở nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, người cao tuổi và người mắc bệnh nền. Trong dài hạn, phơi nhiễm kéo dài với các chất nguy hại trong thực phẩm có thể làm gia tăng tỷ lệ bệnh không lây nhiễm, kéo theo nhu cầu khám chữa bệnh, điều trị dài

ngày và phục hồi chức năng. Chi phí y tế trực tiếp cho điều trị, xét nghiệm và thuốc men, cùng với chi phí gián tiếp do mất năng suất lao động, giảm chất lượng cuộc sống và gia tăng gánh nặng an sinh xã hội, có thể vượt xa chi phí đầu tư cho hoạt động phòng ngừa và kiểm soát từ sớm. Ngoài ra, các sự cố an toàn thực phẩm liên quan đến lạm dụng chất nguy hại còn gây tổn thất niềm tin của người tiêu dùng, làm phát sinh chi phí quản lý khủng hoảng và ảnh hưởng tiêu cực đến ngành thực phẩm nói chung. Do đó, việc quy định rõ ràng, thống nhất và có tính bắt buộc cao ở cấp Luật đối với kiểm soát các chất có nguy cơ bị lạm dụng là giải pháp mang tính phòng ngừa chi phí – giảm gánh nặng bệnh tật, giúp tối ưu hóa nguồn lực y tế và bảo vệ sức khỏe cộng đồng một cách bền vững.

Tổng quan tài liệu quốc tế cho thấy, các thực phẩm có tác động kinh tế lớn, từ chi phí chăm sóc sức khỏe, thiệt hại trong ngành thương mại và du lịch, đến các tổn thất trong ngành nông nghiệp và thực phẩm. Với sự toàn cầu hóa, các nguy cơ thực phẩm có thể dễ dàng lây lan sang các quốc gia khác, đòi hỏi các hệ thống an toàn thực phẩm phải bao quát toàn bộ chuỗi cung ứng. Báo cáo năm 2019 của Ngân hàng Thế giới về gánh nặng kinh tế của các bệnh liên quan đến thực phẩm chỉ ra rằng tổn thất năng suất tổng thể liên quan đến bệnh truyền qua thực phẩm tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình ước tính lên tới 95,2 tỷ USD mỗi năm, và chi phí điều trị bệnh liên quan đến thực phẩm hàng năm được ước tính là 15 tỷ USD²¹. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2018 nhan đề “Tính cấp thiết An toàn thực phẩm (The Safe Food Imperative)” ước tính chỉ trong năm 2016 các vấn đề về an toàn thực phẩm làm cho các quốc gia đang phát triển tổn thất khoảng 110 tỷ đô-la Mỹ do mất năng suất lao động và chi phí điều trị y tế²².

Như vậy, nếu không kiểm soát chặt chẽ các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành chất nguy hại và không được quy định ở mức văn bản pháp lý cao nhất là Luật, nguy cơ gia tăng gánh nặng bệnh tật và chi phí y tế đối với xã hội là rất đáng kể. Việc các chất này bị sử dụng trái phép hoặc vượt ngưỡng an toàn có thể dẫn đến ngộ độc cấp tính, bệnh mạn tính, rối loạn chuyển hóa, tổn thương gan, thận và hệ thần kinh, đặc biệt ở nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, người cao tuổi và người mắc bệnh nền. Trong dài hạn, phơi nhiễm kéo dài với các chất nguy hại trong thực phẩm có thể làm gia tăng tỷ lệ bệnh không lây nhiễm, kéo theo nhu cầu khám chữa bệnh, điều trị dài ngày và phục hồi chức năng. Chi phí y tế trực tiếp cho điều trị, xét nghiệm và thuốc men, cùng với chi phí gián tiếp do mất năng suất lao động, giảm chất lượng cuộc sống và gia tăng gánh nặng an sinh xã hội, có thể vượt xa chi phí đầu tư cho hoạt động phòng ngừa và kiểm soát từ sớm. Ngoài ra, các sự cố an toàn thực phẩm liên quan đến lạm dụng chất nguy hại còn gây tổn thất niềm tin của

²¹ Steven Jaffee, Spencer Henson, Laurian Unnevehr, Delia Grace và Emilie Cassou (2018), *The safe food imperative: Accelerating progress in low-and middle-income countries*, World Bank Publications.

²² Ngân hàng Thế giới (2020), *Cẩm nang An toàn Thực phẩm*

người tiêu dùng, làm phát sinh chi phí quản lý khủng hoảng và ảnh hưởng tiêu cực đến ngành thực phẩm nói chung. Việc quy định rõ ràng, thống nhất và có tính bắt buộc cao ở cấp Luật đối với kiểm soát các chất có nguy cơ bị lạm dụng là giải pháp mang tính phòng ngừa chi phí – giảm gánh nặng bệnh tật, giúp tối ưu hóa nguồn lực y tế và bảo vệ sức khỏe cộng đồng một cách bền vững.

c) Tác động về giới:

Các sản phẩm thực phẩm cần kiểm soát đặc biệt đưa vào quản lý sẽ tạo môi trường sống và sức khỏe tốt hơn, tránh các nguy cơ có hại cho sức khỏe và mang lại chất lượng dân số tốt hơn cho cả nam giới và nữ giới.

Xét về mặt lợi ích, quy định kiểm soát thực phẩm đặc biệt có thể giúp giảm nguy cơ tiếp xúc với các chất độc hại, bảo vệ sức khỏe cho phụ nữ và gia đình. Một số chất nguy hại trong thực phẩm có thể ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe sinh sản của phụ nữ, bao gồm nguy cơ đối với thai kỳ và trẻ sơ sinh. Việc kiểm soát chặt chẽ các chất này góp phần bảo vệ sức khỏe sinh sản.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Tăng thủ tục hành chính cho các doanh nghiệp và cơ quan nhà nước khi thực hiện quản lý các sản phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, gây nguy hại cho sức khỏe con người. Tuy nhiên, việc này là cần thiết nhằm giảm thiểu các thiệt hại về kinh tế và sức khỏe mà các sản phẩm có khả năng gây hại do sử dụng sai mục đích mang lại.

Giải pháp 2 thiết lập cơ chế tiền kiểm có chọn lọc thông qua danh mục kiểm soát đặc biệt và yêu cầu khai báo, theo dõi xuyên suốt từ nhập khẩu/sản xuất đến lưu thông. Điều này làm phát sinh một số thủ tục hành chính mới như: khai báo nguyên liệu, công bố tiêu chuẩn có hàm lượng sử dụng, lưu trữ dữ liệu khách hàng và báo cáo xuất – nhập – tồn.

Tuy nhiên, do chỉ áp dụng đối với nhóm đối tượng có nguy cơ cao, phạm vi thủ tục được giới hạn và có tính mục tiêu, giúp tránh phát sinh thủ tục đại trà. Đồng thời, việc tăng cường tiền kiểm giúp giảm áp lực hậu kiểm tràn lan, từ đó có thể bù đắp một phần chi phí hành chính trong dài hạn.

Nhìn chung, Giải pháp 2 làm tăng thủ tục hành chính có kiểm soát, theo hướng chuyển từ kiểm tra dàn trải sang quản lý có trọng tâm, nếu được hỗ trợ bằng chuyển đổi số và liên thông dữ liệu sẽ có khả năng tối ưu hóa chi phí quản lý.

e) Tác động đối với quốc phòng, an ninh

Giải pháp này có tác động rất tích cực và trực tiếp đối với quốc phòng, an ninh, do tập trung kiểm soát nhóm nguyên liệu, phụ gia và chất hỗ trợ chế biến có nguy cơ bị lạm dụng, sử dụng sai mục đích hoặc chuyển hóa thành chất gây hại. Việc thiết lập danh

mục kiểm soát đặc biệt và cơ chế quản lý xuyên suốt từ nhập khẩu, sản xuất đến lưu thông giúp giảm thiểu nguy cơ các chất nguy hại xâm nhập vào chuỗi thực phẩm, qua đó hạn chế các tình huống ngộ độc thực phẩm hàng loạt, sự cố an toàn thực phẩm nghiêm trọng và các hành vi vi phạm có chủ đích.

Bên cạnh đó, việc tăng cường phối hợp liên ngành và chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan quản lý giúp khắc phục tình trạng phân tán thông tin hiện nay, từ đó nâng cao năng lực giám sát tổng thể và khả năng ứng phó với các tình huống khẩn cấp. Cơ chế tiền kiểm và hậu kiểm theo tần suất và dựa trên rủi ro đối với các cơ sở sử dụng các chất thuộc danh mục cũng góp phần tăng tính răn đe và phòng ngừa vi phạm, giảm nguy cơ tái diễn các hành vi sử dụng chất cấm hoặc lạm dụng phụ gia.

Tuy nhiên, giải pháp cũng đặt ra một số rủi ro cần lưu ý. Việc siết chặt kiểm soát có thể làm phát sinh gánh nặng tuân thủ và thủ tục hành chính, nếu không được thiết kế hợp lý có thể dẫn đến tình trạng né tránh, giao dịch không chính thức hoặc buôn bán “ngầm”, từ đó làm giảm hiệu quả quản lý và tiềm ẩn nguy cơ mất kiểm soát. Ngoài ra, nếu cơ chế phối hợp và chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan không được triển khai đồng bộ, có thể phát sinh khoảng trống giám sát, ảnh hưởng đến hiệu quả kiểm soát chuỗi.

Tóm lại, với Giải pháp này cần có nhiều văn bản quy định rõ ràng về nguyên tắc và tiêu chí xác định, chế độ khai báo từ khi nhập khẩu hoặc sản xuất, công bố tiêu chuẩn, kinh doanh, bán hàng cho các đơn vị sản xuất kiểm soát lượng dùng, tần suất việc kiểm tra, hậu kiểm, trách nhiệm phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương. Thực tế, sẽ khó xác định danh mục “có nguy cơ lạm dụng”, nhất là trong bối cảnh luôn luôn có sự xuất hiện của các chất mới có khả năng gây hại.

3.2.3. Giải pháp 3: Tăng cường kiểm tra đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại khi đưa vào sản xuất sản phẩm thực phẩm và khi lưu thông trên thị trường

- Quy định nguyên tắc và tiêu chí xác định nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại cần kiểm soát đặc biệt. Chính phủ quy định cụ thể danh mục các sản phẩm phải kiểm soát đặc biệt.

- Tăng cường hậu kiểm.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp

Về cơ bản phù hợp với Hiến pháp, do nhằm tăng cường kiểm soát các yếu tố nguy cơ cao trong chuỗi thực phẩm, góp phần bảo vệ sức khỏe nhân dân và trật tự, an toàn xã hội.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Giải pháp này có tác động tích cực trong việc hoàn thiện và làm rõ các công cụ pháp lý về kiểm tra, giám sát an toàn thực phẩm, đặc biệt đối với nhóm nguyên liệu và phụ gia có nguy cơ cao. Việc quy định tiêu chí xác định danh mục kiểm soát đặc biệt và giao Chính phủ quy định chi tiết giúp tăng tính linh hoạt và khả năng cập nhật của hệ thống pháp luật.

Tuy nhiên, giải pháp cũng tiềm ẩn một số nguy cơ chồng chéo và trùng lặp với các luật chuyên ngành, cụ thể: Luật Chất lượng sản phẩm, hàng hóa và Luật Tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật: đã quy định về kiểm tra chất lượng hàng hóa, đánh giá sự phù hợp và hệ thống tiêu chuẩn; nếu không phân định rõ, có thể dẫn đến trùng lặp về nội dung kiểm tra và tiêu chí đánh giá; Luật Hóa chất và các quy định về quản lý hóa chất: có phạm vi điều chỉnh đối với các chất có nguy cơ gây hại; việc bổ sung danh mục kiểm soát đặc biệt trong Luật ATTP cần tránh trùng lặp danh mục và cơ chế quản lý.

- Tính tương thích với điều ước quốc tế

Về cơ bản phù hợp với thông lệ quốc tế, đặc biệt với nguyên tắc quản lý an toàn thực phẩm dựa trên rủi ro của Codex và các cam kết SPS của WTO, khi tập trung kiểm soát các yếu tố có nguy cơ cao. Tuy nhiên, cần tăng cường kiểm soát để đảm bảo tính minh bạch, có cơ sở khoa học và không phân biệt đối xử, tránh bị coi là rào cản kỹ thuật đối với thương mại.

c) Tác động kinh tế - xã hội

- Tác động đối với Nhà nước

+ Tác động tích cực

Giải pháp 3 giúp tăng cường khả năng phát hiện và xử lý vi phạm thông qua kiểm tra, hậu kiểm với tần suất cao hơn, đặc biệt đối với nhóm nguyên liệu, phụ gia có nguy cơ bị lạm dụng. Điều này góp phần nâng cao tính rắn đẽ, kiểm soát chặt chẽ hơn thị trường đầu vào của ngành thực phẩm, từ đó giảm nguy cơ phát sinh các sự cố an toàn thực phẩm nghiêm trọng.

+ Tác động tiêu cực

Việc tăng tần suất kiểm tra và mở rộng đối tượng giám sát sẽ làm gia tăng đáng kể chi phí vận hành của bộ máy quản lý, bao gồm chi phí nhân lực, kiểm nghiệm, thanh tra và xử lý vi phạm. Trong bối cảnh nguồn lực hiện nay còn hạn chế, giải pháp có nguy cơ dẫn đến quá tải hệ thống, giảm hiệu quả thực thi nếu không có cơ chế phân công, phối hợp và ứng dụng công nghệ phù hợp. Ngoài ra, nếu không kiểm soát tốt, có thể phát sinh tình trạng trùng lặp kiểm tra giữa các cơ quan, làm giảm hiệu quả quản lý và ảnh hưởng đến môi trường đầu tư.

- Tác động đối với doanh nghiệp:

Giải pháp 3 tạo áp lực buộc doanh nghiệp phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định về sử dụng nguyên liệu, phụ gia, từ đó góp phần nâng cao chất lượng sản phẩm và giảm rủi ro pháp lý trong dài hạn. Đồng thời, việc tăng cường kiểm tra có thể giúp loại bỏ các doanh nghiệp vi phạm, sử dụng chất cấm hoặc lạm dụng phụ gia, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh hơn cho các doanh nghiệp tuân thủ tốt.

Tuy nhiên, đây là giải pháp có tác động làm gia tăng chi phí tuân thủ gián tiếp đáng kể. Đặc biệt, đối với doanh nghiệp nhỏ và hộ kinh doanh, việc kiểm tra với tần suất cao có thể dẫn đến tăng chi phí không chính thức, giảm tính ổn định trong hoạt động, thậm chí tạo tâm lý e ngại hoặc né tránh tuân thủ nếu thủ tục không minh bạch.

- Tác động đối với người tiêu dùng:

Giải pháp 3 mang lại lợi ích nhất định cho người tiêu dùng thông qua việc tăng cường kiểm soát và phát hiện vi phạm, qua đó giảm nguy cơ tiếp cận các sản phẩm thực phẩm không an toàn, đặc biệt là các sản phẩm sử dụng phụ gia, hóa chất có nguy cơ cao.

Tuy nhiên, do tập trung vào hậu kiểm thay vì kiểm soát từ sớm, hiệu quả phòng ngừa có thể không cao bằng các giải pháp tiền kiểm, và vẫn tồn tại khả năng sản phẩm không an toàn lưu thông trên thị trường trước khi bị phát hiện. Ngoài ra, chi phí tuân thủ tăng lên của doanh nghiệp có thể được chuyển vào giá sản phẩm, dẫn đến tăng giá thực phẩm trong ngắn hạn, ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận của người tiêu dùng.

Giải pháp 3 có tác động kinh tế – xã hội theo hướng tăng cường kiểm soát và răn đe vi phạm, nhưng chủ yếu dựa vào hậu kiểm nên hiệu quả phòng ngừa còn hạn chế, trong khi lại làm gia tăng chi phí quản lý và chi phí tuân thủ. Nếu không được thiết kế theo hướng quản lý rủi ro và cải cách thủ tục hành chính, giải pháp có thể dẫn đến quá tải hệ thống và giảm hiệu quả tổng thể so với các phương án kết hợp tiền kiểm – hậu kiểm một cách hợp lý.

- Tác động về giới:

Không có tác động khác so với các giải pháp ở trên

- Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 3 tập trung vào tăng cường kiểm tra, hậu kiểm và phối hợp liên ngành, không thiết lập cơ chế tiền kiểm rõ ràng như Giải pháp 2. Tuy nhiên, việc quy định tần suất kiểm tra cao hơn, mở rộng đối tượng kiểm tra và tăng cường giám sát sẽ làm gia tăng đáng kể gánh nặng thủ tục hành chính gián tiếp.

Cụ thể, doanh nghiệp sẽ phải thường xuyên:

- Chuẩn bị hồ sơ phục vụ kiểm tra, thanh tra;

- Đáp ứng nhiều đợt kiểm tra từ các cơ quan khác nhau;
- Thực hiện các yêu cầu báo cáo, giải trình và khắc phục sau kiểm tra.

Trong khi đó, đối với cơ quan quản lý, việc tăng tần suất kiểm tra sẽ dẫn đến gia tăng khối lượng công việc, áp lực nhân lực và chi phí vận hành, tiềm ẩn nguy cơ quá tải hệ thống. Nếu không có cơ chế phối hợp hiệu quả, có thể dẫn đến trùng lặp kiểm tra giữa các cơ quan, làm giảm hiệu quả cải cách hành chính.

Như vậy, Giải pháp 3 có xu hướng làm gia tăng thủ tục hành chính theo chiều rộng và tần suất, nhưng không cải thiện bản chất quản lý theo rủi ro.

e) Tác động đối với quốc phòng, an ninh

Giải pháp chủ yếu dựa vào hậu kiểm và tăng cường kiểm tra sau khi sản phẩm đã hoặc đang lưu thông, nên hiệu quả phòng ngừa từ sớm còn hạn chế. Điều này đồng nghĩa với việc vẫn tồn tại nguy cơ các sản phẩm không an toàn lọt vào thị trường trước khi bị phát hiện, có thể gây ra các sự cố ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng và tạo tác động lan truyền đến trật tự xã hội.

Bên cạnh đó, việc gia tăng tần suất kiểm tra trong khi nguồn lực quản lý còn hạn chế có thể dẫn đến quá tải hệ thống, giảm hiệu quả kiểm soát thực chất, thậm chí phát sinh tình trạng kiểm tra hình thức hoặc trùng lặp giữa các lực lượng. Trong bối cảnh đó, các đối tượng vi phạm có thể lợi dụng khoảng trống hoặc sự thiếu hiệu quả trong thực thi để tiếp tục hoạt động, làm suy giảm hiệu lực quản lý và tiềm ẩn rủi ro đối với an ninh thực phẩm.

3.3. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn giải pháp

Kiến nghị lựa chọn Giải pháp 2: Xây dựng và triển khai các biện pháp phòng ngừa từ khâu sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại. Đề xuất quy định cụ thể một số nội dung sau:

- Xây dựng danh mục các nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và thông lệ quốc tế. Danh mục này sẽ được cập nhật thường xuyên trên cơ sở tình hình kinh tế xã hội trong từng thời kỳ.

- Quy định việc công bố tiêu chuẩn các sản phẩm thực phẩm sử dụng các chất thuộc Danh mục phải có hàm lượng sử dụng và tỷ lệ hư hao đối với các chất này.

- Quy định điều kiện kinh doanh: chỉ được phép nhập khẩu, sản xuất, kinh doanh đối với các cơ sở có chức năng sản xuất thực phẩm.

- Quy định chế độ khai báo từ khi nhập khẩu hoặc sản xuất trong nước các nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến thuộc danh mục đưa vào sản xuất thực phẩm đến khi thực phẩm được lưu thông trên thị trường nhằm hạn chế tối đa việc sử dụng sai mục đích các loại sản phẩm này.

- Quy định tần suất việc kiểm tra, hậu kiểm đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm sử dụng nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến thuộc danh mục.

- Quy định trách nhiệm phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương trong quản lý, kiểm soát nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến có nguy cơ bị sử dụng sai mục đích; tăng cường chia sẻ thông tin, dữ liệu phục vụ công tác quản lý, giám sát và xử lý vi phạm.

Lý do đề xuất: Là Giải pháp tối ưu có khả năng giải quyết được các hạn chế của 2 giải pháp còn lại, phù hợp với điều kiện hiện nay. Đây là giải pháp toàn diện bao gồm cả tiền kiểm (khai báo từ khi nhập khẩu, lưu trữ thông tin khách hàng, công bố tỷ lệ hư hao trong sản xuất) và hậu kiểm (thực hiện việc kiểm tra với tần suất cao hơn) để đảm bảo kiểm soát chặt chẽ nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm, nhanh chóng thực hiện việc truy xuất nguồn gốc khi xảy ra vụ việc vi phạm sử dụng sai mục đích. Giải pháp sẽ mang lại một số lợi ích sau:

- Các chất cần quản lý chặt thường tiềm ẩn nhiều nguy cơ đối với sức khỏe cộng đồng, do chứa các thành phần có thể gây hại nếu không được kiểm soát chặt chẽ, chẳng hạn như chất phụ gia, hóa chất bảo quản, hay các thành phần biến đổi gen. Sự quản lý của nhà nước thông qua các tiêu chuẩn, quy chuẩn và quy trình kiểm tra giúp đảm bảo an toàn cho người tiêu dùng, hạn chế tối đa các tác động xấu đến sức khỏe.

- Một số nhóm sản phẩm thực phẩm đặc biệt đã được quản lý (thực phẩm chức năng, thực phẩm cho trẻ em, các loại thực phẩm nhập khẩu), tuy nhiên một số sản phẩm mới đã xuất hiện trên thị trường, đặc biệt là thị trường quốc tế như: các sản phẩm sinh học, sản phẩm hữu cơ, sản phẩm biến đổi gen hoặc các sản phẩm có thành phần chất cấm, chất hạn chế sử dụng trong chế biến thực phẩm chưa được quy định cụ thể. Việc quản lý nhà nước chặt hơn đối với các nhóm sản phẩm này không chỉ giúp giám sát quy trình sản xuất, nhập khẩu và phân phối mà còn ngăn chặn các sản phẩm kém chất lượng hoặc không rõ nguồn gốc tràn lan trên thị trường, bảo vệ quyền lợi và niềm tin của người tiêu dùng.

- Quản lý nhà nước đối với nhóm chất cần kiểm soát đặc biệt này cũng nhằm thúc đẩy sự phát triển của ngành thực phẩm một cách bền vững và có trách nhiệm. Các quy định về chất lượng và an toàn thực phẩm giúp các doanh nghiệp có hướng phát triển đúng đắn, nâng cao năng lực cạnh tranh, đồng thời ngăn ngừa các hành vi gian lận thương mại như pha trộn, giả mạo sản phẩm. Điều này góp phần xây dựng một môi trường kinh doanh lành mạnh, thúc đẩy nền kinh tế phát triển và tạo niềm tin lâu dài cho xã hội.

Trong thời gian qua, xuất hiện tình trạng lạm dụng một số nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong sản xuất và chế biến thực phẩm nhưng sử dụng sai mục đích và gây hại cho cơ thể như N₂O, cafein... Tuy nhiên chưa có quy định quản lý cụ thể hay chế tài xử phạt thích đáng dẫn đến việc lúng túng khi xử lý các vụ việc sử dụng các chất sai mục đích, lạm dụng. Việc xây dựng danh mục nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại giúp cơ quan quản lý chủ động trong việc phòng ngừa các sự cố xảy ra cũng như giảm thiểu tình trạng lợi dụng kẽ hở pháp lý để bán sai mục đích nhằm thu lời bất chính. Bên cạnh việc giám sát tiền kiểm, chính sách còn tập trung vào việc hậu kiểm từ khi đưa các chất này vào sản xuất thực phẩm đến khi sản phẩm thực phẩm được lưu thông trên thị trường để giảm thiểu tình trạng sử dụng sai các chất này.

Bảng 14. Tính đồng thuận trong lựa chọn giải pháp sửa đổi về quản lý nhà nước đối với các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại

Phương án đánh giá tác động	Kết quả	
	n=41	%
Giải pháp 1: Không quy định	1	2,4
Giải pháp 2: Xây dựng và triển khai các biện pháp phòng ngừa từ khâu sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại	37	90,2
Giải pháp 3: Tăng cường kiểm tra đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại khi đưa vào sản xuất sản phẩm thực phẩm và khi lưu thông trên thị trường	3	7,3

Bảng trên thể hiện kết quả khảo sát ý kiến đối với các giải pháp được đưa ra theo Chính sách 3. Đa số các ý kiến đều đồng thuận lựa chọn Giải pháp 2 với tỷ lệ hơn 90%.

4. Chính sách 4: Ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Chuỗi cung ứng thực phẩm tại Việt Nam còn phát triển rời rạc, thiếu liên kết bền vững giữa các khâu từ sản xuất, chế biến đến phân phối. Sản xuất nhỏ lẻ vẫn chiếm tỷ trọng lớn; công nghiệp chế biến chưa phát triển tương xứng; hệ thống logistics và truy xuất nguồn gốc còn hạn chế.

Cơ chế chính sách hỗ trợ phát triển chuỗi còn phân tán, thiếu trọng tâm và chưa tạo được động lực đủ mạnh để hình thành các chuỗi giá trị thực phẩm an toàn, quy mô

lớn. Vai trò dẫn dắt của doanh nghiệp còn mờ nhạt, liên kết giữa các chủ thể trong chuỗi chưa chặt chẽ.

4.2. Đánh giá tác động

4.2.1. Giải pháp 1: Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010

- Xây dựng chiến lược, quy hoạch tổng thể về bảo đảm an toàn thực phẩm, quy hoạch vùng sản xuất thực phẩm an toàn theo chuỗi cung cấp thực phẩm được xác định là nhiệm vụ trọng tâm ưu tiên.

- Sử dụng nguồn lực nhà nước và các nguồn lực khác đầu tư nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ phục vụ việc phân tích nguy cơ đối với an toàn thực phẩm; xây dựng mới, nâng cấp một số phòng thí nghiệm đạt tiêu chuẩn khu vực, quốc tế; nâng cao năng lực các phòng thí nghiệm phân tích hiện có; hỗ trợ đầu tư xây dựng các vùng sản xuất nguyên liệu thực phẩm an toàn, chợ đầu mối nông sản thực phẩm, cơ sở giết mổ gia súc, gia cầm quy mô công nghiệp.

- Khuyến khích các cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm đổi mới công nghệ, mở rộng quy mô sản xuất; sản xuất thực phẩm chất lượng cao, bảo đảm an toàn; bổ sung vi chất dinh dưỡng thiết yếu trong thực phẩm; xây dựng thương hiệu và phát triển hệ thống cung cấp thực phẩm an toàn.

- Thiết lập khuôn khổ pháp lý và tổ chức thực hiện lộ trình bắt buộc áp dụng hệ thống Thực hành sản xuất tốt (GMP), Thực hành nông nghiệp tốt (GAP), Phân tích nguy cơ và kiểm soát điểm tới hạn (HACCP) và các hệ thống quản lý an toàn thực phẩm tiên tiến khác trong quá trình sản xuất, kinh doanh thực phẩm.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp

Giải pháp 1 cơ bản bảo đảm tính hợp hiến khi phù hợp với Hiến pháp năm 2013, đặc biệt là nguyên tắc Nhà nước bảo vệ sức khỏe nhân dân và quản lý an toàn thực phẩm. Việc giữ nguyên quy định hiện hành giúp duy trì ổn định chính sách, không làm thay đổi cơ cấu quản lý nhà nước. Tuy nhiên, trong bối cảnh xuất hiện nhiều rủi ro mới, giải pháp này chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu bảo vệ sức khỏe theo tinh thần Hiến pháp, do thiếu điều chỉnh cần thiết để kiểm soát các nguy cơ phát sinh.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Giải pháp 1 không làm phát sinh thay đổi về hệ thống pháp luật, do giữ nguyên các quy định hiện hành của Luật An toàn thực phẩm 2010 và các luật liên quan. Điều này bảo đảm tính ổn định, liên tục và không gây xáo trộn thể chế, không phát sinh yêu cầu sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật.

Các nội dung như khuyến khích áp dụng GMP, GAP, HACCP, đầu tư phòng thí nghiệm, phát triển vùng nguyên liệu... đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật hiện hành, do đó không phát sinh xung đột pháp lý.

Tuy nhiên, hạn chế lớn là hệ thống pháp luật chưa có cơ chế ưu đãi cụ thể, đủ mạnh và mang tính khuyến khích, dẫn đến khoảng trống chính sách trong thúc đẩy đầu tư, đổi mới công nghệ. Điều này làm cho hệ thống pháp luật chưa theo kịp yêu cầu phát triển ngành công nghiệp thực phẩm trong bối cảnh mới.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế

Giải pháp này cơ bản tương thích với các điều ước quốc tế do Việt Nam đã nội luật hóa nhiều tiêu chuẩn quốc tế (đặc biệt Codex) trong quản lý an toàn thực phẩm. Việc áp dụng các hệ thống như GMP, HACCP, quy chuẩn kỹ thuật và cơ chế công bố sản phẩm phù hợp với yêu cầu SPS/TBT về minh bạch và bảo vệ sức khỏe. Tuy nhiên, hạn chế là phương thức quản lý hiện hành còn nặng về tiền kiểm, chưa chuyển mạnh sang quản lý dựa trên nguy cơ và hậu kiểm – trong khi đây là xu hướng chung của các nước phát triển. Do đó, mức độ tương thích chủ yếu dừng ở “tiêu chuẩn kỹ thuật”, chưa theo kịp “phương thức quản lý hiện đại”.

b) Tác động kinh tế - xã hội

Trong những năm gần đây, hệ thống định hướng chiến lược của Việt Nam đã từng bước xác lập rõ quan điểm phát triển chuỗi thực phẩm theo hướng giá trị gia tăng và bền vững. Nghị quyết 20-NQ/TW đã đặt nền tảng chính trị quan trọng khi chuyển trọng tâm từ quản lý thực phẩm theo từng khâu sang quản lý theo chuỗi, gắn với mục tiêu bảo vệ sức khỏe nhân dân. Tiếp đó, Chiến lược phát triển nông nghiệp và nông thôn bền vững đến 2030, tầm nhìn 2050 đã cụ thể hóa định hướng này thông qua việc thúc đẩy nông nghiệp sinh thái, sản xuất hàng hóa quy mô lớn và phát triển chuỗi giá trị nông sản – thực phẩm. Đặc biệt, Chiến lược quốc gia về an toàn thực phẩm giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn 2045 đã tiếp cận theo mô hình “từ trang trại đến bàn ăn”, nhấn mạnh yêu cầu kiểm soát đồng bộ toàn chuỗi. Có thể thấy, về mặt chiến lược, Việt Nam đã chuyển dịch rõ rệt sang mô hình phát triển chuỗi thực phẩm tích hợp, lấy chất lượng và an toàn làm nền tảng cho gia tăng giá trị.

Bên cạnh định hướng chiến lược, các chương trình và đề án trọng điểm đã đóng vai trò cụ thể hóa chính sách vào thực tiễn sản xuất và thị trường. Chương trình mỗi xã một sản phẩm (OCOP) là một điển hình khi thúc đẩy phát triển sản phẩm đặc sản địa phương theo hướng tiêu chuẩn hóa, xây dựng thương hiệu và nâng cao giá trị thương mại. Đồng thời, Đề án phát triển công nghiệp chế biến nông sản đến 2030 tập trung vào khâu chế biến sâu – mắt xích then chốt trong chuỗi giá trị nhưng còn nhiều hạn chế – nhằm nâng cao giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh của sản phẩm thực phẩm Việt Nam. Bên cạnh đó, Chương trình mục tiêu quốc gia xây dựng nông thôn mới tiếp tục

tạo nền tảng về tổ chức sản xuất, hạ tầng và liên kết vùng, trong khi các chương trình phát triển thương mại điện tử mở rộng kênh phân phối hiện đại, góp phần kết nối hiệu quả giữa sản xuất và thị trường. Nhìn chung, các chương trình này đã từng bước hình thành hệ sinh thái hỗ trợ phát triển chuỗi thực phẩm theo hướng giá trị.

Hệ thống chính sách phát triển chuỗi thực phẩm tại Việt Nam hiện nay được triển khai theo cấu trúc quản lý liên ngành, trong đó mỗi bộ, ngành đảm nhận một mắt xích trong chuỗi giá trị. Ngành nông nghiệp tập trung vào chuẩn hóa sản xuất ban đầu thông qua các chính sách về nông nghiệp hữu cơ, VietGAP, GlobalGAP, tạo nền tảng về chất lượng đầu vào. Ngành công thương đóng vai trò phát triển thị trường, logistics và hệ thống phân phối, qua đó thúc đẩy thương mại hóa sản phẩm thực phẩm. Trong khi đó, ngành y tế giữ vai trò kiểm soát chất lượng và an toàn thực phẩm thông qua các công cụ pháp lý như Luật An toàn thực phẩm 2010 và Nghị định 15/2018/NĐ-CP. Cách tiếp cận phân công này giúp bao phủ toàn bộ chuỗi thực phẩm, tuy nhiên cũng bộc lộ rõ tính phân mảnh trong điều phối chính sách, khi chưa có một cơ chế tích hợp đủ mạnh để liên kết các khâu thành một chuỗi giá trị thống nhất.

Một trong những trụ cột quan trọng thúc đẩy phát triển chuỗi thực phẩm có giá trị là hệ thống chính sách hỗ trợ doanh nghiệp và đổi mới sáng tạo. Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa 2017 đã tạo khung pháp lý cho việc hỗ trợ doanh nghiệp tham gia chuỗi giá trị thông qua các chính sách về tín dụng, công nghệ và phát triển thị trường. Song song với đó, Luật Khoa học và Công nghệ 2013 khuyến khích nghiên cứu, ứng dụng công nghệ trong chế biến, bảo quản và truy xuất nguồn gốc thực phẩm. Các chính sách này có ý nghĩa đặc biệt trong việc nâng cao năng lực nội tại của doanh nghiệp – chủ thể trung tâm trong chuỗi giá trị – từ đó góp phần chuyển dịch từ sản xuất thô sang sản xuất có hàm lượng công nghệ và giá trị gia tăng cao hơn.

Đối với ngành Công thương: Chiến lược và định hướng chính sách phát triển ngành công nghiệp thực phẩm đang chuyển dịch mạnh mẽ từ khối lượng sang giá trị, cụ thể:

+ Tập trung vào chất lượng, an toàn và giá trị gia tăng: Chuyển từ xuất khẩu thô sang chế biến thực phẩm và các sản phẩm có thương hiệu sâu hơn. Các lĩnh vực ưu tiên bao gồm: thực phẩm chế biến và đóng gói; sức khỏe, dinh dưỡng và thực phẩm chức năng; chuỗi cung ứng nông sản thực phẩm bền vững và có thể truy xuất nguồn gốc, các sản phẩm Halal đạt tiêu chuẩn quốc tế²³.

Phát triển chuỗi phân phối an toàn: Ngành Công thương chủ trương nhân rộng mô hình chuỗi kinh doanh thực phẩm có kiểm soát; giảm dần tỷ lệ tiêu thụ thực phẩm ở

²³ Cục An toàn thực phẩm, Bộ Y tế

các chợ dân sinh, chợ tự phát, chợ cóc, chợ tạm và tăng dần tỷ lệ tiêu dùng trong các siêu thị, chợ có kiểm soát ATTP²⁴

Chuyển đổi số và truy xuất nguồn gốc: Bắt buộc truy xuất nguồn gốc điện tử và chứng nhận chất lượng cho hàng hóa xuất khẩu để đảm bảo tuân thủ các tiêu chuẩn toàn cầu cho phép theo dõi từ nông trại đến bàn ăn với người tiêu dùng. Ngành đang ưu tiên triển khai hệ thống kỹ thuật số quốc gia và ứng dụng công nghệ, mã QR code để quản lý thông tin từ nông trại đến bàn ăn.

Các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cụ thể:

Ưu đãi về thuế và tài chính: Cung cấp các khoản khấu trừ thuế, tín dụng hoặc khấu hao nhanh cho chi phí R&D, chuyển đổi kỹ thuật số, tự động hóa và các khoản đầu tư vô hình liên quan đến thương hiệu. Thiết lập cơ chế vay ưu đãi, cung cấp khả năng tiếp cận tín dụng ưu đãi thông qua các ngân hàng phát triển đối với các doanh nghiệp tuân thủ tốt tiêu chuẩn ATTP.

Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME): Đơn giản hóa thủ tục chứng nhận và trợ cấp chi phí đánh giá cho các SME khi áp dụng các tiêu chuẩn chất lượng cao như HACCP hoặc ISO. Có cơ chế đồng tài trợ và chia sẻ rủi ro (Các khoản tài trợ của chính phủ, quỹ tương ứng hoặc quỹ đổi mới sáng tạo) có thể giúp giảm thiểu rủi ro trong giai đoạn đầu của nghiên cứu và phát triển và áp dụng công nghệ, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Hỗ trợ hạ tầng logistics và chuỗi cung ứng lạnh: Ưu đãi thuế và vay ưu đãi để khuyến khích đầu tư vào kho lạnh, vận chuyển kiểm soát nhiệt độ, kho thông minh theo mô hình đối tác công tư (PPP).

Ưu đãi về đất đai và cơ sở hạ tầng: Miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, thuê mặt nước của Nhà nước; hỗ trợ tập trung đất đai đối với các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn (bao gồm đầu tư cơ sở bảo quản, chế biến nông sản, giết mổ).

Hỗ trợ hạ tầng chợ truyền thống: Nguồn vốn ngân sách địa phương hỗ trợ đầu tư cho các chợ đầu mối nông sản, thực phẩm và chợ hạng 2, hạng 3 ở địa bàn miền núi, nông thôn, hải đảo.

Đối với ngành nông nghiệp và môi trường:

- Triển khai Đề án thúc đẩy xuất khẩu nông lâm thủy sản đến năm 2030; các Đề án Thúc đẩy xuất khẩu NLTS sang các thị trường Hoa Kỳ, EU, Trung Quốc, Nhật Bản; Bộ đã ban hành Kế hoạch thúc đẩy xuất khẩu nông lâm thủy sản đạt mục tiêu 65 tỷ USD năm 2025 (Quyết định số 2396/QĐ-BNNMT ngày 27/6/2025); tổ chức Hội nghị thúc

²⁴ Bao cao BCD lien nganh 2021.pdf

đẩy xuất khẩu NLTS, đánh giá và đề xuất giữ nguyên các chỉ tiêu, mục tiêu đã đề ra từ đầu năm 2025; chỉ đạo thực hiện các giải pháp thúc đẩy sản xuất, tiêu thụ và xuất khẩu NLTS 6 tháng cuối năm 2025, đảm bảo mục tiêu tăng trưởng và xuất khẩu năm 2025.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường cũng đang là đầu mối triển khai thực hiện các Chiến lược, Đề án liên quan phát triển chế biến: Chiến lược phát triển cơ giới hóa nông nghiệp và chế biến NLTS đến năm 2030 (Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 20/7/2022 của Thủ tướng Chính phủ); Đề án Phát triển ngành chế biến rau quả giai đoạn 2021-2030 (Quyết định số 417/QĐ-TTg ngày 22/3/2021); Đề án Phát triển ngành chế biến thủy sản giai đoạn 2021-2030 (Quyết định số 1408/QĐ-TTg ngày 16/8/2021); Đề án Phát triển ngành công nghiệp chế biến gỗ bền vững, hiệu quả giai đoạn 2021-2030 (Quyết định số 327/QĐ-TTg ngày 10/3/2022); Đề án Phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam (Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022); Đề án Phát triển công nghiệp giết mổ, chế biến và thị trường sản phẩm chăn nuôi đến năm 2030 (Quyết định số 1740/QĐ-TTg ngày 30/12/2023).

Nhìn chung, hoạt động xúc tiến thương mại, phát triển thị trường nông lâm thủy sản đã đạt yêu cầu đặt ra; góp phần đưa tổng kim ngạch xuất khẩu NLTS năm 2025 ước đạt gần 70,64 tỷ USD¹⁷, tăng 12,9% so với năm 2024 và đạt giá trị cao nhất từ trước đến nay, vượt chỉ tiêu Kế hoạch năm 2025 (65 tỷ USD).

Giải pháp này về bản chất tiếp tục duy trì các công cụ chính sách hiện có (quy hoạch vùng nguyên liệu, áp dụng VietGAP, GMP, HACCP, đầu tư phòng kiểm nghiệm...), vốn đã góp phần tạo ra những kết quả tích cực trong thời gian qua như: hình thành trên 2.000 chuỗi giá trị nông lâm thủy sản an toàn, phát triển 174.000 ha sản xuất hữu cơ, và tỷ lệ mẫu thực phẩm đạt yêu cầu an toàn đạt 97,8% . Điều này cho thấy hệ thống chính sách hiện hành có nền tảng nhất định và đóng góp vào ổn định thị trường, bảo đảm cung ứng thực phẩm.

Tuy nhiên, từ góc độ tác động kinh tế – xã hội, giải pháp này mang tính duy trì hơn là tạo động lực phát triển. Dù hệ thống sản xuất an toàn đã được mở rộng (ví dụ hàng trăm nghìn ha VietGAP, hàng nghìn chuỗi liên kết), nhưng tỷ lệ đạt chuẩn vẫn chưa cao so với mục tiêu (ví dụ chỉ tiêu giám sát ATTP mới đạt 97,8% so với kế hoạch 99%) , cho thấy chất lượng và hiệu quả còn hạn chế. Nguyên nhân cốt lõi là thiếu cơ chế ưu đãi tài chính và công nghệ đủ mạnh để thúc đẩy doanh nghiệp đầu tư vào chế biến sâu và đổi mới sáng tạo.

Do đó, xét về tác động tổng thể, Giải pháp 1 chỉ giúp duy trì ổn định cung ứng và an toàn thực phẩm ở mức hiện tại, nhưng không tạo được bước chuyển về năng suất, giá trị gia tăng hay khả năng tham gia chuỗi cung ứng toàn cầu.

Hệ thống chính sách của Việt Nam về phát triển chuỗi thực phẩm có giá trị đã hình thành tương đối đầy đủ, với sự kết hợp giữa định hướng chiến lược, chương trình

mục tiêu và các công cụ hỗ trợ doanh nghiệp. Xu hướng chung là chuyển từ sản xuất đơn lẻ sang phát triển chuỗi giá trị tích hợp, nhấn mạnh vai trò của chế biến sâu, tiêu chuẩn chất lượng và mở rộng thị trường. Tuy nhiên, hạn chế lớn nhất hiện nay là sự thiếu đồng bộ trong điều phối liên ngành, dẫn đến tình trạng phân mảnh chính sách và hiệu quả liên kết chuỗi còn thấp. Trong bối cảnh hội nhập sâu rộng và yêu cầu nâng cao năng lực cạnh tranh, cần thiết phải xây dựng cơ chế điều phối thống nhất theo chuỗi thực phẩm, đồng thời tăng cường đầu tư vào các khâu có giá trị gia tăng cao như chế biến, logistics và truy xuất nguồn gốc, qua đó tạo động lực phát triển bền vững cho ngành công nghiệp thực phẩm Việt Nam.

c) Tác động đối với thủ tục hành chính:

Giải pháp 1 về cơ bản không làm thay đổi hệ thống thủ tục hành chính hiện hành, tiếp tục duy trì các quy trình cấp phép, chứng nhận, công bố, kiểm tra theo quy định hiện có. Điều này giúp bảo đảm tính ổn định, không phát sinh chi phí tuân thủ mới cho doanh nghiệp và cơ quan quản lý.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy khối lượng xử lý TTHC trong lĩnh vực an toàn thực phẩm là rất lớn (ví dụ tại TP.HCM, mỗi năm xử lý trên 120.000 hồ sơ, với hàng chục thủ tục hành chính khác nhau). Việc không có cơ chế cải tiến hoặc phân luồng theo mức độ rủi ro dẫn đến hệ thống tiếp tục duy trì áp lực cao, nguy cơ quá tải kéo dài, đặc biệt ở các đô thị lớn và khu vực có mật độ sản xuất – kinh doanh thực phẩm cao.

d) Tác động đối với giới

Các quy định về nhà nước không có tác động tới vấn đề giới trong việc đảm bảo an toàn và chất lượng đối với sản phẩm thực phẩm.

e) Tác động đối với quốc phòng, an ninh

Việc giữ nguyên chính sách hiện hành góp phần duy trì ổn định hệ thống quản lý và chuỗi cung ứng thực phẩm, qua đó bảo đảm an ninh lương thực và trật tự xã hội ở mức hiện tại. Tuy nhiên, do thiếu động lực nâng cao chất lượng và kiểm soát chuỗi, giải pháp này chưa cải thiện đáng kể khả năng phòng ngừa các rủi ro an ninh thực phẩm, đặc biệt trước các nguy cơ mới như gian lận, lạm dụng hóa chất.

Tóm lại, Giải pháp giữ nguyên cơ chế ưu đãi theo quy định hiện hành có một số ưu điểm và nhược điểm sau:

Ưu điểm:

- Bảo đảm ổn định pháp lý, không phát sinh chi phí cải cách
- Tận dụng hệ thống chính sách, nguồn lực sẵn có
- Không làm tăng thủ tục hành chính

Nhược điểm:

- Không tạo động lực phát triển, chỉ duy trì trạng thái hiện tại
- Thiếu cơ chế ưu đãi → doanh nghiệp ít đầu tư công nghệ, chế biến sâu
- Chính sách phân mảnh, thiếu liên kết chuỗi
- Hệ thống thủ tục hành chính quá tải nhưng không cải cách

4.2.2. Giải pháp 2: Ưu tiên đầu tư về cơ sở vật chất, thực hiện các ưu đãi về tín dụng, thuế xuất, ưu đãi thủ tục hành chính, áp dụng biện pháp kiểm tra giảm cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm theo quy định của pháp luật về đầu tư.

* Trên cơ sở các chính sách ưu đãi đầu tư theo quy định tại Luật Đầu tư hiện hành, giao Chính phủ quy định cụ thể chính sách ưu đãi hỗ trợ lãi suất vay vốn trong vòng 05 năm (kể từ khi được phê duyệt dự án đầu tư) cho các tổ chức, cá nhân đầu tư lĩnh vực liên quan đến an toàn thực phẩm nhằm hướng tới sản xuất thực phẩm an toàn và có giá trị cao, bao gồm:

- Đầu tư xây dựng nhà xưởng, mua sắm máy móc, trang thiết bị phục vụ nghiên cứu phát triển (R&D), sản xuất thực phẩm theo quy trình sản xuất tiên tiến như Thực hành tốt sản xuất (GMP), HACCP, ISO 22000, IFS, BRC, FSSC 22000 hoặc tương đương;

- Nghiên cứu phát triển, ứng dụng công nghệ mới, chuyển giao công nghệ từ các nước phát triển trên thế giới như công nghệ lên men; protein thay thế; nguyên liệu chức năng; enzyme và nuôi cấy; các công nghệ kéo dài thời hạn sử dụng (shelf-life); bao bì thông minh và bao bì bền vững; công nghệ kiểm soát an toàn thực phẩm; công nghệ truy xuất; công nghệ tận dụng phụ phẩm nông nghiệp để tạo nguyên liệu thực phẩm giá trị cao; xây dựng các dây chuyền lạnh tập trung; nghiên cứu sản xuất các sản xuất thực phẩm hình thành từ kết quả khoa học và công nghệ theo quy định của pháp luật về khoa học và công nghệ.

- Phát triển các vùng chuyên canh theo quy trình sản xuất nông nghiệp tốt (GAP), đặc biệt ở những vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn hoặc vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn;

- Nghiên cứu để bảo tồn, phát triển nguồn gen giống cây trồng có giá trị kinh tế cao.

* Ưu tiên về thủ tục hành chính (trình tự, thủ tục, thời gian) trong vòng 3 năm đối với các cơ sở sản xuất thực phẩm dùng cho chế độ ăn đặc biệt, thực phẩm dinh dưỡng y học, sản phẩm dinh dưỡng dùng cho trẻ đến 36 tháng tuổi, thực phẩm bổ sung đáp ứng điều kiện sản xuất tiên tiến trên thế giới như HACCP; ISO 22000; IFS; BRC; FSSC 22000; kể từ ngày cơ sở đáp ứng các điều kiện sản xuất trên.

* Áp dụng phương thức kiểm tra giảm đôi với các nông sản được sản xuất từ cơ sở sản xuất ban đầu áp dụng một trong các tiêu chuẩn thực hành nông nghiệp tốt: Global GAP, ASEAN GAP, hữu cơ, RA hoặc tương đương; thực phẩm được sản xuất từ các cơ sở áp dụng hệ thống thực hành sản xuất tốt (GMP) hoặc đáp ứng điều kiện sản xuất HACCP; ISO 22000; IFS; BRC; FSSC 22000

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp

Phù hợp với Hiến pháp khi Nhà nước có chính sách khuyến khích đầu tư, phát triển khoa học – công nghệ và bảo vệ sức khỏe nhân dân.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật:

Các chính sách ưu đãi (hỗ trợ lãi suất, ưu tiên thủ tục, giảm kiểm tra) có thể được thiết kế trên cơ sở kế thừa và cụ thể hóa Luật Đầu tư, Luật Khoa học và Công nghệ, Luật An toàn thực phẩm, do đó không tạo xung đột lớn nếu quy định rõ phạm vi và điều kiện áp dụng. Có thể phát sinh nếu không phân định rõ giữa ưu đãi theo Luật Đầu tư và ưu đãi chuyên ngành, hoặc giữa cơ chế giảm kiểm tra với các quy định kiểm tra chuyên ngành hiện hành.

Giải pháp 2 làm phát sinh nhu cầu bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng cụ thể hóa chính sách ưu đãi trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, nhưng không làm thay đổi cấu trúc pháp luật hiện hành. Yêu cầu hoàn thiện pháp luật dưới luật: Cần ban hành các nghị định, thông tư quy định chi tiết về tiêu chí hưởng ưu đãi, cơ chế giám sát, tránh lợi dụng chính sách.

Nhìn chung, giải pháp này góp phần làm đầy đủ hơn hệ thống pháp luật theo hướng định lượng, cụ thể và khả thi, đặc biệt trong lĩnh vực khuyến khích đầu tư và đổi mới công nghệ.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế

Giải pháp 2 có mức độ tương thích cao nhất với các điều ước quốc tế. Việc đầu tư áp dụng các hệ thống như HACCP, ISO 22000, truy xuất nguồn gốc... hoàn toàn phù hợp với Codex và yêu cầu SPS về kiểm soát nguy cơ. Đồng thời, cơ chế giảm kiểm tra đối với cơ sở tuân thủ tốt và chuyển sang hậu kiểm phù hợp với nguyên tắc quản lý rủi ro, không tạo rào cản thương mại không cần thiết theo WTO. Các chính sách ưu đãi đầu tư, hỗ trợ công nghệ cũng tương thích với cam kết quốc tế nếu được thiết kế minh bạch, không phân biệt đối xử. Tuy nhiên, cần lưu ý bảo đảm không vi phạm nguyên tắc cạnh tranh và trợ cấp trong thương mại quốc tế, đặc biệt nếu ưu đãi tập trung vào một số nhóm doanh nghiệp.

b) Tác động kinh tế - xã hội

Giải pháp 2 có tác động kinh tế – xã hội trực tiếp, rõ nét và có tính lan tỏa cao nhất, đặc biệt khi đặt trong bối cảnh thực tiễn hiện nay của ngành. Các số liệu cho thấy, dù đã có sự phát triển mạnh về vùng nguyên liệu và chuỗi giá trị, nhưng liên kết chuỗi còn hạn chế và công nghệ chế biến chưa đồng đều, với phần lớn giá trị vẫn tập trung ở khâu sơ chế, xuất khẩu thô .

Việc bổ sung các ưu đãi cụ thể như hỗ trợ lãi suất, ưu tiên thủ tục, khuyến khích đầu tư công nghệ (GMP, HACCP, ISO...) sẽ tác động theo các cơ chế kinh tế rõ ràng:

- Kích thích đầu tư tư nhân: giảm chi phí vốn giúp doanh nghiệp mạnh dạn đầu tư vào R&D, dây chuyền chế biến sâu, công nghệ bảo quản và truy xuất;
- Gia tăng giá trị chuỗi: chuyển dịch từ xuất khẩu nguyên liệu sang sản phẩm chế biến, nâng cao giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh;
- Tăng hiệu quả quản lý nhà nước: cơ chế “ưu tiên – giảm kiểm tra” cho doanh nghiệp tuân thủ tốt giúp giảm áp lực hậu kiểm (thực tế tại TP.HCM đã phải xử lý hàng chục nghìn cơ sở mỗi năm) ;
- Tác động xã hội tích cực: phát triển vùng nguyên liệu, đặc biệt tại vùng khó khăn, tạo việc làm và nâng cao thu nhập nông thôn.

Đặc biệt, thực tiễn quản lý tại TP.HCM cho thấy khối lượng xử lý thủ tục hành chính và hồ sơ rất lớn (trên 120.000 hồ sơ/năm, tỷ lệ đúng hạn gần 100%) . Điều này phản ánh áp lực hệ thống rất cao, và việc chuyển sang cơ chế ưu tiên cho cơ sở tuân thủ tốt (như Giải pháp 2) sẽ giúp giảm tải đáng kể.

Tuy nhiên, giải pháp cũng đòi hỏi nguồn lực ngân sách và cơ chế giám sát chặt chẽ, tránh tình trạng ưu đãi dàn trải hoặc tập trung vào một số doanh nghiệp lớn.

Dự báo trong hai thập kỷ tới, hệ thống thực phẩm toàn cầu sẽ chuyển dịch mạnh theo hướng ưu tiên tính bền vững, an toàn, đổi mới sáng tạo và khả năng truy xuất nguồn gốc. Trong bối cảnh nhu cầu đối với các sản phẩm thực phẩm chế biến sâu, đáp ứng tiêu chuẩn quốc tế ngày càng gia tăng, việc Việt Nam chủ động điều chỉnh và hoàn thiện khuôn khổ chính sách an ninh lương thực gắn với an toàn thực phẩm sẽ là yếu tố quyết định năng lực cạnh tranh dài hạn của quốc gia. Với nền tảng sản xuất nông nghiệp tương đối vững chắc, năng lực chế biến đang được cải thiện và mức độ hội nhập sâu vào thương mại quốc tế, Việt Nam có tiềm năng trở thành trung tâm sản xuất và cung ứng thực phẩm an toàn, bền vững, có giá trị gia tăng cao trong khu vực.

Tuy nhiên, thực tiễn phát triển ngành thực phẩm hiện nay vẫn bộc lộ nhiều hạn chế mang tính cấu trúc. Sản xuất nông nghiệp còn phân mảnh, quy mô nhỏ lẻ (trên 70% diện tích dưới 2 ha) dẫn đến chất lượng sản phẩm không đồng đều và khó bảo đảm truy xuất nguồn gốc. Hệ thống hậu cần và chuỗi lạnh chưa phát triển tương xứng (mới đáp ứng khoảng 10% nhu cầu), trong khi tổn thất sau thu hoạch đối với các sản phẩm dễ hư

hồng còn ở mức cao (khoảng 15–25%). Bên cạnh đó, cơ chế quản lý còn phân tán, chồng chéo giữa các bộ, ngành (y tế, công thương, nông nghiệp và môi trường), dẫn đến trùng lặp trong kiểm tra, giám sát và thiếu nhất quán trong thực thi.

Ngoài ra, mức đầu tư cho nghiên cứu và phát triển trong lĩnh vực thực phẩm – nông nghiệp còn thấp (khoảng 0,5% GDP), khiến Việt Nam chậm bắt kịp xu hướng công nghệ chế biến tiên tiến, thực phẩm chức năng và các sản phẩm mới như protein thay thế. Các rủi ro môi trường, đặc biệt tại Đồng bằng sông Cửu Long (xâm nhập mặn, sụt lún, biến đổi khí hậu), đang ảnh hưởng trực tiếp đến tính ổn định của nguồn cung nông sản chủ lực. Đồng thời, năng lực xây dựng thương hiệu và nắm giữ giá trị trong chuỗi còn hạn chế, khi phần lớn sản phẩm vẫn xuất khẩu dưới dạng thô hoặc gia công (OEM), dẫn đến giá trị gia tăng và lợi nhuận thấp.

c) Tác động về giới:

Các quy định về nhà nước không có tác động tới vấn đề giới trong việc đảm bảo an toàn và chất lượng đối với sản phẩm thực phẩm.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 2 có tác động rõ rệt theo hướng cải cách, phân luồng và giảm gánh nặng thủ tục hành chính, thông qua các cơ chế ưu tiên và đơn giản hóa quy trình đối với các cơ sở đáp ứng tiêu chuẩn cao. Cụ thể:

- Ưu tiên xử lý hồ sơ (rút ngắn thời gian, trình tự) giúp giảm chi phí tuân thủ cho doanh nghiệp, đặc biệt trong các lĩnh vực yêu cầu phê duyệt nhanh như thực phẩm dinh dưỡng, thực phẩm đặc thù;
- Giảm tần suất kiểm tra đối với cơ sở tuân thủ tốt (GMP, HACCP, ISO...) góp phần chuyển từ tiền kiểm – kiểm tra đồng loạt sang hậu kiểm theo rủi ro, phù hợp với thông lệ quốc tế;
- Tối ưu nguồn lực quản lý: trong bối cảnh số lượng hồ sơ và cơ sở rất lớn, việc phân loại đối tượng giúp cơ quan quản lý tập trung vào nhóm có nguy cơ cao thay vì kiểm tra dàn trải.

Từ thực tiễn, tỷ lệ xử lý hồ sơ đúng hạn hiện đã đạt gần 100% , tuy nhiên điều này đi kèm với áp lực lớn về nhân lực và hệ thống. Việc áp dụng cơ chế ưu tiên và giảm kiểm tra như trong Giải pháp 2 sẽ giúp giảm tải thực chất cho hệ thống TTHC, đồng thời nâng cao hiệu quả quản lý.

Tuy nhiên, giải pháp này cũng đặt ra yêu cầu: Phải xây dựng tiêu chí rõ ràng, minh bạch để tránh lạm dụng cơ chế ưu tiên; Cần hệ thống dữ liệu và công nghệ thông tin đủ mạnh để quản lý phân loại và giám sát tuân thủ.

e) Tác động đối với quốc phòng, an ninh

Việc áp dụng cơ chế ưu đãi gắn với tiêu chuẩn cao và giảm kiểm tra có chọn lọc giúp nâng cao chất lượng, tính an toàn và khả năng truy xuất của chuỗi thực phẩm, qua đó góp phần củng cố an ninh thực phẩm và an ninh kinh tế. Đồng thời, cơ chế phân luồng theo mức độ tuân thủ giúp tăng hiệu quả kiểm soát đối với đối tượng rủi ro cao, giảm nguy cơ phát sinh sự cố quy mô lớn, bảo đảm ổn định xã hội.

Tóm lại, Giải pháp 2 thể hiện một số ưu điểm và nhược điểm sau đây:

Ưu điểm:

- Tác động trực tiếp và mạnh nhất đến kinh tế – xã hội
- Khuyến khích đầu tư vào R&D, công nghệ, chế biến sâu
- Nâng cao giá trị gia tăng và năng lực cạnh tranh
- Giảm tải quản lý nhờ cơ chế phân luồng – hậu kiểm theo rủi ro
- Hỗ trợ phát triển vùng nguyên liệu, tạo việc làm
- Không làm thay đổi cấu trúc pháp luật lớn, tính khả thi cao

Nhược điểm:

- Cần nguồn lực ngân sách (hỗ trợ lãi suất, ưu đãi)
- Nguy cơ lợi dụng chính sách ưu đãi nếu thiếu tiêu chí rõ ràng
- Đòi hỏi hệ thống giám sát và dữ liệu tốt
- Có thể tập trung lợi ích vào doanh nghiệp lớn nếu thiết kế không hợp lý

4.2.3. Giải pháp 3: Xây dựng chính sách ưu đãi chung định hướng phát triển ngành công nghiệp thực phẩm

- Ưu tiên về thủ tục hành chính (trình tự thủ tục, thời gian) đối với các sản phẩm của các cơ sở sản xuất thực phẩm bảo vệ sức khỏe; bổ sung quy định cơ sở sản xuất thực phẩm dùng cho chế độ ăn đặc biệt, thực phẩm dinh dưỡng y học, sản phẩm dinh dưỡng dùng cho trẻ đến 36 tháng tuổi, thực phẩm bổ sung phải đáp ứng điều kiện sản xuất tiên tiến trên thế giới như HACCP; ISO 22000; IFS; BRC; FSSC 22000.

- Xây dựng các chuỗi giá trị và liên kết các chuỗi giá trị cung ứng sản phẩm thực phẩm chất lượng, an toàn; ưu tiên hỗ trợ phát triển các vùng chuyên canh, theo quy trình sản xuất nông nghiệp tốt (GAP); xây dựng các vùng sản xuất nguyên liệu làm thực phẩm an toàn, chợ đầu mối nông sản thực phẩm, cơ sở giết mổ gia súc, gia cầm quy mô công nghiệp, bảo đảm an ninh thực phẩm để người dân được tiếp cận đầy đủ, kịp thời sản phẩm thực phẩm chất lượng, an toàn.

- Thu hút đầu tư của các cơ sở sản xuất thực phẩm ứng dụng đổi mới công nghệ thực phẩm, áp dụng công nghệ mới như công nghệ sinh học, công nghệ lên men chính xác, protein thay thế và thực phẩm có nguồn gốc thực vật. Cơ sở sản xuất áp dụng năng lượng tái tạo, tái chế nước và các biện pháp giảm thiểu chất thải trong quá trình sản xuất.

- Xây dựng thương hiệu quốc gia cho thực phẩm Việt Nam nhằm khẳng định hình ảnh các sản phẩm thực phẩm của Việt Nam trên thị trường quốc tế là an toàn, chất lượng cao và được sản xuất có trách nhiệm.

a) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tính hợp hiến, hợp pháp

Phù hợp về mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội, nhưng yêu cầu phân định rõ phạm vi điều chỉnh giữa luật và chính sách phát triển ngành để tránh vượt quá chức năng của Luật ATTP.

- Tính thống nhất với hệ thống pháp luật

Có nguy cơ chồng chéo với nhiều luật hiện hành như Luật Đầu tư, Luật Quy hoạch, Luật Khoa học và Công nghệ, Luật Nông nghiệp, Luật Thương mại... khi cùng điều chỉnh các nội dung về phát triển vùng nguyên liệu, chuỗi giá trị, hạ tầng, thương hiệu quốc gia.

Giải pháp 3 có tác động rộng và sâu nhất đối với hệ thống pháp luật, do không chỉ bổ sung cơ chế ưu đãi mà còn định hướng lại phát triển toàn ngành công nghiệp thực phẩm. Pháp điển hóa chính sách phát triển với việc đưa nhiều nội dung mang tính định hướng, chiến lược (phát triển ngành, xây dựng thương hiệu quốc gia...) vào luật có thể làm giảm tính linh hoạt của hệ thống pháp luật, khó điều chỉnh khi bối cảnh thay đổi. Ngoài ra, để bảo đảm tính thống nhất, có thể phải điều chỉnh hàng loạt văn bản liên quan, làm tăng chi phí thể chế và độ phức tạp của hệ thống pháp luật. Như vậy, giải pháp này tiềm ẩn nguy cơ làm hệ thống pháp luật trở nên cồng kềnh, chồng chéo và khó vận hành, nếu không được thiết kế với phạm vi và mức độ phù hợp.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế

Giải pháp 3 về mục tiêu dài hạn vẫn phù hợp với thông lệ quốc tế (phát triển chuỗi giá trị, truy xuất nguồn gốc, công nghệ cao). Tuy nhiên, về mặt pháp lý, giải pháp này có nguy cơ giảm mức độ tương thích nếu quy định quá rộng và can thiệp sâu vào thị trường. Việc đưa nhiều nội dung về phát triển ngành, thương hiệu, chuỗi giá trị vào luật có thể dẫn đến rào cản kỹ thuật hoặc hành chính vượt mức cần thiết, không phù hợp với nguyên tắc SPS/TBT. Ngoài ra, các chính sách ưu đãi quy mô lớn nếu không thiết kế phù hợp có thể xung đột với quy định về trợ cấp, cạnh tranh công bằng trong WTO và các FTA.

b) Tác động kinh tế - xã hội:

Giải pháp 3 mang tính chiến lược, hướng tới xây dựng hệ sinh thái công nghiệp thực phẩm toàn diện, bao gồm vùng nguyên liệu, chế biến, chuỗi cung ứng, thương hiệu quốc gia và công nghệ cao. Thực tiễn hiện nay cho thấy Việt Nam đã có nền tảng như

hàng trăm nghìn ha sản xuất đạt chuẩn, hàng nghìn chuỗi giá trị và sự tham gia của các tập đoàn lớn, do đó về lý thuyết, giải pháp này có thể tạo ra bước nhảy vọt về vị thế ngành.

Tuy nhiên, xét dưới góc độ đánh giá tác động, đây là giải pháp có chi phí xã hội và chi phí cơ hội rất lớn:

- Chi phí đầu tư công cao: phát triển đồng thời hạ tầng, vùng nguyên liệu, công nghệ, thương hiệu quốc gia;
- Yêu cầu năng lực quản lý vượt trội: thực tiễn cho thấy việc sắp xếp bộ máy ATTP tại địa phương đã phải điều chỉnh lớn (hợp nhất nhiều đơn vị, tăng số thủ tục từ 10 lên 34), cho thấy hệ thống còn đang trong quá trình thích ứng;
- Nguy cơ dàn trải nguồn lực: khi triển khai nhiều mục tiêu cùng lúc, hiệu quả đầu tư có thể bị phân tán;
- Hiệu quả chậm: các tác động tích cực chủ yếu xuất hiện trong dài hạn, trong khi chi phí phát sinh ngay từ đầu.

Ngoài ra, việc yêu cầu tiêu chuẩn cao trên diện rộng có thể tạo rào cản gia nhập đối với doanh nghiệp nhỏ, trong khi đây lại là khu vực chiếm tỷ trọng lớn trong chuỗi cung ứng thực phẩm hiện nay.

Từ góc độ đánh giá tác động dựa trên bằng chứng thực tiễn, có thể thấy hệ thống hiện nay đã đạt được những kết quả nền tảng nhưng vẫn tồn tại khoảng cách lớn về công nghệ, giá trị gia tăng và hiệu quả chuỗi. Trong bối cảnh đó, Giải pháp 2 là phương án tối ưu, do tập trung đúng “điểm nghẽn” là thiếu động lực đầu tư và đổi mới công nghệ, đồng thời tận dụng được nền tảng sẵn có của hệ thống mà không làm phát sinh chi phí thể chế và quản lý quá lớn.

c) Tác động về giới:

Không có tác động tới vấn đề giới trong việc đảm bảo an toàn và chất lượng đối với sản phẩm thực phẩm.

d) Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp 3 có xu hướng làm gia tăng và phức tạp hóa hệ thống thủ tục hành chính, do mở rộng phạm vi quản lý và bổ sung nhiều nội dung liên quan đến chuỗi giá trị, vùng nguyên liệu, công nghệ, tiêu chuẩn và thương hiệu. Cụ thể:

- Phát sinh thêm các thủ tục liên quan đến chứng nhận vùng nguyên liệu, chuỗi giá trị, tiêu chuẩn công nghệ, môi trường, năng lượng...;
- Tăng yêu cầu phối hợp liên ngành, dẫn đến nguy cơ trùng lặp hoặc kéo dài thời gian xử lý hồ sơ;

- Gia tăng khối lượng quản lý trong khi thực tiễn cho thấy hệ thống hiện đã phải xử lý khối lượng lớn hồ sơ và thủ tục đa dạng.

Việc mở rộng đồng thời nhiều mục tiêu quản lý có thể dẫn đến tình trạng “quá tải thủ tục hành chính”, đặc biệt nếu chưa hoàn thiện hạ tầng số và cơ chế liên thông. Ngoài ra, doanh nghiệp – nhất là doanh nghiệp nhỏ – có thể phải đối mặt với chi phí tuân thủ cao hơn và quy trình phức tạp hơn, làm giảm động lực tham gia chuỗi giá trị.

e) Tác động đối với quốc phòng, an ninh

Việc mở rộng định hướng phát triển toàn ngành và tăng yêu cầu quản lý có thể góp phần nâng cao năng lực tự chủ và vị thế quốc gia về thực phẩm trong dài hạn. Tuy nhiên, trong ngắn hạn, giải pháp này tiềm ẩn nguy cơ quá tải hệ thống quản lý, gián đoạn chuỗi cung ứng và phát sinh bất ổn cục bộ, nếu không được triển khai đồng bộ, từ đó có thể ảnh hưởng đến an ninh lương thực và ổn định kinh tế – xã hội.

Ưu điểm:

- + Tính toàn diện và chiến lược cao nhất
- + Có thể tạo bước nhảy vọt về vị thế ngành thực phẩm
- + Phát triển đồng bộ từ vùng nguyên liệu – chế biến – thương hiệu

Nhược điểm:

- + Chi phí đầu tư công rất lớn, dễ dàn trải nguồn lực
- + Nguy cơ chồng chéo pháp luật, phức tạp hệ thống
- + Gia tăng mạnh thủ tục hành chính
- + Yêu cầu năng lực quản lý cao, trong khi thực tế còn hạn chế
- + Hiệu quả chậm, chủ yếu dài hạn
- + Có thể tạo rào cản cho doanh nghiệp nhỏ

4.3. Giải pháp tối ưu được lựa chọn và lý do lựa chọn giải pháp

Kiến nghị lựa chọn Giải pháp 2: Ưu tiên đầu tư về cơ sở vật chất, thực hiện các ưu đãi về tín dụng, thuế xuất, ưu đãi thủ tục hành chính, áp dụng biện pháp kiểm tra giảm cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Lý do đề xuất như sau: Giải pháp 2 là phương án cân bằng tối ưu giữa hiệu quả – chi phí – tính khả thi, tạo động lực phát triển mà không gây xáo trộn lớn hệ thống. Giải pháp 2 giải quyết đúng “điểm nghẽn cốt lõi” của hệ thống hiện nay là thiếu động lực đầu tư, đổi mới công nghệ và nâng cao giá trị chuỗi thực phẩm. Thực tiễn cho thấy dù đã hình thành hàng nghìn chuỗi giá trị, diện tích sản xuất đạt chuẩn lớn, nhưng giá trị gia tăng vẫn thấp, công nghệ chế biến còn hạn chế và liên kết chuỗi yếu. Giải pháp 2 có ưu thế là tận dụng nền tảng chính sách hiện có, đồng thời bổ sung cơ chế ưu đãi có mục tiêu (tín dụng, thuế, thủ tục, giảm kiểm tra) để kích thích đầu tư tư nhân, thúc đẩy công

nghệ và nâng cao chất lượng sản phẩm. Đồng thời, cơ chế “ưu tiên – giảm kiểm tra” giúp giảm tải hệ thống quản lý đang quá áp lực (hàng trăm nghìn hồ sơ mỗi năm) và chuyển sang quản lý theo rủi ro hiệu quả hơn. Trong khi đó, Giải pháp 1 chỉ mang tính duy trì, còn Giải pháp 3 đòi hỏi chi phí thể chế và nguồn lực rất lớn, khó khả thi trong ngắn hạn.

Bảng 15. Tính đồng thuận trong lựa chọn giải pháp sửa đổi về chính sách ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm

Phương án đánh giá tác động	Kết quả	
	n=41	%
Giải pháp 1. Giữ nguyên các chính sách tại Luật An toàn thực phẩm 2010	1	2.4
Giải pháp 2. Xây dựng chính sách ưu đãi cụ thể cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm	35	85.4
Giải pháp 3. Xây dựng chính sách ưu đãi chung định hướng phát triển ngành công nghiệp thực phẩm	5	12.2

Bảng trên thể hiện kết quả khảo sát ý kiến đối với các giải pháp được đưa ra theo Chính sách 1. Đa số các ý kiến đều đồng thuận lựa chọn Giải pháp 2 với tỷ lệ hơn 85%.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với đề nghị xây dựng Luật an toàn thực phẩm (sửa đổi). Báo cáo này được xây dựng dựa trên các nguồn thông tin sẵn có từ Bộ Y tế, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, các tài liệu trong nước và quốc tế. Các nội dung chính sách và giải pháp cũng đã được gửi xin ý kiến đánh giá tác động của 34 tỉnh, thành phố và các doanh nghiệp, hiệp hội.

Nơi nhận:

- Chính phủ;
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Bộ trưởng (để b/c);
- Các đ/c Thứ trưởng;
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Bộ Tư pháp (để phối hợp);
- Lưu: VT, ATTP.

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**



Đỗ Xuân Tuyên

Phụ lục 1

**DANH MỤC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ LIÊN QUAN ĐẾN AN TOÀN
THỰC PHẨM VÀ VIỆT NAM LÀ THÀNH VIÊN**

STT	Tên điều ước quốc tế	Nội dung có liên quan
1	Công ước Quốc tế về các quyền dân sự và chính trị	Điều 6
2	Tuyên ngôn Nhân quyền Quốc tế (1948)	Điều 25
3	Hiệp định về quy tắc xuất xứ ngày 20/9/1986	Điều 9
4	Hiệp định về áp dụng các biện pháp kiểm dịch động thực vật (SPS)	Toàn Hiệp định
5	Hiệp định về các hàng rào kỹ thuật đối với thương mại (TBT)	Toàn Hiệp định
6	Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP)	Chương 7
7	Thỏa thuận Khung pháp lý về an toàn thực phẩm của ASEAN	Toàn Hiệp định
8	Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về Hệ thống giám định và chứng nhận về an toàn thực phẩm.	Toàn Hiệp định
9	Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Israel (VIFTA)	Chương 6, Chương 7
10	Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP)	Chương 5
11	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Châu Âu (EVFTA)	Chương 5, Chương 6
12	Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Chilê (VCFTA)	Chương 6, Chương 7
13	Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Hàn Quốc (VKFTA)	Chương 5
14	Hiệp định khung giữa ASEAN và Ấn Độ về hợp tác kinh tế toàn diện (AIFTA)	Chương 6, Chương 7
15	Hiệp định về quan hệ đối tác kinh tế toàn diện giữa các quốc gia thành viên hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á và Nhật Bản (AJCEP)	Chương 4
16	Hiệp định khung về hợp tác kinh tế toàn diện ASEAN - Trung Quốc (ACFTA)	Điều 7
17	Hiệp định thành lập khu vực thương mại tự do Asean – Úc – Niu Dilân (AANZFTA)	Chương 5
18	Hiệp định thương mại tự do ASEAN – Hàn Quốc (AKFTA)	Điều 14
19	Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN (ATIGA)	Chương 8
20	Hiệp định thương mại tự do ASEAN – Hồng Kong (Trung Quốc) (AHKFTA)	Chương 5

21	Hiệp định đối tác kinh tế Việt Nam – Nhật Bản (VJEPA)	Chương 3, Chương 5
22	Hiệp định khung về hợp tác kinh tế toàn diện ASEAN-ẤN ĐỘ	Điều 3
23	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh kinh tế Á Âu (VN-EAEU FTA)	Chương 7
24	Hiệp định thương mại tự do giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-Len (UKVFTA)	Mục 3 của Phụ lục
25	Cam kết quốc tế về 17 mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 thông qua tại Hội nghị Thượng đỉnh Liên hợp quốc về phát triển bền vững năm 2015 (được cụ thể hóa tại nghị quyết số 136/NQ-CP ngày 25/9/2020 và các chỉ tiêu cụ thể tại Quyết định số 681/QĐ-TTg ngày 04/6/2019 về lộ trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững Việt Nam đến năm 2030)	Mục tiêu số 2, Mục tiêu số 3

Phụ lục II**NỘI DUNG CẦN XIN Ý KIẾN ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH XÂY DỰNG
DỰ ÁN LUẬT AN TOÀN THỰC PHẨM SỬA ĐỔI, BỔ SUNG**

Nhằm cung cấp đủ các thông tin làm cơ sở cho việc xây dựng Dự án Luật An toàn thực phẩm sửa đổi, bổ sung, Bộ Y tế đã xác định một số vấn đề chính của Luật cần được đánh giá về tác động và tính phù hợp để đề xuất phương án sửa đổi, bổ sung Luật An toàn thực phẩm số 55/2010/QH12 và giao cho Viện Chiến lược và Chính sách Y tế phối hợp với Cục An toàn thực phẩm thực hiện điều tra, khảo sát xây dựng Báo cáo đánh giá tác động Luật ATTP sửa đổi, bổ sung dự kiến sẽ trình Chính phủ vào tháng 4/2026. Rất mong sự hợp tác của Anh/chị và đề nghị Anh/chị cung cấp thông tin cũng như tham gia thảo luận về một số vấn đề liên quan đến công tác quản lý an toàn thực phẩm trong thời gian qua.

Chú ý: 1) Nội dung mô tả chi tiết các Giải pháp được cung cấp trong Bản “Dự thảo khung Chính sách pháp luật ATTP (Sửa đổi) được đính kèm công văn)

2) Các ý kiến đánh giá tập trung vào 5 khía cạnh sau:

- a) Tính hiệu quả và khả thi trong triển khai;
- b) Tác động về thay đổi thủ tục hành chính
- c) Thay đổi về chi phí (cho quản lý, với giá thành sản phẩm);
- d) Năng lực đáp ứng của hệ thống và của các doanh nghiệp, cơ sở;
- e) Điều kiện cần thiết để triển khai

Xin Anh/chị cho biết ý kiến của mình về các chính sách đề xuất thực hiện đánh giá tác động sẽ đưa vào Luật An toàn thực phẩm sửa đổi, cụ thể như sau:

NỘI DUNG CHÍNH SÁCH	SỰ ĐỒNG THUẬN 1= Đồng ý 0 = Không đồng ý	Ý KIẾN ĐÁNH GIÁ <i>(i) Tính hiệu quả và khả thi trong triển khai; (ii) Tác động về thay đổi thủ tục hành chính (iii) Thay đổi về chi phí (quản lý, giá thành sản phẩm); (iv) Năng lực đáp ứng của hệ thống và của các doanh nghiệp, cơ sở; (v) Điều kiện cần thiết để triển khai</i>
Chính sách 1. Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm		
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên theo quy định hiện hành		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện. (Lưu ý với việc phân cấp quản lý cho UBND cấp xã):
<u>Giải pháp 2:</u> Tổ chức một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành và thành lập Sở an toàn thực phẩm tại địa phương.		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện (Lưu ý với việc phân cấp quản lý cho UBND cấp xã)
<u>Giải pháp 3:</u> Xây dựng mô hình quản lý an toàn thực phẩm một đầu mối thành một hệ thống quản lý nhà nước độc lập từ trung ương đến địa phương		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện, (Lưu ý với việc phân cấp quản lý cho UBND cấp xã)

Chính sách 2. Quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị		
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện
<u>Giải pháp 2:</u> Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, trong đó khâu sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ tuân thủ theo quy định của pháp luật liên quan, Luật ATTP chỉ quy định cụ thể từ bước sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm.		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện
<u>Giải pháp 3:</u> Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, Luật ATTP (sửa đổi) sẽ quy định toàn bộ từ bước sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện

Chính sách 3. Phòng ngừa việc sử dụng các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm thành các chất sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng		
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện
<u>Giải pháp 2:</u> Xây dựng và triển khai các biện pháp phòng ngừa từ khâu sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện
<u>Giải pháp 3:</u> Tăng cường kiểm tra đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại khi đưa vào sản xuất sản phẩm thực phẩm và khi lưu thông trên thị trường		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện

Chính sách 4. Ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm		
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên các chính sách tại Luật An toàn thực phẩm 2010		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện
<u>Giải pháp 2:</u> Xây dựng chính sách ưu đãi cụ thể cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện
<u>Giải pháp 3:</u> Xây dựng chính sách ưu đãi chung định hướng phát triển ngành công nghiệp thực phẩm		Ưu điểm: Nhược điểm và Thách thức khi triển khai thực hiện

2- Đánh giá tác động của các phương án chính sách: Các phương án đề xuất sửa đổi, bổ sung có làm tăng/giảm chi phí, tăng/giảm thủ tục hành chính (TTHC), tác động tích cực/tiêu cực tới các bên liên quan so với GP1 (giữ nguyên hiện trạng) hay không?

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Phương án đánh giá tác động	Tác động kinh tế			Tác động xã hội			Tác động TTHC		
	Tăng chi phí	Giảm chi phí	Không tác động	Tích cực	Tiêu cực	Không tác động	Tăng TTHC	Giảm TTHC	Không tác động
<u>Giải pháp 2:</u> Xây dựng chính sách ưu đãi cụ thể cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm									
<u>Giải pháp 3:</u> Xây dựng chính sách ưu đãi chung định hướng phát triển ngành công nghiệp thực phẩm									

3. Đánh giá tác động xã hội của các phương án chính sách đề xuất sửa đổi theo từng khía cạnh xã hội cụ thể

(1) Không tác động; (2) Tác động tích cực; (3) Tác động tiêu cực

Phương án đánh giá tác động	Nội dung đánh giá tác động xã hội						Nhận xét cụ thể
	Giới và bất bình đẳng giới	Việc làm	Sức khỏe và dịch vụ y tế	Văn hóa vùng/miền	Môi trường	Khác (ghi rõ)	
Chính sách 1. Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm							
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên theo quy định hiện hành							
<u>Giải pháp 2:</u> Tổ chức một cơ quan quản lý an toàn thực phẩm tại trung ương trực thuộc Bộ chuyên ngành và thành lập Sở an							

toàn thực phẩm tại địa phương							
<u>Giải pháp 3.</u> Xây dựng mô hình quản lý an toàn thực phẩm một đầu mối thành một hệ thống quản lý nhà nước độc lập từ trung ương đến địa phương							
Chính sách 2. Quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị							
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010							
<u>Giải pháp 2.</u> Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, trong đó khâu sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ tuân thủ theo quy định của pháp luật liên quan, Luật ATTP chỉ quy định cụ thể từ bước sau thu hoạch, giết mổ đến chế biến, lưu							

thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm.							
<u>Giải pháp 3.</u> Thực hiện quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị sản phẩm, Luật ATTP (sửa đổi) sẽ quy định toàn bộ từ bước sản xuất, sơ chế ban đầu, trồng trọt, chăn nuôi, thu hái, đánh bắt, khai thác, hoạt động kiểm soát giết mổ đến chế biến, lưu thông, tiêu dùng của sản phẩm thực phẩm							
Chính sách 3. Phòng ngừa việc sử dụng các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm thành các chất sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng							
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên như Luật an toàn thực phẩm 2010							
<u>Giải pháp 2:</u> Xây dựng và triển khai các biện pháp phòng ngừa từ khâu sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm							

có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại							
<u>Giải pháp 3:</u> Tăng cường kiểm tra đối với nguyên liệu thực phẩm, phụ gia thực phẩm và chất hỗ trợ chế biến sử dụng trong chế biến, sản xuất thực phẩm có khả năng sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng thành các chất nguy hại khi đưa vào sản xuất sản phẩm thực phẩm và khi lưu thông trên thị trường							
Chính sách 4. Ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm							
<u>Giải pháp 1:</u> Giữ nguyên các chính sách tại Luật An toàn thực phẩm 2010							
<u>Giải pháp 2:</u> Xây dựng chính sách ưu đãi cụ thể cho các cơ sở đầu tư, nghiên cứu, áp dụng công nghệ tiên tiến trong sản xuất thực phẩm							
<u>Giải pháp 3:</u> Xây dựng chính sách ưu đãi chung							

định hướng phát triển ngành công nghiệp thực phẩm							
---	--	--	--	--	--	--	--

4. Đánh giá tác động của các phương án chính sách sửa đổi tới hệ thống pháp luật (HTPL)

(1) Không tác động

(2) Tích cực: Phù hợp, tương thích và thống nhất với HTPL hiện hành và điều ước QT

(3) Tiêu cực: Trái, không phù hợp, không thống nhất với HTPL hiện hành và điều ước QT

Phương án đánh giá tác động	Nội dung đánh giá tác động HTPL			Nhận xét cụ thể
	Tính hợp pháp	Tính thống nhất	Tương thích đối với các điều ước và khuyến cáo quốc tế	
<u>Chính sách 1.</u> Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm				
<u>Chính sách 2.</u> Quản lý an toàn thực phẩm theo chuỗi giá trị				
<u>Chính sách 3.</u> Phòng ngừa việc sử dụng các chất đưa vào sản xuất, chế biến thực phẩm thành các chất sử dụng sai mục đích, dễ bị lạm dụng				
<u>Chính sách 4.</u> Ưu đãi đầu tư phát triển chuỗi cung ứng thực phẩm				

IV- Đề xuất và kiến nghị khác về các nội dung và phương án sửa đổi?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Trân trọng cảm ơn sự tham gia của Anh/Chị!