

## **B. Nhóm chính sách 2: Về quản lý đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh thực phẩm**

### ***1.1. Quy định về áp dụng hệ thống quản lý chất lượng***

#### ***1.1.1. Xác định vấn đề bất cập***

Quy định bắt buộc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng cũng được nêu rõ trong Luật và Nghị định 15/2018/NĐ-CP. Khoản 4 Điều 4 Luật ATTP có quy định về Chính sách của Nhà nước về an toàn thực phẩm: 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), Thực hành vệ sinh tốt (GHP), 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. Điều 28 Nghị định 15/2018/NĐ-CP quy định áp dụng GMP đối với cơ sở sản xuất thực phẩm bảo vệ sức khỏe.

Các cơ sở sản xuất, kinh doanh đủ điều kiện bảo đảm ATTP sẽ được cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện ATTP. Hồ sơ xin cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm gồm có: Đơn đề nghị cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm; Bản sao Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; Bản thuyết minh về cơ sở vật chất, trang thiết bị, dụng cụ bảo đảm điều kiện vệ sinh an toàn thực phẩm theo quy định của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền; Giấy xác nhận đủ sức khỏe của chủ cơ sở và người trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm do cơ sở y tế cấp huyện trở lên cấp; Giấy xác nhận đã được tập huấn kiến thức về an toàn vệ sinh thực phẩm của chủ cơ sở và của người trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm theo quy định của Bộ trưởng Bộ quản lý ngành.

Đối với quy định về hệ thống quản lý chất lượng sản phẩm, đến thời điểm hiện tại, chỉ mới bắt buộc áp dụng Thực hành sản xuất tốt (GMP) đối với cơ sở sản xuất thực phẩm bảo vệ sức khỏe (Điều 28 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP). Một số nhóm sản phẩm thực phẩm có mức độ rủi ro cao về an toàn thực phẩm đối với người sử dụng như Thực phẩm dinh dưỡng y học dùng cho mục đích y tế đặc biệt, Sản phẩm dinh dưỡng dùng cho trẻ đến 36 tháng tuổi, Thực phẩm bổ sung (sữa công thức dành cho trẻ nhỏ, người già)... hiện vẫn chỉ phải áp dụng Điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm như hầu hết các nhóm sản phẩm thực phẩm thông thường khác. Giống như các cơ sở kinh doanh thực phẩm, những cơ sở nhập khẩu các nhóm thực phẩm có mức độ rủi ro cao nêu trên hiện nay “không thuộc diện cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm” (Điểm d khoản 1 Điều 12 Nghị định 15/2018/NĐ-CP). Quy định này gây khó khăn cho công tác hậu kiểm, nhất là yêu cầu truy xuất đối hàng hóa nhập khẩu.

Một số quy định về thủ tục hành chính trong cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện ATTP không còn phù hợp. Quy định về hồ sơ phải nộp khi đăng ký quá

nhiều so với yêu cầu cải cách hành chính (như hồ sơ về Giấy xác nhận đủ sức khỏe của chủ cơ sở và người trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm và Giấy xác nhận đã được tập huấn kiến thức về an toàn vệ sinh thực phẩm của chủ cơ sở và của người trực tiếp sản xuất, kinh doanh thực phẩm) theo nguyên tắc hậu kiểm (cơ quan thực hiện việc hậu kiểm có thể thăm định, kiểm tra, thanh tra nội dung này tại cơ sở).

Công tác thống kê, rà soát các cơ sở được cấp giấy chứng nhận GMP, ISO 22000, FSC, HACCP hoặc tương đương gặp khó khăn. Mặt khác, chưa có văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc quản lý ATTP tương ứng đối với các cơ sở đã được cấp Giấy chứng nhận Thực hành sản xuất tốt (GMP), Hệ thống phân tích mối nguy và điểm kiểm soát tới hạn (HACCP), Hệ thống quản lý ATTP ISO 22000, Tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (FS), Tiêu chuẩn toàn cầu về ATTP (BRC), Chứng nhận hệ thống ATTP (FSSC 22000) hoặc tương đương còn hiệu lực. Sự bùng nổ của công nghệ thông tin, nhu cầu sử dụng các dịch vụ trực tuyến của người dân gia tăng, vì thế việc kinh doanh thực phẩm online ngày càng phát triển thông qua các trang mạng xã hội như: zalo, facebook, việc kinh doanh này đa phần là nhỏ lẻ, không có giấy phép, nhiều loại thực phẩm được rao bán theo kiểu nhà làm (sản xuất, chế biến theo yêu cầu, đơn đặt hàng của người tiêu dùng), gây khó khăn cho công tác quản lý.

### **1.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề**

Xây dựng và duy trì hệ thống để đảm bảo rằng tất cả các sản phẩm thực phẩm đều an toàn cho người tiêu dùng và không gây hại đến sức khỏe.

Đảm bảo rằng tổ chức tuân thủ các quy định pháp lý, tiêu chuẩn quốc gia và quốc tế liên quan đến an toàn thực phẩm, như HACCP, ISO 22000... và các quy định cụ thể của từng quốc gia, khu vực và quốc tế.

### **1.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề**

- **Giải pháp 0:** Giữ nguyên quy định của pháp luật hiện hành.

+ 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), Thực hành vệ sinh tốt (GHP), 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 (khoản 4, Điều 4, Luật an toàn thực phẩm 2010).

+ Bắt buộc áp dụng hệ thống Thực hành sản xuất tốt (GMP) đối với cơ sở sản xuất thực phẩm bảo vệ sức khỏe (khoản 3, Điều 28 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP).

+ Các cơ sở khác phải được cấp Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm do cơ quan có thẩm quyền cấp ngoại trừ những đối tượng không thuộc diện cấp do Chính phủ quy định bao gồm cơ sở có một trong số Giấy

chứng nhận GMP, HACCP, ISO 22000, IFS, BRC, FSSC 22000 hoặc tương đương còn hiệu lực (khoản 3, Điều 34 Luật an toàn thực phẩm 2010 và khoản 1, Điều 12 Nghị định số 15/2018/NĐ-CP)

**- Giải pháp 1:**

Bắt buộc áp dụng Hệ thống quản lý chất lượng:

+ GMP đối với thực phẩm bảo vệ sức khỏe.

+ HACCP hoặc ISO 22000 hoặc tương đương đối với: (i) Thực phẩm dinh dưỡng y học dùng cho mục đích y tế đặc biệt; (ii) Sản phẩm dinh dưỡng dùng cho trẻ đến 36 tháng tuổi; (iii) Thực phẩm bổ sung

+ Các cơ sở khác phải được cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện an toàn thực phẩm do cơ quan có thẩm quyền cấp.

**1.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**Giải pháp 0:** Giữ nguyên theo quy định của pháp luật hiện hành

**a) Tác động về kinh tế:**

- Tác động đối với Nhà nước:

Khảo sát ý kiến các bên liên quan tại 02 tỉnh đều cho thấy nếu giữ nguyên giải pháp như quy định hiện nay sẽ 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.

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.

- Tác động đối với doanh nghiệp:

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.

- Tác động đối với người tiêu dùng:

Quy định 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.

*b) Tác động về xã hội*

Qua đánh giá cho thấy không phát hiện được tác động tích cực đối với Nhà nước khi thực hiện phương án.

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.

*c) Tác động về giới:*

Các ý kiến khá đồng thuận và cho rằng các quy định về áp dụng bắt buộc hệ thống quản lý chất lượng không có tác động tới vấn đề giới.

*d) Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không có thay đổi gì so với quy định hiện hành nên không có tác động về thủ tục hành chính.

*đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc giữ nguyên quy định hiện hành không làm thay đổi hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, gây khó khăn trong việc quản lý ATTP.

**Giải pháp 1:** Bắt buộc áp dụng Hệ thống quản lý chất lượng

**Bảng 6: Tính đồng thuận trong lựa chọn giải pháp sửa đổi về quản lý nhà nước đối với thực phẩm phải kiểm soát đặc biệt**

Phương án đánh giá tác động	SYT	Doanh nghiệp
<b>Quy định về áp dụng hệ thống quản lý chất lượng</b>		
GP0: Quy định hiện hành	13%	41%
GP1: Bắt buộc áp dụng Hệ thống quản lý chất lượng. Các cơ sở khác phải có Giấy chứng nhận đủ điều kiện an toàn thực phẩm do cơ quan có thẩm quyền cấp ngoại trừ những đối tượng không thuộc diện cấp do Chính phủ quy định (bao gồm những cơ sở có một trong số Giấy chứng nhận GMP, HACCP, ISO 22000, IFS, BRC, FSSC	87%	59%

22000 hoặc tương đương còn hiệu lực).		
---------------------------------------	--	--

*a) Tác động về kinh tế*

- Tác động đối với Nhà nước:

Khi các quy định an toàn thực phẩm được áp dụng hiệu quả, sẽ giảm số lượng các vụ ngộ độc thực phẩm và bệnh tật liên quan đến thực phẩm. Điều này làm giảm gánh nặng tài chính cho hệ thống y tế công cộng, giảm chi phí điều trị bệnh và chăm sóc sức khỏe.

Môi trường an toàn và ổn định trong ngành thực phẩm làm tăng sự tin tưởng của nhà đầu tư và doanh nghiệp. Điều này có thể dẫn đến việc tăng cường đầu tư vào ngành chế biến thực phẩm và mở rộng quy mô sản xuất, từ đó tạo ra việc làm và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Việc tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế về an toàn thực phẩm giúp các sản phẩm thực phẩm của quốc gia có cơ hội gia nhập thị trường quốc tế dễ dàng hơn. Điều này có thể làm tăng xuất khẩu, cải thiện cán cân thương mại và tạo ra nguồn thu nhập bổ sung cho nền kinh tế quốc gia. Các quy định rõ ràng và hệ thống quản lý chất lượng giúp Nhà nước quản lý hiệu quả hơn các hoạt động liên quan đến thực phẩm. Điều này dẫn đến việc sử dụng tài nguyên và ngân sách công một cách hợp lý hơn, và cải thiện năng suất trong các hoạt động kiểm tra và giám sát.

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.

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 đồng<sup>11</sup>. 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

<sup>11</sup> Food Safety Modernization Act (FSMA). Available at: <https://www.fda.gov/food/guidance-regulation-food-and-dietary-supplements/food-safety-modernization-act-fsma>

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 gia<sup>12</sup>.

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.

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 HACCP. Số trẻ em bị ốm do ngộ độc thực phẩm có giảm nhưng không đáng kể từ 51,5% xuống còn 48,8%<sup>13</sup>.

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 đối với doanh nghiệp:

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

<sup>12</sup> FAO to develop new food safety strategy. Available at: <https://www.foodsafetynews.com/2020/11/fao-to-develop-new-food-safety-strategy>

<sup>13</sup> 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

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.

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.

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.

- Tác động đối với người tiêu dùng:

Các quy định về kiểm nghiệm thực phẩm thúc đẩy việc nâng cao nhận thức của cộng đồng về an toàn thực phẩm. Người dân hiểu rõ hơn về tầm quan trọng của việc lựa chọn thực phẩm an toàn và có xu hướng tìm kiếm các sản phẩm có kiểm định chất lượng.

Người tiêu dùng có thể nhận được giá trị tốt hơn từ số tiền họ bỏ ra, khi sản phẩm có thời gian sử dụng lâu hơn và chất lượng dinh dưỡng cao hơn. Sử dụng thực phẩm chất lượng tốt hơn có thể dẫn đến sức khỏe tốt hơn về lâu dài, giảm nguy cơ mắc các bệnh mãn tính như tiểu đường, béo phì và tim mạch.

Các sản phẩm đạt tiêu chuẩn chất lượng cao có thể trở nên xa xỉ đối với một bộ phận người tiêu dùng có thu nhập thấp. Điều này có thể dẫn đến phân biệt tiêu dùng, nơi người tiêu dùng có thu nhập thấp chỉ có thể mua được các sản phẩm rẻ hơn nhưng kém chất lượng hơn, gây ra bất bình đẳng trong tiếp cận thực phẩm an toàn.

*b) Tác động về xã hội*

Đảm bảo chất lượng và an toàn thực phẩm có thể giúp cải thiện điều kiện sống của người dân, giảm bất bình đẳng và tăng cường sự công bằng xã hội, góp phần vào sự ổn định xã hội và phát triển bền vững.

Việc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng giúp nâng cao nhận thức của người dân về tầm quan trọng của an toàn thực phẩm. Khi các tiêu chuẩn chất

lượng được tuân thủ nghiêm ngặt, người tiêu dùng trở nên ý thức hơn về sức khỏe và lựa chọn thực phẩm an toàn hơn, từ đó cải thiện sức khỏe cộng đồng.

Hệ thống quản lý chất lượng an toàn thực phẩm có thể giúp giảm sự chênh lệch giữa các nhóm người tiêu dùng về tiếp cận thực phẩm an toàn. Khi tất cả thực phẩm trên thị trường phải tuân thủ các tiêu chuẩn nghiêm ngặt, mọi người đều có cơ hội tiếp cận thực phẩm an toàn, bất kể mức thu nhập hay khu vực sinh sống.

Các tiêu chuẩn an toàn thực phẩm có thể thúc đẩy sự phát triển của các ngành sản xuất địa phương, đặc biệt là khi các doanh nghiệp nhỏ lẻ áp dụng các biện pháp quản lý chất lượng để cải thiện sản phẩm của họ. Điều này có thể tạo ra việc làm và tăng thu nhập cho người dân địa phương, đóng góp vào sự phát triển bền vững của cộng đồng.

Tạo áp lực lớn lên các doanh nghiệp nhỏ và các nhà sản xuất thủ công, vì chi phí và yêu cầu về công nghệ, nhân lực và quy trình có thể vượt quá khả năng của họ. Điều này có thể dẫn đến việc họ bị loại khỏi thị trường, làm giảm sự đa dạng của sản phẩm và ảnh hưởng đến sinh kế của các cộng đồng dựa vào sản xuất thực phẩm quy mô nhỏ.

Khi giá thực phẩm tăng do các chi phí liên quan đến việc tuân thủ QMS, người tiêu dùng có thu nhập thấp có thể gặp khó khăn trong việc tiếp cận các sản phẩm chất lượng cao. Điều này có thể tạo ra sự phân biệt xã hội, nơi chỉ những người có khả năng tài chính mới có thể tiếp cận thực phẩm an toàn và chất lượng.

- Đối với người tiêu dùng: Qua đánh giá cho thấy không phát hiện được tác động tiêu cực đối với người dân khi thực hiện giải pháp.

*c) Tác động về giới:*

Các ý kiến khá đồng thuận và cho rằng các quy định về bắt buộc áp dụng hệ thống quản lý chất lượng 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:*

Quy định yêu cầu sản phẩm phải được tuân thủ định kỳ, hoặc mỗi khi có sự thay đổi về quy trình sản xuất sẽ làm làm tăng khối lượng công việc hành chính liên quan đến quản lý và lưu trữ kết quả kiểm nghiệm.

*đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc ban hành chính sách vẫn bảo đảm tính phù hợp với Hiến pháp. 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.



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.

#### **1.2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:** Lựa chọn giải pháp 1 vì:

Giải pháp này có tính đồng thuận cao nhất từ phía cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp (gần 100% các ý kiến khảo sát đồng thuận).

Áp dụng hệ thống quản lý chất lượng giúp doanh nghiệp tiêu chuẩn hóa các quy trình sản xuất và dịch vụ, từ đó đảm bảo chất lượng ổn định và đồng nhất trong mọi sản phẩm hoặc dịch vụ.

Trong lĩnh vực thực phẩm, áp dụng QMS như HACCP, ISO 22000 giúp kiểm soát các mối nguy hại từ nguyên liệu, quá trình chế biến đến sản phẩm cuối cùng, đảm bảo an toàn cho người tiêu dùng. Đạt các chứng nhận quốc tế, các chứng nhận QMS quốc tế như ISO 9001, ISO 22000 giúp doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận và mở rộng thị trường, đặc biệt là trong các thị trường yêu cầu cao về chất lượng và an toàn. Đây cũng là giải pháp phù hợp với xu hướng quốc tế, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp trong nước có khả năng thâm nhập vào thị trường các nước trong khu vực và thị trường các nước phát triển. Đồng thời, chính sách này cũng sẽ thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào Việt Nam. Việt Nam đã tham gia nhiều hiệp định thương mại tự do (FTA) với các yêu cầu nghiêm ngặt về tiêu chuẩn an toàn thực phẩm. Một hệ thống quản lý mạnh mẽ sẽ giúp đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế, giảm rủi ro sản phẩm bị trả về và nâng cao uy tín quốc gia. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, thực phẩm an toàn không chỉ là yếu tố cạnh tranh mà còn là nghĩa vụ để bảo vệ hình ảnh thương hiệu quốc gia.

### **C. Nhóm chính sách 3: Phân công, phân cấp cơ quan quản lý nhà nước về ATTP**

#### **1.1. Phân công, phân cấp cơ quan quản lý nhà nước về ATTP**

##### **1.1.1. Xác định vấn đề bất cập**

Luật ATTP 2010 cũng quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về ATTP, theo đó chính phủ đã thống nhất quản lý nhà nước về ATTP. Nhà nước giao cho 3 bộ chính là Bộ Y tế, Bộ NN PTNT và Bộ Công Thương phối hợp quản lý ATTP, trong đó:

- Bộ Y tế chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về ATTP, giữ vai trò quan trọng trong việc chủ trì, trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và tổ chức thực hiện chiến lược quốc gia, quy hoạch tổng

thể về ATTP; các quy định về điều kiện chung đảm bảo ATTP đối với cơ sở sản xuất kinh doanh thực phẩm, bao gồm các quán ăn, nhà hàng, căng tin, dịch vụ ăn uống, hàng rong... Bộ Y tế cũng quản lý ATTP đối với phụ gia thực phẩm, chất hỗ trợ chế biến thực phẩm; nước uống đóng chai, nước khoáng thiên nhiên; thực phẩm chức năng và vi chất dinh dưỡng.

- Bộ NN và PTNT quản lý ATTP trong suốt quá trình sản xuất, thu gom, giết mổ, sơ chế, chế biến, bảo quản, vận chuyển, xuất khẩu, nhập khẩu, kinh doanh đối với ngũ cốc, thịt và các sản phẩm từ thịt, thủy sản và sản phẩm thủy sản, rau, củ, quả.

- Bộ Công Thương quản lý ATTP trong suốt quá trình sản xuất, chế biến, bảo quản, vận chuyển, xuất khẩu, nhập khẩu, kinh doanh đối với các loại thực phẩm chế biến rượu, bia, nước giải khát; Sản phẩm sữa qua chế biến; dầu thực vật; bột và các sản phẩm chế biến từ tinh bột (bánh, kẹo); Phụ gia thực phẩm, chất hỗ trợ chế biến; và các thực phẩm khác theo quy định của Chính phủ. Bộ cũng quản lý ATTP tại chợ bán buôn đối với các sản phẩm trên, và quản lý ATTP tại các chợ bán lẻ, siêu thị, cửa hàng bán lẻ đối với các mặt hàng nói trên... [6]

Để đảm bảo điều phối chung giữa các bộ, Chính phủ đã thành lập ban chỉ đạo ATTP quốc gia do Phó thủ tướng đứng đầu và Cục ATTP, Bộ Y tế là cơ quan thường trực. Trong mỗi bộ, công tác quản lý ATTP được giao cho các Cục chuyên ngành là đầu mối và phối hợp. Trong Bộ Y tế, Cục ATTP (VFA) là cơ quan đầu mối về quản lý ATTP. Trong Bộ NNPTNT, Cục quản lý chất lượng nông lâm thủy sản (NAFIQAD) là cơ quan đầu mối, phối hợp với các Cục BVTV, Trồng trọt, Thú y, Chăn nuôi, Tổng Cục thủy sản, Tổng cục Lâm nghiệp và Cục Kinh tế hợp tác và PTNT. Tại Sở Nông nghiệp và PTNT các tỉnh, thành phố đều có các đầu mối (Chi cục, phòng...) triển khai tại địa phương. Ở Bộ Công Thương, Vụ Khoa học và Công nghệ là cơ quan đầu mối về ATTP, phối hợp với Vụ thị trường trong nước.

Tuy nhiên, mô hình quản lý ATTP được 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. Trong hơn 10 năm thực hiện Luật ATTP, các địa phương vẫn đang xây dựng và thử nghiệm mô hình thể chế quản lý ATTP. TP HCM đã tiến hành thí điểm Mô hình Ban quản lý ATTP thành phố trực thuộc UBND TP, tập hợp

cán bộ từ các chi cục 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 vấn đề kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm, về cơ sở chính trị đã được chỉ ra tại Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu quả; Nghị quyết số 56/2017/QH14 ngày 24 tháng 11 năm 2017 của Quốc hội về việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và Nghị quyết số 10/NQ-CP ngày 03 tháng 02 năm 2018 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu quả. Tuy nhiên, việc bố trí nguồn lực cho công tác nghiên cứu, tham mưu kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước theo hướng thống nhất như chỉ đạo chưa được quan tâm, bố trí hợp lý.

Tiếp đó, Chỉ thị số 17-CT/TW ngày 21/10/2022 của Ban Bí thư “tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo hướng thống nhất chỉ một đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm từ trung ương tới địa phương”. Các Bộ cùng trình chính phủ ban hành và ban hành các văn bản dưới Luật theo lĩnh vực được phân công, do đó văn bản của các Bộ ban hành với số lượng nhiều, không đồng bộ, không thống nhất, dẫn tới việc áp dụng thực hiện Luật không thống nhất, bất cập.

Các quy định về phân công trách nhiệm quản lý ATTP chưa phù hợp trong quản lý các sản phẩm “giao thoa” giữa các bộ hoặc giữa các bộ và địa phương, một số nội dung còn chồng chéo, thiếu rõ ràng; một số lĩnh vực quản lý còn thiếu hướng dẫn cụ thể, Doanh nghiệp gặp vướng mắc trong việc lựa chọn

cơ quan giải quyết các thủ tục hành chính, phân định nhóm sản phẩm. Quy định pháp luật hiện hành phân công rõ trách nhiệm quản lý ATTP cho 03 bộ, ngành quản lý trong suốt quá trình sản xuất, sơ chế, chế biến, bảo quản, vận chuyển, xuất khẩu, nhập khẩu, kinh doanh thực phẩm: Bộ Y tế quản lý 06 nhóm ngành hàng, Bộ Công Thương quản lý 08 nhóm ngành hàng và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý 19 nhóm ngành hàng. Nhìn chung, các văn bản pháp luật về ATTP đã có những quy định tương đối đầy đủ, tạo hành lang pháp lý khá vững chắc cho công tác QLNN trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, việc vận dụng những quy định chung vào thực tiễn hoạt động SXKD, đặc biệt là trong bối cảnh phát triển của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 đang bước đầu hình thành nền kinh tế số ở Việt Nam vẫn còn tồn tại nhiều khó khăn, bất cập, dẫn đến hiệu quả bảo đảm ATTP chưa cao, tình trạng “thực phẩm bẩn” vẫn diễn ra hàng ngày và ngày càng khó kiểm soát hơn.

Việc thực hiện công tác quản lý ATTP của ngành Y tế tại các địa phương chủ yếu là kiêm nhiệm, chưa có bộ phận chuyên trách về ATTP, nên việc quản lý ATTP rất hạn chế. Do đó, việc phân công, phân cấp trong quản lý nhà nước về ATTP theo hướng chuyên trách hoặc tập trung một đầu mối quản lý là cần thiết, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý ATTP.

### ***1.1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề***

Thực hiện Chỉ thị 17-CT/TW ngày 21/10/2022 của Ban Bí thư về tăng cường bảo đảm an ninh an toàn thực phẩm trong tình hình mới: Sớm kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo hướng thống nhất chỉ một đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm từ trung ương tới địa phương. Điều này thuộc thẩm quyền của Chính phủ và thuộc phạm vi Luật tổ chức Chính phủ quy định. Tuy nhiên, việc phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của các ngành trong bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm. Thực hiện phân cấp, phân quyền, đổi mới phương thức quản lý, điều hành, phối hợp, bảo đảm khoa học, chặt chẽ, hiệu quả, tập trung một đầu mối cũng cần được đề cập trong Luật an toàn thực phẩm sửa đổi, bổ sung.

### ***1.1.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề***

- ***Giải pháp 0:*** Giữ nguyên quy định của pháp luật hiện hành.

Phân công trách nhiệm:

- + 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.
- + Các bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Y tế thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

+ Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm trong phạm vi địa phương.

Thực hiện phân công trách nhiệm QLNN đối với 03 Bộ: Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và phát triển Nông thôn, Bộ Công thương theo nhóm các sản phẩm thực phẩm. 03 Bộ/Ngành trên chịu trách nhiệm trước Chính phủ theo lĩnh vực được phân công.

+ Phân cấp quản lý: Quy định chung theo tuyến TW và địa phương

- **Giải pháp 1:** Thực hiện phân công, phân cấp quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm theo hướng tập trung, thống nhất.

#### **1.1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan**

**Giải pháp 0:** Giữ nguyên theo quy định của pháp luật hiện hành

a) *Tác động về kinh tế:*

- Tác động đối với Nhà nước:

Bộ máy tổ chức được giữ nguyên, không phát sinh chi phí sắp xếp lại hệ thống tổ chức, không làm xáo trộn công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm.

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 NN&PTNT, 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. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến lãng phí nguồn lực trong công tác quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm và chưa mang lại hiệu quả rõ rệt.

- Tác động đối với doanh nghiệp:

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 (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 Phát triển nông thôn). Tại các địa phương, cơ quan quản lý an toàn thực phẩm cấp tỉnh là các cơ quan chức năng thuộc 3 Sở: Y tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công Thương. Riêng tại 3 địa phương là 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 Ủy ban nhân dân (UBND) Thành phố Hồ Chí Minh, 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 trên đây 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: Không làm gia tăng giá thành sản phẩm.

Ngoài ra, quá nhiều đầu mối quản lý sẽ 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.

*b) Tác động về xã hội*

Qua đánh giá cho thấy không phát hiện được tác động tích cực đối với Nhà nước khi thực hiện giải pháp. Qua triển khai thực hiện, thấy rõ 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 Lâm Đồng, 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.

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.

*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:*

Chính sách không có thay đổi gì so với quy định hiện hành nên không có tác động về thủ tục hành chính.

*đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc giữ nguyên quy định hiện hành không làm thay đổi hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, gây khó khăn trong việc quản lý ATTP do hệ thống văn bản quy phạm pháp luật thiếu tính thống nhất.

**Giải pháp 1:** Thực hiện phân công, phân cấp quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm theo hướng tập trung, thống nhất.

*a) Tác động về kinh tế*

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).

**+Ưu điểm:**

Áp dụng thống nhất các phương pháp/biện pháp bảo vệ nhằm đạt được ATTP

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

Hài hòa được các quy chuẩn thực phẩm

Có khả năng đáp ứng nhanh với các thách thức mới nảy sinh và nhu cầu của thị trường nội địa và ngoài nước

Cung cấp các dịch vụ hiệu suất, mang lại lợi ích cho ngành công nghiệp và cải thiện thương mại

**+ Nhược điểm:** 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.

**+ Điều kiện:** Chính phủ cam kết và đầu tư đầy đủ hoặc đất nước có đặc thù riêng: thị phần sản phẩm thực phẩm sản xuất trong nước nhỏ và sản xuất tập trung; chủ yếu là sản phẩm nhập khẩu nên quản lý ATTP không phức tạp (Singapore)

**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: 1) Xây dựng chính sách, quản lý và đánh giá rủi ro, xây dựng các quy chuẩn và quy chế và 2) 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 1) Thanh tra và thực thi các quy định) và 2) Giáo dục, đào tạo.

+ **Ưu điểm:** 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; 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 QLATTP

+ **Nhược điểm:** Chi phí thiết lập hệ thống tương đối lớn và phù hợp cho các quốc gia có điều kiện kinh tế và nguồn lực tài chính tương đối mạnh.

+ **Điều kiện:** Ở tuyến Trung ương, thành lập một cơ quan đủ năng lực, tự chủ. cơ quan này nên được trao quyền điều chuyển nguồn lực giữa các khu vực, tập trung nguồn lực hơn cho khu vực cần có sự ưu tiên cao và cho giải quyết các nguồn nguy cơ ATTP chính. Vai trò chính của cơ quan này là xác định các mục tiêu kiểm soát thực phẩm và đảm bảo các hoạt động chiến lược được triển khai nhằm đạt được mục tiêu đề ra.

Như vậy, việc thực hiện theo mô hình tổ chức thành cơ quan trực thuộc Chính phủ mặc dù là giải pháp khá tối ưu với quyền lực tập trung và quản lý thống nhất đồng bộ từ TW xuống địa phương nhưng sẽ phải đối mặt với nguồn lực về tài chính. Ước tính việc thiết lập và kiện toàn bộ máy tổ chức theo giải pháp này, nhà nước sẽ phải đầu tư khoảng hơn 20.000 tỷ cho xây dựng cơ sở vật chất, chưa tính đến nguồn lực về con người và vận hành. 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.

- Tác động đối với Nhà nước:

Việc tập trung một đầu mối sẽ giúp có tầm nhìn về an toàn thực phẩm bao quát hơn; nhận diện mối nguy, phân tích mối nguy và quản lý mối nguy về an toàn thực phẩm một cách có hệ thống và toàn diện hơn.



Thiết lập phân công, phân cấp thống nhất dẫn đến tập trung nguồn lực điều này cho phép giải quyết triệt để hơn, chủ động hơn, hiệu quả hơn các vấn đề cấp bách về an toàn thực phẩm. Giải quyết hạn chế về cơ chế phối hợp giữa các sở, ngành và đầu mối chịu trách nhiệm trước UBND thành phố về công tác quản lý an toàn thực phẩm, tránh chông chéo trong quá trình thực hiện. Mọi hoạt động từ thanh tra, xử lý vi phạm hành chính đều nhanh chóng, thông suốt và đủ sức răn đe.

Ban Bí thư đã giao cho Ban cán sự đảng Chính phủ lãnh đạo, chỉ đạo tổng kết thực hiện Luật An toàn thực phẩm; thực hiện phân công, phân cấp quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm theo hướng thống nhất chỉ một đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm từ Trung ương đến địa phương; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về an ninh, an toàn thực phẩm. Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự đảng Chính phủ lãnh đạo, chỉ đạo xây dựng, bổ sung, hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách về bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm.

Gia tăng chi phí và thời gian sắp xếp lại tổ chức và vận hành, nhưng chi phí phát sinh không quá lớn. Giải pháp có khả năng gây xáo trộn lớn về nhân lực. Các ý kiến khảo sát cho rằng trong thời điểm hiện tại thì đây là giải pháp phù hợp với trên 95% ý kiến đồng thuận theo hướng thống nhất cơ quan quản lý nhà nước về ATTP trực thuộc 01 bộ chuyên ngành.

Việc hợp nhất các đơn vị có cùng chức năng đã được thực tiễn chứng minh về hiệu quả. Riêng tại tuyến tỉnh, kinh nghiệm hợp nhất các đơn vị dự phòng tuyến tỉnh đã cho thấy việc tập trung các điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị, kinh phí và con người trong điều kiện nguồn lực hạn chế đã tiết kiệm cho nhà nước hàng ngàn tỷ đồng.

- Tác động đối với doanh nghiệp:

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.

+ Tác động tiêu cực:

Chưa xác định được có tác động tiêu cực tới doanh nghiệp.

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. Tuy nhiên, doanh nghiệp cũng có thể đối mặt với chi phí tuân thủ cao hơn, thiếu linh hoạt trong việc đáp ứng các điều kiện địa phương, và rủi ro liên quan đến sự kiểm soát và quản lý. 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 đối với người tiêu dùng:

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.

Một hệ thống quản lý tập trung có thể 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

*b) Tác động về xã hội*

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.

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.

Khi người tiêu dùng thấy rằng có một cơ quan quản lý duy nhất đảm bảo sự an toàn thực phẩm, họ có xu hướng tin tưởng hơn vào chất lượng và sự an toàn của thực phẩm mình tiêu thụ. Cơ quan quản lý tập trung có thể cung cấp thông tin rõ ràng và đáng tin cậy về an toàn thực phẩm, giúp người tiêu dùng đưa ra quyết định thông minh hơn.

Các quy định đồng nhất và chính sách quản lý từ một cơ quan duy nhất có thể tạo ra sự đồng thuận xã hội và giảm thiểu sự bất đồng về các quy chuẩn an toàn thực phẩm. Tuy nhiên, việc quản lý tập trung có thể dẫn đến nguy cơ lạm dụng quyền lực hoặc thiếu kiểm soát từ cộng đồng, nếu không có cơ chế giám sát và kiểm tra độc lập.

*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:*

Việc thay đổi bộ máy tổ chức sẽ làm thay đổi hệ thống thực hiện thủ tục hành chính trong quản lý ATTP

*đ) Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc ban hành chính sách 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.

Nghiên cứu đề xuất mô hình tổ chức theo xu hướng chung của quốc tế, tham khảo mô hình quản lý của một số nước đang phát triển trong khu vực.

### **1.1.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn:**

Thực trạng quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm hiện nay tại Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập, từ chồng chéo chức năng, thiếu đồng bộ trong tổ chức, đến năng lực giám sát còn hạn chế. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước về an toàn thực phẩm để đáp ứng nhu cầu bảo vệ sức khỏe người dân, thúc đẩy phát triển bền vững và tăng cường hội nhập quốc tế.

Trong phạm vi Luật an toàn thực phẩm sửa đổi bổ sung cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của các ngành trong bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm. Thực hiện phân cấp, phân quyền nên được điều chỉnh theo hướng thống nhất, tập trung đầu mối quản lý, đổi mới phương thức quản lý, điều hành, phối hợp, bảo đảm khoa học, chặt chẽ, hiệu quả.

### **III. LẤY Ý KIẾN:**

Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đã gửi xin ý kiến Bộ, ngành, các đối tượng có liên quan, gửi đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Bộ Y tế đề xin ý kiến rộng rãi. (Bảng tổng hợp tiếp thu, giải trình ý kiến các Bộ, ngành kèm theo bộ hồ sơ đề nghị xây dựng Luật).

### **IV. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ**

Bộ Y tế có trách nhiệm phối hợp với các Bộ, ngành tổ chức thi hành chính sách, giám sát đánh giá việc thực hiện chính sách.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với Hồ sơ dự án Luật an toàn thực phẩm sửa đổi./. *Nam*

#### **Nơi nhận:**

- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Phó Thủ tướng Lê Thành Long (để báo cáo);
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Bộ Tư pháp (để phối hợp);
- Bộ trưởng Đào Hồng Lan (để b/c);
- Các Đ/c Thứ trưởng;
- Lưu: VT, ATTP (2b).

**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	Ghi chú
1	Thỏa thuận Đối tác chuyển đổi hệ thống lương thực, thực phẩm Việt Nam	
2	Khung Đối tác Một sức khỏe phòng chống dịch bệnh từ động vật sang người giữa Bộ nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Y tế, Bộ tài nguyên và môi trường và các đối tác phát triển quốc tế và quốc gia.	
3	Hiệp định về quy tắc xuất xứ ngày 20/9/1986	
4	Hiệp định về áp dụng các biện pháp kiểm dịch động thực vật (SPS)	
5	Hiệp định về các hàng rào kỹ thuật đối với thương mại (TBT)	
6	Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP)	
7	Thỏa thuận Khung pháp lý về an toàn thực phẩm của ASEAN	
8	Thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về Hệ thống giám định và chứng nhận về an toàn thực phẩm.	
9	Hiệp định Thương mại hàng hoá ASEAN (Quy tắc xuất xứ hàng hoá)	
10	Hiệp định đối tác kinh tế toàn diện khu vực (RCEP)	
11	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Châu Âu (EVFTA)	
12	Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Chilê (VCFTA)	
13	Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Hàn Quốc	
14	Hiệp định khung giữa ASEAN và Ấn Độ về hợp tác kinh tế toàn diện (AIFTA)	

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)	
16	Hiệp định khung về hợp tác kinh tế toàn diện Asean - Trung Quốc (ACFTA)	
17	Hiệp định thành lập khu vực thương mại tự do Asean – Úc – Niu Dilân (AANZFTA)	
18	Hiệp định thương mại tự do ASEAN – Hàn Quốc (AKFTA)	
19	Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN (ATIGA)	
20	Hiệp định thương mại tự do ASEAN – Hồng Kong (Trung Quốc)	