

BỘ CÔNG THƯƠNG

BÁO CÁO

**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CÁC CHÍNH SÁCH TẠI
THÔNG TƯ QUY ĐỊNH CÁCH XÁC ĐỊNH HÀNG HÓA
SẢN XUẤT TẠI VIỆT NAM**

Hà Nội - 2022

LỜI MỞ ĐẦU

Triển khai thực hiện Nghị quyết số 73/NQ-CP ngày 27 tháng 5 năm 2022 của Chính phủ về việc rút nhiệm vụ xây dựng “Nghị định sản xuất tại Việt Nam”, Bộ Công Thương tiến hành các thủ tục để xây dựng và ban hành Thông tư quy định cách xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam. Căn cứ quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Bộ Công Thương đã xây dựng Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ chính sách tại dự thảo Thông tư. Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ này sử dụng phương pháp đánh giá tác động chính sách RIA (Regulatory Impact Assessment), trước mắt là cung cấp cơ sở để trao đổi về những vấn đề cần được quan tâm xem xét trong xây dựng dự thảo Thông tư. Quá trình thực hiện báo cáo đánh giá tác động sơ bộ này được thực hiện theo các bước:

- 1) Xác định những hạn chế, bất cập trong các văn bản pháp luật hiện nay về xác định xuất xứ, nguồn gốc trên hàng hoá, bao bì hàng hóa lưu thông trong nước.
- 2) Xác định các vấn đề tổng thể cần giải quyết.
- 3) Xác định mục tiêu ban hành Thông tư.
- 4) Xác định các vấn đề cần ưu tiên xử lý.
- 5) Xác định các mục tiêu xử lý từng vấn đề.
- 6) Lựa chọn phương án giải quyết từng vấn đề.
- 7) Đánh giá sơ bộ tác động của từng phương án.

Dưới đây là nội dung cụ thể của Báo cáo đánh giá tác động sơ bộ các chính sách tại dự thảo Thông tư quy định cách xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam.

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ

1.1. Bối cảnh xây dựng chính sách về cách xác định hàng sản xuất tại Việt Nam

Nhằm bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ, ngày 14 tháng 4 năm 2017 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 43/2017/NĐ-CP về nhãn hàng hóa, được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 111/2021/NĐ-CP ngày 09 tháng 12 năm 2021 sửa đổi, bổ sung Nghị định số 43 về nhãn hàng hóa. Theo quy định của Nghị định số 43/2017/NĐ-CP và Nghị định số 111/2021/NĐ-CP, mọi tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hàng hóa tại Việt Nam hoặc nhập khẩu hàng hóa vào Việt Nam đều phải ghi nhãn cho hàng hóa, trừ một số trường hợp quy định tại khoản 2, Điều 1 của Nghị định số 43/2017/NĐ-CP.

Điều 10 Nghị định số 43/2017/NĐ-CP quy định nhãn hàng hóa phải thể hiện một số nội dung bắt buộc, bao gồm: tên hàng hóa; tên và địa chỉ của tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm về hàng hóa; ***xuất xứ hàng hóa*** và các nội dung khác tùy theo tính chất của mỗi loại hàng hóa. Riêng về xuất xứ hàng hóa, Điều 15 Nghị định số 43/2017/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung bởi Điều 1 Nghị định số 111/2021/NĐ-CP yêu cầu tổ chức, cá nhân sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu tự xác định và ghi xuất xứ hàng hóa của mình bảo đảm trung thực, chính xác, tuân thủ các quy định pháp luật về xuất xứ hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, hàng hóa sản xuất tại Việt Nam hoặc các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia.

Quy định về ghi nhãn hàng hóa đã nhận được sự ủng hộ của đông đảo người tiêu dùng và các doanh nghiệp, góp phần vào việc xây dựng và duy trì một môi trường kinh doanh minh bạch, công bằng, bảo đảm các quyền cơ bản của người tiêu dùng.

Tuy nhiên, bên cạnh mặt tích cực là tạo thuận lợi tối đa cho hoạt động sản xuất, kinh doanh, nguyên tắc tự xác định và tự chịu trách nhiệm về ghi nước xuất xứ trên nhãn hàng hóa cũng đã làm phát sinh một số bất cập. Cho tới nay, Việt Nam đã ban hành nhiều quy định về xuất xứ hàng hóa, trong đó có việc như thế nào thì một sản phẩm được coi là có xuất xứ Việt Nam. Tuy nhiên, các quy định này mới chỉ áp dụng cho hàng xuất khẩu và hàng nhập khẩu, giúp hàng hóa được hưởng ưu đãi thuế nhập khẩu theo cam kết tại các hiệp định thương mại tự do hoặc phục vụ các mục tiêu khác của quản lý ngoại thương. Với hàng hóa sản xuất, bao gồm cả sản xuất từ đầu vào nhập khẩu, và sau đó lưu thông trong nước, hiện chưa có quy định cách xác định như thế nào là hàng hóa được sản xuất tại Việt Nam.

Việc thiếu vắng các quy định về việc như thế nào thì một sản phẩm được coi là "Sản xuất tại Việt Nam" đã khiến nhiều tổ chức, cá nhân lúng túng khi muốn ghi chính xác nước xuất xứ trên nhãn sản phẩm theo quy định của Nghị định số 43/2017/NĐ-CP. Ở chiều ngược lại, một số mặt hàng dù chỉ trải qua các công đoạn gia công, lắp ráp, chế biến đơn giản tại Việt Nam nhưng cũng gần

nhãn "Sản xuất tại Việt Nam" khiến người tiêu dùng thắc mắc, thậm chí bức xúc nhưng các cơ quan chức năng lại không có căn cứ để phân xử.

Với một số vấn đề đặt ra nói trên, có nhiều quan điểm cho rằng cần xây dựng bộ tiêu chí giúp xác định hàng hóa là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam, giúp môi trường sản xuất, kinh doanh trong nước minh bạch và an toàn hơn cho hoạt động của doanh nghiệp, bảo vệ sản xuất trong nước và bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng.

1.2. Các vấn đề tổng thể cần giải quyết

Dự kiến nội dung dự thảo Thông tư quy định cách xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam sẽ tập trung giải quyết vấn đề về bộ tiêu chí xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam (hay là có xuất xứ Việt Nam) đối với hàng hóa lưu thông tại thị trường trong nước.

1.3. Mục tiêu ban hành Thông tư

Mục tiêu ban hành Thông tư là nhằm hướng dẫn, tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh trong việc xác định và thể hiện xuất xứ hàng hóa theo quy định của pháp luật liên quan, vừa phù hợp với thông lệ quốc tế mới, vừa tuân thủ quy định của pháp luật. Về lâu dài, quy định này cũng có thể được sử dụng như một công cụ bảo hộ sở hữu trí tuệ, bảo hộ sản xuất và thương hiệu trong nước, tương tự như các nước phát triển khác.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH

Chính sách: quy định bộ tiêu chí xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam.

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Thực tiễn cho thấy, hiện nay nhiều doanh nghiệp gặp lúng túng và khó khăn trong xác định nguồn gốc, xuất xứ của hàng hóa phục vụ mục đích ghi nhãn hàng hoá theo quy định tại Nghị định số 43/2017/NĐ-CP và Nghị định số 111/2021/NĐ-CP hoặc khi có yêu cầu kiểm tra, chứng minh xuất xứ hàng hóa của các cơ quan quản lý nhà nước. Bộ Công Thương đã nhận được nhiều câu hỏi của doanh nghiệp sản xuất trong nước (như Cổ phần KAROFI Việt Nam, Công ty TNHH Enplas Việt Nam, Công ty Cổ phần Kooda Việt Nam, Công ty Ajinomoto Việt Nam, Tập đoàn Hòa Phát, Tập đoàn Tôn Hoa Sen, Công ty TNHH Khoáng sản Transcend Việt Nam...) và các Hiệp hội ngành hàng (như Hiệp hội Sữa Việt Nam, Hiệp hội Cơ khí Việt Nam, Hội Thương mại Đài Loan tại Đà Nẵng...) đề nghị hướng dẫn xác định xuất xứ cho hàng hóa, đặc biệt là hàng hóa sản xuất và lưu thông trong nước. Tuy nhiên, các quy định về quy tắc xuất xứ hiện nay chỉ áp dụng đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu nhằm mục đích hưởng ưu đãi thuế quan hoặc đáp ứng yêu cầu của nước nhập khẩu.

Hơn nữa, việc thiếu vắng quy định về bộ tiêu chí để xác định xuất xứ hàng hoá cũng gây khó khăn cho chính các cơ quan chức năng trong việc kiểm tra, xác định nguồn gốc cũng như việc tuân thủ quy định của các thương nhân.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Hoàn thiện quy định pháp luật về xuất xứ hàng hóa Việt Nam, giúp xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam một cách minh bạch, có căn cứ, phù hợp pháp luật hiện hành.

- Tạo điều kiện cho môi trường kinh doanh trở nên minh bạch hơn, tăng cường trách nhiệm của nhà sản xuất trong việc tiêu thụ hàng hóa trong nước.

2.3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: giữ nguyên các quy định hiện hành của pháp luật.

b) Giải pháp 2: ban hành Thông tư quy định cách xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam, trong đó hướng dẫn cách xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam. Cụ thể:

- Quy định hàng hóa được coi là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam khi đáp ứng một trong các tiêu chí sau: hàng hóa có xuất xứ thuần túy Việt Nam, hàng hóa được sản xuất tại Việt Nam từ toàn bộ nguyên liệu có xuất xứ Việt Nam; hàng hóa trải qua công đoạn gia công, chế biến cuối cùng tại Việt Nam làm thay đổi cơ bản tính chất của hàng hóa.

- Quy định các tiêu chí cụ thể trong trường hợp hàng hóa trải qua công đoạn gia công, chế biến cơ bản cuối cùng tại Việt Nam: chuyển đổi mã số hàng hóa, tỷ lệ phần trăm giá trị hay công đoạn gia công cụ thể.

- Quy định công đoạn gia công, chế biến đơn giản mà hàng hóa sẽ không được coi là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam nếu chỉ trải qua một hoặc một kết hợp nhiều công đoạn này.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp

a) Giải pháp 1: giữ nguyên các quy định hiện hành của pháp luật.

- *Tác động về kinh tế:*

- + Do không có thay đổi về quy định hiện hành, doanh nghiệp không có căn cứ, cơ sở để xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam hay không, từ đó dẫn đến tình trạng gian lận xuất xứ thông qua việc nhập khẩu bán thành phẩm nước ngoài, gia công đơn giản để cạnh tranh với hàng hóa sản xuất trong nước. Từ đó, không thúc đẩy việc sản xuất, chế biến sâu trong nước, dẫn đến giá trị gia tăng cho hàng hóa thấp.

- + Do không có cơ sở để xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam, các cơ quan nhà nước cần tốn nhiều thời gian, công sức để kiểm tra, xác định xuất xứ

hàng hóa, gây tổn kém ngân sách nhà nước và ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động thương mại trong nước.

- *Tác động về xã hội:* nguy cơ gian lận nguồn gốc, xuất xứ đối với hàng hóa gây ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của người tiêu dùng cũng như xã hội khi bản thân người tiêu dùng cũng không thể xác định được hàng hóa nào là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam. Từ đó, người tiêu dùng có thể mất niềm tin vào hàng hóa của Việt Nam, gây mất lợi thế cho hàng hóa của Việt Nam ngay trên thị trường nội địa. Bên cạnh đó, việc sử dụng hàng hóa không rõ nguồn gốc, xuất xứ mà đội lốt hàng hóa sản xuất tại Việt Nam có thể gây tác hại đến sức khỏe của cộng đồng.

- *Tác động về vấn đề giới:* không có tác động về giới.

- *Tác động của thủ tục hành chính:* chính sách không tạo ra thủ tục hành chính mới.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật:* không phải sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan nên không phát sinh chi phí xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

b) Giải pháp 2: dự thảo Thông tư quy định cách xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam đưa ra quy định về bộ tiêu chí và hướng dẫn cách xác định hàng hoá sản xuất tại Việt Nam.

- *Tác động về kinh tế:*

+ Đối với doanh nghiệp không muốn và không có nhu cầu xác định và thể hiện hàng hóa của mình là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam: Thông tư không có tác động, không làm phát sinh chi phí do các quy định của Thông tư chỉ áp dụng khi doanh nghiệp cần xác định và thể hiện hàng hóa “sản xuất tại Việt Nam”.

+ Đối với doanh nghiệp hiện đang hoặc có nhu cầu xác định và thể hiện hàng hóa “sản xuất tại Việt Nam”:

▪ Trường hợp doanh nghiệp có quy trình sản xuất đã đáp ứng tiêu chí được quy định trong Thông tư: gần như không phát sinh thêm chi phí do doanh nghiệp vẫn tiếp tục vận hành quy trình sản xuất với chuỗi nguyên liệu như hiện tại. Bên cạnh đó, hàng hóa của doanh nghiệp được xác định là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam sẽ làm tăng giá trị, uy tín của doanh nghiệp và tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động thương mại trên thị trường Việt Nam.

▪ Đối với doanh nghiệp có quy trình sản xuất chưa đáp ứng được quy định trong Thông tư: có khả năng làm gia tăng chi phí đối với một số doanh nghiệp trong giai đoạn đầu của quá trình thực thi do cần điều chỉnh quá trình sản xuất để đáp ứng các tiêu chí được quy định tại Thông tư cũng như chi phí nghiên cứu quy định, chi phí thay đổi chuỗi cung ứng nguyên liệu, đầu tư máy móc, thiết bị.... Các chi phí này đều là chi phí một lần, sau khi hàng hóa được sản xuất đáp ứng quy định tại Thông tư thì doanh nghiệp không cần bỏ thêm các chi phí

khác nữa. Hơn nữa, về lâu dài, hàng hoá sản xuất tại Việt Nam sẽ được bảo vệ và gia tăng uy tín đối với người tiêu dùng trong nước, loại bỏ hàng cạnh tranh không rõ nguồn gốc, kém chất lượng. Đồng thời, các cơ quan quản lý nhà nước có cơ sở để kiểm tra, giám sát hàng hóa lưu thông trong nước, góp phần tạo ra môi trường kinh doanh minh bạch, ổn định.

Ngoài ra, việc quy định tiêu chí hàm lượng giá trị Việt Nam cụ thể cần đạt được nếu muốn hàng hóa được xác định là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam sẽ khuyến khích các doanh nghiệp tìm kiếm nguồn cung nguyên vật liệu sản xuất tại Việt Nam để sử dụng thay thế cho nguyên vật liệu nhập khẩu. Từ đó, giúp mở rộng thị trường, tăng tính cạnh tranh cho doanh nghiệp cung cấp nguyên vật liệu sản xuất tại Việt Nam, khuyến khích phát triển các ngành công nghiệp vật liệu và ngành công nghiệp hỗ trợ của Việt Nam.

- *Tác động về xã hội:* bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, gia tăng niềm tin của người tiêu dùng đối với hàng hoá sản xuất tại Việt Nam.

- *Tác động về giới của chính sách:* không có tác động về giới.

- *Tác động của thủ tục hành chính:* chính sách không tạo ra thủ tục hành chính mới cho các đối tượng chịu tác động vì dự thảo Thông tư chỉ đưa ra phương pháp và bộ tiêu chí, doanh nghiệp căn cứ các quy định tại Thông tư để tự xác định và tự chịu trách nhiệm khi xác định hàng hóa của doanh nghiệp là hàng hóa sản xuất tại Việt Nam mà không cần nộp hồ sơ hay xin giấy chứng nhận của cơ quan, tổ chức nào.

- *Tác động đối với hệ thống pháp luật:* hệ thống pháp luật bị ảnh hưởng do ban hành văn bản mới có liên quan. Tuy nhiên, việc áp dụng chính sách đảm bảo tính hợp hiến và tuân theo chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước. Đồng thời, giúp hoàn thiện hệ thống pháp luật về xác định xuất xứ đối với hàng hóa sản xuất tại Việt Nam.

2.5. Kiến nghị giải pháp lựa chọn

Nhằm giúp các cơ quan quản lý nhà nước cũng như cộng đồng doanh nghiệp xác định xuất xứ hàng hóa sản xuất tại Việt Nam một cách có căn cứ, minh bạch, phù hợp với pháp luật hiện hành (quy định về ghi nhãn tại Nghị định số 43/2017/NĐ-CP và Nghị định số 111/2021/NĐ-CP), việc quy định bộ tiêu chí xác định hàng hóa sản xuất tại Việt Nam là cần thiết theo giải pháp 2 nêu trên, thẩm quyền ban hành chính sách là Bộ Công Thương.

III. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

3.1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách

Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách bao gồm tất cả các đối tượng được đề xuất là đối tượng áp dụng của Thông tư quy định về hàng hóa sản xuất tại Việt Nam. Trong đó, Vụ Thị trường trong nước là đầu mối giúp Bộ trưởng Bộ Công Thương quản lý nhà nước về các nội dung có liên quan tới hàng

hóa sản xuất tại Việt Nam đối với hàng hoá lưu thông trong nước; chủ trì, phối hợp với các đơn vị liên quan tổ chức triển khai, theo dõi và đánh giá việc thực thi Thông tư.

3.2. Cơ quan giám sát đánh giá việc thực hiện chính sách

Bộ Công Thương là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan thực hiện quản lý nhà nước về xuất xứ hàng hóa sản xuất tại Việt Nam.

IV. KẾT LUẬN CHUNG

Bản báo cáo đánh giá sơ bộ tác động của việc xây dựng Thông tư quy định về cách xác định hàng hoá sản xuất tại Việt Nam đã trình bày rõ các vấn đề ưu tiên, mục tiêu xử lý vấn đề, các giải pháp có thể lựa chọn và thực hiện đánh giá từng giải pháp. Kết quả của việc đánh giá tác động các chính sách đề xuất được phân tích và trình bày theo phương án được lựa chọn quy định trong dự thảo Thông tư. Dự thảo Thông tư đã đề xuất chính sách về quản lý xuất xứ hàng hóa đối với hàng lưu thông trong nước, khi được ban hành sẽ có tác động tích cực tới sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước./.