Những trở ngại trong việc đáp ứng biện pháp phi thuế quan của doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam

NGUYỄN BÍCH NGỌC*
BÙI VĂN HƯNG**

Tóm tắt
Bằng phương pháp thu thập dữ liệu sơ cấp thông qua khảo sát điều tra doanh nghiệp (DN) xuất khẩu (XK), nghiên cứu nhằm đánh giá mức độ trở ngại khi DN XK đáp ứng các biện pháp phi thuế quan (BPPTQ), từ đó chỉ ra yêu cầu cụ thể về khả năng đáp ứng XK của các DN. Kết quả nghiên cứu chỉ ra 2 loại trở ngại chính đối với DN là: Trở ngại về quy định, tiêu chuẩn của thị trường; Trở ngại về các thủ tục, quy trình XK. Từ đó, đề xuất các nhóm giải pháp nhằm hạn chế những trở ngại trong việc đáp ứng BPPTQ của DN XK Việt Nam.

Từ khóa: *đáp ứng biện pháp phi thuế quan, rào cản phi thuế quan, xuất khẩu, doanh nghiệp*

Summary
By collecting primary data through a survey of exporting enterprises, the study aims to assess the obstacles when exporting enterprises meet non-tariff measures, thereby indicating specific requirements on the ability to meet export of enterprises. The research results indicate 2 main obstacles for enterprises: market regulations and standards and obstacles in export procedures and processes. From there, the authors propose solutions to limit obstacles in meeting non-tariff measures of Vietnamese exporting enterprises.

Keywords: *meeting non-tariff measures, non-tariff barriers, export, enterprises*

ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong bối cảnh toàn cầu hóa và khu vực diễn ra ngày càng mạnh mẽ, nhu cầu về việc nghiên cứu rào cản phi thuế quan càng trở nên cấp thiết. Với tiến trình hội nhập song phương và đa phương, thuế quan đang có xu hướng giảm dần và không còn là trở ngại thương mại lớn đối với các DN XK. Thay vào đó, tất cả các nước đang tích cực áp dụng các BPPTQ để thay thế các biện pháp thuế quan nhằm bảo hộ sản xuất nội địa. Theo báo cáo "Việt Nam: Góc nhìn của DN - Rào cản vô hình trong thương mại" của Trung tâm Thương mại Quốc tế (VCCI) công bố năm 2023, BPPTQ là thách thức chính đối với hầu hết các DN XK của Việt Nam. Vì vậy, phân tích những trở ngại trong việc đáp ứng BPPTQ của DN XK Việt Nam, từ đó đề xuất các giải pháp có liên quan là rất cần thiết.

CƠ SỞ LÝ LUẬN

Về khả năng đáp ứng BPPTQ của DN XK

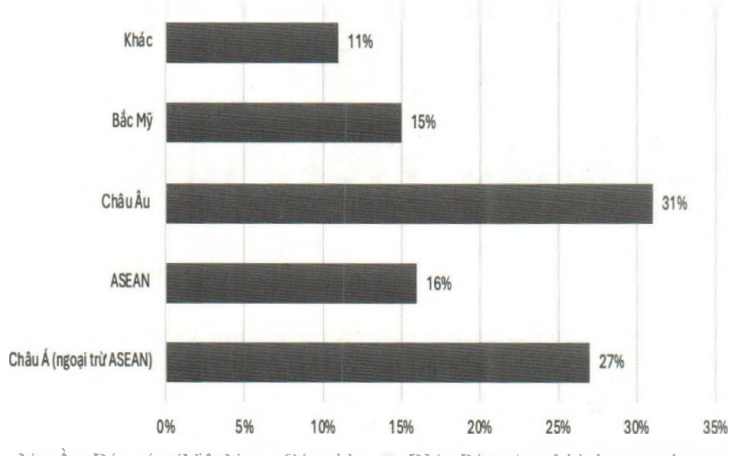
Khả năng đáp ứng là điều kiện cần thiết để DN XK có thể tham gia được vào thị trường quốc tế nói chung và thị trường nước nhập khẩu nói riêng. Nói cách khác, DN XK phải thực hiện được đầy đủ các yêu cầu từ thị trường nước nhập khẩu như yêu cầu về kiểm dịch vệ sinh (biện pháp SPS), yêu cầu về hàng rào kỹ thuật trong thương mại (biện pháp TBT) và nhiều BPPTQ khác đối với các hàng hoá cụ thể. Việc thực thi các BPPTQ yêu cầu DN phải bỏ ra chi phí để đáp ứng các yêu cầu từ nước nhập khẩu hay còn gọi là"chi phí tuân thủ" và thời gian thực hiện từ quy trình sản xuất đến thông quan qua biên giới các hàng hoá XK.

Theo nghiên cứu của Robert (1999), chi phí tuân thủ là chi phí mà DN phải chịu để tuân thủ các tiêu chuẩn. Những chi phí này có thể bao gồm việc điều chỉnh sản phẩm để đáp ứng các yêu cầu của địa phương và thực hiện các thủ tục đánh giá sự phù hợp trước khi XK và tại cảng nhập cảnh. Các biện pháp về kiểm dịch vệ sinh (SPS) hay tiêu chuẩn kỹ thuật (TBT) thường được coi như một rào cản phi thuế quan dựa trên những tác động của biện pháp đến trạng thái cân bằng chung trong ngành hoặc trong nền kinh tế.

Chi phí đáp ứng hay chi phí tuân thủ là các chi phí cần thiết để đầu tư vào cơ sở hạ tầng, công nghệ liên quan đến sản xuất; các chi phí liên quan đến quy trình để phù hợp với các yêu cầu, tiêu chuẩn kỹ thuật từ phía thị trường nước nhập khẩu. Bên cạnh đó, quá

*TS., **TS., Viện Thương mại và Kinh tế quốc tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân
Ngày nhận bài: 11/11/2024; Ngày phản biện: 25/11/2024; Ngày duyệt đăng: 08/12/2024

HÌNH 1: MỨC ĐỘ TRỞ NGẠI KHI DN ĐÁP ỨNG CÁC BPPTQ ÁP ĐẶT THEO KHU VỰC



Nguồn: Báo cáo "Việt Nam: Góc nhìn của DN - Rào cản vô hình trong thương mại" của Trung tâm Thương mại Quốc tế (VCCI) (2023)

trình thực thi các BPPTQ còn tạo ra các chi phí để đạt được các chứng nhận, cấp phép hoặc tiêu chuẩn quốc tế đảm bảo tính phù hợp trước khi XK hoặc tại thời điểm giao hàng. Tất cả các chi phí nói trên sẽ làm tăng chi phí thương mại và giảm sức cạnh tranh, đặc biệt đối với các DN nhỏ và vừa càng khó khăn trong việc tham gia vào chuỗi giá trị sản xuất khu vực và toàn cầu. Chi phí tuân thủ của các DN từ các nước đang phát triển thường có xu hướng cao hơn so với các nước phát triển, do sự thiếu hụt các điều kiện liên quan đến cơ sở hạ tầng. Bên cạnh các thành phần chi phí cơ bản như trên, chi phí tuân thủ còn bao gồm các chi phí khác, như: chi phí giấy tờ hành chính, chi phí đàm phán, đối ngoại, chi phí nghiên cứu, chi phí quản trị, tuy nhiên các chi phí này thường khó đo lường. Tùy thuộc vào từng loại quy chuẩn hoặc tiêu chuẩn do thị trường nước nhập khẩu yêu cầu hoặc DN cần đáp ứng, mức độ quan trọng của các thành phần chi phí nêu trên cũng sẽ khác nhau.

Vì vậy, việc đánh giá khả năng đáp ứng BPPTQ của DN XK cần được tiếp cận thông qua việc đánh giá chi phí tuân thủ và các phiền nhiễu trong thủ tục mà DN gặp phải.

Đo lường khả năng đáp ứng BPPTQ của DN XK

Việc tuân thủ các BPPTQ đòi hỏi các DN cả về mặt tài chính và thủ tục. DN có thể được yêu cầu nâng cấp thiết bị, công nghệ hoặc quy trình sản xuất để đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật. DN cũng cần bỏ ra các chi phí đào tạo và chi phí để được cấp phép hay cấp chứng nhận. Chi phí hành chính thường bao gồm các chi phí liên quan đến lập thông báo, công bố thông tin, lưu giữ hồ sơ..., chưa kể các chi phí ngầm khác trong quá trình thực thi các thủ tục hành chính. Như vậy, đánh giá khả năng đáp ứng hay khả năng tuân thủ của DN XK có vai trò rất quan trọng trong việc loại bỏ các trở ngại về thủ tục và giảm thiểu chi phí thực thi BPPTQ cho DN. Đo lường các chi phí liên quan đến đáp ứng các BPPTQ bao gồm các cấu phần chính như sau: (i) Phí hay lệ phí phải trả cho các cơ quan; (ii) Chi phí một lần hay cố định; (iii) Chi phí tuân thủ định kỳ (chi phí thường xuyên); (iv) Các chi phí hợp phần khác nhau (nếu có).

THỰC TRẠNG TRỞ NGẠI TRONG VIỆC ĐÁP ỨNG CÁC BPPTQ CỦA DN XK VIỆT NAM

Một số trở ngại chính

Theo báo cáo "Việt Nam: Góc nhìn của DN - Rào cản vô hình trong thương mại" của Trung tâm Thương mại Quốc tế (VCCI) (2023), BPPTQ là thách thức chính đối với hầu hết các DN XK của Việt Nam. Cụ thể như sau:

Trở ngại theo lĩnh vực, loại hình DN: Việc thực thi BPPTQ gây khó khăn cho 36% DN XK trong lĩnh vực sản xuất và 47% đối với DN XK trong lĩnh vực nông nghiệp. Theo quy mô và loại hình DN, hơn 50% DN nhỏ và siêu nhỏ, 30% DN vừa, và 42% DN lớn đều gặp trở ngại khó khăn trong thực thi các BPPTQ. Các DN vừa, nhỏ và siêu nhỏ gặp thách thức lớn hơn các DN lớn do chịu mức chi phí tuân thủ các BPPTQ cao hơn.

Trở ngại theo khu vực áp đặt: Về quốc gia áp đặt BPPTQ, các thị trường nhập khẩu gây trở ngại lớn nhất là thị trường Liên minh châu Âu (31%), châu Á (ngoài khu vực ASEAN) (27%) và thị trường ASEAN (16%) (Hình 1).

Trở ngại trong hoạt động XK, có 2 loại trở ngại chính đối với DN Việt Nam bao gồm: *Thứ nhất* là các trở ngại thuộc về các quy định, tiêu chuẩn của thị trường. Loại trở ngại này xuất phát từ khả năng đáp ứng hay tuân thủ các BPPTQ của DN XK. *Thứ hai,* trở ngại thuộc về các thủ tục, quy trình XK. Cụ thể, quy trình XK phức tạp, hoặc thiếu minh bạch sẽ dẫn đến việc trì hoãn thông quan như kéo dài thời gian, các phiền nhiễu của thủ tục hành chính, các chi phí phi chính thức và thường cao, và hành vi phân biệt đối xử của các cơ quan/ đơn vị. DN XK Việt Nam cho rằng, trở ngại đến từ sự trì hoãn thời gian (25%), sự phiền nhiễu trong thủ tục hành chính (15%), các chi phí phi chính thức (15%) và các hành vi phân biệt đối xử (5%). Do đó, sự trì hoãn hay phiền nhiễu ảnh hưởng trực tiếp đến thời gian thực hiện thủ tục thông quan, từ đó phát sinh các chi phí trong vận chuyển, các rủi ro đến chất lượng của sản phẩm.

Trở ngại trong đáp ứng các loại hình BPPTQ. Hình 2 cho thấy, DN XK Việt Nam gặp *thách thức lớn nhất* trong việc đáp ứng các biện pháp kiểm dịch vệ sinh động thực vật (SPS) và các tiêu chuẩn kỹ thuật (TBT) chiếm tỷ trọng 57%. Các biện pháp SPS và TBT tạo tác động hạn chế thương mại trong lĩnh vực nông nghiệp nhiều hơn so với các ngành sản xuất, ví dụ như: việc thiếu thông tin về quản lý thuốc trừ sâu từ thị trường đối tác gây khó khăn cho các công ty XK sản phẩm nông sản của Việt Nam. *Thách thức thứ hai*, chứng nhận xuất xứ là thách thức lớn đối với các DN XK trong tất cả các lĩnh vực (với tỷ trọng 23%), đặc biệt đối với lĩnh vực sản xuất (28%). *Thách thức thứ*

3, các biện pháp đánh giá sự phù hợp là nhóm biện pháp thứ ba gây khó khăn cho DN trong việc tuân thủ. Ví dụ, một DN sản xuất thiết bị y tế phải đáp ứng tiêu chuẩn ISO với mức chi phí chứng nhận cao và thời gian chứng nhận kéo dài. Tuy vậy, sau khi được cấp chứng nhận ISO, cơ quan chứng nhận vẫn yêu cầu quy trình kiểm toán hàng năm đối với DN này. Điều này cho thấy, các yêu cầu đánh giá về tính phù hợp của các tiêu chuẩn quốc tế không chỉ khó khăn trong quá trình cấp chứng nhận, mà còn kéo dài trong suốt quá trình duy trình và kiểm định sau.

Trở ngại theo lĩnh vực hoạt động: Hình 3 cho thấy, bên cạnh những thách thức từ việc đáp ứng các BPPTQ từ phía đối tác, DN XK cũng gặp khó khăn từ các thủ tục kiểm soát từ phía Việt Nam. Cụ thể, những thủ tục kiểm soát tại biên giới của nước đối tác và Việt Nam đều gây ra sự trì hoãn thông quan hàng hóa, gia tăng chi phí thương mại đối với DN. Đồng thời, các DN XK thường phải chịu chi phí cao khi thực hiện thủ tục chứng nhận xuất xứ sản phẩm.

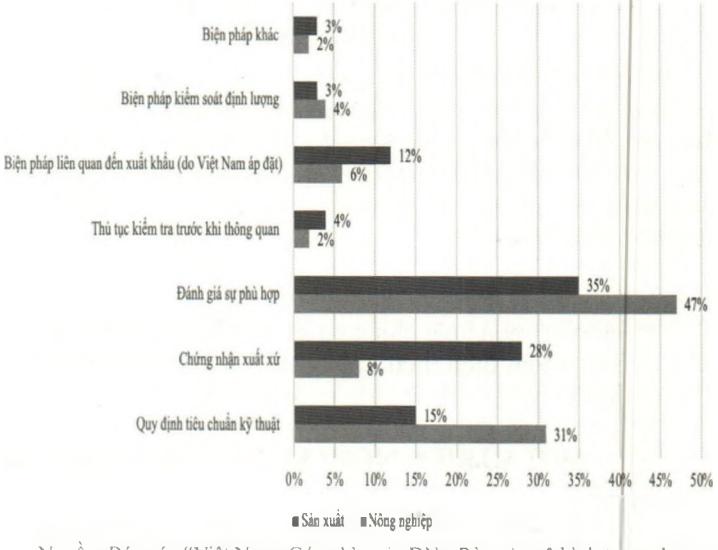
Mức độ bị từ chối nhập khẩu: Theo UNIDO (2022), tỷ lệ hàng XK Việt Nam bị từ chối là 0,473 so với tỷ lệ XK thành công là 0,896. So sánh với các nước XK vào thị trường EU (Hình 4), hàng nông sản Việt Nam thuộc nhóm các nước có hiệu quả XK tốt (tỷ lệ từ chối nằm dưới đường 45 độ). Tuy vậy, tỷ lệ này vẫn khá bấp bênh và tương đối gần mức trung bình. Vì vậy, rủi ro từ chối đơn hàng nhập khẩu vẫn cao và chưa ổn định. Tuy nhiên, với thị trường Hoa kỳ, tỷ lệ hàng nông sản Việt Nam bị từ chối đơn hàng cao hơn mức bình quân là 1,288 (trên tỷ lệ nhập khẩu là 0,809). Tại thị trường Nhật Bản, tỷ lệ từ chối hàng nông sản Việt Nam rất cao (2,541). Nguyên chính của vấn đề từ chối đơn hàng nhập khẩu từ Việt Nam, chủ yếu từ vấn đề nhiễm khuẩn (22%), điều kiện kiểm soát vệ sinh (18%), dư lượng thuốc thú y (13%), ghi nhãn (14%), dư lượng thuốc bảo vệ thực vật (10%), phụ gia (7%). Như vậy, nguyên nhân chủ yếu do thiếu khả năng tuân thủ các biện pháp kiểm dịch vệ sinh động thực vật (SPS).

Đánh giá chung về việc đáp ứng các BPPTQ của DN XK Việt Nam

- Chứng nhận: Các thử nghiệm phức tạp hay yêu cầu chứng nhận phức tạp dẫn đến tăng chi phí của các DN XK. Cụ thể, các chi phí tuân thủ bao gồm chi phí điều chỉnh quy trình sản xuất, chi phí thuê tư vấn viên hoặc tổ chức công nhận nước ngoài để tuân thủ các tiêu chuẩn đặt ra bởi các nước đối tác, chi phí đào tạo nhân viên đáp ứng các yêu cầu của tổ chức chứng nhận nước ngoài. Một số chứng nhận nước ngoài mà DN XK Việt Nam thường gặp khó khăn trong quá trình tuân thủ, như: Hiệp hội Bán lẻ Anh (BRC); Hội đồng quản lý rừng (Forest Stewardship Council - FSC) - là một tổ chức quốc tế, phi chính phủ với sứ mệnh là thúc đẩy việc quản lý rừng trên thế giới phù hợp với môi trường, có lợi cho xã hội và có hiệu quả kinh tế; Chứng nhận đánh dấu nhãn sinh thái (CE).

HÌNH 2: NHỮNG TRỞ NGẠI TRONG ĐÁP ỨNG CÁC BPPTQ CỦA DN XK VIỆT NAM, PHÂN THEO LOẠI HÌNH

HÌNH 3: NHỮNG TRỞ NGẠI TRONG ĐÁP ỨNG CÁC BPPTQ CỦA DN XK VIỆT NAM THEO LĨNH VỰC HOẠT ĐỘNG

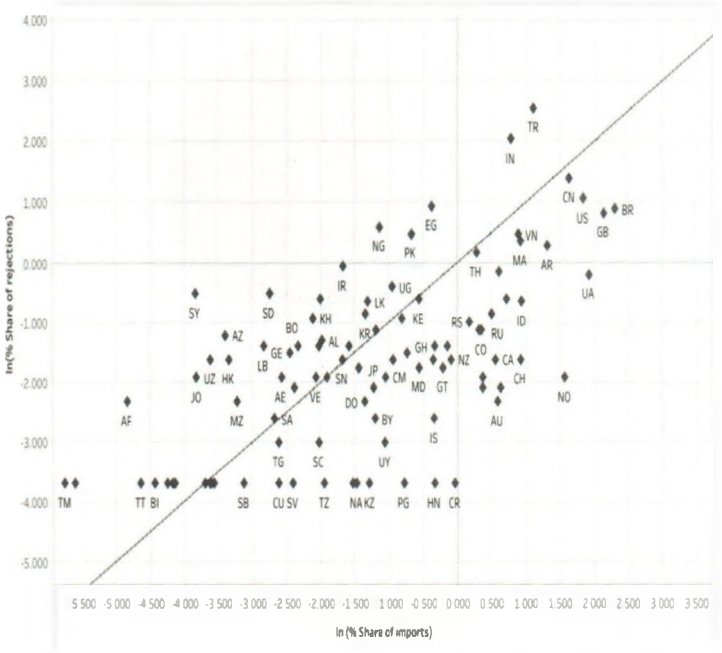


Nguồn: Báo cáo "Việt Nam: Góc nhìn của DN - Rào cản vô hình trong thương mại" của Trung tâm Thương mại Quốc tế (VCCI) (2023)

- Đánh giá sự phù hợp: Các nước đối tác thường ít công nhận các chứng nhận được cấp từ phía Việt Nam hoặc các kết quả kiểm định chất lượng tại Việt Nam. Cụ thể, một số DN vẫn đang sử dụng thuốc trừ sâu bị cấm ở một số thị trường, vì thiếu thông tin về sự thay đổi trong giới hạn dư lượng tối đa được phép sử dụng ở các nước đối tác. Bên cạnh đó, dịch vụ hành chính tại các khu vực và địa phương không thống nhất, dẫn đến tốn kém chi phí đi lại và thời gian cho DN.

- Quy trình kiểm định chất lượng: Đối với các sản phẩm nông sản XK, thời gian để kiểm dịch thực vật và cấp giấy chứng nhận kiểm dịch còn kéo dài, liên quan đến sự tham gia của nhiều cơ quan chức năng. Điều này ảnh hưởng đến chất lượng của các sản phẩm dễ hư hỏng như sản phẩm động thực vật tươi sống. Một số trường hợp, đơn vị chuyên trách thiếu

HÌNH 4: TỶ LỆ TỪ CHỐI NHẬP KHẨU CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU ĐỐI VỚI HÀNG NÔNG SẢN VIỆT NAM (NĂM 2022)



Ghi chú: Biểu đồ thể hiện mối quan hệ giữa tỷ lệ từ chối log(share_ rejection) với tỷ lệ nhập khẩu - log(share_import) trong năm 2022, theo các nước XK và thị trường nhập khẩu, theo nhóm hàng hoá. Các nước XK được viết tắt theo tiêu chuẩn ISO (VD: VN - Việt Nam). Đường 45 độ nhằm phân nhóm các nước XK có hiệu quả cao (dưới đường 45 độ) và hiệu quả thấp hơn (trên đường 45 độ)

Nguồn: UNIDO (2022)

chuyên môn hoặc thiếu cơ sở vật chất và thiết bị trong việc kiểm dịch, nên không đảm bảo các yêu cầu đòi hỏi kỹ thuật cao từ phía nước đối tác.

MỘT SỐ KIẾN NGHỊ TRONG THỜI GIAN TỚI

Từ thực trạng nói trên, nghiên cứu đề xuất các nhóm giải pháp, nhằm hạn chế những trở ngại trong việc đáp ứng BPPTQ của DN XK Việt Nam, cụ thể như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện và phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng chất lượng. Cơ sở hạ tầng chất lượng là hệ thống chính sách, khung pháp lý, các tiêu chuẩn quy định và giám sát quốc gia để quản lý chất lượng hàng hoá đưa vào lưu thông, cũng như đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế để dễ dàng tiếp cận thị trường nước ngoài. Việt Nam cần hoàn thiện hạ tầng chất lượng về khung pháp lý về tiêu chuẩn, đo lường, chứng nhận và đánh giá sự phù hợp, trong đó từng bước nâng cao tính hài hòa tương thích giữa tiêu chuẩn quốc gia và các tiêu chuẩn quốc tế.

Đồng thời, đầu tư trang thiết bị và nâng cao năng lực phục vụ cho đo lường, kiểm định chất lượng hàng hoá, từ đó nâng cao khả năng giám sát và phát hiện các trường hợp hàng hoá vi phạm tiêu chuẩn chất lượng.

Thứ hai, tăng cường gắn kết chặt chẽ giữa DN xuất - nhập khẩu, hiệp hội ngành hàng và hợp tác xã sản xuất để phối hợp xây dựng quy trình thực hành sản xuất chuẩn hóa quốc tế hướng đến kiểm định các chứng nhận tiêu chuẩn cao. Ngoài ra, cần áp dụng các biện pháp kiểm soát chéo giữa các hộ sản xuất, hợp tác xã, hoặc cộng đồng DN sản xuất để hướng đến xây dựng thương hiệu ngành hàng quốc gia.

Thứ ba, hỗ trợ đào tạo tập huấn DN các kiến thức về các chứng nhận tiêu chuẩn quốc tế, như: VietGAP, Global GAP, ISO 22000, HACCP, SQF, IFS, đồng thời áp dụng công nghệ truy xuất nguồn gốc hiện đại, như: QR code, blockchain.

Thứ tư, hỗ trợ tài chính cho DN XK chuyển đổi quy trình sản xuất thông qua tín dụng xanh, hoặc các hỗ trợ tín dụng nâng cấp công nghệ sản xuất. Bên cạnh đó, cần hỗ trợ năng lực và hỗ trợ kỹ thuật để tăng cường tuân thủ các quy định về an toàn thực phẩm hay các tiêu chuẩn kỹ thuật. Đặc biệt, cần có các gói tín dụng cho các nhóm DN "dễ bị tổn thương", như DN nhỏ và vừa, DN có phụ nữ làm chủ, DN của các nhóm người dễ bị tổn thương.

Thứ năm, tăng cường sự phối hợp giữa các bộ chuyên ngành trong việc kiểm soát phát tích rủi ro các hàng hoá xuất nhập khẩu, như: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn nên được liên kết với các hoạt động do Bộ Y tế thực hiện thông qua việc thành lập các nhóm chuyên trách phân tích rủi ro liên bộ, liên ngành.❑

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Roberts, D., T. Josling, and D. Orden (1999), *A Framework for Analyzing Technical Barriers to Trade in Agricultural Markets*, Technical Bulletin, No. 1876, US Department of Agriculture, Washington, DC. March.

2. Trung tâm Thương mại Quốc tế (VCCI) (2023), *Báo cáo "Việt Nam: Góc nhìn của DN - Rào cản vô hình trong thương mại"*, tháng 12/2023.

3. UNIDO (2022), *Quality Infrastructure for Sustainable Development Report: Supporting Sustainable Development Goals with Quality Infrastructure*, Austria.

4. UNIDO (2023), *Báo cáo phân tích tình hình tuân thủ tiêu chuẩn: Từ chối nhập khẩu tại cửa khẩu của một số thị trường chính*, Austria.

5. UNCTAD (2020), *Assessing cost - effectiveness of non-tariff measures - a toolkit*, United Nations, New York and Geneva.

6. UNIDO (2022), *Cơ sở dữ liệu*, truy cập từ https://hub.unido.org/data-sources.