TRUNG TÂM WTO VÀ HỘI NHẬP
PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

FOREST TRENDS

Báo cáo Nghiên cứu

TÍNH HỢP PHÁP CỦA SẢN PHẨM GỖ TRONG MUA SẮM CÔNG Ở VIỆT NAM

Thực trạng pháp luật, thực tiễn và Thách thức trong thực thi VPA/FLEGT

Norad

UKaid

TRUNG TÂM WTO VÀ HỘI NHẬP
PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

Báo cáo Nghiên cứu

TÍNH HỢP PHÁP CỦA SẢN PHẨM GỖ TRONG MUA SẮM CÔNG Ở VIỆT NAM

Thực trạng pháp luật, thực tiễn và Thách thức trong thực thi VPA/FLEGT

Hà Nội, tháng 6 năm 2019

LỜI NÓI ĐẦU

Hiệp định đối tác tự nguyện về thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và thương mại lâm sản (viết tắt là VPA/FLEGT) giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EU) được ký ngày 19/10/2018, chính thức có hiệu lực từ ngày 01/06/2019.

Bằng việc tham gia Hiệp định này, Chính phủ Việt Nam đã thể hiện một quyết tâm lớn trong thực hiện quản lý bền vững rừng cũng như phát triển bền vững ngành chế biến gỗ. Mặc dù Hiệp định được ký kết chỉ với đối tác EU, Việt Nam đã đưa ra một cam kết mạnh, theo đó tất cả các sản phẩm gỗ, bao gồm cả sản phẩm xuất khẩu và các sản phẩm tiêu thụ trên thị trường nội địa đều phải là sản phẩm hợp pháp[1]. Để làm được điều này, Việt Nam cam kết sử dụng gỗ nguyên liệu đầu vào, bao gồm cả gỗ khai thác trong nước và gỗ nhập khẩu, là gỗ hợp pháp.

Một đặc điểm khác biệt trong thực thi Hiệp định VPA/FLEGT so với bất kỳ Hiệp định nào đã ký trước đây là Chính phủ Việt Nam tham gia thực thi đồng thời ở cả hai vai trò. Thứ nhất, với vai trò của nhà quản lý, Chính phủ Việt Nam có nghĩa vụ xây dựng và vận hành hệ thống đảm bảo tính hợp pháp của gỗ (gọi tắt là VNTLAS) nhằm kiểm soát chặt chẽ toàn bộ chuỗi cung liên quan đến gỗ. Thứ hai, với vai trò người sử dụng gỗ và các sản phẩm gỗ, Chính phủ Việt Nam suy đoán có trách nhiệm bảo đảm rằng gỗ và các sản phẩm gỗ được mua sắm bằng vốn Nhà nước là gỗ hợp pháp.

Nghiên cứu này tập trung vào vai trò thứ hai của Chính phủ trong VPA/FLEGT – vai trò "người tiêu dùng gỗ và sản phẩm gỗ có trách nhiệm"– một vai trò rất mới trong thực hiện các cam kết quốc tế.

Trên thực tế, mặc dù đến nay chưa có thống kê nào chính xác về quy mô của mua sắm công gỗ và các sản phẩm gỗ, có thể khẳng định quy mô của thị trường này là rất đáng kể. Theo Báo cáo về mua sắm công bền vững của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Việt Nam chi trung bình 20 - 30% ngân sách hàng năm vào mua sắm công[2]. Con số này có thể tăng lên tới 50% nếu bao gồm chi tiêu cho thi công. Với thị phần như vậy, nếu "khách hàng Nhà nước" thực hiện nghiêm khắc yêu cầu gỗ hợp pháp, đây sẽ là sức ép lớn để các doanh nghiệp nhà thầu thực hiện gỗ hợp pháp trong hoạt động sản xuất kinh doanh của mình, từ đó thúc đẩy việc thực hiện gỗ hợp pháp trong ngành sản xuất chế biến đồ gỗ nói chung.

Vào thời điểm này, khi VPA/FLEGT chỉ vừa mới có hiệu lực, nhận thức về việc sử dụng gỗ hợp pháp trong mua sắm công trong doanh nghiệp cũng như các cơ quan Nhà nước cũng đã bắt đầu được chú ý. Chỉ thị 08/CT-TTg ngày 28/3/2019 về một số nhiệm vụ, giải pháp phát triển nhanh và bền vững ngành công nghiệp chế biến gỗ và lâm sản ngoài gỗ phục vụ xuất khẩu có nêu định hướng chính sách mua sắm công ưu tiên sử dụng gỗ rừng trồng hợp pháp. Đây có thể xem là một bước tiến quan trọng về mặt nhận thức về mua sắm công gỗ hợp pháp. Mặc dù vậy, đây mới chỉ là định hướng, và ngay cả khi định hướng được thể hiện cụ thể bằng chính sách, vấn đề "gỗ hợp pháp" vẫn mới chỉ dừng lại ở chính sách "ưu tiên", chưa phải cơ chế pháp luật ổn định và bắt buộc về mua sắm công gỗ hợp pháp.

Về mặt pháp lý, mua sắm công nói chung và mua sắm công gỗ và các sản phẩm gỗ nói riêng hiện được vận hành theo các nguyên tắc và quy định trong hệ thống pháp luật về đấu thầu. Pháp luật và tình hình thi hành pháp luật về đấu thầu sẽ có ảnh hưởng quan trọng và trực tiếp đến việc thực hiện gỗ hợp pháp trong mua sắm công đồ gỗ.

1. Điều 13 VPA/FLEGT quy định *"... Việt Nam phải xác minh tính hợp pháp của các sản phẩm gỗ được xuất khẩu sang các thị trường ngoài Liên minh và các sản phẩm gỗ được tiêu thụ tại thị trường trong nước"*

2. Xem bài "Mua sắm công bền vững: Động lực của phát triển" (Báo Đấu thầu, bài đăng ngày 2/1/2018) http://baodauthau.vn/dau-thau/mua-sam-cong-ben-vung-dong-luc-cua-phat-trien-60199.html

Hiện chưa có bất kỳ nghiên cứu nào về việc liệu hệ thống pháp luật này có đủ để kiểm soát tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ được mua sắm công. Cũng như vậy, chưa có nghiên cứu thực tiễn nào về hiện trạng việc đấu thầu của các chủ đầu tư, đơn vị mua sắm và việc thực hiện cung cấp sản phẩm của các nhà thầu liên quan tới nguồn gốc hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ là đối tượng mua sắm.

Nghiên cứu này được thực hiện bởi Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam với sự phối hợp của các Hiệp hội Gỗ và lâm sản Việt Nam (VIFORES), Hội Mỹ nghệ và Chế biến gỗ TP. Hồ Chí Minh (HAWA), Hiệp hội Gỗ và Lâm sản Bình Định (FPA Bình Định) và Tổ chức FOREST TRENDS. Nghiên cứu nhằm đưa ra bức tranh và những thông tin sơ bộ đầu tiên về các khía cạnh pháp luật và thực trạng mua sắm công đối với gỗ và các sản phẩm gỗ ở Việt Nam. Cụ thể, Nghiên cứu tìm câu trả lời cho các câu hỏi sau:

- Thực trạng của hệ thống pháp luật về đấu thầu hiện nay có những quy định gì về tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ? Các quy định này (nếu có) đáp ứng như thế nào đối với các yêu cầu được cam kết trong VPA đối với gỗ và các sản phẩm gỗ?
- Yêu cầu về tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ trong các dự án và gói thầu mua sắm công (nếu có) trong thực tế được thể hiện như thế nào?
- Thực tiễn các hoạt động cung cấp gỗ và các sản phẩm gỗ cho một số dự án và gói thầu mua sắm công đang như thế nào?

Để đạt được mục tiêu nói trên, Nghiên cứu được thiết kế với 03 Hợp phần chính:

- Rà soát hệ thống pháp luật đấu thầu hiện hành, qua đó nhận diện và đánh giá mức độ hiệu quả của các quy định/yêu cầu pháp luật về tính hợp pháp mặt hàng gỗ trong mua sắm công, nếu có;
- Rà soát các bộ hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu, bản yêu cầu báo giá thực tế có đối tượng mua sắm là gỗ và các sản phẩm gỗ, qua đó tìm hiểu thực tiễn mức độ quan tâm và các yêu cầu cụ thể từ phía chủ đầu tư/đơn vị mua sắm đối với tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ trong các gói thầu liên quan;
- Khảo sát các doanh nghiệp đã từng cung cấp gỗ và các sản phẩm gỗ cho các cơ quan sử dụng ngân sách Nhà nước thông qua hệ thống đấu thầu, qua đó đánh giá sự quan tâm (nếu có) của các doanh nghiệp về tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ và khả năng của doanh nghiệp trong việc bảo đảm gỗ và các sản phẩm gỗ cung cấp là hợp pháp.

Do quy mô hạn chế, Nghiên cứu này không kỳ vọng nêu đầy đủ thực trạng về pháp luật cũng như thực tiễn về gỗ hợp pháp trong các hợp đồng mua sắm công liên quan tới mặt hàng gỗ ở Việt Nam. Nghiên cứu đặt mục tiêu cung cấp những thông tin cơ bản đầu tiên về các vấn đề này, từ đó nhận diện một số bất cập và tồn tại nổi cộm nhất trong thực tiễn liên quan và các gợi ý chính sách từ đây.

Hy vọng đây sẽ là cơ sở có ý nghĩa cho các nghiên cứu đầy đủ và quy mô hơn tiếp theo về gỗ hợp pháp trong mua sắm công ở Việt Nam, qua đó làm nền tảng khuyến nghị Chính phủ Việt Nam trong xây dựng và thực hiện hệ thống đấu thầu công nhằm bảo đảm tính hợp pháp đối với gỗ và sản phẩm gỗ là đối tượng mua sắm trong hệ thống này.

Nhóm Nghiên cứu trân trọng cảm ơn Cơ quan Hợp tác Phát triển của Vương Quốc Anh (DFID) và Cơ quan Hợp tác Phát triển của Chính phủ Na Uy, đã tham gia hỗ trợ nguồn lực cho Nghiên cứu này.

Trung tâm WTO và Hội nhập
Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

MỤC LỤC

Tóm tắt Báo cáo 10
Dẫn đề 14
Hiệp định VPA/FLEGT và các yêu cầu liên quan tới tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ trong mua sắm công

Phần thứ nhất 18
Báo cáo rà soát pháp luật đấu thầu Việt Nam về tính hợp pháp của gỗ và sản phẩm gỗ trong mua sắm công

I. Hệ thống pháp luật đấu thầu Việt Nam và phạm vi của Nghiên cứu Rà soát 20
1. Giới thiệu về hệ thống pháp luật đấu thầu Việt Nam 20
2. Phạm vi Rà soát 22
3. Một số đặc điểm của pháp luật đấu thầu có ảnh hưởng tới việc Rà soát 23

II. Kết quả Rà soát về cơ chế kiểm soát tính hợp pháp của hàng hóa trong mua sắm công trong hệ thống pháp luật đấu thầu 24
1. Về cơ chế bảo đảm tuân thủ pháp luật chung 24
2. Về cơ chế bảo đảm hàng hóa, dịch vụ mua sắm công tuân thủ pháp luật liên quan 26

III. Tiểu kết 38
1. Các kết quả rà soát hệ thống pháp luật đấu thầu 38
2. Các đề xuất điều chỉnh đối với hệ thống pháp luật đấu thầu 39

Phần thứ hai 42
Báo cáo Rà soát các hồ sơ mời thầu mua sắm gỗ và sản phẩm gỗ

I. Phạm vi rà soát và các tác động tới kết quả rà soát 44
1. Phạm vi rà soát 44
2. Ảnh hưởng từ phạm vi rà soát tới kết quả nghiên cứu 46

II. Về các hồ sơ mời thầu được rà soát 47
1. Về chủ thể mua sắm 47
2. Về chủ thể thụ hưởng 48
3. Về hình thức mua sắm 49
4. Về các sản phẩm gỗ được mua sắm 50

III. Kết quả rà soát 51
1. Về các yêu cầu đối với loại gỗ nguyên liệu 51
2. Về các yêu cầu đối với nguồn gốc xuất xứ của gỗ nguyên liệu 54
3. Các yêu cầu đặc thù về tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ trong các hồ sơ mời thầu 56

IV. Tiểu kết 64
1. Các thực tế cơ bản rút ra từ kết quả rà soát 100 hồ sơ mời thầu 64
2. Các gợi ý chính sách từ kết quả rà soát 100 hồ sơ mời thầu mua sắm gỗ và các sản phẩm gỗ qua mạng 65

Phần thứ ba 68
Báo cáo Khảo sát một số doanh nghiệp - nhà thầu cung cấp gỗ và các sản phẩm gỗ qua thủ tục đấu thầu

I. Phạm vi khảo sát và các tác động tới kết quả khảo sát 70
1. Mẫu khảo sát 70
2. Giai đoạn khảo sát 70
3. Phạm vi các nội dung khảo sát 71

II. Về các doanh nghiệp tham gia Khảo sát 72
1. Về nguồn gốc vốn sở hữu 72
2. Về các chứng chỉ sẵn có của doanh nghiệp 72
3. Về quy mô của doanh nghiệp 74
4. Về kinh nghiệm cung cấp gỗ cho đơn vị sử dụng vốn Nhà nước của doanh nghiệp 76

III. Về kết quả khảo sát doanh nghiệp về thực tiễn cung cấp sản phẩm gỗ cho các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước 78
1. Về các hợp đồng cung cấp sản phẩm gỗ cho các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước 78
2. Về thực tế gỗ nguyên liệu sử dụng trong các hợp đồng mua sắm công đồ gỗ 85

IV. Về kết quả Khảo sát doanh nghiệp về nhận thức về VPA/FLEGT và yêu cầu gỗ hợp pháp trong Hiệp định này 99
1. Về nhận thức chung của doanh nghiệp với VPA/FLEGT 99
2. Hiểu biết của doanh nghiệp về yêu cầu gỗ hợp pháp trong VPA/FLEGT 101

V. Tiểu kết 103
1. Kết quả Khảo sát 103
2. Các gợi ý chính sách cho thực thi VPA/FLEGT từ kết quả Khảo sát các doanh nghiệp 106

Kết luận 108
Phụ lục 1 – Danh mục văn bản pháp luật đấu thầu được rà soát 110
Phụ lục 2 – Các Quy trình đấu thầu cơ bản 112