**BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ**
**VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG**

**----------*****----------**

**ĐỀ TÀI CẤP BỘ 2017**

# BÁO CÁO TÓM TẮT

# NGHIÊN CỨU THỂ CHẾ THÚC ĐẨY MUA SẮM CÔNG XANH Ở VIỆT NAM

**Chủ nhiệm:** **TS. Hồ Công Hòa**

**Các thành viên đề tài:** **ThS. Hoàng Văn Thành**
**CN. Tô Ngọc Phan**
**ThS. Hồ Thị Hồng Vân**
**ThS. Nguyễn Thị Thu Huyền**
**ThS. Nguyễn Kim Thanh**
**CN. Vũ Mỹ Dung**

**Hà Nội, tháng 03 năm 2018**

MỤC LỤC

DANH MỤC HÌNH.....iii
MỞ ĐẦU ..... 1
CHƯƠNG 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ THỂ CHẾ MUA SẮM CÔNG XANH..... 6
1.1. Cơ sở lý luận về Mua sắm công xanh..... 6
*1.1.1. Khái niệm về thể chế mua sắm công xanh* .....6
*1.1.2. Thể chế mua sắm công xanh* .....6
1.2. Kinh nghiệm quốc tế về thể chế mua sắm công xanh và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam..... 7
1.3. Tiểu kết luận Chương I..... 8
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ MUA SẮM CÔNG XANH Ở VIỆT NAM..... 9
2.1. Thực trạng nhận thức về mua sắm công xanh..... 9
2.2. Chính sách mua sắm công xanh ..... 9
*2.2.1. Chiến lược và chính sách liên quan đến mua sắm công xanh* .....9
*2.2.2. Quy định pháp luật liên quan đến mua sắm công xanh*.....11
2.3. Cơ chế thực hiện mua sắm công xanh ở Việt Nam ..... 12
*2.3.1. Giai đoạn lên kế hoạch mua sắm (giai đoạn trước khi mua sắm)* .....12
*2.3.2. Giai đoạn thực hiện mua sắm* .....13
*2.3.3. Giai đoạn sau mua sắm*.....14
2.4. Vai trò các bên trong mua sắm công xanh ..... 15
*2.4.1. Chia theo chức năng các bên liên quan* .....15
*2.4.2. Chia theo giai đoạn thực hiện mua sắm công*.....15
2.5. Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức về thế chế mua sắm công xanh tại Việt Nam..... 16
*2.5.1. Điểm mạnh về thể chế mua sắm công xanh* .....16
*2.5.2. Điểm yếu về thể chế mua sắm công xanh*.....17
*2.5.3. Cơ hội thực hiện mua sắm công xanh*.....20
*2.5.4. Thách thức thực hiện mua sắm công xanh*.....20
2.6. Tiểu kết luận Chương 2 ..... 21
CHƯƠNG 3. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ MUA SẮM CÔNG XANH Ở VIỆT NAM ..... 23
3.1. Quan điểm về thể chế mua sắm công xanh ..... 23
3.2. Đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế mua sắm công xanh..... 23

*3.2.1. Hoàn thiện chính sách mua sắm công xanh*.....23
*3.2.2. Hoàn thiện cơ chế thực hiện mua sắm công xanh* .....26
*3.2.3. Phân định vai trò của các bên liên quan trong mua sắm công xanh*.....27
*3.2.4. Các điều kiện đảm bảo thúc đẩy mua sắm công xanh* .....31
*3.2.4.1. Đồng bộ cơ chế, chính sách để thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng xanh* .....31
*3.2.4.2. Thực hiện bồi dưỡng và truyền thông về mua sắm công xanh* .....31
*3.2.4.3. Mở rộng hợp tác quốc tế liên quan đến mua sắm công xanh* .....32
3.3. Tiểu kết luận chương 3 ..... 32
KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ..... 33
TÀI LIỆU THAM KHẢO ..... 35

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Tiếp cận tổng thể về thể chế.....5
Hình 2: Thể chế hình thành thị trường xanh .....7
Hình 4: Mô hình thể chế mua sắm công xanh.....28

## MỞ ĐẦU

Việt Nam đang nỗ lực chung tay cùng thế giới cắt giảm phát thải khí nhà kính trong bối cảnh tác động của biến đổi khí hậu ngày càng rõ nét, ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên, hiệu quả đầu tư chưa cao, và hội nhập kinh tế sâu rộng. Cùng với đổi mới mô hình tăng trưởng, thực hiện theo đuổi các mục đích của phát triển bền vững/tăng trưởng xanh, tăng hiệu quả đầu tư công, Việt Nam đã cam kết cắt giảm 8% lượng khí thải nhà kính vào năm 2030 và có thể cắt giảm tới 25% nếu có nguồn hỗ trợ quốc tế (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2015).

Để cắt giảm khí thải, tiết kiệm năng lượng/tài nguyên, giảm thiểu các tác động môi trường trong quá trình sản xuất và tiêu dùng, trước đó Chính phủ cũng đã ban hành các quy định về sử dụng tiết kiệm năng lượng và hiệu quả; dán nhãn sinh thái/nhãn xanh trên sản phẩm, hàng hóa; và ban hành các tiêu chẩn môi trường, các tiêu chuẩn phát thải và quản lý chất thải trước khi thải ra môi trường,... Đồng thời yêu cầu các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước, khuyến khích các đơn vị, cá nhân sử dụng các sản phẩm tiết kiệm năng lượng, ít tác động đến môi trường.

Với nỗ lực trên, có thể thấy cách tiếp cận mới của Chính phủ đang hướng tới một nền kinh tế xanh, trong đó mua sắm xanh là một trong những giải pháp trọng tâm được thể hiện rõ trong Chiến lược và Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh của Việt Nam. Vậy mua sắm xanh là gì? Theo quan điểm của Mạng lưới Mua sắm xanh quốc tế thì mua sắm xanh là thuật ngữ được sử dụng để chỉ việc lựa chọn một sản phẩm hoặc dịch vụ có cùng chức năng nhưng ít gây tác động xấu đến môi trường, có cùng mức giá cạnh tranh mà vẫn thể hiện được trách nhiệm xã hội (International Green Purchasing Network, 2010).

Với vai trò là khách hàng lớn trong thị phần mua sắm xanh, mua sắm công đang đóng vai trò hết sức quan trọng dẫn dắt sự hình thành, phát triển thị trường xanh, và từ đó trên thế giới đã hình thành khái niệm "mua sắm công xanh". Tức là "một quá trình theo đó cơ quan nhà nước đưa ra cách thức mua sắm hàng hóa, dịch vụ và phương tiện để giảm thiểu các tác động môi trường trong suốt thời gian sử dụng mà vẫn đảm bảo các tính năng chính của các hàng hóa, dịch vụ và phương tiện đó" (European Union, 2011).

Thực tế trên thế giới mua sắm công thường xuyên chiếm khoảng 10-15% GDP (Hoàng Hồng Hạnh, 2012). Theo kết quả báo cáo tổng kết công tác đấu thầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư các năm cho thấy tổng chi Ngân sách Nhà nước giai đoạn 2009 - 2016 chiếm khoảng 28-31% GDP, trong đó chi đầu tư phát triển trung bình khoảng 22,5-32,3%; tổng gói thầu mua sắm công chiếm trung bình khoảng 16,5% GDP, trong đó giá trị mua sắm thường xuyên từ vốn nhà nước chỉ chiếm trung bình khoảng 1,9% GDP và chi cho đầu tư phát triển chiếm tới 13,8% GDP. Với tỷ trọng đó, có thể thấy với vai trò là người tiêu dùng lớn, mua sắm chính phủ sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến thị trường, đặc biệt là thị trường xanh. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có một báo cáo nào đề cập đến số liệu về tỷ trọng mua sắm công xanh trong tổng lượng mua sắm công.

Mặc dù vậy, trong thực tế việc mua sắm mua sắm xanh ở nước ta chưa được quan tâm, các hoạt động triển khai còn hạn chế, trong khi thói quen tiêu dùng bị chi phối bởi phong tục, tập quán và khả năng kinh tế (Nguyễn Thế Đồng, 2013). Vì vậy, việc khuyến khích người tiêu dùng Việt Nam chuyển đổi sang hình thức sử dụng các sản phẩm xanh trong gian đoạn hiện nay là rất khó khăn, đòi hỏi phải có thời gian. Để định hướng nhu cầu tiêu dùng xanh của thị trường, vai trò của nhà nước là hết sức quan trọng. Trước mắt

có thể thay đổi quy chế mua sắm chính phủ/mua sắm công theo hướng xanh, hay mua sắm công xanh. Ngoài dẫn dắt thị trường mua sắm xanh, mua sắm công xanh trực tiếp giúp giảm thiểu hiệu quả các tác động môi trường, giúp các đơn vị mua sắm giảm chi phí, do chi phí vận hành thường thấp hơn so với các sản phẩm truyền thống. Thông thường, chi phí mua sắm/đầu tư ban đầu cho sản phẩm chỉ chiếm khoảng 15%, trong khi chi phí vận hành chiếm 85% tổng chi phí cả vòng đời sản phẩm (UNEP, 2012; Öko-Institut e.V. và ICLEI, 2007). Vì vậy khi tính toàn bộ chi phí cho cả vòng đời sản phẩm, tổng chi phí cho mua sắm công sẽ có nhiều lợi ích. Ví dụ, ở Bắc Âu, lợi ích của mua sắm công không chỉ định hướng thị trường, mà khi tính tổng chi phí cho vòng đời sản phẩm (từ đầu tư đến chi phí vận hành, bảo dưỡng và xử lý sản phẩm hết khả năng sử dụng), nguồn tài chính tiết kiệm được trung bình trong 7 nước ở châu Âu là 1,2% (UNEP, 2012). Một khi mở rộng thị trường mua sắm xanh, với vai trò đầu tàu là mua sắm công xanh, sẽ giúp doanh nghiệp giảm giá thành sản phẩm, các lợi ích của mua sắm công xanh sẽ càng lớn. Ngoài ra, việc tăng nhu cầu mua sắm công xanh sẽ là bước đệm mở rộng thị trường xanh, và từng bước nâng cao nhận thức của toàn xã hội hướng tới tiêu dùng xanh.

Một khía cạnh khác, trong bối cảnh hội nhập, đặc biệt là khi triển khai các cam kết quốc tế liên quan đến môi trường như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) (nay là Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương - CPTPP), Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU (EVFTA),… việc doanh nghiệp tự đầu tư thay đổi công nghệ, chuyển đổi sang sản xuất các sản phẩm xanh cần một nguồn vốn lớn trong khi thị thường xuất khẩu chưa chắc chắn. Vì vậy, nếu mở rộng thêm thị trường cho các sản phẩm xanh trong nước bằng quy chế mua sắm công xanh sẽ tạo thêm động lực cho doanh nghiệp đầu tư vào công nghệ và sản phẩm xanh.

Theo đánh giá của UNEP, có ít nhất 56 quốc gia trên thế giới đã thông qua chính sách quốc gia về mua sắm công bền vững (SPP) trong đó có khía cạnh mua sắm công xanh (GPP) vào cuối năm 2012, dẫn đầu là các nước thành viên Liên minh châu Âu (UNEP, 2013a). Điều này cho thấy xu hướng tất yếu của thế giới về thực hiện mua sắm công xanh. Ngoài việc gián tiếp điều chỉnh sản xuất theo hướng xanh của doanh nghiệp, mua sắm công xanh còn là cách thức nhà nước trực tiếp tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ xanh, giúp giảm thiểu tiêu thụ tài nguyên và năng lượng, giảm phát thải và có khả năng tái chế, tái sử dụng các hàng hóa xanh này.

Với xu thế đó, ở nước ta cũng đã có một số nghiên cứu về mua sắm công bền vững/mua sắm công xanh, tuy nhiên đó là những nghiên cứu mang tính kỹ thuật và nâng cao nhận thức, tập trung trả lời các câu hỏi, thế nào là sản phẩm xanh, lợi ích của mua sắm công xanh là gì mà chưa đi sâu nghiên cứu tổng thể về thể chế. Trong khi đó, thể chế lại giữ vai trò "chủ đạo" trong mối quan hệ hữu cơ với cơ chế, chính sách, cơ chế điều hành và hành vi ứng xử của mọi công dân (Nguyễn Thanh Tuyền và Nguyễn Lê Anh, 2015). Đó là một trong những nguyên nhân mà hình thức mua xanh chưa được quan tâm, các hoạt động triển khai còn hạn chế (Nguyễn Thế Đồng, 2013). Ở đây, thể chế được hiểu là "các quy tắc, luật lệ (chính thức, phi chính thức, khách quan, chủ quan, kinh tế, chính trị hay văn hóa, v.v.) tạo thành khuôn khổ điều chỉnh hành vi của tổ chức, cá nhân trong xã hội và những hành vi đó thường được định hướng bởi hệ thống khuyến khích do thể chế đó tạo ra" (Nguyễn Đình Cung, 2015).

Một khi thể chế mua sắm công xanh được hình thành, ngoài việc xem xét, cân nhắc những tiêu chí về giá và hiệu quả sử dụng của hàng hóa công khi mua sắm, các cơ quan nhà nước với tư cách là chủ đầu tư, bên mời thầu sẽ tích hợp các vấn đề hàng hóa và dịch

vụ công xanh vào kế hoạch mua sắm và đấu thầu. Thông qua các quyết định mua sắm công xanh có thể phát triển và tạo ra thị trường cho các sản phẩm sinh thái, phát triển các chương trình khuyến khích nhà cung ứng hàng hóa và dịch vụ xanh (Báo Đấu thầu, 2014).

Vì thế, mới đây Chính phủ đã giao cho các bộ, ban ngành và các địa phương triển khai nghiên cứu đổi mới thể chế nhằm tăng cường thực hiện quy chế mua sắm công xanh. Điều này thể hiện rõ tại 2 Quyết định gần đây của Thủ tướng Chính phủ là (i) Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014 - 2020 theo Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 20/3/2014, và (ii) Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 theo Quyết định số 76/QĐ-TTg ngày 11/01/2016.

Tuy nhiên, trong thực tế việc triển khai mua sắm công xanh vẫn hạn chế do nhận thức chưa đầy đủ của xã hội, đặc biệt là ở các đơn vị triển khai mua sắm, trong bối cảnh thiếu các cơ chế triển khai và giám sát, đánh giá. Như vậy, có thể thấy việc tập trung nghiên cứu và đưa ra các giải pháp về sản xuất sạch, sản phẩm xanh, tức là can thiệp vào CUNG thị trường theo hướng xanh là chưa đủ, mà phải có thêm các nghiên cứu và đề xuất các giải pháp can thiệp vào CẦU thị trường theo hướng xanh mới tạo được một thị trường theo hướng xanh (thị trường xanh) hoàn chỉnh. Theo đó, cần có thêm các nghiên cứu mang tính tổng thể về thể chế, thể hiện được các khía cạnh (i) "luật chơi", bao gồm các chính sách thể hiện qua các văn bản quy định pháp luật; (ii) "cách chới", thể hiện các cơ chế thực hiện, và (iii) "người chơi", thể hiện được vai trò của các bên liên quan. Để chủ động, đặc biệt là đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế thúc đẩy mua sắm công xanh theo lộ trình mà Chính phủ đã đặt ra, nhóm tác giả đề xuất thực hiện đề tài nghiên cứu ***"Nghiên cứu thể chế thúc đẩy mua sắm công xanh ở Việt Nam"***.

***Tình hình nghiên cứu nước ngoài:***

Các nghiên cứu về mua sắm công xanh trên thế giới đã có nhiều, đặc biệt là về cơ sở lý luận, chia sẻ kinh nghiệm triển khai, và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Tài liệu liên quan đến lý luận, đặc biệt là kinh nghiệm triển khai mua sắm công xanh và hướng dẫn quy trình thực hiện mua sắm công xanh trên thế giới đã được Đề tài phân tích, lựa chọn áp dụng vào điều kiện của Việt Nam.

***Tình hình nghiên cứu trong nước:***

Cho đến nay, ở nước ta cũng đã có một số nghiên cứu về mua sắm công xanh, tuy nhiên các nghiên cứu này cũng chỉ tập trung vào khái niệm và kinh nghiệm quốc tế về mua sắm công xanh, tập trung vào sự cần thiết, đưa ra một số hoạt động liên quan đến nhãn sinh thái, nhãn tiết kiệm năng lượng, và đặc biệt nhằm nâng cao nhận thức về mua sắm công xanh là chính.

Mặc dù đã có một số nghiên cứu liên quan đến mua sắm công bền vững/mua sắm công xanh, tuy nhiên phần lớn các nghiên cứu mang tính kỹ thuật về dán nhãn sinh thái, nhãn năng lượng, một số nghiên cứu về hình thức mua sắm công bền vững nhưng đã lạc hậu, vì hệ thống văn bản hiện đã thay đổi nhiều, và nhận thức, quyết tâm của toàn xã hội về tăng trưởng xanh, biến đổi khí hậu cũng đã thay đổi trong bối cảnh hội nhập quốc tế và cam kết của Việt Nam. Vì vậy, cần có thêm các nghiên cứu về thể chế, về cách thức thực hiện kế hoạch mua sắm công xanh và vai trò của các bên liên quan, đặc biệt là công tác lập kế hoạch và công tác thẩm định, đấu thầu và đánh giá mua sắm công xanh.

***Mục tiêu của đề tài***

- *Mục tiêu tổng quát:* Hoàn thiện thể chế mua sắm xanh ở Việt Nam thông qua hình thức mua sắm công xanh.

- *Mục tiêu cụ thể:*

+ Phân tích cơ sở lý luận về thể chế mua sắm công xanh;

+ Tổng quan thể chế mua sắm công xanh, phân tích các rào cản về thể chế cản trở mua sắm công xanh ở Việt Nam;

+ Đề xuất các giải pháp hoàn thiện thể chế nhằm thúc đẩy mua sắm công xanh ở Việt Nam.

- Đề tài sẽ là tài liệu tham thảo cho các đơn vị thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương thực hiện một số nhiệm vụ sau:

+ Thực hiện Chiến lược Tăng trưởng xanh (Quyết định 1393/QĐ-TTg ngày 25/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ) và Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014 - 2020 (Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 20/3/2014 của Thủ tướng Chính phủ).

+ Thực hiện Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 (Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ) và Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 theo Quyết định số 76/QĐ-TTg ngày 11/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

- Ngoài ra, Đề tài sẽ là tài liệu tham khảo cho xây dựng hướng dẫn thực hiện mua sắm công xanh ở Việt Nam trong thời gian tới.

***Đối tượng nghiên cứu*:**

Đối tượng nghiên cứu của Đề tài là thể chế mua sắm công, mua sắm công xanh ở Việt Nam, bao gồm:

- Thể chế chính thức: bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật quy định về (i) các chính sách thông qua các văn bản quy phạm pháp luật về mua sắm công, mua sắm công xanh; (ii) các cơ chế triển khai; và (iii) các bên liên quan theo phân cấp hành chính (trung ương đến địa phương) và đối tượng thực hiện (nhà nước, doanh nghiệp).

- Thể chế không chính thức: Đề tài chỉ tập trung phân tích dưới góc độ nhận thức về mua sắm công xanh, không đề cập đến yếu tố văn hóa và tập quán xã hội.

***Phạm vị nghiên cứu:***

- *Phạm vi về không gian:* nghiên cứu trong phạm vi cả nước.

- *Phạm vi về thời gian:* tập trung nghiên cứu từ năm 2012, định hướng 2030. Vì đây là mốc thời gian thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011 – 2020 và tầm nhìn đến năm 2050 (theo Quyết định 1393/QĐ-TTg năm 2012), các luật liên quan mới được sửa đổi/bổ sung như Luật Ngân sách Nhà nước 2015, Luật Đầu tư công 2014, Luật Đấu thầu 2013, Luật Bảo vệ môi trường 2014,…

- *Phạm vi về nội dung:* tập trung nghiên cứu 3 khía cạnh của thể chế, bao gồm (i) các chính sách thông qua các văn bản quy phạm pháp luật về mua sắm công, mua sắm công xanh; (ii) các cơ chế triển khai; và (iii) các bên liên quan theo phân cấp hành chính

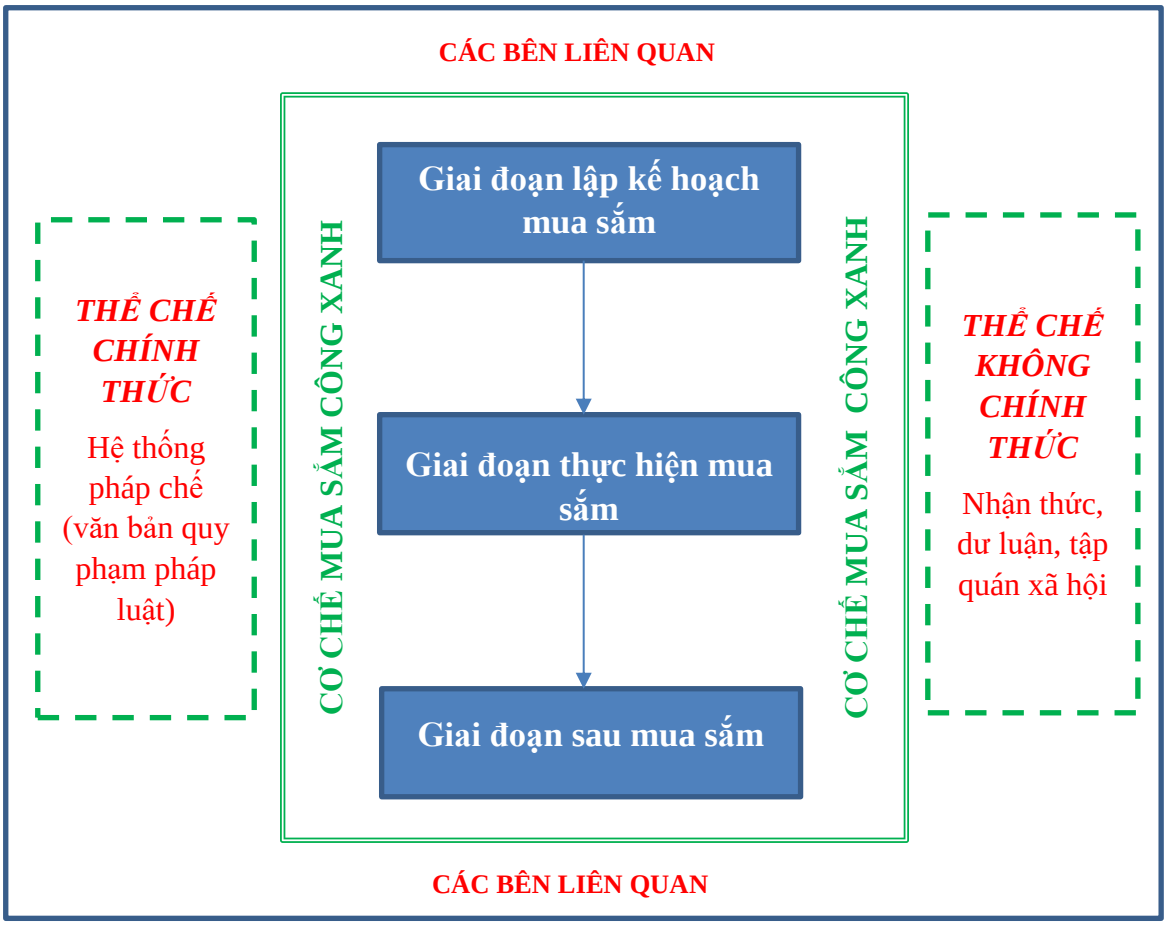
(trung ương đến địa phương) và đối tượng thực hiện (nhà nước, doanh nghiệp). Các nội dung này được thực hiện theo 3 phần chính (i) Cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế về thể chế mua sắm công xanh; (ii) Thực trạng thể chế mua sắm công xanh ở Việt Nam; và (iii) Giải pháp hoàn thiện thể chế mua sắm công xanh ở Việt Nam.

***Cách tiếp cận:*** tiếp cận tổng thể về thể chế.

- Đề tài nghiên cứu các quy chế mua sắm công, phân tích các văn bản quy phạm pháp luật, các cơ chế, chính sách và vai trò của các cơ quan liên quan từ đó đề xuất tích hợp các yếu tố môi trường vào các quy trình này.

- Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, phân tính, đánh giá tình hình Việt Nam để phát hiện các rào cản liên quan đến thể chế trong tích hợp các yếu tố môi trường vào quy trình này. Mô tả cách tiếp cận của Đề tài như Hình 1 dưới đây.

**Hình 1: Tiếp cận tổng thể về thể chế**




*Nguồn: Tác giả đề xuất.*

***Phương pháp nghiên cứu:***

Mỗi một phương pháp đều có điểm mạnh, điểm yếu nhất định, vì thế Đề tài sẽ sử dụng một loạt các phương pháp nghiên cứu khác nhau nhằm bổ trợ cho nhau, như (i) Phân tích tổng quan tài liệu; (ii) Phương pháp phân tích SWOT; (iii) Thảo luận nhóm trọng tâm.

# CHƯƠNG 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ THỂ CHẾ MUA SẮM CÔNG XANH

## 1.1. Cơ sở lý luận về Mua sắm công xanh

### *1.1.1. Khái niệm về thể chế mua sắm công xanh*

Quan điểm của Đề tài về thế chế mua sắm công xanh là *"các quy tắc, luật lệ được hình thành dưới dạng chính thức (luật pháp) hoặc phi chính thức (văn hóa, tập quán, tín ngưỡng) tạo thành khuôn khổ điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân trong các cơ quan nhà nước thực hiện mua sắm công có xem xét các yếu tố môi trường, từ khâu lập kế hoạch cho đến các quá trình lựa chọn, đấu thầu và triển khai, giám sát một dự án mua sắm công"*. Với quan điểm đó, xuyên suốt báo cáo của Đề tài sẽ đề cập các khía cạnh này.

### *1.1.2. Thể chế mua sắm công xanh*

Thể chế là yếu tố quyết định đến quy chế mua sắm công xanh. Bởi thể chế sẽ quyết định các quy tắc, luật lệ được hình thành dưới dạng chính thức (luật pháp) hoặc phi chính thức (văn hóa, tập quán, tín ngưỡng) tạo thành khuôn khổ điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân trong các cơ quan nhà nước thực hiện mua sắm công có xem xét các yếu tố môi trường, từ khâu lập kế hoạch cho đến các quá trình lựa chọn, đấu thầu và triển khai, giám sát một dự án mua sắm công.

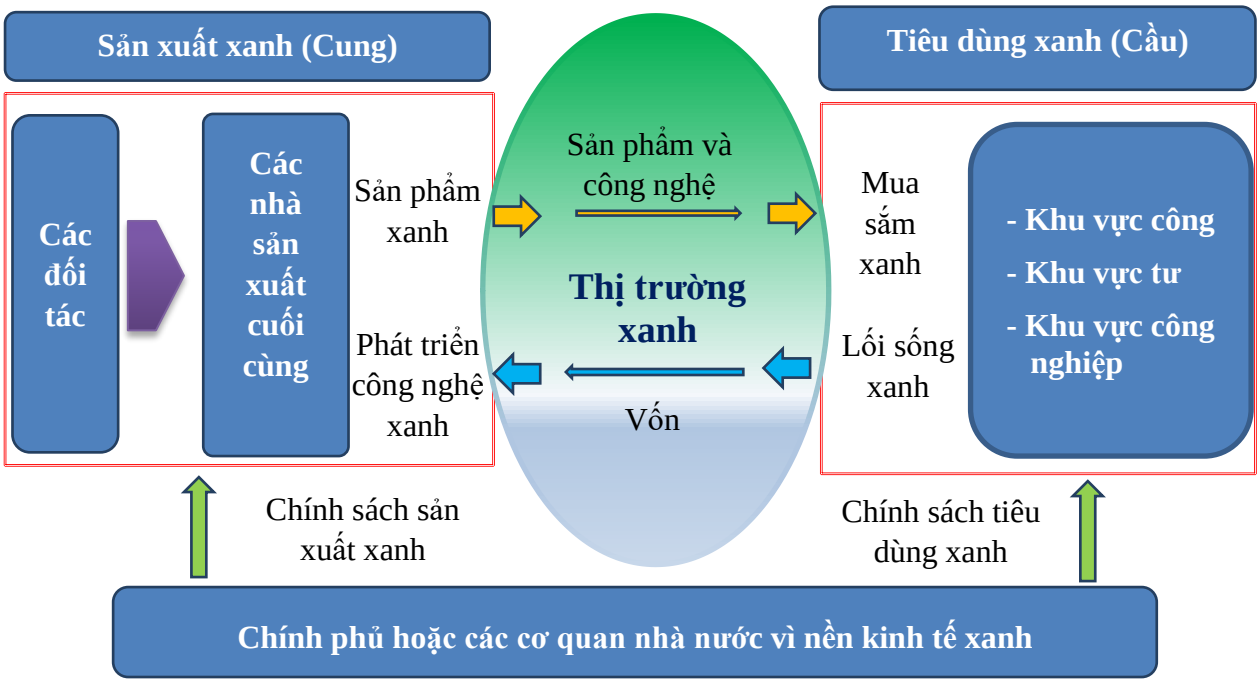
- Việc ban hành các quy định bắt buộc hoặc khuyến khích người tiêu dùng, bao gồm cả khu vực công, khu vực tư nhân về mua sắm xanh làm thay đổi hành vi tiêu dùng và lối sống của họ. Theo đó, họ đặt ra tiêu chuẩn mua sắm, cụ thể là xem xét các yếu tố môi trường từ đó gián tiếp thay đổi hành vi sản xuất, các sản phẩm của nhà sản xuất theo hướng xanh.

- Mua sắm công xanh là hình thức mua sắm công có điều kiện, và vì vậy một khi nhà nước với tư cách là người tiêu dùng ra điều kiện, các nhà cung ứng hàng hóa công buộc phải thay đổi cách thức sản xuất, thậm chí phải thay đổi cả sản phẩm theo yêu cầu của người tiêu dùng.

- Với quy định đặt ra cho mua sắm công xanh, buộc các cơ quan nhà nước khi thực hiện mua sắm phải xem xét và đặt yêu cầu về sản phẩm, dịch vụ cho nhà cung ứng dịch vụ, cụ thể là yêu cầu các sản phẩm phải thân thiện với môi trường, ít phát thải, tiêu hao ít năng lượng,… Ngoài ra, với đòi hỏi của thị trường xanh, cũng như tiêu chuẩn bắt buộc trong sản xuất buộc các nhà sản xuất cùng với đối tác của họ thay đổi công nghệ, nghiên cứu các sản phẩm thân thiện với môi trường. Và vì vậy thị trường tự bản thân nó chuyển đổi thành thị trường xanh.

Hình 2 dưới đây cho thấy vai trò quan trọng của việc nhà nước ban hành các cơ chế, chính sách ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp đến hành vi của người tiêu dùng lẫn nhà sản xuất thông qua thị trường, gọi là thị trường xanh.

**Hình 2: Thể chế hình thành thị trường xanh**




*Nguồn: Kyu Woong Ko (2015).*

Thực hiện mua sắm công xanh cần thực hiện theo quy trình nhất định. Thông thường, quy trình mua sắm công xanh cần thực hiện các bước chính sau: (i) lập kế hoạch mua sắm, (ii) xác định các yêu cầu mời thầu, (iii) lựa chọn nhà cung cấp, (iv) ký kết hợp đồng mua sắm, (v) thực hiện hợp đồng, và (vi) quản lý, giám sát hợp đồng.

### 1.2. Kinh nghiệm quốc tế về thể chế mua sắm công xanh và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Tổng kết kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các yếu tố cơ bản dẫn đến thành công của thể chế mua sắm công xanh có thể áp dụng cho Việt Nam bao gồm:

- Cần thiết có một khung pháp lý mạnh mẽ và sự hỗ trợ từ chính phủ.

- Để có thể thực hiện được mua sắm công xanh, trước hết phải đảm bảo có được danh sách được chứng nhận là các sản phẩm xanh, qua đó phải thực hiện việc chương trình dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái để đơn giản hóa quy trình mua sắm công xanh cho các cán bộ thực hiện và phát huy được vai trò điều tiết của thị trường xanh.

- Để triển khai thực hiện dán nhãn xanh, cần có các tiêu chuẩn sản phẩm rõ ràng đơn giản hóa quá trình cấp chứng nhận nhãn xanh/năng lượng/sinh thái và mang tính khả thi. Do sự dễ dàng tiếp cận thông tin về các sản phẩm sinh thái, sẽ dễ dàng hơn cho các nhân viên mua sắm lựa chọn hàng hóa xanh hơn trong quá trình mua sắm. Vì vậy, trong trường hợp hiện nay, Việt Nam cần phân vai rõ ràng giữa các bộ, ngành, theo đó, Bộ Công thương đảm nhiệm vai trò đưa ra các tiêu chuẩn về năng lượng; Bộ Tài nguyên và Môi trường đưa tiêu chuẩn về nhãn môi trường; Bộ Văn hóa thể thao và Du lịch đưa ra các tiêu chuẩn về sinh thái. Các bộ trên cần phối hợp với Bộ Khoa học và Công nghệ, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) để xây dựng bộ tiêu chí và cùng đánh giá sản phẩm.

- Xây dựng năng lực cho cán bộ mua sắm và các bên liên quan khác là rất quan trọng. Việc xây dựng các hướng dẫn và tiến hành tập huấn đặt kỳ vọng rõ ràng giúp ngày càng nâng cao kiến thức cho cán bộ. Với Việt Nam, hàng năm Bộ Tài nguyên và Môi trường có thể đảm nhận chức năng đào tạo, bồi dưỡng cho các cơ quan nhà nước về mua sắm công xanh, và nhãn xanh.

- Truyền thông và xúc tiến mua sắm công xanh ban đầu là rất quan trọng và phải liên tục. Triển khai mua sắm công xanh có hiệu quả có nghĩa là thêm yếu tố mới vào quá trình mua sắm. Điều này đòi hỏi thay đổi các chiến lược quản lý trước những thách thức trong qua trình triển khai và các bên liên quan cần phải được huấn luyện để hỗ trợ cho vay. Để đảm bảo hiệu quả về dán nhãn này, nước ta nên giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường phụ trách công bố trên các trang điện tử và tổ chức truyền thông trong xã hội.

- Cần thiết phải có hệ thống giám sát để đảm bảo những tác động tích cực đến xã hội và môi trường. Cơ chế giám sát và báo cáo đã được xây dựng ở nhiều quốc gia thực hiện mua sắm công xanh, được phát triển đầy đủ và cho thấy tính hiệu quả cao. Rõ ràng, cần phải có hệ thống giám sát và đánh giá chương trình trong trung và dài hạn.

### 1.3. Tiểu kết luận Chương I

Thế chế mua sắm công xanh là các quy tắc, luật lệ được hình thành dưới dạng chính thức hoặc phi chính thức tạo thành khuôn khổ điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân trong các cơ quan nhà nước thực hiện mua sắm công có xem xét các yếu tố môi trường, từ khâu lập kế hoạch cho đến các quá trình lựa chọn, đấu thầu và triển khai, giám sát một dự án mua sắm công.

Nguyên tắc cơ bản của mua sắm công xanh là khi thực hiện mua sắm công ngoài việc xem xét về giá trị đồng tiền, tính công bằng còn phải xem xét các yếu tố môi trường trong suốt vòng đời của sản phẩm hoặc dịch vụ trên nguyên tắc phòng ngừa hơn xử lý.

Mặc dù chi phí đầu tư ban đầu cho các sản phẩm xanh cao hơn các sản phẩm thông thường, tuy nhiên chi phí vận hành và xử lý các sản phẩm xanh sau khi sử dụng lại thấp hơn các sản phẩm thông thường. Thông thường các chi phí mua sắm/đầu tư ban đầu cho sản phẩm chỉ chiếm khoảng 15%, chi phí vận hành chiếm 85% tổng chi phí. Vì vậy về tổng thể, thực hiện mua sắm công xanh sẽ có lợi hơn so với mua sắm công thông thường.

Để thúc đẩy mua sắm công xanh, các nước đã tạo lập được một thể chế mua sắm công xanh hoàn chỉnh nhờ ban hành các quy định rõ ràng, cụ thể, có tính ràng buộc cao, cũng như đẩy mạnh các chương trình dán nhãn xanh, hoạt động truyền thông và công tác giám sát trong tất cả các khâu của quá trình mua sắm công.

# CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ MUA SẮM CÔNG XANH Ở VIỆT NAM

## 2.1. Thực trạng nhận thức về mua sắm công xanh

Nhận thức về thể chế mua sắm công xanh tại Việt Nam dù đã có những chuyển biến tích cực, song vẫn đang trong quá trình hoàn thiện. Các chủ trương, chính sách đã bước đầu đề cập tới chủ đề này, tuy nhiên các văn bản quy phạm pháp luật và các văn bản dưới luật hướng dẫn cụ thể hơn vẫn chưa hoàn chỉnh. Cùng với các yếu tố khách quan khác như môi trường kinh doanh, truyền thống kinh doanh, khả năng tiếp cận và vận dụng pháp luật của doanh nghiệp…, điều này tác động đến nhận thức của cả cơ quan thực thi mua sắm công xanh lẫn các đơn vị đấu thầu. Để triển khai mua sắm công xanh hiệu quả, chắc chắn sẽ cần cải thiện những nhận thức về vấn đề này cho tất cả các bên có liên quan.

## 2.2. Chính sách mua sắm công xanh

### *2.2.1. Chiến lược và chính sách liên quan đến mua sắm công xanh*

Thực hiện mua sắm công xanh, ngoài các chính sách liên quan đến mua sắm (bên cầu), cũng cần phải có các chính sách thúc đẩy khả năng cung ứng các sản phẩm xanh (bên cung). Hiện nay, Việt Nam đang triển khai xây dựng và thực hiện hàng loạt các chính sách, pháp luật và quy định về bảo vệ môi trường.

Về chính sách liên quan đến mua sắm công, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X yêu cầu khắc phục những bất cập trong công tác mua sắm tài sản "Thực hiện thí điểm mô hình mua sắm công tập trung, nhất là đối với những loại hàng hóa có nhu cầu sử dụng nhiều và có giá trị lớn". Chính sách mua sắm tập trung sẽ là điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện mua sắm công xanh. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về khẳng định "Thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng gắn với cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh và phát triển bền vững". Theo đó, mua sắm công xanh sẽ là một trong những hành động quan trọng giúp giảm thiểu tác động môi trường, và giảm phát thải khí nhà kính.

Việt Nam đã ban hành Chiến lược phát triển bền vững giai đoạn 2011 - 2020 trong Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12 tháng 4 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ. Dựa trên những định hướng này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 160/QĐ-TTg ngày 15 tháng 01 năm 2013 về phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về Phát triển bền vững giai đoạn 2013 - 2015.

Một chính sách quan trọng khác liên quan đến tăng trưởng xanh ở Việt Nam, thể hiện cam kết của Chính phủ trong việc chuyển đổi mô hình theo hướng bền vững hơn là Quyết định số 1393/QĐ-TTg ngày 25 tháng 09 năm 2012 phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011 - 2020 và tầm nhìn 2050. Quyết định này đã đưa ra mục tiêu cụ thể đến năm 2020 thực hiện mua sắm xanh. Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 20 tháng 03 năm 2014 phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014 - 2020 với các mục tiêu, nội dung và hoạt động về tăng trưởng xanh trong tất cả các khía cạnh của nền kinh tế Việt Nam. Thủ tướng Chính phủ cũng đã ra Quyết định số 2139/QĐ-TTg ngày 05 tháng 12 năm 2011 phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu và Quyết định số 1474/QĐ-TTg ngày 05 tháng 10 năm 2012 về việc ban hành kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn 2012 - 2020. Cả hai Quyết định này đều hướng tới các hoạt động nâng cao khả năng ứng phó với biến đổi khí hậu, hướng tới phát triển nền kinh tế theo hướng carbon thấp, lối sống xanh, tiêu dùng xanh.

Bên cạnh đó, Chính phủ cũng ban hành một số chương trình quốc gia khác tạo tiền đề thúc đẩy mua sắm công xanh như: Chương trình quốc gia về Sản xuất sạch hơn trong công nghiệp đến năm 2020 (Quyết định số 1419/QĐ-TTg ngày 07 tháng 09 năm 2009 phê duyệt Chương trình quốc gia về Sản xuất sạch hơn trong công nghiệp đến năm 2020); Chiến lược Phát triển Khoa học và Công nghệ giai đoạn 2011 - 2020 (Quyết định số 418/QĐ-TTg ngày 11 tháng 04 năm 2012 phê duyệt Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ giai đoạn 2011 - 2020).

Đặc biệt, gần đây nhất, Chính phủ đã ban hành Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030 (Quyết định 76/QĐ-TTg ngày 11 tháng 01 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030). Mục tiêu tổng quát của Chương trình là từng bước thay đổi mô hình sản xuất và tiêu dùng theo hướng nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn tài nguyên và năng lượng. Các khía cạnh mua sắm xanh, mua sắm công xanh cũng lần đầu tiên được đề cập.

Từ những chiến lược, kế hoạch kể trên đã cho thấy phát triển bền vững, tăng trưởng xanh là cơ sở, định hướng quan trọng cho các hoạt động sản xuất, kinh doanh, tiêu dùng khác. Ngoài ra, đó cũng là nền tảng để các Bộ, ban, ngành, địa phương triển khai, hoàn thiện các chương trình hành động cụ thể của mình, và đó là những tiền đề quan trọng thúc đẩy mua sắm công xanh ở Việt Nam.

- Bộ Tài chính đã ra Quyết định số 2183/QĐ-BTC ngày 20 tháng 10 năm 2015 ban hành Kế hoạch hành động của ngành Tài chính thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh đến năm 2020. Trong Quyết định này, việc mua sắm công xanh được xác định cụ thể với các giải pháp như "Ban hành quy chế mua sắm công xanh, trong đó chi mua sắm sử dụng nguồn ngân sách nhà nước phải ưu tiên hàng hóa dán nhãn sinh thái, hàng hóa có khả năng tái chế, riêng các phương tiện giao thông cơ giới mua bằng kinh phí công từ năm 2017 phải đạt tiêu chuẩn khí thải Euro, ưu tiên các loại phương tiện sử dụng nhiên liệu sạch (điện, khí hóa lỏng) và xe lai (hybid)".

- Bộ Công thương cũng đã ban hành Quyết định số 13443/QĐ-BCT ngày 08 tháng 12 năm 2015 phê duyệt kế hoạch hành động tăng trưởng xanh của ngành công thương giai đoạn 2015 - 2020, tập trung vào các giải pháp để sản xuất bền vững, giảm tác động tiêu cực tới môi trường.

- Bộ Xây dựng ra Quyết định số 419/QĐ-BXD ngày 11 tháng 5 năm 2017 về việc ban hành Kế hoạch hành động của ngành Xây dựng về tăng trưởng xanh đến năm 2020, định hướng đến năm 2030, đưa ra các nhiệm vụ cụ thể cho các lĩnh vực điều chỉnh quy hoạch đô thị; cải thiện hạ tầng kỹ thuật; đổi mới công nghệ và kỹ thuật xây dựng; phát triển công nghiệp vật liệu xây dựng; sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành Quyết định số 923/QĐ-BNN-KH phê duyệt Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh của ngành NN&PTNT đến năm 2020,…

Tóm lại, phát triển bền vững, tăng trưởng xanh đã trở thành một định hướng chiến lược và ưu tiên của Việt Nam. Một trong những giải pháp quan trọng thực hiện chiến lược này là mua sắm công xanh. Tuy nhiên, lĩnh vực mua sắm công xanh mới được đề cập gần đây, và cũng chưa được cụ thể hóa, tách riêng thành một định hướng quan trọng trong các văn bản quy phạm pháp luật.

### *2.2.2. Quy định pháp luật liên quan đến mua sắm công xanh*

*Quy định điều chỉnh cầu mua sắm công xanh:* Hiện nay đã có một số cơ chế, chính sách thực hiện mua sắm công xanh, tuy nhiên còn chưa hoàn thiện. Chính sách mua sắm công xanh ở nước ta đã được đề cập ở văn bản quy phạm pháp luật cao nhất là Luật Bảo vệ môi trường, nhưng mới dừng ở mức độ "có trách nhiệm ưu tiên sử dụng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường được chứng nhận nhãn sinh thái". Tuy nhiên, các văn bản dưới luật đã quyết tâm cao hơn, đó là "bắt buộc" mua sắm công xanh, như Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về mua sắm các sản phẩm dán nhãn năng lượng (Quyết định số 68/2011/QĐ-TTg), và Thông tư quy định về sử dụng vật liệu không nung (Thông tư 13/2017/TT-BXD). Mặc dù vậy, các chính sách này chưa thực sự hoàn chỉnh và liên kết chặt chẽ với các văn bản quy định mua sắm công, đặc biệt là các văn bản liên quan đến đầu tư công, đấu thầu, công tác báo cáo, giám sát mua sắm công. Chưa có bất kỳ điều khoản quy định nào của Luật Đầu tư công và Luật Đấu thầu hoặc các văn bản pháp luật quy định về việc cân nhắc mua sắm xanh trong quá trình chuẩn bị dự án, nghiên cứu tiền khả thi, thẩm định… Các văn bản pháp luật còn khá tách biệt giữa hai nội dung mua sắm công và bảo vệ môi trường, chưa có sự tích hợp đồng bộ.

*Quy định điều chỉnh cung mua sắm công xanh:*

- Chương trình dán nhãn môi trường: Hiện nay ở Việt Nam có 03 chương trình dán nhãn liên quan đến môi trường, sinh thái bao gồm Nhãn xanh (Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp chứng nhận); Nhãn tiết kiệm năng lượng (Bộ Công thương cấp chứng nhận); Nhãn sinh thái cho ngành du lịch, hay còn gọi là Nhãn Bông sen xanh (Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch cấp chứng nhận).

- Chương trình thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng xanh: Việt Nam đã và đang thực hiện một số chính sách tài chính như thuế bảo vệ môi trường áp dụng đối với xăng dầu, túi nilong, thuốc trừ sâu, bảo vệ thực vật; thuế tiêu thụ đặc biệt đối với ô tô và mặt hàng xăng; ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp đối với doanh nghiệp sản xuất các sản phẩm xanh; miễn thuế sử dụng đất phi nông nghiệp cho đất của các doanh nghiệp thực hiện xã hội hóa trong lĩnh vực môi trường. Các chính sách này góp phần quan trọng thúc đẩy sản xuất, tiêu dùng xanh, nhưng thời gian qua mới triển khai nên chưa thực sự phát huy hiệu quả, chưa xử lý được các hành vi đi ngược lại mục tiêu tăng trưởng xanh.

Tổng kết lại, một số đặc điểm về các quy định hiện hành về mua sắm công xanh ở Việt Nam như sau:

*Thứ nhất,* Việt Nam đã ban hành các định hướng và xây dựng được một số quy định pháp luật về mua sắm công xanh, đặc biệt là từ năm 2010 đến nay nhưng chưa hoàn thiện. Mặc dù các quy định cụ thể liên quan trực tiếp đến mua sắm công xanh ở Việt Nam đã có, như mua sắm các sản phẩm dán nhãn năng lượng, gạch không nung, nhưng tính hiệu lực chưa cao vì thiếu các văn bản liên quan đến lựa chọn nhà thầu, cơ chế báo cáo, giám sát quá trình mua sắm công xanh.

*Thứ hai,* việc ban hành các quy định về mua sắm công xanh và việc triển khai trên thực tế thiếu sự chủ động. Hiện nay, động cơ khuyến khích hoặc hỗ trợ ban hành các quy định thúc đẩy áp dụng mua sắm công xanh rất hạn chế. Điều này dẫn đến tình trạng, dù hầu hết các cơ quan nhà nước và người sử dụng ngân sách nhà nước đều chịu sự điều

chỉnh nhất định của các quy định liên quan đến môi trường, tăng trưởng xanh, song việc thực thi lại rất chậm, thậm chí có khi vẫn phải dựa trên phương pháp bắt buộc.

*Thứ ba,* mức độ cụ thể của các quy định yêu cầu mua sắm công xanh trong cả đầu tư và mua sắm thường xuyên cho hoạt động của cơ quan nhà nước chưa được toàn diện. Có rất nhiều khâu trong quá trình mua sắm, yếu tố "xanh" không được tính đến. Tiêu chuẩn lựa chọn nhà thầu hiện hành trong mua sắm công chủ yếu dựa trên mức giá thấp và sự kết hợp của giá thấp và yêu cầu kỹ thuật. Tiêu chí "xanh" chưa được tích hợp trong tiêu chuẩn kỹ thuật. Vì thế, bên cạnh các quy định chung về mua sắm công xanh trong đầu tư công và các dự án mua sắm thường xuyên, vẫn cần thêm các quy định cụ thể của từng Bộ, ngành trong các lĩnh vực mình phụ trách để hiện thực hóa việc mua sắm công xanh hiệu quả.

*Thứ tư,* các loại hàng hóa, dịch vụ cần thiết thực hiện mua sắm công xanh được quy định rất hạn chế. Chủ yếu hiện nay các quy định mới chỉ có ưu tiên cho việc mua sắm hàng hoá và dịch vụ sinh thái dán nhãn với một vài sản phẩm, thay vì tạo cơ chế khuyến khích mở rộng các nhóm sản phẩm, dịch vụ khác. Điều này vô hình chung lại áp đặt tư duy chỉ phải thực hiện mua sắm công xanh với những sản phẩm này. Bên cạnh đó, cũng chưa có tiêu chí ưu tiên hàng hóa đáp ứng các tiêu chuẩn về môi trường, năng lượng được dán các loại nhãn tiết kiệm năng lượng, nhãn xanh khi xét thầu.

## 2.3. Cơ chế thực hiện mua sắm công xanh ở Việt Nam

### *2.3.1. Giai đoạn lên kế hoạch mua sắm (giai đoạn trước khi mua sắm)*

*a) Mua sắm hàng hoá, dịch vụ hoặc công trình dân dụng để thực hiện các biện pháp can thiệp đầu tư phát triển/ dự án (gọi chung là dự án đầu tư)*:

*Quá trình lựa chọn dự án đầu tư:*

Để triển khai mua sắm hàng hoá, dịch vụ hoặc công trình dân dụng để thực hiện các biện pháp can thiệp đầu tư phát triển/ dự án, các tài liệu dự án liên quan, báo cáo nghiên cứu khả thi và kế hoạch đấu thầu phải được phê duyệt trước đó theo các quy định cụ thể nêu trong Luật Đầu tư công 2014, Luật Xây dựng 2014. Theo Luật Đầu tư công 2014, để được đưa vào danh sách tài trợ từ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm của quốc gia, ngành, dự án nhóm B, C phải được thẩm định và phê duyệt báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư.

Có thể thấy, một số bước có thể cân nhắc về mua sắm xanh đã được lồng ghép có thể kể đến như: (i) Phân tích, lựa chọn công nghệ, kỹ thuật và điều kiện cung cấp thiết bị, vật tư, năng lượng, cơ sở hạ tầng...; (ii) Phân tích, lựa chọn đầu tư các hạng mục đầu tư; (iii) Ước tính ban đầu các tác động xã hội và môi trường, hiệu quả kinh tế của dự án. Tuy nhiên, nhìn chung hiện nay, không có bất kỳ quy định nào trong Luật Đầu tư công và Luật Đấu thầu hoặc các văn bản pháp luật khác quy định về việc cân nhắc mua sắm xanh cho các bước lên kế hoạch mua sắm công, chuẩn bị dự án, nghiên cứu tiền khả thi, thẩm định và phê duyệt. Trong khi đó, theo Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh năm 2012, tất cả các dự án đầu tư công phải xanh.

*Quá trình chuẩn bị, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư công*

Bước tiếp theo là các cơ quan có thẩm quyền chuẩn bị, thẩm định và phê duyệt tài liệu dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi tùy theo quy mô và tầm quan trọng của các dự án đầu tư công. Nội dung các tài liệu dự án, báo cáo nghiên cứu khả thi được điều chỉnh bởi Luật Đầu tư công và Luật Xây dựng.

Việc đưa các yêu cầu đối với mua sắm xanh vào giai đoạn này được cho là dễ dàng để thực hiện hơn so với nếu đưa vào giai đoạn thực hiện mua sắm. Một điểm đáng chú ý khác là thông thường kế hoạch đấu thầu sẽ là một phần bắt buộc của tài liệu dự án.

*b) Mua sắm hàng hoá, dịch vụ cho hoạt động của cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước (gọi chung là dự án mua sắm thường xuyên)*

Theo tinh thần của Quyết định số 08/2016/QĐ-TTg ngày 26 tháng 02 năm 2016 (thay thế Quyết định 179/2007/QĐ-TTg), Thông tư số 35/2016/TT-BTC ngày 26 tháng 02 năm 2016 (thay thế Thông tư số 22/2008/TT-BTC) việc mua sắm hàng hoá, dịch vụ sử dụng nguồn ngân sách nhà nước được thực hiện mua sắm tập trung ở mức cao nhất để giảm thiểu chi phí mua hàng, chuẩn hóa kỹ thuật, tránh tham nhũng ở nhiều cấp thực hiện và đảm bảo kiểm soát tốt hơn chi tiêu ngân sách. Điều này có nghĩa là việc mua sắm tại mỗi bộ và tất cả các cấp dưới phải được thực hiện thông qua một cơ quan duy nhất được chỉ định bởi bộ trưởng, và cấp tỉnh cũng tương tự.

Ở giai đoạn quy hoạch, các Bộ trưởng, Chủ tịch UBND tỉnh chịu trách nhiệm lập kế hoạch đấu thầu hàng năm theo ngân sách nhà nước phân bổ đã được phê duyệt. Các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước phải xác định nhu cầu hàng hoá, dịch vụ mua sắm và chuẩn bị kế hoạch mua sắm hàng hoá mà họ được phép thực hiện mua sắm thường xuyên. Đối với sắm tập trung, cơ quan được giao thực hiện mua sắm trung tâm sẽ thu thập nhu cầu về hàng hoá và dịch vụ từ những đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước đủ điều kiện để chuẩn bị kế hoạch mua sắm tập trung.

Chi phí dự kiến cho mua sắm tập trung và mua sắm thường xuyên phải được đưa vào kế hoạch ngân sách 5 năm và kế hoạch chi tiêu trung hạn 3 năm của cả đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, của bộ ngành và của Bộ Tài chính. Ở giai đoạn này, các Bộ ngành và Bộ Tài chính có thể cân nhắc xem liệu hàng hóa và dịch vụ đã lên kế hoạch có đáp ứng các tiêu chí xanh hay không trước khi phê duyệt kế hoạch ngân sách.

Quyết định 68/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về danh mục phương tiện, thiết bị tiết kiệm năng lượng được trang bị, mua sắm đối với cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước đã có quy định các loại hàng hóa đáp ứng tiêu chí xanh được lựa chọn trong mua sắm công. Theo đó (1) các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước khi mua sắm các phương tiện, thiết bị thuộc doanh mục quy định phải mua sắm các phương tiện, thiết bị được dán nhãn năng lượng loại Nhãn xác nhận (Nhãn Ngôi sao năng lượng) hoặc Nhãn so sánh đạt cấp hiệu suất năng lượng 5 sao; (2) các phương tiện, thiết bị thuộc Danh mục phương tiện, thiết bị tiết kiệm năng lượng được trang bị, mua sắm thực hiện từ ngày 01 tháng 01 năm 2013 (Điều 2, Quyết định 68/2011/QĐ-TTg). Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có các quy định nào yêu cầu mua sắm các sản phẩm trên trong các văn bản quy định liên quan đến đấu thầu.

### *2.3.2. Giai đoạn thực hiện mua sắm*

*a) Mua sắm hàng hoá, dịch vụ hoặc công trình dân dụng để thực hiện các biện pháp can thiệp đầu tư phát triển/ dự án*

Với việc kế hoạch đấu thầu đã được chuẩn bị và phê duyệt trong giai đoạn thực hiện nghiên cứu khả thi, việc triển khai thực hiện đấu thầu sẽ gồm hai bước chính là: (i) chuẩn bị và phê duyệt hồ sơ dự thầu; và (ii) đấu thầu và phê duyệt việc lựa chọn nhà thầu.

Hiện nay không có quy định nào lồng ghép việc mua sắm công xanh trong quy định về chuẩn bị, phê duyệt hồ sơ dự thầu cũng như tiến hành đấu thầu và phê duyệt lựa chọn

nhà thầu, mà mới chỉ có quy định về danh mục các phương tiện, thiết bị tiết kiệm năng lượng được trang bị, mua sắm đối với cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước bắt buộc phải mua sắm các sản phẩm có dán nhãn năng lượng (Quyết định 68/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ).

Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 và Nghị định số 19/2015/NĐ-CP về hướng dẫn Luật Bảo vệ môi trường mới dừng lại ở khuyến khích mua sắm công xanh. Đây có thể xem như là cơ sở để ban hành những quy định lồng ghép các khía cạnh xanh trong đấu thầu và lựa chọn nhà thầu.

*b) Mua sắm hàng hoá, dịch vụ cho hoạt động của cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước*

Theo Điều 44 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và theo Điều 47 Nghị định 19/2015/NĐ-CP về hướng dẫn Luật Bảo vệ Môi trường đã quy định người đứng đầu cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước có trách nhiệm ưu tiên sử dụng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường được chứng nhận nhãn sinh thái theo quy định của pháp luật. Đặc biệt tại Quyết định 68/2011/QĐ-TTg đã quy định bắt buộc các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước khi mua sắm các phương tiện, thiết bị  thuộc doanh mục quy định phải mua sắm các phương tiện, thiết bị được dán nhãn năng lượng loại Nhãn xác nhận (Nhãn Ngôi sao năng lượng) hoặc Nhãn so sánh đạt cấp hiệu suất năng lượng 5 sao. Tuy nhiên, việc mua sắm và lựa chọn nhà thầu lại do cơ quan có thẩm quyền được giao thực hiện đấu thầu tiến hành, trong khi quy định cụ thể cho cơ quan phụ trách đấu thầu này lại chưa nêu rõ trách nhiệm sử dụng các sản phẩm xanh.

### *2.3.3. Giai đoạn sau mua sắm*

*a) Mua sắm hàng hoá, dịch vụ hoặc công trình dân dụng để thực hiện các biện pháp can thiệp đầu tư phát triển/dự án*

Nghị định 84/2015/NĐ-CP đã quy định cụ thể trách nhiệm giám sát, đánh giá việc thực hiện mua sắm công của các bên liên quan. Nội dung quy định giám sát liên quan đến mua sắm công xanh mới chủ yếu là giám sát các tác động về môi trường của dự án, chương trình. Tuy nhiên, không có yêu cầu về giám sát việc thực hiện các cam kết xanh của nhà thầu/nhà cung cấp trong quá trình mua sắm, chẳng hạn như sử dụng công nghệ xanh, kỹ thuật, thiết bị, giao hàng xanh, dịch vụ...

*b) Mua sắm hàng hoá, dịch vụ cho hoạt động của cơ quan, đơn vị sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước*

Hiện nay chưa có quy định về giám sát các hàng hóa, dịch vụ mua sắm cho các hoạt động của các cơ quan đơn vị nhà nước sử dụng các quỹ từ ngân sách nhà nước. Cơ quan mua sắm (đối với phương thức mua sắm tập trung) hoặc cơ quan chủ dự án mua sắm công (đối với tự thực hiện mua sắm) tự chịu trách nhiệm giám sát quá trình mua sắm nói chung. Điều này rõ ràng là chưa đủ chặt chẽ để yêu cầu các cơ quan này thực hiện mua sắm công xanh. Việc giám sát tài chính của cơ quan có thẩm quyền sau khi thực hiện mua sắm công cũng mới chỉ dừng ở mức kiểm tra xem các hàng hóa, dịch vụ được mua đã nằm trong danh sách quy định của Quyết định 68/2011/QĐ-TTg hay chưa.

## 2.4. Vai trò các bên trong mua sắm công xanh

### *2.4.1. Chia theo chức năng các bên liên quan*

Mua sắm công nói chung và mua sắm công xanh nói riêng gồm các bên liên quan như sau:

- Cơ quan quản lý mua sắm công: Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ/Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính. Các cơ quan này ban hành các quyết định, văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động mua sắm công, thực tiễn sản xuất tốt, cung cấp dịch vụ và công trình dân dụng. Một bộ phận quan trọng khác trong khối cơ quan quản lý mua sắm công là các Bộ, ngành quy định điều kiện tiêu chuẩn kỹ thuật, định mức, nhãn xanh đối với hàng hóa, dịch vụ và công trình dân dụng (từ phía cung)...

- Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân sử dụng ngân sách nhà nước mua hàng hoá, dịch vụ và các công trình: (i) Các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị và các tổ chức chính trị - xã hội; (ii) Các tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được ngân sách nhà nước hỗ trợ theo nhiệm vụ Nhà nước giao; (iii) Các đơn vị sự nghiệp công lập; (iv) Các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến ngân sách nhà nước (Điều 2, Luật Ngân sách Nhà nước 2015).

- Các nhà cung cấp hàng hóa, dịch vụ và công trình thuộc mua sắm công: các cá nhân hoặc tổ chức cung cấp hàng hóa, dịch vụ đáp ứng nhu cầu của bên mua.

Có thể thấy, các cơ quan nhà nước vừa là cơ quan điều chỉnh hoạt động mua sắm công, vừa là những người mua/người tiêu dùng trong mua sắm công. Ngoài ba nhóm chính kể trên còn có các bên liên quan khác như phương tiện truyền thông, các tổ chức học thuật và xã hội dân sự cũng có vai trò trong ảnh hưởng đến việc mua sắm công và mua sắm công xanh. Các bên này có thể giam gia thầu, tư vấn hoặc giám sát hoạt động mua sắm công và quy trình mua sắm công xanh.

### *2.4.2. Chia theo giai đoạn thực hiện mua sắm công*

Theo giai đoạn thực hiện mua sắm công, vai trò của các bên như sau:

*a) Giai đoạn lập quy hoạch:*

Các cơ quan có thẩm quyền tham gia vào việc chuẩn bị tài liệu dự án, kế hoạch đấu thầu và ngân sách dự kiến cho mua sắm hàng hóa, dịch vụ, công trình dân dụng; cũng như thẩm định và phê duyệt báo cáo khả thi, báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư của dự án.

- Với dự án đầu tư phát triển cộng đồng, Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, cơ quan chủ quản, các cơ quan có thẩm quyền tại địa phương... sẽ phê duyệt, quản lý các dự án thuộc nhóm B, C, A hoặc có tầm quan trọng quốc gia theo quy định cụ thể nêu trong Luật Đầu tư công. Khi đó, các cơ quan này hoàn toàn có thể yêu cầu mua sắm xanh trong kế hoạch đấu thầu. Ngoài các quan chức chính phủ, các bên tư vấn, chuyên gia, cộng đồng... cũng đóng vai trò quan trọng trong việc chuẩn bị dự án, tham vấn. Những ý kiến đóng góp của các tổ chức trung lập này, nếu có yêu cầu mua sắm xanh trong thiết kế dự án đã được phê duyệt và kế hoạch đấu thầu, sẽ là căn cứ quan trọng để cơ quan có thẩm quyền ra quyết định.
- Với trường hợp mua sắm công hàng hoá, dịch vụ cho hoạt động hàng ngày, các bên liên quan bao gồm các Bộ quản lý ngành, chính quyền địa phương và các cơ quan, tổ chức, đơn vị có kế hoạch mua sắm công. Chủ dự án có trách nhiệm chuẩn bị các tài liệu

dự án (bao gồm danh sách các hàng hóa, dịch vụ cần thiết, số lượng và chi phí) để các Bộ, ngành quản lý hoặc chính quyền địa phương xem xét và đưa kế hoạch đấu thầu vào dự toán ngân sách.

*b) Giai đoạn thực hiện mua sắm công:*

Các bên liên quan trong giai đoạn này là cơ quan thực hiện dự án, các nhà quản lý, các nhà thầu/nhà cung cấp. Cơ quan, đơn vị thực hiện và quản lý dự án sẽ có quyền thực hiện/quản lý mua sắm xanh như thiết kế trong kế hoạch đấu thầu, trong khi nhà thầu/nhà cung cấp/nhà tư vấn chịu trách nhiệm thực hiện đầy đủ các cam kết xanh nêu trong hồ sơ dự thầu.

*c) Giai đoạn sau mua sắm công*

Giai đoàn này nội dung thực hiện chính là giám sát thực hiện, các bên liên quan là các chủ dự án, cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thẩm định mua sắm công, kiểm soát, giám sát, hoặc các đơn vị độc lập được quy định trong hợp đồng. Các cơ quan này thực hiện giám sát và đánh giá để đảm bảo thực thi tốt các quy định mua sắm công nói chung và mua sắm công xanh nói riêng, cũng như các cam kết của nhà thầu/nhà cung cấp/nhà tư vấn và các bên tài trợ thực hiện dự án (cả về kỹ thuật và tài chính).

## 2.5. Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức về thế chế mua sắm công xanh tại Việt Nam

### *2.5.1. Điểm mạnh về thế chế mua sắm công xanh*

Hiện nay, ở nước ta các văn bản quy phạm pháp luật về điều chỉnh các hoạt động mua sắm công, bảo vệ môi trường, tiết kiệm năng lượng, cũng như các chiến lược quốc gia liên quan đến tăng trưởng xanh, tiêu dùng bền vững và biến đổi khí hậu,... đã được ban hành, tạo tiền đề cho việc triển khai hoạt động mua sắm công xanh thông qua lồng ghép các yếu tố môi trường vào mua sắm công.

- Các quy định về mua sắm công tương đối bao quát, từ khâu lập kế hoạch, giao dự toán mua sắm, xây dựng phương án tổ chức mua sắm, cho đến tổ chức đấu thầu mua sắm, bàn giao tài sản, hàng hóa cho đơn vị quản lý, sử dụng, bảo hành, bảo trì tài sản mua sắm, kiểm tra giám sát, công khai kết quả mua sắm, xử lý vi phạm, trách nhiệm tổ chức thực hiện... Đặc biệt là cơ chế mua sắm tập trung đã được ban hành theo Quyết định số 08/2016/QĐ-TTg ngày 26 tháng 02 năm 2016 (thay thế Quyết định 179/2007/QĐ-TTg), Thông tư số 35/2016/TT-BTC ngày 26 tháng 02 năm 2016 (thay thế Thông tư số 22/2008/TT-BTC) là một trong những điểm mạnh, thuận lợi cho việc triển khai mua săm công xanh. Với hình thức mua sắm tập trung, việc thay đổi, điều chỉnh các hoạt động mua sắm công sang mua sắm công xanh dễ dàng hơn rất nhiều so với mua sắm phân tán.

- Nhà nước cũng đã ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật bắt buộc mua sắm các sản phẩm tiết kiệm năng lượng, và khuyến khích mua sắm các sản phẩm xanh cho thấy nhận thức và trách nhiệm của nước ta thực hiện cam kết cắt giảm khí nhà kính. Đây là căn cứ quan trọng để lồng ghép các tiêu chí về tiêu dung năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, tiêu chí về môi trường vào xây dựng và ban hành các văn bản hướng dẫn Luật Đấu thầu.

+ Trong Quyết định 68/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu bắt buộc các đơn vị, cơ quan nhà nước phải thực hiện mua sắm các sản phẩm tiết kiệm năng lượng.

+ Luật Bảo vệ Môi trường 2014 và Nghị định 19/2015/NĐ-CP về hướng dẫn Luật Bảo vệ Môi trường khuyến khích người đứng đầu cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước có trách nhiệm ưu tiên sử dụng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường được chứng nhận nhãn sinh thái theo quy định của pháp luật (Điều 44, Luật Bảo vệ Môi trường; Điều 47, Nghị định 19/2015/NĐ-CP). Các quy định trong Luật Bảo vệ Môi trường có thể là cơ sở để xây dựng quy định lồng ghép các khía cạnh xanh trong đấu thầu và lựa chọn nhà thầu.

- Một số chương trình, chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia cũng đề cập trực tiếp hoặc gián tiếp đến các khía cạnh mua sắm công xanh. Chiến lược Tăng trưởng xanh (Quyết định 1393/QĐ-TTg); Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014 - 2020 (Quyết định số 403/QĐ-TTg); Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 (Quyết định số 432/QĐ-TTg); và Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (Quyết định số 76/QĐ-TTg);...

- Cơ sở hạ tầng cho công tác truyền thông, tuyên truyền vận động khá đồng bộ, chia thành nhiều cấp. Cơ sở hạ tầng này có thể được tận dụng tốt để thực hiện việc truyền thông, nâng cao nhận thức của cả đối tượng mua sắm công xanh lẫn đối tượng là nhà cung cấp.

- Hiện nay, đã có hướng dẫn trình tự, thủ tục dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái. Đặc biệt quy trình hướng dẫn dán nhãn năng lượng đã được quy chuẩn trên trang điện tử riêng, với 4 bước cơ bản tạo thuận lợi cho các nhà sản xuất làm hồ sơ xin chứng nhận nhãn năng lượng (xem quy trình tại trang điện tử sau: http://nhannangluong.com/progress).

### *2.5.2. Điểm yếu về thế chế mua sắm công xanh*

- Mặc dù nhận thức về mua sắm công xanh ở Việt Nam đã có những bước tiến, nhiều nơi đã ý thức được việc ưu tiên yếu tố "xanh" trong hoạt động mua sắm nhưng nhìn chung còn kém (UNEP, 2015).

+ Thói quen mua sắm lâu nay của cơ quan, đơn vị, thường lựa chọn hàng hóa dựa trên mức giá và những yếu tố quan hệ xã hội. Không những thế, trong bối cảnh kinh tế có những bước phát triển mạnh, hàng giá rẻ với mẫu mã bắt mắt nhưng chất lượng không cao dễ dàng tràn vào thị trường và thu hút người mua hàng, từ đó thói quen tiêu dùng kém xanh nảy sinh.

+ Việc ưu tiên đào tạo mua sắm công xanh cho các cán bộ phụ trách mua sắm công chưa được quan tâm. Các chương trình đào tạo về mua sắm công xanh cũng mới chỉ tập trung vào nâng cao nhận thức, chưa tập trung vào cách thức lồng ghép các yếu tố môi trường và mua sắm công. Theo quan sát của nhóm tác giả tại một số chương trình đào tạo về mua sắm công xanh ở nước ta các chương trình này chủ yếu là do Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc Bộ Công thương tổ chức, và do các chuyên gia trong lĩnh vực môi trường phụ trách. Các nội dung và chuyên gia về mua sắm công đang vắng bóng trong các chương trình này.

- Mặc dù đã có một số quy định về bắt buộc mua sắm một số sản phẩm tiết kiệm năng lượng, hay khuyến khích mua sắm các sản phẩm xanh, tuy nhiên vẫn chưa đầy đủ, đồng bộ, đặc biệt là thiếu cơ chế lồng ghép các yếu tố môi trường trong công tác đấu thầu, hay cơ chế theo dõi, giám sát và báo cáo về mua sắm công xanh.

+ Luật Đầu tư công 2014 mặc dù đã đề cập tới khía cạnh môi trường, phát triển bền vững, tuy nhiên chưa đề cập trực tiếp đến mua sắm công xanh, và vì thế chưa có văn bản hướng dẫn nào thực hiện mua sắm công xanh.

+ Luật Đấu thầu năm 2013 mặc dù đã góp phần hoàn thiện khung pháp lý về đấu thầu sử dụng nguồn vốn nhà nước phù hợp với chủ trương tái cấu trúc nền kinh tế, gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh; tuy nhiên, Luật Đấu thầu vẫn còn thiếu các quy định liên quan đến mua sắm công xanh: (i) Chưa có các quy định mua sắm các sản phẩm thân thiện với môi trường, không có quy định nào về lồng ghép việc mua sắm xanh trong việc chuẩn bị hồ sơ dự thầu, phê duyệt và đấu thầu và phê duyệt lựa chọn nhà thầu; (ii) Các tiêu chí môi trường không được coi là tiêu chí chính để đánh giá nhà thầu, và cũng chưa có các ưu đãi đối với hoạt động mua sắm các sản phẩm xanh. Hệ quả là Việt Nam chưa có một cơ chế để giám sát những nhà thầu được lựa chọn, nhất là trong việc đáp ứng các tiêu chí sản xuất, tiêu dùng xanh.

+ Nghị định số 84/2015/NĐ-CP ngày 30/09/2015 về Giám sát và đánh giá đầu tư đã quy định cụ thể trách nhiệm của các bên liên quan, trong đó có các quy định về đánh giá tác động môi trường của dự án/chương trình. Tuy nhiên, không có yêu cầu giám sát việc thực hiện các cam kết xanh của nhà thầu/nhà cung cấp trong quá trình mua sắm, ví dụ như sử dụng công nghệ xanh, kỹ thuật, thiết bị, giao hàng xanh, dịch vụ... Ngoài ra, không có quy định về giám sát hoạt động của hàng hóa, dịch vụ mua sắm cho hoạt động của các cơ quan công cộng, trong đó sử dụng các quỹ từ ngân sách nhà nước.

+ Với việc theo dõi và báo cáo hoạt động mua sắm công, hàng năm Cục Quản lý đấu thầu (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) chịu trách nhiệm cập nhật và xây dựng báo cáo. Tuy nhiên, nội dung chính của báo cáo chỉ bao gồm số lượng gói thầu, phương thức đấu thầu, loại sản phẩm, tổng giá trị gói thầu, nguồn vốn, việc tập huấn về mua sắm, đấu thầu, năng lực của cán bộ mua sắm, đấu thầu… Việc lồng ghép các tiêu chí môi trường vào các gói thầu gần như không được đề cập. Vì Luật Đấu thầu chưa quy định về mua sắm công xanh nên Dự thảo (Lần 2) Thông tư quy định chi tiết việc báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu đối với lựa chọn nhà thầu do Bộ Kế hoạch và Đầu tư soạn thảo vẫn chưa yêu cầu báo cáo về mua sắm công xanh.

- Hiện nay thiếu các chương trình, chính sách ưu đãi cho mua sắm công xanh. Theo kinh nghiệm quốc tế, mua sắm công xanh đòi hỏi chi phí cao và thời gian dài để thu lợi nhuận, vì thế có thể không hấp dẫn đối với cơ quan không có thái độ thân thiện với môi trường. Ngoài ra, quy định hiện hành về lựa chọn nhà thầu trong mua sắm công dựa trên tiêu chí giá thấp chứ không phải khía cạnh xanh, nên càng không khuyến khích các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước thực hiện mua sắm công xanh. Các chính sách hiện nay chủ yếu xoay quanh vận động, tuyên truyền hoặc chương trình khuyến mãi, giảm giá, chủ yếu ở cấp địa phương.

- Các văn bản pháp luật hiện hành về mua sắm công và bảo vệ môi trường thiếu tính liên kết.

+ Dù đã có nhiều chương trình, kế hoạch, quy định pháp luật liên quan đến phát triển bền vững, tăng trưởng xanh; tuy nhiên, các văn bản này mới ở mức đơn giản, thiếu tính liên kết chặt chẽ. Một số luật cơ bản liên quan đến mua sắm công như Luật Đầu tư công, Luật Bảo vệ môi trường và Luật Đấu thầu chưa có điều khoản nào yêu cầu các biện pháp bảo vệ môi trường, tiêu chí tác động môi trường phải được lồng ghép như một tiêu

chuẩn/tiêu chí chấm thầu. Những tiêu chí này vẫn đang được tách riêng. Trong Luật Bảo vệ môi trường đã quy định các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước ưu tiên mua sắm các sản phẩm xanh, tuy nhiên trong Luật Đấu thầu chưa có quy định các tiêu chí về môi trường trong đánh giá, lựa chọn nhà thầu. Hệ quả là các tiêu chí về môi trường thường được coi là không bắt buộc và bị bỏ qua trong đa số các trường hợp trong lựa chọn nhà thầu.

+ Một khó khăn khác phát sinh từ đây là quy chế và quy trình mua sắm công nếu muốn thực hiện mua sắm công xanh sẽ tương đối phức tạp. Mức độ liên kết, điều phối chung giữa cơ quan chuyên môn của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài nguyên và Môi trường còn khá rời rạc.

- Các hình thức mua sắm công được quy định còn nhiều bất cập.

+ Việc tồn tại nhiều hệ thống văn bản khác nhau quy định về mua sắm công dẫn đến khó theo dõi, thiếu thống nhất. Ngoài ra, sự chồng chéo giữa Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc thực hiện quản lý mua sắm công cũng làm ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện việc mua sắm công.

+ Mặt khác, những quy định hiện nay chưa khắc phục được những hạn chế của phương thức mua sắm phân tán và mua sắm tập trung. Những phương thức mua sắm khác rất thuận tiện, hiệu quả như phương thức mua sắm hợp nhất thì luật về sử dụng tài sản nhà nước lại không quy định. Một bất cập khác là pháp luật hiện hành chỉ quy định các hình thức lựa chọn nhà thầu theo quy định của pháp luật về đấu thầu; tuy nhiên, có một số loại tài sản, hàng hóa có chỉ tiêu kỹ thuật rõ ràng, giá bán công khai thì việc đấu thầu rất tốn kém thời gian và chi phí tổ chức (Chu Thị Thủy Chung. 2016).

- Nguồn lực cho mua sắm công xanh khá hạn chế.

+ Việc áp dụng các chính sách, quy định về môi trường thường yêu cầu rất nhiều nguồn lực, trong đó có nhân lực và tài chính. Tại các dự án do các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới hay Ngân hàng Phát triển Châu Á hỗ trợ đều có những cán bộ chuyên môn làm công tác giám sát, đánh giá nhằm đảm bảo những tiêu chí bền vững về môi trường. Tuy nhiên, ở Việt Nam nguồn nhân lực để thực hiện công tác này còn thiếu và yếu.

+ Do chưa có quy định về lồng ghép yếu tố môi trường vào quy trình mua sắm công, do đó phần lớn các chương trình đào tạo mua sắm công cho các cán bộ phụ trách mua sắm công tại cơ quan, đơn vị chưa quan tâm đến nội dung lồng ghép yếu tố môi trường vào mua sắm công.

+ Việt Nam vẫn chưa có hướng dẫn mua sắm công xanh, do đó việc thực hiện mua sắm công xanh chưa thể thực hiện được.

- Ngoài ra, các cơ quan mua sắm công cũng chưa có cơ chế giám sát nhà thầu trong toàn bộ quá trình cung cấp hàng hóa, dịch vụ, nên việc đề cao tiêu chí "xanh" vẫn khá hạn chế mà chủ yếu dựa trên quan điểm cá nhân của người phụ trách và áp dụng trong hình thức mua sắm trực tiếp và tự thực hiện.

Hệ quả là hoạt động mua sắm công xanh tại Việt Nam thời gian qua vẫn khá hạn chế, mới chỉ dừng lại ở mức độ thí điểm và tập trung vào mua sắm một số sản phẩm như thiết bị chiếu sáng, thiết bị điện, điện tử… dù đã xuất hiện một số sáng kiến về mua sắm công xanh được đưa vào triển khai. Việc tận dụng các nhãn môi trường cũng chưa được

đẩy mạnh, sự nhận biết các sản phẩm thân thiện với môi trường còn chưa phổ biến với người mua hàng tại Việt Nam.

### *2.5.3. Cơ hội thực hiện mua sắm công xanh*

Cơ hội thực hiện mua sắm công xanh ở nước ta là khá lớn vì đây là xu hướng tất yếu của thế giới trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Việt Nam đã cam kết cắt giảm 8% lượng khí thải nhà kính vào năm 2030 và có thể cắt giảm tới 25% nếu có nguồn hỗ trợ quốc tế, và chi tiêu từ nguồn vốn nhà nước là rất lớn.

- Mua sắm công xanh, nền kinh tế carbon thấp đang là xu hướng chung của nhân loại, Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng đó. Theo đánh giá của UNEP, có ít nhất 56 quốc gia trên thế giới đã thông qua chính sách quốc gia về mua sắm công bền vững (SPP) trong đó có khía cạnh mua sắm công xanh (GPP) vào cuối năm 2012, dẫn đầu là các nước thành viên Liên minh châu Âu (UNEP, 2013a).

- Theo kết quả báo cáo tổng kết công tác đấu thầu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho thấy tổng chi Ngân sách Nhà nước giai đoạn gần đây chiếm khoảng 28-31% GDP, trong đó chi đầu tư phát triển trung bình khoảng 22,5-32,3%. Tổng gói thầu mua sắm công chiếm trung bình khoảng 16,5% GDP, trong đó tổng nguồn vốn nhà nước cho mục đích mua sắm thường xuyên chỉ chiếm trung bình khoảng 1,9% GDP và chi cho đầu tư phát triển chiếm tới 13,8% GDP. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có một báo cáo nào đề cập đến số liệu về tỷ trọng mua sắm công xanh trong tổng lượng mua sắm công.

- Mặc dù nguồn vốn hỗ trợ quốc tế cho Việt Nam đang và sẽ giảm kể từ khi nước ta trở thành nước có thu nhập trung bình, tuy nhiên lĩnh vực tăng trưởng xanh, carbon thấp vẫn đang tiếp tục nhận được sự hỗ trợ quốc tế. Những hỗ trợ này có thể diễn ra cả trong quá trình xây dựng chính sách đến khi triển khai mua sắm công xanh trong thực tế.

- Mua sắm công xanh là một trong những hành động hướng tới tăng trưởng xanh, một trong những lĩnh vực được Chính phủ ưu tiên sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi thời kỳ tới theo tinh thần Quyết định 251/QĐ-TTg ngày 17/02/2016 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt đề án "Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài thời kỳ 2016 - 2020".

- Những bài học kinh nghiệm từ các nước trên thế giới tương đối khả thi, Việt Nam có thể học hỏi và áp dụng hiệu quả.

### *2.5.4. Thách thức thực hiện mua sắm công xanh*

Mặc dù Nhà nước đã ban hành một số chính sách thúc đẩy mua sắm công đối với các sản phẩm tiết kiệm năng lượng, khuyến khích mua sắm các sản phẩm xanh và các chính sách hỗ trợ, khuyến khích hoạt động sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường, nhưng cho đến nay các doanh nghiệp chưa nhận thức được đầy đủ và dành sự quan tâm đúng mức cho vấn đề này, thị trường sản phẩm xanh vẫn chưa phát triển.

- Nguồn tài chính hạn hẹp là một trong những thách thức lớn nhất cho việc triển khai mua sắm công xanh. Để thực hiện mua sắm công xanh, đòi hỏi nguồn tài chính đầu tư ban đầu lớn hơn so với hình thức mua sắm thông thường, đây là những thách thức lớn trong bối cảnh nợ công ngày càng tăng, buộc nước ta phải thắt chặt chi tiêu công.

- Các doanh nghiệp Việt Nam cũng chưa mạnh dạn đầu tư, phát triển công nghệ, phương thức quản lý để sản xuất các sản phẩm đáp ứng yêu cầu về dán nhãn xanh. Các tiêu chí về sản phẩm xanh còn rất hạn chế và mới chỉ cho một số chủng loại mặt hàng

nhất định cũng giảm động lực của doanh nghiệp trong việc đổi mới công nghệ sản xuất, đổi mới sản phẩm.

- Khả năng cung ứng sản phẩm được dán nhãn xanh ở nước ta rất hạn chế, điều này sẽ là một thách thức rất lớn nếu triển khai chủ trương mua sắm công xanh không cân nhắc tính toán lộ trình phù hợp.

+ Công nghệ sản xuất, khoa học công nghệ, sản xuất sản phẩm phục vụ mua sắm công xanh còn yếu. Tình trạng sản xuất lạc hậu, sử dụng công nghệ cũ hoặc nhiều tài nguyên thiên nhiên khiến cho sản phẩm khó đáp ứng các mức định về sản phẩm xanh. Vì vậy, nguồn cung sản phẩm cho mua sắm công xanh bị hạn chế. Bên cạnh đó, do đa phần doanh nghiệp có quy mô nhỏ và vừa nên hạn chế trong nguồn lực, vì vậy không dễ để tiến hành các hoạt động kiểm tra, đánh giá và xác thực sản phẩm đáp ứng tiêu chí xanh.

+ Hiện nay mới có 4 nhóm sản phẩm được chứng nhận Nhãn xanh Việt Nam, tập trung ở 4 công ty.

+ Ngoài ra, nước ta cũng chỉ có 13 sản phẩm thuộc Danh mục phương tiện, thiết bị tiết kiệm năng lượng được trang bị, mua sắm đối với cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước (Quyết định số 68/2011/QĐ-TTg ngày 12 tháng 12 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ).

- Khả năng trì hoãn hoặc phá sản kế hoạch thực hiện mua sắm công xanh có thể xảy ra do nguồn cung trong nước và nguồn vốn nhà nước hạn chế. Với khả năng công nghệ và tiềm lực của các doanh nghiệp trong nước khá hạn hẹp, việc thực hiện mua sắm công xanh không tính toán kỹ lưỡng về thông tin sản phẩm, lộ trình thực hiện,… sẽ có thể dẫn đến "bóp chết" doanh nghiệp trong nước và tạo thuận lợi cho các sản phẩm nhập khẩu.

- Doanh nghiệp Việt Nam sẽ phải cạnh tranh gay gắt hơn khi nền kinh tế có độ mở lớn hơn. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng, Việt Nam đã tham gia các hiệp định quốc tế như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) (nay là Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương - CPTPP), Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - EU (EVFTA),… Nếu các doanh nghiệp trong nước không chuẩn bị sẵn sàng tham gia cung ứng hàng hóa xanh, nguy cơ thắng thầu cung cấp các sản phẩm xanh của các doanh nghiệp nước ngoài là rất lớn. Thực tế là chúng ta đang thực hiện mua sắm công tập trung, vì thế gói thầu thường lớn hơn hình thức mua sắm phân tán, và vì vậy chúng ta buộc phải đấu thầu cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong nước với doanh nghiệp nước ngoài theo các hiệp định đã ký kết. Vì vậy, sẽ là thách thức nếu chúng ta thực hiện mua sắm công xanh mà doanh nghiệp trong nước chưa đáp ứng nhu cầu, sẽ tạo thuận lợi cho doanh nghiệp nước ngoài với nhiều lợi thế về vốn, công nghệ và sản phẩm thân thiện với môi trường.

### 2.6. Tiểu kết luận Chương 2

- Cơ hội thực hiện mua sắm công xanh ở nước ta là khá lớn.

+ Mua sắm công xanh là xu hướng tất yếu của thế giới, trong bối cảnh nước ta đã cam kết cắt giảm 8% lượng khí thải nhà kính vào năm 2030 và có thể cắt giảm tới 25% nếu có nguồn hỗ trợ quốc tế.

+ Các văn bản quy phạm pháp luật về điều chỉnh các hoạt động mua sắm công, bảo vệ môi trường, tiết kiệm năng lượng, cũng như các chiến lược quốc gia liên quan đến tăng trưởng xanh, tiêu dùng bền vững và biến đổi khí hậu,... đã được ban hành, tạo tiền

đề cho việc triển khai hoạt động mua sắm công xanh thông qua lồng ghép các yếu tố môi trường vào mua sắm công.

+ Thị phần nguồn chi tiêu từ nguồn vốn nhà nước là rất lớn, tổng gói thầu mua sắm công chiếm trung bình khoảng 16,5% GDP, trong đó tổng nguồn vốn nhà nước cho mục đích mua sắm thường xuyên chỉ chiếm trung bình khoảng 1,9% GDP và chi cho đầu tư phát triển chiếm tới 13,8% GDP.

- Tuy nhiên, để thực hiện mua sắm công ở nước ta vẫn còn gặp phải những thách thức không nhỏ.

+ Sự chưa hoàn thiện về thể chế mua sắm công xanh, nhận thức và thông tin về sản phẩm thân thiện với môi trường chua đầy đủ. Mặc dù đã có những báo cáo tổng kết hàng năm về mua sắm công, tuy nhiên chưa có thông tin nào về mua sắm công xanh trong những báo cáo đó cho thấy các điểm khuyết về chính sách mua sắm công xanh của Việt Nam. Mặc dù chủ trương, chính sách của Việt Nam về mua sắm công xanh đã được đề cập ở nhiều chương trình, kế hoạch hành động như Chiến lược tăng trưởng xanh, Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững. Tuy nhiên các văn bản hướng dẫn cụ thể thực hiện mua sắm công xanh chưa có.

+ Trong bối cảnh nợ công và chủ trương thắt chặt chi tiêu công, nguồn ngân sách hạn hẹp đang là rào cản lớn để thực hiện mua sắm công xanh do vốn đầu tư ban đầu cho sản phẩm xanh thường đắt hơn các sản phẩm thông thường.

+ Ngoài ra, số lượng các sản phẩm được dán nhãn xanh ở Việt Nam còn rất hạn chế, do đó khả năng tự cung cấp các hàng hóa xanh cho thị trường trong nước là hết sức khó khăn. Vì thế, khả năng trì hoãn hoặc phá sản kế hoạch thực hiện mua sắm công xanh có thể xảy ra.

# CHƯƠNG 3. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ MUA SẮM CÔNG XANH Ở VIỆT NAM

## 3.1. Quan điểm về thể chế mua sắm công xanh

Từ kinh nghiệm quốc tế và tình hình thực tế ở Việt Nam, các quan điểm về thể chế chủ đạo thúc đẩy mua sắm công xanh như sau:

- Xây dựng khung pháp lý hoàn chỉnh, với lộ trình cụ thể phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Để thúc đẩy mua sắm công xanh ở nước ta, trước hết cần thiết có một khung pháp lý mạnh mẽ và có lộ trình thực hiện cụ thể theo khả năng thực tế về nguồn ngân sách nhà nước và khả năng cung ứng của nhà sản xuất trong nước.

- Không cần tổ chức bộ máy thực hiện mua sắm công xanh riêng, mà lồng ghép các nhiệm vụ hiện có của các bộ ngành liên quan, với phương châm càng đơn giản càng tốt. Chỉ cần lồng ghép các yếu tố môi trường vào quy trình mua sắm tập trung đối với những gói thầu phải mua sắm tập trung, và vẫn có thể chỉ lồng ghép các yếu tố môi trường vào quá trình mua sắm phi tập trung.

- Xây dựng quy trình mua sắm công xanh rõ ràng, đơn giản, trước hết chỉ thực hiện mua sắm sản phẩm được dán nhãn xanh. Để triển khai thực hiện mua sắm công xanh, cần có quy trình mua sắm công xanh rõ ràng và đơn giản, dễ áp dụng và có lộ trình thực hiện. Theo đó, chỉ cần có quy định trong công tác mua sắm công phải cân nhắc mua sảm phẩm và dịch vụ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền đánh giá, phân loại và công bố rộng rãi trên trang điện tử hoặc các sản phẩm có dán nhãn xanh. Quy chế này sẽ giúp giảm gánh nặng nguồn lực để thẩm định, đánh giá vốn nằm ngoài khả năng của các tổ chức mua sắm công. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện lựa chọn các sản phẩm được đánh giá là xanh, thông qua các tiêu chí rõ ràng như nhãn xanh, nhãn năng lượng, nhãn sinh thái, hay đạt các chứng chỉ ISO về môi trường và năng lượng. Các sản phẩm được đưa lên trang điện tử để các đơn vị thực hiện mua sắm công xanh lựa chọn.

- Tăng năng lực thẩm định, đánh giá và chứng nhận sản phẩm xanh. Để đánh giá được các sản phẩm/dịch vụ xanh, thân thiện với môi trường cần có cơ quan đủ năng lực đánh giá, thẩm định và cấp chứng chỉ nhãn xanh cho các sản phẩm và dịch vụ đó.

- Nâng cao nhận thức và xúc tiến mua sắm công xanh ban đầu là rất quan trọng và phải liên tục.

- Cần thiết phải có hệ thống giám sát đánh giá để đảm bảo những tác động tích cực đến xã hội và môi trường. Cần phải có hệ thống giám sát và đánh giá chương trình trong trung và dài hạn. Cơ chế giám sát và báo cáo đã được xây dựng ở mỗi quốc gia thực hiện mua sắm công xanh, và đã được phát triển đầy đủ và rất hiệu quả.

## 3.2. Đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế mua sắm công xanh

### *3.2.1. Hoàn thiện chính sách mua sắm công xanh*

*a) Chính sách thúc đẩy mua sắm công xanh*

Để thúc đẩy mua sắm công xanh, quan trọng nhất là cần phải có hệ thống chính sách, quy định pháp luật đầy đủ, thống nhất. Một hành lang pháp lý đầy đủ sẽ tạo điều kiện để cơ quan, đơn vị thực hiện mua sắm công có thể thực hành tốt việc mua sắm công xanh. Bên cạnh đó, quy định pháp luật chặt chẽ cũng là căn cứ để các bên có nhiệm vụ thực hiện vai trò giám sát của mình. Để hoàn thiện các chính sách mua sắm công xanh, cần đẩy mạnh thực hiện đồng bộ các giải pháp bổ sung, điều chỉnh quy định hiện hành,

xây dựng chương trình hành động cụ thể, thúc đẩy hơn nữa hoạt động mua sắm công xanh. Cụ thể:

- Để thay đổi chủ trương từ "khuyến khích" sang "bắt buộc" mua sắm công xanh, trước hết cần sửa đổi Điều 44, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Điều 47 Nghị định 19/2015/NĐ-CP, theo đó sửa đổi cụm từ "có trách nhiệm ưu tiên sử dụng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường được chứng nhận nhãn sinh thái theo quy định của pháp luật" bằng cụm từ "có trách nhiệm thực hiện sử dụng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường được chứng nhận nhãn sinh thái theo quy định của pháp luật".

- Đồng thời, bổ sung tiêu chí lựa chọn dự án, nhà thầu:

+ Bổ sung tiêu chí lựa chọn dự án trong Luật Đầu tư công 2014, theo đó đối với các dự án cần có các kế hoạch mua sắm các hàng hóa được dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái. Tùy vào đặc thù của hàng hóa, có thể yêu cầu phải có một trong ba loại nhãn trên, hoặc bắt buộc đầy đủ các nhãn trên.

- Bổ sung các tiêu chí yêu cầu các hàng hóa mua sắm công phải được dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái về lựa chọn nhà thầu trong Luật Đấu thầu 2013, và các văn bản hướng dẫn Luật Đấu thầu như Nghị định số 63/2014/NĐ-CP hướng dẫn Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu.

- Nếu chưa thể thay sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đầu tư công và Luật Đấu thầu, Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần chủ động, phối hợp với các bộ ban ngành thực hiện ban hành quy chế thúc đẩy mua sắm công xanh.

+ Bộ Tài chính phối hợp với các bộ như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương và các bộ ban ngành khác ban hành thông tư về quy chế mua sắm công xanh đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường.

+) Phân định rõ các đối tượng thực hiện mua sắm công xanh, các bước thực hiện, các sản phẩm phải ưu tiên khi mua sắm công, các ưu đãi khuyến khích và chế tài xử phạm đối với các hành vi không tuân thủ quy định về mua sắm công xanh.

+) Quy định các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước xây dựng chương trình hành động của mình về mua sắm công xanh, trong đó nêu rõ các chỉ tiêu và đầu mối phụ trách thực hiện như các nước trên thế giới đã thực hiện.

+) Quy định cơ chế báo cáo kết quả thực hiện và các cơ chế giám sát hàng năm về mua sắm công xanh.

+ Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với các bộ như Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ ban ngành khác ban hành quy chế lựa chọn nhà thầu, theo đó tích hợp các yếu tố môi trường vào quy trình lựa chọn nhà thầu.

+) Trước mắt, ban hành quy chế chấm điểm nhà thầu cho các sản phẩm được dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái. Ngoài ra, có thể cộng thêm điểm cho các sản phẩm có các thông tin như: nguyên liệu đầu vào (năng lượng, nước, nguyên vật liệu,...), hướng dẫn xử lý sau sử dụng;  hệ thống quản lý môi trường như ISO 14.000, hệ thống quản lý năng lượng ISO 50.001, kiểm toán năng lượng, môi trường, có hồ sơ quản lý chất thải,…; và các hướng dẫn, hoặc cảnh báo về môi trường trên các sản phẩm.

+) Quy định tích hợp cơ chế báo đấu thầu "xanh", bao gồm tỷ trọng phần trăm gói thầu là các hàng hóa xanh trong báo cáo kết quả thực hiện và các cơ chế giám sát hàng năm về đấu thầu.

*b) Chính sách thúc đẩy "cung xanh"*

Ngoài việc ban hành các chính sách bắt buộc các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước phải thực hiện mua sắm các hàng hóa được dán nhãn xanh, nhãn năng lượng hay nhãn sinh thái, việc ban hành chính sách thúc đẩy khả năng cung ứng hàng hóa xanh của thị trường trong nước cũng hết sức quan trọng.

- Cần nghiên cứu ban hành các chính sách thúc đẩy hơn nữa công tác thẩm định, đánh giá và cấp nhãn cho các hàng hóa đáp ứng tiêu chuẩn nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái, đặc biệt cần tăng cường năng lực cho công tác cấp nhãn xanh.

+ Các hình thức của nhãn sinh thái cần đơn giản, ngắn gọn và linh hoạt nhưng vẫn tuân thủ quy trình ISO 14024 về nhãn sinh thái, giúp bên mua hàng dễ dàng nhận biết. Nhãn sinh thái nên được áp dụng cho các nhóm sản phẩm có nhiều nhà cung cấp để tạo sự cạnh tranh trong việc xin cấp nhãn sinh thái cho nhóm sản phẩm. Ngoài ra, cũng nên cân nhắc việc lựa chọn, cấp nhãn sinh thái cho các nhà cung cấp có thị phần lớn để có thể tạo ảnh hưởng đối với các nhà sản xuất/cung ứng khác.

+ Bước đầu, nên xây dựng tiêu chí nhãn sinh thái đơn giản, gọn nhưng vẫn đảm bảo quy định môi trường tối thiểu để thu hút sự tham gia của các doanh nghiệp vào việc sản xuất hàng hóa để được dán nhãn sinh thái. Sau khi việc sử dụng nhãn sinh thái đã đi vào hoạt động ổn định thì có thể nâng dần tiêu chí với mức độ phức tạp và khắt khe hơn.

- Thường xuyên cập nhật bổ sung danh sách các danh mục hàng hóa được dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái, và công bố trên trang thông tin điện tử liên quan nhằm bắt kịp tiến độ khoa học công nghệ và liên tục thúc đẩy hoạt động mua sắm công xanh, giúp tiết kiệm thời gian, chi phí rà soát cho các đơn vị thực hiện mua sắm công xanh.

+ Cần cập nhật bổ sung thêm danh mục các sản phẩm được dãn nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái vào giỏ hàng hóa bắt buộc mua sắm công xanh như danh sách sản phẩm được dán nhãn năng lượng theo Quyết định số 68/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

+ Ngoài ra, cần lưu ý tư liệu hóa toàn bộ hoạt động của chương trình nhãn sinh thái để thấy được sự thay đổi, hiệu quả của chương trình đến hoạt động mua sắm công xanh nói riêng và bảo vệ môi trường nói chung. Các thông tin, dữ liệu thu thập được sẽ là cơ sở phục vụ cho các hoạt động đàm phán gia nhập các chương trình quốc tế như Mạng lưới Nhãn sinh thái Toàn cầu (GEN).

- Có thể nghiên cứu tham khảo danh mục sản phẩm bắt buộc phải mua sắm công xanh của các nước, làm cơ sở để ban hành danh sách của Việt Nam, tuy nhiên phải căn cứ vào điều kiện của Việt Nam. Cần có lộ trình cụ thể nhằm đảm bảo khả năng cung ứng của các doanh nghiệp trong nước, tránh trường hợp đưa ra các tiêu chuẩn quá khắt khe hoặc thị trường trong nước chưa đáp ứng được về lượng và tiêu chuẩn sẽ tạo luận lợi cho các nhà sản xuất ngoài lãnh thổ Việt Nam, và "giết chết" doanh nghiệp trong nước. Đặc biệt, danh mục này cần yêu cầu bắt buộc với một số ngành nghề, sản phẩm có khả năng gây ô nhiễm cao hoặc đang có xu hướng xanh hóa như điện, ô tô, tàu thuyền, năng lượng, tòa nhà, xử lý chất thải công nghiệp.

- Ngoài ra, cần nghiên cứu thêm các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp công nghệ thân thiện với môi trường và chuyển đổi sang sản xuất các sản phẩm xanh, thân thiện với môi trường.

### *3.2.2. Hoàn thiện cơ chế thực hiện mua sắm công xanh*

Để hoàn thiện thể chế mua sắm công xanh, ngoài các chính sách mua sắm công xanh được trình bày ở Mục 3.3.1, việc xây dựng quy trình, hay cơ chế mua sắm công xanh cần được thực hiện song song. Theo đó, 3 bước thực hiện mua sắm công xanh chính, bao gồm: (i) trước khi mua sắm; (ii) trong khi mua sắm; và (iii) sau khi mua sắm.

***(i) Trước khi mua sắm:***

1) Lập kế hoạch mua sắm. Bước này cần cân nhắc kỹ xem có cần thiết mua sản phẩm/dịch vụ hay không, hay chỉ cần sửa chữa, thay đổi các sản phẩm đang được sử dụng, và số lượng vừa đủ đáp ứng nhu cầu sử dụng. Trong giai đoạn này, sẽ quyết định nên hay không nên mua sắm mới hàng hóa, giúp giảm thiểu các chi phí tài chính không cần thiết và giảm thiểu tác động đến môi trường và tiết kiệm tài nguyên,...

2) Định nghĩa các yêu cầu trong hồ sơ mời thầu. Một khi đã xác định cần thực hiện mua sắm mới hoặc mua sắm bổ sung thay thế, bước tiếp theo là cần cân nhắc, xem xét mua sắm loại hoàng hóa, dịch vụ nào phù hợp với tài chính dưới góc độ xem xét tổng thể chi phí xã hội của dự án và khả năng cung ứng của các nhà thầu trong nước. Xem xét các tác động khác nhau tới môi trường trong suốt vòng đời của sản phẩm, như nguyên liệu đầu vào, quá trình sản xuất, chi phí vận hành, phát thải khí nhà kính,.... cho tới chi phí thu gom và xử lý sản phẩm hỏng, hết thời hạn sử dụng.

3) Tìm nguồn cung ứng sản phẩm/dịch vụ. Một khi đã xác định được các yêu cầu mời thầu, cần rà soát các nhà sản xuất trong nước hay quốc tế để đặt ra các yêu cầu mời thầu. Bước này cần rà soát xem xét thông tin về nhà cung ứng nào có thể đáp ứng các yêu cầu để có kế hoạch lựa chọn mời thầu.

***(ii) Trong khi mua sắm:***

4) Thông báo mời thầu. Một khi đã xác định được nguồn cung ứng, bước tiếp theo là thông báo mời thầu công khai với các yêu cầu được xác định ở bước 2.

5) Nhận và mở hồ sơ thầu. Sau khi thông báo thầu được thông báo, đơn vị tổ chức mua sắm công sẽ tổ chức nhận và tiến hành mở thầu công khai.

6) Thực hiện đánh giá hồ sơ mời thầu.

- Trong trường hợp chỉ yêu cầu các hàng hóa được dán nhãn xanh, nhãn năng lượng hoặc nhãn sinh thái, công việc đánh giá thầu trở lên đơn giản hơn, chỉ thông qua tiêu chí tài chính và các tiêu chí cộng điểm khác như nguyên liệu đầu vào (năng lượng, nước, nguyên vật liệu,...), hướng dẫn xử lý sau sử dụng; hệ thống quản lý môi trường như ISO 14.000, hệ thống quản lý năng lượng ISO 50.001, kiểm toán năng lượng, môi trường, có hồ sơ quản lý chất thải,…; và các hướng dẫn, hoặc cảnh báo về môi trường trên các sản phẩm theo các thang điểm đã được định nghĩa ở bước 2.

- Nếu chưa có quy định mua sản phẩm được dán các nhãn trên, việc đánh giá hồ sơ thầu trở lên khó khăn hơn, đòi hỏi cần phải có chuyên gia am hiểu về tài chính và kỹ thuật.

7) Lựa chọn, thống báo và trao thầu. Sau khi có kết quả đánh giá hồ sơ mời thầu, tổ chấm thầu sẽ đề xuất đơn vị có giá và sản phẩm tốt nhất trình người có thẩm quyền phê duyệt, thông báo và trao thầu.

8) Thương thảo, hoàn thiện và ký kết hợp đồng. Sau khi thông báo và đơn vị trúng thầu có ý kiến phản hồi, đại diện cơ quan mời thầu sẽ tiến hành thương thảo, hoàn thiện và ký kết hợp đồng với nhà cung ứng đã trúng thầu.

***(iii) Sau khi mua sắm:***

9) Thực hiện các nhiệm vụ hậu cần (logictic) cần thiết. Tùy vào tình hình cụ thể, sẽ tiến hành hoàn thiện, hoặc hỗ trợ khác khi có phát sinh.

### *3.2.3. Phân định vai trò của các bên liên quan trong mua sắm công xanh*

*a) Tổ chức mua sắm công xanh*

Kinh nghiệm thế giới cho thấy không có khuôn mẫu cơ chế mua sắm công xanh nào, tuy tình hình mỗi nước sẽ triển khai cơ chế phù hợp, có thể là mua sắm tập trung như Trung Quốc, kết hợp cả mua sắm tập trung và mua sắm phi tập trung như ở Hàn Quốc, và không quy định cách thức mua sắm, mà chính phủ chỉ đưa ra danh sách hàng hóa xanh bắt buộc các cơ quan nhà nước ở trung ương mua và khuyến khích các cơ quan nhà nước ở địa phương thực hiện như ở Nhật Bản.

Với tình hình hiện nay, để không làm tăng thêm bộ máy, quan điểm thực hiện mua sắm công xanh của nước ta là không cần tổ chức bộ máy thực hiện mua sắm công xanh riêng, mà lồng ghép các nhiệm vụ hiện có của các bộ ngành liên quan, với phương châm càng đơn giản càng tốt. Chỉ cần lồng ghép các yếu tố môi trường vào quy trình mua sắm tập trung đối với những gói thầu phải mua sắm tập trung, và vẫn có thể chỉ lồng ghép các yếu tố môi trường vào quá trình mua sắm phi tập trung. Công tác báo cáo mua sắm hàng năm đều bắt buộc các đơn vị mua sắm thống kê các sản phẩm xanh (có nhãn môi trường, nhãn sinh thái và nhãn năng lượng).

***1) Nhóm thứ nhất:***

Bao gồm Bộ Tài Nguyên và Môi trường, Bộ Công thương, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch chịu trách nhiệm nghiên cứu ban hành quy chuẩn và chứng nhận các sản phẩm xanh. Theo đó, cần có các Ban cố vấn kỹ thuật đến từ Bộ Khoa học và Công nghệ, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), các doanh nghiệp, các viện nghiên cứu, các trường đại học,...

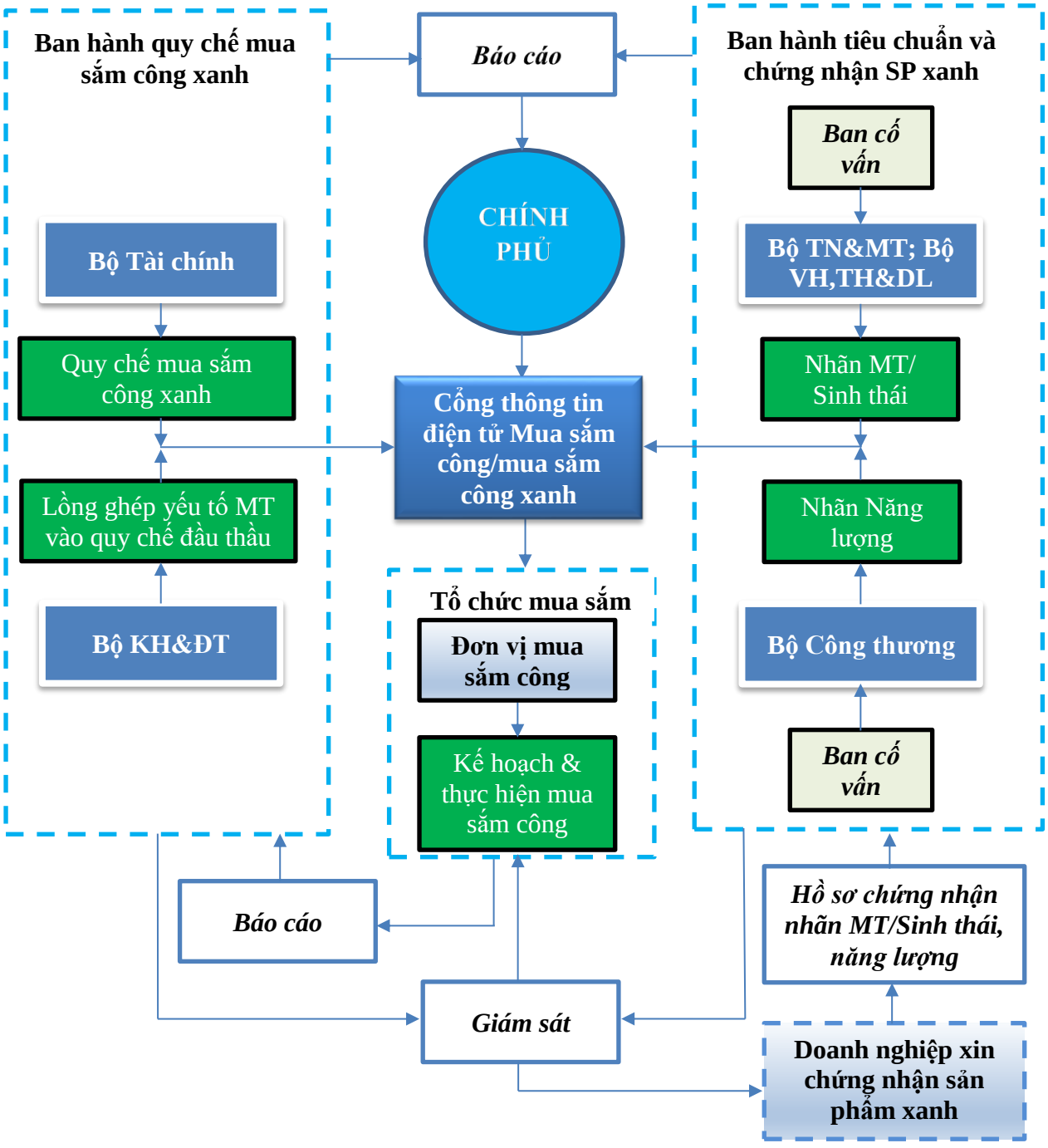
- Hàng năm, các Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch phối với với Ban cố vấn kỹ thuật tổ chức đánh giá, thẩm định và cấp chứng nhận cho các sản phẩm xanh, tiết kiệm năng lượng thông qua nhãn xanh, nhãn môi trường, nhãn năng lượng và các sản phẩm thân thiện với môi trường khác như xăng sinh học E5, than sinh học, năng lượng tái tạo,… và công bố trên trang điện tử mua sắm công, mạng đấu thầu quốc gia (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính) làm cơ sở cho nhóm ban hành quy chế mua sắm công xanh cũng như các đơn vị tổ chức mua sắm công đối chiếu thực hiện.

- Ngoài ra, nhóm này còn thực hiện giám sát các đơn vị mua sắm công xanh, các sản phẩm được chứng nhận nhãn xanh, nhãn môi trường, nhãn năng lượng và các sản phẩm được chứng nhận thân thiện với môi trường.

- Thực hiện tổng kết báo cáo hàng năm cho Chính phủ theo phạm vị công việc mình đảm nhận, như tình hình các sản phẩm được chứng nhận xanh, sinh thái và tiết kiệm năng lượng.

- Chịu trách nhiệm chính trong công tác truyền thông về mua sắm công xanh, nhãn môi trường, nhãn sinh thái và nhãn năng lượng.

**Hình 3: Mô hình thể chế mua sắm công xanh**




*Nguồn: Tác giả đề xuất.*

***2) Nhóm thứ hai:***

Bao gồm Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư, chịu trách nhiệm ban hành các quy chế, giám sát mua sắm công xanh, với các tiêu chuẩn cụ thể được đưa lên trang thông tin điện tử để các đơn vị mua sắm công, các nhà cung ứng sản phẩm tham khảo và thực hiện.

- Bộ Tài chính ban hành quy chế mua sắm công xanh trên cơ sở danh sách các sản phẩm được Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương đưa ra.

- Bô Kế hoạch và Đầu tư ban hành quy chế đấu thầu có lồng ghép các yếu tố môi trường trong tiêu chí chấm thầu. Cụ thể, cơ chế điểm thưởng cho các sản phẩm được chứng nhận nhãn xanh, nhãn môi trường, nhãn năng lượng và các sản phẩm thân thiện với môi trường khác như xăng sinh học E5, than sinh học, năng lượng tái tạo,… Trong thường hợp cần thiết, có thể đưa thêm các tiêu chí về trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp cung cấp hàng hóa công để đánh giá lựa chọn nhà thầu như doanh nghiệp có chứng nhận hệ thống quản lý môi trường như ISO 14.000, hệ thống quản lý năng lượng ISO 50.001, kiểm toán năng lượng, môi trường, có hồ sơ quản lý chất thải,…

- Nhóm này cũng thực hiện giám sát các đơn vị mua sắm công xanh, và thực hiện tổng kết báo cáo hàng năm cho Chính phủ theo phạm vị công việc mình đảm nhận, như tổng giá trị, tỷ trọng mua sắm công xanh.

***3) Nhóm thứ ba, đơn vị thực hiện mua sắm công:***

Nhóm này bao gồm các cơ quan nhà nước, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp từ nguồn ngân sách nhà nước.

- Trước khi thực hiện mua sắm, các đơn vị rà soát, đánh giá nhu cầu mua sắm để lên kế hoạch mua sắm mới, thay thế hay sửa chữa đảm bảo sử dụng nguồn ngân sách hiệu quả nhất.

- Khi xác định được nhu cầu mua sắm, cần tiến hành rà soát, đối chiếu danh sách hàng hóa được dán nhãn môi trường, nhãn sinh thái, nhãn năng lượng, các sản phẩm được chứng nhận thân thiện với môi trường; các quy chế mua sắm công xanh, quy chế đấu thầu mua sắm công xanh đã được công bố trên trang tin điện tử mua sắm công, mạng đấu thầu quốc gia để thực hiện xây dựng yêu cầu mời thầu, đánh giá và lựa chọn nhà thầu, thực hiện mua sắm theo quy chế mua sắm công xanh.

***4) Nhóm thứ tư, nhóm cung ứng hàng hóa xanh:***

Nhóm này bao gồm các nhà sản xuất trong nước, các nhà nhập khẩu.

- Đối với các nhà sản xuất trong nước: để tham gia cung ứng hàng hóa/dịch vụ công, nhà sản xuất cần gửi hồ sơ lên Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương để đánh giá, thẩm định và cấp chứng nhận nhãn sinh thái, nhãn môi trường và nhãn năng lượng theo đúng quy trình yêu cầu của hồ sơ cấp nhãn sinh thái, nhãn môi trường và nhãn năng lượng.

- Đối với nhà nhập khẩu hàng hóa cung cấp cho các đơn vị mua sắm công: phải đảm báo các sản phẩm đã được dán nhãn xanh (nhãn môi trường, nhãn sinh thải, hay nhãn năng lượng), các chứng nhận sản phẩm thân thiện với môi trường.

*b) Giám sát mua sắm công xanh*

Với bối cảnh hiện nay, việc hình thành bộ máy giám sát mua sắm công xanh riêng là không phù hợp mà chỉ tích hợp, lồng ghép các cơ chế giám sát mua sắm công xanh vào trong các cơ chế giám sát mua sắm công hiện nay. Tuy nhiên, cần nâng cao vai trò giám sát của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương và các Ban cố vấn kỹ thuật đến từ Bộ Khoa học và Công nghệ, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), các doanh nghiệp và các viện nghiên cứu, các trường đại học đảm bảo tính công khai, minh bạch của công tác giám sát. Ngoài ra, Chính phủ cũng nên cân nhắc mời các tổ chức tư vấn, nghiên cứu độc lập giám

sát mua sắm công xanh đảm bảo khách quan và minh bạch. Quy trình, trách nhiệm giám sát cần được quy định rõ ràng, minh bạch, chỉ rõ trách nhiệm của các bên. Cụ thể như sau:

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy chế tích hợp báo cáo mua sắm công xanh vào báo cáo tổng kết mua sắm công hàng năm. Với hình thức tích hợp này, ngoài việc thu thập thông tin về mua sắm công xanh, nó còn là hình thức gián tiếp thúc giục, nhắc nhở và nâng cao nhận thức các đơn vị chủ động mua sắm công xanh.

+ Ngoài việc yêu cầu các đơn vị mua sắm công có sử dụng nguồn vốn nhà nước cung cấp các thông tin liên quan đến mua sắm công, cần yêu cầu các đơn vị này cung cấp thêm các thông tin về tình hình mua sắm công xanh như tổng số gói thầu, giá trị gói thầu mua sắm công xanh, thuộc lĩnh vực mua sắm thường xuyên hay đầu tư phát triển; hình thức đấu thầu; loại hàng hóa xanh (hàng hóa được dán nhãn môi trường, nhãn sinh thái, nhãn năng lượng hoặc có chứng nhận thân thiện với môi trường, trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp,…).

+ Theo đó, cần xây dựng hệ thống báo cáo tự động trên trang điện tử mua sắm công thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, sau mỗi giao dịch mua sắm công thành công, các đơn vị có nghĩa vụ báo cáo trực tuyến trên trang điện tử này nhằm phục vụ công tác báo cáo tổng hợp mua sắm công, mua sắm công xanh của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Ngoài ra, hàng năm các đơn vị có sử dụng vốn nhà nước cần báo cáo tổng kết hàng năm bằng văn bản tới đơn vị quán lý nhà nước về đấu thầu.

- Bộ Tài chính xây dựng tiêu chí theo dõi giám sát, đánh giá tình hình mua sắm công xanh của các đơn vị sử dụng nguồn ngân sách nhà nước làm cơ sở cấp ngân sách cho những năm tiếp theo.

+ Theo đó, xây dựng cơ chế yêu cầu các đơn vị sử dụng ngân sác nhà nước báo cáo tích hợp chiến lược, kế hoạch mua sắm công xanh trong báo cáo chiến lược, kế hoạch mua sắm công hàng năm, kế hoạch 3 năm, 5 năm.

+ Dựa trên cơ sở báo cáo tổng kết hàng năm, 3 năm, 5 năm về mua sắm công có tích hợp mua sắm công xanh, Bộ Tài chính sẽ đánh giá, phân tích và quyết định phân bổ ngân sách cho những năm tiếp theo.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì thực hiện giám sát tình hình đánh giá, thẩm định, cấp chứng nhận sản phẩm xanh và trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.

+ Phối hợp với Bộ Công thương, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, Bộ Khoa học và Công nghệ, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Phòng Công nghiệp Việt Nam (VCCI), các doanh nghiệp và các viện nghiên cứu, các trường đại học xây dựng tiêu chí giám sát các sản phẩm xanh được dán nhãn môi trường, nhãn sinh thái, nhãn năng lượng và được cấp chứng nhận sản phẩm thân thiện với môi trường, trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, giám sát các quy trình sản xuất, quản lý môi trường, năng lượng,…

+ Chịu trách nhiệm báo cáo tổng kết hàng năm về tình hình mua sắm xanh nói chung, mua sắm công xanh nói riêng trên cơ sở nhiệm vụ chủ trì giám sát của mình và các thông tin tổng hợp từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính.

+ Xác định các chỉ số cần giám sát, so sánh với mục tiêu chính sách để đánh giá sự cải tiến trong việc thực hiện mua sắm công xanh. Bắt đầu với những chỉ số dễ quản lý (ví dụ như số cá nhân được đào tạo về mua sắm công xanh, số sản phẩm thân thiện với môi trường được mua…), sau đó tăng dần mức độ phức tạp của các chỉ số. Trong quá trình

lên danh sách các chỉ số, cần cân nhắc khả năng giám sát mua sắm và sự sẵn có của thông tin. Ngoài ra, cần lưu ý xác định rõ phạm vi của các chỉ số đầu ra về giới hạn nhóm sản phẩm nào, giá trị gói mua sắm, phương thức mua sắm… Đặc biệt, cần xác định chuẩn "xanh" của hàng hóa dựa trên thuộc tính liên quan đến môi trường (khả năng tái chế, sinh học, hiệu quả năng lượng…) hoặc tiêu chuẩn, cơ chế chứng nhận (nhãn sinh thái…). Từ đó, xây dựng phương pháp tính toán đảm bảo kết quả thống kê không cho ra các kết quả không có tính đại diện. Cuối cùng, cơ quan giám sát rà soát, sửa đổi, bổ sung, làm rõ các chỉ số, cấp độ, thang đo áp dụng trong các năm tiếp theo, khuyến khích thực hiện từng bước.

### *3.2.4. Các điều kiện đảm bảo thúc đẩy mua sắm công xanh*

#### *3.2.4.1. Đồng bộ cơ chế, chính sách để thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng xanh*

Rõ ràng, mua sắm công xanh không thể triển khai một cách riêng lẻ, độc lập với những vấn đề tiêu dùng bền vững khác, bởi như vậy vừa khó thực hiện, vừa không tạo tính ổn định lâu dài. Bên cạnh tác động từ phía nhà nước, cần đẩy mạnh việc thực hiện sản xuất xanh từ phía các nhà cung ứng. Cơ chế, chính sách cần hướng tới nâng cao vai trò, ý thức trách nhiệm và sự tham gia của khu vực tư nhân, các bên độc lập (bên thứ ba) vào mua sắm công xanh. Có thể thành lập các Hiệp hội để thực hiện các công tác liên quan đến bảo vệ môi trường; hay mạng lưới hàng hóa xanh độc lập (gồm sự tham gia của các công ty, khu vực phi chính phủ và cả cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước) để chứng nhận, quảng bá những sản phẩm xanh, xây dựng các hướng dẫn mua sắm và cơ sở dữ liệu về sản phẩm và khách hàng, triển khai các hoạt động đào tạo… Khi đó, những sáng kiến này không chỉ bảo vệ quyền lợi cho bên bán các sản phẩm xanh, mà còn phát triển nhanh chóng các sản phẩm xanh trong khu vực doanh nghiệp và thúc đẩy sự mở rộng của thị trường xanh.

Bên cạnh việc hoàn thiện thể chế, quy định pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoạt động mua sắm công xanh, cần xem xét đến những khía cạnh liên quan như: (i) chính sách không phân biệt đối xử; (ii) chính sách thúc đẩy tiêu dùng bền vững; (iii) chính sách sản xuất bền vững; (iv) chính sách và quy định bảo vệ môi trường trong sản xuất, tiêu dùng; (v) khung pháp luật thuận lợi và hệ thống mua sắm hoàn chỉnh, minh bạch… Khi có sự đồng bộ các vấn đề sản xuất, tiêu dùng và quy trình mua sắm, việc mua sắm công xanh sẽ được thực hiện trên nền tảng hệ thống minh bạch, được thực hiện bởi nhân sự có kỹ năng tốt; hồ sơ thầu không chỉ được đánh giá trên tiêu chí mức giá thấp nhất; có cơ sở pháp lý liên quan đến mua sắm bền vững để tham chiếu về mua sắm công xanh, từ đó có thể loại bỏ các doanh nghiệp không tuân thủ luật môi trường.

Ngoài ra, cần có thêm các chương trình, chính sách ưu đãi cho mua sắm công xanh. Những chính sách về thuế, tín dụng đối với cơ sở sản xuất xanh cần được tính tới. Bên cạnh đó, rà soát và đơn giản hóa quy trình đánh giá hàng hóa xanh, cấp nhãn sinh thái để tạo thuận tiện cho cả bên mua lẫn bên bán trong việc công nhận một hàng hóa đáp ứng tiêu chí mua sắm công xanh.

#### *3.2.4.2. Thực hiện bồi dưỡng và truyền thông về mua sắm công xanh*

Để có nhiều cá nhân biết tới mua sắm công xanh hơn nữa, cần đẩy mạnh công tác truyền thông về mua sắm công xanh qua các phương tiện truyền thông, báo đài. Đặc biệt, cần tích hợp quy chế mua sắm công xanh vào các trang điện tử mua sắm công thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, bao gồm các quy chế đấu thầu, quy chế xây dựng dự toán ngân sách, danh mục các hàng hóa xanh (hàng hóa được dán nhãn môi trường, nhãn sinh thái,

nhãn năng lượng và các hàng hóa được công nhận thân thiện với môi trường). Cổng thông tin này nên được dẫn chiếu tới trang điện tử của Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương.

Mặt khác, nhằm hỗ trợ các cơ quan, đơn vị và người quan tâm thực hiệt tốt mua sắm công xanh, cần xây dựng và ban hành cẩm nang hướng dẫn, trong đó có các nội dụng hướng dẫn cụ thể về quy trình mua sắm công xanh, các tiêu chí lựa chọn sản phẩm xanh trong mua sắm công…

Một giải pháp quan trọng khác là nâng cao nhận thức của đội ngũ cán bộ phụ trách công tác mua sắm công. Đây là những đối tượng có thẩm quyền quyết định, tham mưu cho lãnh đạo cấp trên và xây dựng kế hoạch mua sắm công của cơ quan, đơn vị, nên cần được tiếp cận sớm và hiểu đúng, đầy đủ về mua sắm công xanh. Vì thế, cần chú trọng công tác đào tạo về mua sắm công xanh hàng năm cho người phụ trách công tác mua sắm công tại các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước (khi có quy định pháp luật cụ thể). Ngoài ra, thường xuyên có thêm các chương trình đào tạo, bồi dưỡng khác trên diện rộng, cho cả bên mời thầu lẫn các nhà cung cấp để thông điệp mua sắm công xanh có thể lan tỏa hơn nữa, cũng như kết nối các bên có liên quan với nhau.

Truyền thông nâng cao nhận thức và lợi ích của sản xuất xanh cho các nhà cung cấp hàng hóa xanh, nhằm đảm bảo sự ổn định và từng bước nâng cao chất lượng hàng hóa xanh. Ngoài ra, nâng cao nhận thức về mua sắm xanh trong toàn xã hội sẽ thúc đẩy sự đồng thuận của xã hội trong quá trình thực hiện mua sắm công xanh.

*3.2.4.3. Mở rộng hợp tác quốc tế liên quan đến mua sắm công xanh*

Đồng thời với việc hoàn thiện cơ chế chính sách liên quan đến mua sắm công xanh, Việt Nam có thể tận dụng, tranh thủ sự hỗ trợ của các chương trình đi trước đã triển khai trên toàn thế giới về mua sắm công xanh thông qua việc gia nhập vào Mạng lưới Nhãn sinh thái Toàn cầu (GEN). Khi gia nhập vào GEN, Việt Nam có điều kiện hợp tác với các thành viên khác trong việc xây dựng tiêu chí, công nhận lẫn nhau về tiêu chí giữa các nước thành viên, qua đó nâng cao chuẩn mực các tiêu chí tại Việt Nam và chất lượng chương trình mua sắm công xanh.

Với bước xác định nhóm sản phẩm cần xây dựng tiêu chí, có thể tham khảo các nhóm sản phẩm đã được các nước thành viên của GEN xây dựng và lựa chọn những nhóm sản phẩm đã được nhiều nước xây dựng để tận dụng kinh nghiệm xây dựng tiêu chí của các nước đó. Việc học hỏi các tiêu chí đã khẳng định được sự thành công ở nhiều nước thành viên của GEN sẽ giúp Việt Nam không chỉ dễ xây dựng tiêu chí hơn, mà thành công và hiệu quả của chương trình cũng nhờ đó mà được đảm bảo hơn.

## 3.3. Tiểu kết luận chương 3

Trong bối cảnh phải đối mặt với những thách thức không nhỏ từ biến đổi khí hậu và yêu cầu đổi mới công tác mua sắm công, việc triển khai mua sắm công xanh sẽ mang lại lợi ích không chỉ cho công tác tài chính công mà còn cả bảo vệ môi trường, đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng xanh. Để thực hiện tốt hoạt động này, quan trọng nhất cần có khung pháp lý mạnh mẽ và sự hỗ trợ từ Chính phủ, từ đó xây dựng các hoạt động cấp nhãn sinh thái, truyền thông cho hàng hóa xanh. Các giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện thể chế mua sắm công xanh tại Việt Nam gồm: (i) Hoàn thiện chính sách, pháp luật về mua sắm công xanh; (ii) Hoàn thiện cơ chế thực hiện mua sắm công xanh; (iii) Phân định rõ vai trò của các bên liên quan trong mua sắm công xanh; (iv) Thực hiện tốt các điều kiện đảm bảo thúc đẩy mua sắm công xanh.

## KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

- Mặc dù chi phí đầu tư ban đầu cho các sản phẩm xanh cao hơn các sản phẩm thông thường, tuy nhiên chi phí vận hành và xử lý các sản phẩm xanh sau khi sử dụng lại thấp hơn các sản phẩm thông thường. Thông thường các chi phí mua sắm/đầu tư ban đầu cho sản phẩm chỉ chiếm khoảng 15%, chi phí vận hành chiếm 85% tổng chi phí. Vì vậy về tổng thể, thực hiện mua sắm công xanh sẽ có lợi hơn so với mua sắm công thông thường. Tuy nhiên, để thực hiện mua sắm công xanh ở nước ta vẫn còn có những rào cản nhất định, đặc biệt là sự thiếu hụt các quy định, chính sách pháp luật cụ thể.

+ Hiện nay đã có một số cơ chế, chính sách thực hiện mua sắm công xanh, tuy nhiên còn chưa hoàn thiện, thiếu tính đồng bộ, tính hiệu lực không cao. Các cơ chế, chính sách bắt buộc các đơn vị mua sắm công phải mua các sản phẩm được dán nhãn năng lượng và gạch không nung trong xây dựng. Tuy nhiên, trong các văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu chưa có điều khoản bắt buộc, hướng dẫn lựa chọn các sản phẩm, dịch vụ xanh, và đặc biệt còn thiếu các điều khoản quy định báo cáo, giám sát mua sắm các sản phẩm, dịch vụ xanh.

+ Trong bối cảnh nợ công và chủ trương thắt chặt chi tiêu công, nguồn ngân sách hạn hẹp đang là rào cản lớn để thực hiện mua sắm công xanh do vốn đầu tư ban đầu cho sản phẩm xanh thường đắt hơn các sản phẩm thông thường.

+ Thiếu nhiều thông tin về thị trường cung cấp các sản phẩm xanh được sản xuất trong nước. Ngoài ra, số lượng các sản phẩm được dán nhãn xanh ở Việt Nam còn rất hạn chế, do đó khả năng tự cung cấp các hàng hóa xanh cho thị trường trong nước là hết sức khó khăn. Nếu không cân nhắc cẩn trọng, việc ban hành quy chế mua sắm công xanh sẽ chỉ tạo điều kiện cho các nhà sản xuất ngoài lãnh thổ Việt Nam, vì thế có thể "giết chết" các nhà sản xuất trong nước, và kế hoạch cắt giảm khí nhà kính sẽ khó đạt được theo như cam kết mà Việt Nam đã tham gia. Vì sự khiếm khuyết đó mà hoạt động mua sắm công xanh ở Việt Nam chưa thực hiện được.

- Để thúc đẩy mua sắm công xanh một cách toàn diện, chắc chắn cần sớm khắc phục những hạn chế về thể chế mua sắm công xanh, cũng như đẩy mạnh việc tận dụng các nền tảng pháp luật về môi trường hiện có như hệ thống dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái, và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực thực hiện mua sắm công. Từ kinh nghiệm quốc tế và tình hình thực tế ở Việt Nam, quan điểm về thể chế chủ đạo thúc đẩy mua sắm công xanh trong giai đoạn hiện nay gồm:

+ Cần thiết có một khung pháp lý mạnh mẽ, với quy trình mua sắm công xanh rõ ràng và đơn giản, dễ áp dụng và có lộ trình thực hiện. Theo đó, nghiên cứu sửa đổi bổ sung điều khoản mua sắm công xanh trong Luật Bảo vệ Môi trường, Luật Đầu tư công, Luật Đấu thầu.

+ Phân định vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan trong xây dựng cơ chế mua sắm và giám sát mua sắm công xanh với vai trò nòng cốt là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài Chính.

+ Đẩy mạnh chương trình dán nhãn xanh, nhãn năng lượng và nhãn sinh thái để đơn giản hóa quy trình mua sắm công xanh cho các cán bộ thực hiện và phát huy được vai trò điều tiết của thị trường xanh. Cần xây dựng cơ quan đủ năng lực đánh giá, thẩm định và cấp chứng chỉ các loại nhãn trên, với vai trò nòng cốt là Bộ Tài Nguyên và Môi trường, Bộ Công thương, Bộ Khoa học và Công nghệ, Viện Hàn Lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam.

+ Đẩy mạnh thực hiện bồi dưỡng và truyền thông về mua sắm công xanh với nòng cốt là Bộ Tài nguyên và Môi trường; cần thiết phải có hệ thống giám sát đánh giá thực hiện mua sắm xanh thông qua lồng ghép tình hình thực hiện mua sắm công xanh trong cơ chế báo cáo hàng năm về mua sắm công, công tác đấu thầu với vai trò nòng cốt là Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư; thực hiện giám sát sự tuân thủ về kỹ thuật của các hàng hóa xanh đã được cấp chứng nhận nhãn xanh, nhãn năng lượng với vai trò nòng cốt là Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công thương.

+ Đặc biệt là thu thập đánh giá thông tin năng lực sản xuất và cung ứng hàng hóa xanh ở trong nước trước khi ban hành quy chế mua sắm công xanh. Đồng thời, hỗ trợ nhà sản xuất trong nước thực hiện chuyển đổi, cải tiến công nghệ và sản phẩm đáp ứng yêu cầu của sản phẩm xanh thông qua thị trường.

+ Cần tiếp tục nghiên cứu thêm thể chế phi chính thức, bao gồm yếu tố văn hóa, tập quán, tín ngưỡng nhằm hoàn thiện thể chế mua sắm công xanh ở Việt Nam.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### *Tiếng Việt*


1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), *"Báo cáo tình hình thực hiện công tác đấu thầu năm 2014"*, Báo cáo Thủ tướng Chính phủ.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và UNICEF (2013), *"Sổ tay kiểm toán giới: một công cụ kiểm toán xã hội trong công tác theo dõi quá trình kế hoạch Phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam"*.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), *"Báo cáo đánh giá hiện trạng mua sắm công bền vững tại Việt Nam"*, Dự án thúc đẩy tiêu dùng và sản xuất sản phẩm xanh thông qua mua sắm công bền vững và nhãn sinh thái (SPPEL).
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), *"Hướng tiếp cận và triển khai mua sắm bền vững"*, Dự án thúc đẩy tiêu dùng và sản xuất sản phẩm xanh thông qua mua sắm công bền vững và nhãn sinh thái (SPPEL).
5. Bộ Y tế (2013), *"Quản lý và lãnh đạo cho cán bộ phòng, chống HIV/AIDs",* Tài liệu đào tạo
6. Cục Quản lý Đấu thầu (2009-2017), *"Báo cáo tình hình thực hiện công tác đấu thầu các năm 2009 – 2016"*.
7. Hoàng Hồng Hạnh (2012), "*Kinh nghiệm quốc tế về mua sắm xanh và một số đề xuất triển khai áp dụng ở Việt Nam*", Tạp chí Bảo vệ Môi trường 4/2012.
8. Hoàng Hồng Hạnh và Nguyễn Thị Thu Hà (2013), *"Hiện trạng mua sắm công xanh ở Việt Nam và một số đề xuất nhằm thúc đẩy triển khai"*, Tạp chí Bảo vệ Môi trường 12/2013.
9. Lê Hoàng Lan (2007), *"Lồng ghép mua sắm xanh vào chương trình dán nhãn sinh thái",* Tạp chí Bảo vệ Môi trường số 11/2007.
10. Nguyễn Đình Cung (2015), *"Đổi mới tư duy và tháo bỏ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại"*, Kỷ yếu Diễn đành kinh tế mùa xuân 2015, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội.
11. Nguyễn Thanh Tuyền và Nguyễn Lê Anh (2015), *"Mối quan hệ hữu cơ giữa thể chế, cơ chế, chính sách, cơ chế điều hành và hành vi ứng xử"*, Tạp chí Phát triển và Hội nhập, số 22 (32) - Tháng 05-06/2015.
12. Nguyễn Thế Đồng (2013*), "Sản xuất và tiêu thụ bền vững ở Việt Nam – Thực trạng và giải pháp"*, Tạp chí Môi trường, 10/2013.
13. Nguyễn Thu Hà (2017), "*Chương trình Nhãn xanh Việt Nam"*, Hội thảo Chiến lược thương hiệu gắn với phát triển xanh 19/4/2017.
14. Nguyễn Xuân Thành (2015), *"Bài 9: Thể chế"*, Tài liệu Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright.
15. Quốc Tuấn (2009), *"Phương pháp nghiên cứu định tính*", (Truy cập ngày 15/12/2017), từ http://www2.hcmuaf.edu.vn/data/quoctuan/Phuong%20phap%20nghien%20cuu%20dinh%20tinh.pdf.
16. Tổng cục Thống kê (2009-2016), *"Niêm giám thống kê các năm 2009 – 2016"*.
17. Trần Đức Thắng (2016), *"Mua sắm công ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp"*, Đề tài cấp Bộ, Bộ Tài Chính.


### *Tiếng Anh*


18. Denjean, B., Dion, J., Huo, L. & Liebert, T. (2015), "*Green public procurement in China: Quantifying the benefits".*

19. Ecoinstitut (2013), "*Guide for Monitoring and Evaluating Green Public Procurement Programs*", Super-Efficient Equipment and Appliance Deployment – SEAD.
20. Environmental protection Agency of Ireland (2014), *"Green Procurement: Guidance for the Public sector".*
21. European Union (2011), *"Buying green: a handbook on green public procurement",* 2nd edition.
22. European Union (2016), *"Buying green: A handbook on green public procurement"*, 3rd Edition.
23. Ho, L. Dickinson, N. & Chan, G. (2010), "*Green procurement in the Asian public sector and the Hong Kong private sector"*, Natural Resources Forum 34.
24. Hoang, X. T., Do, H. A. & Perera, O. (2009), *"Sustainable Public Procurement Preparedness Assessment in Vietnam: A reference to the timber industry"*.
25. International Green Purchasing Network - IGPN (2010), *"Green Purchasing: The new Growth Frontier: Policies and programmes to enhance green business growth in Asia, Europe and the United States"*, Cosmos Aoyama, 5-53-67 Jingumae, Shibuya-ku Tokyo 150-0001, Japan.
26. Korea Environment Institute & Institute of Strategy and Policy on Natural Resources and Environment (ISPONRE) (2011), *"Green Procurement for Green Growth I: A study on developing an appropriate plan to introduce green procurement in Vietnam"*.
27. Kyu Woong Ko (2015), "*Korea's Green Public Procurement & Lessons Learnt"*.
28. Lee, H. (2014), "*Korea's combined approach of Green Public Procurement and Eco-labeling*", Green Product Promotion Office Korea Environmental Industry and Technology Institute (KEITI). Republic of Korea.
29. MONRE (2015), *"Assessment report sustainable public procurement status in Vietnam"*.
30. Öko-Institut e.V. & ICLEI (2007), *"General Recommendations",* Costs and Benefits of Green Public Procurementin Europe, Part 1.
31. Perera, O. (2012), *"The Case for Pursuing Sustainable Public Procurement in Lower Income Countries",* International Institute for Sustainable Development (IISD)'s working paper.
32. Testa, F., Iraldo, F., Frey, M. & Daddi, T. (2011), *"What factors influence the uptake of GPP practices? New evidence from an Italian survey".*
33. The International Institute for Sustainable Development (2015), *"Green Public Procurement in China: Quantifying the benefits"*.
34. UNEP & 10YFP SPP (2016), *"The 10YFP Programme on Sustainable Public Procurement"*.
35. UNEP (----), *"A review of Green Public Procurement Practices in Thailand"*.
36. UNEP (2007), *"Comparative Analysis of Green Public Procurement and Ecolabelling Programmes in China, Japan, Thailand and the Republic of Korea: Lessons Learned and Common Success Factors"*.
37. UNEP (2012), *"Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines"*.
38. UNEP (2013a), *"Sustainable Public Procurement: A global review"*.
39. UNEP (2013b), *"China Green Public Procurement: Case study"*.
40. UNEP (2015), *"Principles of Sustainable Public Procurement"*.

41. VVOB (2012), *"Tài liệu: thu thập và xử lý dữ liệu định lượng và định tính*", Tổ chức Hợp tác Phát triển và Hỗ trợ Kỹ thuật vùng Fla-Măng, Vương quốc Bỉ.

***Internet***

42. Báo Đấu thầu, *"Hướng tới mua sắm công xanh để phát triển bền vững"*, (Truy cập ngày 15/12/2017, từ http://baodauthau.vn/dau-tu/huong-toi-mua-sam-cong-xanh-de-phat-trien-ben-vung-11410.html.
43. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *"Quyết tâm chính trị mạnh mẽ hợp tác hiệu quả nhằm thực hiện nghiêm túc đầy đủ thảo thuận Paris"*, (Truy cập ngày 15/12/2017), từ http://chuyentrang.monre.gov.vn/cop21/thong-bao/tin-tuc/quyet-tam-chinh-tri-manh-me-hop-tac-hieu-qua-nham-thuc-hien-nghiem-tuc-day-du-thoa-thuan-paris.html
44. Chu Thị Thủy Chung (2016), *"Mua sắm công ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp"*, (Truy cập ngày 05/09/2017), từ http://nif.mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/r/m/ncvtd/ncvtd_chitiet?dDocName=MOFUCM084154&dID=86462&_afrLoop=14666805773744092#!%40%40%3FdID%3D86462%26_afrLoop%3D14666805773744092%26dDocName%3DMOFUCM084154%26_adf.ctrl-state%3D1003mv7jbc_4.
45. Lan Trung (2016), *"Điều chỉnh chính sách thuế theo mục tiêu tăng trưởng xanh"*, (Truy cập ngày 12/09/2017), từ http://tapchithue.com.vn/dien-dan-nghiep-vu/159-dien-dan-nghiep-vu/9322-thue-tang-truong-xanh.html.
46. Tổng cục Môi trường (2017), *"Danh sách các sản phẩm được chứng nhận Nhãn xanh Việt Nam"*, (Truy cập ngày 20/09/2017), từ http://vea.gov.vn/vn/khoahoccongnghe/nhanxanh/sanphamduoccapnhanvn/Pages/DANHS%C3%81CHC%C3%81CS%E1%BA%A2NPH%E1%BA%A8M%C4%90%C6%AF%E1%BB%A2CC%E1%BA%A4PNH%C3%83NXANHVI%E1%BB%86TNAM.aspx.
47. Wikipedia, "Định nghĩa về mua sắm công bền vững", (Truy cập ngày 15/12/2017), từ https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainable_procurement.