

## TÓM TẮT BÁO CÁO NGHIÊN CỨU

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

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

VPA/FLEGT - Hiệp định đối tác tự nguyện về thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và thương mại lâm sản có hiệu lực giữa Việt Nam và EU từ 1/6/2019 là dấu mốc quan trọng trong tiến trình thực hiện quản lý bền vững rừng cũng như phát triển bền vững ngành chế biến gỗ ở Việt Nam.

Từ góc độ thực hiện cam kết VPA-FLEGT, việc bảo đảm gỗ hợp pháp đối với gỗ nhập khẩu và xuất khẩu là tương đối khả thi. Lý do là tất cả gỗ và sản phẩm nhập khẩu hay xuất khẩu đều phải qua bước kiểm soát tại cửa khẩu. Và tại đây cơ quan có thẩm quyền có thể kiểm tra tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ thông qua các cơ chế kiểm soát bắt buộc.

Trong khi đó, với gỗ tiêu thụ trong nước, việc bảo đảm thực thi cam kết sẽ khó khăn hơn rất nhiều, bởi hiện không có bất kỳ cơ chế thường xuyên và bắt buộc nào của Nhà nước cho phép kiểm soát tính hợp pháp của các gỗ và các sản phẩm gỗ trước khi tới tay người mua nội địa. Do đó, một trong những giải pháp được tính tới là kiểm soát gỗ hợp pháp bởi chính người mua. Nếu người mua có yêu cầu về gỗ hợp pháp, chủ thể kinh doanh gỗ sẽ phải bảo đảm tính hợp pháp của gỗ.

Trong thị trường gỗ nội địa, Nhà nước là “người mua” đặc biệt ở nhiều khía cạnh. Thứ nhất, đây là nhóm khách hàng lớn, chiếm thị phần đáng kể, với hàng trăm ngàn đơn vị sử dụng vốn Nhà nước mua sắm sản phẩm gỗ. Thứ hai, nhóm khách hàng này có phương thức mua sắm thống nhất, trong một khung khổ chung bị ràng buộc chặt chẽ bởi pháp luật đấu thầu (mua sắm công) và pháp luật liên quan. Do đó, nếu có cơ chế thống nhất để nhóm “khách hàng Nhà nước” này đặt ra yêu cầu về gỗ hợp pháp cho các đơn vị cung cấp gỗ, ít nhất vấn đề kiểm soát gỗ hợp pháp của một phần thị trường gỗ và sản phẩm gỗ nội địa có thể được bảo đảm. Hơn nữa, từ góc độ của Nhà nước, trong một chừng mực nhất định, việc bảo đảm gỗ và các sản phẩm gỗ mà các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước mua sắm là gỗ hợp pháp cũng là một nghĩa vụ của Việt Nam trong VPA/FLEGT.

**Câu hỏi đặt ra** là: (i) Pháp luật đấu thầu hiện hành có cơ chế nào cho phép kiểm soát tính hợp pháp của gỗ và các sản phẩm gỗ cung cấp cho các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước hay không; (ii) Trong thực tế mua sắm công gỗ, “khách hàng Nhà nước” có quan tâm và yêu cầu gỗ hợp pháp không và (iii) Bản thân các doanh nghiệp cung cấp gỗ cho các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước có nhận thức thế nào về việc bảo đảm gỗ hợp pháp.

Các kết quả rà soát pháp luật và khảo sát thực tiễn được thực hiện ở quy mô nhỏ trong khuôn khổ Nghiên cứu này đã cho câu trả lời sơ bộ bước đầu cho những câu hỏi này.

Từ đây, **bức tranh hiện trạng** về cơ chế pháp lý và thực tiễn mua sắm công gỗ và các sản phẩm gỗ ở Việt Nam nhìn từ góc độ bảo đảm gỗ hợp pháp được hé mở. Bức tranh này có những điểm sáng lạc quan nhưng cũng có nhiều mảng xám gây quan ngại.

**Rà soát pháp luật đấu thầu** cho thấy mặc dù đã có yêu cầu chung về việc hoạt động đấu thầu phải tuân thủ tất cả các hệ thống pháp luật liên quan, pháp luật đấu thầu hiện chưa có yêu cầu cụ thể và có tính hệ thống về tính hợp pháp của hàng hóa, dịch vụ mua sắm công, trong đó có các sản phẩm gỗ. Pháp luật đấu thầu cũng không có cơ chế thường xuyên và ràng buộc nào trong việc bảo đảm gỗ mua sắm công là gỗ hợp pháp.

Trong các mẫu hồ sơ mời thầu bắt buộc tuân thủ, pháp luật đấu thầu hiện đã có các yêu cầu về “tư cách hợp lệ của nhà thầu” và “tính hợp lệ của hàng hóa, dịch vụ”. Các yêu cầu này cho phép kiểm soát ở mức độ nhất định tính hợp pháp của hàng hóa, dịch vụ trong hoạt động đấu thầu từ cả hai góc độ - từ chủ thể sản xuất kinh doanh và hàng hóa, dịch vụ được cung cấp. Mặc dù vậy, các điều khoản này không đủ bao quát tất cả các hệ thống pháp luật liên quan tới hàng hóa. Riêng với gỗ và các sản phẩm gỗ, những quy định này hoàn toàn không đủ để bảo đảm tính hợp pháp của đồ gỗ cung cấp trong các hợp đồng mua sắm công.

Với hiện trạng như vậy, pháp luật đấu thầu chưa thể xem là cơ chế hữu hiệu nhằm kiểm soát tính hợp pháp của gỗ cung cấp trong các hợp đồng mua sắm công ở Việt Nam nói riêng cũng như bảo đảm hàng hóa, dịch vụ mua sắm bằng vốn Nhà nước là hợp pháp.

Tất nhiên pháp luật đấu thầu cho phép các đơn vị mời thầu được chủ động bổ sung các yêu cầu về tất cả các khía cạnh đối với hàng hóa mà họ cảm thấy cần thiết, trong đó có thể có các yêu cầu về tính hợp pháp của hàng hóa, dịch vụ cung cấp. Mặc dù vậy, việc các đơn vị mời thầu có sử dụng quyền này để yêu cầu nhà thầu bảo đảm gỗ hợp pháp hay không và hành động trên thực tế của họ lại là chuyện rất khác.

**Khảo sát 100 hồ sơ mời thầu mua sắm gỗ và các sản phẩm gỗ** của các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước giai đoạn 2016-2018 cho thấy trên thực tế, các đơn vị mời thầu rất quan tâm tới loại gỗ sử dụng, mà trong đó chủ yếu là yêu cầu gỗ tự nhiên (đa phần là đặt hàng gỗ thông thường nhóm III, nhưng cũng vẫn có một số ít yêu cầu gỗ quý nhóm I hoặc II). Mặc dù vậy, các đơn vị mời thầu hiếm khi đặt yêu cầu riêng nào về tính hợp pháp của gỗ ngoài các điều khoản mẫu bắt buộc theo pháp luật đấu thầu trong hồ sơ mời thầu.

Ngay cả đối với các trường hợp có yêu cầu về tính hợp pháp của sản phẩm gỗ, đơn vị mời thầu cũng chỉ chủ yếu quan tâm tới pháp luật về tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa, pháp luật về sở hữu trí tuệ; pháp luật về điều kiện kinh doanh.... Đây là những khía cạnh có liên quan, nhưng không phải cốt yếu, trong yêu cầu về “gỗ hợp pháp”.

Có thể thấy bức tranh chung về mức độ quan tâm tới gỗ hợp pháp trong các hồ sơ mời thầu mua sắm đồ gỗ là khá u ám, các đơn vị mời thầu gần như chưa có nhận thức hay quan tâm nào đáng kể tới gỗ hợp pháp.

Tuy nhiên, cũng có một vài điểm sáng trong bức tranh này. Có 04 trong số 100 hồ sơ mời thầu được rà soát có yêu cầu cụ thể về việc gỗ nguyên liệu phải bảo đảm tính hợp pháp. Và 04 hồ sơ mời thầu khác có yêu cầu hàng hóa phải bảo đảm tuân thủ các quy định pháp luật, chính sách nói chung có liên quan tới hàng hóa.

**Khảo sát 33 doanh nghiệp** có nhiều kinh nghiệm trong cung cấp gỗ và các sản phẩm gỗ cho các đơn vị sử dụng vốn Nhà nước, đặc biệt là trong giai đoạn 2016-2018 cũng cho thấy một thực tế đan xen, tuy nhiên có phần sáng hơn.

Các doanh nghiệp này tiếp tục khẳng định một thực tế là trong so sánh với các tiêu chí khác (như năng lực tài chính, kinh nghiệm, khả năng đáp ứng các tiêu chí kỹ thuật hay năng lực công nghệ của nhà thầu), tính hợp pháp của gỗ là “tiêu chí” ít được quan tâm nhất bởi đơn vị mời thầu khi lựa chọn nhà thầu.

Mặc dù vậy, vẫn có một tỷ lệ đa số (64%) các doanh nghiệp cho biết trong phần lớn hoặc tất cả các gói thầu mà mình tham gia, bên mời thầu đặt yêu cầu cụ thể về nguồn gốc hợp pháp của gỗ nguyên liệu (có thể trực tiếp trong hồ sơ mời thầu hoặc gián tiếp trong các quá trình thương thảo hợp đồng, kiểm tra và nghiệm thu...). Bên mời thầu cũng yêu cầu doanh nghiệp phải cung cấp nhiều loại bằng chứng chứng minh gỗ hợp pháp, trong đó có các giấy tờ như giấy phép khai thác, bảng kê lâm sản, hợp đồng mua bán, hóa đơn, chứng từ mua bán/nhập khẩu...

Một thực tế khác cũng khá lạc quan được chỉ ra từ Khảo sát: Bản thân các doanh nghiệp hiện đã có ý thức về việc bảo đảm gỗ hợp pháp. Hầu hết (94%) doanh nghiệp đã chủ động lưu giữ các chứng từ chứng minh nguồn gốc và chủng loại gỗ nguyên liệu đã sử dụng cho các gói thầu mua sắm gỗ công, 81% doanh nghiệp lưu giữ các giấy tờ khác liên quan tới việc kinh doanh sản phẩm gỗ. Và việc lưu giữ này hoàn toàn vì tự bản thân họ thấy cần phải lưu giữ, việc lưu giữ do pháp luật hay bên mời thầu yêu cầu chỉ là thứ yếu.

Từ các kết quả nghiên cứu này, trước yêu cầu thực thi nghiêm túc và đầy đủ cam kết về gỗ hợp pháp trong VPA/FLEGT trong khu vực mua sắm công đồ gỗ, Nghiên cứu đã đưa ra **các đề xuất ban đầu về giải pháp tăng cường hiệu quả kiểm soát gỗ hợp pháp trong mua sắm công** cả từ góc độ pháp luật và thực tiễn đấu thầu của bên mời thầu cũng như nhà thầu.

**Về mặt pháp luật**, để có căn cứ thực hiện gỗ hợp pháp trong mua sắm công, pháp luật đấu thầu cần có các quy định điều kiện bắt buộc về tính hợp pháp của hàng hóa, dịch vụ (trong đó có gỗ và các sản phẩm gỗ). Các quy định này có thể là nguyên tắc chung, cũng có thể được thể hiện cụ thể thành các điều khoản trong các mẫu hồ sơ mời thầu, mẫu hợp đồng mua sắm công... Khi đã trở thành yêu cầu bắt buộc của pháp luật đấu thầu, tính hợp pháp của hàng hóa, dịch vụ (trong đó có gỗ và các sản phẩm gỗ) suy

đoán sẽ được thực hiện bởi tất cả các đơn vị mời thầu sử dụng vốn Nhà nước cũng như các doanh nghiệp tham gia cung cấp hàng hóa, trong đó có đồ gỗ, cho các đơn vị này.

**Về mặt thực tế**, một số biện pháp hiệu quả có thể được thực hiện ngay nhằm tăng cường sự quan tâm và thực hiện gỗ hợp pháp trong quá trình đấu thầu bởi cả các đơn vị mời thầu và nhà thầu liên quan.

Cụ thể, *đối với nhóm các đơn vị mời thầu*, cần có các biện pháp để tăng cường nhận thức, nâng cao kỹ năng cho các đơn vị mời thầu về vấn đề bảo đảm gỗ hợp pháp. Đó có thể là việc xem xét bổ sung các hướng dẫn riêng liên quan tới mua sắm đồ gỗ trong các giáo trình đào tạo, các Sổ tay hướng dẫn về đấu thầu. Đó có thể là chuỗi các hoạt động tuyên truyền phổ biến về chủ đề mua sắm công đồ gỗ, đặc biệt cho các nhóm có “nguy cơ cao” (ví dụ các cơ quan Nhà nước cấp tỉnh). Đó có thể là việc xây dựng Hướng dẫn về quy tắc ứng xử tự nguyện (Code of conduct) trong mua sắm công đối với Gỗ và các sản phẩm gỗ, trong đó chú trọng các nội dung hướng dẫn về các loại gỗ nguyên liệu có nguy cơ cao; các nguồn cung cấp gỗ nguyên liệu có nguy cơ cao; các lưu ý trong soạn thảo hồ sơ mời thầu, hợp đồng mua sắm gỗ và các sản phẩm gỗ; cách kiểm soát việc tuân thủ của nhà thầu với các yêu cầu về gỗ hợp pháp, đặc biệt trong nghiệm thu sản phẩm và thanh lý hợp đồng...

*Đối với các doanh nghiệp – nhà thầu*, cần tập trung cho các hoạt động phổ biến, tuyên truyền về gỗ hợp pháp cho doanh nghiệp (đặc biệt là nhóm sản xuất chế biến gỗ, và nhóm thương mại chuyên nhập khẩu gỗ nguyên liệu), nhất là xoay quanh các chủ đề: Phạm vi sản phẩm gỗ phải tuân thủ cam kết VPA/FLEGT; Hệ thống pháp luật phải tuân thủ theo yêu cầu VPA/FLEGT; Nội dung yêu cầu và cách thức bảo đảm tuân thủ gỗ hợp pháp; Các loại chứng từ chứng minh gỗ hợp pháp doanh nghiệp cần có; và cả các nguy cơ pháp lý và thiệt hại thị trường mà doanh nghiệp sẽ phải đối mặt nếu không bảo đảm gỗ hợp pháp.

Hy vọng rằng sau Nghiên cứu có tính chất khai phá ban đầu này, Nhà nước, các doanh nghiệp và toàn xã hội sẽ có sự quan tâm hơn, nhận thức đầy đủ hơn về vấn đề gỗ hợp pháp trong pháp luật và thực tiễn đấu thầu mua sắm công ở Việt Nam. Cũng trên cơ sở các phát hiện ban đầu từ Nghiên cứu này, hy vọng sẽ có nhiều công trình nghiên cứu khác về vấn đề này với quy mô lớn hơn, sâu sắc hơn được thực hiện. Đặc biệt, rất hy vọng các đề xuất, gợi ý chính sách từ Nghiên cứu được các cơ quan Nhà nước liên quan lắng nghe, tiếp nhận và hiện thực hóa. Qua đó, chúng ta cùng kỳ vọng vào những chuyển biến tích cực và hiệu quả nhằm giảm thiểu và loại bỏ gỗ bất hợp pháp trong khu vực mua sắm công đồ gỗ ở Việt Nam, từ đó bảo đảm gỗ hợp pháp ở Việt Nam, góp phần thực thi VPA/FLEGT cũng như vì lợi ích và sự phát triển bền vững của chính môi trường, rừng và ngành chế biến gỗ Việt Nam./