

CHÍNH SÁCH MUA SẴM CÔNG XANH: KINH NGHIỆM CỦA HÀN QUỐC VÀ TRUNG QUỐC VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

Nguyễn Thị Ánh Vân

Tóm tắt: Phát triển bền vững và bảo vệ môi trường là nhiệm vụ cấp thiết của các quốc gia trên thế giới. Một trong những công cụ chính sách mà các chính phủ sử dụng để thúc đẩy phát triển bền vững và bảo vệ môi trường là mua sắm công xanh. Bài viết tập trung phân tích kinh nghiệm mua sắm công xanh của Hàn Quốc và Trung Quốc. Thực tế tại hai quốc gia này chỉ ra rằng, để có chính sách mua sắm công xanh hiệu quả, việc xây dựng khung khổ pháp lý chặt chẽ, bộ máy quản lý tinh gọn và lộ trình thực hiện phù hợp là rất quan trọng. Từ đó, tác giả đề xuất một số giải pháp để thúc đẩy mua sắm công xanh tại Việt Nam.

Từ khóa: Chính sách mua sắm công; mua sắm công xanh

Đặt vấn đề

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu, các chính phủ ngày càng quan tâm đến việc giảm thiểu tác động của quá trình tăng trưởng kinh tế đến môi trường. Đồng thời, các vấn đề về chi phí xử lý chất thải, ô nhiễm môi trường và mối lo ngại về sức khỏe cộng đồng cũng thúc đẩy các nhà hoạch định chính sách đưa ra các tiêu chuẩn khắt khe hơn để quản lý và bảo vệ môi trường (BVMT). Tuy nhiên, trong mức giới hạn của nguồn tài chính công, thay vì chi trả cho chi phí về môi trường, các chính phủ có xu hướng thực hiện các hoạt động bền vững hơn, đặc biệt là hoạt động mua sắm. Tại các nước phát triển, chi tiêu công của chính phủ cho hàng hóa, dịch vụ, công trình thường chiếm 10 - 15% GDP, con số này tại các nước đang phát triển có thể lên tới 50 - 60% (Perera, 2012). Việc sử dụng nguồn tài chính này để lựa chọn hàng hóa, dịch vụ và các công trình có ít tác động xấu đến môi trường hơn sẽ đóng góp đáng kể cho mục tiêu phát triển bền vững của địa phương, khu vực, quốc gia và quốc tế.

Tại Việt Nam, tổng giá trị mua sắm năm 2018 về mua sắm công là 647.676,143 tỷ đồng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2019), chiếm khoảng 42,5% tổng chi ngân sách Nhà nước (Bộ Tài chính, 2017) và

khoảng 11,7% GDP¹ (Tổng cục Thống kê, 2019). Điều này cho thấy các cơ quan Nhà nước là “người mua” quan trọng của thị trường. Khi họ thực hiện mua sắm công xanh (MSCX) bằng cách đưa ra các tiêu chí “xanh” trong các gói thầu, nguồn cung các sản phẩm và dịch vụ thân thiện với môi trường sẽ gia tăng đáng kể, từ đó góp phần BVMT. Ngoài ra, trong hai Hiệp định thương mại thế hệ mới mà Chính phủ Việt Nam đã ký kết (Hiệp định EVFTA và CP-TPP) có các điều khoản về mở cửa thị trường mua sắm chính phủ. Việc ban hành các quy định về MSCX sẽ giúp Việt Nam tận dụng được nhiều lợi ích hơn từ các Hiệp định này.

Trên thực tế, các gói thầu mua sắm hàng năm của các cơ quan Chính phủ Việt Nam chưa có nhiều yêu cầu về mức độ “xanh” của sản phẩm và dịch vụ. Do đó, Nhà nước cần xây dựng một hành lang pháp lý cụ thể và hướng dẫn chi tiết nhằm tăng cường MSCX. Vì đây là một lĩnh vực mới nên việc tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, trong đó có Hàn Quốc - một trong những nước đi đầu về thực hiện MSCX và Trung Quốc - nước có hệ thống chính quyền và quá trình phát triển kinh tế tương tự với Việt Nam, là rất cần thiết

¹ GDP của Việt Nam năm 2018 là 5.542.331,87 tỷ đồng (nguồn: Tổng Cục Thống kê, <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=715>).

đề Việt Nam có thể xây dựng hiệu quả chính sách mua sắm theo hướng xanh.

1. Khái quát về chính sách mua sắm công xanh

Theo quan điểm của Liên hợp quốc, *MSCX* là “việc lựa chọn các sản phẩm và dịch vụ giảm thiểu tác động tiêu cực đến môi trường. Quá trình này đòi hỏi chính phủ hoặc tổ chức công thực hiện đánh giá tác động môi trường của một sản phẩm trong toàn bộ vòng đời, có nghĩa là xem xét các chi phí môi trường từ giai đoạn mua sắm nguyên liệu thô cho đến giai đoạn sản xuất, vận chuyển, lưu trữ, xử lý, sử dụng và thanh lý sản phẩm” (UN, 2008, tr. 1). Ủy ban châu Âu đưa ra khái niệm khái quát hơn, theo đó, *MSCX* là một khía cạnh của mua sắm xanh, cụ thể là “một quá trình theo đó tổ chức hành chính công tìm cách giảm thiểu tác động môi trường trong suốt vòng đời của hàng hoá và dịch vụ họ mua sắm, nếu so sánh với các hàng hoá và dịch vụ khác cùng chức năng có thể mua thay thế” (EC, 2016, tr. 4).

Tóm lại, có thể hiểu *MSCX* là hoạt động mua sắm của nhà nước có tính đến vòng đời sản phẩm và đảm bảo nguyên tắc giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.

Theo EC, *lợi ích của MSCX* được thể hiện trên 04 lĩnh vực²:

- Môi trường: (i) là công cụ giúp chính phủ đạt được các mục tiêu về môi trường; (ii) có tác dụng định hướng cho các doanh nghiệp tư nhân và thị trường; (iii) góp phần nâng cao nhận thức về các vấn đề môi trường.

- Xã hội/sức khỏe cộng đồng: (i) giúp nâng cao chất lượng cuộc sống; (ii) thúc đẩy nhà sản xuất phát triển các sản phẩm mới, thân thiện với môi trường hơn

- Kinh tế: (i) góp phần tiết kiệm ngân sách và tài nguyên thiên nhiên khi chi phí vòng đời sản phẩm được tính đến trong quá trình mua sắm; (ii) tạo động lực đổi mới cho các ngành kinh tế; (iii) giảm thiểu chi phí của các công nghệ “xanh” khi khuyến khích được nhiều doanh nghiệp gia nhập lĩnh vực công nghệ và sản phẩm môi trường.

- Chính trị: thực hiện *MSCX* là một cách hiệu quả để chứng minh cam kết của khu vực công đối với *BVMT* và tiêu thụ và sản xuất bền vững, qua đó góp phần cải thiện hình ảnh của chính phủ.

Nguyên tắc cơ bản của MSCX là khi thực hiện mua sắm công ngoài việc sử dụng tối ưu nguồn tài chính và tính công bằng, còn phải xem xét các yếu tố môi trường trong suốt vòng đời của sản phẩm/dịch vụ dựa trên nguyên tắc phòng ngừa hơn xử lý, cụ thể:

- Ngăn ngừa ô nhiễm ngay tại nguồn: yêu cầu các nhà cung ứng sản phẩm/dịch vụ phải đảm bảo xuất xứ sản phẩm với những thông số về công nghệ, quy trình sản xuất; thành phần và nguồn gốc nguyên liệu đầu vào; các quy trình quản lý, kiểm toán môi trường, kiểm toán năng lượng; và trách nhiệm xã hội khác của doanh nghiệp.

- Giảm thiểu tác động môi trường: trong và sau khi sử dụng các sản phẩm/dịch vụ phải đánh giá vòng đời sản phẩm, xem xét các chi phí vận hành (năng lượng, nguyên liệu); các tác động môi trường có thể xảy ra trong quá trình sử dụng như phát thải CO₂, nước thải, chất thải rắn; và chi phí thu gom, xử lý cũng như những tác động tới môi trường đối với các sản phẩm hỏng hóc và hết hạn sử dụng.

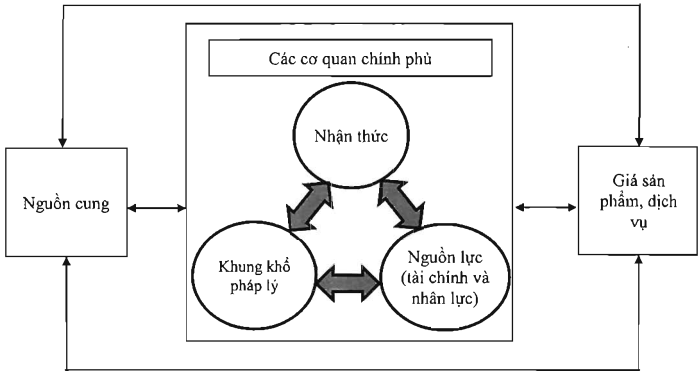
- Hiệu quả sử dụng tài nguyên: xem xét các sản phẩm/dịch vụ hiệu quả tài nguyên thiên nhiên (đất, nước, khoáng sản...), năng lượng và khả năng tái chế, tái sử dụng.

Khi ra quyết định *MSCX*, cần xem xét sản phẩm/dịch vụ ở tất cả các khâu, từ nguyên liệu đầu vào đến vận chuyển, sản xuất, đóng gói, sử dụng và kết thúc vòng đời, có hay không có khả năng tái sử dụng, khả năng phân hủy.

Mục tiêu của chính sách MSCX là điều chỉnh hành vi mua sắm của các cơ quan công quyền. Do đó, khi phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến quyết định mua sắm của các tổ chức này sẽ làm rõ các yếu tố ảnh hưởng đến chính sách *MSCX*. Sơ đồ dưới đây xem xét các yếu tố bên trong và bên ngoài tác động đến chính sách *MSCX*, với chủ thể là các cơ quan thuộc chính phủ.

²http://ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm

Hình 1: CÁC YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHÍNH SÁCH MUA SẴM CÔNG XANH



Nguồn: Tác giả tổng hợp từ báo cáo của UNEP (2017a) và Hồ Công Hòa (2018).

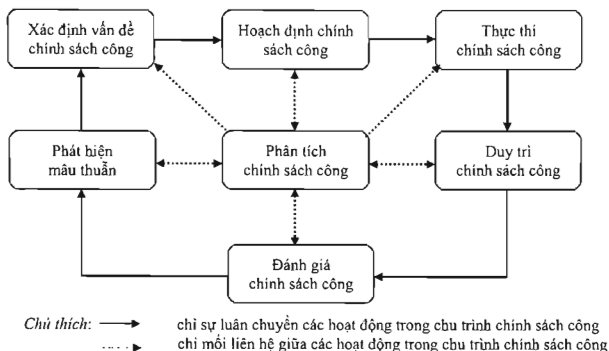
- Các yếu tố bên trong: (i) Yếu tố nhận thức: khi các cơ quan công quyền nhận thức đầy đủ về lợi ích của MSCX, họ sẽ có xu hướng tuân thủ chính sách MSCX, đồng thời cung cấp các kiến nghị để xây dựng các cơ chế thực thi hiệu quả hơn; (ii) Khung khổ pháp lý: hệ thống pháp lý đầy đủ và hoàn thiện giúp đơn giản hóa các thủ tục hành chính và tăng hiệu quả thực hiện; (iii) Nguồn lực: tài chính công và nguồn nhân lực ảnh hưởng đến quá trình đưa ra quyết định MSCX, do giá thành của sản phẩm, dịch vụ xanh thường cao hơn các sản phẩm, dịch vụ thông thường và nguồn ngân sách hạn chế.

- Các yếu tố bên ngoài: (i) Nguồn cung sản phẩm xanh: trong trường hợp thị trường trong nước chưa có hoặc cung cấp hạn chế các sản phẩm, dịch vụ xanh, nhiều quốc gia có thể không thực hiện MSCX nhằm bảo hộ nền sản xuất nội địa; (ii) Yếu tố giá sản phẩm, dịch vụ: đối với những nước đang phát triển, với ngân sách nhà nước có hạn, việc đưa ra quyết định mua sắm thường cân nhắc nhiều đến yếu tố giá. Khi đó, các sản phẩm, dịch vụ xanh thường ít được lựa chọn do có chi phí cao

hơn các sản phẩm cùng loại. Tuy nhiên, khi các sản phẩm này được phát triển trên thị trường và đạt được hiệu quả kinh tế theo quy mô, giá của chúng thường giảm xuống mức tương đương với các sản phẩm truyền thống. Vì thế, các chính sách MSCX không chỉ tác động trực tiếp đến mua sắm sản phẩm xanh mà còn thúc đẩy tạo ra thị trường, từ đó giải quyết tốt vấn đề về giá.

Thông thường, *chính sách mua sắm công* gồm có 4 bước: khởi sự chính sách, hoạch định chính sách, thực thi chính sách và đánh giá chính sách. Giữa tổ chức thực thi và đánh giá chính sách có một hoạt động quan trọng nhằm giữ cho chính sách tồn tại và phát huy tác dụng trong đời sống xã hội, ngay cả khi phải thay đổi các biện pháp thực hiện mục tiêu, đó là duy trì chính sách. Sau khi đánh giá chính sách có thể sẽ xuất hiện những mâu thuẫn mới nảy sinh từ việc giải quyết các mâu thuẫn đã có. Nếu những mâu thuẫn mới nảy sinh cần được giải quyết bằng chính sách thì chủ thể lại tiếp tục xem xét để cho ra đời một chính sách mới. Cứ như thế chu trình chính sách được lặp lại với mức độ ngày càng hoàn thiện cả về lượng và chất.

Hình 2: CÁC BƯỚC TRONG CHÍNH SÁCH CÔNG



Nguồn: Nguyễn Hữu Hải (2014).

Chính sách MSCX là tập hợp các quyết định và những hành động thực tiễn của nhà nước trong vấn đề mua sắm nhằm điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân trong các cơ quan nhà nước nhằm giảm thiểu tối đa tác động xấu đến 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.

Chu trình chính sách MSCX phải đảm bảo các bước trong chu trình chính sách công. Trong phạm vi bài viết, tác giả sẽ nghiên cứu các bước hoạch định, thực thi và đánh giá chính sách MSCX.

2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc và Trung Quốc về mua sắm công xanh

2.1. Khởi sự và hoạch định chính sách

Sau 30 năm tiến hành công nghiệp hóa, Hàn Quốc đã trở thành một nước phát triển với GDP đứng thứ 10 thế giới (tại thời điểm kết thúc giai đoạn công nghiệp hóa cuối thế kỷ XX) (Lê Xuân Đình, 2014). Tuy nhiên, quá trình tăng trưởng kinh tế nhanh cũng gây ra nhiều hậu quả nặng nề đến môi trường. Để vượt qua những thách thức của suy thoái môi trường, cạn kiệt tài nguyên và phát sinh

chất thải, từ đầu những năm 1990, chính phủ Hàn Quốc đã chuyển đổi mô hình phát triển quốc gia theo hướng phát triển bền vững, đồng thời ban hành các chính sách khuyến khích tiêu dùng và sản xuất bền vững (UNEP, 2017b).

Năm 1992, để thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, Bộ Môi trường Hàn Quốc đã ban hành Chương trình nhân sinh thái Hàn Quốc. Sau đó, MSCX chính thức được áp dụng thông qua nhân sinh thái theo Luật Phát triển và hỗ trợ Công nghệ môi trường vào năm 1994. Các cơ quan nhà nước khuyến khích ưu tiên mua sắm các sản phẩm được chứng nhận nhân sinh thái. Đây là cơ sở pháp lý đầu tiên cho việc áp dụng chính sách này. Tuy nhiên, tại thời điểm đó các sản phẩm được dán nhãn còn rất hạn chế và thiếu hệ thống giám sát.

MSCX đã được triển khai mạnh mẽ hơn khi Bộ Môi trường Hàn Quốc ban hành Luật khuyến khích MSCX vào năm 2005, sau này được đổi tên thành Luật tăng cường MSCX vào năm 2012. Theo đó, vào đầu năm, các cơ quan Nhà nước phải đệ trình kế hoạch triển khai mua sắm xanh của năm và các báo cáo thực thi của năm trước cho Bộ Môi trường Hàn Quốc. Khi thực hiện mua sắm công, các cơ

quan Chính phủ phải ưu tiên mua sản phẩm xanh trong các danh mục sản phẩm có chứng nhận hoặc đáp ứng các tiêu chí cơ bản của nhãn sinh thái Hàn Quốc (Eco-label) hoặc nhãn tái chế (Good Recycled Mark); hoặc đáp ứng các tiêu chuẩn môi trường khác do Bộ Môi trường đưa ra với sự tham khảo ý kiến của các Bộ có liên quan.

Trong khi đó, Trung Quốc là quốc gia đang phát triển lớn nhất với quy mô dân số đứng đầu và quy mô nền kinh tế đứng thứ hai thế giới, nhưng quốc gia này đang phải đối mặt với ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và nguy cơ cạn kiệt một số tài nguyên thiên nhiên. Bên cạnh các chính sách thực tiếp về BVMT, chính phủ Trung Quốc đã sử dụng mua sắm công để thúc đẩy sự phát triển bền vững. Từ năm 2002, chính phủ Trung Quốc đã thực hiện một số chính sách và quy định để tạo điều kiện thúc đẩy và thực hiện MSCX (UNEP, 2017b).

Theo Yuhua và Conghu (2011), hiện nay có ba bộ luật là trụ cột để phát triển MSCX tại Trung Quốc. *Đầu tiên* là Luật Xúc tiến sản xuất sạch năm 2002. Điều 16 trong luật này quy định rằng chính quyền các cấp, trong các gói mua sắm của họ, nên ưu tiên cho các sản phẩm thân thiện với môi trường và sử dụng tài nguyên hiệu quả, cụ thể hơn là những sản phẩm tiết kiệm năng lượng, nước và có thể tái chế. Điều khoản này cũng quy định rằng tất cả các cấp chính quyền nên vận động và tuyên truyền để khuyến khích công chúng sử dụng các sản phẩm “xanh”.

Thứ hai là Luật Mua sắm Chính phủ có hiệu lực vào tháng 1 năm 2003. Điều 9 trong luật này yêu cầu mua sắm Chính phủ cần được sử dụng để BVMT. Mua sắm Chính phủ nên nhắm đến mục tiêu thúc đẩy sản xuất thân thiện với môi trường và cung cấp hàng hóa đáp ứng các tiêu chuẩn BVMT. Nói cách khác, chính phủ không thể mua các sản phẩm được sản xuất tại các doanh nghiệp không đạt tiêu chuẩn môi trường và không thể mua các sản phẩm không đáp ứng các tiêu chuẩn BVMT. Điều 22 quy định các nhà cung cấp vi phạm quy tắc trong ba năm cần được loại trừ khỏi danh sách mời dự thầu.

Thứ ba là Luật Xúc tiến Kinh tế tuần hoàn có hiệu lực vào tháng 1 năm 2009. Điều 1 Mục 8 yêu cầu các cơ quan Chính phủ trên cấp quận thiết lập bộ phận chịu trách nhiệm thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn và nên sử dụng chính sách, sức mạnh tài chính, cơ hội đầu tư và sức mua sắm của Chính phủ để thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn (Yuhua và Conghu, 2011).

2.2. Thực thi chính sách

Để thực thi Luật Khuyến khích MSCX 2005, Bộ Môi trường Hàn Quốc ban hành kế hoạch triển khai theo 3 giai đoạn: Giai đoạn 1 (2006-2010): hỗ trợ thiết lập cơ sở pháp lý, rà soát các kế hoạch MSCX và đánh giá quá trình thực thi, quy định trách nhiệm của các bên liên quan trong MSCX, mở rộng các đơn vị áp dụng mục tiêu; Giai đoạn 2 (2011-2015): tăng cường nhận thức về lối sống bền vững và phát triển mua sắm xanh đối với người tiêu dùng nói chung; Giai đoạn 3 (2016-2020): đa dạng hóa các sản phẩm xanh và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc tế. MSCX được triển khai thực hiện liên kết với Chương trình nhân sinh thái nhằm tiết kiệm tối đa các chi phí hành chính.

Hệ thống mua sắm công của Hàn Quốc sử dụng cả 2 phương pháp là mua sắm tập trung và phân quyền, trong đó mua sắm tập trung chiếm 30% giá trị mua sắm công, 70% còn lại là mua sắm phân quyền (UNEP, 2017b). Quốc gia này có một hệ thống duy nhất để thực hiện mua sắm công là Hệ thống mua sắm công trực tuyến Hàn Quốc (KONEPS), hầu hết các giao dịch mua sắm tập trung được thực hiện qua đó. KONEPS cũng cung cấp một danh mục mua sắm trực tuyến các sản phẩm xanh. Hệ thống này cung cấp thông tin toàn diện về các sản phẩm, bao gồm cả nhân sinh thái và giá sản phẩm. Dữ liệu mua sắm xanh từ các cơ quan mua sắm khác nhau được tổng hợp thông qua Hệ thống thông tin sản phẩm xanh (GPIS). Chính phủ Hàn Quốc không đặt ra các mục tiêu định lượng về MSCX, nhưng mỗi cơ quan Nhà nước phải tự đặt mục tiêu (ví dụ: số tiền MSCX và tỷ lệ MSCX trên tổng số tiền mua sắm công trong năm) và báo cáo cho Bộ Môi trường Hàn Quốc. Các sản phẩm và dịch vụ áp dụng cho MSCX được xác định theo Đạo luật năm 2005 gồm: (i) được chứng

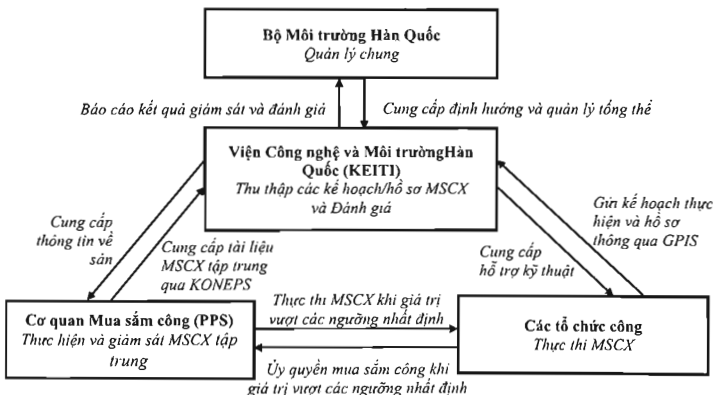
nhận hoặc đáp ứng các tiêu chí cơ bản của nhân sinh thái Hàn Quốc đặt ra; (ii) được chứng nhận hoặc đáp ứng tiêu chuẩn của chứng nhận chất lượng cho các sản phẩm tái chế (Nhân hiệu tái chế tốt); (iii) tuân thủ các tiêu chí môi trường khác do Bộ Môi trường đưa ra sau khi tham khảo ý kiến với các Bộ có liên quan.

Theo Đạo luật năm 2005, các cơ quan nhà nước nên mua các sản phẩm và dịch vụ có nhân sinh thái. Việc mua sắm xanh có thể được thực hiện theo hai cách: trực tiếp và gián tiếp. Mỗi tổ chức có thể trực tiếp mua các sản phẩm và dịch vụ xanh. Nếu tổng số tiền mua vượt quá một ngưỡng nhất định, giao dịch mua được ủy quyền cho Cơ quan Mua sắm Công Hàn Quốc (PPS). Hoặc là, mỗi tổ chức có thể yêu cầu nhà thầu mua sản phẩm xanh trong dịch vụ mà nhà thầu cung cấp cho tổ chức đó (ví dụ: dịch vụ xây dựng, bảo trì, sửa chữa và vận hành), thông qua các điều kiện đặc

biệt hoặc thông số kỹ thuật xanh trong hợp đồng. Các nhóm sản phẩm có thể kết hợp nhiều loại sản phẩm khác nhau, từ thiết bị điện tử, vật tư văn phòng và đồ nội thất cho đến vật liệu xây dựng....

Viện Công nghệ và Môi trường Hàn Quốc (KEITI), trực thuộc Bộ Môi trường, là cơ quan vận hành hệ thống MSCX và nhân sinh thái Hàn Quốc. KEITI chịu trách nhiệm thu thập kế hoạch thực hiện mua sắm xanh từ các cơ quan nhà nước và theo dõi kết quả. Ngoài ra, một loạt các chính sách cũng đang được thực hiện để bổ sung cho MSCX như: (i) Đưa ra hướng dẫn hàng năm để thông báo cho các nhà quản lý về quy trình mua sắm và giám sát xanh; (ii) Tiến hành đào tạo cho người quản lý định kỳ và theo yêu cầu; (iii) Xuất bản các nghiên cứu điển hình và tổ chức hội thảo để giới thiệu các phương pháp tốt nhất; (iv) Trao các giải thưởng và ưu đãi quốc gia cho các cơ quan nhà nước thực hiện tốt.

Hình 3: HỆ THỐNG THỰC THI MUA SẮM CÔNG XANH TẠI HÀN QUỐC



Nguồn: Ko (2015).

Khác với hệ thống mua sắm công của Hàn Quốc, Trung Quốc hiện chỉ áp dụng hình thức mua sắm tập trung. Ở cấp trung ương, Ủy ban Phát triển

và Cải cách Quốc gia và Bộ Bảo vệ Môi trường là các tổ chức hướng dẫn và quản lý các hoạt động MSCX. Bộ Thương mại và Bộ Tài chính hỗ trợ

điều phối thi trường và tài trợ cho MSCX. Vai trò của các cơ quan cụ thể là:

- Bộ Tài chính: chịu trách nhiệm xây dựng danh mục mua sắm tập trung, triển khai danh mục tiết kiệm năng lượng và danh mục sản phẩm dán nhãn môi trường; hỗ trợ một số cơ quan chính quyền địa phương trong việc thành lập các trung tâm mua sắm tại chỗ; làm việc với các phòng tài chính địa phương để xử lý khiếu nại của nhà cung cấp.

- Bộ Bảo vệ Môi trường: là cơ quan quản lý Chương trình Nhân Môi trường Trung Quốc, chịu trách nhiệm quản lý và đưa ra các tiêu chuẩn về dán nhãn môi trường của Trung Quốc; phối hợp với Bộ Tài chính quản lý việc thực hiện và công bố danh mục sản phẩm dán nhãn môi trường.

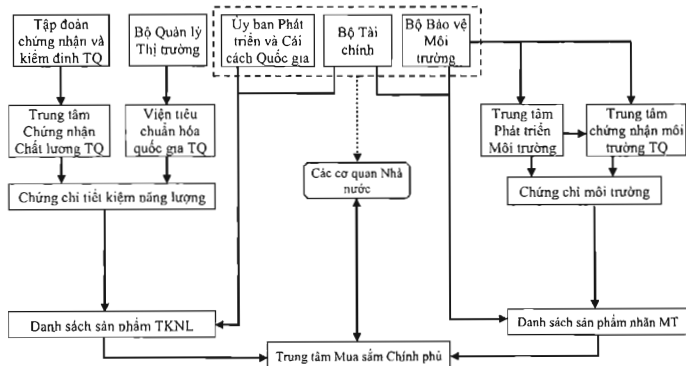
- Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia: từ năm 2005, đây là cơ quan đầu mối thực hiện cơ chế điều phối liên bộ do Hội đồng Nhà nước thành lập, có chức năng giám sát hoạt động của tất cả các cơ quan Chính phủ và doanh nghiệp Nhà nước liên quan đến Luật Mua sắm Chính phủ và Luật Đấu thầu; và cùng Bộ Tài chính quản lý và ban hành danh sách các sản phẩm tiết kiệm năng lượng.

- Trung tâm Mua sắm Chính phủ: các trung tâm này tiếp nhận yêu cầu mua sắm của các cơ quan Chính phủ và điều phối các hoạt động mua sắm; phối hợp và thực hiện việc mua sắm xanh đối với các sản phẩm tiết kiệm năng lượng và dán nhãn môi trường, hoặc các sản phẩm nằm trong danh sách bắt buộc.

- Trung tâm Chứng nhận Chất lượng Trung Quốc: là một tổ chức chứng nhận chuyên nghiệp thuộc Tập đoàn chứng nhận và kiểm định Trung Quốc, được phê duyệt bởi Tổng cục kiểm soát và kiểm tra chất lượng và Cơ quan kiểm dịch và kiểm định chất lượng của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Cơ quan này có trách nhiệm thực hiện Kế hoạch Chứng nhận tiết kiệm năng lượng và xây dựng danh sách các sản phẩm tiết kiệm năng lượng cùng với Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia.

- Viện tiêu chuẩn hóa quốc gia Trung Quốc: là một tổ chức dịch vụ xã hội quốc gia thuộc Bộ Quản lý Thị trường, thực hiện các nghiên cứu tiêu chuẩn hóa, chủ yếu giải quyết các vấn đề tiêu chuẩn hóa toàn cầu, chiến lược và toàn diện trong nền kinh tế quốc gia và phát triển xã hội của Trung Quốc. Viện có chức năng xây dựng tiêu chuẩn hiệu quả năng lượng.

Hình 4: HỆ THỐNG THỰC THI MUA SẮM CÔNG XANH TẠI TRUNG QUỐC



Nguồn: Tác giả chỉnh sửa từ báo cáo của UNEP (2017b).

- Trung tâm Chứng nhận Môi trường Trung Quốc: cơ quan duy nhất thực hiện việc chứng nhận cho nhãn môi trường Trung Quốc.

- Trung tâm Phát triển Môi trường: cơ quan nghiên cứu khoa học trực thuộc Bộ Bảo vệ Môi trường, chịu trách nhiệm cho việc phát triển các tiêu chuẩn về dán nhãn môi trường của Trung Quốc.

Dựa trên thông tin do Bộ Tài chính cung cấp về các chương trình đào tạo, chính quyền trung ương và địa phương sẽ tổ chức các chương trình đào tạo hàng năm cho các nhân viên có trách nhiệm mua sắm.

2.3. Cơ chế giám sát

Tại Hàn Quốc, để theo dõi tiến trình MSCX, KEITI đã đưa ra và theo dõi bộ ba chỉ số: (i) số lượng các tổ chức công đệ trình kế hoạch triển khai và hồ sơ thực hiện; (ii) tổng số lượng mua sắm xanh hàng năm về giá trị kinh tế và đơn vị; (iii) các tiêu chuẩn và thông số kỹ thuật của hợp đồng dịch vụ và xây dựng.

Trong năm 2012, có khoảng 870 tổ chức “mẹ” bao gồm khoảng 30.000 chi nhánh tham gia thực hiện Đạo luật năm 2005. Để đối chiếu dữ liệu với các tổ chức “mẹ”, năm 2005 KEITI đã thiết lập một công thống tin trực tuyến về Hệ thống thông tin sản phẩm xanh (GPIS địa chỉ <http://www.greenproduct.go.kr/>), giúp quá trình theo dõi và báo cáo dễ dàng và thuận tiện hơn. Được liên kết với hệ thống mua sắm điện tử của PPS, hồ sơ về các giao dịch mua sắm xanh được mua bởi PPS sẽ được tự động chuyển sang GPIS. Ngoài ra, các hồ sơ về các giao dịch mua sắm xanh do các tổ chức thực hiện sẽ được bổ sung nếu các tổ chức tương ứng theo dõi dữ liệu mua sắm và đăng tải lên GPIS. Tổng cộng, khoảng 60% số liệu mua sắm xanh quốc gia được tự động cập nhật lên GPIS, giúp giảm đáng kể chi phí hành chính của cả bên mua sắm và KEITI trong việc giám sát và biên soạn kết quả. Việc thống nhất thông tin giữa các bên liên quan chính - như PPS, Bộ Môi trường và KEITI - thông qua hệ thống giám sát điện tử tích

hợp giúp quản lý các hồ sơ MSCX hiệu quả hơn (Ko, 2015).

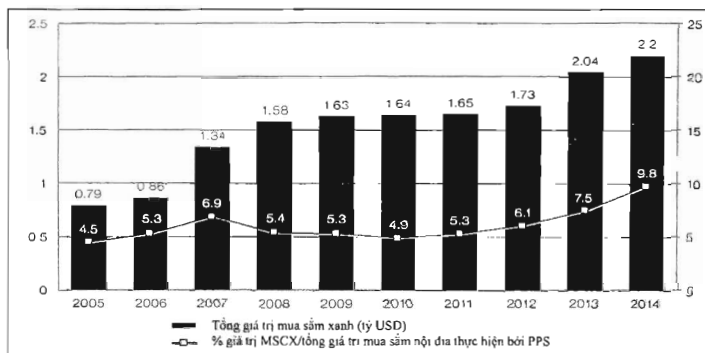
Dữ liệu mua sắm xanh của các tổ chức được cập nhật trên cổng thông tin của Bộ Môi trường và GPIS để công chúng có thể dễ dàng truy cập và so sánh kết quả. Ngoài ra, khi các dữ liệu được công khai, các kết quả thường được xuất hiện trên các phương tiện truyền thông lớn ở Hàn Quốc, từ đó khuyến khích cạnh tranh giữa các tổ chức công.

Tại Trung Quốc, MSCX vẫn đang trong giai đoạn ban đầu. Phương pháp đánh giá và báo cáo dữ liệu về MSCX chưa được chuẩn hóa cho tất cả các cơ quan chính phủ và đang trong quá trình phát triển. Chính phủ Trung Quốc đang trong quá trình thiết lập một hệ thống giám sát để đảm bảo thúc đẩy cũng như thực hiện thành công MSCX.

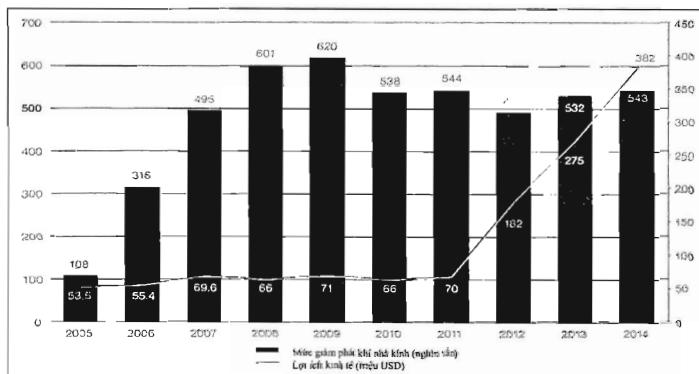
2.4. Một số kết quả đạt được

Tại Hàn Quốc, việc thực hiện Luật MSCX kể từ năm 2005 đã dẫn đến một sự gia tăng lớn trong số tiền chi MSCX, cụ thể đã tăng 1,41 tỷ USD trong 10 năm. Có thể thấy, trong giai đoạn 2005-2011, tỷ lệ giá trị MSCX trong tổng giá trị mua sắm công nội địa có mức tăng trưởng trung bình khoảng 0,75%. Từ khi thực thi giai đoạn 2 của kế hoạch thực hiện Luật 2005, con số này đạt 0,78% (KEITI, 2015). Tính đến năm 2012, số lượng danh mục sản phẩm cho MSCX là 169, số lượng danh mục sản phẩm có nhãn sinh thái là 156 và số lượng sản phẩm đạt tiêu chuẩn nhãn sinh thái là 16.650 (UNEP, 2017b).

Hiệu quả của việc thực hiện MSCX là góp phần giảm thải khí nhà kính, đồng thời đem lại lợi ích kinh tế. Cụ thể, trong giai đoạn 2005-2009, mức giảm phát thải khí nhà kính tăng liên tục, trung bình mỗi năm tăng 102.400 tấn. Từ năm 2010-2014, con số này biến động quanh mức trung bình 529.600 tấn. Đồng thời, lợi ích kinh tế từ MSCX có sự tăng vọt từ năm 2011-2014 (giá trị tăng thêm 312 triệu USD) so với giai đoạn đầu 2005-2011 (giá trị dao động quanh mức trung bình 64,5 triệu USD).

**Hình 5: DIỄN BIẾN GIÁ TRỊ MUA SẴM CÔNG XANH TẠI HÀN QUỐC
GIAI ĐOẠN 2005-2014 (TỶ USD)**


Nguồn: KEITI (2015).

**Hình 6: HIỆU QUẢ CỦA CHÍNH SÁCH MUA SẴM CÔNG XANH TẠI HÀN QUỐC
GIAI ĐOẠN 2005-2012**


Nguồn: KEITI (2015)

Tại Trung Quốc, ngân sách tài chính và chi phí cho MSCX đã tăng lên mỗi năm kể từ khi bắt đầu

chương trình này. Theo thống kê, năm 2014, Chính phủ đã mua sắm các sản phẩm dân nhân môi trường đạt giá trị 176,24 tỷ RMB (khoảng 27,97 tỷ

USD), chiếm 75,3% tổng số sản phẩm được chính phủ mua sắm (ví dụ: sơn, văn phòng phẩm, phương tiện giao thông...). Năm 2011, việc mua sắm các sản phẩm tiết kiệm năng lượng đạt 91,06 tỷ RMB, chiếm 82% tổng sản phẩm do chính phủ mua sắm. Năm 2012, giá trị mua sắm các sản phẩm tiết kiệm năng lượng đạt khoảng 17 tỷ USD và

chiếm 29% giá trị mua sắm của chính phủ cho tất cả hàng hóa (UNEP, 2017b).

Từ các thông tin trên, quá trình thực hiện chính sách MSCX tại Hàn Quốc và Trung Quốc được tóm tắt như sau:

		Hàn Quốc	Trung Quốc
Khởi sự và hoạch định chính sách	Nguyên nhân	Môi trường	Môi trường
	Cơ quan xây dựng	Bộ Môi trường Hàn Quốc	Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia, Bộ Bảo vệ Môi trường
	Khung pháp lý	Luật tăng cường MSCX	Lồng ghép trong các bộ luật và mục tiêu quốc gia
Thực thi chính sách	Hình thức mua sắm công	Tập trung và phân quyền	Tập trung
	Cơ quan thực thi	Bộ Môi trường Hàn Quốc, Viện Công nghệ và Môi trường Hàn Quốc, Cơ quan Mua sắm Công Hàn Quốc	Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia, Bộ Thương mại, Bộ Tài chính, Bộ Bảo vệ Môi trường, Trung tâm Mua sắm Chính phủ, Trung tâm Chứng nhận Chất lượng Trung Quốc, Trung tâm Chứng nhận Môi trường Trung Quốc, Trung tâm Phát triển Môi trường
	Nhân sinh thái để xây dựng các tiêu chí về MSCX	2	2
	Hỗ trợ đào tạo	Có	Có
Cơ chế giám sát	Phương thức	Theo dõi 3 chỉ số	Đang xây dựng
	Nguồn dữ liệu	Sử dụng Hệ thống thông tin sản phẩm xanh liên kết với hệ thống mua sắm điện tử	
Đánh giá chung	Điểm mạnh	- Đã đạt được kết quả theo các mục tiêu đặt ra của giai đoạn 1 và 2, số lượng sản phẩm đạt tiêu chuẩn Nhân xanh và Nhân tái chế có xu hướng tăng.	- Các khoản chi cho MSCX và các sản phẩm đạt chứng nhận TKNL có xu hướng tăng.
	Điểm yếu	- Chưa phối hợp MSCX với các quy định mua sắm khác - Chất lượng một số sản phẩm xanh bị khiếu nại.	- Cơ cấu thực thi MSCX quá phức tạp. - Các yêu cầu về MSCX có phạm vi hạn chế
	Nguyên nhân	- Khung khổ pháp lý chặt chẽ về MSCX; kết hợp chính sách MSCX và Nhân sinh thái; hệ	- Có lộ trình rõ ràng về việc mua sản phẩm xanh trong danh sách; danh sách các sản phẩm dân nhân môi trường được

	Hàn Quốc	Trung Quốc
	<p>thông mua sắm và giám sát số hóa; hỗ trợ kỹ thuật cho cán bộ mua sắm, có các hoạt động quảng bá và truyền thông tốt.</p> <p>- Giá các sản phẩm xanh còn tương đối cao; đối ngũ cán bộ mua sắm còn hạn chế về số lượng và khả năng chuyên môn.</p>	<p>cập nhật thường xuyên; giấy chứng nhận TKNL và nhân môi trường đã tạo ra động lực mạnh mẽ để các nhà sản xuất đưa ra các sản phẩm xanh hơn, từ đó chuyển đổi thị trường theo hướng xanh.</p> <p>- Chưa hoàn thiện khung chính sách về MSCX.</p>

Nguồn: Tổng hợp của tác giả (2019).

4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua quá trình tìm hiểu về chính sách MSCX tại Hàn Quốc và Trung Quốc, một số giải pháp phát triển MSCX mà Việt Nam có thể áp dụng như sau:

- Về khởi sự và hoạch định chính sách: Cần xây dựng khung pháp lý mạnh mẽ và có sự hỗ trợ từ Chính phủ. Có thể thấy, do có sự hỗ trợ mạnh mẽ của Chính phủ Hàn Quốc nên MSCX tại nước này đã đạt được những thành công nhất định. Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, việc ban hành một bộ luật riêng về MSCX là chưa khả thi. Do đó, Chính phủ có thể lồng ghép các yếu tố MSCX vào các bộ luật (Luật Đầu thầu, Luật MSCX...) và mục tiêu quốc gia (như Trung Quốc) và có các kế hoạch xúc tiến MSCX theo từng giai đoạn (như Hàn Quốc). Bên cạnh đó, Bộ Tài chính có thể 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 MSCX đối với các cơ quan Chính phủ.

- Về thực thi chính sách:

(i) Cần có một cơ quan đầu mối tập trung để hướng dẫn thi hành và giám sát quá trình MSCX. Tại Hàn Quốc, cơ quan thực hiện nhiệm vụ này là Bộ Môi trường. Ngoài ra, hệ thống thực thi và giám sát MSCX cần tinh gọn, tránh sự phức tạp và chồng chéo như hệ thống của Trung Quốc. Tại Việt Nam, cơ quan đầu mối về MSCX có thể là Bộ Tài nguyên và Môi trường.

(ii) Để thực hiện được MSCX, trước hết phải có được danh sách các sản phẩm xanh được chứng

nhận, tức là phải thực hiện chương trình dán nhãn xanh, nhân năng lượng và nhân sinh thái để đơn giản hóa quy trình MSCX cho các cán bộ thực hiện và phát huy được vai trò điều tiết của thị trường. Việt Nam hiện đã có 3 loại nhân sinh thái, cụ thể là Nhân năng lượng do Bộ Công Thương quản lý, Nhân xanh Việt Nam do Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý và Nhân Bông sen xanh do Tổng cục Du lịch quản lý. Tuy nhiên, hiện chỉ có Nhân Bông sen xanh có trang thông tin trực tuyến riêng biệt và được cập nhật thường xuyên, hai nhân còn lại ít được cập nhật thông tin hơn. Do đó, Bộ Công Thương và Bộ Tài nguyên và Môi trường cần có các biện pháp để tiếp tục phát triển và phổ biến hai loại nhân này.

(iii) 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 nhân xanh/năng lượng/sinh thái và mang tính khả thi. Tại Hàn Quốc, công việc thực hiện được hỗ trợ bởi mạng lưới mua sắm xanh, có cơ sở dữ liệu về các sản phẩm sinh thái và các hướng dẫn MSCX được công khai trên trang điện tử của tổ chức này. Tại Việt Nam, Tổng cục Du lịch đã phối hợp với Hiệp hội khách sạn Việt Nam để quảng bá Nhân Bông sen xanh đến các khách sạn và đạt được tác động tích cực. Do đó, Bộ Công Thương và Bộ Tài nguyên và Môi trường có thể phối hợp với các hiệp hội hay viện nghiên cứu để xây dựng bổ sung các tiêu chí và quản lý Nhân năng lượng và Nhân xanh Việt Nam hiệu quả hơn.

(iv) Xây dựng năng lực cho cán bộ mua sắm và các bên liên quan khác là rất quan trọng. Nhiều nước đã thực hiện MSCX đều có cơ quan thực hiện

việc đào tạo cho nhân viên mua sắm để giúp họ hiểu rõ hơn về quy trình mua sắm xanh. Việc xây dựng các hướng dẫn và tiến hành tập huấn giúp nâng cao kiến thức nghiệp vụ cho cán bộ. Tại Việt Nam, trách nhiệm xây dựng khung chương trình học có thể giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, với sự hỗ trợ của các trường đại học, viện nghiên cứu trong quá trình đào tạo

(v) Truyền thông và xúc tiến MSCX ban đầu cần được thực hiện liên tục. Ở Hàn Quốc, những triển lãm về các sản phẩm sinh thái được tổ chức hàng năm để giới thiệu sản phẩm xanh và nâng cao nhận thức về các sản phẩm xanh cho nhà cung cấp cũng như người tiêu dùng. Do đó, cần phải có hệ thống thông tin đồng bộ và hệ thống giám sát để đảm bảo những tác động tích cực đến xã hội và môi trường. Tại Việt Nam, trách nhiệm này nên giao cho Bộ Thông tin và Truyền thông, các đài truyền hình và báo chí.

- Về cơ chế giám sát:

Hàn Quốc đang áp dụng cơ chế báo cáo tự nguyện, dẫn đến hệ quả là dữ liệu về MSCX tại các cơ quan công quyền không được đầy đủ. Để thực hiện việc thu thập và lưu trữ dữ liệu hiệu quả hơn, Việt Nam có thể xây dựng lộ trình cho cơ chế báo cáo, từ tự nguyện đến bắt buộc công khai các hợp đồng về MSCX. Việc giám sát MSCX có thể tích hợp trong cơ chế quản lý mua sắm công để phù hợp với bối cảnh hiện nay của Việt Nam. Cụ thể, Bộ Kế hoạch và Đầu tư có thể yêu cầu báo cáo về tỷ lệ MSCX trong báo cáo tổng kết mua sắm công hàng năm; Bộ Tài chính xây dựng các tiêu chí giám sát để đánh giá tình hình MSCX của các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, từ đó làm cơ sở cấp ngân sách cho những năm tiếp theo; Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp với các bộ ban ngành thực hiện giám sát tình hình đánh giá, thẩm

định, cấp chứng nhận sản phẩm xanh. Ngoài ra, Việt Nam có thể cân nhắc việc hợp tác với các quốc gia đã có kinh nghiệm về MSCX để xây dựng bộ máy thực thi và giám sát MSCX hiệu quả.

Kết luận

MSCX là công cụ hữu hiệu giúp các chính phủ thực hiện các mục tiêu về MSCX, đồng thời góp phần tiết kiệm ngân sách nhà nước. Hàn Quốc là một trong những quốc gia đi đầu về MSCX, nhờ có một khung khổ pháp lý tương đối hoàn thiện, hệ thống mua sắm và giám sát được số hóa và công khai, thực hiện truyền thông tốt. Trung Quốc đang trong giai đoạn bắt đầu xây dựng khung chính sách về MSCX, dù đã đạt được một số kết quả khả quan nhưng hệ thống thực thi MSCX phức tạp đang là hạn chế lớn của nước này. Tương tự Trung Quốc, Việt Nam cũng đang trong quá trình xây dựng cơ chế MSCX. Vì vậy, kinh nghiệm của Trung Quốc và Hàn Quốc là những bài học quý cho Việt Nam. Việt Nam có thể hợp tác với các quốc gia này để đẩy nhanh tiến trình thực hiện MSCX.

Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, các quy định về MSCX nên được lồng ghép vào các bộ luật, thông tư, nghị định sẵn có để tiết kiệm chi phí hành chính. Trách nhiệm về thực thi và giám sát MSCX cần được phân định rõ ràng, với đầu mối là Bộ Tài nguyên và Môi trường. Cụ thể, Bộ Tài nguyên và Môi trường có vai trò xây dựng khung chương trình học về MSCX cho các nhân viên mua sắm, quản lý chương trình Nhân xanh Việt Nam và chủ trì việc giám sát chất lượng các sản phẩm xanh; Bộ Kế hoạch và Đầu tư có vai trò xây dựng cơ chế báo cáo về MSCX hàng năm; Bộ Tài chính có vai trò đưa ra các tiêu chí giám sát để đánh giá tình hình MSCX của các đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2019). *Báo cáo gửi Thủ tướng Chính phủ về tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2018*. Nguồn: <http://www.mpi.gov.vn/Pages/tinbai.aspx?idTin=43923&idcm=188>
2. Bộ Tài chính (2017). *Phụ lục Quyết định số 2610/QĐ-BTC về việc công bố công khai dự toán ngân sách nhà nước năm 2018*.

3. EC (2016). *Buying green! A handbook on green public procurement 3rd Edition*. Publications Office of the European Union.
4. EC (2018). *Public procurement guidance for practitioners*. Publications Office of the European Union.
5. Hồ Công Hòa (2018). *Nghiên cứu thể chế thúc đẩy MSCX ở Việt Nam*. Báo cáo đề tài cấp Bộ. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.
6. KEITI (2015). *Korea's Green Public Procurement & Lessons Learned*. UN Environment workshop on green public procurement and Ecolabelling (slides).
7. Ko, Kyu Woong (2015). *Korea's Green Public Procurement & Lessons Learned*. Presentation at the meeting on the exchange of best practices on Green Public Procurement.
8. Lê Xuân Đình (2014). Phát triển công nghiệp môi trường: Kinh nghiệm Hàn Quốc. *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 24/2014.
9. Perera, O. (2012). *The Case for Pursuing Sustainable Public Procurement in Lower Income Countries*. The International Institute for Sustainable Development.
10. UN (2008). *Public Procurement as a tool for promoting more Sustainable consumption and production patterns*. Sustainable Development Innovation Briefs. Issue 5. New York. United Nations.
11. UNEP (2017a). *2017 Global Review of Sustainable Public Procurement*. <http://web.unep.org/>: UNEP.
12. UNEP (2017b). *Comparative Analysis of Green Public Procurement and Ecolabelling Programmes in China, Japan, Thailand and the Republic of Korea: Lessons Learned and Common Success Factors*. <http://web.unep.org/>: UNEP.
13. Yuhua and Conghu (2011). Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Procurement Program. *Journal of Environmental Protection*, vol. 2, pp.1034-1045.

Thông tin tác giả:

Nguyễn Thị Ánh Vân, CN

- Đơn vị công tác: Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng. Viện Hàn lâm Khoa học xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Địa chỉ email: anhvan.9804@gmail.com

Ngày nhận bài: 2/8/2019

Ngày nhận bản sửa: 16/8/2019

Ngày duyệt đăng: 6/9/2019