

CÁC CHUẨN MỰC QUỐC TẾ VỀ MINH BẠCH TRONG MUA SẮM CHÍNH PHỦ VÀ MỨC ĐỘ TƯƠNG THÍCH CỦA VIỆT NAM

Vũ Thị Hiền

Đại học Ngoại thương

Email: hienvt@ftu.edu.vn

Ngày nhận: 24/6/2017

Ngày nhận bản sửa: 2/7/2017

Ngày duyệt đăng: 25/8/2017

Tóm tắt:

Minh bạch trong mua sắm chính phủ có ý nghĩa to lớn trong việc tạo thuận lợi, công bằng cho thương mại, đảm bảo quyền và lợi ích của các nhà thầu nội địa và nước ngoài, cũng như tăng hiệu quả sử dụng vốn cho chính phủ. Các định chế quốc tế đã hình thành các chuẩn mực về minh bạch áp dụng cho các thành viên của mình, đặc biệt là Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và một số liên kết kinh tế mà Việt Nam là thành viên như Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương (APEC), Hiệp định thương mại tự do EU-Việt Nam (EVFTA),... Với mục tiêu hội nhập sâu hơn về lĩnh vực mua sắm chính phủ và tăng hiệu quả của hệ thống đấu thầu nội địa, bài viết sẽ tập trung nghiên cứu các chuẩn mực quốc tế về minh bạch trong lĩnh vực này, xem xét mức độ tương thích hiện tại của Việt Nam, từ đó, đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam trong việc cải thiện tính minh bạch trong mua sắm chính phủ.

Từ khoá: Chuẩn mực quốc tế, mua sắm chính phủ, minh bạch.

International transparency standards in government procurement and Vietnam's compatibility

Abstract:

Government procurement is a large slice of a country's spending, accounting for about 14% to 20% of a country's GDP (TI and CIPE, 2010). Transparency in government procurement is of great significance in facilitating trade, creating fair trade, ensuring the rights and interests of domestic and foreign contractors, and increasing efficiency of government funding. International agreements have set the standards of transparency applicable to their members, in particular the WTO with the GPA agreement and some other economic integration to which Vietnam is a member, such as APEC, EVFTA, etc. With the goal of deeper integration in government procurement and increasing the efficiency of the national procurement system, this paper will focus on international transparency standards in this area, taking into account the current compatibility of Vietnam. The paper also provides some recommendations for Vietnam in improving transparency of its government procurement system.

Keywords: Government procurement; international standards, transparency.

1. Đặt vấn đề

Mua sắm chính phủ (hay là mua sắm công) là một khoản mua sắm lớn, chiếm tới khoảng 14% đến 20% GDP của một quốc gia (Tổ chức minh bạch quốc tế - TI & Trung tâm Doanh nghiệp Tư nhân Quốc tế - CIPE, 2010). Do đây là một khoản chi tiêu công,

việc đảm bảo minh bạch, cùng với các yêu cầu về cạnh tranh, không phân biệt đối xử,... là yêu cầu không chỉ xuất phát từ nhu cầu nội tại, mà còn từ đòi hỏi của các bên liên quan khi quốc gia đó tham gia vào các liên kết quốc tế, với mục tiêu tạo sự thuận lợi, công bằng, đảm bảo quyền và lợi ích của các nhà

thầu nội địa và nước ngoài, cũng như tăng hiệu quả sử dụng vốn cho chính phủ.

Minh bạch trong mua sắm chính phủ, theo (APEC, 2006) có nghĩa là “sự sẵn có thông tin liên quan và đầy đủ cho tất cả các bên có quan tâm theo một cách kịp thời và nhất quán thông qua một phương thức hiện hữu rộng khắp và sẵn sàng để tiếp cận, điều này áp dụng cho mọi khía cạnh trong hoạt động mua sắm chính phủ, bao gồm cả môi trường vận hành chung, các cơ hội mua sắm, các yêu cầu mua sắm, các tiêu chuẩn đánh giá thầu và việc trao hợp đồng”. Minh bạch có tác động tích cực và cả tiêu cực đến hoạt động đấu thầu và đến nền kinh tế, nó có thể làm giảm chi phí đấu thầu (Ohashi, 2009), tăng khả năng cung cấp từ bên ngoài nền kinh tế (Aris Georgopoulos & cộng sự, 2017), song cũng có thể dẫn đến sự thống trị của tiêu chí giá cả trong các quyết định mua sắm (Ochraha & Pavel, 2013).

Các định chế quốc tế đều coi trọng vấn đề minh bạch trong mua sắm chính phủ, và đã hình thành các chuẩn mực cho các thành viên của mình. Trong các hiệp định/định chế mà Việt Nam đã ký kết hoặc đang đàm phán tham gia, chuẩn mực minh bạch trong mua sắm chính phủ thuộc 3 hiệp định/định chế sau, thì cần được xem xét một cách nghiêm túc: GPA – Hiệp định mua sắm chính phủ trong khuôn khổ WTO, EVFTA – Hiệp định thương mại tự do Việt Nam- Liên minh Châu Âu (EU), và APEC – Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương. Lý do là, thứ nhất, Việt Nam hiện là quan sát viên của GPA và đang cân nhắc trở thành thành viên của hiệp định này. Thứ hai, EVFTA đã được Việt Nam và EU ký kết và sẽ có hiệu lực trong thời gian tới; và cuối cùng, Việt Nam đang là thành viên tích cực trong APEC và mong muốn tăng cường hợp tác với các nền kinh tế APEC. Nghiên cứu của Nguyễn Thị Thu Trang (2016) đã rà soát sự tương thích của pháp luật Việt Nam hiện hành với các điều khoản trong Hiệp định EVFTA, tuy nhiên, chủ đề minh bạch không được xem xét một cách hệ thống mà được “ấn dấu” trong rất nhiều điều khoản. Bên cạnh đó, báo cáo của (TI & CIPE, 2010) đã trình bày 11 chuẩn mực minh bạch của APEC và phân tích việc triển khai các chuẩn mực ở Việt Nam. Tuy nhiên, căn cứ để so sánh, phân tích trong báo cáo là Luật đấu thầu ban hành năm 2005, sửa đổi năm 2009, trong khi Luật này hiện đã được thay thế bằng Luật đấu thầu năm 2013 với nhiều thay đổi cơ bản. Như vậy, hiện chưa có nghiên cứu nào tập trung phân tích mức độ minh bạch của Việt Nam trong lĩnh vực mua sắm chính

phủ trong tương quan so sánh với các chuẩn mực quốc tế, đặc biệt là chuẩn mực thuộc ba hiệp định/định chế trên.

Với mục tiêu hội nhập sâu hơn về mua sắm chính phủ và tăng hiệu quả của hệ thống đấu thầu nội địa, bài viết sẽ tập trung nghiên cứu các chuẩn mực quốc tế về minh bạch trong mua sắm chính phủ trên cơ sở xây dựng khung tiêu chuẩn minh bạch có tính bao trùm, so sánh với mức độ minh bạch hiện tại của Việt Nam (chủ yếu ở góc độ pháp lý), từ đó, đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam nhằm cải thiện hệ thống mua sắm chính phủ của mình.

2. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

Căn cứ vào khái niệm minh bạch trong mua sắm chính phủ theo quan điểm của APEC, tác giả sẽ rà soát toàn bộ các điều khoản thuộc phạm vi của khái niệm minh bạch trong cả 3 hiệp định/định chế thuộc đối tượng nghiên cứu. Từ đó, tác giả xây dựng một bộ khung tiêu chuẩn minh bạch bao trùm toàn bộ các điều khoản này làm khung phân tích, đồng thời, nhóm các điều khoản của từng hiệp định/định chế theo khung đã xây dựng để dễ dàng trong việc tìm kiếm các điều khoản có liên quan từ các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam. Bộ khung tiêu chuẩn minh bạch bao gồm các tiêu chuẩn sau:

Tiêu chuẩn 1: Công bố luật và các quy định pháp lý liên quan đến mua sắm chính phủ.

Tiêu chuẩn 2: Cung cấp cơ hội để đóng góp ý kiến vào các dự thảo quy định liên quan đến mua sắm chính phủ.

Tiêu chuẩn 3: Xác lập kênh để tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về luật và dự thảo luật về mua sắm chính phủ.

Tiêu chuẩn 4: Thông báo và diễn giải thủ tục pháp lý áp dụng đối với mua sắm chính phủ cho cá nhân từ các nền kinh tế khác.

Tiêu chuẩn 5: Xác lập thủ tục để xem xét và sửa chữa các quyết định hành chính.

Tiêu chuẩn 6: Việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu.

Tiêu chuẩn 7: Công bố các yêu cầu, thông tin cần thiết trong quá trình đấu thầu (hồ sơ thầu, hoạt động đánh giá hồ sơ dự thầu, kết quả đấu thầu, ký kết hợp đồng).

Tiêu chuẩn 8: Thông tin bảo mật.

Về phạm vi nghiên cứu, tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu luật viết, tức là nghiên cứu các văn bản thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 80/2015/QH13 ngày 22

tháng 06 năm 2015, tuy nhiên tác giả không nghiên cứu toàn bộ văn bản, mà chỉ nghiên cứu những nội dung có liên quan đến tính minh bạch trong mua sắm chính phủ, dựa trên tính liên quan của các điều khoản trong văn bản đến 1 trong 8 tiêu chuẩn minh bạch đã xây dựng.

Để tìm ra mức độ tương thích của Việt Nam với các chuẩn mực minh bạch quốc tế, tác giả sử dụng phương pháp luật so sánh: so sánh giữa các điều khoản quy định về cùng một vấn đề trong 3 hiệp định để góp phần làm sáng tỏ nội dung của các hiệp định, khi soi chiếu đến các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam càng làm sáng tỏ quy định và khoảng cách với các chuẩn mực quốc tế của các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về minh bạch trong mua sắm chính phủ. Sự sáng tỏ này là một trong những điều kiện cần đối với việc lựa chọn các hướng đi cho việc cải thiện mức độ minh bạch, nâng cao tính hiệu quả của việc thực thi sau này, đặc biệt là tính chính xác khi áp dụng trong thực tiễn.

3. Mua sắm chính phủ trong một số hiệp định/định chế quốc tế và mối quan tâm về vấn đề minh bạch

3.1. Hiệp định GPA

Hiệp định GPA được xem là hiệp định toàn diện nhất về mua sắm chính phủ. Nghiên cứu của (Philippe Pelletier, 2015) đã nhận định rằng ngày càng có nhiều hiệp định thương mại khu vực đưa điều khoản mua sắm chính phủ vào, và GPA như là hiệp định mẫu để tham chiếu.

Hiệp định được ký kết lần đầu năm 1979, sửa đổi năm 1987. Sau khi đàm phán để mở rộng phạm vi, hiệp định mới đã được ký kết năm 1994, tiếp tục sửa đổi và hoàn thành năm 2012. GPA là một hiệp định nhiều bên (không bắt buộc mọi thành viên WTO phải tham gia), hiện có 19 thành viên (tương ứng với 47 thành viên của WTO), 29 quan sát viên. Mục tiêu của GPA là thúc đẩy cơ hội tiếp cận các thị trường mua sắm ở các nước là thành viên GPA, thúc đẩy sự gia tăng giá trị đồng tiền trong các hoạt động mua sắm, đồng thời, giúp cho việc quản trị tốt hơn (minh bạch, cạnh tranh lành mạnh và không có dấu hiệu tham nhũng) (WTO, 2017).

Minh bạch là một trong 3 nguyên tắc cơ bản của GPA, bên cạnh nguyên tắc không phân biệt đối xử và công bằng về thủ tục, và ngày càng dành được sự quan tâm hơn, thể hiện qua việc nhiều nước đang cân nhắc trở thành thành viên của GPA và phiên bản năm 2012 đã bổ sung một số nội dung so với phiên

bản năm 1994 để tăng tính minh bạch, bao gồm việc sử dụng các công cụ điện tử trong mua sắm như đấu thầu qua mạng, rút ngắn thời hạn thông báo mời thầu,...

3.2. APEC

APEC là một diễn đàn đối thoại do 12 nền kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương thành lập năm 1989 nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và sự thịnh vượng trong khu vực. Đến nay, APEC đã lớn mạnh với 21 thành viên, trong đó có những thành viên là các nước phát triển hàng đầu thế giới như Hoa Kỳ, Canada, Nhật Bản, Australia,... Các hoạt động của APEC dựa trên cơ sở 3 trụ cột: (1) Tự do hoá thương mại và đầu tư, (2) Thuận lợi hoá kinh doanh, (3) Hợp tác kinh tế và kỹ thuật.

Các nhà lãnh đạo APEC đã cam kết thực thi các Chuẩn mực minh bạch chung và chuẩn mực riêng cho từng lĩnh vực cụ thể, đặc biệt là mua sắm công tại Los Cabos năm 2002 và tại Bangkok năm 2003 (APEC, 2017). APEC đã hoàn thành bộ *Các nguyên tắc không ràng buộc đối với Mua sắm công* (NBPs) vào tháng 8/1999, làm tiền đề cho việc hình thành *Các chuẩn mực minh bạch đối với mua sắm công* năm 2004, thể hiện quyết tâm của các nhà lãnh đạo APEC trong việc nâng cao tính liêm chính và phòng chống tham nhũng. Hệ thống chuẩn mực này bao gồm 11 tiêu chuẩn, với phạm vi yêu cầu về minh bạch khá rộng. Điểm mạnh của hệ thống này là dễ hiểu, dễ vận dụng, song điểm yếu của nó là không có tính ràng buộc cao, phụ thuộc vào tính tự nguyện của các nước thành viên.

3.3. Hiệp định EVFTA

Hiệp định EVFTA là một Hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới giữa Việt Nam và 28 nước thành viên EU. EVFTA có phạm vi cam kết rộng và mức độ cam kết cao nhất của Việt Nam từ trước tới nay. Ngày 01 tháng 12 năm 2015, EVFTA đã chính thức kết thúc đàm phán và đến ngày 01 tháng 02 năm 2016, văn bản hiệp định đã được công bố, dự kiến sẽ có hiệu lực từ năm 2018 sau khi được quốc hội các nước thông qua. Văn kiện của Hiệp định gồm 24 chương, với nội dung đàm phán bao trùm không chỉ các vấn đề thương mại truyền thống mà còn cả các vấn đề thương mại phi truyền thống.

Mua sắm chính phủ là nội dung được đặc biệt quan tâm trong Hiệp định, được dành riêng Chương 9 gồm 23 điều với khá nhiều điều khoản liên quan đến minh bạch, trong đó nhấn mạnh việc công bố thông tin và tiếp cận cơ hội đấu thầu cho các nhà

thầu nước ngoài. Ngoài ra, còn có 03 Phụ lục đề cập đến biện pháp chuyên tiếp thực thi, đến những nhóm cam kết mà Việt Nam bảo lưu về lộ trình thực hiện, trong đó, có cam kết về công bố thông tin trong quá trình đấu thầu, và phương pháp đánh giá khi tiến hành đấu thầu điện tử.

4. Các chuẩn mực về minh bạch trong mua sắm chính phủ và mức độ tương thích của Việt Nam

Sau khi rà soát các quy định về minh bạch trong mua sắm chính phủ của ba định chế/hiệp định trên, tác giả xem xét 8 tiêu chuẩn đã xây dựng trong các hiệp định/định chế này để tìm ra mức độ tương thích hiện tại của Việt Nam.

Tiêu chuẩn 1: Công bố luật và các qui định pháp lý liên quan đến mua sắm chính phủ.

Minh bạch về luật và các qui định pháp lý liên quan là vấn đề cốt yếu của một hệ thống đấu thầu lành mạnh. Cả 3 hiệp định/định chế trên đều yêu cầu các thành viên *kịp thời* công bố các luật, qui định và các quyết định pháp lý, các quy định hành chính, chính sách, thủ tục và thông lệ liên quan đến mua sắm chính phủ.

Về *cách thức* công bố, EVFTA không có quy định, song GPA và APEC đều đặt ra chuẩn mực rất cụ thể: yêu cầu luật và các qui định này phải được công bố trên ít nhất (01) phương tiện giấy hoặc điện tử được phổ biến rộng rãi và duy trì việc sẵn sàng tiếp cận cho công chúng; chính phủ thành viên phải tuân thủ cơ chế báo cáo tới bộ phận điều phối về mua sắm chính phủ trực thuộc tổ chức của mình. Ngoài ra, APEC còn yêu cầu phải công bố danh sách các bên mời thầu phải tuân thủ hoặc không phải tuân thủ theo các quy định này.

Ở Việt Nam, ngoài quy định của Luật 80/2015/QH13 (Quốc hội, 2015), thì Điều 8 Luật đấu thầu số 43/2013 (Quốc hội, 2013) còn quy định văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu phải được đăng tải trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, Báo đấu thầu, và được khuyến khích đăng tải trên trang thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng khác.

Rõ ràng, đối với tiêu chuẩn 1, xét về tính *kịp thời* và *cách thức* công bố, Việt Nam đã tương thích hoàn toàn với GPA, EVFTA, và APEC, nhưng chưa tương thích hoàn toàn với APEC về công bố đối tượng nhà thầu áp dụng.

Tiêu chuẩn 2: Cung cấp cơ hội để đóng góp ý kiến

vào các dự thảo qui định liên quan đến mua sắm chính phủ.

GPA và EVFTA không qui định về tiêu chuẩn này, riêng APEC yêu cầu mỗi nền kinh tế, khi có thể, sẽ công bố trước các quy định về mua sắm công dự định sẽ phê duyệt, và nếu có thể, cung cấp cho các cá nhân có quan tâm cơ hội hợp lý để đóng góp ý kiến vào các dự thảo quy định này.

Tại Việt Nam, Luật 80/2015/QH13 (Quốc hội, 2015) đã quy định về lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong quá trình soạn thảo, xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo văn bản và tờ trình trên cổng thông tin điện tử quy định. Ngoài đăng tải, việc lấy ý kiến có thể thông qua nhiều hình thức khác nhau. Tuy vậy, đối với thủ tục hành chính, Việt Nam chưa có quy định về việc cho phép cá nhân trình bày và bảo vệ quan điểm của họ, mặc dù trên thực tế có thể vẫn thực hiện việc đó. Như vậy, đối với tiêu chuẩn này, Việt Nam đã tương thích ở mức cao với chuẩn mực APEC.

Tiêu chuẩn 3: Xác lập kênh để tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về luật và dự thảo luật về mua sắm chính phủ.

Trong khi EVFTA không có qui định gì về tiêu chuẩn này thì GPA (Điều VI) và APEC đều yêu cầu các nước thành viên của mình phải giải thích các thắc mắc về luật và các qui định pháp lý về mua sắm chính phủ khi có yêu cầu. Riêng APEC còn yêu cầu mỗi nền kinh tế lập ra các đầu mối liên lạc để nhận các yêu cầu này.

Tại Việt Nam, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009) thì Vụ Quản lý đấu thầu có chức năng hướng dẫn thực hiện các quy định của pháp luật về đấu thầu, hướng dẫn xử lý tình huống trong đấu thầu. Đây là cơ quan đầu mối để tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về luật và dự thảo luật về mua sắm chính phủ của Việt Nam. Không xét đến tính hiệu quả trong hoạt động của cơ quan này thì riêng về mặt qui định, Việt Nam đã tương thích hoàn toàn với các chuẩn mực của cả 3 định chế trên.

Tiêu chuẩn 4: Thông báo và diễn giải thủ tục pháp lý áp dụng đối với mua sắm chính phủ cho cá nhân từ các nền kinh tế khác.

EVFTA không có quy định gì về tiêu chuẩn này, GPA thì yêu cầu các nền kinh tế thành viên *thông báo kịp thời* và *theo cách thức như quy định đối với luật và quy định pháp lý*, và *diễn giải khi có yêu cầu*. Riêng APEC, ngoài yêu cầu như GPA còn yêu

cầu cụ thể hơn “ngay khi có thể, cá nhân từ một nền kinh tế khác bị ảnh hưởng trực tiếp bởi một thủ tục pháp lý sẽ được thông báo một cách hợp lý về các quy định của nền kinh tế sở tại ngay khi thủ tục bắt đầu, bao gồm cả việc diễn giải về tính chất của thủ tục, công bố của cơ quan pháp lý thực hiện thủ tục và diễn giải chung về các vấn đề tranh cãi”, và thêm điều kiện để cá nhân từ nền kinh tế khác có cơ hội tranh luận bảo vệ quan điểm của họ.

Hiện nay, Việt Nam chưa có quy định nào và trên thực tế cũng không triển khai các hoạt động để thực hiện việc thông báo mang tính chủ động cho cá nhân của các nền kinh tế khác khi các cá nhân này bị ảnh hưởng trực tiếp bởi một thủ tục pháp lý nào đó, thậm chí việc công bố cũng chưa rõ ràng như đối với luật và các quy định pháp lý. Xét về tiêu chuẩn này, Việt Nam chưa tương thích với GPA và APEC.

Tiêu chuẩn 5: Xác lập thủ tục để xem xét và sửa chữa các quyết định hành chính.

GPA và EVFTA không qui định về tiêu chuẩn này, tuy nhiên APEC lại yêu cầu rất cao, theo đó, mỗi nền kinh tế sẽ đảm bảo rằng có các thủ tục trong nước phù hợp để xem xét một cách nhanh chóng và sửa chữa các quyết định hành chính, trừ những quyết định được đưa ra bởi các lý do thận trọng nhạy cảm liên quan đến các vấn đề do các chuẩn mực này quy định, cụ thể:

(a) cung cấp cho tòa án hoặc ban hội thẩm, được lập ra công bằng và độc lập, nhiệm vụ thi hành các thủ tục hành chính mà không có lợi ích liên quan nào nằm trong kết quả đầu ra của vụ việc;

(b) cung cấp cho các bên liên quan cơ hội hợp lý để trình bày quan điểm của họ;

(c) đưa ra cho các bên liên quan một quyết định dựa trên cơ sở bằng chứng và hồ sơ, hoặc nếu luật của nước sở tại yêu cầu, hồ sơ do cơ quan hành chính biên soạn;

(d) trong trường hợp có kháng nghị hoặc cần xem xét thêm theo luật pháp của nước sở tại, đảm bảo là các quyết định này được thực hiện bởi các cơ quan liên quan đến thủ tục hành chính và quản lý hoạt động của các cơ quan này.

Xét theo yêu cầu chung của tiêu chuẩn này, Điều 91 và 92 của Luật đấu thầu số 43/2013/QH13 quy định rõ quy trình và thẩm quyền của các bên trong việc giải quyết kiến nghị và việc khởi kiện ra Tòa án. Tuy nhiên, thủ tục này khó dẫn đến việc nhanh chóng xem xét và sửa chữa các quyết định hành

chính. Mặc dù vậy, Điều 93 và 94 của Luật cũng đã nêu rõ khi khởi kiện, các bên có quyền yêu cầu Tòa án tạm dừng ngay việc đóng thầu; phê duyệt danh sách ngân; phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư; ký kết hợp đồng; thực hiện hợp đồng và các biện pháp khẩn cấp tạm thời khác. Như vậy, các biện pháp khẩn cấp tạm thời này, mặc dù chưa sửa chữa được các quyết định hành chính, nhưng ít nhất cũng làm cho các quyết định hành chính tiếp theo không thể diễn ra.

Từ Điều 73 đến Điều 80 của Luật đấu thầu 2013 qui định các bên liên quan như người có thẩm quyền, chủ đầu tư, bên mời thầu, nhà đầu tư, tổ chuyên gia, tổ chức thẩm định, đều phải có trách nhiệm giải quyết kiến nghị trong quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư; phải có trách nhiệm quyết định xử lý tình huống, tuy nhiên, mỗi bên này chỉ phải giải trình việc thực hiện trách nhiệm theo yêu cầu của một số cơ quan nhất định ở trong nước, chứ không phải giải trình cho các nền kinh tế khác. Ngoài ra, Luật đấu thầu 2013 phân định rõ Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan thực hiện thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động đấu thầu trên phạm vi cả nước. Như vậy, khung khổ pháp lý của Việt Nam hiện tại đã đáp ứng chuẩn mực đặt ra tại khoản mục (a) và (d) của APEC.

Xét theo yêu cầu của khoản mục (c), Điều 86 yêu cầu người quyết định xử lý tình huống phải căn cứ vào một danh mục hồ sơ, để đảm bảo quyết định được đưa ra dựa trên bằng chứng và hồ sơ. Về điểm này, Việt Nam đã hoàn toàn đáp ứng. Đối với khoản mục (b), Điều 92 Luật đấu thầu 2013 qui định, các bên liên quan khi không đồng ý với quyết định được đưa ra thì có quyền gửi văn bản kiến nghị đến người có thẩm quyền hoặc Hội đồng tư vấn giải quyết kiến nghị, tuy nhiên, không có qui định nào về việc cho phép người kiến nghị trình bày quan điểm của mình. Như vậy, ngoài khoản (b) chưa được đáp ứng, Việt Nam đã tuân thủ chuẩn mực đặt ra ở khoản (a), (c) và (d).

Tiêu chuẩn 6: Việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu.

Việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu được thể hiện qua 2 nội dung chủ yếu: (1) cách thức thông báo và (2) mức độ chi tiết và rõ ràng của thông báo về nội dung của gói thầu.

Thứ nhất, về cách thức thông báo đối với gói thầu sắp thực hiện, GPA (Điều VII) và EVFTA (Điều VI) có ngôn ngữ gần như đồng nhất, theo đó, bên mời thầu sẽ phải thông báo về gói thầu trên một phương

tiện giấy hoặc điện tử đã cam kết, được phổ biến rộng rãi và thông báo phải được duy trì để công chúng tiếp cận miễn phí, ít nhất là cho đến hết giai đoạn thời gian theo qui định của gói thầu nếu dùng phương tiện điện tử. Nếu bên mời thầu là cơ quan trung ương, thông báo sẽ phải thực hiện thông qua một cổng điện tử truy cập duy nhất. Về kế hoạch đấu thầu, bên mời thầu được khuyến khích thông báo trong năm tài chính càng sớm càng tốt, trong đó nêu rõ đối tượng sẽ mua sắm và ngày dự kiến sẽ đăng thông báo chi tiết về gói thầu khi nó trở thành gói thầu sắp thực hiện.

Về cách thức thông báo, APEC lại kém chi tiết hơn so với GPA và EVFTA khi không đưa ra yêu cầu cụ thể mà chỉ nêu ra 2 nguyên tắc chính: (1) dễ dàng tiếp cận và (2) kịp thời.

Thứ hai, về *nội dung cần thông báo* của gói thầu sắp thực hiện, GPA và EVFTA qui định gần như giống nhau hoàn toàn về 12 nội dung bắt buộc phải thể hiện trong thông báo, duy nhất ở nội dung thứ 10, EVFTA không bắt buộc qui định việc cung cấp chứng từ hoặc các chứng chỉ chứng minh năng lực của nhà thầu. APEC chỉ yêu cầu làm rõ 3 trong số 12 nội dung trên, tuy nhiên, APEC lại đưa ra những nguyên tắc chung của việc thông báo về các cơ hội đấu thầu, như việc công bố chi tiết thông tin liên hệ của bên mua, yêu cầu đối với việc mua sắm, thủ tục và các mốc thời gian của việc mua sắm. Bên cạnh đó, APEC lại đặt ra một yêu cầu rất cao, đó là việc phản hồi sớm và trả lời các yêu cầu về cung cấp thông tin cho các nhà thầu có quan tâm.

Như vậy, Việt Nam đã đạt được chuẩn mực đặt ra ở cả 3 định chế trên về cách thức thông báo mời thầu và kế hoạch lựa chọn nhà thầu, với phương tiện đăng tải phù hợp (Báo đấu thầu và Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, việc truy cập vào hệ thống này là miễn phí). Về nội dung, Việt Nam đã tương thích với APEC nhưng ít hơn nội dung qui định tại GPA và EVFTA (chưa đáp ứng 6 trong số 12 nội dung yêu cầu). Tuy nhiên, Việt Nam được bảo lưu 10 năm trước khi phải tuân thủ đầy đủ các điều khoản của EVFTA. Xét theo chuẩn mực của APEC, Việt Nam còn chưa đạt được yêu cầu về việc phản hồi sớm và trả lời các yêu cầu cung cấp thông tin cho các nhà thầu có quan tâm.

Tiêu chuẩn 7: Công bố các yêu cầu, thông tin cần thiết trong quá trình đấu thầu (hồ sơ thầu, hoạt động đánh giá hồ sơ dự thầu, kết quả đấu thầu, ký kết hợp đồng).

Về hồ sơ mời thầu, GPA (Điều X) và EVFTA (Điều X) qui định hoàn toàn giống nhau về 8 mục nội dung tối thiểu, trong khi APEC chỉ nhấn mạnh đến thông tin về tiêu chí đánh giá, bao gồm cả các loại hình ưu tiên. Pháp luật Việt Nam hiện tại đã tương thích với chuẩn mực của cả 3 định chế trên.

Về hoạt động đánh giá hồ sơ dự thầu đối với trường hợp đấu thầu qua mạng, APEC không đặt ra yêu cầu cụ thể gì, song GPA (Điều XIV) và EVFTA (Điều XIV) đều qui định bên mời thầu phải công bố phương pháp đánh giá tự động trước khi tiến hành đấu thầu, dựa trên các tiêu chí đánh giá đã được xây dựng trong hồ sơ mời thầu. Về điểm này, Việt Nam vẫn chưa đáp ứng mà vẫn đánh giá như đối với đấu thầu truyền thống.

Về công bố kết quả đấu thầu, cả 3 định chế đều yêu cầu phải *kịp thời* công bố kết quả đấu thầu cho nhà thầu trúng thầu và cả cho nhà thầu không trúng thầu, có *giải thích* cho các nhà thầu không trúng thầu về lý do không trúng thầu, trên tờ báo giấy hoặc phương tiện điện tử đã đăng ký trong vòng 72 ngày (theo qui định của GPA) và trong vòng 30 ngày (theo qui định của EVFTA), phải gồm các 6 nhóm thông tin tối thiểu theo qui định.

Pháp luật Việt Nam đã cơ bản tương thích về nguyên tắc công bố kết quả lựa chọn nhà thầu, tuy nhiên, lại không yêu cầu bắt buộc phải nêu địa chỉ của nhà thầu trúng thầu, ngày trao hợp đồng, hình thức đấu thầu, lý do áp dụng đấu thầu hạn chế như yêu cầu bởi GPA và EVFTA.

Về lưu trữ tài liệu đấu thầu, APEC yêu cầu lưu giữ trong một khoảng thời gian phù hợp, đủ để chứng minh cho các quyết định được đưa ra trong quá trình đấu thầu, còn GPA và EVFTA đều yêu cầu các bên phải lưu trữ tài liệu ít nhất 3 năm. Hiện Việt Nam chưa có qui định này.

Tiêu chuẩn 8: Thông tin bảo mật.

Cả 3 định chế đều không yêu cầu các bên phải công bố những thông tin bảo mật nếu những thông tin này: cản trở việc thi hành pháp luật hoặc; ảnh hưởng tới cạnh tranh công bằng giữa các nhà cung cấp; ảnh hưởng tới các lợi ích thương mại hợp pháp của các cá nhân cụ thể, bao gồm cả việc bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đi ngược lại với các lợi ích chung; đi ngược lại với các lợi ích chung (bao gồm cả việc làm nguy hại đến an ninh của nền kinh tế có liên quan).

Hiện Luật đấu thầu của Việt Nam cấm tiết lộ các tài liệu trong quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư

được đóng dấu mật theo quy định của pháp luật và thông tin đối với những dự án, gói thầu thuộc danh mục bí mật nhà nước theo quy định tại Nghị định số 63/2014/NĐ-CP (Bộ Tư pháp, 2014). Tuy nhiên nguyên tắc xây dựng danh mục bảo mật của Việt Nam không tương thích với các điều kiện trên của 3 định chế.

5. Một số kết luận và khuyến nghị

Nhìn một cách chung nhất, khi xem xét mức độ tương thích với các chuẩn mực quốc tế của Việt Nam theo từng tiêu chí, có thể phân chia 8 tiêu chuẩn trên ra thành 4 nhóm sau:

- Nhóm 1: Tương thích hoàn toàn, chỉ có Tiêu chuẩn 3.

- Nhóm 2: Tương thích cao, bao gồm Tiêu chuẩn 1, Tiêu chuẩn 2 và Tiêu chuẩn 6.

- Nhóm 3: Tương thích một phần, bao gồm Tiêu chuẩn 5 và Tiêu chuẩn 7.

- Nhóm 4: Tương thích thấp, bao gồm Tiêu chuẩn 4 và Tiêu chuẩn 8.

Có thể nói, mức độ tương thích hoàn toàn của Nhóm 1 và tương thích cao của Nhóm 2 đã thể hiện Việt Nam đã đạt được một bước tiến dài về việc công bố, giải thích luật và các qui định về mua sắm chính phủ, cũng như cải thiện quá trình làm luật để tăng cường sự đóng góp ý kiến vào dự thảo luật của các bên liên quan. Điểm sáng tiếp theo là thị trường mua sắm chính phủ đã có mức độ cạnh tranh cao hơn, do việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu được mở rộng (Nhóm 2). Tuy nhiên, “chất lượng” minh bạch phụ thuộc nhiều hơn vào nội dung và cách thức công bố thông tin (Nhóm 3) thì hiện còn khá nhiều nội dung chưa tương thích với các chuẩn mực quốc tế. Thêm nữa, bảo mật thông tin với phạm vi rộng hơn khuyến nghị của các định chế quốc tế, đồng thời việc chưa chủ động cung cấp và diễn giải thủ tục pháp lý cho cá nhân từ các nền kinh tế khác đang là điểm yếu trong việc đáp ứng chuẩn mực minh bạch quốc tế của Việt Nam (Nhóm 4).

Xét theo từng hiệp định/định chế, hiện Việt Nam đã đáp ứng ở mức cao nhất chuẩn mực của EVFTA, tiếp theo là đến APEC và cuối cùng là GPA. Một số nội dung chưa đáp ứng EVFTA tại thời điểm hiện tại song Việt Nam lại được bảo lưu 5 năm hoặc 10 năm kể từ ngày ký. Mức đáp ứng đối với APEC cũng còn một khoảng cách khá xa, chủ yếu rơi vào nội dung thông báo và diễn giải thủ tục pháp lý cho cá nhân của các nền kinh tế khác, cũng như tạo cơ hội cho

họ tranh luận và trình bày quan điểm của mình trong việc sửa chữa các quyết định hành chính, phản hồi sớm và trả lời các yêu cầu cung cấp thông tin cho các nhà thầu có quan tâm, việc lưu trữ hồ sơ và bảo mật thông tin. Khoảng cách xa nhất thuộc về mức độ tương thích của Việt Nam với GPA. Đây là một thách thức khá lớn đối với Việt Nam khi muốn trở thành thành viên chính thức của GPA. Việc thu hẹp khoảng cách không chỉ gồm những nội dung như đối với APEC mà còn gồm cả việc cải thiện mức độ đầy đủ về nội dung trong thông báo mời thầu để tăng khả năng tiếp cận các cơ hội đấu thầu, các thông tin cần thiết trong quá trình đấu thầu, trong đó đặc biệt là phương pháp đánh giá trong trường hợp tiến hành đấu thầu qua mạng và thông báo kết quả đấu thầu.

Qua nghiên cứu ở trên cho thấy, tính minh bạch thể hiện trong hệ thống pháp luật của Việt Nam đã dần từng bước được cải thiện nhưng khoảng cách đến các chuẩn mực quốc tế vẫn còn khá xa. Với mục tiêu thực hiện các cam kết của Việt Nam trong EVFTA, tuân thủ tốt hơn các chuẩn mực minh bạch của APEC, và hướng tới trở thành thành viên chính thức của GPA, Việt Nam sẽ phải nỗ lực cải thiện mức độ minh bạch của mình trong vòng 10 năm tới, khi hết thời hạn bảo lưu theo EVFTA. Để thực hiện mục tiêu này, Việt Nam cần ưu tiên thực hiện những hoạt động sau:

Thứ nhất, ban hành văn bản pháp luật riêng để thực thi cam kết EVFTA về mua sắm công như đề xuất của (Nguyễn Thị Thu Trang, 2016), trong đó có các nội dung về minh bạch, áp dụng riêng cho các gói thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định, và dành cho nhà thầu EU. Hiệu ứng từ áp dụng chuẩn mực minh bạch theo EVFTA sẽ có tác động lan tỏa đến các hoạt động đấu thầu khác trong nền kinh tế, làm điều kiện cho việc sửa đổi hệ thống pháp luật chung sau này.

Thứ hai, sửa đổi các văn bản pháp luật về đấu thầu theo hướng phù hợp với EVFTA đối với các qui phạm pháp luật chung, có khả năng áp dụng ở diện rộng về minh bạch như các qui phạm về thông báo mời thầu, kế hoạch lựa chọn nhà thầu, mức độ chi tiết trong thông báo mời thầu,... trên cơ sở cân nhắc tính khả thi của việc thực hiện, và cân nhắc tác động đến những lĩnh vực phải mở cửa cho cạnh tranh quốc tế mà việc sửa đổi mang lại, đặc biệt là tác động đến việc làm, phân bổ thu nhập, mức độ phát triển và tính bền vững của các ngành qui mô còn nhỏ bé.

Thứ ba, đẩy mạnh việc thực hiện Chính phủ điện tử và đấu thầu qua mạng, một phương thức tiên tiến, hiệu quả và minh bạch. Tuy nhiên phải chuẩn bị đồng bộ các yếu tố, đặc biệt là hạ tầng công nghệ và các qui định pháp lý cụ thể để đấu thầu điện tử được thực hiện rộng rãi hơn.

Thứ tư, tăng cường năng lực quản trị doanh nghiệp đối với doanh nghiệp nhà nước, cần ban hành Bộ qui tắc ứng xử chung trong doanh nghiệp, khuyến khích tham gia vào các sáng kiến như “Sáng

kiến thực hành liên chính” do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam khởi xướng nhằm thúc đẩy tính liên chính và minh bạch trong kinh doanh.

Thứ năm, xây dựng cơ chế để thông báo và giải thích về các thủ tục pháp lý khi có yêu cầu bởi các tổ chức, cá nhân trong nước, cũng như tổ chức, cá nhân nước ngoài, tiến tới chủ động thông báo về những thay đổi trong thủ tục pháp lý đối với những nền kinh tế có liên quan.

Tài liệu tham khảo

- APEC (2006), ‘Review of the APEC Non-Binding Principles (NBPs) on Government Procurement’, *Government Procurement Experts’ Group Meeting*, Hoi An, Viet Nam, September , 8th -9th 2006.
- APEC (2017), *Anti-Corruption and Transparency Working Group*, truy cập ngày 15 tháng 9 năm 2017, từ <<https://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Anti-Corruption-and-Transparency>>.
- Aris Georgopoulos, Bernard M. Hoekman & Petros C. Mavroidis (2017), *The Internationalization of Government Procurement Regulation*, Oxford University Press.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009), *Quyết định số 438/QĐ-BKH về chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Cục Quản lý đấu thầu*, ban hành ngày 07 tháng 04 năm 2009.
- Bộ Tư pháp (2014), *Nghị định số 63/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu*, ban hành ngày 26 tháng 06 năm 2014.
- Nguyễn Thị Thu Trang (2016), *Rà soát pháp luật Việt Nam với các cam kết của Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU về Mua sắm công*, Nhà xuất bản Công thương.
- Ochrana, F. & Pavel, J. (2013), ‘Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition and Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic’, *Central European Journal of Public Policy*, 7, 112-135.
- Ohashi, H. (2009), ‘Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works’, *Review of Industrial Organization*, 34(3), 267-285.
- Pelletier, P. (2015), ‘2012 Revision of the WTO Agreement on Government Procurement: Coverage Dimensions and Context’, in *The Canadian Yearbook of International Law*, 15, John H. Currie & René Provost (eds), University of British Columbia Press.
- Quốc hội (2013), *Luật số 43/2013/QH13, Luật đấu thầu*, ban hành ngày ngày 26 tháng 11 năm 2013
- Quốc hội (2015), *Luật 80/2015/QH13 về ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, ban hành ngày 22 tháng 06 năm 2015.
- TI & CIPE (2010), *Các chuẩn mực về minh bạch của APEC trong hoạt động mua sắm công ở Việt Nam*, Washington.
- WTO (2017), *Agreement on Government Procurement*, truy cập ngày 16 tháng 03 năm 2017, từ <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm>.