

Số: ~~9797~~ BKHĐT-QLĐT
V/v lấy ý kiến đối với dự thảo báo cáo
đánh giá hệ thống đấu thầu Việt Nam

Hà Nội, ngày 23 tháng 11 năm 2023

Kính gửi:.....

Trong khuôn khổ hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) trong lĩnh vực đấu thầu, chuyên gia của WB và ADB đã tiến hành đánh giá tổng thể công tác đấu thầu tại Việt Nam trong giai đoạn 2015 – 2020 theo Phương pháp đánh giá hệ thống đấu thầu (MAPS). Báo cáo này tập trung đánh giá 04 nội dung: (i) khuôn khổ pháp lý; (ii) năng lực quản lý và khung thể chế; (iii) nghiệp vụ đấu thầu và thực tiễn triển khai; (iv) trách nhiệm giải trình, tính liêm chính và minh bạch trong đấu thầu.

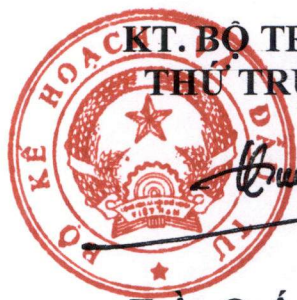
Bộ Kế hoạch và Đầu tư xin gửi Quý cơ quan dự thảo báo cáo kết quả đánh giá nêu trên và trân trọng đề nghị Quý Cơ quan có ý kiến về dự thảo, gửi về Bộ Kế hoạch và Đầu tư **trước ngày 08/12/2023** (đồng thời gửi bản mềm ý kiến góp ý tới địa chỉ email: dangthanhtram@mpi.gov.vn).

(Dự thảo Báo cáo MAPS đã được đăng tải trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia tại trang <https://muasamcong.mpi.gov.vn/web/guest/notification-system> (Mục Thông báo khác)).

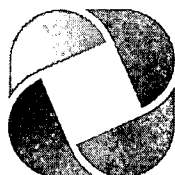
Bộ Kế hoạch và Đầu tư trân trọng cảm ơn sự hợp tác của Quý Cơ quan././

Nơi nhận:

- Như trên (danh sách kèm theo);
- Trung tâm Đấu thầu qua mạng quốc gia (để đăng tải Dự thảo);
- Lưu: VT, QLĐT (SN₆₅)



Trần Quốc Phương



MAPS

Phương pháp đánh giá
hệ thống đấu thầu

Việt Nam

Đánh giá hệ thống đấu thầu mua sắm công

Quyển I: Báo cáo chính



Bộ Kế hoạch và Đầu tư



Asian Development Bank



THE WORLD BANK



Mục lục

Danh mục Hình	v
Danh mục Bảng	vi
Các từ viết tắt	vii
Lời cảm ơn	x
Tóm tắt báo cáo	1
1. Giới thiệu	11
2. Phân tích bối cảnh quốc gia.....	16
2.1. Tình hình chính trị, kinh tế và địa chiến lược quốc gia	16
2.1.1 <i>Cơ cấu kinh tế (dân số, mức thu nhập quốc gia, nguồn lực do chính phủ sử dụng so với nợ công, vị trí địa lý, tình hình địa chính trị, những thách thức chính đối với tăng trưởng và phát triển)</i>	16
2.1.2 <i>Cấu trúc chính trị, bản chất của hệ thống chính trị (loại hình chính phủ, lịch sử/di sản của loại hình chính phủ, chế độ liên bang so với tập trung hóa/vai trò của chính quyền quốc gia và chính quyền địa phương, các đặc điểm khác biệt trong việc phân bổ quyền lực chính trị, các nhóm yếu thế, mức độ phạm tội và khu vực không chính thức, các khía cạnh yếu kém hoặc xung đột, mức độ nhận thức về tham nhũng)</i>	17
2.1.3 <i>Nghĩa vụ quốc tế (các hiệp ước quốc tế/khu vực và tư cách thành viên, bao gồm thông tin về tư cách thành viên tiềm năng/đang chờ phê duyệt)</i>	19
2.2. Hệ thống đấu thầu mua sắm công và mối liên kết với hệ thống quản lý tài chính công và quản trị công	20
2.2.1 <i>Tính chất và phạm vi đấu thầu mua sắm công (đấu thầu mua sắm theo tỷ trọng GDP/chỉ tiêu chính phủ)</i>	20
2.2.2 <i>Các thể chế chính (chính thức và không chính thức) và vai trò trong việc vận hành hệ thống đấu thầu, bao gồm kiểm soát hệ thống</i>	22
2.3. Mục tiêu chính sách quốc gia và các mục tiêu phát triển bền vững	25
2.3.1 <i>Các sáng kiến cải cách chung tập trung vào các vấn đề ảnh hưởng đến đấu thầu mua sắm công</i> 25	
2.3.2 <i>Mục tiêu chính sách theo chiều ngang</i>	26
2.4. Cải cách đấu thầu mua sắm công.....	28
2.4.1 <i>Cải cách đấu thầu mua sắm công trong quá khứ (sơ lược lịch sử/di sản; bài học kinh nghiệm)</i>	28
3. Kết quả đánh giá	35
3.1. Trụ cột I - Khuôn khổ pháp lý, quy định và chính sách.....	35
Chỉ số 1. Khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công đạt được các nguyên tắc đã thống nhất và tuân thủ các nghĩa vụ hiện hành.....	37
Chỉ số 2. Các quy định hướng dẫn và công cụ hỗ trợ khuôn khổ pháp lý	48



Chỉ số 3. Khuôn khổ pháp lý phản ánh các mục tiêu chính sách thứ cấp và nghĩa vụ quốc tế của quốc gia	50
3.2. Trụ cột II - Khung thể chế và năng lực quản lý	53
Chỉ số 4. Hệ thống đấu thầu mua sắm công được lồng ghép và tích hợp chặt chẽ vào hệ thống quản lý tài chính công.....	54
Chỉ số 5. Quốc gia có một cơ quan đảm nhận chức năng lập quy/quản lý.....	57
Chỉ số 6. Các Bên mời thầu và nhiệm vụ của họ được xác định rõ ràng	61
Chỉ số 7. Đấu thầu mua sắm công được đưa vào trong một hệ thống thông tin hiệu quả	64
Chỉ số 8. Hệ thống đấu thầu mua sắm công có khả năng phát triển và cải thiện mạnh mẽ.....	71
3.3. Trụ cột III - Hoạt động đấu thầu mua sắm công và thực tiễn thị trường.....	74
Chỉ số 9. Thực tiễn đấu thầu mua sắm công đạt được các mục tiêu đề ra.....	75
Chỉ số 10. Thị trường mua sắm công có đầy đủ chức năng	87
3.4. Trụ cột IV - Trách nhiệm giải trình, tính liêm chính và minh bạch của hệ thống đấu thầu mua sắm công	91
Chỉ số 11. Tính minh bạch và sự tham gia của cộng đồng thúc đẩy tính liêm chính trong mua sắm công	93
Chỉ số 12. Quốc gia có hệ thống kiểm soát và kiểm toán hiệu quả.....	95
Chỉ số 13. Cơ chế giải quyết kiến nghị phát huy hiệu lực và hiệu quả	99
Chỉ số 14. Quốc gia đã có các quy tắc đạo đức và biện pháp phòng chống tham nhũng	102
4. Khuyến nghị tổng hợp	107
5. Lập kế hoạch chiến lược.....	111
6. Thông tin liên quan đến Hội thảo lấy ý kiến góp ý	119



Quyển II. Báo cáo đánh giá chi tiết - Ma trận chỉ số cho Trụ cột I, II, III, IV

Quyển III. Các Phụ chương

- Phụ chương 1 Tài liệu tóm tắt ý tưởng
- Phụ chương 2 Thành viên Ban Điều phối
- Phụ chương 3 Thành viên Nhóm đánh giá
- Phụ chương 4 Ma trận hoạt động
- Phụ chương 5 Danh mục các tài liệu tham khảo
- Phụ chương 6 Danh sách các bên liên quan tham dự họp
- Phụ chương 7 Biên bản hội thảo lấy ý kiến góp ý
- Phụ chương 8 Phân tích các Hiệp định FTA
- Phụ chương 9 Các bên liên quan chính và vai trò của họ trong hoạt động đấu thầu
- Phụ chương 10 Tiến trình cải cách đấu thầu ở Việt Nam
- Phụ chương 11 Mục tiêu của Cục Quản lý đấu thầu
- Phụ chương 12 Đánh giá hệ thống đấu thầu mua sắm công 2021 (Báo cáo khảo sát của VCCI)

Quyển II và III được đính kèm thành từng tài liệu riêng.



Hình 1: Các chỉ số Quản trị nhà nước VN giai đoạn 2010 – 2020 so với khu vực Đông Á - TBD	18
Hình 2: Chi tiêu mua sắm công ổn định trong GDP của Việt Nam giai đoạn 2016 – 2020.....	21
Hình 3: Chi mua sắm công năm 2019 và 2020 theo hạng mục đấu thầu.....	22
Hình 4: Thứ bậc trong khuôn khổ pháp lý cho mua sắm công và những vấn đề liên quan tại Việt Nam	23
Hình 5: Mua sắm công ở Việt Nam.....	23
Hình 6: Sơ đồ về quyền hạn và mức độ quan tâm của các thể chế /bên liên quan trong mua sắm công	25
Hình 7: Tỷ lệ các loại hình Bên mời thầu trong 104 “đơn vị đấu thầu mua sắm” được khảo sát.....	62
Hình 8: Nguồn thông tin đấu thầu cho nhà thầu	65
Hình 9: Chất lượng thông tin đấu thầu mà nhà thầu nhận được	66
Hình 10: Quy trình lập kế hoạch đấu thầu (%) được 104 Bên mời thầu tham gia khảo sát áp dụng ...	77
Hình 11: Giá trị (%) theo hình thức đấu thầu do các Bên mời thầu áp dụng hoặc nhà thầu tham gia.	78
Hình 12: Những thách thức nhà thầu tham gia khảo sát gặp phải trong quá trình thực hiện hợp đồng	84
Hình 13: Mức độ thích hợp của các hiệp hội và cơ quan truyền thông trong giám sát đấu thầu	94
Hình 14: % nhà thầu kiến nghị về kết quả lựa chọn và cơ quan tiếp nhận.....	101
Hình 15: Lý do nhà thầu không nộp đơn kiến nghị dù không hài lòng với kết quả đấu thầu	101
Hình 16: Quan điểm của doanh nghiệp về chi phí không chính thức trong đấu thầu	103



Bảng 1: Quy mô mua sắm chính phủ theo tỷ trọng GDP (tỷ đô la)	21
Bảng 2: Sự đầy đủ của thông tin đấu thầu được đăng tải và mức độ tuân thủ yêu cầu	66
Bảng 3: Tỷ lệ sử dụng đấu thầu điện tử theo năm.....	68
Bảng 4: Các phương thức đấu thầu áp dụng trong báo cáo thống kê đấu thầu hàng năm.....	69
Bảng 5: Số ngày từ khi quảng cáo/mời gọi đến khi ký kết hợp đồng.....	80
Bảng 6: Số lượng trung bình và % hồ sơ dự thầu đáp ứng	81
Bảng 7: Số lượng hồ sơ dự thầu và giá theo loại hình và hình thức đấu thầu.....	82
Bảng 8: Số lượng quy trình đấu thầu thành công và đúng thời hạn	83
Bảng 9: Quan điểm của các nhà thầu về quy trình đấu thầu và	90

Đơn vị tiền tệ

Đồng Việt Nam (VND); 1 USD = 23.000 VND (theo tỷ giá tháng 7/ 2022)



Các từ viết tắt

1GD1THS	1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ (phương thức đấu thầu)
1GD2THS	1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ
2GD1THS	2 giai đoạn – 1 túi hồ sơ
2GD2THS	2 giai đoạn – 2 túi hồ sơ
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
AEC	Cộng đồng Kinh tế ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
ATAG	Nhóm tư vấn đánh giá kỹ thuật
Báo ĐT	Báo Đấu thầu
BHXHVN	Bảo hiểm xã hội Việt Nam
BIM	Mô hình thông tin xây dựng
BLT	Xây dựng - Cho thuê - Chuyển nhượng
BOO	Xây dựng, Sở hữu và Vận hành
BOT	Xây dựng - Kinh doanh - Chuyển giao
Bộ CT	Bộ Công Thương
Bộ GTVT	Bộ Giao thông vận tải
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ TNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
Bộ XD	Bộ Xây dựng
Bộ YT	Bộ Y Tế
BT	Xây dựng - Chuyển giao
BTO	Xây dựng - Chuyển giao- Kinh doanh
CBD	Công ước Đa dạng sinh học
CITES	Công ước quốc tế về buôn bán các loài động vật, thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng của Liên Hợp quốc
CPTPP	Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương
CPVN	Chính phủ Việt Nam
Cục QLĐT	Cục Quản lý đấu thầu
CSO	Tổ chức xã hội / tổ chức cộng đồng
CV	Sơ yếu lý lịch
DBT	Thiết kế - Xây dựng - Chuyển giao
DNEI	Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
DNVVN	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
DOF	Sở Tài chính, Vụ Tài chính
DPF	Vụ Kế hoạch – Tài chính
DPI	Sở Kế hoạch và Đầu tư
ĐCSVN	Đảng cộng sản Việt Nam
ĐTPT	Đối tác phát triển
ĐTQM	Đấu thầu qua mạng
EOI	Bày tỏ quan tâm
EU	Liên minh châu Âu



EVFTA	Hiệp định thương mại tự do Liên minh châu Âu-Việt Nam
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FIDIC	Hiệp hội Quốc tế các Kỹ sư Tư vấn
FTA	Hiệp định thương mại tự do
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GPA	Hiệp định của Tổ chức thương mại thế giới về Mua sắm Chính phủ
GPP	Mua sắm công xanh
GQTC	Giải quyết tranh chấp
HĐND	Hội đồng nhân dân
HSMT	Hồ sơ mời thầu
HVCSPT	Học viện Chính sách và Phát triển
ICB	Đấu thầu cạnh tranh quốc tế
ICCPR	Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị
IFB	Thông báo mời thầu
IFP	Thông báo mời nộp đề xuất
IFQ	Thông báo mời chào hàng cạnh tranh
ILO	Tổ chức lao động quốc tế
IMF	Quỹ Tiền tệ Quốc tế
KBNN	Kho bạc Nhà nước
KTNN	Kiểm toán Nhà nước
LĐT	Luật Đấu thầu 2013
LMIC	Quốc gia có thu nhập trung bình thấp
MAPS	Phương pháp đánh giá hệ thống đấu thầu quốc gia
MDB	Ngân hàng Phát triển Đa phương
MEA	Hiệp định môi trường đa phương
MIC	Quốc gia có thu nhập trung bình
MTIP	Kế hoạch đầu tư trung hạn
MTTQVN	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam
NCB	Đấu thầu cạnh tranh trong nước
NGO	Tổ chức phi chính phủ
OCDS	Chuẩn dữ liệu hợp đồng mở
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
O&M	Vận hành và Bảo trì
PEFA	Đánh giá chỉ tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính
PFM	Quản lý tài chính công
PIM	Quản lý đầu tư công
PM	Thủ tướng
PMU	Ban quản lý dự án
PPP	Quan hệ đối tác công tư
PVN	Tập đoàn dầu khí Việt Nam
QCBS	Tuyển chọn dựa vào chất lượng và giá thành
QBS	Tuyển chọn dựa trên chất lượng
QH	Quốc hội
RCEP	Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện khu vực
RFQ	Thư mời chào hàng cạnh tranh
SCP	Sản xuất và tiêu dùng bền vững



SDG	Mục tiêu phát triển bền vững
SDR	Quyền rút vốn đặc biệt (tài sản dự trữ ngoại hối của IMF)
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội
SPP	Đấu thầu mua sắm công bền vững
SQL	Ngôn ngữ truy vấn mang tính cấu trúc
SRPP	Mua sắm công có trách nhiệm xã hội
STC	Tư vấn ngắn hạn
TCTK	Tổng cục thống kê
TFA	Hiệp định tạo thuận lợi thương mại của Tổ chức thương mại thế giới
TTCP	Thanh tra chính phủ
UK	Vương quốc Anh
UKVFTA	Hiệp định thương mại tự do Việt Nam- <u>Liên hiệp</u> Vương quốc Anh và Bắc Ai-len
UNCAC	Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng
UNFCCC	Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu
USD	Đô la Mỹ
VCCI	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VECAS	Hiệp hội tư vấn xây dựng Việt Nam
VINACOMIN	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam
VNĐ	Đồng Việt Nam
VNEPS	Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia Việt Nam
VPCP	Văn phòng chính phủ
VUSTA	Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam
WB	Ngân hàng Thế giới
WGI	Chỉ số Quản trị toàn cầu
WTO	Tổ chức thương mại thế giới



Lời cảm ơn

Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á chân thành cảm ơn sự chỉ đạo và phối hợp sát sao của Chính phủ Việt Nam, đặc biệt là Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Cục Quản lý Đấu thầu, Ban Điều phối do Cục Quản lý Đấu thầu đứng đầu, cùng các Đối tác Phát triển khác. Nhóm đánh giá xin cảm ơn những ý kiến đóng góp từ phía Chính phủ Việt Nam, đặc biệt là nhóm công tác của Cục Quản lý Đấu thầu do Cục trưởng Trần Hào Hùng làm trưởng nhóm; Kiểm toán Nhà nước và Thanh tra Chính phủ. Chúng tôi cũng xin chân thành cảm ơn những ý kiến đóng góp của các Bộ, ngành, các Ban Quản lý Dự án và các nhà thầu tham gia trong quá trình thu thập dữ liệu.

Đánh giá hệ thống đấu thầu quốc gia theo phương pháp MAPS được thực hiện dưới sự hướng dẫn của ông Richard Olowo, Chuyên gia Trưởng về đấu thầu, Ngân hàng Thế giới (Trưởng Nhóm đánh giá) và ông Michael Joseph Walsh, Chuyên gia đấu thầu, Ngân hàng Phát triển Châu Á (Đồng trưởng Nhóm đánh giá). Các thành viên của Nhóm đánh giá bao gồm từ Ngân hàng Phát triển Châu Á là ông Kevin Moore, Chuyên gia Trưởng về Đấu thầu, ông Chitoshi Izumi, Chuyên gia Đấu thầu Cấp cao và bà Lương Thị Thanh Ngân, Cán bộ đấu thầu; và từ Ngân hàng Thế giới là bà Nguyễn Thị Thúy Nga, Trợ lý Chương trình Cấp cao, ông Trần Trung Kiên, Chuyên gia Đấu thầu Cấp cao và bà Nguyễn Liu Ba, Chuyên gia Đấu thầu Cấp cao. Nhóm đánh giá có sự hỗ trợ của bốn chuyên gia tư vấn được tuyển dụng để thực hiện đánh giá bao gồm ông Peter Trepte (Chuyên gia đánh giá quốc tế làm Trưởng nhóm tư vấn), ông Ian Paterson (Chuyên gia đánh giá quốc tế) và ông Lê Văn Tăng, ông Trần Hùng (Chuyên gia đánh giá trong nước). Dữ liệu định lượng về đấu thầu và thực hiện hợp đồng do ba tư vấn thống kê trong nước thu thập bao gồm bà Trần Lê Khanh, ông Vũ Văn Sơn và ông Dương Quốc Thắng. Công tác thu thập dữ liệu định lượng và định tính từ các bên liên quan khác do Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) tổ chức thực hiện.



Tóm tắt báo cáo

Tổng quan

Trong nỗ lực tiếp tục cải cách và hoàn thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia, Chính phủ Việt Nam (CPVN) nhận được hỗ trợ kỹ thuật của Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) cùng với các Đối tác Phát triển (ĐTPT) khác để tiến hành đánh giá hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia sử dụng Phương pháp Đánh giá Hệ thống đấu thầu (MAPS) với mục tiêu đề xuất cho Chính phủ Việt Nam một lộ trình xây dựng hệ thống đấu thầu mua sắm công đáng tin cậy giúp mang đến sự phát triển bền vững cho Việt Nam. Đánh giá này bao gồm:

- điểm lại những cải cách đấu thầu đến thời điểm hiện tại
- tiến hành phân tích so sánh nhằm xác định điểm mạnh và điểm yếu của toàn bộ hệ thống đấu thầu mua sắm công, giúp cung cấp thông tin và hỗ trợ các hoạt động khác cùng thực hiện song song của Chính phủ, bao gồm sửa đổi Luật Đấu thầu (LĐT)
- xây dựng chiến lược phát triển hệ thống trong tương lai hướng tới một hệ thống đấu thầu mua sắm công hiện đại và hài hòa.

Bối cảnh

Việt Nam được xem là một câu chuyện phát triển thành công với nền kinh tế được chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung và khép kín sang nền kinh tế năng động theo định hướng thị trường, hội nhập và kết nối với kinh tế toàn cầu. Những thách thức đối với sự tăng trưởng liên tục của Việt Nam trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế bao gồm sự cần thiết nâng cao giá trị trong chuỗi sản xuất, tiếp tục nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo và nghiên cứu, cũng như cải thiện năng suất cả trong các ngành kinh tế và trong Chính phủ. Cải cách hành chính công bắt đầu từ thời kỳ “Đổi mới” đã đạt được nhiều tiến bộ thích ứng với những yêu cầu mới của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mặc dù vẫn còn một số tồn tại của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung trước đây. Những thách thức đối với việc phân cấp bao gồm thiếu những quy định pháp lý toàn diện, yếu kém trong hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương cùng các vấn đề như tham nhũng và quan liêu làm hạn chế chất lượng cung cấp dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp địa phương. Xếp hạng *Chỉ số nhận thức tham nhũng* của Việt Nam đã được cải thiện lên hạng 104/180 vào năm 2020¹. *Chỉ số Quản trị toàn cầu* (WGI) cũng cho thấy Việt Nam có sự cải thiện liên tục theo năm trong sáu chỉ số chính, mặc dù vẫn đứng sau mức trung bình trong bảng xếp hạng khu vực Đông Á - Thái Bình Dương².

Việt Nam là thành viên của một số hiệp định quốc tế có cam kết về mua sắm chính phủ như Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - UK (UKVFTA) và Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), đồng thời là thành viên của của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và là một bên ký kết Công ước của Liên Hợp Quốc về Chống tham nhũng (UNCAC). CPTPP và EVFTA/UKVFTA quy định nghĩa vụ của các Bên mời thầu (BMT) Việt Nam phải đối xử với các nhà thầu EU/UK hoặc các nhà thầu trong nước có vốn đầu tư từ EU/UK bình đẳng như đối với các nhà thầu Việt Nam khi Chính phủ đấu thầu mua sắm hàng hóa hoặc yêu cầu cung cấp dịch vụ có giá trị vượt ngưỡng quy định, cụ thể là tuân thủ các nguyên tắc chung về đãi ngộ quốc gia và không phân biệt đối xử.

¹ Nguồn: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/vnm>

² Nguồn: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



Đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam hiện sử dụng khoảng 55 tỷ đô la Mỹ (USD) hàng năm, chiếm khoảng 14% GDP, trong đó 39 tỷ USD từ ngân sách nhà nước và 15 tỷ USD từ các nguồn vốn khu vực tư nhân thông qua phương thức lựa chọn nhà đầu tư³. Luật Đấu thầu 2013 quy định quản lý nhà nước về đấu thầu bao gồm: a) lựa chọn nhà thầu cho dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, hàng hóa và xây lắp trong các dự án đầu tư sử dụng vốn ngân sách nhà nước và vốn đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước; b) đấu thầu mua sắm cho các hoạt động của khu vực công sử dụng ngân sách nhà nước (chi thường xuyên); c) lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án theo hình thức đối tác công tư (PPP), dự án đầu tư có sử dụng đất; và d) lựa chọn nhà thầu trong lĩnh vực dầu khí. Các hoạt động đấu thầu mua sắm này được thực hiện bởi hàng nghìn bên mời thầu ở các cấp trên toàn quốc. Chính phủ Việt Nam cũng đang thúc đẩy mạnh mẽ việc sử dụng đấu thầu qua mạng (ĐTQM) và hiện phần lớn các gói thầu trong nước được đấu thầu thông qua Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia Việt Nam (VNEPS). Sau hai thập kỷ cải cách, Luật Đấu thầu 2013 phản ánh một hệ thống đấu thầu mua sắm công phát triển và vận hành tốt, thể hiện nhiều đặc tính của một hệ thống đấu thầu hiện đại đáp ứng phần lớn các tiêu chí đánh giá theo chỉ số MAPS. Việt Nam có khuôn khổ pháp lý và quy định ổn định, đã thành lập cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu với đầy đủ chức năng và có hệ thống ĐTQM đã đi vào hoạt động. Tuy nhiên, vẫn còn một số thách thức hạn chế liên quan đến một vài chỉ số MAPS cần được tiếp tục cải thiện. Những hạn chế này là đáng kể nhưng hệ thống hiện tại đã có một nền tảng tốt để có thể tiếp tục hoàn thiện và phát triển xa hơn.

Quá trình và kết quả đánh giá

Sau đánh giá ban đầu về bối cảnh Việt Nam dựa trên khung phân tích MAPS, Nhóm đánh giá đã rà soát các văn bản, hồ sơ tài liệu và tập trung vào việc đánh giá khuôn khổ pháp lý và hệ thống đấu thầu mua sắm công của Việt Nam được điều chỉnh bởi Luật Đấu thầu 2013 đang có hiệu lực tại thời điểm đánh giá, trong đó bao gồm đánh giá các văn bản pháp luật thứ cấp liên quan cũng như các cam kết quốc tế về đấu thầu mua sắm chính phủ của Việt Nam. Việc rà soát đánh giá hồ sơ tài liệu được hỗ trợ bởi dữ liệu định lượng và định tính do các chuyên gia tư vấn trong nước và Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) thu thập nhằm đưa ra được một bức tranh tổng thể và chính xác về tình hình thực thi các quy định pháp luật hiện hành tại các Bộ, ngành và tỉnh thành trên toàn quốc. Các nguồn thu thập dữ liệu đấu thầu đã được lựa chọn có lưu ý đến tính đại diện của cả hệ thống đấu thầu về khu vực địa lý (vùng miền) cũng như bao gồm các bên mời thầu và hợp đồng đại diện cho những khoản chi tiêu công giá trị cao thông qua đấu thầu.

Đại dịch Covid-19 đặt ra những thách thức đối với việc thu thập dữ liệu, dẫn đến việc bảng câu hỏi được phát hành dưới dạng phiếu khảo sát trực tuyến. Điều này có thể có ảnh hưởng đến mức độ chi tiết và tính chính xác của một số nhận định trong Báo cáo đánh giá này. Để khắc phục hạn chế này, Nhóm đánh giá đã thực hiện các cuộc họp trực tuyến với các cơ quan liên quan để trao đổi chi tiết về các chỉ số MAPS. Đồng thời, để bổ trợ cho những thiếu sót trong thu thập dữ liệu, thông tin bổ sung đã được chú trọng thu thập trong phạm vi cho phép thông qua các cuộc họp trực tiếp với các bên liên quan nhằm đảm bảo tính chính xác và đầy đủ của những kết quả đánh giá trong Báo cáo này.

Song song với đánh giá này, Chính phủ Việt Nam cũng thực hiện việc cải cách đấu thầu vào năm 2021 và dựa trên các ý kiến nhận được từ nhiều bên liên quan, Cục QLĐT thuộc Bộ KHĐT đã xây dựng dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi. Đề xuất “*Dự án Luật Đấu thầu (sửa đổi)*” này đã được Chính phủ trình lên Quốc hội vào tháng 9 năm 2022⁴ với các nhóm nội dung chủ yếu gồm:

³ Nguồn: Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2020 của Bộ KHĐT

⁴ Chính phủ trình Quốc hội theo Tờ trình tóm tắt số 334/TT-CP ngày 19/9/2022 về “*Dự án Luật Đấu thầu (sửa đổi)*”



- cải thiện các quy định về phạm vi điều chỉnh và nguyên tắc áp dụng Luật Đấu thầu theo hướng nhất quán với các quy định pháp luật liên quan và các thỏa thuận quốc tế
- sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác đấu thầu, bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch trong hoạt động đấu thầu
- sửa đổi, bổ sung nhằm đơn giản hóa quy trình, thủ tục thực hiện hoạt động đấu thầu lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư, cắt giảm thời gian, chi phí trong hoạt động đấu thầu
- sửa đổi, bổ sung nhằm thúc đẩy hoạt động đấu thầu mua sắm các sản phẩm đổi mới sáng tạo, sản xuất trong nước; tạo công ăn việc làm cho nhóm yếu thế, mua sắm xanh hướng tới mục tiêu phát triển bền vững
- sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về đấu thầu; phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí trong hoạt động đấu thầu.

Danh mục chi tiết các mục tiêu cải cách đấu thầu đã được nêu rõ trong tài liệu năm 2018 về *Chiến lược phát triển đến năm 2025 của Cục QLĐT, Bộ KHĐT* do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ xây dựng. Dự kiến Báo cáo đánh giá này sẽ giúp định hướng và hỗ trợ cho công cuộc cải cách đấu thầu đó trong việc phát huy các điểm mạnh và khắc phục điểm yếu của hệ thống đấu thầu hiện đang được quy định bởi Luật Đấu thầu 2013. Các khuyến nghị của Báo cáo này được xây dựng nhất quán với những mục tiêu cải cách đấu thầu nêu trên và dựa trên các kết quả đánh giá MAPS, được tóm tắt như sau:

Trụ cột I - Khuôn khổ pháp lý, quy định và chính sách

Khuôn khổ pháp lý và các quy định về đấu thầu mua sắm công của Việt Nam đáp ứng hầu hết các tiêu chí đánh giá về khía cạnh tổ chức và mức độ hoàn chỉnh. Bộ văn bản quy định hướng dẫn toàn diện, bao gồm các nghị định, thông tư, mẫu HSMT, được cập nhật thường xuyên và dễ dàng truy cập miễn phí. Tuy nhiên, vẫn còn một số điều khoản trong Luật Đấu thầu mâu thuẫn với các Luật liên quan và một số lỗ hổng trong quy định pháp luật liên quan đến các hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư được áp dụng. Bộ văn bản hướng dẫn chưa thể hiện đầy đủ rõ ràng về phạm vi, nguyên tắc áp dụng và mục tiêu của Luật Đấu thầu, chưa phân biệt rõ giữa các tiêu chí về tư cách hợp lệ, tiêu chuẩn đánh giá về năng lực, kinh nghiệm của nhà thầu và tiêu chí trao hợp đồng, quy trình đấu thầu mua sắm, và tính đầy đủ của các quy định hỗ trợ. Một vấn đề đáng kể khác liên quan đến tính độc lập và sự vận hành của cơ chế giải quyết kiến nghị, khiếu nại và các điều khoản về quản lý hợp đồng và lưu giữ hồ sơ còn hạn chế. Ngoài ra, đấu thầu mua sắm công bền vững chưa được quy định rõ trong Luật Đấu thầu, cũng như Luật chưa có quy định một cách đầy đủ về các nghĩa vụ liên quan đến đấu thầu mua sắm công phát sinh từ các thỏa thuận quốc tế.

Điểm mạnh và Điểm yếu

Điểm mạnh của hệ thống đấu thầu hiện tại là đã có một khuôn khổ pháp lý và quy định hướng dẫn tốt, minh bạch và có tổ chức. Lựa chọn nhà đầu tư theo hình thức Đối tác Công Tư (PPP) đã được quy định đầy đủ trong một Luật riêng. Đấu thầu rộng rãi là hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư mặc định và việc áp dụng các hình thức khác cần phải được giải trình. Luật Đấu thầu cũng bao gồm các phương thức lựa chọn nhà thầu đối với dịch vụ tư vấn. Hệ thống có các yêu cầu đăng tải thông tin phù hợp và việc sử dụng rộng rãi đấu thầu qua mạng đảm bảo quá trình đấu thầu mua sắm được thực hiện công khai trong thời gian ngắn. Các yêu cầu về đặc tính kỹ thuật mang tính chất trung lập.

Điểm yếu bao gồm một số điều khoản quy định còn mâu thuẫn trong các luật khác nhau và sự thiếu nhất quán giữa Luật Đấu thầu và các Luật khác có điều khoản liên quan đến đấu thầu mua sắm công. Ngoài ra, còn có một số khác biệt giữa các điều khoản trong các điều kiện tiêu chuẩn của hợp



đồng (các mẫu HSMT) và các điều kiện hợp đồng FIDIC. Các mục tiêu của Luật Đấu thầu chưa được thể hiện một cách đầy đủ rõ ràng, bao gồm chưa có quy định đầy đủ về tính bền vững trong đấu thầu mua sắm công. Luật còn có những hạn chế đối với các nhà thầu nước ngoài. Ở cấp độ thủ tục, cần có quy trình đánh giá hợp lý rõ ràng theo các tiêu chí năng lực (đối với nhà thầu), tiêu chí đánh giá (đối với hồ sơ dự thầu) và yêu cầu kỹ thuật (đối với khả năng đáp ứng của hồ sơ dự thầu) và việc đánh giá hồ sơ dự thầu hiện nay còn quá phụ thuộc vào mức giá trần dựa trên định mức chi phí. Có rất ít quy định về quản lý hợp đồng và chưa có quy trình pháp lý rõ ràng trong việc cấm tham gia hoạt động đấu thầu. Nhìn chung, hệ thống còn thiếu kế hoạch chiến lược trong đấu thầu mua sắm công và chưa có điều khoản hoặc khuôn khổ hướng tới đấu thầu mua sắm công bền vững. Cơ chế giải quyết khiếu nại hiện nay chưa hoàn toàn độc lập và cần được cải thiện.

Trụ cột II - Khung thể chế và năng lực quản lý

Các chỉ số MAPS trong trụ cột này phần lớn được đáp ứng nhưng vẫn còn có một số khoảng trống đáng kể trong hệ thống đấu thầu của Việt Nam. Việc lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu hiện còn mang tính chiến thuật, và được xây dựng theo ngân sách đã được phân bổ mà chưa dựa trên một chiến lược nhất định, và cũng chưa được tích hợp tốt vào quy trình ngân sách. Việt Nam có một cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu có uy tín là Cục Quản lý Đấu thầu (QLĐT) thuộc sự quản lý của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KH&ĐT). Điều này làm nảy sinh những quan ngại về tính độc lập trong hoạt động của Cục QLĐT. Một ví dụ cụ thể là Cục QLĐT cũng là thành viên của Hội đồng tư vấn cấp Trung ương thực hiện xem xét các khiếu nại, kiến nghị của nhà thầu. Hơn nữa, quyền hạn của Cục QLĐT khi làm việc với các Bên mời thầu là các cơ quan cấp trên về mặt hành chính đối với Cục QLĐT cũng là một quan ngại khác. Cục QLĐT có thể phát huy hiệu quả hơn nếu được quy định vai trò cụ thể, rõ ràng hơn trong giám sát và phát triển chính sách đấu thầu. Nhiệm vụ của các Bên mời thầu được xác định rõ ràng cụ thể, mặc dù chưa rõ thẩm quyền ra quyết định có được phân cấp cho cấp thẩm quyền thấp nhất hay không. Các điều khoản về mua sắm tập trung, mua sắm thường xuyên có thể cần được hoàn thiện thêm, làm rõ mối liên hệ với việc áp dụng các thỏa thuận khung và phạm vi của chính các thỏa thuận đó cần được mở rộng. Đấu thầu mua sắm công được quản lý bằng một hệ thống thông tin hiệu quả và hệ thống VNEPS hiện đang được sử dụng rộng rãi, mặc dù vẫn còn một số vấn đề về tuân thủ các yêu cầu đăng tải thông tin và báo cáo. Hệ thống VNEPS hiện đang được nâng cấp và dự kiến đi vào hoạt động trong năm 2022⁵. Điều này mang lại cơ hội để xem xét cải thiện một số vấn đề hiện nay như chưa khai thác phân tích dữ liệu đấu thầu đầy đủ và chưa có yêu cầu sử dụng mẫu dữ liệu chuẩn của hợp đồng công khai. Công tác xây dựng năng lực đấu thầu có phần vẫn còn quá hạn chế và cần phát triển hơn nữa cũng như mở rộng cho nhiều đối tượng hơn. Hiện tại, đấu thầu vẫn chưa phải là một chức danh nghề nghiệp được công nhận và hạn chế này phần nào sẽ được giải quyết tốt nhất thông qua việc áp dụng khung năng lực quốc gia. Công tác giám sát và đánh giá hệ thống đấu thầu đang được nỗ lực thực hiện nhưng cho đến nay vẫn chưa có hệ phương pháp phù hợp với các công cụ và công nghệ cần thiết.

Điểm mạnh và Điểm yếu

Điểm mạnh của hệ thống đấu thầu hiện tại bao gồm một cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu có uy tín là Cục QLĐT với vai trò và nhiệm vụ của các bên liên quan khác được quy định rõ ràng. Đấu thầu mua sắm công được đưa vào một hệ thống đấu thầu điện tử đang hoạt động hiệu quả và đã thực hiện đào tạo đấu thầu rộng rãi đi cùng với quá trình cải cách.

Điểm yếu là thực tế công tác lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu hiện còn mang tính chiến thuật và chưa được tích hợp tốt vào hệ thống Quản lý Tài chính công. Quyền hạn và tính độc lập trong hoạt

⁵ Không có thông tin chi tiết về hệ thống VNEPS đang được nâng cấp và do vậy, các tính năng của hệ thống mới không được xét đến trong đánh giá này.



động của Cục QLĐT cũng là một vấn đề, trong khi vai trò và quyền hạn của Cục QLĐT trong việc phát triển các công cụ và hướng dẫn thực thi quy định pháp luật cũng như trong công tác giám sát hoạt động đấu thầu chưa được xác định rõ ràng. Vấn đề càng lớn hơn khi chưa xây dựng được các công cụ giám sát thích hợp. Việc Cục QLĐT cùng lúc thực hiện nhiều vai trò có thể làm phát sinh xung đột lợi ích. Ở cấp độ Bên mời thầu, yêu cầu cần nhiều bước phê duyệt cho một gói thầu cho thấy việc phân quyền ra quyết định vẫn chưa được hợp lý. Công tác phân tích dữ liệu đấu thầu còn yếu kém và hiện không bắt buộc phải sử dụng mẫu dữ liệu chuẩn của hợp đồng công khai trong hệ thống mạng đấu thầu quốc gia. Các hoạt động xây dựng năng lực đấu thầu hiện còn nhiều hạn chế và thiếu tầm nhìn xa. Luật Đấu thầu vẫn chưa quy định đầy đủ để khai thác hết được lợi ích của các thỏa thuận khung.

Trụ cột III - Hoạt động đấu thầu mua sắm công và thông lệ thị trường

Trong trụ cột này, phần lớn các chỉ số MAPS đã được đáp ứng nhưng một số khoảng trống đáng kể còn tồn tại trong thực tiễn thực hiện đấu thầu tại Việt Nam. Hiệu suất trong đấu thầu mua sắm công tương đối tốt, với khoảng thời gian từ quảng cáo đến trao hợp đồng tương đối ngắn, nhưng hiệu suất còn thấp trong quy trình xử lý công việc và quá trình đấu thầu mua sắm cũng như trong thực hiện hợp đồng. Tính minh bạch ở mức trung bình, với mức độ tuân thủ cao trong việc đăng kế hoạch lựa chọn nhà thầu và thông báo mời thầu, nhưng tuân thủ kém đối với yêu cầu đăng thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu. Hiệu quả đấu thầu ở mức trung bình, với số lượng hồ sơ dự thầu đáp ứng còn tương đối thấp và mức cạnh tranh về giá còn hạn chế đối với một số hình thức lựa chọn nhà thầu và trong một số lĩnh vực. Có quan ngại rằng đấu thầu mua sắm công chưa mang tính chiến lược do việc lựa chọn các hình thức đấu thầu và tiêu chí đánh giá năng lực hiện được thực hiện mà không tham khảo đánh giá thị trường, xem xét lại các trường hợp đấu thầu trong quá khứ hoặc đánh giá rủi ro. Ngoài việc đăng thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu, hoạt động đấu thầu tương đối tuân thủ khuôn khổ pháp lý về thông tin đấu thầu và dựa vào các mẫu hồ sơ mời thầu có sẵn. Các thủ tục đấu thầu dường như được vận hành hiệu quả nhờ tỷ lệ đấu thầu qua mạng cao, mặc dù hệ thống mạng đấu thầu quốc gia hiện tại đã cũ với một số hạn chế về mặt kỹ thuật. Việt Nam không phải là thành viên của Sáng kiến Đối tác Chính phủ công khai (OGP), do đó chưa triển khai các tiêu chuẩn minh bạch do Sáng kiến Đối tác Hợp đồng công khai đề xuất. Hiện tại, Cục QLĐT chưa sẵn sàng cung cấp cơ sở dữ liệu trao hợp đồng để người dùng có thể tải về và cũng chưa thực hiện phân tích xu hướng người dùng. Mặc dù một số kết quả khảo sát là tích cực, vẫn còn những quan ngại về quá trình thực hiện hợp đồng, hiện đang chủ yếu dựa vào đánh giá phê duyệt của các bên mời thầu và còn ít dựa vào hệ thống đảm bảo chất lượng của nhà thầu/nhà cung ứng, cũng như còn nhiều chậm trễ và thiếu công bằng tiềm ẩn liên quan đến các khoản thanh toán và điều chỉnh hợp đồng. Sự tham gia giám sát của cộng đồng trong đấu thầu còn hạn chế. Đối với thị trường cung ứng, đối thoại với khu vực tư nhân hiện mới giới hạn ở việc tham vấn về các sáng kiến cải cách và thường mang nhiều tính hình thức. Hiện cũng chưa có hoạt động xây dựng năng lực một cách hệ thống cho khu vực tư nhân trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm công. Chưa có các phân tích chuyên sâu về thị trường theo ngành, lĩnh vực.

Điểm mạnh và Điểm yếu

Điểm mạnh của hệ thống đấu thầu hiện tại bao gồm việc tuân thủ một cách thỏa đáng các thủ tục đấu thầu mua sắm công với hiệu suất hoạt động của hệ thống được nâng cao thông qua việc sử dụng đấu thầu qua mạng. Hầu hết các mẫu HSMT đạt yêu cầu và tính bảo mật của quy trình được đảm bảo.

Điểm yếu bao gồm còn thiếu hoạt động đấu thầu mua sắm chiến lược và hiện chưa áp dụng các mục tiêu đấu thầu mua sắm công bền vững. Các tiêu chí đánh giá chưa được áp dụng phù hợp và đã xác định được các trường hợp hồ sơ dự thầu bị loại do các điều kiện đấu thầu bị hạn chế. Các hình thức, phương thức đấu thầu phức tạp (khi được sử dụng) thường bị kéo dài và hiện chưa có hướng



dẫn cụ thể cho các thủ tục đó. Còn một số vấn đề trong quản lý hợp đồng, đáng chú ý là liên quan đến việc chậm thanh toán và thông tin về kết quả lựa chọn nhà thầu và trao hợp đồng không được đăng tải đúng quy định. Sự tham gia của các tổ chức cộng đồng trong hoạt động đấu thầu còn hạn chế và chưa có đối thoại thường xuyên với khu vực tư nhân.

Trụ cột IV - Trách nhiệm giải trình, tính liêm chính và minh bạch của hệ thống đấu thầu mua sắm công

Các đề xuất cải cách đấu thầu được công khai lấy ý kiến tham vấn cộng đồng và Chính phủ khuyến khích các bên liên quan tham gia vào quá trình cải cách pháp luật. Thông tin đấu thầu có sẵn và dễ tiếp cận nhưng hiện không có đủ thông tin tổng hợp liên quan đến thực hiện hợp đồng, kiến nghị, khiếu nại, kiểm toán và các xử lý vi phạm. Sự tham gia của cộng đồng chưa được quy định đầy đủ trong khuôn khổ pháp lý nhưng ngày càng được công nhận và sự tham gia hạn chế (hiện chủ yếu thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN)) trong giám sát đấu thầu có thể cần được tiếp tục mở rộng. Kiểm soát và kiểm toán nội bộ hiện vẫn còn ở giai đoạn sơ khai, mặc dù kiểm toán độc lập ở Việt Nam đã được thiết lập tốt và vận hành hiệu quả. Với nguồn lực còn hạn chế, hiện vẫn chưa đạt được phạm vi bao phủ đầy đủ đối với kiểm toán độc lập nhưng điều này đang được cải thiện một cách đáng kể trong những năm gần đây. Số lượng nhiều cơ quan kiểm soát và việc còn thiếu một hệ thống giám sát được thiết lập phù hợp cho thấy cần phải phân định trách nhiệm rõ ràng hơn kết hợp với các kênh thông tin phối hợp tốt hơn. Các kiểm toán viên cần được tiếp tục hỗ trợ dựa vào sổ tay kiểm toán đấu thầu chi tiết và các chương trình xây dựng năng lực đấu thầu chuyên sâu. Liên quan đến kiến nghị và khiếu nại trong đấu thầu, các điều khoản quy định chưa được đầy đủ và với thông tin thu thập được về các kiến nghị, khiếu nại được ghi nhận trong thực tế còn quá ít để có thể đưa ra bất kỳ đánh giá có ý nghĩa nào. Cơ chế giải quyết kiến nghị cần được sửa đổi bổ sung. Hiện đã có các biện pháp và công cụ phòng chống tham nhũng nhưng chưa cụ thể cho hoạt động đấu thầu mua sắm công. Liên quan đến việc cấm tham gia hoạt động đấu thầu, quy trình thủ tục pháp lý còn thiếu và cần được xây dựng bổ sung. Một bộ quy tắc ứng xử cho các cán bộ đấu thầu cũng cần được xây dựng và đưa vào áp dụng.

Điểm mạnh và Điểm yếu

Điểm mạnh của hệ thống đấu thầu hiện tại gồm có thông tin đấu thầu dễ tiếp cận đối với công chúng và tham vấn công khai. Có các cơ quan kiểm soát độc lập, bao gồm cả Cục QLĐT và kiểm toán độc lập, có uy tín và được đánh giá là hiệu quả. Hiện đã có cơ chế giải quyết kiến nghị cũng như các biện pháp phòng chống tham nhũng đang được thực thi trên toàn quốc.

Điểm yếu bao gồm việc thiếu thông tin về hiệu quả xem xét giải quyết kiến nghị của Hội đồng tư vấn ở giai đoạn thứ hai và việc xem xét giải quyết kiến nghị này vẫn còn thiếu tính độc lập hoặc hiệu quả. Công tác giám sát của các tổ chức cộng đồng hiện còn rất hạn chế. Kiểm toán nội bộ đang ở giai đoạn sơ khai và sự thiếu phối hợp đầy đủ giữa các cơ quan kiểm soát không đảm bảo công tác giám sát có hiệu quả. Phạm vi bao phủ của kiểm toán độc lập vẫn chưa đủ và hiện chưa có cuộc kiểm toán chuyên về đấu thầu được tiến hành, cũng như chưa có kiểm toán về hiệu suất của hoạt động đấu thầu. Hiện chưa có chương trình xây dựng năng lực đầy đủ và chưa có công cụ (sách hướng dẫn) về kiểm toán đấu thầu. Chưa có các biện pháp và công cụ phòng chống tham nhũng dành riêng cho đấu thầu và các điều khoản quy định về xung đột lợi ích còn chưa đầy đủ.

Kết quả đánh giá được tóm tắt trong bảng dưới đây: Mã màu dùng để biểu thị mức độ đáp ứng các chỉ số MAPS với **màu xanh = đáp ứng**; **vàng = đáp ứng một phần**, và **đỏ = không đáp ứng**.



TRỤ CỘT I – KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ, QUY ĐỊNH VÀ CHÍNH SÁCH	
1. Khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công đạt được các nguyên tắc đã thống nhất và tuân thủ các nghĩa vụ bắt buộc	1(a) – Phạm vi áp dụng và mức độ bao trùm của khuôn khổ pháp lý và quy định
	1(b) – Các hình thức đấu thầu mua sắm công
	1(c) – Các quy định và thời hạn đăng tải thông tin đấu thầu
	1(d) – Quy tắc về sự tham gia đấu thầu
	1(e) – Hồ sơ đấu thầu và các yêu cầu kỹ thuật
	1(f) – Quy trình đánh giá hồ sơ dự thầu
	1(g) – Nộp, nhận và mở hồ sơ dự thầu
	1(h) – Quy trình khiếu nại và giải quyết tranh chấp
	1(i) – Quy trình thanh toán
	1(j) – Đấu thầu qua mạng (e-Procurement)
	1(k) – Quy định lưu trữ an toàn hồ sơ, tài liệu đấu thầu và dữ liệu số
	1(l) – Các nguyên tắc đấu thầu mua sắm công trong pháp luật chuyên ngành
2. Các quy định hướng dẫn và công cụ hỗ trợ khuôn khổ pháp lý	2(a) – Các quy định hướng dẫn quy trình và thủ tục đấu thầu
	2(b) – Mẫu tài liệu đấu thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp và dịch vụ
	2(c) – Các điều kiện tiêu chuẩn của hợp đồng
3. Khuôn khổ pháp lý phản ánh các mục tiêu chính sách thứ cấp và nghĩa vụ quốc tế của quốc gia	3(a) – Các mục tiêu chính sách thứ cấp
	3(b) – Nghĩa vụ quốc tế của quốc gia

TRỤ CỘT II – KHUNG THỂ CHẾ VÀ NĂNG LỰC THỰC HIỆN	
4. Hệ thống đấu thầu mua sắm công được lồng ghép và tích hợp chặt chẽ vào hệ thống quản lý tài chính công	4(a) – Lập kế hoạch đấu thầu và chu trình ngân sách
	4(b) – Các quy trình thủ tục tài chính và chu trình đấu thầu mua sắm công
5. Quốc gia có cơ quan đảm nhận chức năng lập quy/quản lý	5(a) – Cơ sở pháp lý và quyền hạn của cơ quan lập quy/quản lý
	5(b) – Trách nhiệm đối với các chức năng lập quy/quản lý
	5(c) – Cơ cấu tổ chức, kinh phí, biên chế, mức độ độc lập và quyền hạn
6. Các Bên mời thầu và nhiệm vụ của họ được xác định rõ ràng	6(a) – Định nghĩa, trách nhiệm và quyền hạn chính thức của các Bên mời thầu
	6(b) – Đơn vị mua sắm tập trung
7. Đấu thầu mua sắm công được hỗ trợ bởi hệ thống thông tin hiệu quả	7(a) – Đăng tải thông tin về đấu thầu mua sắm công được công nghệ thông tin hỗ trợ*
	7(b) – Sử dụng đấu thầu qua mạng*
	7(c) – Các chiến lược quản lý dữ liệu đấu thầu*
8. Hệ thống đấu thầu mua sắm công có khả năng phát triển và cải thiện mạnh mẽ	8(a) – Đào tạo, tư vấn và hỗ trợ đấu thầu
	8(b) – Giám sát và đánh giá



TRỤ CỘT III – HOẠT ĐỘNG ĐẦU THẦU VÀ THÔNG LỆ THỊ TRƯỜNG	
9. Thực tiễn hoạt động đấu thầu mua sắm công đạt được các mục tiêu đề ra	
	9(b) – Lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư và kí kết hợp đồng
	9(c) – Quản lí hợp đồng
10. Thị trường đấu thầu mua sắm công có đầy đủ chức năng	
	10(b) – Tổ chức của khu vực tư nhân và khả năng tiếp cận thị trường đấu thầu mua sắm công

TRỤ CỘT IV – MINH BẠCH, LIÊM CHÍNH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH	
11. Tính minh bạch và sự tham gia của cộng đồng thúc đẩy tính liêm chính trong đấu thầu mua sắm công	11(a) – Tạo môi trường thuận lợi cho việc tham vấn và giám sát của cộng đồng
	11(b) – Công chúng tiếp cận thông tin đấu thầu một cách đầy đủ và kịp thời
12. Quốc gia có hệ thống kiểm soát và kiểm toán hiệu quả	12(a) – Khuôn khổ pháp lý, tổ chức và quy trình thủ tục của hệ thống kiểm soát
	12(b) – Phối hợp giữa kiểm soát và kiểm toán trong đấu thầu mua sắm công
	12(c) – Thực thi và tiếp tục theo dõi thực hiện các kết luận và khuyến nghị
	12(d) – Năng lực chuyên môn và đào tạo để thực hiện kiểm toán đấu thầu
13. Cơ chế giải quyết kiến nghị và tranh chấp phát huy hiệu lực và hiệu quả	
14. Quốc gia có các quy tắc đạo đức và biện pháp phòng chống tham nhũng	14(a) – Định nghĩa pháp lý về các hành vi bị cấm, xung đột lợi ích và các trách nhiệm, trách nhiệm giải trình và hình thức xử phạt liên quan
	14(b) – Quy định về các hành vi bị cấm trong các tài liệu đấu thầu
	14(c) – Các hình thức xử phạt và hệ thống thực thi hiệu quả
	14(f) – Cơ chế an toàn để báo cáo các hành vi bị cấm hoặc hành vi phi đạo đức
	14(g) – Các quy tắc ứng xử/quy tắc đạo đức và quy định về công khai tài sản, thu nhập



Khuyến nghị

Dựa trên những phát hiện trên, Báo cáo đánh giá đưa ra một số khuyến nghị nhằm cải thiện bốn lĩnh vực chính như sau:

A. Tăng cường hệ thống pháp luật

1. loại bỏ các mâu thuẫn pháp lý và đảm bảo tính nhất quán với các luật khác có liên quan đến hoạt động đấu thầu mua sắm công;
2. trình bày rõ ràng trong Luật Đấu thầu về mục tiêu và quy trình của hoạt động đấu thầu;
3. chỉnh sửa và tăng cường quy định về các hình thức lựa chọn nhà thầu;
4. loại bỏ các tiềm năng phân biệt đối xử đối với các nhà thầu nước ngoài;
5. thiết lập cơ chế xem xét giải quyết khiếu nại độc lập;
6. tăng cường thủ tục pháp lý về cấm tham gia hoạt động đấu thầu;
7. hợp lý hóa các bước chính trong đánh giá hồ sơ dự thầu;
8. nâng cấp Cục QLĐT với vai trò giám sát hệ thống và thiết lập cơ chế hợp tác với các cơ quan kiểm soát khác;
9. bắt buộc sử dụng mẫu dữ liệu chuẩn cho hợp đồng công khai trong hệ thống VNEPS; và
10. áp dụng các biện pháp phòng chống tham nhũng và bộ quy tắc đạo đức dành riêng cho hoạt động đấu thầu.

B. Tăng cường vận hành hệ thống

1. hướng dẫn thực hành hoạt động đấu thầu thông qua tài liệu hướng dẫn hoặc sổ tay đấu thầu dành riêng cho các cán bộ đấu thầu;
2. giới thiệu cách tiếp cận chiến lược trong lập kế hoạch đấu thầu;
3. đưa đấu thầu mua sắm công bền vững trở thành một mục tiêu rõ ràng, coi đây là mục tiêu chính sách;
4. sửa đổi khuôn khổ pháp lý để đặt tính bền vững vào trong một khung kế hoạch đấu thầu toàn diện hơn;
5. tích hợp việc lập kế hoạch đấu thầu vào khung quản lý tài chính công;
6. phân quyền phê duyệt các quyết định đấu thầu cho các cấp thích hợp trong hệ thống phân cấp hành chính, phù hợp với giá trị và mức độ phức tạp của gói thầu; và
7. hạn chế các yêu cầu phê duyệt đối với các quyết định đấu thầu thông qua phương thức tiếp cận đánh giá rủi ro.

C. Tăng cường giám sát hệ thống

1. cung cấp các hướng dẫn và công cụ giám sát hệ thống phù hợp, trong đó có bao gồm đo lường hiệu suất hoạt động;
2. tăng cường thu thập dữ liệu qua hệ thống VNEPS;
3. thiết lập các yêu cầu báo cáo chính thức và xây dựng tuyến trao đổi thông tin rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát khác nhau;
4. củng cố chức năng kiểm toán nội bộ;



5. tăng cường năng lực của Kiểm toán Nhà nước (KTNN) trong việc tiến hành kiểm toán hiệu suất hoạt động đấu thầu và thực thi các phát hiện thông qua kiểm toán đấu thầu;
6. nâng cao sự tham gia của các tổ chức cộng đồng trong lập kế hoạch, theo dõi và giám sát đấu thầu mua sắm công.

D. Nâng cao năng lực hệ thống

1. triển khai chiến lược toàn diện hơn trong xây dựng năng lực và phát triển nghề đấu thầu (dành cho tất cả các bên liên quan);
2. xây dựng khung năng lực quốc gia về đấu thầu mua sắm công;
3. đảm bảo Cục QLĐT có đủ năng lực và nhân sự để thực hiện các trách nhiệm của mình một cách hiệu quả.

Kế hoạch hành động

[Sau khi tổ chức hội thảo lấy ý kiến góp ý]



1. Giới thiệu

1. Kể từ khi có những quy định đầu tiên về đấu thầu cạnh tranh đối với các tòa nhà và công trình dân dụng vào năm 1990, Việt Nam đã không ngừng xây dựng, củng cố và cải cách hệ thống mua sắm công của quốc gia. Việt Nam ban hành Luật Đấu thầu đầu tiên vào năm 2005 và sau đó sửa đổi Luật này vào năm 2013. *Luật Đấu thầu 2013* (LĐT) đã cải cách và hiện đại hóa đáng kể các nguyên tắc và thủ tục đấu thầu mua sắm công theo các nguyên tắc và tiêu chuẩn được quốc tế công nhận. Việt Nam đã phê chuẩn Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA) lần lượt trong các năm 2018 và 2020¹. Hơn nữa, Chính phủ Việt Nam (CPVN) đã thúc đẩy đấu thầu qua mạng (ĐTQM) từ năm 2009 và việc sử dụng Hệ thống đấu thầu qua mạng quốc gia Việt Nam (VNEPS) dần trở nên bắt buộc². VNEPS hiện được sử dụng cho phần lớn các giao dịch đấu thầu mua sắm công, tính cả về số lượng hoặc tổng giá trị gói thầu.³

2. Mặc dù đã có nhiều cải cách, nhưng vẫn còn những thách thức và năm 2021, Chính phủ Việt Nam, thông qua Bộ KHĐT, đã kêu gọi hỗ trợ kỹ thuật từ Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) kết hợp cùng với các Đối tác Phát triển (ĐTPT) khác để tiến hành đánh giá hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia sử dụng Phương pháp Đánh giá Hệ thống đấu thầu (MAPS). Phiên bản MAPS được sửa đổi vào năm 2018⁴ phản ánh quan điểm hiểu biết hiện đại về đấu thầu mua sắm công, có tính đến những phát triển và cải tiến toàn cầu gần đây được đề xuất bởi nhiều đối tượng sử dụng và các bên liên quan.

3. Mục tiêu cao nhất của Đánh giá này là cung cấp cho Chính phủ một lộ trình phát triển hệ thống đấu thầu mua sắm công đáng tin cậy cho Việt Nam, có thể mang lại sự phát triển bền vững và giúp đất nước đạt được các mục tiêu đặt ra trong tầm nhìn tới năm 2035⁵. Mục tiêu trước mắt của nghiên cứu này là tiến hành đánh giá toàn diện hệ thống đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam sử dụng MAPS.

4. Đây là hoạt động nhằm cung cấp thông tin và hỗ trợ các sáng kiến hiện có của CPVN trong cải cách đấu thầu mua sắm công như được nêu trong *Báo cáo Chiến lược phát triển đến năm 2025 của Cục QLĐT* thuộc Bộ KHĐT. Báo cáo này đề ra tầm nhìn chiến lược của CPVN nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công phù hợp với thông lệ tốt của quốc tế và nâng cấp hệ thống mạng đấu thầu quốc gia. CPVN hiện đang dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi dựa trên quá trình tham vấn rộng rãi.

5. Đánh giá này được thực hiện dựa theo tài liệu Tóm tắt ý tưởng ngày 28 tháng 4 năm 2021 đã được kết hợp với các ý kiến của Ban thư ký MAPS, được đính kèm trong Phụ chương 1, Quyển III. Việc soạn thảo tài liệu Tóm tắt ý tưởng đã nhận được ý kiến đóng góp của Ban Thư ký MAPS bao gồm Nhóm Cố vấn Kỹ thuật Đánh giá (ATAG)⁶; và các chuyên gia phản biện từ ADB và WB.

6. Việc đánh giá được thực hiện với sự tham gia của một số nhóm, bao gồm:

¹ Việt Nam cũng đã phê chuẩn Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-len (UKVFTA), đàm phán trên nguyên tắc kế thừa các cam kết trong Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA) với những điều chỉnh cần thiết nhằm bảo đảm phù hợp với khuôn khổ thương mại song phương giữa Việt Nam và Vương quốc Anh.

² Theo Thông tư số 11/2019/BKHĐT, đấu thầu qua mạng là bắt buộc từ năm 2021 đối với tất cả hàng hóa, dịch vụ phi tư vấn và dịch vụ tư vấn có giá dự toán không quá 10 tỷ đồng/gói thầu và đối với hợp đồng xây lắp không quá 20 tỷ đồng/gói thầu..

³ Cổng thông tin VNEPS hiển thị dữ liệu cho tháng 5 năm 2022 là 96% theo số lượng và 79% theo tổng giá trị gói thầu được thực hiện thông qua đấu thầu qua mạng.

⁴ Thường được gọi là MAPS II, mặc dù từ viết tắt MAPS sẽ được sử dụng trong toàn bộ Báo cáo này.

⁵ Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ - Bộ KHĐT và WB. Có thể tìm đọc tại <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23724>.

⁶ Các thành viên ATAG cho đánh giá MAPS tại Việt Nam gồm Ngân hàng Đầu tư Châu Âu và tổ chức Global Affairs Canada.



(i) Ban Điều phối của CPVN

Một Ban Điều phối của CPVN đã được Cục QLĐT thành lập cho nghiên cứu MAPS. Ban Điều phối đã được lựa chọn *thay cho* Ban Chỉ đạo thông thường do các thủ tục hành chính trong việc thành lập một ban chỉ đạo liên ngành của Chính phủ có thể làm chậm trễ quá trình đánh giá. Mặc dù thành viên của Ban Điều phối có thể có ít quyền hạn hơn một chút so với thành viên của Ban Chỉ đạo, các cơ quan CPVN ở các cấp liên quan đã được mời tham gia trong quá trình đánh giá MAPS. [dự kiến rằng] hội thảo lấy ý kiến góp ý sẽ có nhiều thành phần tham gia hơn từ khắp các cơ quan Chính phủ để đưa ra mức độ góp ý phù hợp. Ban Điều phối đã chủ trì công tác đánh giá và tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động thu thập dữ liệu, các cuộc họp tham vấn với các Đối tác phát triển và các cơ quan của Chính phủ Việt Nam, rà soát các dự thảo báo cáo [cũng như thông qua và công bố báo cáo]. Thành viên của Ban Điều phối được liệt kê chi tiết trong Phụ chương 2, Quyển III.

(ii) Nhóm đánh giá

WB và ADB đã thành lập một Nhóm đánh giá chung cho nghiên cứu này và tuyển dụng các chuyên gia tư vấn ngắn hạn (STC). Mỗi thành viên của Nhóm đánh giá chịu trách nhiệm thường xuyên giám sát công việc của các chuyên gia tư vấn trong lĩnh vực chuyên sâu của mình. Các ý kiến đóng góp cho dự thảo báo cáo được tổng hợp từ tất cả các thành viên Nhóm đánh giá để các chuyên gia tư vấn tiếp thu và chỉnh sửa các dự thảo báo cáo. Thành viên của Nhóm đánh giá được liệt kê chi tiết trong Phụ chương 3, Quyển III.

(iii) Các chuyên gia tư vấn ngắn hạn

Tư vấn ngắn hạn gồm có một số chuyên gia:

- (a) một Chuyên gia đánh giá quốc tế làm Trưởng nhóm Tư vấn để dẫn dắt nhóm chuyên gia tư vấn thực hiện đánh giá điểm mạnh, điểm yếu và các lỗ hổng trong hệ thống đấu thầu mua sắm công hiện tại của Việt Nam và so sánh với các thông lệ tốt và tiêu chuẩn quốc tế;
- (b) một Chuyên gia đánh giá quốc tế phối hợp với một Chuyên gia đánh giá trong nước để hỗ trợ Cục QLĐT chuẩn bị *Báo cáo phân tích bối cảnh quốc gia* cho đánh giá MAPS tại Việt Nam và thực hiện các hoạt động liên quan đến đánh giá Trụ cột III về hoạt động và hiệu quả của hệ thống đấu thầu quốc gia;
- (c) hai Chuyên gia đánh giá trong nước tiến hành phân tích *Bối cảnh quốc gia* bao gồm lập sơ đồ các bên liên quan; tiến hành đánh giá hệ thống đấu thầu mua sắm công; hỗ trợ xác nhận các phát hiện và xây dựng các khuyến nghị cho chiến lược ưu tiên cải cách đấu thầu mua sắm công; và chuẩn bị các phần của *Báo cáo đánh giá* theo hướng dẫn của Trưởng nhóm Tư vấn;
- (d) ba Tư vấn thống kê trong nước để thu thập, tổng hợp và phân tích dữ liệu lấy mẫu về một số hồ sơ đấu thầu và hợp đồng tại Việt Nam làm đầu vào cho các tiêu chí định lượng của Đánh giá.

7. Phụ chương 4 của Quyển III tổng hợp ma trận hoạt động thể hiện trách nhiệm của các thành viên trong Nhóm chuyên gia tư vấn đối với từng chỉ số MAPS.

8. Một đơn vị tư vấn cũng được thuê để hỗ trợ thu thập dữ liệu định tính. Việc tuyển dụng đơn vị tư vấn là Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) diễn ra vào giữa tháng 9 năm 2021 và các chuyên gia của VCCI đã làm việc với Nhóm để soạn thảo và hoàn thiện các bảng câu hỏi để gửi đến các đối tượng mục tiêu. Các bảng câu hỏi này được tổng hợp trong phần các phụ lục của Phụ chương 12 của Quyển III.



9. Phương pháp luận sử dụng trong Đánh giá này tuân theo các yêu cầu của bộ công cụ MAPS với những cấu phần sau: (i) phân tích bối cảnh quốc gia; (ii) rà soát đánh giá tài liệu về khuôn khổ pháp lý và các quy định theo bốn trụ cột của bộ công cụ MAPS; (iii) thu thập và phân tích dữ liệu định lượng, và (iv) thu thập và phân tích dữ liệu định tính. Sau khi trình dự thảo đầu tiên của Báo cáo đánh giá này cho Cục QLĐT, một đoàn công tác do Chuyên gia đánh giá quốc tế làm trưởng đoàn cùng với các Chuyên gia đánh giá trong nước đã được thực hiện tại Việt Nam để làm rõ một số vấn đề nổi bật và tổ chức các cuộc trao đổi trực tiếp với một số bên liên quan trong điều kiện thời gian cho phép.

10. Về phạm vi, Đánh giá này xem xét toàn bộ hệ thống đấu thầu quốc gia của Việt Nam và không giới hạn tập trung vào bất kỳ lĩnh vực, cơ quan hoặc trụ cột MAPS cụ thể nào. Do đó, Đánh giá tập trung vào việc cung cấp một bức tranh toàn cảnh của toàn bộ hệ thống đấu thầu hiện tại dựa trên những thông tin dữ liệu có thể tiếp cận. Tiếp sau đánh giá ban đầu về bối cảnh Việt Nam, việc rà soát nghiên cứu hồ sơ tài liệu tập trung vào đánh giá khuôn khổ pháp lý và hệ thống đấu thầu mua sắm công được quy định bởi Luật Đấu thầu 2013 hiện đang có hiệu lực. Điều này bao gồm việc rà soát các văn bản pháp luật thứ cấp và các quy định liên quan đến đấu thầu mua sắm công cũng như các cam kết của Chính phủ Việt Nam về mua sắm chính phủ, chẳng hạn như trong CPTPP và EVFTA.⁷ Nhận xét về những vấn đề này được tổng hợp trong ma trận phân tích (tại Quyển II) và trong Báo cáo này. Đánh giá này cũng tính đến các sáng kiến hiện tại của Chính phủ Việt Nam về sửa đổi Luật Đấu thầu cũng như xem xét các giải pháp cho các vấn đề đang tồn tại trong quá trình cải cách đấu thầu mua sắm công mà Nhóm đánh giá đã được lưu ý trong các cuộc thảo luận trực tuyến với Cục QLĐT.

11. Thông tin thu thập được sử dụng để xây dựng dự thảo báo cáo theo từng chỉ số của bộ công cụ MAPS và phân tích những điểm mạnh và điểm yếu của khuôn khổ pháp lý và chính sách đấu thầu hiện hành, cũng như hiện trạng các sắp xếp về thể chế và thực tiễn vận hành hệ thống đấu thầu quốc gia. Phần này bao gồm phân tích khoảng trống pháp lý khi được so sánh với các tiêu chí theo chỉ số MAPS và gắn cảnh báo 'cờ đỏ' cho bất kỳ yếu tố nào có nguy cơ cao cản trở khả năng cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam.

12. Theo cách tiếp cận chủ động của Nhóm Đánh giá, một bản tóm tắt khuyến nghị đã được chuẩn bị vào tháng 3 năm 2022 nhằm cung cấp thông tin cho quá trình rà soát tham vấn nội bộ nhằm sửa đổi Luật Đấu thầu. Những khuyến nghị này đã được trình bày trực tuyến với Cục QLĐT vào tháng 7 năm 2022.

13. Việc rà soát nghiên cứu hồ sơ tài liệu dựa trên dữ liệu định lượng và định tính thu thập được nhằm cung cấp thông tin tổng quan chính xác về tình hình thực thi khuôn khổ pháp lý và quy định tại các tỉnh, thành phố, các Bộ và cơ quan ban ngành. Dữ liệu về một số trường hợp đấu thầu mua sắm công trong giai đoạn 5 năm (2015-2020), tức là sau khi Luật Đấu thầu có hiệu lực vào năm 2013, đã được thu thập lấy mẫu từ các Bên mời thầu được lựa chọn và được tổng hợp phân tích để đánh giá hiệu suất hoạt động của hệ thống đấu thầu. Các nguồn thu thập dữ liệu đấu thầu đã được lựa chọn có lưu ý đến tính đại diện của cả hệ thống đấu thầu về khu vực địa lý (vùng miền) cũng như bao gồm các bên mời thầu và hợp đồng đại diện cho những khoản chi tiêu công giá trị cao thông qua đấu thầu.⁸ Các Bên mời thầu được lựa chọn đã thực hiện khoảng 25% tổng số lượng hợp đồng và 60% tổng giá trị hợp đồng của tất cả hoạt động đấu thầu mua sắm công trên cả nước vào năm 2020, và như vậy có thể cung cấp thông tin đại diện về hiệu suất hoạt động của toàn thể hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia.⁹

⁷ Danh sách các tài liệu được tham khảo trong quá trình đánh giá được tổng hợp trong Phụ chương 5 của Quyển III.

⁸ Đánh giá lựa chọn tỉnh Phú Yên và Đà Nẵng, do trước đây đã tiến hành đánh giá quản lý đầu tư công (PIM), chỉ tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) tại các tỉnh này, và Cần Thơ vì là nơi đang tiến hành đánh giá PEFA cấp tỉnh.

⁹ Do khối lượng lớn, dữ liệu thu thập được khó có thể trình bày tất cả dữ liệu gốc dưới dạng bản in nhưng thông tin, hoặc một phần thông tin sẽ được cung cấp khi có yêu cầu.



14. Dữ liệu đấu thầu định lượng từ 13 cơ quan chủ quản, bao gồm 5 bộ/cơ quan ngang bộ, 5 tỉnh thành và 3 tổng công ty nhà nước¹⁰, được thu thập bởi các Tư vấn thống kê trong nước dưới sự điều phối của Nhóm Đánh giá. Việc thu thập dữ liệu được thực hiện dựa trên “*Biểu mẫu thu thập dữ liệu MAPS*” do Nhóm Đánh giá xây dựng, theo đúng các chỉ số định lượng MAPS. Dự kiến ban đầu là thu thập được 400 trường hợp đấu thầu mua sắm do 200 Bên mời thầu thực hiện. Tuy nhiên, đại dịch Covid-19 đã đặt ra những thách thức, đặc biệt trong khoảng thời gian từ tháng 6 đến tháng 8 năm 2021, cản trở việc đi lại và gặp gỡ trực tiếp. Với sự hỗ trợ kiên trì của Cục QLĐT và nỗ lực của các chuyên gia tư vấn cùng nỗ lực của các bên liên quan, dữ liệu đấu thầu đã được thu thập thực tế cho 313 gói thầu chiếm 78% trong số 400 trường hợp theo kế hoạch. Các gói thầu này được thu thập từ 181 Bên mời thầu¹¹ hay hơn 90% trong số 200 Bên mời thầu dự kiến. Trong số 240 trường hợp đấu thầu lấy mẫu, dữ liệu về cả quá trình đấu thầu và thực hiện hợp đồng được thu thập bởi vì các hợp đồng này đã hoàn thành. Phần còn lại là 73 gói thầu vẫn đang trong quá trình thực hiện, do vậy dữ liệu thu thập được chỉ bao gồm giai đoạn đấu thầu cho đến khi trao hợp đồng. Mặc dù đại dịch là một thách thức lớn và gây ra một số chậm trễ trong việc thu thập dữ liệu đấu thầu, Nhóm Đánh giá tại Việt Nam đã thu thập được lượng dữ liệu đáng kể, đủ để có được phân tích có ý nghĩa hỗ trợ cho các phát hiện trong Đánh giá này.

15. Đại dịch Covid-19 cũng khiến Trưởng nhóm tư vấn và các chuyên gia đánh giá không thể tiến hành phỏng vấn trực tiếp với hầu hết các bên liên quan. Thay vào đó, Nhóm Đánh giá và VCCI đã soạn sẵn các bảng câu hỏi và phát hành chúng dưới dạng các phiếu khảo sát trực tuyến và các bảng câu hỏi trên giấy cho các bên liên quan như được xác định ban đầu trong tài liệu Tóm tắt ý tưởng. Các bên liên quan này được xác định một cách chi tiết hơn thông qua hoạt động lập sơ đồ các bên liên quan trong phần *Phân tích Bối cảnh Quốc gia* của Đánh giá này. Bảng câu hỏi được xây dựng cho bốn nhóm bên liên quan, cụ thể là: a) nhà thầu dự thầu/nhà thầu xây dựng/nhà cung ứng, b) Bên mời thầu, c) hiệp hội nghề nghiệp và doanh nghiệp, cơ quan truyền thông và d) đơn vị mua sắm tập trung. Chi tiết về các bên liên quan trong những nhóm này được trình bày tại Hình 5 và tổng hợp tại Phụ chương 9 Quyển III. VCCI đã thu nhận được phản hồi từ 505 nhà thầu, 104 Bên mời thầu, 26 hiệp hội và cơ quan truyền thông và 39 đơn vị mua sắm tập trung¹² để tổng hợp và phân tích định lượng. Mục đích của cuộc khảo sát này là để xác định các minh chứng cho các tiêu chí định lượng nhằm hỗ trợ đánh giá các chỉ số phụ tương ứng trong MAPS như được trình bày chi tiết tại Chương 3 - Đánh giá của Báo cáo này.

16. Ngoài khảo sát bằng bảng câu hỏi, các cuộc họp trực tuyến (và trong một số trường hợp họp trực tiếp) với các cơ quan chuyên trách đã được tổ chức để trao đổi chi tiết về các chỉ số MAPS. Các cuộc phỏng vấn đã được thực hiện với Cục QLĐT, Trung tâm Đấu thầu qua mạng quốc gia, Kiểm toán Nhà nước (KTNN) và Thanh tra Chính phủ (TTCP). Khi hạn chế đi lại do Covid-19 được nới lỏng, thông tin bổ sung đã được thu thập thông qua các cuộc họp trực tiếp từ ngày 8 đến ngày 12 tháng 8 năm 2022 với Cục QLĐT, Học viện Chính sách Phát triển (HVCSP) và các thành viên của VCCI. Các cuộc họp trực tiếp đã giúp mang lại nhiều thông tin hơn do tính chất hạn chế về nội dung trao đổi và thời gian không tránh khỏi của các cuộc họp trực tuyến¹³. Nhóm Đánh giá đã chuẩn bị ác câu hỏi để định hướng

¹⁰ Các cơ quan chủ quản này bao gồm Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN), Tổng công ty Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin), Bảo hiểm Xã hội Việt Nam, Bộ Tài chính, Bộ Y tế (Bộ YT), Bộ Giao thông vận tải (Bộ GTVT), Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT), Cần Thơ, Đà Nẵng, Hà Nội, Phú Yên và TP Hồ Chí Minh.

¹¹ Các hợp đồng được chọn ngẫu nhiên từ mỗi Bên mời thầu để bao gồm tất cả các loại hợp đồng (mua sắm hàng hóa/xây lắp/dịch vụ tư vấn/dịch vụ phi tư vấn/hợp đồng hỗn hợp), phương thức đấu thầu (1GĐ-1THS, 1GĐ-2THS, nhiều giai đoạn), các hình thức đấu thầu (đấu thầu cạnh tranh quốc tế, đấu thầu cạnh tranh trong nước, chào hàng cạnh tranh, chỉ định thầu, đấu thầu hạn chế) cho cả đấu thầu trên giấy và đấu thầu qua mạng (e-GP). Các hợp đồng có giá trị lớn được ưu tiên lựa chọn cho từng loại hợp đồng. Số gói thầu áp dụng đấu thầu qua mạng bằng khoảng một nửa số gói thầu trên giấy.

¹² Báo cáo Khảo sát 2021 của VCCI “Đánh giá hệ thống đấu thầu mua sắm công” tại Phụ chương 12 Quyển III.

¹³ Danh sách những bên liên quan tham dự các cuộc họp được nêu trong Phụ chương 6 của Quyển III.



các cuộc họp thông qua việc mở rộng thảo luận nhằm giúp cung cấp thêm những thông tin có giá trị để hoàn thành Đánh giá này. Các cuộc họp này cũng phần nào giúp làm rõ một số hạn chế có thể xảy ra đối với loại câu trả lời '*đen hoặc trắng*' thu được thông qua bảng câu hỏi 'tĩnh' (được chuẩn bị sẵn). Nhờ vậy, các kết quả và phát hiện từ cuộc khảo sát đã được kiểm chứng và từ đó cải thiện độ sâu và độ chính xác của các phân tích định lượng MAPS.

17. Sau khi nộp dự thảo Báo cáo sửa đổi, Hội thảo lấy ý kiến góp ý đã được tổ chức vào ngày [xx, xxxx, 2023] [và biên bản hội thảo này được đưa vào trong Phụ chương 7 của Quyển III].



2. Phân tích bối cảnh quốc gia

2.1. Tình hình chính trị, kinh tế và địa chiến lược quốc gia

2.1.1 *Cơ cấu kinh tế (dân số, mức thu nhập quốc gia, nguồn lực do chính phủ sử dụng so với nợ công, vị trí địa lý, tình hình địa chính trị, những thách thức chính đối với tăng trưởng và phát triển)*

18. Việt Nam là quốc gia có 98,5 triệu dân với tổng sản phẩm quốc nội (GDP) đạt 366 tỷ USD, tương đương 3.717 USD thu nhập bình quân đầu người (2021)^{14, 15}.

19. 35 năm sau khi tiến hành cải cách kinh tế với tên gọi *Đổi Mới*, Việt Nam được xem là một câu chuyện thành công về phát triển – được đánh dấu bằng thành tích giảm nghèo và tăng trưởng kinh tế nổi bật. Nền kinh tế đã phát triển từ nền kinh tế cơ bản là đóng cửa và kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế năng động theo định hướng thị trường, hội nhập và kết nối với nền kinh tế toàn cầu. Hơn nữa, tăng trưởng mang tính bao trùm, chuyển thành những lợi ích hữu hình cho người dân Việt Nam về mặt kinh tế và mặt phúc lợi nhìn chung. Việt Nam cho đến nay vẫn duy trì thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và tăng trưởng GDP bất chấp những cú sốc gần đây do đại dịch COVID-19 gây ra và biến động kinh tế toàn cầu đang diễn ra.

20. Tỷ lệ đầu tư vốn trên GDP đạt trung bình 26% trong thập kỷ vừa qua, kết hợp với tốc độ tăng trưởng GDP trung bình khoảng 6,5% và thâm hụt ngân sách chính phủ trung bình 4%. Quốc hội Việt Nam yêu cầu đến năm 2020 nợ công không vượt quá 65% GDP, nợ Chính phủ không quá 55% và nợ nước ngoài của quốc gia không quá 55%. Nợ chính phủ tăng nhanh lên mức cao nhất là 53% GDP vào năm 2016, giảm xuống 50% vào năm 2020.^{16,17}

21. Việt Nam có vị trí địa lý là trung tâm của khối ASEAN, trên tuyến thương mại hàng hải chính từ Viễn Đông sang châu Âu và có hơn 3.000 km bờ biển. Quốc gia có biên giới đất liền với Trung Quốc, Lào và Campuchia, và nhờ vào địa hình thuận lợi, tuyến vận tải đường bộ chính nối Singapore, Malaysia, Thái Lan, Campuchia, Lào với Trung Quốc đi qua Việt Nam. Có thể nói tình hình địa chính trị của Việt Nam được xác định bởi tư cách thành viên ASEAN, thuận lợi với vị trí gần Trung Quốc – quốc gia hiện ngày càng có nhiều chuỗi cung ứng sản xuất kết nối với Việt Nam, và có mối quan hệ thương mại chặt chẽ với các thị trường xuất khẩu chính của Việt Nam là EU, Mỹ, Hàn Quốc và Nhật Bản.

22. Những thách thức chính để duy trì tăng trưởng trong bối cảnh cạnh tranh quốc tế gay gắt bao gồm sự cần thiết phải nâng cao chuỗi giá trị trong sản xuất, tiếp tục cải thiện giáo dục, nghiên cứu và đào tạo cũng như cần cải thiện năng suất cả trong các ngành kinh tế và trong chính phủ. Những thách thức khác bao gồm cần tiếp tục cải thiện cơ sở hạ tầng, đặc biệt là hạ tầng giao thông, nhà ở đô thị giá rẻ và khả năng huy động tài chính từ khu vực tư nhân để hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng. Mặc dù đang phát triển sôi động, khu vực doanh nghiệp vừa và nhỏ cần được thúc đẩy hơn nữa vì dường như chỉ có một số rất ít doanh nghiệp gia đình và doanh nghiệp nhỏ có khả năng phát triển lên thành doanh

¹⁴ Niên giám 2021 của Tổng cục Thống kê, phát hành ngày 01/8/2022, <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2022/08/Sach-Nien-giam-TK-2021-1.pdf>.

¹⁵ Vào tháng 12/2019, Tổng cục Thống kê đã công bố số liệu GDP điều chỉnh cho giai đoạn 2010 trở đi với mức điều chỉnh tăng GDP bình quân hàng năm lên 25,4%. Trong Báo cáo này, GDP trích dẫn từ Niên giám thống kê năm 2021 sử dụng số liệu GDP đã được điều chỉnh. <https://www.gso.gov.vn/en/events/2019/12/general-statistics-office-to-officially-announce-the-results-of-the-revision-of-gdp-size-for-the-2010-2017-period/>

¹⁶ <https://en.nhandan.vn/business/item/9876502-public-debt-remains-under-control.html>

¹⁷ Tỷ lệ gia tăng nợ công bình quân 18,1%/năm giai đoạn 2011 - 2015 và giảm xuống 6,6%/năm trong giai đoạn 2016 – 2020.



ng nghiệp vừa và lớn.¹⁸ Thành công vượt qua những thách thức này sẽ giúp Việt Nam tiếp tục là địa điểm sản xuất và kinh doanh hiệu quả về chi phí, đồng thời nâng cao sự thịnh vượng của người dân.

2.1.2 *Cấu trúc chính trị, bản chất của hệ thống chính trị (loại hình chính phủ, lịch sử/di sản của loại hình chính phủ, chế độ liên bang so với tập trung hóa/vai trò của chính quyền quốc gia và chính quyền địa phương, các đặc điểm khác biệt trong việc phân bổ quyền lực chính trị, các nhóm yếu thế, mức độ phạm tội và khu vực không chính thức, các khía cạnh yếu kém hoặc xung đột, mức độ nhận thức về tham nhũng)*

23. Hệ thống chính trị của Việt Nam bao gồm Đảng Cộng sản Việt Nam, các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức xã hội nghề nghiệp và các đoàn thể quần chúng. Hiến pháp Việt Nam quy định Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội. Phân bổ quyền lực chính trị được đặc trưng bởi sự phân chia quyền hành pháp cho Chính phủ, quyền lập pháp cho Quốc hội và quyền tư pháp cho ngành Tư pháp¹⁹. Nhân dân tham gia được quy định tại Điều 6 Hiến pháp: *“Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”*.

24. Quản lý nhà nước tại Việt Nam do chính phủ ở cấp trung ương và các chính quyền địa phương hay chính quyền cấp tỉnh, thành tại các cấp hành chính tương ứng²⁰. Việt Nam bắt đầu cải cách hành chính công mạnh mẽ và phân cấp quản lý từ thời kỳ *Đổi mới*. Công cuộc cải cách đạt được nhiều tiến bộ, đáp ứng các yêu cầu mới của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tuy vẫn còn một số tồn tại của nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Theo truyền thống, chính quyền mang tính tập trung cao độ, hiện đã và đang có sự phân quyền cho các bộ ngành của chính phủ và chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương ngày càng thực hiện nhiều quyền tự chủ hơn, kể cả về ngân sách. Những thách thức đối với việc phân cấp phân quyền phải đối mặt bao gồm hệ thống luật pháp và thể chế còn chưa được hoàn thiện và thiếu nhất quán, năng lực và hiệu quả hoạt động còn yếu kém của các chính quyền địa phương và các vấn đề như tham nhũng và quan liêu làm hạn chế chất lượng cung cấp dịch vụ công cho người dân và doanh nghiệp địa phương.

25. Điều 25 của Hiến pháp 2013 bảo đảm quyền tự do lập hội và Điều 22 của Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) mà Việt Nam là một quốc gia thành viên cũng bảo đảm quyền tự do lập hội. Quyền dân sự được điều chỉnh bởi Bộ luật Dân sự năm 2005. Khung pháp lý đối với các hiệp hội là Nghị định 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý nhà nước đối với hội²¹, trong đó có các điều 33 và 34 quy định rằng các hội duy nhất được phép tiến hành hoạt động vận động chính sách và góp ý cho việc xây dựng chính sách là *“các hội có tính chất đặc thù.”* Đó là những tổ chức chính trị xã hội lớn của quốc gia được thành lập theo Hiến pháp, bao gồm MTTQVN, Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Cựu chiến binh và Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam. Các hiệp hội khác thường là hiệp hội xã hội nghề nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp được đăng ký dưới sự quản lý của Bộ Nội vụ và hoạt động trong các lĩnh vực đã đăng ký, bao gồm cả việc tham gia vào tư vấn, phản biện và giám định xã hội các *chính sách, chương trình, dự án, đề tài nghiên cứu* theo yêu cầu của các cơ quan chính phủ có liên quan.

¹⁸ Các doanh nghiệp vừa và nhỏ (có từ 1 đến 249 nhân viên) chiếm 96% tổng số doanh nghiệp, sử dụng 47% tổng lực lượng lao động và đóng góp khoảng 36% giá trị gia tăng quốc gia - tất cả các con số đều thấp hơn đáng kể so với mức trung bình tương ứng của các nước OECD. Chính sách Doanh nghiệp vừa và nhỏ tại Việt Nam, OECD, 2021

¹⁹ Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 tại <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Constitution-dated-November-28-2013-of-the-socialist-republic-of-Vietnam-221949.aspx>

²⁰ Hệ thống hành chính của Việt Nam bao gồm 63 tỉnh thành, 707 quận/huyện/thị xã và 10.614 xã/phường/thị trấn (tính đến tháng 9 năm 2020).

²¹ Nguồn: <https://vietnamlawmagazine.vn/decreed-no-45-2010-nd-cp-of-april-21-2010-on-the-organization-operation-and-management-of-associations-4709.html>



26. Tỷ lệ nghèo đói giảm hơn một nửa trong giai đoạn 2016 - 2020 từ 9,9% năm 2016 xuống 4,8% năm 2020²² đã tạo ra một tầng lớp an toàn về kinh tế khá lớn và ngày càng tăng, mặc dù tỷ lệ đói nghèo ở khu vực nông thôn cao hơn.

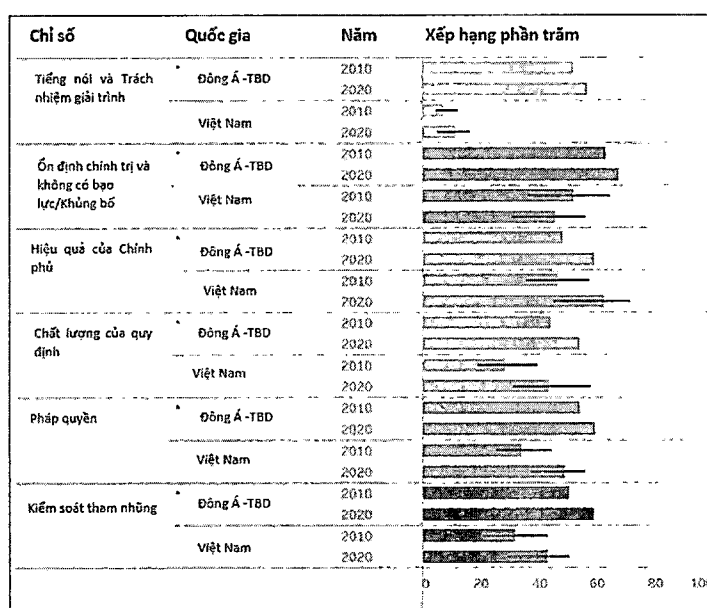
27. Việt Nam là một quốc gia tương đối an toàn với mức độ phạm tội bạo lực thấp và không có vấn đề bất ổn hoặc mất an ninh dân sự. Tội phạm kinh tế được xử lý bởi *Cục Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu* mà trong những năm gần đây đã xử lý các vụ án tham nhũng nghiêm trọng. Nhiều vụ trong số này có liên quan với các hoạt động đấu thầu mua sắm công. Việt Nam vẫn phải đối mặt với những thách thức do: a) các vụ tham nhũng chiếm một tỷ lệ nhỏ trong tổng số vụ án hình sự được phát hiện (168 vụ năm 2019), và b) mức độ thu hồi tài sản các vụ án tham nhũng, kinh tế còn thấp.

28. Kinh tế phi chính thức là một khu vực quan trọng tại Việt Nam. Khu vực này bao gồm tất cả các công việc trong các doanh nghiệp tư nhân quy mô nhỏ chưa đăng ký và/hoặc hàng hóa, dịch vụ sản xuất để buôn bán hoặc hàng đổi hàng, nhà cung cấp / người bán hàng tự làm chủ, tài xế taxi tự do và người lao động tại nhà. Theo ước tính, khu vực kinh tế phi chính thức cung cấp tới 55% tổng số việc làm phi nông nghiệp vào năm 2020.²³

29. Việt Nam là một điểm đến hấp dẫn đối với *Đầu tư trực tiếp nước ngoài* (FDI), với các công ty nước ngoài đóng vai trò quan trọng trong hoạt động xuất nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ. Trong thương mại hàng hóa năm 2020, khu vực FDI chiếm 72% tổng kim ngạch xuất khẩu và 63% kim ngạch nhập khẩu²⁴.

30. Xếp hạng *Môi trường kinh doanh thuận lợi* của Việt Nam theo đánh giá của WB đã được cải thiện (tăng từ xếp hạng chung 98 năm 2012 lên 70/190 năm 2020²⁵). Xếp hạng *chỉ số nhận thức tham nhũng* của Tổ chức Minh bạch Quốc tế của Việt Nam dao động trong những năm gần đây từ 107 đến 117 nhưng đã được cải thiện lên 104/180 vào năm 2020²⁶. *Chỉ số Quản trị Toàn cầu (WGI)*²⁷ của WB cũng cho thấy sự cải thiện liên tục của Việt Nam trong giai đoạn 2010-2020 ở 5 trong số 6 chỉ số: *Tiếng nói và Trách nhiệm Giải trình, Hiệu quả Chính phủ, Chất lượng Quy định pháp luật, Pháp quyền và Kiểm soát tham nhũng*, mặc dù Việt Nam vẫn còn ở dưới mức xếp hạng trung bình của khu vực Đông Á - Thái Bình Dương (xem Hình 1).

Hình 1: Chỉ số Quản trị nhà nước của Việt Nam giai đoạn 2010 – 2020 so với xếp hạng trung bình của khu vực Đông Á – Thái Bình Dương



²² <https://www.gso.gov.vn/en/data-and-statistics/2021/03/multi-dimension-poverty-2016-2020/> dựa trên “tỷ lệ nghèo đa chiều”.

²³ Tổ chức Lao động Quốc tế: Thống kê lao động ILOSTAT

https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/INDICATOR/EMP_NIFL_SEX_STE_RT_A_EN.xlsx

²⁴ Tổng cục thống kê (TCTK)

²⁵ <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/vietnam>

²⁶ <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/vnm>

²⁷ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>



2.1.3 Nghĩa vụ quốc tế (các hiệp ước quốc tế/khu vực và tư cách thành viên, bao gồm thông tin về tư cách thành viên tiềm năng/đang chờ phê duyệt)

31. Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), đồng thời cũng là thành viên ký kết của 17 hiệp định thương mại song phương và đa phương (đã và đang chuẩn bị có hiệu lực)²⁸. Việt Nam không phải là thành viên của Hiệp định Mua sắm Chính phủ (GPA) của WTO mặc dù đã có tư cách quan sát viên từ năm 2012. Việt Nam là thành viên của Hiệp định Tạo thuận lợi thương mại (TFA)²⁹ của WTO và gần đây, Việt Nam cũng đã phê chuẩn Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - EU (EVFTA), và Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam – Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-len.

32. Việt Nam là thành viên của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) và đã phê chuẩn 7 trong số 8 Công ước cơ bản ngoại trừ quyền tự do lập hội. Việt Nam đã phê chuẩn các Hiệp định Môi trường đa phương (MEA) chính bao gồm Công ước về Đa dạng sinh học (CBD), Công ước của Liên Hợp quốc về Buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng (CITES) và Công ước khung của Liên Hợp quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC). Việt Nam đã ký kết Công ước Liên Hợp quốc về Phòng chống tham nhũng (UNCAC) năm 2003. Việt Nam cũng là một trong 15 bên ký kết Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) vào năm 2020.

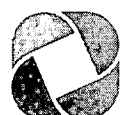
33. Trong số các hiệp định này, chỉ có CPTPP và EVFTA³⁰ bao gồm cam kết về mua sắm chính phủ. Mặc dù Việt Nam không phải là một bên ký kết GPA của WTO, các chương của FTA về đấu thầu mua sắm được xây dựng theo khung GPA. Tuy nhiên, các hiệp định này có những chi tiết khác biệt về các ngưỡng áp dụng đối với các hoạt động mua sắm trong từng hiệp định cụ thể, các giai đoạn chuyển tiếp và phạm vi áp dụng đối với các đơn vị ở cấp địa phương. Tóm tắt các cam kết được trình bày trong Phụ chương 8 của Quyển III.

34. Hiệp định EVFTA đưa ra các cam kết về mua sắm Chính phủ trong việc đối xử với các nhà thầu EU hoặc các nhà thầu trong nước có vốn đầu tư của EU bình đẳng với các nhà thầu Việt Nam khi Chính phủ đấu thầu mua sắm hàng hóa hoặc yêu cầu cung ứng một dịch vụ có giá trị vượt ngưỡng quy định. Cùng với những điều khoản khác, Việt Nam cam kết: a) tuân thủ các nguyên tắc chung về Đối xử quốc gia và Không phân biệt đối xử; b) Đăng tải thông tin kịp thời về các gói thầu dự kiến và thông tin kết quả lựa chọn nhà thầu trên *Báo Đấu Thầu* và trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia tại địa chỉ muasamcong.mpi.gov.vn và công báo; c) cho phép đủ thời gian để các nhà cung ứng có thể chuẩn bị và nộp đề xuất tham gia và nộp hồ sơ dự thầu; d) duy trì tính bảo mật của hồ sơ dự thầu. EVFTA cũng yêu cầu các bên mời thầu đánh giá hồ sơ dự thầu dựa trên các nguyên tắc công bằng và khách quan,

²⁸ Đang có hiệu lực gồm các Hiệp định: (1) AFTA: Đối tác ASEAN, 1993, (2) ACFTA: Khu vực mậu dịch tự do ASEAN-Trung Quốc, 2003, (3) AKFTA: Hiệp định Thương mại Hàng hóa ASEAN – Hàn Quốc, 2007, (4) Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện ASEAN - Nhật Bản, 2008, (5) VJEPA: Hiệp định Đối tác Kinh tế Việt Nam – Nhật Bản, 2009, (6) AIFTA: Hiệp định Thương mại tự do ASEAN- Ấn Độ, 2010, (7) AANZFTA: Hiệp định Thương mại Tự do ASEAN - Australia/New Zealand, 2010, (8) VCFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Chile, 2014, (9) VKFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam và Hàn Quốc, 2015, (10) VN-EAEUFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Kinh tế Á Âu giữa Việt Nam, Nga, Belarus, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, 2016, (11) CPTPP: Đối tác Việt Nam, Canada, Mexico, Peru, Chile, New Zealand, Úc, Nhật Bản, Singapore, Brunei, Malaysia, 2019, (12) AHKFTA: Hiệp định thương mại tự do ASEAN, Hồng Kông (Trung Quốc), 2019, (13) EVFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU (27 thành viên), 2020, (14) UKVFTA: Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Liên hiệp Vương quốc Anh và Bắc Ai-len, 2021. Chưa có hiệu lực gồm: (15) RCEP: Hiệp định Đối tác ASEAN, Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản, Australia, New Zealand, ký ngày 15/11/2020, (16) Việt Nam - EFTA FTA: Hiệp định Thương mại tự do giữa Việt Nam và Hiệp hội mậu dịch tự do châu Âu (Thụy Sĩ, Na Uy, Iceland, Liechtenstein), bắt đầu đàm phán tháng 5/2021, (17) FTA Việt Nam - Israel: Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Israel, khởi động đàm phán tháng 12/2015.

²⁹ Hiệp định TFA nhằm giảm các rào cản thương mại thông qua hợp lý hóa các giao dịch xuyên biên giới và tăng tính minh bạch của các thủ tục hải quan.

³⁰ Xem thêm UKVFTA tại ghi chú footnote 3.



chỉ đánh giá và lựa chọn nhà thầu dựa trên các tiêu chí đã được đăng tải trong thông báo đấu thầu và trong hồ sơ mời thầu, đồng thời tạo ra một cơ chế hiệu quả để khiếu nại và giải quyết tranh chấp. Các quy định này yêu cầu các bên mời thầu đảm bảo rằng thủ tục đấu thầu của họ phù hợp với các cam kết và bảo vệ lợi ích của chính họ.

35. EVFTA cũng liên quan đến các cam kết của ILO và MEA thông qua: a) tạo mối liên kết ràng buộc với Hiệp định khung về Đối tác và Hợp tác toàn diện Việt Nam – EU (PCA) được ký năm 2012. Điều X.21 của chương về các *Điều khoản Thể chế, Điều khoản chung và cuối cùng (CIGF)* trong EVFTA quy định rằng FTA là một phần của Hiệp định quan hệ song phương tổng thể như được quy định trong PCA; và b) một chương về *Thương mại và Phát triển bền vững*, giải quyết một cách tổng hợp các vấn đề liên quan đến lao động và môi trường trong bối cảnh quan hệ thương mại giữa EU và Việt Nam. Đáng chú ý, trong đó đưa ra các cam kết thực hiện hiệu quả: a) từng tiêu chuẩn trong số 4 tiêu chuẩn lao động cốt lõi của ILO; và b) tất cả các *Hiệp định Môi trường đa phương* mà Việt Nam là quốc gia thành viên.

36. Hiệp định CPTPP có một chương về phòng chống tham nhũng, kêu gọi các đối tác thương mại thông qua luật chống tham nhũng và bao gồm các tham chiếu rõ ràng đến các công ước quốc tế về phòng chống tham nhũng như UNCAC, các cam kết xử lý hình sự đối với các hành vi hối lộ chủ động và thụ động, và bảo vệ người tố cáo. Mặc dù mang lại cơ hội và thiết lập cam kết của Việt Nam trong việc hội nhập kinh tế và thương mại sâu rộng hơn nữa, các FTA này cũng đặt ra nhiều thách thức do đòi hỏi Việt Nam phải tiếp tục cải cách kinh tế, thị trường và doanh nghiệp để đạt được thành công.

37. Trong khi cả hai hiệp định CPTPP và EVFTA đều yêu cầu không phân biệt đối xử như là một nguyên tắc chung, các hiệp định này vẫn cho phép Việt Nam áp dụng cơ chế đặc biệt đối với gói thầu liên quan tới ưu đãi cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN). Cụ thể, Hiệp định CPTPP không áp dụng đối với gói thầu liên quan tới bất kỳ hình thức ưu đãi nào dành cho DNVVN. Trong khi đó, Hiệp định EVFTA cho phép áp dụng ưu đãi cho các DNVVN trong trường hợp “*đấu thầu mua sắm hàng hóa và dịch vụ (không bao gồm các dịch vụ xây dựng) có giá trị ước tính là 260.000 SDR trở xuống và có thể không được áp dụng cho các DNVVN có hơn 500 nhân viên chính thức làm việc toàn thời gian*”³¹.

2.2. Hệ thống đấu thầu mua sắm công và mối liên kết với hệ thống quản lý tài chính công và quản trị công

2.2.1 Tính chất và phạm vi đấu thầu mua sắm công (đấu thầu mua sắm theo tỷ trọng GDP/chi tiêu chính phủ)

38. Luật Đấu thầu³² năm 2013 hiện đang được áp dụng cho khoản chi tiêu công khoảng 55 tỷ USD hàng năm³³, trong đó 39 tỷ USD đến từ nguồn vốn nhà nước và 15 tỷ USD từ nguồn vốn khu vực tư nhân thông qua phương thức lựa chọn nhà đầu tư. Con số này chiếm khoảng 14% GDP, có thể so sánh

³¹ Hiệp định EVFTA- Phụ lục 9-B “Phạm vi mua sắm chính phủ cho Việt Nam”

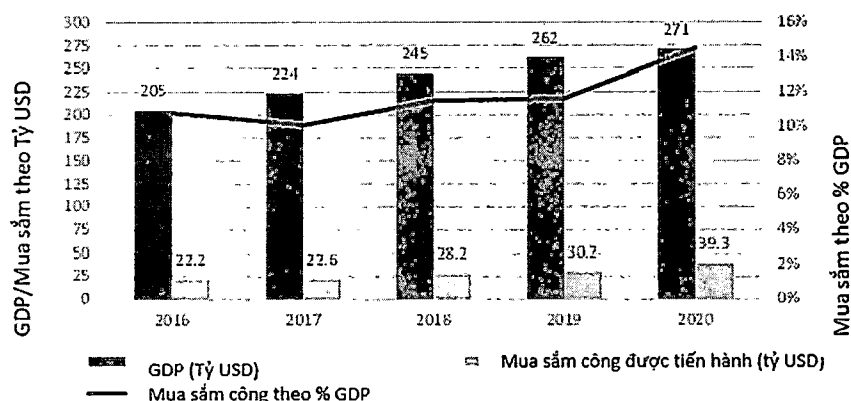
³² Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 được Quốc hội phê chuẩn ngày 26 tháng 11 năm 2013 và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2014. Luật Đấu thầu được quy định chi tiết bằng hai nghị định (Nghị định 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 hướng dẫn lựa chọn nhà thầu và Nghị định 30/2015/NĐ-CP ngày 17/3/2015 hướng dẫn lựa chọn nhà đầu tư do Chính phủ ban hành) và khoảng 20 Thông tư (do Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Y tế ban hành).³³ Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2020 do Cục QLĐT tổng hợp. Lưu ý rằng con số 55 tỷ USD bao gồm khoảng 15 tỷ USD cho lựa chọn nhà đầu tư, tức là liên quan đến nguồn vốn từ khu vực tư nhân. Số tiền đấu thầu mua sắm công trong ngân sách chính phủ vào khoảng 39 tỷ USD.

³³ Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2020 do Cục QLĐT tổng hợp. Lưu ý rằng con số 55 tỷ USD bao gồm khoảng 15 tỷ USD cho lựa chọn nhà đầu tư, tức là liên quan đến nguồn vốn từ khu vực tư nhân. Số tiền đấu thầu mua sắm công trong ngân sách chính phủ vào khoảng 39 tỷ USD.



được với mức trung bình của OECD là 12%³⁴. Bảng 1 và Hình 2 dưới đây cho thấy tính chất ổn định của chi tiêu đấu thầu mua sắm công tính theo tỷ trọng GDP kể từ năm 2016, mặc dù có sự gia tăng mạnh vào năm 2020 do tăng tốc đầu tư để kích thích kinh tế trong đại dịch Covid-19 và chuyển đổi một số đoạn đường cao tốc từ đầu tư PPP sang sử dụng nguồn tài chính của Chính phủ.

Hình 2: Chi tiêu đấu thầu mua sắm công theo tỷ trọng GDP của Việt Nam trong giai đoạn 2016 – 2020



Nguồn: Niên giám Tổng cục Thống kê và Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm của Bộ KHĐT

Bảng 1: Quy mô chi tiêu đấu thầu mua sắm công (tỷ USD) và theo tỷ trọng GDP

		2016	2017	2018	2019	2020
1	GDP	205,300	223,800	245,200	261,900	271,200
2	Chi đầu tư phát triển thực hiện theo Luật Đấu thầu	-	-	-	20,423	33,211
	(a) Trong nước (vốn nhà nước)	-	-	-	19,323	32,032
	(b) Vốn ODA và vay ưu đãi	-	-	-	1,1	1,179
3	Chi thường xuyên thực hiện theo Luật Đấu thầu	-	-	-	9,739	6,10
4	Giá trị đấu thầu mua sắm công đã thực hiện (2+3)	22,223	22,600	28,156	30,162	39,311
5	Tỷ trọng giá trị đấu thầu mua sắm công theo % GDP	10,8%	10,1%	11,5%	11,6%	14,5%
6	Lựa chọn nhà đầu tư thực hiện theo Luật Đấu thầu ³⁵	-	-	-	-	15,372
7	Tỷ trọng giá trị lựa chọn nhà đầu tư theo % GDP	-	-	-	-	5,7%

Nguồn: Niên giám Tổng cục Thống kê và Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm của Bộ KHĐT

39. Khoản chi tiêu công 39 tỷ USD thực hiện theo Luật Đấu thầu chiếm 51% tổng chi tiêu Chính phủ vào năm 2020 – ở mức 1.787,9 tỷ đồng tương đương 77,1 tỷ USD so với GDP là 271,2 tỷ USD³⁶. Khoảng 97% chi tiêu Chính phủ được chi trả bởi các nguồn vốn trong nước và 3% từ nguồn vốn ODA

³⁴ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fc0c31c5-en/index.html?itemId=/content/component/fc0c31c5-en>

³⁵ Dữ liệu năm 2016 – 2018 không được thể hiện trong báo cáo đấu thầu hàng năm của Cục QLĐT và dữ liệu năm 2019 không đầy đủ.

³⁶ Niên giám thống kê 2020 của Tổng cục Thống kê

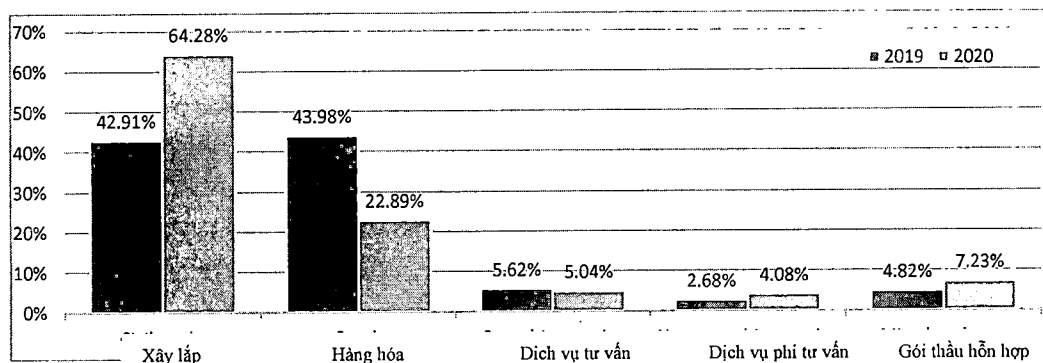


và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài. Cụ thể, đấu thầu mua sắm công năm 2020 có thể được phân theo: a) chi đầu tư phát triển khoảng 33,21 tỷ USD, b) chi lựa chọn nhà đầu tư, dự án PPP và dự án có sử dụng đất chiếm 15,37 tỷ USD, và c) chi thường xuyên chiếm 6,10 tỷ USD.

40. Phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu bao gồm a) lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, hàng hóa và xây lắp trong các dự án đầu tư phát triển sử dụng vốn của nhà nước và doanh nghiệp nhà nước; b) mua sắm sử dụng vốn nhà nước nhằm duy trì hoạt động thường xuyên; c) Lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án đầu tư theo hình thức PPP, dự án đầu tư có sử dụng đất; và d) lựa chọn nhà thầu trong lĩnh vực dầu khí. Đây là các khoản chi tiêu công hàng năm cho các hợp đồng mua sắm công³⁷ của hàng nghìn bên mời thầu trên toàn quốc, trong đó khoảng 43-64% chi cho các hợp đồng xây lắp, 23-44% cho hàng hóa, 5 – 5,6% cho dịch vụ tư vấn, 3-4% cho dịch vụ phi tư vấn và 5-7% còn lại cho các gói hỗn hợp (Hình 3).

Có những hạn chế do thiếu thông tin dữ liệu lịch sử về lựa chọn nhà đầu tư và dự án có sử dụng đất, mặc dù phần này chiếm hơn một phần tư giá trị đấu thầu mua sắm công hàng năm vào năm 2020. Các dự án đầu tư có sử dụng đất là một loại hình PPP đặc biệt, trong đó các nhà đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng theo hình thức 'Thiết kế - Xây dựng - Chuyển giao' (DBT) và được thanh toán bằng quyền sử dụng đất theo giá trị của cơ sở hạ tầng. Chủ đầu tư thường sử dụng quỹ đất nhận được để phát triển bất động sản. Trước đây, Cục QLĐT đã thu thập dữ liệu đấu thầu hàng năm từ tất cả các cơ quan nhà nước và tổng hợp thành báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm (để sử dụng nội bộ và không được công bố). Mặc dù điều này cung cấp thông tin tổng quan có giá trị về hoạt động đấu thầu sử dụng vốn nhà nước, chỉ mới gần đây Cục QLĐT có thể cung cấp dữ liệu đầy đủ về lựa chọn nhà đầu tư, và do vậy Bảng 1 chỉ có dữ liệu từ năm 2020.

Hình 3: Chi tiêu đấu thầu mua sắm công năm 2019 và 2020 theo lĩnh vực đấu thầu



Nguồn: Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2019 & 2020 của Bộ KHĐT

2.2.2 Các thể chế chính (chính thức và không chính thức) và vai trò trong việc vận hành hệ thống đấu thầu, bao gồm kiểm soát hệ thống

41. Căn cứ Hiến pháp và Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13, Việt Nam có hệ thống phân cấp rõ ràng trong khung pháp lý và quy định liên quan đến đấu thầu mua sắm công bao gồm: (1) Luật Đấu thầu và các Luật liên quan đã được Quốc hội phê chuẩn; (2) Các nghị định, nghị quyết do Chính phủ xây dựng và ban hành để hướng dẫn thi hành các Luật tương ứng; và

³⁷ Việt Nam có một hệ thống hành chính phân cấp cao bao gồm 63 tỉnh thành, 707 quận/huyện/thị xã và 10.614 xã, phường, thị trấn (tính đến tháng 9 năm 2020). Theo đó, trách nhiệm đối với đấu thầu mua sắm công và trách nhiệm giải trình được phân cấp cho các cơ quan hành chính ở tất cả các cấp (trung ương, tỉnh, huyện và xã) cũng như các cơ quan theo ngành dọc (ví dụ: các bộ, cơ quan ngang bộ, DNNN, các tổ chức chính trị, xã hội, chuyên môn, v.v.).



(3) Các thông tư hoặc thông tư liên tịch do các bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm xây dựng và do các Bộ trưởng ban hành quy định chi tiết các thủ tục và hướng dẫn, bao gồm cả các mẫu HSMT. Hình 4 dưới đây thể hiện thứ bậc của các Luật, Nghị định và Thông tư quan trọng trong khung pháp lý đấu thầu mua sắm công cùng với các Bộ có chức năng và nhiệm vụ quản lý nhà nước trong các lĩnh vực tương ứng và trực tiếp ban hành các thông tư, văn bản hướng dẫn hoặc soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật cấp cao theo sự phân công của Quốc hội và/hoặc Chính phủ.

Hình 4: Thứ bậc trong khung pháp lý đấu thầu với cơ quan soạn thảo/ban hành tại Việt Nam

THỨ BẬC PHÁP LÝ	LUẬT		LUẬT		LUẬT			
	Luật Đấu thầu		Luật PPP		Luật XD			
	Nghị định về mua sắm công		Nghị định về PPP		Nghị định về phát triển bền vững			
NGHỊ ĐỊNH	Nghị định về quản lý và đấu thầu		Nghị định về quản lý và đấu thầu		Nghị định về hợp đồng xây dựng		Nghị định về quản lý chất lượng XD	
	Nghị định về quản lý và đấu thầu		Nghị định về quản lý và đấu thầu		Nghị định về hợp đồng xây dựng		Nghị định về quản lý chất lượng XD	
THÔNG TƯ	Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu		Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu		Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu		Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu	
	Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu		Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu		Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu		Thông tư và/hoặc hướng dẫn về đấu thầu	
BỘ LIÊN QUAN		BỘ KHĐT		Bộ Xây dựng		Bộ Y Tế		Bộ Tài chính

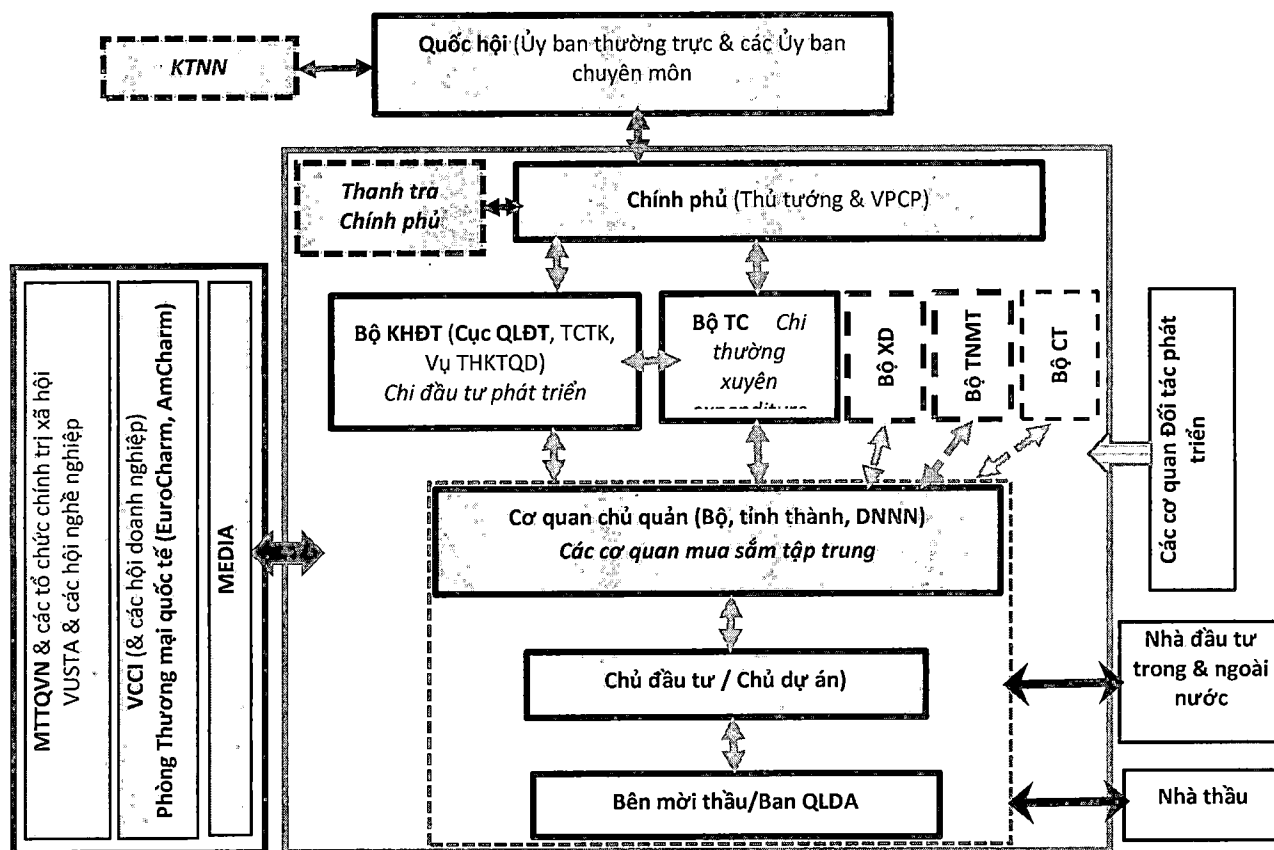
42. Là cơ quan trực thuộc Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KHĐT) chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về các hoạt động đấu thầu trên phạm vi toàn quốc và giữ vai trò điều phối, quản lý hệ thống cũng như thực hiện các phê duyệt. Phần lớn trách nhiệm của Bộ KHĐT về đấu thầu mua sắm công đã được ủy quyền cho Cục QLĐT, cơ quan này trên thực tế đóng vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu. Các nhiệm vụ bao gồm quản lý hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và duy trì *Báo đấu thầu*. Cục QLĐT cũng tổ chức đào tạo bồi dưỡng nghiệp vụ đấu thầu. Ngoài các Bên mời thầu và Chủ đầu tư mà sự tuân thủ của họ đối với Luật Đấu thầu là đặc biệt quan trọng trực tiếp trong hoạt động đấu thầu, còn có một số tổ chức khác đóng vai trò quan trọng. Các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân các cấp chịu trách nhiệm quản lý và đánh giá hiệu suất hoạt động đấu thầu trong phạm vi quyền hạn của mình. Đồng thời, họ cũng chịu trách nhiệm phê duyệt, giám sát và giải quyết khiếu nại.

43. Trong khi Bộ KHĐT thông qua Cục QLĐT có vai trò giám sát và theo dõi hoạt động đấu thầu, thì công tác kiểm soát do Kiểm toán Nhà nước (KTNN) và Thanh tra Chính phủ (TTCP) cùng đảm nhận. Bên cạnh đó, sự tham gia của người dân được thông qua MTTQVN, VCCI, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA) và hội đồng nhân dân các cấp. Hoạt động của các Bộ ngành khác cũng có tác động đến hoạt động đấu thầu mua sắm công. Một số Bộ ban hành các quy định chuyên ngành liên quan đến đấu thầu như quy trình thủ tục đấu thầu liên quan tới quản lý ngân sách được Bộ Tài chính ban hành và/hoặc những thủ tục liên quan tới đấu thầu khác như Bộ Xây dựng ban hành quy



định thầu trong quản lý xây dựng. Bộ Công thương là đầu mối thực thi các hiệp định thương mại quốc tế và Bộ Tài nguyên và Môi trường có vai trò thúc đẩy hoạt động đấu thầu mua sắm công bền vững. Hình 5 thể hiện khung thể chế của hệ thống đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam được lồng ghép trong hệ thống quản trị quốc gia bao gồm sự phân cấp và mối liên kết giữa cơ quan lập pháp, cơ quan quản lý nhà nước các cấp với các thể chế và các bên liên quan đến đấu thầu mua sắm công. Danh mục các cơ quan, tổ chức chủ chốt và các bên liên quan với vai trò của họ trong quản lý và hoạt động của hệ thống đấu thầu quốc gia được trình bày trong Phụ chương 9 của Quyển III cùng với tham chiếu đến những văn bản pháp lý liên quan xác định nhiệm vụ liên quan đến đấu thầu của họ.

Hình 5: Mối quan hệ giữa các bên liên quan chính trong hệ thống thể chế đấu thầu tại Việt Nam

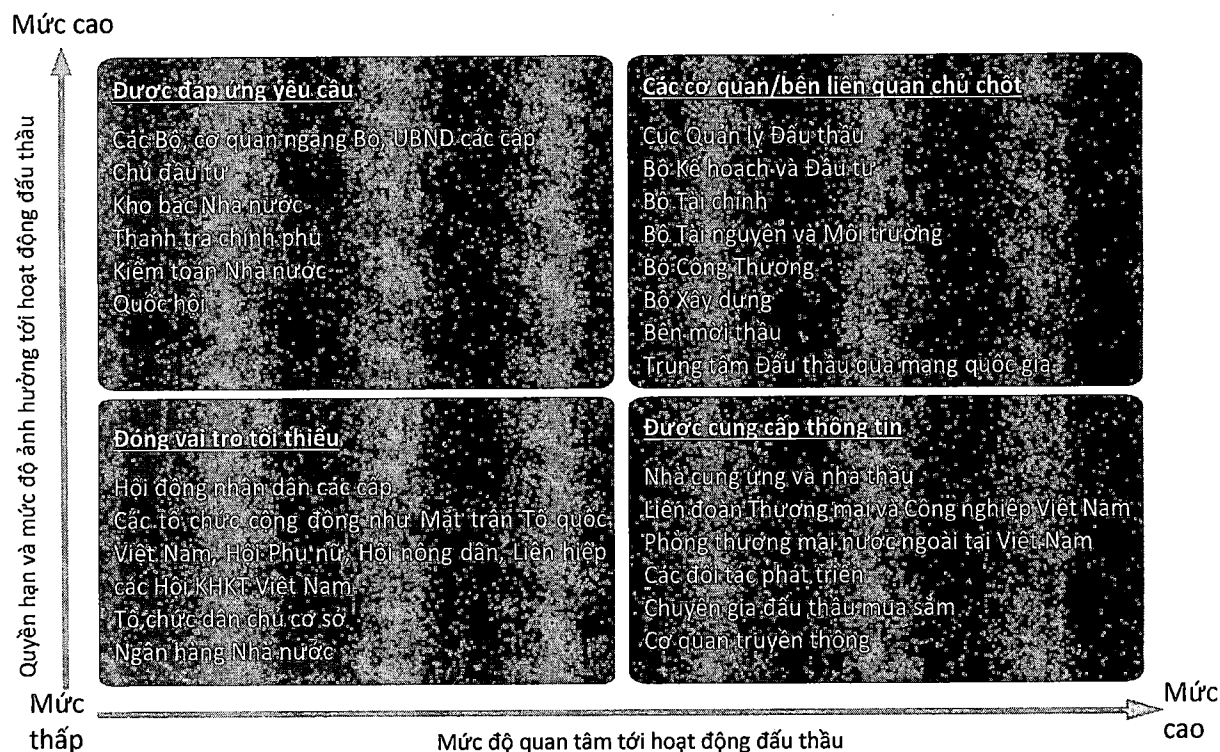


Ghi chú: mũi tên xanh lá cây thể hiện vai trò giám sát; xanh nước biển – vai trò kiểm soát; da cam – vai trò cấp vốn và quản lý hoạt động; màu đỏ - quan hệ hợp đồng trong đấu thầu mua sắm công.

44. Hình 6 dưới đây trình bày sơ đồ các cơ quan, tổ chức chủ chốt và các bên liên quan phân theo quyền hạn và mức độ ảnh hưởng của họ đối với hoạt động đấu thầu mua sắm công cũng như mức độ quan tâm đến vấn đề cải cách hệ thống đấu thầu mua sắm công.



Hình 6: Sơ đồ phân loại về quyền hạn và mức độ quan tâm đến hoạt động đấu thầu của các cơ quan, tổ chức chủ chốt và các bên liên quan



2.3. Mục tiêu chính sách quốc gia và các mục tiêu phát triển bền vững

2.3.1 Các sáng kiến cải cách chung tập trung vào các vấn đề ảnh hưởng đến đấu thầu mua sắm công

45. Việt Nam đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp (LMIC) vào năm 2009, đạt được hầu hết các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và đã thông qua các Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDG) mới vào năm 2015. Trong số các mục tiêu SDG, mục tiêu SDG số 12 về Sản xuất và Tiêu dùng có Trách nhiệm có liên quan trực tiếp nhất đến hoạt động đấu thầu mua sắm của chính phủ, cụ thể thông qua Mục tiêu 12.7 nhằm thúc đẩy các hoạt động đấu thầu mua sắm công bền vững.

Mục tiêu 12.7: Thúc đẩy các hoạt động đấu thầu mua sắm công bền vững

Nội dung đầy đủ của Mục tiêu 12.7 là: "Thúc đẩy các hoạt động đấu thầu mua sắm công mang tính bền vững, phù hợp với các ưu tiên và chính sách quốc gia."

Trong đó có Chỉ số 12.7.1 là "Mức độ thực hiện các chính sách và kế hoạch hành động về đấu thầu mua sắm công bền vững".

Đây là chỉ số đề cập đến năng lực của các chính phủ trong việc thực thi các chính sách công. Các chính sách này đảm bảo phát triển kinh tế và xã hội đồng thời bảo vệ hành tinh sống và giảm thiểu các tác động tiêu cực đến môi trường. Đây là các chính sách cần được đưa vào hoạt động đấu thầu mua sắm công bền vững (SPP) và cần đo lường được tỷ lệ thực hiện của những nỗ lực này. Một số hạn chế của chỉ số này liên quan đến các cách thức khác nhau mỗi quốc gia sử dụng để đo lường không chỉ SPP mà còn các khía cạnh khác như Mua sắm công xanh (GPP) và Mua sắm công có trách nhiệm xã hội (SRPP).



46. Nghị quyết số 136/NQ-CP của Chính phủ về phát triển bền vững đã nội địa hóa các mục tiêu SDG trong điều kiện phát triển của Việt Nam và giao Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì điều phối việc thực hiện, bao gồm cả những khía cạnh liên quan đến đấu thầu mua sắm công như: a) xây dựng các giải pháp nhằm mang lại nhiều thay đổi đáng kể hơn nữa cho cơ cấu kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, tính độc lập và sức cạnh tranh của nền kinh tế; b) rà soát, giám sát và đánh giá hiệu quả và việc thực hiện các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp khởi nghiệp và doanh nghiệp đổi mới sáng tạo; đề xuất sửa đổi chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao năng suất, cải thiện năng lực quản trị và hội nhập quốc tế; và c) rà soát và sửa đổi các quy định của Luật Đấu thầu để khuyến khích mua sắm xanh và đưa các tiêu chí xanh vào lựa chọn nhà thầu cho các dự án sử dụng vốn nhà nước. *Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030 tầm nhìn 2050*³⁸ cũng được tham khảo, trong đó một trong những định hướng chiến lược được đặt ra là thúc đẩy đấu thầu mua sắm xanh với các mục tiêu cụ thể là đạt được ít nhất 35% mua sắm xanh trong tổng giá trị đấu thầu mua sắm công vào năm 2030 và 50% vào năm 2050.

47. Có thể tìm hiểu tổng quan về các mục tiêu chính sách quốc gia trong báo cáo *Việt Nam 2035*³⁹ do Chính phủ Việt Nam và Nhóm Ngân hàng Thế giới cùng nhau xây dựng vào năm 2014. Báo cáo này đưa ra lộ trình để đạt được mục tiêu đề ra trong hiến pháp Việt Nam về “*dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh*”. Việt Nam mong muốn trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cao vào năm 2035 với “*hiện đại hóa, công nghiệp hóa và chất lượng cuộc sống cao hơn*” khiến yêu cầu năng suất quốc gia cần không ngừng tăng lên. Những diễn biến kinh tế và nhân khẩu học cùng với biến đổi khí hậu đang đặt ra những yêu cầu mới đối với mô hình phát triển quốc gia, đặc biệt cần đến khả năng thích ứng và sử dụng tài nguyên hiệu quả hơn nữa.

48. Các sáng kiến cải cách cụ thể đáng ghi nhận bao gồm Quyết định số 942/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt *Chiến lược phát triển chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số giai đoạn 2021-2025, tầm nhìn đến năm 2030*. Đây là lần đầu tiên Việt Nam ban hành Chiến lược phát triển Chính phủ điện tử và hướng tới Chính phủ số. Theo tầm nhìn chiến lược, đến năm 2030 Việt Nam sẽ đứng trong nhóm 30 nước dẫn đầu thế giới về chính phủ điện tử theo xếp hạng của Liên Hợp quốc⁴⁰. Chủ đề chính là tăng năng suất và chất lượng dịch vụ, đặc biệt đề cập đến phát triển hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và xây dựng Hệ thống thông tin ngân sách và kế toán nhà nước.

49. Khủng hoảng kinh tế và y tế do đại dịch Covid-19 gây ra có tác động ngắn hạn đáng kể đến tăng trưởng kinh tế⁴¹. Để đối phó, Chính phủ Việt Nam triển khai kế hoạch phục hồi⁴² và các gói kích thích tài chính được thiết kế để tạo việc làm tạm thời và đảm bảo tăng trưởng công bằng.

2.3.2 Mục tiêu chính sách theo chiều ngang

50. “*Chính sách theo chiều ngang*” đề cập đến việc sử dụng chiến lược đấu thầu mua sắm công như một công cụ chính sách để đạt được các mục tiêu chính sách khác nhau ngoài mục đích chính là tối đa hóa giá trị kinh tế, ví dụ như: thúc đẩy phát triển đổi mới sáng tạo, đảm bảo điều kiện làm việc công bằng, giảm thiểu sử dụng tài nguyên trong toàn bộ chuỗi cung ứng hoặc giảm tác động môi

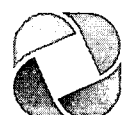
³⁸ <http://www2.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungchienluocphattrienkinhtexahoi?docid=5138&substract=&strutsAction=ViewDetailAction.do>

³⁹ Việt Nam 2035: xem ghi chú footnote 7.

⁴⁰ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>

⁴¹ GDP Quý 3 năm 2021 có mức giảm sâu nhất mà Tổng cục Thống kê từng ghi nhận, với mức giảm 6,17%: <https://www.gso.gov.vn/en/data-andstatistics/2021/12/impact-of-the-covid-19-epidemic-on-the-growth-of-economic-sectorstthird-quarter-of-2021/>

⁴² Chương trình phục hồi kinh tế xã hội năm 2022 là chương trình trị giá 350 nghìn tỷ đồng (15,42 tỷ USD) nhằm tái khởi động và tăng tốc kinh tế đất nước sau những hạn chế về xã hội và di chuyển do đại dịch Covid-19: <https://vietnamnews.vn/economy/talkingshop/1153327/recovery-programme-willsupport-business-and-long-term-nationaldevelopment.html>



trường của hàng hóa, dịch vụ và xây lắp. Sử dụng chiến lược đấu thầu mua sắm công cho phép hài hòa lợi ích riêng của các nhà thầu, nhà cung ứng và của nhà nước với tư cách là người tiêu thụ với các lợi ích công cộng (xã hội), chủ yếu là của người nộp thuế đã đóng góp tiền cho ngân sách nhà nước. Luật Đấu thầu đã có quy định về việc lồng ghép các *mục tiêu chính sách theo chiều ngang* vào trong đấu thầu mua sắm công, cụ thể Điều 14 nêu chi tiết các điều khoản về kết hợp ưu đãi cho các doanh nghiệp trong nước, ví dụ như vì các mục tiêu xã hội và nhằm hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ ⁴³. Tuy nhiên, chưa có đề cập cụ thể đến các ưu đãi vì lý do môi trường.

Điều 14 Luật Đấu thầu. Ưu đãi trong lựa chọn nhà thầu

1. Nhà thầu được hưởng ưu đãi khi tham gia đấu thầu trong nước hoặc đấu thầu quốc tế để cung cấp hàng hóa mà hàng hóa đó có chi phí sản xuất trong nước chiếm tỷ lệ từ 25% trở lên.
2. Đối tượng được hưởng ưu đãi khi tham gia đấu thầu quốc tế để cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, xây lắp bao gồm:
 - a) Nhà thầu trong nước tham dự thầu với tư cách độc lập hoặc liên danh;
 - b) Nhà thầu nước ngoài liên danh với nhà thầu trong nước mà nhà thầu trong nước đảm nhận từ 25% trở lên giá trị công việc của gói thầu.
3. Đối tượng được hưởng ưu đãi khi tham gia đấu thầu trong nước để cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, xây lắp bao gồm:
 - a) Nhà thầu có từ 25% trở lên số lượng lao động là nữ giới;
 - b) Nhà thầu có từ 25% trở lên số lượng lao động là thương binh, người khuyết tật;
 - c) Nhà thầu là doanh nghiệp nhỏ.
4. Việc tính ưu đãi được thực hiện trong quá trình đánh giá hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất để so sánh, xếp hạng hồ sơ dự thầu, hồ sơ đề xuất theo một trong hai cách sau đây:
 - a) Cộng thêm điểm vào điểm đánh giá của nhà thầu thuộc đối tượng được ưu đãi;
 - b) Cộng thêm số tiền vào giá dự thầu hoặc vào giá đánh giá của nhà thầu không thuộc đối tượng được ưu đãi.

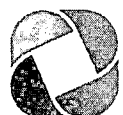
51. Báo cáo của OECD năm 2021 về Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ tại Việt Nam đã khuyến nghị rằng “cần khai thác tiềm năng đấu thầu mua sắm công hỗ trợ tăng trưởng của doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN). Mặc dù Luật Đấu thầu đã cho phép áp dụng ưu đãi đối với các DNVVN trong các quy trình đấu thầu mua sắm công nhưng chưa có mục tiêu chính sách cụ thể nào về tổng giá trị hợp đồng cần được Chính phủ ưu tiên giao cho các DNVVN. Chính phủ có thể cân nhắc lập ra “các khoản vốn dành riêng” để thúc đẩy sự phát triển của DNVVN thông qua đấu thầu mua sắm công. Điều này có thể hiện thực hóa bằng cách đặt ra một tỷ lệ nhất định các hợp đồng của chính phủ (về giá trị) sẽ được dành cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoặc quy định các hợp đồng nhỏ (dưới ngưỡng giá trị) chỉ dành cho các DNVVN.”⁴⁴ Ở một mức độ nào đó, điều này đang được thực hiện vì chỉ các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ mới được phép tham gia đấu thầu các gói thầu xây lắp có giá trị từ 5 tỷ đồng (215.000 USD) trở xuống như được quy định trong Nghị định số 63/2014/NĐ-CP⁴⁵, mặc dù Báo cáo của OECD chỉ ra rằng Việt Nam chưa có mục tiêu chính sách đối với DNVVN.

52. Về mục tiêu môi trường, Nghị định số 19/2015/NĐ-CP “quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ Môi trường” nêu yêu cầu “ưu tiên” sản phẩm xanh, nhưng không rõ liệu có tồn tại hoặc có đạt được các mục tiêu chính sách một cách định lượng hay không. Chiến lược quốc gia về Phát triển xanh giai đoạn 2021-2030 ngày 1 tháng 10 năm 2021 cũng đặt ra mục tiêu thúc đẩy đấu thầu mua sắm xanh, với mục tiêu cụ thể là đạt 35% mua sắm xanh trong tổng giá trị đấu thầu mua sắm công vào năm 2030 và 50% vào năm 2050.

⁴³ Quy định chi tiết được nêu trong Nghị định số 63/2014/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Đấu thầu.

⁴⁴ Chính sách hỗ trợ Doanh nghiệp vừa và nhỏ tại Việt Nam, OECD, 2021

⁴⁵ Điều 6, Nghị định số 63/2014/NĐ-CP



Điều 47. Hỗ trợ tiêu thụ đối với sản phẩm

1. Người đứng đầu cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước có trách nhiệm ưu tiên mua sắm công sản phẩm quy định tại Khoản 12 và Khoản 13 Phụ lục III Nghị định này khi mua sắm loại sản phẩm đó.

Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng quy chế về mua sắm công đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường theo quy định tại Khoản này.

2. Tổ chức, cá nhân ưu tiên mua sắm các sản phẩm thân thiện với môi trường theo hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường..

PHỤ LỤC III

DANH MỤC HOẠT ĐỘNG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐƯỢC ƯU ĐÃI, HỖ TRỢ

(Ban hành kèm theo Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ)

12. Sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường được Bộ Tài nguyên và Môi trường gắn Nhãn xanh Việt Nam; sản phẩm từ hoạt động tái chế, xử lý chất thải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chứng nhận.

13. Sản xuất xăng, nhiên liệu diesel và nhiên liệu sinh học được chứng nhận hợp quy; than sinh học; năng lượng từ sử dụng sức gió, ánh sáng mặt trời, thủy triều, địa nhiệt và các dạng năng lượng tái tạo khác.

15. Hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của cơ sở thân thiện với môi trường được Bộ Tài nguyên và Môi trường chứng nhận nhãn sinh thái.

Nghị định 19/2015/NĐ-CP

2.4. Cải cách đấu thầu mua sắm công

2.4.1 Cải cách đấu thầu mua sắm công trong quá khứ (sơ lược lịch sử/di sản; bài học kinh nghiệm)

53. Lịch sử đấu thầu mua sắm công hiện đại ở Việt Nam bắt đầu từ năm 1990 khi Bộ Xây dựng ban hành những quy định đầu tiên về đấu thầu cạnh tranh cho các tòa nhà và công trình dân dụng. Việt Nam đã ban hành Luật Đấu thầu đầu tiên vào năm 2005 sau khi hoàn thành *Báo cáo đánh giá hệ thống đấu thầu quốc gia* do WB hỗ trợ vào năm 2004. Tiếp theo Luật Đấu thầu được sửa đổi vào năm 2013 theo hướng phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn được quốc tế chấp nhận. Phụ chương 10 của Quyển III trình bày lịch trình cải cách, phát triển hệ thống đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam với những kết quả chính của các đánh giá và rà soát hệ thống và hoạt động đấu thầu gần đây.

54. Cùng với việc sửa đổi pháp luật về đấu thầu mua sắm công, Việt Nam cũng ban hành nhiều luật và nghị định liên quan bao gồm Luật Xây dựng (2014), Luật Ngân sách Nhà nước (2015), Luật Phòng, chống tham nhũng (2018), Luật Đầu tư công (2019) và Luật Đối tác công tư (2020). Ngoài ra, Việt Nam đã phê chuẩn hiệp định CPTPP và EVFTA⁴⁶ lần lượt vào năm 2018 và 2020, theo đó cam kết mở cửa thị trường mua sắm chính phủ cho các bên ký kết hiệp định khác và tuân thủ các nguyên tắc mua sắm chính phủ được chấp nhận rộng rãi.

55. Bên cạnh việc đấu thầu mua sắm trên hồ sơ giấy tờ thông thường, CPVN đã thúc đẩy việc sử dụng đấu thầu qua mạng (ĐTQM). Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia Việt Nam (VNEPS) được phát triển vào năm 2009. Ban đầu, việc sử dụng VNEPS còn chậm, đến năm 2018 chỉ có 6,5% tổng giá trị của tất cả các gói thầu được xử lý thông qua hệ thống, nhưng sau đó tỷ lệ sử dụng đã tăng nhanh và hiện nay phần lớn hợp đồng (tính theo tổng giá trị) được thực hiện thông qua hệ thống⁴⁷. Trong đó, 100% thông báo mời thầu đã được đăng tải trên hệ thống VNEPS.

⁴⁶ Đăng tại <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437>

⁴⁷ Xem lưu ý footnote 5.



56. Hệ thống VNEPS hiện đã được phần lớn các Bên mời thầu sử dụng. Các quy định về đấu thầu hiện chưa bắt buộc phải sử dụng đấu thầu điện tử trong mọi trường hợp, một phần là do những hạn chế về công nghệ thông tin trong hệ thống gây khó khăn cho việc áp dụng đối với các gói thầu có nhiều lô (phần riêng biệt) hoặc nhiều nội dung khác nhau. VNEPS ban đầu là một chương trình thí điểm được phát triển dưới sự tài trợ của Chính phủ Hàn Quốc và không được thiết kế như một hệ thống hoàn chỉnh. Hiện tại hệ thống này đã trở nên lỗi thời. Ngoài những vấn đề khác, người dùng chỉ có thể truy cập hệ thống bằng phiên bản cũ của trình duyệt Internet Explorer và phải tuân theo quy trình cài đặt phức tạp bao gồm phải tắt một số chức năng bảo mật; khả năng tải tài liệu lên hệ thống bị hạn chế; thường xuyên gặp trục trặc kỹ thuật; và không có khả năng kết nối tương tác với hệ thống Kho bạc hoặc các hệ thống ngân hàng.

57. Kế hoạch nâng cấp hệ thống VNEPS hiện tại đã được bắt đầu từ năm 2015 bao gồm xây dựng 11 khối chức năng: cổng thông tin; quản lý người dùng; Trung tâm chăm sóc khách hàng; đấu thầu điện tử; trung tâm mua sắm điện tử; hợp đồng điện tử; thanh toán điện tử; danh mục hàng hóa; tài liệu điện tử; quản lý hiệu suất nhà cung cấp; và bảo lãnh điện tử. Hệ thống mới dự kiến sẽ được thử nghiệm vào năm 2022. Theo kế hoạch, hệ thống mới sẽ được liên kết với các cơ sở dữ liệu khác của chính phủ về: đăng ký kinh doanh (Bộ KHĐT); báo cáo thuế, tài chính (Tổng cục thuế thuộc Bộ TC); quản lý chính sách và chi tiêu công (KBNN thuộc Bộ TC) nhằm đảm bảo thông tin chính xác, tin cậy và kết nối với các ngân hàng, cổng thanh toán để thực hiện thao tác trực tiếp trên hệ thống.

Một số điểm chính về hệ thống mạng đấu thầu quốc gia VNEPS

1. Hệ thống VNEPS hiện đang hoạt động như thế nào?

- Người dùng có thể tìm kiếm các cơ hội đấu thầu, thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu và kiểm tra một số hồ sơ dự thầu (nhưng chỉ đối với những tệp có dung lượng nhỏ) tại cổng thông tin VNEPS <http://muasamcong.mpi.gov.vn> bằng trình duyệt Chrome, Firefox, hoặc Safari nhưng không thể thực hiện đấu thầu qua mạng trên các trình duyệt này.
- Người dùng phải chuyển sang cùng địa chỉ <http://muasamcong.mpi.gov.vn> bằng Internet Explorer phiên bản 9 trở lên để thực hiện các thao tác đấu thầu qua mạng như đăng nhập, tải về tài liệu mời thầu với mọi kích thước tệp và nộp hồ sơ dự thầu. Mạng đòi hỏi một số cài đặt máy tính khá phức tạp để thực hiện được các thao tác này do tuổi đời của hệ thống.
- Các Bên mời thầu phải trả khoảng 10 USD cho một thông báo mời thầu trên VNEPS và Báo đấu thầu.
- Các nhà thầu phải trả lệ phí đăng ký hàng năm (khoảng 20 USD/năm); và phí nộp hồ sơ dự thầu (khoảng 12 USD/gói thầu).

2) Trong tương lai, doanh thu của VNEPS mới sẽ đủ trang trải chi phí cho nhân viên kỹ thuật/bộ phận trợ giúp của nhà cung ứng PPP, hay cũng sẽ đủ để trang trải cho nhân viên bộ phận trợ giúp/giám sát của Cục QLĐT?

- Doanh thu của VNEPS mới sẽ trang trải cho cả hai. Cục QLĐT sẽ nhận được tiền từ phí đăng ký hàng năm của các nhà thầu. Nhà cung ứng PPP có quyền thu phí nộp hồ sơ dự thầu, phí trúng thầu, phí sử dụng hợp đồng điện tử.

3) Trong tương lai, Cục QLĐT sẽ vẫn là cơ quan duy nhất có toàn quyền truy cập vào dữ liệu nội bộ của VNEPS, hay Cục QLĐT sẽ giao vai trò giám sát cho các tỉnh, ngành và cấp cho họ quyền truy cập vào dữ liệu nội bộ của VNEPS?

- Hầu hết các dữ liệu về đấu thầu đều được truy cập công khai trên hệ thống VNEPS ngoại trừ hồ sơ dự thầu của nhà cung ứng và thông tin chi tiết về việc thực hiện hợp đồng. Mỗi chủ thể sẽ có quyền truy cập vào dữ liệu theo thẩm quyền của họ. Các đơn vị quản lý đấu thầu thuộc các bộ, tỉnh cũng có quyền truy cập dữ liệu nội bộ của VNEPS để phục vụ công tác giám sát.

58. Về lựa chọn nhà đầu tư, khái niệm quan hệ đối tác công tư (PPP) lần đầu tiên được đưa vào Việt Nam năm 1997 theo Nghị định số 77/CP (nhưng chỉ giới hạn ở xây dựng-kinh doanh-chuyển giao (BOT), xây dựng-chuyển giao-kinh doanh (BTO) và xây dựng-chuyển giao (BT) trong một số lĩnh vực)



và sau đó đã được sửa đổi nhiều lần. Mặc dù huy động đầu tư thành công trong thời gian ngắn, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng và giao thông, việc lựa chọn nhà đầu tư trước đây gặp nhiều vấn đề với chỉ định thầu là phương pháp đấu thầu được áp dụng phổ biến nhất, thường là với lý do khung thời gian ngắn dành cho các dự án ưu tiên và điều này dẫn đến sự mất cân bằng giữa số lượng các dự án và số lượng nhà đầu tư tiềm năng có đủ năng lực. Chuyển giao rủi ro không phải lúc nào cũng tối ưu với các hợp đồng đường bộ thời gian đầu, thường vẫn đẩy phần rủi ro chi phí và rủi ro nhu cầu về phía chính phủ.

59. Gần đây, Quốc hội đã ban hành Luật Đối tác công tư (PPP) số 64/2020/QH14 và Chính phủ đã ban hành Nghị định 25/2020/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư và Nghị định 35/2021/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật PPP.

60. Về cải cách đấu thầu phát sinh từ các cam kết của Việt Nam trong các hiệp định thương mại tự do, Chính phủ đã ban hành Nghị định 95/2020/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện đấu thầu mua sắm công trong khuôn khổ *Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP)* và Nghị định 09/2022/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 95/2020/NĐ-CP ngày 24 tháng 8 năm 2020 của Chính phủ hướng dẫn thực hiện về đấu thầu mua sắm theo CPTPP, EVFTA, UKVFTA.

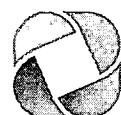
61. Đại dịch COVID-19 đã đặt ra thách thức rất lớn đối với các hệ thống đấu thầu mua sắm công trên toàn thế giới. Kinh nghiệm ở Việt Nam là: a) Luật Đấu thầu đặc biệt cho phép chỉ định thầu đối với thuốc, hóa chất, vật tư và trang thiết bị y tế phục vụ kiểm soát dịch bệnh trong các tình huống khẩn cấp, b) các quy định về đấu thầu cho phép cách tiếp cận đơn giản để áp dụng cho những trường hợp khẩn cấp đó, c) hệ thống đấu thầu điện tử hoạt động tốt, d) có một số trường hợp lạm dụng được phản ánh trên các phương tiện truyền thông và bị xử lý bằng xử phạt hành chính hoặc truy tố do có sự thông đồng giữa Chủ đầu tư, nhà cung ứng và cơ quan thẩm định để thỏa thuận thổi giá hợp đồng⁴⁸, e) khi báo chí đưa tin thu hút sự chú ý của công chúng đối với những trường hợp như vậy, các cơ quan có trách nhiệm đã xử lý vụ việc nhanh chóng, f) Bộ Y tế cũng đã nhanh chóng phối hợp với Tổng cục Hải quan công khai trên trang web của mình giá các thiết bị y tế nhập khẩu, đây cũng là một bài học tốt về lợi ích của sự minh bạch. Một số nhà bình luận nhận xét rằng việc tăng cường sử dụng đấu thầu tập trung với sự hỗ trợ của các chuyên gia đấu thầu chuyên nghiệp có thể hiệu quả hơn thay vì để việc đấu thầu cho từng bệnh viện thực hiện.

62. Chính sách và chiến lược đấu thầu mua sắm công hiện tại được đề cập trong Khoản 12 Điều 4 Luật Đấu thầu (xem hộp bên dưới) là tiến hành đấu thầu mua sắm công nhằm đạt được bốn mục tiêu: a) đảm bảo tính cạnh tranh, b) công bằng, c) minh bạch và d) hiệu quả kinh tế. Tuy nhiên, định nghĩa này có thể chưa bao hàm đầy đủ tất cả các mục tiêu mong muốn và Luật Đấu thầu cũng không mở rộng hơn nữa về các chính sách hoặc chiến lược cơ bản mà thay vào đó là tập trung vào việc đặt ra những quy định về hình thức đấu thầu được phép và các quy tắc phải tuân thủ. Các nguyên tắc cốt lõi khác được nhấn mạnh trong các chính sách mua sắm của *Ngân hàng Phát triển đa phương* chẳng hạn như **tính hiệu quả, tính liêm chính và giá trị đồng tiền đầu tư** hiện chưa được định nghĩa và đưa vào Luật Đấu thầu.

“Đấu thầu là quá trình lựa chọn nhà thầu để ký kết và thực hiện hợp đồng cung cấp dịch vụ tư vấn, dịch vụ phi tư vấn, mua sắm hàng hóa, xây lắp; lựa chọn nhà đầu tư để ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư, dự án đầu tư có sử dụng đất trên cơ sở bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.”

Khoản 12, Điều 4 Luật Đấu thầu

⁴⁸ Vụ việc được biết tới nhiều nhất được đăng tại: <http://hanoitimes.vn/former-hanoi-cdc-director-sentenced-to-10-years-for-embezzlement-317852.html>



63. Ngoài Luật Đấu thầu, hiện không có văn bản chính thức nào đề ra các chiến lược và mục tiêu/chỉ tiêu cho đấu thầu mua sắm công, mặc dù Quyết định 1402/QĐ-TTg ngày 13/7/2016 đã phê duyệt “*Kế hoạch tổng thể và lộ trình áp dụng đấu thầu qua mạng giai đoạn 2016 – 2025*”⁴⁹. Lộ trình này phần nào đã trở nên lỗi thời vì có đưa ra các mục tiêu:

- a) Đến năm 2025, đảm bảo ít nhất 70% số lượng gói thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đấu thầu được thực hiện trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia: mục tiêu này đã đạt được vào năm 2020 với 86,6%⁵⁰ đấu thầu qua mạng theo số lượng và 54,6% theo giá trị
- b) duy trì và cải thiện hệ thống mạng đấu thầu quốc gia ban đầu: điều này đã được thực hiện
- c) xây dựng và vận hành hệ thống VNEPS mới theo cơ chế PPP: hiện đang được triển khai

64. Rất hiếm tài liệu về chính sách đấu thầu và văn bản có tính chất gần là “*Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu*” hàng năm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ. Đây không phải là một tài liệu công khai. Báo cáo gần đây nhất được phát hành vào tháng 5 năm 2021 và tổng hợp các hoạt động đấu thầu trong năm 2020. Báo cáo này chỉ ra nhiều khía cạnh tích cực, đáng chú ý là sự gia tăng rất lớn trong việc sử dụng đấu thầu điện tử và việc báo cáo của các cơ quan đấu thầu được cải thiện cho phép chuẩn bị báo cáo hàng năm toàn diện bao gồm lựa chọn nhà đầu tư. Một số phát hiện chính về những tồn tại thiếu sót là ghi nhận rằng nhiều gói thầu chỉ có một nhà thầu tham gia; nhiều đơn vị chậm hoặc không đăng tải thông tin đấu thầu theo quy định hoặc cố ý đăng sai, đăng không đầy đủ thông tin trong hồ sơ mời thầu (ví dụ như thiếu bản vẽ thiết kế thi công xây lắp) hoặc không đăng thông báo bằng tiếng Anh đối với đấu thầu quốc tế; và số lượng các cuộc thanh tra chuyên sâu còn hạn chế cũng như không thực hiện đầy đủ kết luận thanh tra. Báo cáo khuyến nghị rằng:

- *hoàn thiện công tác phân công quản lý nhà nước đối với hoạt động đấu thầu tại các cơ quan chủ quản, đảm bảo theo dõi, giám sát thường xuyên nội dung hồ sơ mời thầu, tránh hạn chế sự tham gia của nhà thầu hoặc tạo lợi thế cho một hoặc một số nhà thầu, kéo dài thời điểm đóng thầu;*
- *tăng cường chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra về đấu thầu theo hướng tập trung vào các gói thầu chỉ có 1 nhà thầu đáp ứng, tỷ lệ tiết kiệm⁵¹ thấp, lặp lại hình thức xét thầu cho một nhà thầu cụ thể, nhóm nhà thầu có quan hệ mật thiết trúng nhiều gói thầu tại một địa phương hoặc DNNN, xử phạt Chủ đầu tư, Bên mời thầu, nhà thầu nếu có vi phạm, tiêu cực;*
- *hoàn thiện chính sách, quy định, thanh tra, kiểm tra theo rủi ro và xử lý vi phạm trong lựa chọn nhà đầu tư để tạo thị trường cạnh tranh, minh bạch hơn.*

2.4.2 *Các ưu tiên, chính sách, chiến lược và mục tiêu/chỉ tiêu đấu thầu mua sắm công và mối liên hệ của chúng với cải cách khu vực công/quản trị nhà nước và các cải cách liên quan khác*

65. Danh sách chi tiết các mục tiêu đã được trình bày trong Báo cáo Chiến lược phát triển đến năm 2025 cho Cục QLĐT/Bộ KHĐT do WB hỗ trợ xây dựng vào năm 2018. Danh sách này được trình bày trong Phụ chương 11 của Quyển III. Những mục tiêu đó phần lớn phù hợp với các khuyến nghị của Báo cáo này.

⁴⁹ Lộ trình được bổ sung bằng các mục tiêu trong Nghị quyết số 01/NQ-CP “Về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước...” ban hành vào đầu mỗi năm, trong đó đưa ra các con số chỉ tiêu được giao cho các cơ quan chính phủ, bao gồm: a) tỷ lệ đấu thầu qua mạng theo số lượng và b) tỷ lệ đấu thầu qua mạng theo giá trị. Việt Nam đã đạt được cao hơn mục tiêu năm 2021 là 70% đấu thầu qua mạng theo số lượng và 35% theo giá trị.

⁵⁰ Con số 86,6% được nêu trong Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2020 của Cục QLĐT, tuy nhiên Báo cáo này cũng nêu rõ rằng có 98.172 gói thầu qua mạng trên tổng số 129.089 thông báo mời thầu được đăng tải, đưa đến tỷ lệ 76,0% thay vì 86,6%. Cục QLĐT không thể đưa ra lời giải thích cho sự khác biệt này.

⁵¹ Cục QLĐT/Bộ KHĐT tính toán “tỷ lệ tiết kiệm” trong quá trình đấu thầu theo công thức Tỷ lệ tiết kiệm (%) = [(Giá gói thầu được phê duyệt) – (Giá trúng thầu theo hợp đồng)] / Giá gói thầu được phê duyệt.



66. Năm 2021, Chính phủ đã giao nhiệm vụ⁵² cụ thể cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư nghiên cứu và chuẩn bị đề xuất sửa đổi Luật Đấu thầu hiện tại. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã lấy ý kiến từ nhiều bên liên quan (bao gồm các cơ quan công quyền, doanh nghiệp và hiệp hội nhà thầu) và sử dụng các ý kiến đóng góp đó làm cơ sở để xây dựng dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi. Các nội dung đề xuất sửa đổi đã được thảo luận tại hội thảo tham vấn với các bên liên quan và sau đó được đăng trực tuyến để tham vấn ý kiến cộng đồng. Dự thảo sau đó được trình Bộ Tư pháp thẩm định (được thông qua tháng 12/2021). Dự thảo đã được trình lên Quốc hội vào tháng 9 năm 2022.

67. Đề xuất “*Dự án Luật Đấu thầu (sửa đổi)*” này dựa trên năm nhóm nội dung chính,⁵³ cụ thể là:

- cải thiện các quy định về phạm vi điều chỉnh và nguyên tắc áp dụng Luật Đấu thầu theo hướng nhất quán với các quy định pháp luật liên quan và các thỏa thuận quốc tế
- sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác đấu thầu, bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch trong hoạt động đấu thầu
- sửa đổi, bổ sung nhằm đơn giản hóa quy trình, thủ tục thực hiện hoạt động đấu thầu lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư, cắt giảm thời gian, chi phí trong hoạt động đấu thầu
- sửa đổi, bổ sung nhằm thúc đẩy hoạt động đấu thầu mua sắm các sản phẩm đổi mới sáng tạo, sản xuất trong nước; tạo công ăn việc làm cho nhóm yếu thế, mua sắm xanh nhằm mục tiêu phát triển bền vững
- sửa đổi, bổ sung nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về đấu thầu; phòng chống tiêu cực, tham nhũng, lãng phí trong hoạt động đấu thầu.

68. Để hỗ trợ nhiều nhất có thể trong quá trình đánh giá này, Nhóm Đánh giá MAPS đã nỗ lực phối hợp với Cục QLĐT. Các khuyến nghị liên quan tới những phát hiện ban đầu đã được chia sẻ bằng văn bản vào tháng 3 năm 2022 và một hội nghị trực tuyến đã được tổ chức vào tháng 7 năm 2022 để giải thích thêm về những phát hiện đó và đưa ra chỉ dẫn về một số khuyến nghị sẽ nằm trong dự thảo báo cáo cuối cùng. Sau đó, các cuộc họp trực tiếp đã được tổ chức vào đầu tháng 8 năm 2022 để thảo luận thêm về những vấn đề này và khắc phục mọi hạn chế, thiếu sót còn tồn tại trong bản dự thảo báo cáo.

2.4.3 Các ưu đãi có thể thúc đẩy cải cách; những thách thức có thể ảnh hưởng đến sự thành công của cải cách

69. Các yếu tố cấp cao tạo nền tảng cho cải cách và cải thiện hoạt động đấu thầu bao gồm: a) Mục tiêu dài hạn của Việt Nam là trở thành “*quốc gia phát triển có thu nhập cao*” (có GDP bình quân đầu người là 18.000 USD) vào năm 2045⁵⁴, b) tăng cường tập trung vào các biện pháp chống tham nhũng từ năm 2016⁵⁵, và c) nhu cầu tăng trưởng có chất lượng theo mô hình phát triển định hướng năng suất cao, kết hợp đổi mới sáng tạo với phát triển và phân bổ các nguồn vốn nhà nước, vốn tư nhân

⁵² Nghị quyết của Chính phủ số 01/NQ-CP và số 99/NQ-CP.

⁵³ Tờ trình 9313/TTr-BKHĐT của Bộ KHĐT.

⁵⁴ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ 13 của Đảng Cộng sản Việt Nam được tổ chức vào tháng 1 và tháng 2 năm 2021, đánh giá kết quả thực hiện các nghị quyết được thông qua tại đại hội trước đó và đề ra các chính sách cho 5 năm tới, đặt mục tiêu phát triển dài hạn trở thành một “*nước phát triển có thu nhập cao*” (có GDP bình quân đầu người là 18.000 USD) vào năm 2045, đúng thời điểm kỷ niệm 100 năm lập quốc.

⁵⁵ Công cuộc chống tham nhũng hiện nay được coi là đã bắt đầu từ Đại hội 12 vào tháng 1 năm 2016 và đã từng có các bản án hình sự của một Ủy viên Bộ chính trị đương nhiệm, các cựu Ủy viên và Ủy viên đương nhiệm của Ủy ban trung ương, các cựu Bộ trưởng và các Bộ trưởng đương chức, và các tướng lĩnh quân đội và công an.



nguồn nhân lực và tài nguyên thiên nhiên⁵⁶ một cách cân bằng, và d) *Chiến lược tăng trưởng xanh quốc gia cho giai đoạn 2021-2030*⁵⁷.

70. Đặc biệt, nhu cầu nâng cao hiệu quả của hệ thống đấu thầu được thúc đẩy bởi sự tập trung cao độ vào phòng, chống tham nhũng. Các vụ án tham nhũng đặc biệt nghiêm trọng (xem §27) đã thể hiện rõ điều này và rõ ràng đây là nỗ lực của Việt Nam làm tăng thêm tính hiệu lực của khuôn khổ pháp luật và thu hẹp những khoảng cách làm cản trở cạnh tranh, công bằng và minh bạch sẽ góp phần làm giảm bớt cơ hội xảy ra tham nhũng.

71. Các cam kết có thời hạn phát sinh từ các hiệp định thương mại tự do⁵⁸ cũng là động lực cho sự thay đổi và đòi hỏi sự hợp tác liên bộ khi xây dựng và giải trình dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi trước Quốc hội. Các cam kết này cần cụ thể hóa thành các ý kiến tư vấn ngắn gọn và dễ hiểu cho người dùng cuối (Bên mời thầu hoặc nhà thầu) nhằm tạo điều kiện thuận lợi khi đưa vào sử dụng. Những ý kiến tư vấn đó nên được lồng ghép vào quy trình đấu thầu mua sắm công sử dụng sơ đồ *cây ra quyết định* trong biểu mẫu mua sắm điện tử trên web để hỗ trợ lập kế hoạch đấu thầu và chuẩn bị hồ sơ mời thầu, v.v...

72. Một động lực thay đổi chính khác là tăng cường lồng ghép các mục tiêu phát triển bền vững vào khuôn khổ pháp luật về đấu thầu. Điều này là cần thiết trong bối cảnh Việt Nam đã thông qua các mục tiêu SDG (xem §46) và cam kết quốc gia của Việt Nam trong việc cải thiện, đặc biệt là các chứng chỉ môi trường. Điều này đòi hỏi chuyên môn kỹ thuật đáng kể do vấn đề môi trường có thể bao trùm nhiều lĩnh vực và liên ngành. Có thể sẽ cần sự tham gia từ nhiều cơ quan môi trường, xã hội và kinh tế, công nghiệp. Bên mua không chỉ cần có Luật Đấu thầu phù hợp với việc theo đuổi các mục tiêu của SPP mà còn cần phải áp dụng chúng một cách tích cực và hiệu quả để đạt được mục tiêu “*mua sắm xanh*” chiếm 35% tổng giá trị đấu thầu mua sắm công vào năm 2030 và 50% vào năm 2050.⁵⁹ Ở cấp độ chính sách, cần khuyến khích cạnh tranh nhằm tạo ra các giải pháp sáng tạo, sử dụng cách tiếp cận thường điểm trong đánh giá các giải pháp đa dạng, đánh giá dựa trên chi phí vòng đời, đánh giá dựa trên định lượng carbon vòng đời, sử dụng tiêu chí kinh nghiệm, sử dụng thông số kỹ thuật về hiệu suất hoặc tuân thủ, sử dụng nhãn xanh hoặc các hệ thống chứng nhận quốc tế, v.v. Những bài học kinh nghiệm từ những cách tiếp cận như vậy có thể được chia sẻ với người dùng, và các mô hình được thử nghiệm thành công sau đó có thể được triển khai để sử dụng rộng rãi hơn. Cũng cần phải sửa đổi Luật Đấu thầu để cung cấp các công cụ cần thiết cho việc thực hiện các mục tiêu của chính sách SPP.

73. Tạo điều kiện thuận lợi làm cơ sở để chuyển đổi sang một hệ thống hiệu quả hơn sẽ cần xây dựng và thúc đẩy sử dụng VNEPS một cách thành công như một công cụ đấu thầu mua sắm tập trung. Điều này sau đó cũng trở thành động lực cho sự thay đổi và cải tiến liên tục, thể hiện rõ qua việc thay

Bất kể những động lực thay đổi tức thời nêu trên, động lực cơ bản để tiếp tục cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công là yêu cầu của người nộp thuế muốn thấy được giá trị đồng tiền bỏ ra không bị lãng phí hoặc tham nhũng, và nhu cầu của những người mua và nhà cung ứng với yêu cầu ngày càng phức tạp và kỳ vọng ngày càng cao hơn đối với chất lượng cung cấp dịch vụ.

⁵⁶ Việt Nam sôi động: Tạo nền tảng cho nền kinh tế thu nhập cao, Ngân hàng Thế giới, 2020 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/745271590429811414/pdf/Main-Report.pdf>

⁵⁷ Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030, Quyết định số 1658/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 1 tháng 10 năm 2021 <http://news.chinhphu.vn/Home/National-Green-Growth-Strategy-for-20212030-vision-towards-2050/202110/45859.vgp>

⁵⁸ Xem thêm, Phụ chương 8 của Quyển III.

⁵⁹ Các mục tiêu này được thể hiện trong *Chiến lược Quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030* mặc dù trong điều kiện chưa có định nghĩa về “*mua sắm xanh*”, ý nghĩa của mục tiêu này vẫn cần được làm rõ thêm, nghĩa là nó có thể bao gồm cả a) đấu thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp, hoặc dịch vụ được coi là góp phần đạt được mục tiêu phát triển bền vững, và b) đấu thầu mua sắm bao gồm các hình thức được thiết kế để ưu tiên đánh giá những hàng hóa, công trình hoặc dịch vụ có lợi thế về tính bền vững.



thể nền tảng lõi thời bằng một hệ thống được nâng cấp hoàn toàn mới như đã nằm trong kế hoạch sắp đưa vào sử dụng. Khả năng truy cập dữ liệu tăng lên đáng kể (do hệ thống mới áp dụng chuẩn dữ liệu hợp đồng mở OCDS) cho phép người dùng VNEPS, phương tiện truyền thông và công chúng có thể dễ dàng phát hiện các mô hình mua sắm kém chất lượng, kém hiệu suất hoặc các hành vi bị cấm⁶⁰, và như vậy sẽ làm tăng kỳ vọng vào việc quản lý đấu thầu mua sắm công tốt hơn.

74. Những thách thức có thể ảnh hưởng đến sự thành công của cải cách đấu thầu bao gồm:

- việc sửa đổi Luật là một quá trình kéo dài nhiều năm và đòi hỏi phải sửa đổi tiếp theo các nghị định, thông tư, hướng dẫn và biểu mẫu có liên quan;
- việc sửa đổi khuôn khổ pháp lý và hệ thống đấu thầu mạng cũng sẽ yêu cầu lập kế hoạch điều chỉnh tương ứng đối với sắp xếp thể chế liên quan, nguồn nhân lực, quy trình thủ tục làm việc và ngân sách;
- cải cách đấu thầu đòi hỏi phải lập kế hoạch và hợp tác giữa các cơ quan, và để đảm bảo thành công, cần được dẫn dắt bởi một "*người đứng đầu dự án*" có cấp thẩm quyền phù hợp và sẵn sàng tính đến nhu cầu của các nhóm người sử dụng đa dạng với sự tham vấn phù hợp;
- phải tìm thấy sự cân bằng giữa các mục tiêu đấu thầu, ví dụ: hiệu quả kinh tế thông qua áp dụng mua sắm tập trung phải được cân bằng với cơ hội cho các doanh nghiệp địa phương và sự tham gia của các doanh nghiệp vừa và nhỏ;
- khung thời gian thực hiện thay đổi (cải cách) phải thực tế;
- nên có sự tham gia của các tổ chức cộng đồng và khu vực tư nhân một cách phù hợp;
- việc tạo ra một hệ thống mạng đấu thầu hoàn toàn mới và quá trình chuyển đổi từ hệ thống cũ đòi hỏi phải lập kế hoạch và quá trình thử nghiệm cẩn thận để biết liệu hệ thống đó có vận hành suôn sẻ và ít rủi ro gián đoạn nhất đối với các hoạt động đấu thầu;
- các cải tiến hệ thống mạng đấu thầu quốc gia phải đảm bảo tính mô đun hóa trong thiết kế, khả năng kết nối tương tác và khả năng nâng cấp; các kế hoạch dự phòng nên được chuẩn bị trước trong trường hợp hệ thống bị lỗi hoặc nhiễm phần mềm độc hại và đảm bảo luôn sẵn sàng có nhân viên lành nghề để vận hành và bảo trì;
- việc áp dụng chuẩn dữ liệu hợp đồng mở OCDS cần có sự ủng hộ cấp cao từ Chính phủ nếu muốn tiến triển vượt ra khỏi những nỗ lực tuân thủ thông thường.

⁶⁰ Ví dụ, Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư dựa trên dữ liệu từ VNEPS cho thấy một số xu hướng đáng lo ngại như số lượng hồ sơ dự thầu trung bình và số hồ sơ dự thầu đáp ứng trên mỗi gói thầu ngày càng giảm và đi kèm với đó là mức độ cạnh tranh về giá là thấp và bị giảm sút.



3. Kết quả đánh giá

75. Chương này trong Quyển I của Báo cáo Đánh giá thảo luận về các kết quả đánh giá theo trụ cột và chỉ số dựa trên đánh giá định tính của hệ thống và việc áp dụng các chỉ số định lượng như đã xác định trong phương pháp luận của MAPS. Tại đây mô tả các điểm mạnh và điểm yếu chính, đồng thời chỉ ra các lĩnh vực có những khoảng trống pháp lý và thực thi đáng kể và cần có các hành động để cải thiện chất lượng và hiệu suất của hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia. Những khoảng trống đáng kể được phân loại theo mức độ rủi ro mà chúng có thể gây ra cho hệ thống và các hành động được khuyến nghị để giải quyết những điểm yếu này. Trong trường hợp đã xác định được các yếu tố chính có khả năng gây cản trở hành động thích hợp để cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công, thì sẽ được gắn cảnh báo “cờ đỏ”. Điều này dựa trên các tiêu chí được mô tả tại đoạn tiết 24 của Phần I trong Hướng dẫn sử dụng MAPS 2018, trong đó được định nghĩa chung là các yếu tố cản trở mục tiêu chính của hoạt động đấu thầu mua sắm công nhưng nằm ở phạm vi ngoài. Kết quả đánh giá chi tiết theo từng tiêu chí và chỉ số phụ được trình bày trong Quyển II của Báo cáo: *Ma trận chỉ số MAPS*. Tất cả các hồ sơ tài liệu liên quan đến Đánh giá này được bao gồm trong *Quyển III: Các phụ chương của Báo cáo đánh giá*. Đánh giá đã tuân theo các hướng dẫn và tiêu chí đánh giá được đưa ra trong MAPS 2018.

3.1. Trụ cột I - Khuôn khổ pháp lý, quy định và chính sách

Trụ cột I đánh giá khuôn khổ pháp lý, quy định và chính sách hiện có cho đấu thầu mua sắm công. Trong đó xác định các quy tắc và thủ tục chính thức điều chỉnh hoạt động mua sắm công và so sánh chúng với các tiêu chuẩn quốc tế. Thực tế triển khai và vận hành khuôn khổ này là chủ đề của Trụ cột II và III. Các chỉ số trong Trụ cột I bao gồm sự phát triển và đổi mới ngày càng được sử dụng nhiều hơn gần đây nhằm giúp hoạt động đấu thầu mua sắm công hiệu quả hơn. Trụ cột I cũng xem xét các nghĩa vụ quốc tế và các mục tiêu chính sách quốc gia để đảm bảo rằng đấu thầu mua sắm công phát huy hết vai trò chiến lược quan trọng của mình và góp phần mang lại sự bền vững.

Tóm tắt những phát hiện chính

76. Khuôn khổ pháp lý và các quy định về đấu thầu mua sắm công của Việt Nam đạt được hầu hết các tiêu chí đánh giá trên khía cạnh tổ chức và mức độ hoàn chỉnh. Luật Đấu thầu là luật cơ bản điều chỉnh hoạt động đấu thầu mua sắm công ở Việt Nam và được bổ trợ bởi một số Luật khác, bao gồm cả những luật điều chỉnh một số lĩnh vực, chuyên ngành và/hoặc danh mục tổ chức cụ thể. Nhìn chung, khuôn khổ pháp lý có cấu trúc, dễ tiếp cận và được tổ chức theo thứ bậc phù hợp với Hiến pháp⁶¹ và hệ thống quản trị của Việt Nam. Hiện còn tồn tại một số điều khoản trong Luật Đấu thầu mâu thuẫn với các Luật khác và còn một số khoảng trống trong khuôn khổ pháp lý và quy định. Các khoảng trống bao gồm chưa biểu đạt rõ ràng về phạm vi áp dụng và mục tiêu của Luật Đấu thầu, các hình thức lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư, các tiêu chí về tư cách hợp lệ, tiêu chuẩn đánh giá về năng lực và kinh nghiệm của nhà thầu và tiêu chí trao hợp đồng, và sự đầy đủ của các quy định hỗ trợ. Vấn đề nghiêm trọng hơn là về tính độc lập và sự vận hành của cơ chế giải quyết khiếu nại và nhìn chung, Luật Đấu thầu không quy định trực tiếp về các nghĩa vụ liên quan đến phát triển bền vững hoặc các nghĩa vụ liên quan đến đấu thầu mua sắm công phát sinh từ các thỏa thuận quốc tế. Về khía cạnh hoạt động, Luật Đấu thầu hiện chỉ có các điều khoản còn hạn chế về quản lý hợp đồng và lưu giữ hồ sơ.

⁶¹ Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.



77. Việt Nam đã đạt được hầu hết các tiêu chí đánh giá về tính đầy đủ và chất lượng của hệ thống các quy định và các công cụ nhằm hỗ trợ thực hiện Luật Đấu thầu. Bộ quy định toàn diện, bao gồm các nghị định của Chính phủ, chủ yếu là Nghị định 63, các thông tư cấp Bộ ngành, các chỉ thị/quyết định hành chính và các mẫu HSMT, được cập nhật thường xuyên và dễ dàng truy cập tại <http://muasamcong.mpi.gov.vn> và các trang web của các cơ quan nhà nước. Vẫn còn những lỗ hổng đáng kể do các điều khoản hợp đồng tiêu chuẩn trong các mẫu HSMT xây lắp chưa nhất quán với các điều khoản hợp đồng FIDIC được quốc tế công nhận. Cần có các tài liệu hướng dẫn thực tế, bao gồm các sổ tay đấu thầu, để giúp các Bên mời thầu thực thi Luật Đấu thầu. Việc đưa ra tùy chọn cho phép sử dụng tuyên bố cam kết bảo lãnh dự thầu cùng với bảo đảm dự thầu trực tiếp cho các trường hợp cụ thể sẽ tăng cường sự tham gia trong đấu thầu.

78. Đấu thầu mua sắm công bền vững (SPP) chưa phải là một mục tiêu rõ ràng trong Luật Đấu thầu, mặc dù đã được công nhận ở cấp quốc gia. SPP cũng cần thiết để đáp ứng các nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam theo COP26 và liên quan đến mua sắm chính phủ theo các hiệp định FTA. Nhìn chung, hệ thống hiện đang dựa chủ yếu vào việc tuân thủ các quy tắc cứng và chưa cho phép vận dụng đánh giá thực tế cho các trường hợp cụ thể trong cách tiếp cận chiến lược và điều này càng gây thêm nhiều khó khăn trong thực tiễn áp dụng khi mà Luật Đấu thầu chưa có định nghĩa đầy đủ về các nguyên tắc đấu thầu cần được thực hiện.

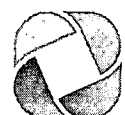
Điểm mạnh và Điểm yếu chính

79. Điểm mạnh của hệ thống bao gồm:

- khuôn khổ pháp lý và quy định được thiết lập tốt, minh bạch và có tổ chức
- PPP được quy định một cách toàn diện trong Luật riêng
- đấu thầu rộng rãi là hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư mặc định và việc áp dụng các hình thức khác cần phải được giải trình
- có bao gồm các phương thức lựa chọn nhà thầu đối với dịch vụ tư vấn
- yêu cầu đăng tải thông tin phù hợp và sử dụng rộng rãi hệ thống VNEPS
- quy trình đấu thầu mua sắm công với khoảng thời gian tối thiểu được quy định rõ ràng
- Các yêu cầu về đặc tính kỹ thuật mang tính chất trung lập

80. Các điểm yếu gồm có:

- một số điều khoản quy định còn mâu thuẫn trong các luật khác nhau
- sự thiếu nhất quán giữa Luật Đấu thầu và các Luật khác có ảnh hưởng đến hoạt động đấu thầu
- các mục tiêu chưa được biểu đạt đầy đủ rõ ràng, bao gồm đề cập đến tính bền vững
- hạn chế đối với các nhà thầu nước ngoài
- còn có những khác biệt giữa các điều khoản trong các điều kiện tiêu chuẩn của hợp đồng (trong mẫu HSMT) với các điều kiện hợp đồng FIDIC
- chưa phân biệt rõ giữa các tiêu chí năng lực, kinh nghiệm (đối với nhà thầu), tiêu chí đánh giá (đối với hồ sơ dự thầu) và yêu cầu kỹ thuật (về khả năng đáp ứng)
- hiện còn quá phụ thuộc vào mức giá trần dựa trên định mức chi phí
- ít quy định về quản lý hợp đồng
- chưa có cơ chế giải quyết kiến nghị, khiếu nại một cách độc lập



- chưa có quy trình pháp lý rõ ràng trong việc cấm tham gia hoạt động đấu thầu
- thiếu kế hoạch chiến lược trong đấu thầu mua sắm công
- chưa có điều khoản hoặc khuôn khổ hướng tới đấu thầu mua sắm công bền vững

Chỉ số 1. Khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công đạt được các nguyên tắc đã thống nhất và tuân thủ các nghĩa vụ hiện hành

Chỉ số này bao gồm các công cụ pháp lý và quy định khác nhau được thiết lập ở các cấp độ, từ cấp cao nhất (bộ luật, luật, nghị quyết, nghị định, v.v.) đến quy định chi tiết, quy trình thủ tục và các tài liệu đấu thầu được sử dụng chính thức.

Tổng quan

81. Các tiêu chí đánh giá hầu hết được đáp ứng với một số lĩnh vực cần được tiếp tục cải thiện, chẳng hạn như về hình thức lựa chọn nhà thầu được áp dụng, tiêu chí hợp lệ và tiêu chí năng lực, kinh nghiệm, tiêu chí trao hợp đồng, quá trình đấu thầu, và sự đầy đủ của các quy định hỗ trợ. Cần loại bỏ các quy định pháp luật mâu thuẫn và chú trọng hơn đến việc quản lý hợp đồng và lưu trữ hồ sơ. Vấn đề lớn nhất là thiết kế các cơ chế giải quyết khiếu nại hiện chưa được phù hợp.

Các phát hiện

82. **Khung pháp lý và phạm vi áp dụng đấu thầu mua sắm công.** Luật cơ bản điều chỉnh hoạt động đấu thầu mua sắm công ở Việt Nam là Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13 ngày 26 tháng 11 năm 2013 của Quốc hội có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2014. Luật này đã được phát triển và hoàn thiện dần trong nhiều năm, đồng thời được bổ trợ bởi một số Luật khác, bao gồm cả những luật điều chỉnh một số lĩnh vực, chuyên ngành và/hoặc danh mục tổ chức cụ thể. Tiếp theo, Luật Đấu thầu được hỗ trợ bởi các quy định chi tiết của Chính phủ chủ yếu trong Nghị định số 63/2014/NĐ-CP, các Nghị định/Nghị quyết bổ sung quy định về các vấn đề chuyên ngành và các Thông tư/Chỉ thị cấp bộ về quy trình thủ tục và hướng dẫn chi tiết quá trình thực hiện. Luật Đấu thầu đề cập đến các Luật và quy định có liên quan tại nhiều điều khoản khác nhau với xác nhận về quyền ưu tiên pháp lý. Về tổng thể, khuôn khổ pháp lý về đấu thầu có cấu trúc và được tổ chức theo thứ bậc phù hợp với Hiến pháp⁶² và hệ thống quản trị của Việt Nam. Giữa các quy định trong Luật Đấu thầu và các Luật khác vẫn tồn tại một số điểm chưa thống nhất, có thể dẫn đến xung đột pháp lý và/hoặc gây chậm trễ trong thực tiễn hoạt động đấu thầu do phải đảm bảo đồng thời tuân thủ các luật khác nhau trong một số trường hợp cụ thể.

83. Luật Đấu thầu điều chỉnh hoạt động đấu thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp, dịch vụ phi tư vấn và dịch vụ tư vấn cho các dự án đầu tư phát triển, hoạt động chi thường xuyên và để cung cấp hàng hóa và dịch vụ công (bao gồm cả dịch vụ công ích). Phạm vi của Luật Đấu thầu áp dụng cho hoạt động đấu thầu mua sắm của tất cả các cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương và các tổ chức sử dụng trực tiếp hoặc gián tiếp ngân sách Nhà nước, trong đó có cả các doanh nghiệp Nhà nước (DNNN), các hiệp hội chính trị - xã hội, các đơn vị sự nghiệp, các nhà cung cấp dịch vụ công và các đơn vị quốc phòng, an ninh. Điều 3 Luật Đấu thầu quy định rằng trong trường hợp có mâu thuẫn với Luật Đấu thầu, các điều khoản của các Điều ước và Thỏa thuận quốc tế (bao gồm cả các Thỏa thuận về tài trợ ODA) sẽ được ưu tiên áp dụng. Luật Đấu thầu yêu cầu việc đấu thầu mua sắm công phải được tiến hành dựa trên sự cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế nhưng không diễn giải cụ thể về các mục tiêu này. Ví dụ, Luật không đề cập đến các câu hỏi về tính hiệu quả, tính liêm chính hoặc giá trị đồng

⁶² Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.



tiền đầu tư, và mặc dù Việt Nam có cam kết phát triển bền vững, SPP cũng chưa được đề cập đến một cách rõ ràng như một mục tiêu của Luật.

84. **Đối tác công tư và nhượng quyền.** PPP và nhiều mô hình nhượng quyền khác hiện được điều chỉnh bởi Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư (Luật PPP) ⁶³ số 64/2020/QH14 có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021. Luật PPP thiết lập một hệ thống thay thế để trao quyền cho các tổ chức PPP (là doanh nghiệp dự án PPP được thành lập đặc biệt cho mục đích này) cho các hợp đồng dự án rất lớn bao gồm hợp đồng BOT, BTO, BOO, O&M, Xây dựng - Cho thuê - Chuyển giao (BLT) và Xây dựng - Chuyển giao - Cho thuê (BTL) trong các lĩnh vực xác định⁶⁴. Trong Luật có các cơ chế thẩm định, phê duyệt riêng cho cả các dự án được đề xuất và lựa chọn nhà đầu tư. Các hợp đồng được trao thông qua đấu thầu rộng rãi, đàm phán cạnh tranh hoặc chỉ định nhà đầu tư (trong trường hợp quốc phòng/an ninh hoặc công việc tiếp diễn), tất cả đều dựa trên yêu cầu nộp hồ sơ đề xuất. Đàm phán cạnh tranh được sử dụng cho các dự án công nghệ cao, dự án ứng dụng công nghệ mới theo Điều 43 Nghị định số 35/2021/NĐ-CP và thư mời đàm phán sẽ cung cấp các yêu cầu làm cơ sở để nhà đầu tư chuẩn bị hồ sơ đề xuất cho đàm phán và để Bên mời thầu lựa chọn danh sách ngắn. Các yêu cầu này được đưa ra chỉ nhằm mục đích lựa chọn nhà đầu tư đáp ứng các yêu cầu đó, không có bất kỳ điều khoản và điều kiện nào có thể hạn chế sự tham gia của nhà đầu tư hoặc tạo lợi thế cho một hoặc một số nhà đầu tư, dẫn đến cạnh tranh không lành mạnh. Bản thân quy trình này dường như là sự kết hợp giữa quy trình hai giai đoạn đã được thiết lập tốt và quy trình đối thoại cạnh tranh mới được hình thành gần đây⁶⁵, nhưng dường như Luật chưa có quy định rõ ràng về các chi tiết đàm phán liên quan tới phân bổ rủi ro vốn là điểm chủ chốt của các hợp đồng PPP. Không phải tất cả các dự án PPP đều được mở cho các nhà đầu tư nước ngoài tham gia và tương tự như trong Luật Đấu thầu, một số thị trường đóng hoàn toàn đối với nhà đầu tư nước ngoài. Nhà đầu tư cam kết sử dụng nhà thầu, hàng hóa, vật tư, vật liệu, thiết bị trong nước có quyền hưởng ưu đãi và chỉ được sử dụng lao động nước ngoài nếu lao động trong nước không đáp ứng yêu cầu.

85. **Công bố và tiếp cận thông tin.** Luật Đấu thầu, Luật PPP và các Luật, Nghị định, Thông tư liên quan đến đấu thầu mua sắm công, mẫu hồ sơ mời thầu cũng như các tài liệu chính sách, quyết định cấp bộ, các hướng dẫn liên quan đến đấu thầu mua sắm công đều được đăng tải trực tuyến trên website <http://muasamcong.mpi.gov.vn> và/hoặc các trang web của cơ quan nhà nước khác. Trang thông tin điện tử <http://muasamcong.mpi.gov.vn> do Cục QLĐT vận hành và quản lý. Công chúng có quyền truy cập miễn phí, có thể dễ dàng tìm kiếm và tải xuống các tài liệu ở định dạng PDF. Các trang web này là cổng thông tin trực tuyến có thể truy cập miễn phí, nhưng hầu hết các tài liệu được đăng tải bằng tiếng Việt.

86. **Hình thức lựa chọn nhà thầu:** Đấu thầu rộng rãi được coi là hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư mặc định và tất cả các hình thức khác đều yêu cầu giải trình theo các điều kiện quy định trong Điều 20 Luật Đấu thầu. Các điều kiện để áp dụng các thủ tục đấu thầu cạnh tranh hoặc kém cạnh tranh hơn theo các hình thức thay thế, bao gồm đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu, chào hàng cạnh tranh, mua

⁶³ Xem phần số 59 ở trên.

⁶⁴ Tổng vốn đầu tư nêu trên gồm các lĩnh vực sau: giao thông vận tải (1.500 tỷ đồng trở lên); lưới điện và nhà máy điện (1.500 tỷ đồng trở lên); lĩnh vực năng lượng tái tạo 500 tỷ đồng trở lên); lĩnh vực tài nguyên nước: cấp nước, thoát nước và xử lý nước thải; quản lý chất thải: dự án (200 tỷ đồng trở lên); y tế (100 tỷ đồng trở lên); giáo dục/đào tạo (100 tỷ đồng trở lên) và hạ tầng công nghệ thông tin (200 tỷ đồng trở lên).

⁶⁵ Dự kiến có hai vòng đàm phán. Khi kết thúc giai đoạn đàm phán đầu tiên, khi các nhà đầu tư đã nộp cả đề xuất kỹ thuật và đề xuất tài chính/thương mại, Bên mời thầu sẽ sửa đổi các yêu cầu kỹ thuật và tài chính/thương mại của dự án và thông báo cho tất cả các nhà đầu tư trong danh sách ngắn để họ hoàn thiện cả đề xuất kỹ thuật và đề xuất tài chính/thương mại và nộp cho Bên mời thầu. Vòng đàm phán thứ hai bao gồm thảo luận với từng nhà đầu tư để đưa ra các yêu cầu kỹ thuật và tài chính/thương mại chi tiết và chính xác cho dự án, cho phép Bên mời thầu chuẩn bị một hồ sơ yêu cầu đề xuất khác và để nhà đầu tư chuẩn bị thêm các đề xuất khác (Điều 47 của Nghị định số 35/2021/NĐ-CP).

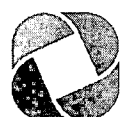


sắm trực tiếp, tự thực hiện, lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư trong trường hợp đặc biệt và có sự tham gia của cộng đồng, thường có mối liên hệ tương ứng với tính chất, mức độ phức tạp hoặc rủi ro liên quan đến các hoạt động dự án hoặc hợp đồng ký kết. Luật Đấu thầu cũng thiết lập các tiêu chuẩn thích hợp cho các quy trình thủ tục cạnh tranh và nghiêm cấm chia nhỏ gói thầu nhằm tránh đấu thầu rộng rãi, tuy nhiên cần bổ sung thêm điều khoản cấm cụ thể hơn khi lập kế hoạch và phân chia gói thầu. Có rất ít bằng chứng trực tiếp về việc chia nhỏ gói thầu, mặc dù có dấu hiệu nghi ngờ rằng việc này có xảy ra. Cục QLĐT cho biết các báo cáo từ các tỉnh và các bộ ngành cho thấy rằng ít nhất thì cũng có nhận thức rằng có xảy ra việc phân nhỏ gói thầu. Trong một nghiên cứu của Học viện Chính sách và Phát triển (HVCSTP) về cơ chế giải quyết khiếu nại ở Việt Nam (xem thêm, **Chỉ số 13**), các nhà thầu tham gia phỏng vấn cho nghiên cứu này cho biết rằng họ lo ngại việc chia nhỏ hợp đồng nhằm áp dụng các hình thức đấu thầu mua sắm kém cạnh tranh hơn như là một trong những vi phạm liên quan, mặc dù không đưa ra khiếu nại chính thức nào. Đồng thời, hạn mức chỉ định thầu trong Luật Đấu thầu là khá cao: 1 tỷ đồng (tương đương 43.500 USD) đối với gói thầu xây lắp, hàng hóa, hỗn hợp, y tế, sản phẩm dịch vụ công; 500 triệu đồng (khoảng 21.740 USD) cho dịch vụ tư vấn; và 100 triệu đồng (xấp xỉ 4.350 USD) cho gói thầu mua sắm thường xuyên, cho thấy nhiều hợp đồng chỉ định thầu được thực hiện một cách hợp pháp. Hạn mức cho chào hàng cạnh tranh lên tới 5 tỷ đồng tương đương 217.400 USD.

87. Có một số điểm không rõ ràng trong cơ sở giải trình cho việc sử dụng các hình thức khác ngoài đấu thầu rộng rãi và cần cải thiện cách diễn giải. Cần có thêm chi tiết về cách áp dụng hình thức đấu thầu hạn chế và cần bổ sung thêm các điều kiện để làm căn cứ cho tính cấp bách, yêu cầu đó phải là các điều kiện khách quan vừa không lường trước được vừa không được xuất phát từ nguyên nhân của Bên mời thầu hoặc Chủ đầu tư. Cũng cần có thêm hướng dẫn về quy định giới hạn tham gia chỉ dành cho những nhà thầu xuất hiện trong cơ sở dữ liệu nhà thầu được áp dụng trên thực tế. Mua sắm trực tiếp nên được giới hạn ở một mức giá trần cụ thể để tránh bị lạm dụng. Các quy trình Chào hàng cạnh tranh (RFQ) hiện quá phức tạp một cách không cần thiết khi yêu cầu phải đăng thông báo mời chào hàng làm mất đi mục đích chính là cần có một thủ tục đơn giản và nhanh chóng để mua sắm hàng hóa dịch vụ sẵn có với giá trị thấp (mặc dù trên thực tế, điều này có thể chỉ đơn giản là hệ quả của việc sử dụng một hệ thống đấu thầu qua mạng minh bạch cho tất cả các hình thức đấu thầu).

88. **Các Quy định về đăng tải thông tin và thời hạn.** Luật Đấu thầu yêu cầu đăng tải tất cả các thông tin mời thầu trên cổng thông tin điện tử VNEPS và Báo đấu thầu (do Cục QLĐT vận hành), và các Bên mời thầu cũng có cơ hội đăng thông báo trên các phương tiện truyền thông đại chúng khác. Các thông báo mời thầu đã đăng tải có thể truy cập miễn phí với các thông tin về điều kiện tham gia theo quy định của Thông tư số 11/2019/TT-BKHĐT cho phép các nhà thầu tiềm năng xác định liệu họ có thể nộp hồ sơ dự thầu hoặc là có nên quan tâm đến việc nộp hồ sơ dự thầu hay không. Nhìn chung, khung thời gian tối thiểu (thời hạn) được quy định trong Luật Đấu thầu để nộp thầu đã phù hợp với thông lệ quốc tế. Hiện chưa có chỉ dẫn về việc các thời hạn đó cần được thiết lập cụ thể tương xứng với tính chất và mức độ phức tạp của từng gói thầu và như vậy là các Bên mời thầu chưa có hướng dẫn mang tính pháp lý để xác định thời hạn phù hợp. Điều này có thể dẫn đến việc lạm dụng ‘*thời hạn*’ tối thiểu như một mục tiêu thay vì dành đủ thời gian cần thiết cho các nhà thầu chuẩn bị hồ sơ dự thầu.

89. **Quy định về sự tham gia.** Luật Đấu thầu đưa ra các quy định về tư cách hợp lệ cho các bên quan tâm dù là tổ chức hay cá nhân, bao gồm cả các nhà thầu quốc tế tiềm năng tham gia vào quá trình đấu thầu mua sắm công, cũng như các căn cứ để loại trừ, hầu hết là phù hợp với thông lệ quốc tế. Các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và tổ chức công đủ điều kiện tham gia với tư cách là nhà thầu trong đấu thầu mua sắm công nếu độc lập về pháp lý và độc lập về tài chính với Chủ đầu tư/Bên mời thầu. Các điều khoản về DNNN cần được mở rộng hơn để quy định các điều kiện tham gia của DNNN với tư cách là nhà thầu nói chung, mà không chỉ đối với các gói thầu liên quan đến đơn vị mà họ trực thuộc hoặc có liên kết. Nhà thầu đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự không được tham gia đấu thầu.



Điều 89 Luật Đấu thầu cung cấp thêm các định nghĩa về '**các hành vi bị cấm trong đấu thầu**' bao gồm hối lộ, thông thầu, gian lận, cung cấp thông tin sai lệch và cản trở hoặc xung đột lợi ích mà có thể dẫn đến các biện pháp xử lý vi phạm khác nhau bao gồm cả việc cấm tham gia trong trường hợp nhà thầu vi phạm (tại Điều 90(3) Luật Đấu thầu). Các hành vi vi phạm tiềm ẩn được quy định trong một điều khoản duy nhất của Luật Đấu thầu và hiện chưa xác định rõ ràng các biện pháp chế tài nào sẽ được áp dụng hoặc các thủ tục pháp lý nào sẽ được sử dụng để xử lý vi phạm. Những điều này cần được bổ sung làm rõ. Ngoài ra, không có thủ tục pháp lý về cấm tham gia hoạt động đấu thầu được quy định cụ thể trong Nghị định 63 như được yêu cầu tham chiếu đến tại Điều 90(5) của Luật Đấu thầu.

90. Mặc dù các quy định liên quan đến nội dung của hồ sơ mời thầu tại Điều 12(3) của Nghị định 63 có đề cập đến các tiêu chí năng lực, kinh nghiệm chủ yếu, nhưng các quy định này không nêu chi tiết về các tiêu chí đó. Và do vậy, cần thiết bổ sung một điều khoản mở rộng riêng biệt quy định chi tiết các tiêu chí lựa chọn nhà thầu mà cũng có thể dùng cho mục đích sơ tuyển. Cụ thể, một trong những khía cạnh dễ gây nhầm lẫn trong Luật Đấu thầu hiện hành là các tiêu chí năng lực, kinh nghiệm (liên quan đến nhà thầu), tiêu chí đánh giá (liên quan đến hồ sơ dự thầu) và tiêu chí/yêu cầu kỹ thuật (liên quan đến khả năng đáp ứng) đang được xem xét cùng nhau, do vậy không rõ liệu các Bên mời thầu có thể phân biệt rõ ràng giữa các tiêu chí và sử dụng để đánh giá một cách thích hợp hay không.

91. Khuôn khổ pháp lý quy định rằng hồ sơ mời thầu không được có các điều kiện ngăn cản sự tham gia của các nhà thầu hoặc tạo lợi thế cho một hoặc nhiều nhà thầu, dẫn đến cạnh tranh không bình đẳng (tại Điều 12(2) của Nghị định 63). Tuy nhiên, vẫn còn một số quy định hạn chế hoặc có khả năng hạn chế khả năng tiếp cận thị trường đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam, đặc biệt đối với sự tham gia của các nhà thầu/nhà đầu tư nước ngoài.

92. **Tài liệu đấu thầu và thông số kỹ thuật.** Khuôn khổ pháp lý tại Điều 12 Nghị định 63 yêu cầu các tài liệu đấu thầu phải có đầy đủ thông tin về tiêu chí lựa chọn và tiêu chí đánh giá để cho phép nhà thầu chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu/đề xuất đáp ứng. Mẫu Hồ sơ mời thầu (HSMT) được Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành dưới dạng các thông tư hướng dẫn đấu thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp và dịch vụ để các Bên mời thầu và nhà thầu sử dụng, trong khi mẫu HSMT mua thuốc và trang thiết bị y tế được Bộ Y tế ban hành. Việc nhấn mạnh vào việc áp dụng các tiêu chí kỹ thuật và tài chính có nghĩa là các nhà cung ứng/nhà thầu sẽ biết rõ những gì được yêu cầu. Tính trung lập của các thông số kỹ thuật là bắt buộc và Luật Đấu thầu cấm sử dụng tên thương hiệu và chỉ dẫn xuất xứ. Luật cũng yêu cầu chấp nhận hàng hóa '*tương đương*' khi không thể tránh khỏi. Tuy nhiên, hiện chưa có tham chiếu đến việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế trong khuôn khổ pháp lý và chưa có sự khuyến khích sử dụng các thông số kỹ thuật (chức năng) dựa trên mục tiêu đầu ra. Các nhà thầu tiềm năng có thể yêu cầu làm rõ các hồ sơ mời thầu và Bên mời thầu phải trả lời bằng văn bản làm rõ gửi cho tất cả các nhà thầu đã nộp hồ sơ, nhưng thời gian và thời hạn trả lời không được quy định rõ ràng.

93. **Tiêu chí đánh giá và tiêu chí xét duyệt trúng thầu.** Khuôn khổ pháp lý tại Điều 15(1) của Nghị định 63 yêu cầu việc đánh giá HSDT phải dựa trên các tiêu chí đánh giá được nêu trong hồ sơ mời thầu. Các yếu tố đánh giá năng lực, kinh nghiệm nhà thầu và tiêu chí xét duyệt trúng thầu được quy định tại Điều 12 của Nghị định 63 mang tính khách quan và tương ứng với các hình thức đấu thầu được sử dụng. Xét duyệt trúng thầu (trao thầu) được thực hiện khi các nhà thầu đủ năng lực, và các hồ sơ dự thầu đáp ứng yêu cầu kỹ thuật và với chi phí/giá đánh giá thấp nhất. Quy định đã cho phép đánh giá theo giá (dự thầu), các thuộc tính phi giá và xem xét đến chi phí vòng đời sản phẩm, nhưng hiện chưa có điều khoản cụ thể quy định phương pháp xác định chi phí vòng đời. Đối với các gói thầu tư vấn, Luật Đấu thầu đưa ra một loạt các phương pháp đánh giá hồ sơ dự thầu (ví dụ: QCBS, QBS) cho phép Bên mời thầu xem xét chất lượng và chi phí ở các mức độ khác nhau trong các tình huống khác nhau. Điều 73(6) và 89(7) của Luật Đấu thầu quy định rằng các thông tin và tài liệu liên quan đến quá trình



lựa chọn, bao gồm thông tin về việc kiểm tra, làm rõ và đánh giá hồ sơ dự thầu/hồ sơ đề xuất không được tiết lộ trong toàn bộ quá trình đấu thầu.

94. Không được xét duyệt trúng thầu khi giá đề nghị trúng thầu vượt quá giá gói thầu được phê duyệt và quy định này thực tế đã biến dự toán chi phí được phê duyệt thành mức giá trần. Để trúng thầu, các nhà thầu cần đưa ra giá dự thầu thấp hơn giá gói thầu đã được phê duyệt và như vậy, có thể lập luận rằng việc đặt ra một mức giá trần thực tế là sẽ hạn chế cạnh tranh và có thể bóp méo thị trường. Cách tiếp cận này có thể là kết quả của việc cân nhắc ngân sách, nhưng trong trường hợp giá dự toán được công bố cho các nhà thầu, ví dụ như trên VNEPS, thì nên cân nhắc loại bỏ điều khoản quy định này.

95. Việc sử dụng định mức chi phí và giá trần là đặc điểm cốt lõi của hệ thống phòng chống tham nhũng ở Việt Nam, và được coi là có giá trị trong việc duy trì một hệ thống nhất quán để kiểm soát việc phê duyệt ngân sách và hạn chế lãng phí cũng như hạn chế rủi ro thất thoát do tham nhũng. Hệ thống này thường được coi là hữu hiệu đối với hoạt động xây lắp công trình thuộc hệ thống do Bộ Xây dựng vận hành, mặc dù các dự toán chi phí vẫn có thể bị làm sai lệch ở một mức độ nhất định. Đặc biệt cần chú ý chặt chẽ trong thời kỳ lạm phát để đảm bảo rằng dự toán chi phí (có hoặc không có điều khoản điều chỉnh giá trong hợp đồng) phản ánh hợp lý kỳ vọng của thị trường. Cần thận trọng để đảm bảo tính phù hợp của dự toán chi phí, nhất là trong trường hợp mua sắm hàng hóa, vì các hệ thống định mức chi phí đối với hàng hóa thường kém hiệu quả hơn so với hoạt động xây lắp công trình.

96. **Nộp, nhận và mở thầu.** Bên mời thầu được yêu cầu tiến hành mở thầu công khai trong vòng một giờ kể từ thời điểm đóng thầu và lập biên bản ghi lại quá trình mở thầu có chữ ký của Bên mời thầu cùng các nhà thầu tham dự, lưu giữ và gửi cho tất cả các nhà thầu tham gia theo quy định tại Điều 14(4) của Nghị định 63. Điều 8(1-2) của Nghị định 63 yêu cầu Bên mời thầu đăng các thông báo đấu thầu thông qua VNEPS hoặc Báo đấu thầu, trong đó cho biết cách thức cụ thể cũng như cho phép đủ thời gian để chuẩn bị và nộp hồ sơ dự thầu, và Bên mời thầu có trách nhiệm giữ an toàn và bảo mật các hồ sơ dự thầu đã nộp theo quy định tại Điều 14(3) của Nghị định 63. Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể nào liên quan đến việc bảo mật các bí mật kinh doanh, bí mật thương mại hay các thông tin độc quyền của nhà thầu.

97. **Quyền kiến nghị và khiếu nại.** Những bên tham gia quá trình đấu thầu có quyền khiếu nại về các quyết định hoặc hành động của Bên mời thầu, tức là gửi đơn kiến nghị như được quy định trong Điều 91 của Luật Đấu thầu. Quy định này áp dụng cho cả quá trình lựa chọn trước khi xét duyệt trúng thầu và sau khi có thông báo/quyết định trúng thầu. Trong điều khoản này cũng cho phép nhà thầu lựa chọn giữa sử dụng thủ tục kiến nghị theo Luật Đấu thầu hoặc khởi kiện ra Tòa án. Điều 92 của Luật Đấu thầu quy định rằng nhà thầu có quyền khiếu nại và gửi văn bản kiến nghị đồng thời đến người có thẩm quyền và Hội đồng tư vấn giải quyết kiến nghị nếu Bên mời thầu không có văn bản trả lời hoặc nhà thầu không đồng ý với kết quả giải quyết kiến nghị của Bên mời thầu. Mặc dù Hội đồng tư vấn giải quyết kiến nghị căn cứ văn bản kiến nghị của nhà thầu để đề nghị người có thẩm quyền xem xét tạm dừng cuộc thầu nhưng không có quy định cụ thể nào về biện pháp xử lý khắc phục tiếp theo. Ngoài ra, Hội đồng tư vấn được thành lập bất cứ khi nào có kiến nghị, ở các cấp độ khác nhau tương ứng với cấp của cơ quan có thẩm quyền, ví dụ Hội đồng tư vấn cấp Trung ương được thành lập bởi Bộ KHĐT; ở cấp bộ ngành, bởi bộ trưởng có liên quan; ở cấp địa phương bởi người đứng đầu cơ quan địa phương tương ứng. Điều này đặt ra một số nghi ngại về tính độc lập của Hội đồng tư vấn đối với gói thầu có kiến nghị. Có những quy tắc thiết lập khung thời gian gửi đơn kiến nghị cũng như ban hành văn bản giải quyết kiến nghị, nhưng khoảng thời gian để yêu cầu tạm dừng cuộc thầu có vẻ quá dài. Không có quy định cụ thể tại Điều 92 của Luật Đấu thầu và/hoặc Điều 120 Nghị định 63 về công bố quyết định giải quyết kiến nghị. Hiện chỉ có yêu cầu phải thông báo các quyết định giải quyết kiến nghị bằng văn bản cho các nhà thầu có đơn kiến nghị.



98. **Quản lý hợp đồng.** Khuôn khổ pháp lý không có điều khoản toàn diện quy định về quản lý hợp đồng, mà thay vào đó các quy định chi tiết về quản lý hợp đồng được cung cấp trong mẫu HSMT. Chủ đầu tư hoặc Bên mời thầu chịu trách nhiệm giám sát việc quản lý hợp đồng nhưng không có thêm thông tin chi tiết về quy định bổ nhiệm người quản lý hợp đồng hoặc đơn vị quản lý hợp đồng, và không có quy định giao nhiệm vụ cụ thể. Các điều kiện điều chỉnh hợp đồng được quy định tại Điều 67 của Luật Đấu thầu và Điều 92-99 của Nghị định 63 nhưng hiện chỉ nêu chung chung mà không phân công rõ trách nhiệm. Không có thủ tục giải quyết tranh chấp cụ thể. Những khoảng trống đáng kể trong quản lý hợp đồng và điều chỉnh hợp đồng được cho là gây ra nhiều chậm trễ trong quá trình thực hiện và làm giảm hiệu quả kinh tế.

99. **Đấu thầu qua mạng (e-GP).** Khuôn khổ pháp lý, cụ thể là tại Điều 60 của Luật Đấu thầu và Điều 84-88 của Nghị định 63, cùng với một số Thông tư hướng dẫn quy định chi tiết về quy trình thực hiện thúc đẩy việc sử dụng đấu thầu qua mạng. Hiện tại, hầu hết các hợp đồng tính theo số lượng và tổng giá trị được thực hiện thông qua VNEPS và 100% thông báo mời thầu được đăng tải trên VNEPS như được thảo luận trong chỉ số phụ 7(b) dưới đây. Tuy nhiên, quy trình đấu thầu qua mạng hiện chỉ giới hạn đến công đoạn trao và ký kết hợp đồng. Điều này có nghĩa là dữ liệu về quá trình thực hiện hợp đồng hoàn toàn dựa trên tài liệu giấy ngay cả đối với các gói thầu được thực hiện thông qua VNEPS.

100. **Tiêu chuẩn bảo quản hồ sơ, tài liệu, dữ liệu điện tử.** Bắt buộc phải lưu giữ hồ sơ về quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư theo quy định của Chính phủ và pháp luật về lưu trữ. Chưa có quy định tương đương áp dụng riêng cho đấu thầu điện tử, mặc dù các thông tin đăng tải cũng nhằm mục đích lưu giữ để kiểm tra và kiểm toán theo Điều 85(5) của Nghị định 63.

101. Mặc dù được đánh giá tích cực về tổng thể, vẫn còn có một số vấn đề cần cải thiện. Một vài điểm trong số đó là những khoảng trống không đáng kể và có thể không quá quan trọng đối với việc thực hiện Luật Đấu thầu. Tuy nhiên, Báo cáo này phân ra các vấn đề quan trọng đối với hoạt động đấu thầu mua sắm công là những khoảng trống đáng kể và cản trở báo 'cờ đỏ' khi tồn tại các yếu tố có nguy cơ cao cản trở khả năng cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam. Cảnh báo 'cờ đỏ' được sử dụng để nêu bật các yếu tố ảnh hưởng không thể giảm thiểu một cách trực tiếp/gián tiếp hoặc các yếu tố có thể nằm ngoài phạm vi đấu thầu mua sắm công. Các yếu tố này bao gồm các trường hợp như: có sự bất đồng với CPVN với kết quả đánh giá, các luật trong nước hoặc các thỏa thuận quốc tế áp đặt các nghĩa vụ còn mâu thuẫn với Luật Đấu thầu hoặc có các vấn đề mang tính kinh tế chính trị.

Các khoảng trống đáng kể

102. **Chỉ số phụ 1(a)(a).** Từ quan điểm cấu trúc, vẫn tồn tại các quy định mâu thuẫn liên quan đến đấu thầu mua sắm công trong các Luật khác so với Luật Đấu thầu, điều này ít nhất sẽ dẫn đến sự thiếu rõ ràng cho các bên liên quan, nhưng cũng có thể dẫn đến các xung đột pháp lý khi áp dụng các quy định mâu thuẫn đó vào thực tế. Ví dụ như:

- Tại Điều 11 Luật Quy hoạch đô thị⁶⁶, chỉ định thầu dường như chiếm ưu thế đối với các *dịch vụ quy hoạch đô thị* trong khi Điều 22(1)(d) Luật Đấu thầu không bao gồm cụ thể *dịch vụ quy hoạch đô thị* trong danh mục các dịch vụ tư vấn trí tuệ cao có thể được chỉ định thầu như: lập báo cáo nghiên cứu khả thi, thiết kế xây dựng hoặc thi công xây dựng tượng đài, tác phẩm nghệ thuật gắn với quyền tác giả, v.v. ;
- Điều 140 Luật Xây dựng⁶⁷ định nghĩa các loại hợp đồng xây dựng và Điều 143 quy định các điều kiện để điều chỉnh hợp đồng ở phạm vi rộng hơn (nghĩa là có nhiều lựa chọn hơn) và do

⁶⁶ Luật số 16/VBHN-VPQH ngày 15/7/2020

⁶⁷ Luật số 02/VBHN-VPQH ngày 15/7/2020



đó không nhất quán với các quy định tại các Điều 63 và 67 Luật đấu thầu. Trong trường hợp có điều chỉnh, ví dụ như gia hạn thời gian hoàn thành hợp đồng dài hơn tiến độ thỏa thuận nhưng vẫn đảm bảo thời gian thực hiện thì Luật Đấu thầu quy định rằng các bên có thể tự thỏa thuận và chỉ cần báo cáo người có thẩm quyền nhưng Luật Xây dựng yêu cầu phải được sự phê duyệt của người có thẩm quyền trong mọi trường hợp. Các quy định không nhất quán được cho là chỉ áp dụng cho các hợp đồng không sử dụng vốn nhà nước. Tuy nhiên, Luật Xây dựng cũng đưa ra một định nghĩa khác về vốn nhà nước và không rõ định nghĩa này có khác với định nghĩa vốn đầu tư công theo Luật Đấu thầu hay không, hay là có bao gồm cả vốn ODA và vốn tài trợ khác không, và do vậy điều này thường gây ra những bối rối khi áp dụng các luật đó trong mỗi trường hợp.

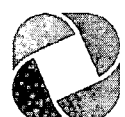
Chỉ số phụ này đã bị gắn cảnh báo ‘cờ đỏ’ do các quy định mâu thuẫn còn tồn tại trong các Luật khác nhau.

103. **Chỉ số phụ 1(a)(a).** Điều quan trọng không kém là phải nhận thức được và rà soát quy định của các Luật khác có ảnh hưởng đến Luật Đấu thầu, ngay cả khi chúng không đề cập đến các vấn đề đấu thầu mua sắm công. Ví dụ như khi cân nhắc cách tốt nhất để cải thiện công tác lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu nói chung bằng cách áp dụng một cách tiếp cận chiến lược hơn thì cần rà soát các quy định trong Luật Đầu tư công. Luật này quy định việc quản lý nhà nước về đầu tư công và bao gồm các hướng dẫn về lập kế hoạch đầu tư công theo mục tiêu và định hướng các chương trình, dự án đầu tư công sẽ thực hiện. Những quy định này dường như có phạm vi rất hẹp và không được thiết kế để giải quyết các mục tiêu chiến lược hoặc mục tiêu hoạt động của các Bên mời thầu nhưng dù sao chúng cũng cung cấp khuôn khổ để có thể đề xuất bất kỳ cải thiện nào đối với việc lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu, ít nhất là đối với chi đầu tư phát triển.

104. **Chỉ số phụ 1(d)(b).** Đấu thầu quốc tế chỉ được phép khi thị trường trong nước không thể đáp ứng yêu cầu. Ngoài ra, khi đấu thầu quốc tế, nhà thầu nước ngoài phải liên doanh hoặc ký hợp đồng thầu phụ với công ty trong nước. Nhà thầu nước ngoài không được phép tham gia đấu thầu trong nước vì hình thức đấu thầu này chỉ dành riêng cho các nhà thầu trong nước⁶⁸. Trong khi có quan điểm cho rằng hạn chế nhà thầu nước ngoài tham gia là tạo cơ hội cho họ phát triển, ngược lại, việc hạn chế này nguy cơ gây tổn hại cho các doanh nghiệp trong nước do loại bỏ tính cạnh tranh trong khi cạnh tranh chính là điều mà các doanh nghiệp trong nước cần để phát triển và lớn mạnh. Trong trường hợp đấu thầu quốc tế, các điều kiện yêu cầu bắt buộc nhà thầu nước ngoài phải liên doanh hoặc thầu phụ với nhà thầu trong nước được đánh giá là không phù hợp. Điều này là do các điều kiện đó có thể thúc đẩy tình trạng độc quyền hoặc độc quyền nhóm, thay vì thúc đẩy sự phát triển của ngành công nghiệp địa phương và có thể trở thành rào cản cạnh tranh trên thực tế. Đối với đấu thầu trong nước, trong khi việc không yêu cầu đấu thầu cạnh tranh quốc tế cho các hợp đồng nhỏ là một thực tiễn khá phổ biến, nhà thầu nước ngoài không nên bị cấm tham gia vì việc này có lợi cho đơn vị mời thầu. Với các lý do như giải thích trên, Chỉ số phụ này bị gắn cảnh báo ‘cờ đỏ’.

105. **Chỉ số phụ 1(d)(b).** Luật Đầu tư cũng có khả năng tác động đến Luật Đấu thầu do quy định về hoạt động đầu tư kinh doanh tại Việt Nam, trong đó áp đặt các điều kiện đối với sự tiếp cận của nhà đầu tư nước ngoài vào thị trường Việt Nam bằng cách liệt kê các ngành nghề mà nhà đầu tư nước

⁶⁸ Trong các Hiệp định CPTPP, EVFTA và UKVFTA, Việt Nam chịu sự ràng buộc với nguyên tắc đối xử quốc gia và nguyên tắc không phân biệt đối xử với các nhà thầu của Bên kia (tuy nhiên, Việt Nam được phép tìm kiếm, xem xét, áp đặt hoặc thực hiện bất kỳ biện pháp ưu đãi trong nước trong giai đoạn chuyển tiếp cụ thể quy định trong từng Hiệp định). Những hạn chế về sự tham gia của nhà thầu nước ngoài trong Luật Đấu thầu là mâu thuẫn với các nguyên tắc nêu trên. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Nghị định 95/2020/ND-CP ngày 24/8/2020 và Nghị định 09/2022/ND-CP ngày 12/1/2022, các Nghị định này (i) hướng dẫn chi tiết việc áp dụng các biện pháp ưu đãi trong nước trong giai đoạn chuyển tiếp của từng Hiệp định CPTPP, EVFTA và UKVFTA; (ii) quy định rằng các đơn vị mua sắm không được phép áp dụng hoặc áp đặt bất kỳ biện pháp ưu đãi trong nước nào sau ngày hết hạn của thời gian chuyển tiếp.



ngoài bị hạn chế tiếp cận bao gồm cả mức độ sở hữu của các nhà đầu tư nước ngoài trong các công ty trong nước. Luật cũng áp đặt điều kiện hoạt động của các nhà đầu tư nước ngoài trừ trường hợp liên doanh với các đối tác trong nước. Các quy định này được áp dụng độc lập với Luật Đấu thầu và có thể hạn chế quyền tiếp cận của các nhà thầu nước ngoài đối với thị trường đấu thầu mua sắm công của Việt Nam bất kể điều khoản cho phép nào của Luật Đấu thầu. Một vấn đề nữa liên quan đến định nghĩa về '*nhà thầu trong nước*'. Theo Luật Đấu thầu, *nhà thầu trong nước* là tổ chức được thành lập và hoạt động theo pháp luật Việt Nam hoặc cá nhân mang quốc tịch Việt Nam tham dự thầu, bất kể quyền sở hữu của tổ chức đó (ví dụ: bởi các tổ chức hoặc cá nhân nước ngoài) và điều này phù hợp với các định nghĩa trong các hiệp định FTA, ví dụ như trong EVFTA. Trong khi đó, Luật Đầu tư định nghĩa *nhà thầu trong nước* là một tổ chức kinh tế không có thành viên hoặc cổ đông là nhà đầu tư nước ngoài. Đây là những quy định mâu thuẫn và cần được giải quyết để tránh nhầm lẫn, xung đột trong quá trình thực hiện các hoạt động đấu thầu.

106. **Chỉ số phụ 1(d)(e).** Về tư cách hợp lệ và năng lực, có sự chưa rõ ràng về việc là khi nào, bằng cách nào và những gì dùng để đánh giá các tiêu chí liên quan đến tư cách hợp lệ và năng lực, kinh nghiệm của nhà thầu. Dường như là có sự lẫn lộn trong định nghĩa về các tiêu chí đánh giá và có rất nhiều sự lặp lại khi chúng được sử dụng trong đánh giá. Chưa có quy định chi tiết về tiêu chí năng lực, kinh nghiệm nên bao gồm những gì và hiện nay chi tiết các tiêu chí này chủ yếu được dành cho hồ sơ mời thầu. Tuy nhiên, các yêu cầu chính khi sử dụng các tiêu chí cùng với các minh chứng cơ sở cần được quy định ở cấp độ Luật Đấu thầu, ngay cả khi các tiêu chí áp dụng cho một gói thầu cụ thể có thể được chi tiết hóa trong hồ sơ mời thầu. Việc chưa có bất kỳ thủ tục pháp lý rõ ràng nào để cấm tham gia hoạt động đấu thầu và việc chưa có bất kỳ điều khoản nào đảm bảo cho các nhà thầu quyền được lắng nghe là một khoảng trống nghiêm trọng trong khuôn khổ pháp lý.

107. **Chỉ số phụ 1(e).** Về mặt thủ tục, các đề nghị làm rõ hồ sơ mời thầu đã được dự liệu và yêu cầu nhà thầu phải đưa ra nhanh chóng, tuy nhiên lại không có yêu cầu rõ ràng về thời hạn trả lời của Bên mời thầu. Điều này cũng có nghĩa là không có thước đo rõ ràng nào để đo lường khoảng kéo dài cần thiết cho thời hạn nộp hồ sơ dự thầu. Ngoài ra, có yêu cầu về tính trung lập của các thông số kỹ thuật (xem chỉ số phụ tiếp theo) nhưng không có tham chiếu nào đến việc sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế và khuôn khổ pháp lý cung cấp rất ít hướng dẫn liên quan đến các thông số kỹ thuật⁶⁹.

108. Đối với xét duyệt trúng thầu, khuôn khổ pháp lý dường như có sự lẫn lộn giữa các tiêu chí lựa chọn và các tiêu chí xét duyệt trúng thầu⁷⁰, làm giảm tính rõ ràng của các điều khoản. Ngoài ra, các quy định về xét duyệt trúng thầu trong cả Luật Đấu thầu và Nghị định 63 đều không được trình bày rõ ràng. Đặc biệt, phương pháp dựa trên "*tiêu chí kết hợp giữa kỹ thuật và giá*" không được giải thích rõ ràng và chưa rõ cơ sở cho việc sử dụng phương pháp trong các điều khoản quy định. Chúng cũng đề cập đến khả năng đáp ứng kỹ thuật đã được đề cập trong phần '*đánh giá*' đối với các nhà thầu và hồ sơ dự thầu. Các điều khoản có thể được sử dụng để giải trình cho chi phí vòng đời chưa đầy đủ và cần được bổ sung để cho phép tính đến giá trị đồng tiền đầu tư một cách đầy đủ. Các tiêu chí đánh giá kỹ thuật chỉ cho phép tính đến những khía cạnh sau đây trong quá trình đánh giá: yêu cầu bảo hành, tác động môi trường, vận hành và bảo trì, và tiền lãi. Ngoài ra, chưa có điều khoản quy định về áp dụng các tiêu chí bền vững ở giai đoạn xét duyệt trúng thầu.

109. **Chỉ số phụ 1(h)(a).** Có một số lỗ hổng đáng kể liên quan đến các cơ chế giải quyết kiến nghị/khiếu nại. Chưa có quy định xử lý các khiếu nại nặc danh, và đối với đơn kiến nghị về các vấn đề trong quá trình lựa chọn nhà thầu chủ yếu được sử dụng cho các cáo buộc sai sót về quy trình thủ tục, cách duy nhất để khiếu nại là gửi tới Bên mời thầu hoặc người có thẩm quyền⁷¹. Không có luồng thủ

⁶⁹ Xem phần số 93 ở trên.

⁷⁰ Như được trình bày tại phần số 90 ở trên.

⁷¹ Là người phê duyệt dự án, quyết định mua sắm.



tục hành chính nào khác. Chỉ riêng đơn kiến nghị về kết quả lựa chọn nhà thầu là có thể được gửi đến Hội đồng tư vấn.

110. **Chỉ số phụ 1(h)(a).** Trong cả hai trường hợp (kiến nghị về các vấn đề trong quá trình lựa chọn nhà thầu và kiến nghị về kết quả lựa chọn nhà thầu), có hai cấp độ xem xét (đối với Bên mời thầu và người có thẩm quyền) trước khi bất kỳ khiếu nại nào có thể được đưa ra tòa án (là diễn đàn độc lập duy nhất). Trong khi hệ thống hai cấp độ này được thiết lập với mục đích đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cán bộ đấu thầu liên quan trong suốt quá trình đấu thầu, điều này có thể tạo ra thêm một rào cản cho bên kiến nghị và không khuyến khích các khiếu nại hợp pháp. Sẽ tốt hơn nếu chỉ có một cấp xem xét trước khi xem xét độc lập.

111. **Chỉ số phụ 1(h)(b).** Luật Đấu thầu quy định việc thành lập các Hội đồng tư vấn như một cấp độ xem xét kiến nghị trung gian. Tuy nhiên, các Hội đồng này không độc lập với Bên mời thầu hoặc người có thẩm quyền nên không có xem xét hành chính 'bởi một cơ quan khác độc lập với Bên mời thầu'. Do Hội đồng tư vấn chỉ được thành lập mỗi khi có khiếu nại (nghĩa là không có cơ quan thường trực chuyên trách), nên thời gian cần thiết để đưa ra quyết định có thể quá dài đối với nhiều thủ tục đấu thầu. Điều này đặc biệt rõ ràng trong trường hợp tạm dừng cuộc thầu khi Hội đồng tư vấn chỉ được phép kiến nghị trong mọi trường hợp và quyết định tạm dừng cuộc thầu có thể có hiệu lực không sớm hơn 13 ngày kể từ ngày nộp đơn. Vì điều này chỉ có thể được yêu cầu sau khi đã ra quyết định phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu nên có thể đã quá muộn để ngăn cản việc ký kết và thực hiện hợp đồng trước khi khiếu nại được giải quyết. Chính sự tồn tại của nhiều Hội đồng tư vấn cũng đặt ra câu hỏi về khả năng đảm bảo năng lực của tất cả các Hội đồng, tính nhất quán trong việc ra quyết định và thực thi thống nhất. Tính nhất quán sẽ là một thách thức nhưng cũng rất quan trọng nếu muốn duy trì sự tôn trọng đối với các Hội đồng. Còn có thêm những khoảng trống khác như Hội đồng tư vấn chỉ có quyền đề nghị đình chỉ trong trường hợp có kiến nghị về quyết định phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu, và ngoài ra không có dấu hiệu nào cho thấy họ có thể chỉ ra các biện pháp khắc phục. Không có yêu cầu đăng tải các quyết định giải quyết kiến nghị và không có kiến nghị tiếp theo kể từ các quyết định của họ đến tòa án, mặc dù có thể gửi riêng các đơn kiện lên tòa án với tư cách là hành động độc lập.

112. **Chỉ số phụ 1(h).** Cơ chế giải quyết khiếu nại độc lập và hiệu quả là yếu tố then chốt của một hệ thống đấu thầu vận hành tốt, không chỉ vì nó đảm bảo việc tuân thủ mà còn vì nó giúp xây dựng niềm tin của các bên liên quan vào hệ thống dẫn đến tăng cường cạnh tranh và có thêm lựa chọn, và do đó, nâng cao giá trị của đồng tiền đầu tư. Do vai trò trung tâm của cơ chế giải quyết khiếu nại đối với hoạt động của hệ thống đấu thầu mua sắm công nhằm đạt được các mục tiêu và do vấn đề về tính độc lập trong hành động nằm ngoài tầm kiểm soát của Cục QLĐT, chỉ số phụ này bị gắn cảnh báo 'cờ đỏ'.

113. **Chỉ số phụ 1(i).** Từ quan điểm quản lý dự án, chức năng quản lý hợp đồng chỉ được phân công một cách chung chung và không xác định trách nhiệm và quy trình cụ thể. Còn tồn tại nhiều vấn đề về: các điều kiện để áp dụng và thực hiện điều chỉnh hợp đồng; lập kế hoạch phi thực tế; không triển khai trước các gói thầu để đảm bảo bàn giao mặt bằng sạch cho thi công dẫn đến chậm trễ, phát sinh thêm chi phí và tranh chấp; chậm ra quyết định đối với các thay đổi và điều chỉnh thiết kế; và không có kinh phí hoặc chậm thanh toán. Các phương thức giải quyết tranh chấp thay thế (ADR) cũng nên được đưa vào các hợp đồng để giảm nhẹ và giảm bớt các vụ kiện tụng tốn kém khi phát sinh tranh chấp.

114. **Chỉ số phụ 1(k).** Mặc dù việc lưu giữ hồ sơ nói chung là bắt buộc, nhưng hiện chưa có quy định về danh mục các hồ sơ tài liệu cụ thể cần được lưu giữ cũng như không có chỉ dẫn nào về cách lưu giữ hồ sơ tài liệu. Hồ sơ tài liệu có vai trò rất quan trọng cho cả mục đích quản lý hợp đồng và giám sát, cũng như thanh tra và kiểm toán. Nếu không có hồ sơ rõ ràng, Bên mời thầu sẽ không thể giám sát hiệu quả hoạt động của mình hoặc xác định những thiếu sót trong hoạt động của chính mình.



Các khuyến nghị

115. Loại bỏ hoặc chỉnh sửa các **điều khoản mâu thuẫn** còn tồn tại trong các Luật khác ngoài Luật Đấu thầu để đảm bảo sự nhất quán với Luật Đấu thầu. Các đề xuất sửa đổi Luật Đấu thầu cũng cần tính đến các Luật khác có khả năng tác động đến Luật Đấu thầu như Luật Đầu tư công và Luật Đầu tư.

116. Nâng cao **vai trò của Cục QLĐT** một cách chính thức nhằm cung cấp các hướng dẫn thực hiện, bao gồm trong trường hợp có các quy định thiếu thống nhất và mâu thuẫn để cải thiện tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu.

117. Cải thiện các định nghĩa liên quan đến các nguyên tắc đấu thầu cơ bản trong Luật Đấu thầu và trình bày rõ ràng tất cả các yếu tố của **chu trình đấu thầu** được đề cập trong Luật Đấu thầu. Bằng cách xác định rõ các yếu tố của chu trình đấu thầu bao gồm xác định nhu cầu, lập kế hoạch và quản lý hợp đồng, trọng tâm sẽ được hướng nhiều hơn vào các hoạt động lập kế hoạch chiến lược và quản lý hợp đồng và điều này góp phần nâng cao giá trị đồng tiền đầu tư. Điều này cũng có thể mở ra cơ hội để hỗ trợ tốt hơn cho các mục tiêu xác định được. Mặc dù có đề cập đến các mục tiêu cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế, nhưng hiện nay chưa có một khuôn khổ rõ ràng để thực hiện Luật Đấu thầu và các mục tiêu khác như tính liêm chính và tính bền vững lại chưa được đưa vào một cách rõ ràng.

118. Đối với các **hình thức và thủ tục đấu thầu** hiện có, các khuyến nghị bao gồm:

- tăng cường quy định các điều kiện đối với chỉ định thầu để tránh khả năng lạm dụng
- loại bỏ mọi yêu cầu về thông báo mời chào hàng trong trường hợp sử dụng hình thức chào hàng cạnh tranh/RFQ⁷²
- áp đặt một hoặc nhiều ngưỡng (tùy thuộc vào tính chất của gói thầu) mà trên ngưỡng đó sẽ phải đấu thầu quốc tế
- chỉnh sửa từ ngữ để đảm bảo khoảng thời gian thực tế cho đấu thầu phải tương ứng với tính chất và mức độ phức tạp của gói thầu
- bổ sung điều khoản quy định về thời hạn mà Bên mời thầu phải phản hồi các yêu cầu làm rõ
- cải thiện các tham chiếu tới các thông số kỹ thuật và sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế nếu được

119. Đối với các **yêu cầu về tư cách hợp lệ và năng lực**, các khuyến nghị bao gồm:

- bổ sung các điều khoản riêng trong Luật Đấu thầu liên quan đến năng lực, kinh nghiệm cần thiết của nhà thầu nhằm đảm bảo tính rõ ràng và nhất quán
- tăng cường và hợp lý hóa các điều khoản liên quan đến năng lực, kinh nghiệm của nhà thầu nhằm đảm bảo tính rõ ràng và việc đánh giá năng lực có thể áp dụng cụ thể và chắc chắn hơn
- loại bỏ các nghĩa vụ có thể hạn chế sự tham gia đối với nhà thầu nước ngoài (trong Luật Đấu thầu và Nghị định số 15/2021/NĐ-CP), có tính đến các Luật khác như Luật Đầu tư
- mở rộng các điều khoản về sự tham gia của DNNN và loại bỏ những quy định tiềm ẩn sự không công bằng
- bổ sung thủ tục pháp lý cấm tham gia hoạt động đấu thầu một cách rõ ràng, trong đó nêu rõ các vấn đề cần được xem xét, một quy trình công bằng, chính đáng và đảm bảo quyền được lắng nghe của nhà thầu.

⁷² Khi các hình thức đơn giản hóa được thực hiện bằng đấu thầu điện tử, chúng cần được xác định và triển khai riêng biệt.



120. Các tiêu chí đánh giá đã nêu cần được củng cố và hoàn thiện bằng cách:

- phân biệt rõ ràng giữa các tiêu chí lựa chọn và tiêu chí xét duyệt trúng thầu
- quy định rõ ràng hơn về tiêu chí kết hợp giữa kỹ thuật và giá
- thiết lập chi phí vòng đời đầy đủ⁷³
- gán khoảng điểm cho từng yếu tố phi giá
- loại bỏ các yếu tố 'nguồn gốc' và 'uy tín' khỏi phần đánh giá và thay vào đó, đưa chúng vào nhóm tiêu chí hợp lệ và tiêu chí năng lực khi thích hợp⁷⁴
- cho phép tính thêm đến các tiêu chí bền vững
- loại bỏ sự phụ thuộc vào mức giá trần
- quy định việc dự toán chi phí cho các gói thầu cần dựa trên nghiên cứu thị trường, bao gồm tham khảo các nguồn dữ liệu thay thế như cơ sở dữ liệu hải quan và cơ sở dữ liệu hợp đồng lịch sử

121. Các quy định về chế tài và biện pháp khắc phục hiện nay được cho là đặc biệt có vấn đề và cần đưa ra các điều khoản riêng biệt cho các loại vi phạm có thể bị xử phạt khác nhau nhằm hợp lý hóa và làm rõ các hành động cần được thực hiện. Đối với **cơ chế giải quyết khiếu nại**, các khuyến nghị bao gồm:

- giảm số lượng các bước nhà thầu cần thực hiện trước khi diễn ra xem xét khiếu nại độc lập
- hợp lý hóa các thời hạn để có đủ thời gian áp dụng các biện pháp khắc phục có ý nghĩa
- thành lập một Hội đồng tư vấn duy nhất độc lập với cả Bên mời thầu và người có thẩm quyền
- nếu cần có nhiều Hội đồng tư vấn, cần đảm bảo một cấu trúc phân cấp hoặc theo địa lý với một cơ chế phù hợp với cách diễn giải của Luật Đấu thầu
- thiết lập sẵn các biện pháp khắc phục
- đảm bảo rằng các biện pháp khắc phục đó, bao gồm cả tạm dừng cuộc thầu, là bắt buộc và có thể thi hành
- bổ sung quy định về công bố các quyết định giải quyết khiếu nại và tóm tắt quá trình giải quyết khiếu nại tại một địa điểm công cộng dễ tiếp cận
- bổ sung quy định về lộ trình từ khiếu nại các kết quả giải quyết kiến nghị của Hội đồng tư vấn đến tòa án

122. Ở cấp độ quản lý dự án / **quản lý hợp đồng**

- xác định rõ ràng chức năng và trách nhiệm trong quản lý hợp đồng
- tăng cường và làm rõ các điều kiện và quy trình thủ tục liên quan đến điều chỉnh hợp đồng, bao gồm điều khoản thanh toán, các điều chỉnh, cơ chế xử lý tranh chấp thay thế (ADR)
- cần thiết lập các yêu cầu chi tiết đối với hồ sơ giấy và điện tử

⁷³ Ví dụ, bằng cách tính đến các yếu tố như chi phí lắp đặt và vận hành; tiết kiệm lâu dài, ví dụ tiêu thụ nhiên liệu thấp hơn; chi phí ngừng hoạt động và chi phí xử lý; có các đảm bảo về chức năng và nêu rõ phương pháp để đánh giá các chi phí đó.

⁷⁴ Ví dụ, xuất xứ có thể bị hạn chế theo lệnh cấm vận thương mại; danh tiếng có thể được đánh giá như một phần của năng lực và sự phù hợp của nhà thầu.



123. Tất cả những khuyến nghị này đều nhằm cải thiện khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công nhưng một vài trong số này quan trọng đến mức có thể gây cảnh báo ‘cờ đỏ’, bao gồm:

- loại bỏ hoặc sửa đổi các điều khoản mâu thuẫn còn lại trong các Luật khác ngoài Luật Đấu thầu để đảm bảo sự nhất quán với Luật Đấu thầu;
- loại bỏ các nghĩa vụ đối với nhà thầu nước ngoài mang tính phân biệt đối xử (trong Luật Đấu thầu và Nghị định số 15/2021/NĐ-CP)
- giải quyết những thiếu sót trong cơ chế giải quyết khiếu nại (khiếu nại) hiện tại

Chỉ số 2. Các quy định hướng dẫn và công cụ hỗ trợ khuôn khổ pháp lý

Chỉ số này xác minh sự tồn tại, sẵn có và chất lượng của các quy định hướng dẫn, quy trình thủ tục, số tay, mẫu hồ sơ tài liệu đấu thầu và các điều kiện tiêu chuẩn của hợp đồng. Trường hợp tốt nhất là pháp luật ở cấp cao hơn cung cấp khuôn khổ cho các nguyên tắc và chính sách chi phối hoạt động đấu thầu mua sắm công. Các quy định pháp luật ở cấp thấp hơn cùng với các công cụ chi tiết hỗ trợ và làm cho Luật có hiệu lực và chỉ dẫn cách áp dụng Luật trong các trường hợp cụ thể.

Tổng quan

124. Hầu hết các tiêu chí đánh giá đều được đáp ứng nhưng cần cải thiện về tính nhất quán của các tài liệu đấu thầu, cũng như cần cân nhắc xây dựng các hướng dẫn thực hành và sử dụng các tuyên bố cam kết bảo lãnh dự thầu.

Các phát hiện

125. Có các quy định hỗ trợ cho luật pháp cơ bản và các quy định này phần lớn rõ ràng, được hợp nhất thành một bộ quy định (dưới hình thức Nghị định số 63/2014/NĐ-CP, Nghị định 25/2020/NĐ-CP và các Nghị định/Nghị quyết bổ sung về các vấn đề riêng biệt). Còn một số khoảng trống liên quan đến các thực thể nằm ngoài phạm vi điều chỉnh của các điều khoản lõi, ví dụ khi các tổ chức dù không bị bắt buộc có thể tự nguyện tuân thủ Luật Đấu thầu và khi liên quan đến hỗ trợ các DNNN, và sẽ rất hữu ích nếu Cục QLĐT được trao thẩm quyền một cách chính thức hơn để giải quyết những khoảng trống này. Ngoài ra còn có một số thông tư hướng dẫn do Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, Bộ Xây dựng, Bộ Y tế và các bộ ngành khác ban hành được sử dụng để hỗ trợ bổ sung cho Luật Đấu thầu và Nghị định 63 (xem chỉ số phụ 1(a)(a)). Cục QLĐT/Bộ KHĐT đã xây dựng một loạt các mẫu hồ sơ mời thầu (HSMT) cho mua sắm hàng hóa, xây lắp, dịch vụ phi tư vấn và tư vấn cũng như các tài liệu hướng dẫn liên quan khác, trong khi Bộ Y tế ban hành các mẫu HSMT mua thuốc và trang thiết bị y tế và Bộ Tài chính hướng dẫn mua sắm thường xuyên. Những mẫu HSMT này được xây dựng dựa trên các tài liệu tương ứng của các nhà tài trợ đa phương⁷⁵. Tuy nhiên, một số điều khoản đã được sửa đổi và không còn nhất quán với các nguyên lý của hợp đồng FIDIC như trong các tài liệu của các nhà tài trợ đa phương. Chúng bao gồm các vấn đề về thanh toán, điều chỉnh giá, hướng dẫn và xác định giá của các thay đổi hợp đồng, và quyền hạn của Kỹ sư⁷⁶. Một số quy định này có thể gây thiếu công bằng về phía các nhà thầu, thiếu rõ ràng hoặc là quá phức tạp làm giảm hiệu quả thực hiện. Cục QLĐT điều phối việc bổ sung cập nhật thường xuyên bộ quy định hướng dẫn và đảm bảo việc truy cập dễ dàng

⁷⁵ Ví dụ, các mẫu hồ sơ đấu thầu của WB.

⁷⁶ Kỹ sư là một đơn vị độc lập trong các hợp đồng FIDIC được giao giám sát công việc xây lắp thay mặt Chủ đầu tư và xác nhận khối lượng hoàn thành đề nghị thanh toán (tham khảo thêm về trách nhiệm và quyền hạn của Kỹ sư tại FIDIC Red Book Document: <https://justice-academy.com/wp-content/uploads/2021/11/02.-FIDIC-Red-Book-4th-edition.pdf>).



(hầu hết bằng tiếng Việt) tại <http://muasamcong.mpi.gov.vn> và các trang web của cơ quan nhà nước khác.

126. Luật Đấu thầu mới chỉ có quy định về bảo đảm dự thầu chứ chưa đề cập đến các tuyên bố cam kết bảo lãnh dự thầu như là một lựa chọn có thể được xem xét thay thế trong điều kiện phù hợp, bao gồm đối với các hợp đồng có giá trị nhỏ. Tuyên bố cam kết bảo lãnh dự thầu cũng có thể là giải pháp trong trường hợp đấu thầu qua mạng khi việc nộp bảo đảm dự thầu trực tiếp gặp khó khăn.

127. Mặc dù chưa có các tài liệu hướng dẫn sử dụng toàn diện hoặc sổ tay dành cho các Bên mời thầu, đã có một số hướng dẫn trong các thông tư khác nhau được Bộ KHĐT, Bộ Y tế và các bộ ngành liên quan ban hành. Cục QLĐT chưa được giao thẩm quyền chính thức để ban hành các sổ tay như vậy (được đề cập trong **Chỉ số 5**).

Các khoảng trống đáng kể

128. Còn có một lỗ hổng đáng kể trong **Chỉ số 2**, cụ thể là sự thiếu nhất quán của mẫu HSMT xây lắp so với mẫu hợp đồng FIDIC. Luật Xây dựng và các quy định dưới luật liên quan là một phần nguyên do của vấn đề này. Sự khác biệt giữa các tài liệu đó có thể gây nhầm lẫn và do đó có thể ngăn cản các nhà đầu tư và nhà thầu nước ngoài, vốn quen thuộc với các *nguyên tắc vàng* của FIDIC, đầu tư hoặc tham gia đấu thầu xây lắp tại Việt Nam. Cụ thể là do các mẫu HSMT hiện tại dường như đi ngược với nguyên tắc tự do về hợp đồng, trong đó các bên được tự do đồng thuận về các điều kiện của hợp đồng giữa các bên chỉ cần tuân thủ luật và chính sách công. Một số ví dụ về những điểm thiếu nhất quán đó như sau:

Vấn đề	Điều kiện hợp đồng theo FIDIC	Quy định của Việt Nam
Tính độc lập của Kỹ sư, tính kịp thời và sự công bằng của việc thanh toán	Kỹ sư xác nhận số tiền thanh toán và Chủ Đầu tư có nghĩa vụ thanh toán số tiền được xác nhận	Điều 20 Nghị định 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 quy định chứng từ thanh toán phải có xác nhận của Chủ Đầu tư.
Điều chỉnh hợp đồng, chậm thanh toán, chậm tiến độ, thiếu công bằng	Không yêu cầu điều chỉnh Hợp đồng theo điều kiện FIDIC, đối với thanh toán cho điều chỉnh khối lượng	Điều 37 Nghị định 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 và Điều 2 Thông tư 07/2016/TT-BXD ngày 10/3/2016 yêu cầu ký kết phụ lục hợp đồng đối với hầu hết các thay đổi phát sinh hoặc được yêu cầu
Đơn giá mới, chậm công việc, chậm thanh toán, tính công bằng	Kỹ sư đưa ra quyết định thích hợp về mức đơn giá. Điều này có thể bao gồm việc sử dụng mức đơn giá tạm thời để đảm bảo thanh toán đúng hạn.	Điều 37 Nghị định 37/2015/NĐ-CP ngày 22/4/2015 quy định Chủ Đầu tư và nhà thầu tính toán, thống nhất và ký kết phụ lục hợp đồng. Các bên phải thống nhất đơn giá cho các công việc đó trước khi thực hiện.

Các khuyến nghị

129. Các quy định hướng dẫn cần được hoàn thiện để thực hiện Luật Đấu thầu và nên cân nhắc hợp nhất các thông tư để giảm bớt số lượng các công cụ áp dụng.

130. Đối với những điểm khác biệt với tài liệu FIDIC, các mẫu HSMT xây lắp cùng với Luật Xây dựng và các quy định dưới luật liên quan cần được rà soát để đảm bảo rằng chúng nhất quán với các điều



kiện tiêu chuẩn của hợp đồng FIDIC, và do đó có thể sử dụng được trong bối cảnh quốc tế cũng như cung cấp các điều kiện rõ ràng và công bằng cho các nhà thầu. Cần nhắc lại rằng các điều kiện của hợp đồng FIDIC tuân thủ những diễn giải rộng rãi của tòa án và trọng tài, nên chứa đựng một bộ nội dung hồ sơ luật nhất quán nhằm tạo ra sự yên tâm cho các nhà thầu cũng như các nhà đầu tư. Việc đơn phương sửa đổi những nội dung cơ bản của tài liệu FIDIC có nguy cơ làm suy yếu tính nhất quán này cùng với niềm tin của các bên tham gia quốc tế. Khi sửa đổi các điều kiện FIDIC của hợp đồng cần tuân theo tài liệu “*Những nguyên tắc Vàng*” của FIDIC, trong đó xác định những điều kiện FIDIC nào được coi là bất khả xâm phạm⁷⁷.

131. Một số khuyến nghị khác trong chỉ số này là:

- phát hành hướng dẫn thực hành thông qua tài liệu hướng dẫn sử dụng hoặc sổ tay hướng dẫn dành cho các cán bộ đấu thầu; và
- bổ sung tuyên bố cam kết bảo lãnh dự thầu như một lựa chọn thay thế cho bảo đảm dự thầu trực tiếp nhằm giảm chi phí và gánh nặng cho các nhà thầu trong khi vẫn bảo vệ được lợi ích của Bên mời thầu.

Chỉ số 3. Khuôn khổ pháp lý phản ánh các mục tiêu chính sách thứ cấp và nghĩa vụ quốc tế của quốc gia

Chỉ số này đánh giá liệu các mục tiêu chính sách theo chiều ngang, chẳng hạn như các mục tiêu nhằm tăng tính bền vững hoặc hỗ trợ cho một số nhóm nhất định trong xã hội, v.v. và các nghĩa vụ bắt nguồn từ các thỏa thuận quốc tế, có được phản ánh nhất quán và mạch lạc trong khuôn khổ pháp lý hay không, tức là khuôn khổ pháp lý về đấu thầu có nhất quán với các mục tiêu chính sách cao hơn của quốc gia hay không.

Tổng quan

132. Đấu thầu mua sắm công bền vững (SPP) chưa được công bố như một mục tiêu chính thức trong Luật Đấu thầu, mặc dù đã được công nhận ở cấp quốc gia và Việt Nam hiện đang thực hiện các nghĩa vụ quốc tế về mua sắm chính phủ. Việc thực hiện đấu thầu mua sắm công bền vững sẽ có hiệu quả hơn nhiều nếu thông qua Luật Đấu thầu.

Các phát hiện

133. **Đấu thầu mua sắm công bền vững (SPP)** đã nổi lên như một công cụ chiến lược mạnh mẽ mà Chính phủ có thể sử dụng để đạt được các mục tiêu chính sách quốc gia, bao gồm phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Các mục tiêu phát triển xã hội có thể nhằm mang lại lợi ích cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (DNVVN) và mang lại sự bao trùm bằng cách cung cấp khả năng tiếp cận thị trường đấu thầu mua sắm công tốt hơn cho các công ty thuộc sở hữu của các nhóm dân tộc thiểu số, phụ nữ hoặc các nhóm dễ bị tổn thương. Đặc biệt, Mục tiêu 12.7 trong các Mục tiêu phát triển bền vững (SDG) kêu gọi các chính phủ thúc đẩy các hoạt động đấu thầu mua sắm công mang tính bền vững, phù hợp với các ưu tiên và chính sách quốc gia⁷⁸. Trong khi các quy tắc đấu thầu mua sắm công truyền thống có xu hướng tập trung vào các giao dịch, tìm kiếm kết quả kịp thời và hiệu quả về chi phí, thì SPP nhằm đạt được giá trị đồng tiền đầu tư theo nghĩa rộng hơn và không bị hạn chế bởi cách tiếp cận theo giao dịch vốn quan tâm nhiều hơn đến giá thấp nhất. SPP yêu cầu việc ra quyết định mang tính

⁷⁷ Tham khảo “*Những nguyên tắc vàng của FIDIC*” (2019) tại: https://fidic.org/sites/default/files/golden_principles_1_12.pdf

⁷⁸ “Chuyển đổi Thế giới của chúng ta: Chương trình nghị sự đến năm 2030 vì sự phát triển bền vững” (Nghị quyết Đại hội đồng LHQ A/Res/70/1 năm 2015).



chiến lược hơn nhằm đạt được các mục tiêu bền vững đã chọn. Điều này khó có thể đạt được nếu chỉ tập trung vào mức giá thấp nhất mà cần quan tâm nhiều hơn đến các yếu tố phi giá. Các hiệp định FTA mà Việt Nam tham gia, nổi bật là CPTPP và EVTA, đều khẳng định cam kết của các bên về phát triển bền vững theo ba trục gồm phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, các hiệp định công nhận quyền của mỗi bên trong việc tự xác định các mục tiêu, chiến lược, chính sách và ưu tiên phát triển bền vững của mình. Những điều này cần được biểu đạt rõ ràng về vị trí dành cho phát triển bền vững trong các chính sách quốc gia của CPVN. Các mục tiêu này cũng cần được chuyển thành các biện pháp cụ thể trong bối cảnh đấu thầu mua sắm công của Việt Nam nếu muốn đạt được các mục tiêu chính sách quốc gia và quốc tế. Cần có những hành động cụ thể để biến SPP thành hiện thực.

134. Mặc dù tính bền vững đã được đưa vào chính sách quốc gia nói chung⁷⁹, chẳng hạn như thúc đẩy '*mua sắm xanh*' như một phần của *Chương trình Hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững (SCP) cho giai đoạn 2021-2030*, điều này vẫn chưa được chuyển thành chính sách đấu thầu mua sắm công bền vững và hiện chưa được phản ánh trong Luật Đấu thầu. Mặt khác, khuôn khổ pháp lý đã bao hàm các yếu tố cho phép theo đuổi hoạt động đấu thầu mua sắm bền vững ở một mức độ hạn chế. Luật Đấu thầu quy định rằng các tiêu chí đánh giá kỹ thuật có thể bao gồm khả năng thích hợp về địa lý và môi trường, tác động môi trường cũng như một số yếu tố của chi phí vòng đời. Tuy nhiên, chi phí vòng đời hiện chưa được xác định rõ ràng, và các tiêu chí đánh giá dựa trên giá và giá đánh giá (kể cả với một chút linh hoạt trong áp dụng các tiêu chí kỹ thuật) có nghĩa là không chắc rằng các cân nhắc về tính bền vững có thể dễ dàng được áp dụng làm tiêu chí xét duyệt trúng thầu.

135. Tính bền vững nên là một phần trong các mục tiêu chính thức trong Luật Đấu thầu và mục tiêu này cần được phản ánh trong các điều khoản của Luật Đấu thầu. Các cân nhắc về tính bền vững có thể được quy định ở các giai đoạn khác nhau của quá trình đấu thầu mua sắm công và cần được làm rõ vì lợi ích của những người sử dụng Luật Đấu thầu. Việc thiết lập các yêu cầu kỹ thuật là nơi thể hiện rõ rệt nhất sự lồng ghép các mối quan tâm về môi trường một cách cụ thể. Các Bên mời thầu có thể thông qua hoặc áp dụng các thông số kỹ thuật để thúc đẩy việc bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên⁸⁰ hoặc bảo vệ môi trường theo các quy định quốc gia⁸¹. Ngôn từ hiện tại trong Luật Đấu thầu như đã đề cập ở trên chưa thể hiện đầy đủ về các vấn đề này. Có thể thực hiện điều tương tự ở giai đoạn xét duyệt trúng thầu bằng cách đưa ra các cân nhắc về môi trường (hoặc về xã hội hay kinh tế khác) cần được tính đến trong quá trình đánh giá. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận không dựa trên giá thấp nhất mà phải tính đến các tiêu chí phi tài chính, có thể bằng cách tính trọng số để cho phép đạt được sự cân bằng giữa giá và các mục tiêu mong muốn khác. Cần sửa đổi Luật Đấu thầu để giải thích cách đánh giá các mục tiêu môi trường đó cùng với giá cả. Các mục tiêu đấu thầu mua sắm bền vững khác như đa dạng nhà cung ứng và bình đẳng giới có thể đạt được thông qua việc sử dụng các ưu đãi dành riêng và mang tính tập trung hơn. Cách sử dụng một số ưu đãi chung chung như hiện nay không phải là những công cụ lý tưởng để tác động tạo ra sự thay đổi cần thiết nhằm đạt được các mục tiêu SPP.

136. Để có thể thực hiện được trong bối cảnh đấu thầu mua sắm công, CPVN cần phải đảm bảo không chỉ các mục tiêu SPP được điều chỉnh phù hợp trong khuôn khổ pháp lý và quy định mà còn cần phải bổ sung các yếu tố hỗ trợ trong các công cụ đấu thầu hiện nay. Những yếu tố này bao gồm các phương pháp đánh giá, hệ thống thông tin được áp dụng, các chuyên gia đấu thầu có năng lực - những người cần được đào tạo thêm về các vấn đề bền vững, cũng như cam kết chính trị cấp cao. Cũng cần đến các luật hỗ trợ được cho các mục tiêu đã nêu, bao gồm Luật Bảo vệ môi trường hoặc các luật về xã hội cũng như cần thu xếp đủ vốn. Do đó, từ góc độ đấu thầu mua sắm công, việc áp dụng cách tiếp

⁷⁹ Xem phần số 47 và các phần kế tiếp ở trên.

⁸⁰ Điều này được quy định rõ ràng trong cả Hiệp định CPTPP (Điều 15:12) và EVFTA (Điều 9:9(6)).

⁸¹ Nghị định số 19/2015/NĐ-CP. Xem phần số 52 ở trên.



cận đấu thầu mua sắm công bền vững đòi hỏi phải có các quy định chi tiết và rõ ràng nhằm đạt được các mục tiêu bao gồm các quy định trong thiết kế đấu thầu thông qua cách tiếp cận chiến lược để lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu, hình thức lựa chọn nhà thầu, tiêu chí lựa chọn và đánh giá, việc áp đặt các điều kiện thực hiện hợp đồng.

137. **Nghĩa vụ phát sinh từ điều ước quốc tế.** Việt Nam tham gia một số hiệp định thương mại quốc tế và khu vực mà trong đó bao gồm các nghĩa vụ liên quan đến đấu thầu mua sắm công. Các hiệp định này thường được lồng ghép với các Luật của Việt Nam thông qua các nghị định và thông tư, nhưng các cam kết trong các điều ước quốc tế này (hoặc các điều khoản chính trong đó) chưa được đưa vào Luật Đấu thầu. Mặt khác, Luật Đấu thầu cho phép áp dụng theo quy định của điều ước quốc tế nếu khác với quy định của Việt Nam trong trường hợp thực hiện đấu thầu sử dụng vốn ODA hoặc trong khuôn khổ các hiệp định FTA. Điều này có thể gặp vấn đề vì hướng dẫn hiện nay về việc áp dụng các quy định này chỉ đơn thuần lặp lại các điều khoản liên quan của các hiệp định mà không giải thích về lĩnh vực đấu thầu mua sắm nào bị ảnh hưởng và những điều chỉnh nào là cần thiết để tuân thủ Luật Đấu thầu. Những vấn đề chủ yếu về khía cạnh này là các yêu cầu không phân biệt đối xử và các vấn đề về quy trình thủ tục.

Các khoảng trống đáng kể

138. Vì SPP là một mục tiêu chính thức của Chính phủ (xem § 49 ở trên), việc thiếu tham chiếu đến hoạt động đấu thầu mua sắm công bền vững trong Luật Đấu thầu hoặc trong các luật thứ cấp là một khoảng trống đáng kể. Nếu không cân nhắc đến các khung chính sách tổng thể này trong các nguyên tắc đấu thầu mua sắm công, sẽ có rủi ro lớn là các hoạt động đấu thầu mua sắm công có thể đi ngược lại các mục tiêu quốc gia và cản trở việc đạt được các mục tiêu đó.

139. Với thực tế là Luật Đấu thầu không nêu rõ mục tiêu tổng thể về đấu thầu một cách chi tiết nên không rõ các mục tiêu có sự tương tác với nhau như thế nào, ví dụ như làm thế nào để các tiêu chí xét duyệt trúng thầu đã nêu có thể phù hợp với các mục tiêu khác như tính bền vững.

Các khuyến nghị

140. Để đảm bảo sự rõ ràng của khuôn khổ pháp lý và quy định thì cần xác định rõ các mục tiêu chính của Luật Đấu thầu như tính minh bạch, tính cạnh tranh, sự công bằng, tính hiệu quả kinh tế và sự liêm chính. Các tiêu chí xét duyệt trúng thầu có thể được cấu trúc trên các mục tiêu về giá trị đồng tiền đầu tư và các tiêu chí cần được xác định rõ ràng hơn, bao gồm xác định đúng, đủ các yếu tố của chi phí vòng đời. Điều này cũng sẽ cho phép cân nhắc tốt hơn về tính bền vững.

141. Phát triển bền vững là một mục tiêu của Chính phủ, cần được chuyển thành các hành động cụ thể trong đấu thầu mua sắm công và mục tiêu này cần được đặt ra như một mục tiêu chính sách riêng biệt. Khuôn khổ pháp lý cần được sửa đổi tương ứng để cho phép cân nhắc tính bền vững trong khuôn khổ lập kế hoạch chiến lược; cho phép một cách chính thức đưa các tiêu chí bền vững vào thiết kế các thông số kỹ thuật và tiêu chí đánh giá cũng như các tiêu chí trao hợp đồng. Là một mục tiêu tổng thể của Chính phủ, khoảng trống liên quan đến SPP này nên được gắn cảnh báo cờ đỏ vì nó đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện và đa chiều, không thể đơn thuần khắc phục bằng cách chỉ sửa đổi Luật Đấu thầu. Nó đòi hỏi các chính sách quốc gia được trình bày rõ ràng về đấu thầu mua sắm công và điều này cũng có nghĩa là cần xây dựng năng lực quản lý và thể chế, củng cố hoạt động đấu thầu mua sắm và thực tiễn thị trường. Có thể cân nhắc sử dụng các nguồn lực của HVCSPT thuộc Bộ KHĐT để xây dựng các chính sách như vậy hoặc chiến lược thực hiện đấu thầu mua sắm công bền vững thông qua Luật Đấu thầu.



142. Khuôn khổ pháp lý cũng cần được sửa đổi để phản ánh các nghĩa vụ quốc tế của Việt Nam liên quan đến đấu thầu mua sắm công cũng như các chính sách quốc gia được xây dựng trên cơ sở đó. Không thực hiện được điều này sẽ là một vấn đề nghiêm trọng, và do đó được gắn cảnh báo 'cờ đỏ'.

3.2. Trụ cột II - Khung thể chế và năng lực quản lý

Trụ cột II đánh giá xem hệ thống đấu thầu mua sắm công được xác định bởi khuôn khổ pháp lý và quy định tại một quốc gia đang hoạt động như thế nào trên thực tế, thông qua các thể chế và hệ thống quản lý tạo nên quản trị tổng thể trong khu vực công của quốc gia đó. Nó đánh giá mức độ hiệu quả của hệ thống đấu thầu trong việc thực hiện các nghĩa vụ được quy định trong luật mà không còn khoảng trống hoặc sự chùng chể. Trong đó đánh giá: i) liệu hệ thống có được liên kết đầy đủ với hệ thống quản lý tài chính công của quốc gia hay không; ii) liệu các thể chế hiện hữu có đảm trách các chức năng cần thiết hay không; và iii) liệu năng lực quản lý và kỹ thuật có đủ để thực hiện các quy trình đấu thầu mua sắm công hiệu quả và minh bạch hay không.

Tóm tắt các phát hiện chính

143. Các chỉ tiêu phần lớn đều đạt nhưng vẫn còn một số khoảng trống đáng kể. Việc lập kế hoạch đấu thầu hiện còn mang tính chiến thuật và được xây dựng tương ứng theo ngân sách đã được phân bổ. Lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công chưa được lồng ghép hiệu quả vào quy trình ngân sách và hiện còn thiếu chiến lược đấu thầu mua sắm công. Việt Nam có một cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu được đánh giá cao là Cục QLĐT, mặc dù cơ quan này hoạt động theo sự ủy quyền của Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Điều này làm nảy sinh những quan ngại về tính độc lập trong hoạt động của Cục QLĐT và khả năng chỉ đạo một cách hiệu quả các hành động của các Bên mời thầu là cơ quan cấp trên về mặt hành chính đối với Cục. Ngoài ra, Cục QLĐT cũng là thành viên của Hội đồng tư vấn có thể được giao giải quyết kiến nghị đấu thầu ở cấp trung ương. Hiện nay, Cục QLĐT chưa được giao vai trò chính thức trong giám sát và phát triển chính sách đấu thầu mua sắm công.

144. Nhiệm vụ của các Bên mời thầu được xác định cụ thể, mặc dù thẩm quyền ra quyết định dường như chưa được phân quyền cho cấp thẩm quyền thấp nhất. Mặc dù đã được dự đoán trước, các điều khoản về mua sắm tập trung, mua sắm thường xuyên có thể cần được hoàn thiện thêm với mối liên hệ rõ ràng hơn với việc áp dụng các thỏa thuận khung và phạm vi của chính các thỏa thuận đó cũng cần được mở rộng. Đấu thầu mua sắm công được quản lý trong một hệ thống thông tin hiệu quả và hệ thống VNEPS hiện đang được sử dụng rộng rãi, mặc dù vẫn còn một số vấn đề về tuân thủ các yêu cầu đăng tải thông tin và báo cáo. Hệ thống VNEPS hiện đang được nâng cấp và điều này mang lại cơ hội để xem xét cải thiện một số vấn đề hiện nay như chưa thể khai thác phân tích dữ liệu đấu thầu đầy đủ và chưa có yêu cầu sử dụng chuẩn dữ liệu hợp đồng mở (OCDS). Phạm vi chương trình xây dựng năng lực đấu thầu dường như vẫn còn quá hạn chế và cần phát triển hơn nữa cũng như mở rộng cho nhiều đối tượng hơn. Hiện tại, đấu thầu vẫn chưa phải là một nghề được công nhận và điều này phần nào sẽ được giải quyết tốt nhất thông qua việc áp dụng khung năng lực quốc gia. Công tác giám sát và đánh giá hệ thống đấu thầu đang được nỗ lực thực hiện nhưng cho đến nay vẫn chưa có hệ phương pháp phù hợp với các công cụ và công nghệ cần thiết.

Điểm mạnh và Điểm yếu chính

145. Điểm mạnh của hệ thống bao gồm:

- Cục QLĐT là cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu có uy tín
- vai trò và nhiệm vụ của các bên liên quan được quy định rõ ràng



- đấu thầu mua sắm công được đặt vào một hệ thống mạng đấu thầu quốc gia hiệu quả
- đã thực hiện đào tạo đấu thầu rộng rãi

146. Điểm yếu bao gồm:

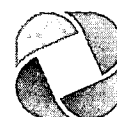
- công tác lập kế hoạch đấu thầu chưa được tích hợp tốt vào hệ thống PFM
- quyền lực và tính độc lập trong hoạt động của Cục QLĐT là một vấn đề
- vai trò và quyền hạn của Cục QLĐT trong việc phát triển các công cụ và hướng dẫn thực thi quy định pháp luật chưa được xác định rõ ràng
- vai trò giám sát chưa được giao 1 cách chính thức và chưa có đủ các công cụ giám sát
- các vai trò khác nhau mà Cục QLĐT đảm nhiệm có thể làm phát sinh xung đột lợi ích
- cần nhiều bước phê duyệt và việc phân quyền ra quyết định vẫn chưa được hợp lý
- chưa khai thác hết được lợi ích của các thỏa thuận khung
- công tác phân tích dữ liệu đấu thầu còn yếu và chưa bắt buộc sử dụng chuẩn OCDS
- các sáng kiến xây dựng năng lực còn quá hạn hẹp và thiếu tham vọng.

Chỉ số 4. Hệ thống đấu thầu mua sắm công được lồng ghép và tích hợp chặt chẽ vào hệ thống quản lý tài chính công

Chỉ số này tập trung vào mức độ tích hợp của hệ thống đấu thầu mua sắm công vào hệ thống quản lý tài chính công dựa trên sự tương tác trực tiếp giữa hoạt động đấu thầu và quản lý tài chính, từ thu xếp ngân sách đến lập kế hoạch hoạt động kho bạc để thanh toán.

Tổng quan

147. Lập kế hoạch đấu thầu dường như chưa được coi là một phần hữu cơ trong công tác lập ngân sách và hiện còn thiếu lập kế hoạch đấu thầu chiến lược. Việc áp dụng kế hoạch tài chính 5 năm cùng với kế hoạch chi tiêu và đầu tư trung hạn gối đầu 3 năm đã cải thiện tình hình lập kế hoạch ngân sách theo Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (SEDP). Tuy nhiên, mức trần dự toán ngân sách được đặt ra trước khi các đề xuất ngân sách kết hợp với kế hoạch đấu thầu mua sắm công được các đơn vị dự toán ngân sách/đơn vị chi tiêu trình lên, và do vậy trên thực tế công tác lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công là một hoạt động đáp ứng dự toán ngân sách hơn là phản ánh đúng nhu cầu mua sắm. Ngược lại, lịch trình lập dự toán ngân sách và dự thảo kế hoạch đầu tư công hàng năm rất dày đặc với nhiều bước phức tạp chỉ chừa lại khung thời gian rất ngắn, gây hạn chế cho việc xây dựng một kế hoạch đấu thầu mua sắm toàn diện và mang tính chiến lược nhằm hỗ trợ cho việc lập kế hoạch ngân sách nhiều năm. Khuôn khổ pháp lý và quy định yêu cầu rằng vốn ngân sách phải được đảm bảo để thực hiện công tác đấu thầu và các thủ tục tài chính công khai hiện có cung cấp các quy tắc rõ ràng trong xử lý hóa đơn và ủy quyền thanh toán. Trước khi bắt đầu quy trình đấu thầu, các Bên mời thầu phải có xác nhận là đã được bố trí vốn, ví dụ trong quyết định giao dự toán ngân sách. Tuy nhiên, vẫn có sự chậm trễ trong việc thanh toán và để cải thiện vấn đề này thì cần có thêm các hướng dẫn chi tiết của Kho bạc Nhà nước (KBNN) với sự phân công trách nhiệm tốt hơn nữa để xử lý hóa đơn và thanh toán kịp thời.



Các phát hiện

148. **Lập kế hoạch đấu thầu và quy trình ngân sách.** Mối liên hệ giữa lập kế hoạch đấu thầu và quy trình lập ngân sách dường như còn yếu kém và còn bị hạn chế hơn nữa do sự tách biệt trách nhiệm thể chế giữa các cơ quan quy hoạch. Bộ KHĐT và/hoặc Sở KHĐT chịu trách nhiệm về vốn đầu tư phát triển trong khi Bộ Tài chính và/hoặc Sở Tài chính chịu trách nhiệm về vốn chi thường xuyên. Trong thực tế, sự phân tách trách nhiệm này có thể dẫn đến nguy cơ do thiếu phối hợp. Ví dụ, kế hoạch đầu tư công trung hạn chỉ bao gồm tổng dự toán chi phí của các dự án đầu tư công mà không tính đến chi phí vận hành và bảo trì trong tương lai. Và chỉ khi các dự án được hoàn thành, cơ quan được giao sử dụng hoặc/và vận hành sản phẩm dự án (có thể khác với cơ quan chủ đầu tư) mới có thể yêu cầu ngân sách chi thường xuyên để bảo trì tài sản.

149. Bộ KHĐT lập kế hoạch đầu tư công trung hạn và Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy định nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ. Về lập dự toán ngân sách trung ương hàng năm⁸², Thủ tướng Chính phủ ban hành quy định (chậm nhất vào ngày 15 tháng 5 hàng năm) về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội (KTXH) năm sau cùng với dự toán ngân sách nhà nước. Trên cơ sở này, Bộ Tài chính (đối với chi thường xuyên) và Bộ KHĐT (đối với chi đầu tư) sẽ ban hành các Thông tư hướng dẫn cụ thể hơn về những nội dung chính trong quy trình lập ngân sách cũng như định hướng thu, chi ngân sách (sổ kiểm tra dự toán ngân sách) cho các cấp. Và sau đó, các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương ban hành hướng dẫn chi tiết về lập ngân sách và định mức trần ngân sách cho các cơ quan, đơn vị cấp dưới muộn nhất vào ngày 15 tháng 6 hàng năm. Đến ngày 20 tháng 7 hàng năm, các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương phải hoàn thành dự thảo kế hoạch đầu tư công, tổng hợp đề xuất ngân sách với phương án phân bổ cho năm sau gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính để tổng hợp. Trước ngày 15 tháng 8, và các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương sẽ rà soát và nộp bản đề xuất dự thảo ngân sách cuối cùng cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính tổng hợp, báo cáo Chính phủ để trình lên Quốc hội trước ngày 20 tháng 9. Sau khi được Quốc hội phê duyệt dự toán ngân sách, Thủ tướng Chính phủ thông qua Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính giao ngân sách năm sau đã được phê duyệt cho các bộ, cơ quan trung ương và các địa phương để phân bổ/giao dự toán ngân sách chi tiết cho từng chủ dự án/đơn vị ngân sách cấp dưới trước ngày 31 tháng 12. Việc phân bổ và giao ngân sách này cung cấp cơ sở pháp lý cho quá trình thực hiện ngân sách và lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công. Các quy trình thủ tục lập ngân sách nhà nước chặt chẽ trong một lịch trình dày đặc như vậy sẽ không cho phép bổ sung một cách linh hoạt và kịp thời các hạng mục chi tiêu mới '*ngoài chu kỳ ngân sách*' cũng như gây nhiều khó khăn trong điều chỉnh dự toán ngân sách cho các dự án đầu tư phát triển và không cho phép lập kế hoạch đấu thầu tương tác như một phần của kế hoạch ngân sách.

150. Liên quan đến chi thường xuyên, trần ngân sách đề xuất (sổ kiểm tra dự toán chi ngân sách thường xuyên) được Bộ Tài chính thông báo vào tháng 5 hàng năm để các bộ và cơ quan nhà nước lập dự toán chi ngân sách hàng năm của cơ quan mình. Sau đó, các bộ và cơ quan nhà nước phải phối hợp với Bộ Tài chính, các Bộ và các cơ quan liên quan khác trong việc lập, tổng hợp dự toán ngân sách nhà nước hàng năm của mình. Như vậy, các kế hoạch ngân sách của họ phần nhiều dựa vào mức trần ngân sách được phân bổ chứ không phải tổng hợp từ các nhu cầu mua sắm thực tế của mình để thiết lập ngân sách cần thiết. Ngay cả khi lịch trình lập ngân sách được tuân thủ (mà thường thì ít nhiều bị kéo dài), các đơn vị ngân sách cũng chỉ có 4-6 tuần để lập và hoàn thành các đề xuất dự toán ngân sách của họ. Ngoài ra, ngân sách trung ương áp dụng phân loại hành chính đối với chi ngân sách thường

⁸² Xem Luật Ngân sách 2015, Nghị định số 163/2016/NĐ-CP và Thông tư số 342/2016/TT-BTC.



xuyên⁸³ bao gồm 13 lĩnh vực chi⁸⁴, trong khi đó phân loại kinh tế chỉ được quy định ở cấp độ tổng hợp gồm: (i) đầu tư phát triển, (ii) chi thường xuyên, (iii) chi trả lãi vay, (iv) chi viện trợ, (v) bổ sung quỹ dự trữ tài chính, (vi) chuyển nguồn sang năm sau, và (vii) chuyển giao. Tuy nhiên, không có phân loại kinh tế chi tiết đến tiền công và tiền lương, *hàng hóa* và *dịch vụ*, chuyển giao và các trợ cấp ở giai đoạn lập ngân sách, và do vậy chi tiêu cho mua sắm của chính phủ không được ghi nhận một cách chính thức và đầy đủ trong ngân sách nhà nước.

151. Luật Đấu thầu áp dụng cách tiếp cận tương đối hẹp và có các điều khoản chỉ liên quan đến kế hoạch đấu thầu cụ thể cho các hợp đồng hoặc từng dự án riêng lẻ, tức là liên quan đến các kế hoạch đấu thầu được lập sau khi đã bố trí vốn hoặc đang chờ phân bổ ngân sách. Luật Đấu thầu chưa coi việc lập kế hoạch đấu thầu như một phương tiện để xác định ngân sách cần thiết. Mặt khác, Luật Đầu tư công quy định việc quản lý nhà nước về đầu tư công có quy định về lập kế hoạch đầu tư công bao gồm mục tiêu, định hướng và danh mục chương trình, dự án đầu tư công cần thực hiện. Luật này áp dụng đối với chi đầu tư phát triển, tuy nhiên, cũng chưa có hướng dẫn về cách thức đạt được những điều này. Luật Đầu tư công dường như có tính đến một cơ chế hẹp để lựa chọn và ưu tiên các dự án, nhưng có vẻ lại chưa cung cấp đủ phạm vi cho phép các Bên mời thầu xây dựng chiến lược chi tiêu của riêng họ, đặc biệt là trong bối cảnh trần dự toán ngân sách được đưa ra trước khi có các đề xuất ngân sách (xem thêm phần thảo luận trong chỉ số phụ 9(a)).

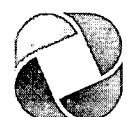
152. **Thủ tục tài chính và chu trình đấu thầu mua sắm.** Điều 33-35 tại Chương III của Luật Đấu thầu quy định rằng nguồn vốn phải được phê duyệt trước khi lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu và Điều 89(9) cấm Bên mời thầu tổ chức lựa chọn nhà thầu trước khi nguồn vốn cho gói thầu được xác định. Sau khi phê duyệt dự toán và phân bổ ngân sách, các đơn vị ngân sách/đơn vị chi tiêu nhận được quyết định giao dự toán ngân sách để bắt đầu chu trình đấu thầu. Mặt khác, được xây dựng theo kết quả tham vấn với các ngân hàng phát triển đa phương, Luật số 03/2022/QH15 cho phép tiến hành một số bước trong quy trình đấu thầu như là *các hoạt động thực hiện trước trong giai đoạn chuẩn bị* bao gồm: lập, trình, thẩm định và phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu, hồ sơ mời thầu, hồ sơ mời nộp đề xuất, xác định danh sách ngắn đối với các gói thầu trong các dự án sử dụng vốn tài trợ, vốn ODA.

153. Ở đầu cuối của chu trình đấu thầu, Nghị định số 123/2020/NĐ-CP quy định quy trình thủ tục xử lý hóa đơn cùng các biểu mẫu liên quan. Việc thanh quyết toán được điều chỉnh bởi Nghị định 99/2021/NĐ-CP ngày 11/11/2021 quy định về quản lý, thanh toán và quyết toán dự án sử dụng vốn đầu tư công. Kho bạc Nhà nước thực hiện nhiệm vụ kiểm soát thanh toán vốn đầu tư công và kiểm soát chi thường xuyên từ nguồn ngân sách nhà nước và kiểm tra các ủy nhiệm chi đối với ngân sách trước khi thanh toán. Khi các đơn vị chi nộp hóa đơn phải thực hiện thanh toán trong vòng 1 ngày đối với chi thường xuyên và 3 ngày đối với chi đầu tư phát triển. Trường hợp yêu cầu thanh toán bị từ chối do hóa đơn chưa đầy đủ hoặc cần chỉnh sửa, Kho bạc có thời gian từ 1-3 ngày để phản hồi cho đơn vị chi.

154. Theo Báo cáo đánh giá PEFA gần nhất cho Việt Nam được thực hiện vào năm 2012, có một lượng lớn nợ đọng từ các dự án đầu tư công lũy kế cho đến thời điểm báo cáo. Chính phủ đã nỗ lực xóa các khoản nợ đọng vốn này (ví dụ: thông qua việc ban hành Nghị quyết 1792/CT-TTg liên quan đến tăng cường đầu tư công từ ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ vào năm 2011) nhằm đảm bảo rằng tất cả các khoản nợ đọng sẽ phải được thanh toán hết trước năm 2020. Có vẻ như kho nợ đọng

⁸³ Phân loại chi đầu tư phát triển phải thống nhất với phân loại chi thường xuyên từ khâu lập ngân sách (Nghị quyết 973/2020/UBTVQH14 của Quốc hội).

⁸⁴ Quốc phòng; an ninh trật tự, an toàn xã hội; giáo dục, đào tạo và dạy nghề; khoa học và công nghệ; y tế, dân số và gia đình; văn hóa thông tin; phát thanh truyền hình; thể dục thể thao; bảo vệ môi trường; hoạt động kinh tế; hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, đảng bộ, đoàn thể, an ninh xã hội và các khoản chi khác.



XDCB hiện đã được giải quyết xong và việc thanh toán đang trở lại quỹ đạo. Theo Kho bạc Nhà nước, hiện không còn hóa đơn tồn đọng quá 30 ngày mà chưa thanh toán.

155. Tuy nhiên, theo khảo sát định lượng MAPS được thực hiện năm 2021 như một phần của *Đánh giá* này, số liệu liên quan đến thanh toán cho thấy chỉ có 65% hóa đơn được thanh toán đúng hạn. Một số trường hợp điển hình được ghi nhận đối với các dự án tầm cỡ xây dựng tuyến metro và đường cao tốc, trong đó chi phí tăng hoặc tiến độ chậm trễ đòi hỏi phải bổ sung ngân sách do Thủ tướng Chính phủ hoặc Quốc hội phê duyệt. Điều này dẫn đến một loạt vấn đề bao gồm việc chậm thanh toán kéo dài đến vài năm so với hóa đơn yêu cầu thanh toán của các công ty quốc tế hoặc chấm dứt hợp đồng.

Các khoảng trống đáng kể

156. Trong khi các yêu cầu về chi tiêu công thông qua đấu thầu có thể được đưa vào dự toán ngân sách, thì hiện có rất ít quy định trong khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công (ngoài các quy định của Luật Đầu tư công liên quan đến chi tiêu vốn đầu tư phát triển) khuyến khích hoặc dự tính việc lập kế hoạch đấu thầu chiến lược. Điều này đã tước đoạt đi một phương pháp có thể giải quyết nhu cầu đấu thầu mua sắm công mà các Bên mời thầu cần trên thực tế.

Các khuyến nghị

157. Áp dụng cách tiếp cận lập kế hoạch đấu thầu chiến lược nhằm lồng ghép tốt hơn nữa các nhu cầu đấu thầu mua sắm công nhiều năm vào quy trình lập kế hoạch ngân sách. Cách tiếp cận như vậy bao hàm việc lập kế hoạch dài hạn tương xứng với các nhu cầu và mục tiêu đã xác định của Bên mời thầu hơn là chỉ dựa vào ngân sách được phân bổ để chi cho đấu thầu mua sắm công.

Chỉ số 5. Quốc gia có một cơ quan đảm nhận chức năng lập quy/quản lý

Chỉ số này đề cập đến chức năng lập quy/quản lý trong khu vực công cũng như việc thực hiện và điều phối thích hợp của nó. Việc đánh giá chỉ số tập trung vào sự tồn tại, tính độc lập và hiệu quả của các chức năng và mức độ phối hợp giữa các tổ chức chịu trách nhiệm. Tùy vào cách thiết lập thể chế được lựa chọn bởi một quốc gia, một tổ chức có thể chịu trách nhiệm về tất cả các chức năng lập quy và quản lý. Trong các bối cảnh khác, các chức năng chính có thể được giao cho một vài cơ quan, ví dụ: một tổ chức có thể chịu trách nhiệm về chính sách, trong khi tổ chức khác có thể chịu trách nhiệm về đào tạo hoặc thống kê. Theo nguyên tắc chung, chức năng lập quy/quản lý cần được phân công rõ ràng, không có những khoảng trống và chồng chéo. Nên tránh phân tán quá mức và chức năng này phải được thực hiện như một nỗ lực chung được phối hợp hiệu quả.

Tổng quan

158. Hầu hết các tiêu chí đánh giá trong chỉ số này đều đạt. Cục QLĐT là cơ quan đảm nhiệm cả các chức năng lập quy và chức năng quản lý nhà nước, bao gồm nhiều vai trò trách nhiệm được xác định trong chỉ số này. Tuy nhiên, các chức năng tư vấn và xây dựng chính sách cần được tăng cường và có vấn đề về tính chất của các vai trò khác nhau mà Cục QLĐT đảm nhiệm có thể làm phát sinh xung đột lợi ích. Cũng còn có quan ngại về việc liệu Cục QLĐT có đủ nguồn lực để đảm nhiệm được tất cả những vai trò nhiệm vụ lớn lao được giao, bao gồm cả đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về phát triển năng lực đấu thầu trên toàn quốc.

Các phát hiện

159. **Cục quản lý đấu thầu (Cục QLĐT)** đang thực hiện hiệu quả các chức năng lập quy/quản lý được nêu trong chỉ số này. Tuy nhiên, các vai trò nhiệm vụ này chưa được phân giao trong Luật Đấu thầu vì



thực chất chúng thuộc chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao cho Bộ KHĐT. Dù sao thì Cục QLĐT chính thức được Bộ KHĐT ủy quyền (giúp Bộ trưởng) thực hiện chức năng quản lý nhà nước về đấu thầu và về đầu tư theo hình thức PPP (nhiệm vụ của Bộ)⁸⁵. Những nhiệm vụ này bao gồm: (i) cung cấp hướng dẫn thực hiện quy định pháp luật và chính sách đấu thầu; (ii) cấp chứng chỉ hành nghề hoạt động đấu thầu; (iii) quản lý công tác đào tạo, bồi dưỡng về đấu thầu; (iv) đánh giá, tổng kết, báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu; (v) quản lý hệ thống thông tin và các cơ sở dữ liệu về đấu thầu trên phạm vi cả nước; (vi) theo dõi, giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động đấu thầu; (vii) giải quyết khiếu nại, kiến nghị, tố cáo về đấu thầu và xử phạt vi phạm pháp luật về đấu thầu; và (viii) tham gia hợp tác quốc tế về đấu thầu. Cục cũng chịu trách nhiệm xây dựng, quản lý và hướng dẫn sử dụng hệ thống mạng đấu thầu quốc gia và đấu thầu qua mạng và Báo đấu thầu; thực hiện các nhiệm vụ khác liên quan đến đấu thầu mua sắm công theo sự phân công của Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ.

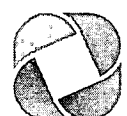
160. Cục QLĐT là cơ quan trực thuộc Bộ KHĐT và chức năng xây dựng chính sách dường như được giao cho Cục QLĐT theo sự ủy quyền của Bộ KHĐT. Tuy vậy, chức năng xây dựng chính sách này chưa được đề cập đến trong Luật Đấu thầu hoặc trong các quy định hiện hành. Do đó, điều này có thể gây nên một số quan ngại về hiệu lực và cách thức được đưa vào áp dụng của chức năng xây dựng chính sách này. Ngoài các chức năng này, bất kỳ chính sách bền vững nào sau khi được thông qua sẽ đều cần được quản lý ở cấp thẩm quyền phù hợp với các chiến lược quốc gia. Và trong nhiệm vụ khác, Cục QLĐT cũng chịu trách nhiệm về hệ thống VNEPS mà để vận hành hiệu quả sẽ cần xem xét trao cho Cục QLĐT thêm vai trò đảm bảo kết nối của hệ thống này với các nền tảng điện tử khác của Chính phủ.

161. Mặc dù không được giao các chức năng quản lý nhà nước về đấu thầu chính thức trong Luật Đấu thầu nhưng Cục QLĐT vẫn có tư cách pháp nhân, có con dấu và tài khoản ngân hàng riêng. Ngân sách hoạt động của Cục QLĐT được phân bổ từ ngân sách nhà nước thông qua Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Cục QLĐT có Cục trưởng và 3 Phó Cục trưởng do Bộ trưởng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Mặc dù có tư cách pháp nhân riêng biệt, Cục QLĐT trực thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư và nhận phân bổ ngân sách hoạt động từ Bộ. Dường như Cục QLĐT đã tạo được uy tín cao và các ý kiến cũng như các quyết định của Cục QLĐT được các Chủ đầu tư, Bên mời thầu và nhà thầu trên cả nước tôn trọng và tuân theo. Điều này cho thấy rằng Cục QLĐT có thể hoàn thành các chức năng được giao ngay cả khi Cục QLĐT ở cấp Cục chứ không nằm ở cấp bậc cao trong hệ thống phân cấp của chính phủ và cũng không ở vị thế có thẩm quyền cao. Tuy nhiên, cấp bậc của Cục trong hệ thống phân cấp hành chính vẫn có nguy cơ làm suy yếu khả năng quản lý hệ thống đấu thầu một cách hiệu quả.

162. Các chức năng nhiệm vụ của Cục QLĐT cần được quy định rõ ràng và tham vọng hơn. Các chức năng tư vấn rất quan trọng trong đấu thầu mua sắm công, đặc biệt là trong trường hợp ở Việt Nam, khi các Luật liên quan đang được liên tục cập nhật, sửa đổi. Nhiệm vụ này của Cục QLĐT chưa được xác định một cách cụ thể và chi tiết mặc dù nó có thể nằm trong chức năng '*cung cấp hướng dẫn*' chung chung hiện có. Đồng thời, Cục QLĐT cho biết rằng họ thường nhận và trả lời một số lượng lớn các câu hỏi yêu cầu từ các Bên mời thầu, và sau đó thường được tổng hợp biên tập thành các ghi chú chính sách và tài liệu giải quyết tình huống đấu thầu. Điều này được cho là một gánh nặng lớn đối với Cục với số nhân viên hiện có (xem giải thích bên dưới). Cục QLĐT cũng vận hành Trung tâm Hỗ trợ đấu thầu để tiếp nhận các câu hỏi qua đường bưu điện, điện thoại và qua cổng thông tin điện tử.

163. Tuy nhiên, mối lo ngại chính nằm ở khả năng phát sinh xung đột lợi ích. Luật Đấu thầu trao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư trách nhiệm vận hành đối với hoạt động đấu thầu mua sắm công trong thẩm quyền của mình. Theo đó, Bộ có trách nhiệm tổ chức thẩm định kế hoạch lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Quyết định giao nhiệm vụ của Bộ KHĐT cho Cục QLĐT bao gồm các nhiệm vụ hoạt động như thẩm định các nội dung

⁸⁵ Theo Quyết định số 1858/QĐ-BKHĐT (21/12/2017).



về đấu thầu thuộc thẩm quyền của Bộ KHĐT. Mặc dù Cục QLĐT dường như không tham gia vào các hoạt động đấu thầu của Bộ KHĐT vì các hoạt động này được thực hiện bởi các đơn vị khác thuộc Bộ KHĐT, nhưng có vẻ như Cục QLĐT lại tham gia vào quá trình thẩm định, làm tăng khả năng xung đột lợi ích. Cục QLĐT cũng đảm nhận vai trò chủ tịch Hội đồng tư vấn cấp Trung ương thay mặt cho Bộ KHĐT. Cục QLĐT cũng cho biết rằng họ cung cấp tư vấn cho các Hội đồng tư vấn ở cấp thấp hơn trong hệ thống phân cấp hành chính. Phạm vi quá rộng của những vai trò nhiệm vụ được giao cho Cục QLĐT, bao gồm xây dựng chính sách, thực hiện, vận hành và giám sát có thể tạo cơ hội cho phát sinh xung đột.

164. Trong số những chức năng có phạm vi rộng này, Cục QLĐT cũng được trao quyền kiểm tra, thanh tra và giám sát hoạt động đấu thầu mua sắm công. Các chức năng kiểm soát được chú trọng, mặc dù Cục QLĐT cũng thu thập và phân tích thông tin đấu thầu để xác định các điểm yếu của hệ thống. Mặc dù phương thức tiếp cận của Cục QLĐT bao gồm công tác giám sát nhưng hiện chưa có đủ bộ công cụ giám sát để đạt được kết quả tốt nhất. Đây có thể là vấn đề về đào tạo bổ sung hoặc cung cấp phần mềm được thiết kế theo yêu cầu có khả năng thu thập dữ liệu cần thiết để giám sát một cách hệ thống. Giám sát cũng phụ thuộc vào việc chia sẻ thông tin giữa các cơ quan chính phủ, đặc biệt là giữa các cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát và thanh tra. Tuy nhiên, chưa có quy định nào trong khuôn khổ pháp lý về việc cung cấp các báo cáo đấu thầu cho các cơ quan khác của Chính phủ. Ngay cả khi việc này diễn ra trong thực tế, điều quan trọng là cần phải thiết lập luồng báo cáo và trao đổi thông tin cùng các phương pháp để thực hiện hiệu quả.

165. Mặc dù trong khuôn khổ pháp lý, Cục QLĐT được trao quyền kiểm tra, thanh tra và giám sát cũng như áp dụng các biện pháp xử phạt đối với các vi phạm pháp luật về đấu thầu, vẫn còn một số quan ngại về việc thực thi hiệu quả các quyền hạn đó. Các biện pháp thi hành các quyền hạn này chưa được quy định rõ ràng trong khuôn khổ pháp lý, có thể làm hạn chế khả năng của Cục QLĐT trong việc thực hiện chúng một cách hiệu quả. Hơn nữa, khuôn khổ pháp lý chưa có quy định cụ thể về việc thiết lập đường dây liên lạc giữa các cơ quan kiểm soát khác nhau (xem **Chỉ số 12**) mặc dù trên thực tế, hiện đã có một số sự phối hợp để tránh trùng lặp. Sự không rõ ràng về vai trò của các cơ quan kiểm soát và thiếu các phương tiện cụ thể để Cục QLĐT thực hiện các chức năng của mình dẫn đến tình trạng thực thi kém hiệu quả và có khả năng bị lợi dụng bởi những kẻ thiếu đạo đức. Khi Cục QLĐT tham gia vào quá trình thực thi, như đã giải thích trong **Chỉ số 1**, sẽ không thể tránh khỏi xung đột lợi ích.

166. **Về mặt tổ chức**, Cục QLĐT bao gồm các đơn vị sau: (i) Phòng Chính sách đấu thầu; (ii) Phòng Đấu thầu; (iii) Phòng Hợp tác quốc tế; (iv) Văn phòng đối tác công tư (PPP); (v) Văn phòng Cục; (vi) Báo Đấu thầu; (vii) Trung tâm Đấu thầu qua mạng quốc gia; (viii) Trung tâm Hỗ trợ đấu thầu. Cơ cấu tổ chức của Cục⁸⁶ (Chi tiết tại Phụ chương 10, Quyển III của Báo cáo này) dường như tập trung nhiều hơn vào vận hành hoạt động đấu thầu và không có các đơn vị chuyên sâu với ít nhân sự được phân công phụ trách kiểm tra, thanh tra, giám sát cũng như xây dựng và hướng dẫn chính sách đấu thầu. Cục QLĐT dường như được bố trí các cán bộ, chuyên viên rất có năng lực, mặc dù hầu hết trong số họ còn trẻ nên có thể thiếu một số kinh nghiệm trong các khía cạnh đấu thầu. Với nhiều nhiệm vụ lớn được giao, bao gồm cả hoạt động hỗ trợ đấu thầu rất bận rộn, cũng chưa rõ liệu Cục QLĐT có đủ cán bộ để đảm nhiệm hay không. Sẽ rất hữu ích nếu tiến hành đánh giá nhu cầu năng lực để đảm bảo rằng cán bộ Cục QLĐT có đủ năng lực để thực hiện các nhiệm vụ được giao thuộc nhiều lĩnh vực, khía cạnh đấu thầu khác nhau.

167. Cục QLĐT đã rất tích cực trong quản lý và cung cấp đào tạo, bồi dưỡng về đấu thầu và thúc đẩy chuyên nghiệp hóa nghiệp vụ đấu thầu. Chứng chỉ hành nghề hoạt động đấu thầu đã được đưa chính thức hóa để khuyến khích sự phát triển của các chuyên gia đấu thầu và kinh nghiệm quốc tế đã

⁸⁶ Chi tiết tại Phụ chương 10, Quyển III của Báo cáo Đánh giá này



được sử dụng để thiết kế chương trình chứng chỉ này. Tuy nhiên, với quy mô quốc gia và số lượng người cần được đào tạo đấu thầu là rất lớn, có một mối quan ngại về việc liệu có đủ nguồn lực sẵn có để xây dựng và triển khai chương trình xây dựng năng lực và chuyên nghiệp hóa đấu thầu như yêu cầu hay không.

Các khoảng trống đáng kể

168. Có rủi ro về xung đột lợi ích. Phạm vi quá rộng các chức năng được giao cho Bộ KHĐT, hiện được ủy quyền cho Cục QLĐT, có khả năng phát sinh xung đột lợi ích. Bộ KHĐT/Cục QLĐT có liên quan đến nhiều nhiệm vụ ở cấp độ khác nhau như: liên quan đến việc xây dựng và thực hiện chính sách; vận hành hoạt động đấu thầu; giám sát và giải quyết khiếu nại trong đấu thầu. Việc tham gia vào vận hành hoạt động đấu thầu nhìn chung không tương thích với các nhiệm vụ đã xác định khác và vai trò của Cục QLĐT (hoặc Bộ KHĐT) trong Hội đồng tư vấn cũng không tương thích với các chức năng hoạt động của Cục. Vai trò giải quyết khiếu nại cũng có khả năng khiến các nhà thầu e ngại khi liên hệ với Cục QLĐT trong vai trò tư vấn, hỗ trợ và hướng dẫn vì sợ rằng họ có thể tiết lộ điều gì đó mà sau này có thể bị chính cơ quan mà họ đang nhờ trợ giúp dùng để chống lại họ. Khuôn khổ pháp lý hiện tại chưa thiết lập cơ chế để tránh khả năng phát sinh xung đột lợi ích trong phạm vi chức năng của Bộ KHĐT/Cục QLĐT.

169. Đồng thời, cũng có khó khăn trong việc thực hiện các chức năng thực thi rộng hơn của Cục QLĐT do khuôn khổ pháp lý thiếu chi tiết và khả năng có xung đột với vai trò nhiệm vụ của các cơ quan kiểm soát khác. Những vấn đề này trở nên trầm trọng hơn do Cục QLĐT hiện cong thiếu các công cụ giám sát.

Các khuyến nghị

170. Nhìn chung, cần đảm bảo rằng cơ quan chịu trách nhiệm về chức năng lập quy/quản lý (Bộ Kế hoạch và Đầu tư/Cục QLĐT) được giao nhiệm vụ và quyền hạn rõ ràng và đủ mạnh để giám sát và quản lý hệ thống đấu thầu. Chức năng quản lý nhà nước này yêu cầu Cục QLĐT có khả năng chỉ đạo, chấn chỉnh hoạt động của tất cả các cơ quan tham gia hoạt động đấu thầu. Như đã chỉ ra ở trên, điều này sẽ bao gồm việc đảm bảo rằng các vai trò và trách nhiệm pháp lý của Cục QLĐT được quy định rõ ràng và toàn diện trong Luật; cho phép thúc đẩy các mục tiêu đã xác định của Luật Đấu thầu, đặc biệt là đối với SPP; và Cục QLĐT được cung cấp đầy đủ các công cụ để thực hiện các nhiệm vụ theo dõi và giám sát đấu thầu của mình.

171. Về những khoảng trống đáng kể, việc tham gia thẩm định như 1 phần trong hoạt động đấu thầu nên được loại bỏ khỏi các chức năng của Cục QLĐT và nên loại bỏ sự tham gia của Cục QLĐT trong các Hội đồng tư vấn. Nên đặt trọng tâm vào vai trò tư vấn của Cục và điều quan trọng là cần có cơ cấu tổ chức phù hợp với đủ nguồn lực để thực hiện chức năng này. Cần đảm bảo rằng Cục QLĐT có thẩm quyền rõ ràng và đủ mạnh để soạn thảo và thúc đẩy các chính sách mới và quy định pháp luật về đấu thầu. Điều này cũng đã được nêu trong **Chỉ số 1** và là vấn đề cần gắn cảnh báo cờ đỏ. Đồng thời, cần đảm bảo rằng lãnh đạo Cục QLĐT có một vị trí pháp lý và có thẩm quyền đủ cao trong Chính phủ.

172. Đối với các chức năng giám sát của Cục QLĐT, cần phải đảm bảo rằng luôn có sẵn các công cụ để giám sát một cách hệ thống, vượt ra ngoài phạm vi yêu cầu của kiểm toán. Cần thiết lập các yêu cầu báo cáo đấu thầu một cách chính thức và đường dây liên lạc thông suốt giữa các cơ quan kiểm soát khác nhau như KTTN, TTCP và các Hội đồng tư vấn, nhằm đảm bảo có đủ luồng thông tin làm cơ sở cho các phân tích cần thiết phục vụ cho công tác giám sát hiệu quả.

173. Với phạm vi chức năng rộng lớn như vậy, cần đánh giá số lượng nhân sự và tiến hành đánh giá nhu cầu năng lực nhằm đảm bảo rằng Cục QLĐT có thể thực hiện các trọng trách của mình một cách hiệu quả. Ở cấp quốc gia, cần xây dựng khung năng lực quốc gia về đấu thầu mua sắm công trên cơ sở



thiết lập sự hợp tác của Cục QLĐT với các cơ sở giáo dục đại học và dạy nghề cũng như các cơ quan chịu trách nhiệm về dịch vụ công trong Chính phủ. Chuyên nghiệp hóa chức năng đấu thầu mua sắm công đòi hỏi một kế hoạch hành động mở rộng với nguồn tài chính đảm bảo.

174. Giám sát và thực thi là những chức năng chính để đảm bảo sự tuân thủ và thúc đẩy một hệ thống đấu thầu mua sắm công lành mạnh. Các vấn đề về tính độc lập và thực tế là có liên quan tới nhiều cơ quan kiểm soát khác nhau, mỗi cơ quan lại hoạt động trong khuôn khổ pháp lý của riêng mình, và điều này có nghĩa là các khuyến nghị về các dấu hiệu cảnh báo cờ đỏ trong chỉ số này bao gồm:

- loại việc tham gia thẩm định trong hoạt động đấu thầu khỏi các chức năng của Cục QLĐT⁸⁷
- phân tách và tăng cường vai trò của Cục QLĐT trong việc thực thi, thiết lập luồng trao đổi thông tin và phân chia quyền hạn rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát
- cung cấp các công cụ giám sát và hướng dẫn phù hợp (và điều này cũng cần có sự phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát).

Chỉ số 6. Các Bên mời thầu và nhiệm vụ của họ được xác định rõ ràng

Chỉ số này đánh giá: i) liệu khuôn khổ pháp lý và quy định có xác định rõ ràng các tổ chức có trách nhiệm và quyền hạn trong đấu thầu mua sắm công hay không; ii) liệu có quy định nào về việc ủy quyền cho cán bộ đấu thầu và các quan chức chính phủ khác để thực hiện trách nhiệm trong quy trình đấu thầu mua sắm công hay không, và iii) liệu có tồn tại đơn vị mời thầu tập trung hay không.

Tổng quan

175. Các Bên mời thầu cùng với các nhiệm vụ của họ được xác định rõ ràng ở tất cả các cấp trong hệ thống phân cấp quản trị của Việt Nam. Các yêu cầu phê duyệt, đặc biệt là trong trường hợp chi tiêu vốn đầu tư phát triển, cho thấy rằng thẩm quyền ra quyết định chưa được phân quyền cho các cấp có thẩm quyền thấp hơn tương xứng với số tiền và các rủi ro liên quan. Mua sắm tập trung đã được quy định nhưng không rõ ràng liệu các quy định của Luật Đấu thầu là đã đủ để cho phép áp dụng một cách hiệu quả trong thực tiễn. Tuy vậy, đã có một hệ thống đấu thầu tập trung mua sắm được phẩm tại Bộ Y tế.

Các phát hiện

176. **Các Bên mời thầu** cũng như trách nhiệm và năng lực của họ được xác định chi tiết trong khuôn khổ pháp lý. Như được định nghĩa trong Luật Đấu thầu, '*Bên mời thầu*' là cơ quan, tổ chức có chuyên môn và năng lực để thực hiện các hoạt động đấu thầu, bao gồm: (1) Chủ đầu tư (người sở hữu vốn) hoặc (2) một đơn vị đặc biệt do Chủ đầu tư thành lập (ví dụ như Ban quản lý dự án), hoặc (3) một cơ quan do Chủ đầu tư lựa chọn ra; (4) đơn vị dự toán trực tiếp sử dụng nguồn vốn mua sắm thường xuyên; (5) đơn vị mua sắm tập trung; hoặc (6) cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tổ chức trực thuộc do cơ quan nhà nước có thẩm quyền lựa chọn. Các đơn vị này được xác định một cách cơ hữu ở tất cả các cấp chính quyền, có sự liên kết hoặc ủy quyền của các cơ quan nhà nước, cơ quan công quyền, DNNN hoặc chính quyền địa phương được đặc quyền hoặc được giao sử dụng ngân sách nhà nước hoặc công quỹ, hoặc được ủy quyền ký hợp đồng với các nhà đầu tư PPP.

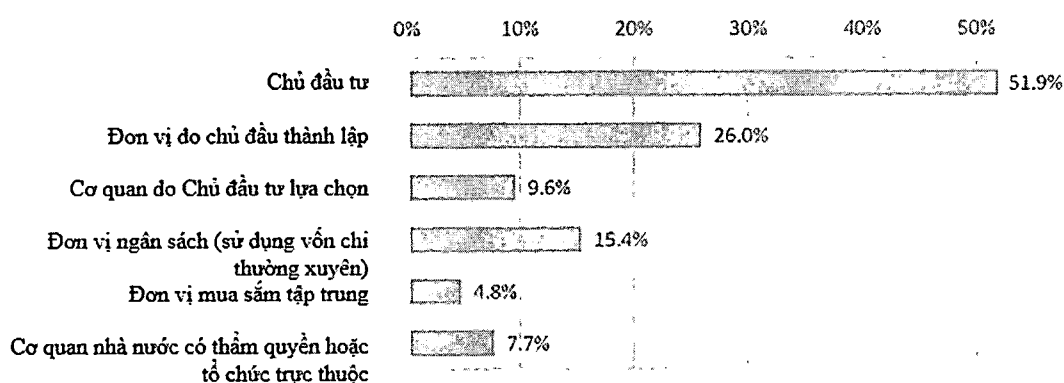
177. '*Bên mời thầu*' có thể bao gồm (i) các nhân viên biên chế của Chủ đầu tư (khi Chủ đầu tư tự đảm nhận vai trò của '*Bên mời thầu*'); (ii) một nhóm được thành lập gồm những người có trình độ phù

⁸⁷ Chức năng này vẫn nên được giao cho Bộ KHĐT nhưng do một bộ phận khác thực hiện.



hợp, trên thực tế đó là đơn vị đấu thầu hoặc Ban quản lý dự án (BQLDA), đặc biệt là khi có nguồn vốn bên ngoài; hoặc (iii) một tổ chức đấu thầu chuyên nghiệp, chẳng hạn như đại lý đấu thầu. Như trình bày tại Hình 7, kết quả khảo sát cho thấy 52% trong số 104 Bên mời thầu được khảo sát là Chủ đầu tư (các bộ ngành, cơ quan ngang bộ và cơ quan khác ở trung ương, cơ quan chính quyền cấp tỉnh, DNNN, cơ quan công quyền và tổ chức chính trị - xã hội, hiệp hội nghề nghiệp); 26% là Ban QLDA; 9,6% là cơ quan do Chủ đầu tư lựa chọn; 7,7% là cơ quan nhà nước có thẩm quyền; 15,4% là đơn vị ngân sách trực tiếp sử dụng kinh phí chi thường xuyên được phân bổ; và 4,8% là đơn vị mua sắm tập trung. Nhìn chung, các loại hình Bên mời thầu này có cơ cấu quản lý được xác định rõ ràng gắn liền với Cơ quan chủ quản, Chủ đầu tư hoặc Cơ quan nhà nước có thẩm quyền tương ứng, và đội ngũ nhân sự có trình độ chuyên môn đấu thầu nhất định. Ngoài ra, khảo sát cũng cho thấy hầu hết các Bên mời thầu (94%) liên tục nâng cao năng lực đấu thầu khi cử cán bộ tham gia các chương trình đào tạo đấu thầu hàng năm (khoảng 80% nhân viên của họ tham gia các khóa đào tạo này một hoặc hai lần mỗi năm). Tuy nhiên, hầu hết cán bộ của Bên mời thầu chỉ được đào tạo ở mức độ cơ bản và năng lực thực tế hiện còn hạn chế để có thể xử lý được các hoạt động đấu thầu mua sắm công phức tạp.

Hình 6: Tỷ lệ các loại hình Bên mời thầu trong 104 “đơn vị đấu thầu” được khảo sát



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021⁸⁸

178. Điều 4(34) Luật Đấu thầu định nghĩa người có thẩm quyền là người quyết định phê duyệt dự án đầu tư, gói thầu mua sắm thường xuyên hoặc người đứng đầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền lựa chọn nhà đầu tư. Sau đó, tất cả các trách nhiệm bao gồm các quyết định lựa chọn nhà thầu vẫn thuộc về đơn vị ngân sách/đơn vị chi tiêu, chiếm 15,4% tổng số Bên mời thầu trong cuộc khảo sát. Tuy nhiên, đối với chi đầu tư phát triển, Bên mời thầu phải xin phê duyệt theo thứ bậc theo các bước trong quy trình đấu thầu mua sắm công từ người có thẩm quyền hoặc Chủ đầu tư, bất kể giá trị hợp đồng lớn hay nhỏ.

179. **Mua sắm tập trung** đã được cân nhắc và đưa vào Luật Đấu thầu. Mặc dù đã nhận thấy khả năng thành lập một Bên mời thầu tập trung duy nhất cho các hạng mục sử dụng chung, nhưng khuôn khổ pháp lý hiện tại cho phép có nhiều đơn vị mua sắm tập trung do các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở cấp trung ương và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thành lập. Các đơn vị mua sắm tập trung được xác định một cách cơ hữu trong hệ thống quản trị quốc gia được phân cấp, và là các đơn vị cấp dưới của các cơ quan có thẩm quyền tương ứng, và điều đó cho thấy là họ có địa vị pháp lý, kinh phí, trách nhiệm và nhân sự cần thiết. Các cơ quan này thường được cấp bổ sung ngân sách, và bố trí nhân sự là các cán bộ có sẵn chuyên môn về đấu thầu và được đào tạo liên tục về

⁸⁸ Chương 3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)



đấu thầu. Kết quả khảo sát⁸⁹ cho thấy các Sở Tài chính, Vụ Kế hoạch-Tài chính và các cơ quan chuyên môn khác được các cơ quan chủ quản gồm các Bộ ngành và UBND tỉnh giao làm đơn vị mua sắm tập trung. Trong số 104 Bên mời thầu tham gia khảo sát có khoảng 4,8% là các đơn vị mua sắm tập trung.

180. Các đơn vị mua sắm tập trung này sẽ tổng hợp nhu cầu mua sắm, tiến hành lựa chọn nhà thầu và sau đó, hoặc là trực tiếp ký kết hợp đồng cung cấp với nhà thầu được lựa chọn hay ký thỏa thuận khung với một hoặc một số nhà thầu được lựa chọn. Kết quả khảo sát⁹⁰ cho thấy trong số 39 đơn vị mua sắm tập trung trả lời thì có 2 đơn vị cấp bộ và 37 cơ quan cấp tỉnh, trong đó 34 đơn vị đã ký ít nhất một thỏa thuận khung, 2 đơn vị đã ký ít nhất một hợp đồng trực tiếp với nhà thầu được lựa chọn và 3 đơn vị không cung cấp thông tin cụ thể. Sau đó, các đơn vị sử dụng đã ký hợp đồng mua bán / đặt hàng với các nhà thầu trúng thầu dựa trên các thỏa thuận khung. Khảo sát cũng cho thấy mức 'tiết kiệm' (= tỷ lệ phần trăm của (Giá gói thầu được phê duyệt trừ đi Giá trúng thầu) so với giá gói thầu được phê duyệt) trung bình vào khoảng 3%, và 6 tỉnh thành có mức tiết kiệm trên 10%.

181. Đồng thời, hiện chưa khai thác được tất cả các lợi ích tiềm năng mà các thỏa thuận khung có thể mang lại. Thỏa thuận khung dường như cũng bị hạn chế do chỉ lựa chọn một nhà cung ứng cho mỗi thỏa thuận, và điều này giới hạn thỏa thuận khung trong một hình thức thu xếp cung ứng dài hạn, mặc dù có linh hoạt hơn về mặt giao hàng. Việc cho phép các thỏa thuận khung với nhiều nhà cung ứng sẽ mang lại nhiều lựa chọn và tính linh hoạt cao hơn tại thời điểm cần giao hàng do được mở rộng các nguồn cung ứng và mở rộng các tùy chọn. Bổ sung chức năng này cũng sẽ cần điều chỉnh mở rộng các thủ tục hiện có về cách thức lựa chọn nhà thầu để các đơn vị sử dụng ký hợp đồng đặt hàng hoặc là dựa trên các điều kiện ban đầu của thỏa thuận hay sử dụng sự cạnh tranh nhỏ về giá theo điều kiện có điều chỉnh. Tuy nhiên, quyền quyết định của người đứng đầu đơn vị mua sắm tập trung chưa được quy định cụ thể. Hơn nữa, cũng chưa có sự phân định trách nhiệm rõ ràng giữa đơn vị mua sắm tập trung và các đơn vị sử dụng. Theo báo cáo, đã có trường hợp các đơn vị sử dụng do dự và không sẵn sàng xử lý các hợp đồng đặt hàng sau khi thỏa thuận khung đã được ký kết, và điều này cho thấy sự yếu kém trong hệ thống đấu thầu mua sắm tập trung.

Các khoảng trống đáng kể

182. Đối với đấu thầu mua sắm công sử dụng vốn đầu tư phát triển, dường như thẩm quyền ra quyết định chưa được phân quyền cho cấp có thẩm quyền thấp nhất. Cần phải có phê duyệt ở từng giai đoạn và dường như tất cả các gói thầu đều phải được phê duyệt bất kể có giá trị lớn hay nhỏ. Ví dụ, Chủ đầu tư cần phê duyệt kế hoạch lựa chọn nhà thầu cho các gói thầu trước khi có quyết định phê duyệt dự án; cũng như hồ sơ mời quan tâm, hồ sơ mời sơ tuyển, danh sách ngắn; hồ sơ mời thầu hoặc hồ sơ yêu cầu; xếp hạng nhà thầu; và kết quả lựa chọn nhà thầu. Chủ đầu tư cũng trực tiếp ký kết hoặc ủy quyền ký kết hợp đồng với nhà thầu. Kinh nghiệm ở các quốc gia khác đã chứng minh rằng các yêu cầu phê duyệt như vậy có khả năng gây ra sự chậm trễ đáng kể trong quá trình đấu thầu. Được biết, sự chậm trễ liên quan đến yêu cầu phê duyệt như vậy cũng thường xảy ra đối với các dự án ODA. Mặt khác, tình hình trên thực tế lại có vẻ không đơn giản một chiều như vậy. Trong khi đã thấy rõ một số trường hợp chậm trễ, Cục QLĐT lại bày tỏ sự quan ngại lớn hơn về tốc độ thực hiện ủy quyền (đôi khi trong cùng một ngày). Cục QLĐT cũng lưu ý rằng những phát hiện của họ dựa trên các báo cáo đã nộp và có thể không đủ để kết luận. Dù sao, sự phê duyệt nhanh chóng này cho thấy chúng không thực sự làm tăng thêm giá trị cho quá trình đấu thầu vì rất có thể chúng được đưa ra không dựa trên sự thẩm định cẩn thận như mong muốn, và điều này gây ra những quan ngại. Trong cả hai trường hợp, quy trình phê duyệt mở rộng gây ra nhiều vấn đề: hoặc là nó gây ra sự chậm trễ quá mức hay đó là một quy trình không mang lại thêm bất kỳ giá trị nào, ngay cả khi nó được thực hiện một cách nhanh

⁸⁹ Chương 5 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)

⁹⁰ Chương 5 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)



chóng. Cho dù là trường hợp nào đi chăng nữa, khó có thể lý giải cho sự cần thiết có quy trình nhiều bước phê duyệt.

183. Các quy định về **thỏa thuận khung** chưa đầy đủ. Cụ thể, các loại thỏa thuận khung và các phương pháp đặt hàng chưa được xác định hoặc giải thích rõ ràng. Không rõ là các thỏa thuận khung này có bao gồm đầy đủ thông tin để vận hành hiệu quả như một phương tiện thực hiện mua sắm tập trung hay không. Thỏa thuận khung dường như cũng bị giới hạn bởi lựa chọn một nhà cung ứng cho mỗi thỏa thuận.

Các khuyến nghị

184. Các yêu cầu phê duyệt cần được chuẩn hóa và hợp lý hóa dựa trên các rủi ro liên quan đến các quy trình đấu thầu tương ứng. Chỉ cần phê duyệt đối với các giai đoạn quan trọng trong quy trình đấu thầu, như là đối với kế hoạch lựa chọn nhà thầu, hồ sơ mời thầu cũng như báo cáo đánh giá HSDT và kết quả lựa chọn nhà thầu. Cần loại bỏ các yêu cầu phê duyệt khác và ủy quyền phê duyệt cho các cấp có thẩm quyền phù hợp (cho các gói thầu có giá trị thấp/mức độ rủi ro thấp). Việc ủy quyền phê duyệt sẽ làm tăng hiệu quả và đặt trách nhiệm giải trình theo cấp thẩm quyền phù hợp. Trao toàn quyền cho Bên mời thầu để họ tự đưa ra các quyết định đấu thầu mà họ có khả năng chịu trách nhiệm.

185. Mở rộng và củng cố các quy định về thỏa thuận khung, ví dụ như bằng cách xác định các loại thỏa thuận khung hiện có và các phương pháp được sử dụng để đặt hàng nhằm cho phép các Bên mời thầu áp dụng chúng một cách hiệu quả và cho phép sử dụng các thỏa thuận khung với nhiều nhà cung ứng.

Chỉ số 7. Đấu thầu mua sắm công được đưa vào trong một hệ thống thông tin hiệu quả

Mục tiêu của chỉ số này là đánh giá mức độ mà quốc gia hoặc tổ chức có được các hệ thống đăng tải thông tin đấu thầu mua sắm công, hỗ trợ hiệu quả các giai đoạn khác nhau của quy trình đấu thầu mua sắm công thông qua việc áp dụng các công nghệ kỹ thuật số, và quản lý dữ liệu cho phép phân tích xu hướng và hiệu suất của toàn bộ hệ thống đấu thầu mua sắm công.

Tổng quan

186. Hiện các hệ thống mạng đấu thầu quốc gia Việt Nam (VNEPS) và Báo Đấu thầu () đang phát hành rộng rãi các thông tin đấu thầu liên quan và được các nhà thầu tiềm năng công nhận và sử dụng trên cả nước. Việc tuân thủ thực tế của các Bên mời thầu không phải lúc nào cũng được đảm bảo về độ chính xác, tính đầy đủ và kịp thời của thông tin đăng tải. Vẫn còn một số vấn đề kỹ thuật nghiêm trọng tiềm ẩn, đặc biệt liên quan đến việc áp dụng chuẩn dữ liệu mở⁹¹. Hệ thống VNEPS đã được triển khai thành công trên cả nước và được sử dụng rộng rãi, tuy nhiên, hệ thống vẫn chưa có cơ sở dữ liệu hợp đồng và hiện đang được nâng cấp thay thế. Có kỳ vọng rằng hệ thống nâng cấp mới sẽ giúp đẩy mạnh công tác thu thập, quản lý và phân tích dữ liệu đấu thầu hiện đang còn thiếu.

Các phát hiện

187. **Đăng tải thông tin đấu thầu.** Hoạt động đấu thầu mua sắm công của Việt Nam được số hóa ở mức độ cao. Về mặt thông tin nói chung, Hệ thống thông tin đấu thầu quốc gia bao gồm Báo Đấu thầu trên giấy và trực tuyến và hệ thống VNEPS do Cục QLĐT trực tiếp quản lý. Điều 8 Luật Đấu thầu yêu cầu đăng tải thông tin đấu thầu liên quan trên các hệ thống này hoặc trên các trang web của các cơ quan nhà nước bao gồm các bộ, chính quyền địa phương và các phương tiện thông tin đại chúng.

⁹¹ Không có lý do gì mà không thể truy cập được những thông tin chính trong khi thông tin được quản lý sẵn trong hệ thống.

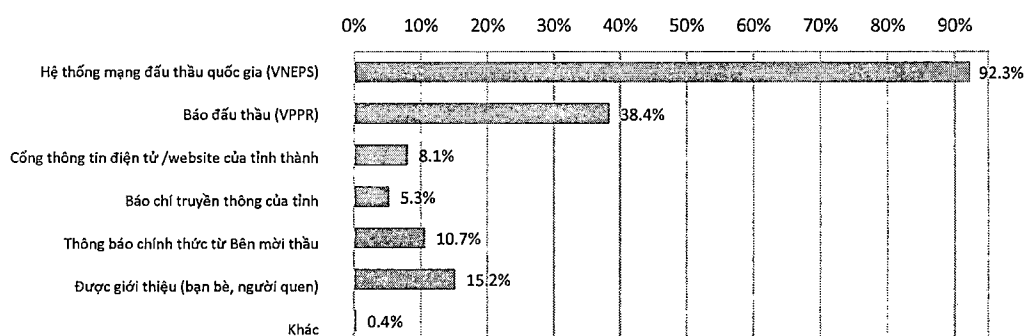


Thông tin được đăng tải bao gồm: các văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu; kế hoạch lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư; thông báo mời nộp hồ sơ quan tâm hoặc thông báo mời sơ tuyển; thông báo mời chào hàng, thông báo mời thầu; danh sách ngắn; kết quả lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư; kết quả mở thầu đối với đấu thầu qua mạng trên hệ thống VNEPS; thông tin về xử phạt vi phạm pháp luật về đấu thầu; danh mục dự án PPP hoặc dự án đầu tư có sử dụng đất; cơ sở dữ liệu về Bên mời thầu và nhà thầu/nhà đầu tư; các nhà thầu vi phạm; các chuyên gia đấu thầu, giảng viên đấu thầu, cơ sở đào tạo đấu thầu; và các thông tin liên quan khác. Hầu hết các thông tin được công bố bằng tiếng Việt. Tuy nhiên, đối với các gói thầu quốc tế thì Chỉ thị 03/CT-BKHĐT yêu cầu Chủ đầu tư, Bên mời thầu phải đăng tải đầy đủ nội dung thông báo mời thầu hoặc kết quả lựa chọn nhà thầu bằng cả tiếng Anh và tiếng Việt trên VNEPS.

188. Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia Việt Nam, VNEPS (Website: <http://muasamcong.mpi.gov.vn>) là một hệ thống thông tin tích hợp cung cấp thông tin đấu thầu cập nhật và dễ dàng truy cập miễn phí cho tất cả các bên quan tâm. Báo đấu thầu trích xuất thông tin từ VNEPS, kiểm tra thông tin và đăng tải, đảm bảo thông tin tuân thủ các quy định của Luật đấu thầu. Đối với 505 nhà thầu, đã từng nộp ít nhất 30 hồ sơ dự thầu, tham gia trả lời trong cuộc khảo sát của VCCI năm 2021, VNEPS và Báo đấu thầu là 2 nguồn thông tin đấu thầu mua sắm công quan trọng nhất với lượng truy cập tìm thông tin lần lượt là 92,3% và 38,4% tổng số nhà thầu. Hình 8 dưới đây tổng hợp sự phụ thuộc của các nhà thầu vào các nguồn thông tin đấu thầu khác nhau trong cuộc khảo sát.

189. Hệ thống VNEPS sử dụng nhiều loại biểu mẫu nhập dữ liệu để các Bên mời thầu và nhà thầu có thể nhập dữ liệu và sau đó có thể sử dụng để xử lý trực tuyến, theo dõi và thực hiện các phân tích đơn giản. Điều này cho phép, ví dụ như: a) tự động tổng hợp HSDT theo số lượng và tổng giá dự thầu bao gồm giảm giá, b) tự động và nhanh chóng đăng tải thông tin/kết quả mở thầu qua mạng, c) tự động đánh giá (ban đầu) về kinh nghiệm của nhà thầu, và d) soạn thảo các bảng biểu trong dự thảo báo cáo đánh giá HSDT. Các chuyên gia đánh giá trong Đánh giá này đã rà soát xem xét dữ liệu định lượng của 313 gói thầu do 181 Bên mời thầu thực hiện trong giai đoạn 2015 – 2020. Kết quả cho thấy các thông tin đấu thầu quan trọng về cơ bản đều được công bố trên VNEPS, bao gồm kế hoạch lựa chọn nhà thầu, thông báo mời thầu và kết quả lựa chọn nhà thầu. Bảng 2 dưới đây trình bày sự đầy đủ của thông tin đăng tải đối với 313 gói thầu được rà soát xem xét.

Hình 7: Nguồn thông tin đấu thầu đối với các nhà thầu



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021⁹²

⁹² Chương 3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)



Bảng 2: Sự đầy đủ của thông tin đấu thầu được đăng tải và mức độ tuân thủ quy định

Mức độ đăng tải đầy đủ và tuân thủ quy định	Tất cả các gói thầu	Đấu thầu qua mạng	Lưu ý
Tổng số gói thầu được rà soát xem xét	313	123	
% kế hoạch lựa chọn nhà thầu trên VNEPS	98,08%	99,19%	
% Kế hoạch lựa chọn nhà thầu với đầy đủ thông tin	94,21%	95,93%	
% Thông báo mời thầu (IFB/IFQ/IFP) trên VNEPS	99,74%	99,19%	
% Thông báo mời thầu trên VNEPS với thông tin đầy đủ và chính xác	97,11%	97,25%	
Đáp ứng thời gian chuẩn bị hồ sơ dự thầu (%)	93,61%	95,93%	
% Thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu	95,86%	96,05%	Mục đích, nhà cung cấp, giá trị, thời hạn hợp đồng...
Tuân thủ thông tin, thời gian thông báo (%)	57,10%	58,54%	Trong vòng 7 ngày làm việc
% Thông tin kết quả mở thầu trên VNEPS		24,60%	* Chỉ bắt buộc đối với đấu thầu qua mạng
% Thông tin kết quả mở thầu không có thiếu sót		11,80%	
% Biên bản mở thầu không có thiếu sót		96,23%	
Thông tin chi tiết về thực hiện hợp đồng	Không công bố trong VNEPS vì hiện tại không bắt buộc		
Tuân thủ đầy đủ quy định đăng tải (%)	42.13%	39.71%	

Nguồn: Khảo sát định lượng MAPS 2021

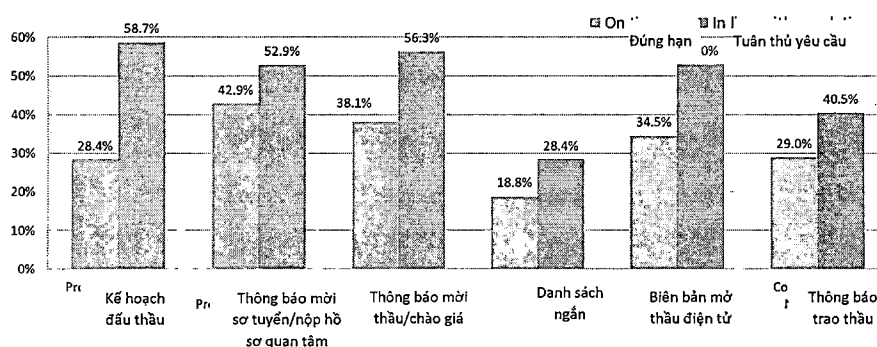
190. Dữ liệu định lượng cho thấy mức độ tuân thủ chung tương đối tốt trong việc đăng tải thông tin đấu thầu. 98% kế hoạch lựa chọn nhà thầu được công bố, trong đó 94% không có thiếu sót; 99,7% thông báo mời thầu được công bố, trong đó 97% thông tin đầy đủ, chính xác; 96% trong số 106 gói đấu thầu qua mạng có biên bản mở thầu được đăng tải chính xác; và 96% thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu được đăng tải chỉ với 57% có thông tin đầy đủ và chính xác. Tuy nhiên, về tổng thể mới chỉ có 44% gói thầu trên giấy và 39% gói thầu qua mạng (tương đương 42% trong tổng số 313 gói thầu được chọn mẫu) là tuân thủ đầy đủ tất cả các quy định về đăng tải thông tin đấu thầu. Mức độ tuân thủ còn thấp hơn nữa đối với các thông tin kết quả mở thầu (qua mạng) với chỉ 24,6% được đăng tải trên VNEPS, trong đó có 11,8% đăng tải không có thiếu sót. Đối với các văn bản giải quyết kiến nghị, trong số 240 hợp đồng đã hoàn thành được lấy mẫu để xem xét chỉ ghi nhận được có 3 văn bản kiến nghị của nhà thầu, và 2 kiến nghị tương đương 67% được giải quyết (nhận được văn bản giải quyết kiến nghị) trong khung thời gian luật định⁹³. Thông tin về quá trình giải quyết và ra quyết định giải quyết kiến nghị không được công bố.

191. Trong khảo sát, các nhà thầu được yêu cầu đánh giá về chất lượng thông tin đấu thầu mà họ nhận được trong quá trình tham gia hoạt động đấu thầu và kết quả đánh giá của 505 nhà thầu tham gia khảo sát được tổng hợp tại Hình 9. Chỉ có 28,4% thông tin về danh sách ngắn và 40,5% thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu được cho là tuân thủ quy định về đăng tải thông tin đấu thầu. Hơn nữa, thông tin họ nhận được thường bị chậm trễ đáng kể, trong đó chỉ 18,8% nhà thầu nhận được thông tin về danh sách ngắn và 42,9% nhà thầu nhận được thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu trong khung thời gian luật định.

⁹³ Khảo sát định lượng MAPS 2021



Hình 8: Chất lượng thông tin đấu thầu mà nhà thầu nhận được



Nguồn: Khảo sát trực tuyến VCCI năm 2011⁹⁴

192. Định dạng dữ liệu theo **Chuẩn dữ liệu hợp đồng mở (OCDS)** chưa phải là yêu cầu bắt buộc và VNEPS hiện chỉ mới quản lý được những dữ liệu đấu thầu cơ bản trong cơ sở dữ liệu nội bộ của mình. Theo thiết kế của hệ thống VNEPS hiện tại, 100% các gói thầu đều có kế hoạch lựa chọn nhà thầu và thông báo mời thầu được đăng tải sử dụng định dạng dữ liệu mở. Ngoài những thông tin quan trọng bắt buộc phải nhập bằng biểu mẫu web, chuẩn OCDS chưa được sử dụng và do đó, công chúng hiện chỉ có thể xem tên gói thầu và thông tin tóm tắt được hiển thị trên màn hình. Ngoài ra, Bên mời thầu và các nhà thầu thường sử dụng tệp đính kèm dạng quét (scan) cho một số mục dữ liệu như a) thông số kỹ thuật và bản vẽ kèm theo hồ sơ mời thầu, b) yêu cầu làm rõ và ý kiến phản hồi trước khi nộp HSDT, c) yêu cầu làm rõ và ý kiến phản hồi sau khi nộp HSDT, và d) thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu. Không rõ đây là do hạn chế về mặt kỹ thuật của hệ thống hay đơn giản chỉ là lựa chọn của người sử dụng. Những hạn chế này làm giảm đáng kể hiệu quả, khả năng truy cập và khả năng kiểm tra vì không thể tìm kiếm và phân tích tự động đối với các mục dữ liệu này.

193. **Đấu thầu qua mạng** sử dụng hệ thống VNEPS được bắt đầu từ năm 2009 và dần được triển khai mở rộng trên cả nước. Hệ thống này được Chính phủ lên kế hoạch, phát triển, quản lý và được mua sắm theo hình thức PPP. Trung tâm đấu thầu qua mạng quốc gia được Cục QLĐT giao phó liên tục nâng cấp hệ thống và thúc đẩy việc sử dụng ngày càng tăng các thủ tục đấu thầu qua mạng. Mặc dù hệ thống hiện tại chưa thể áp dụng cho tất cả các gói thầu (ví dụ: gói thầu chia thành nhiều lô, gói thầu hàng hóa hỗn hợp, công trình và dịch vụ, gói thầu mua sắm hàng hóa không trọn gói và gói thầu áp dụng phương thức 2 giai đoạn 2 túi hồ sơ), việc sử dụng các thủ tục đấu thầu qua mạng đang tăng mạnh trên cả nước. Trong năm 2018, 19.000 gói thầu được đấu thầu qua mạng, đến năm 2021 là 124.301 gói và trong 9 tháng đầu năm 2022 là 82.125 gói theo các Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và cổng thông tin VNEPS. Bảng 3 tổng hợp dữ liệu đấu thầu qua mạng sử dụng VNEPS.

⁹⁴ Chương 3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)



Bảng 3: Tỷ lệ sử dụng đấu thầu qua mạng theo năm

	2018	2019	2020	2021	2022*
Số lượng gói thầu được đấu thầu qua mạng	19.000	39.547	98.172	124.301	82.125
Số lượng gói thầu có thể đấu thầu qua mạng			113.363	133.130	84.821
% đấu thầu qua mạng - theo số lượng	18,65%	34,20%	86,60%	95,39%	96,82%
Tổng giá trị được đấu thầu qua mạng	46.840	120.321	260.988		393.995
% đấu thầu qua mạng - theo giá trị	8,70%	20,80%	54,60%	70,23%	80,83%
Tỷ lệ tiết kiệm	7,15%	5,63%	4,58%		
Mục tiêu đấu thầu qua mạng của CPVN (theo số lượng)			60%	70%	100%
Mục tiêu đấu thầu qua mạng của CPVN (theo giá trị) ⁹⁵		15%	25%	35%	

Nguồn: Cổng thông tin VNEPS & Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2019 & 2020 của Bộ KHĐT

Lưu ý: * Dữ liệu năm 2022 không đầy đủ (chỉ đến hết tháng 9 năm 2022)

194. Tính theo tỷ lệ của tất cả các hình thức đấu thầu qua mạng được hệ thống VNEPS hỗ trợ cho thấy có mức độ tăng ổn định về số lượng (và giá trị) đấu thầu qua mạng từ 18,86% (8,7%) năm 2018 lên 95,39% (70,23%) vào năm 2021 và 96,82% (80,83%) vào năm 2022. Kết quả này đã vượt xa chỉ tiêu Chính phủ giao cả về số lượng và giá trị như thể hiện trong Bảng 3. Khảo sát của VCCI năm 2021 cho thấy khoảng 49% trong số 505 nhà thầu, đã từng nộp ít nhất 30 hồ sơ dự thầu, đã tham gia đấu thầu qua mạng sử dụng hệ thống VNEPS trong 13 năm qua, trong đó khoảng 75% là DNVN (có dưới 50 nhân viên). Xu hướng này đang gia tăng khi 96% doanh nghiệp tham gia khảo sát có quan điểm rất tích cực về đấu thầu qua mạng, nghĩa là đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý rằng *VNEPS góp phần nâng cao minh bạch trong đấu thầu* dù vẫn còn một số khó khăn khi sử dụng hệ thống. Những bước đi nhanh chóng và vững chắc này cùng những quan điểm tích cực của các nhà thầu đã tạo ra nền tảng cần thiết để thúc đẩy hơn nữa đấu thầu qua mạng trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia (Hệ thống VNEPS) đang nâng cấp mới, dự kiến sẽ chính thức đi vào hoạt động trong năm 2022. Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) và Ngân hàng Thế giới (WB) đã phê duyệt việc sử dụng VNEPS (mặc dù với 1 vài tùy chỉnh) cho *Đấu thầu cạnh tranh trong nước (NCB)* đối với các gói thầu hàng hóa và xây lắp do họ tài trợ: từ tháng 1 năm 2019 cho một số gói thầu thí điểm và từ tháng 5 năm 2021 cho toàn bộ danh mục đấu thầu. Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia mới sẽ vượt trội hơn hệ thống hiện tại chỉ bao gồm các giai đoạn từ lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu cho đến khi trao hợp đồng. Hệ thống mới được kỳ vọng sẽ quản lý toàn bộ chu trình đấu thầu mua sắm công khi đi vào hoạt động vào năm 2022.

195. **Quản lý dữ liệu đấu thầu.** Việt Nam có một cơ chế báo cáo quốc gia về **thống kê đấu thầu**. Cục QLĐT thu thập dữ liệu đấu thầu hàng năm sử dụng các biểu mẫu báo cáo trên bảng tính từ tất cả các cơ quan nhà nước bao gồm các chủ đầu tư và tổng hợp thành báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm. Trong những năm gần đây, hệ thống VNEPS đã hỗ trợ thu thập dữ liệu với dữ liệu số sẵn có mặc dù hiện chưa bao trùm toàn bộ quá trình đấu thầu (xem §201). Cục QLĐT thường xuyên phân tích báo cáo dựa trên cả dữ liệu trên giấy và dữ liệu số để theo dõi hiệu suất hoạt động đấu thầu và xác định các điểm yếu trong hệ thống, nhưng khả năng phân tích hiện nay còn bị hạn chế, một phần do những giới hạn kỹ thuật của hệ thống cũng như do năng lực cán bộ. Việc theo dõi chủ yếu tập trung vào: a) phương thức đấu thầu mua sắm công, b) tỷ lệ tiết kiệm trong đấu thầu, c) tỷ lệ

⁹⁵ Thông tư số 11/2019/TT-BKHĐT và các Nghị quyết hàng năm của Chính phủ số 01/NQ-CP



đấu thầu qua mạng so với đấu thầu trên giấy, và d) số lượng hồ sơ dự thầu nhận được. Chẳng hạn, báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2020 của Bộ KHĐT cho biết có 301.587 gói thầu được thực hiện theo Luật Đấu thầu, tăng 6% so với năm 2019, với tổng giá trị là 958.543.726 tỷ đồng (tăng 31% so với năm 2019). Đấu thầu rộng rãi được sử dụng cho 45.692 gói thầu, chiếm 15,15% trong tổng số gói thầu với tổng giá gói thầu là 806.219,595 tỷ đồng hay 84,11% tổng giá trị đấu thầu. Việc phân tích định kỳ các số liệu thống kê chung về đấu thầu mua sắm công là một đặc điểm nổi bật trong chức năng giám sát đấu thầu của Cục QLĐT. Bảng 4 trình bày các phân tích dữ liệu cơ bản trong Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trình Thủ tướng Chính phủ.

Bảng 4: Các phương thức đấu thầu áp dụng được tổng hợp trong báo cáo đấu thầu hàng năm

Hình thức lựa chọn nhà thầu	2019					2020				
	Số gói thầu	% tổng số gói thầu	Tổng giá trị (tỷ đồng)	% giá trị	Tỷ lệ tiết kiệm	Số gói thầu	% tổng số gói thầu	Tổng giá trị (tỷ đồng)	% giá trị	Tỷ lệ tiết kiệm
Đấu thầu rộng rãi	44.690	15,77 %	594.675.798	80,94%	5,78%	45.692	15,15 %	806.219.595	84,11%	5,19 %
Đấu thầu hạn chế	987	0,35%	5.069.814	0,69%	1,80%	852	0,28%	1.036.250	0,11%	Không có tin
Chỉ định thầu	193.255	68,19 %	64.226.818	8,74%	4,10%	209.653	69,52 %	87.107.860	9,09%	2,15 %
Chào hành cạnh tranh	24.837	8.76%	46.739.858	6,36%	4,22%	25.473	8,45%	42.643.520	4,45%	3,57 %
Mua sắm trực tiếp	7.470	2.64%	13.519.860	1,84%	7,75%	19.917	6,6%	21.536.501	2,25%	Không có thông tin
Tự thực hiện	8.295	2.93%	2.917.304	0,40%	6,99%					
Hình thức khác (trường hợp đặc biệt) Cộng đồng tham gia	3.866	1.36%	7.549.015	1,03%	8,26%					
Tổng	283.400		734.698.467			301.587		958.543.726		
Tỷ trọng trong GDP			11,6%					14,5%		

Nguồn: Báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu năm 2019 & 2020 của Bộ KHĐT

196. Phân tích của Cục QLĐT cho thấy có tỷ lệ lớn các gói thầu được chỉ định thầu mặc dù giá trị tương đối nhỏ. Điều này có thể là dấu hiệu cho thấy rằng các Bên mời thầu có tham gia vào việc chia nhỏ gói thầu để tránh cạnh tranh, nhưng cần phải rà soát và phân tích thêm để xác nhận mức độ chia nhỏ gói thầu. Trong khi VNEPS cho phép thu thập dữ liệu liên quan đến các thủ tục cạnh tranh được triển khai thông qua hệ thống, hiện có ít thông tin liên quan đến các gói thầu khác sử dụng các hình thức khác ngoài đấu thầu rộng rãi.



Các khoảng trống đáng kể

197. Trên thực tế, việc thực thi không phải lúc nào cũng đạt được như kỳ vọng. Đặc biệt, các quy định về thông tin, dữ liệu đấu thầu chưa được thực hiện đầy đủ, hoặc là chưa đúng quy trình chỉ định hoặc là chưa đúng thời hạn quy định. Ngoài ra, hiện chưa có biện pháp nào được thiết lập để giải quyết các lỗi của cá nhân và tổ chức trong việc cung cấp thông tin không đầy đủ. Mặc dù đã có một hệ thống để đăng tải những dữ liệu đấu thầu quan trọng, nhưng nhiều Chủ đầu tư và Bên mời thầu không đăng đầy đủ các thông tin bắt buộc hoặc đăng muộn hơn yêu cầu. Thực tế, hệ thống VNEPS và Báo đấu thầu thường xuyên đăng tải: (i) chuyên mục “*chậm thông báo kế hoạch lựa chọn nhà thầu*” để cảnh báo các Chủ đầu tư đăng tải thông tin không đúng quy định và (ii) mục “*Bên mời thầu cần biết*” để chỉ ra các lỗi thường gặp của Bên mời thầu khi đăng thông tin.

198. Một số tồn tại đã được chỉ ra bao gồm: việc phát hành thông báo mời thầu quốc tế chỉ bằng tiếng Việt mà không phải bằng tiếng Anh; đăng tải không đầy đủ kế hoạch lựa chọn nhà thầu cho nhiều năm, hồ sơ mời thầu, báo cáo đánh giá HSDT; không đăng tải hoặc đăng tải chậm danh sách ngắn và kết quả lựa chọn nhà thầu; đăng thông tin không chính xác như đăng thông tin mua sắm hàng hóa nhầm sang mục xây lắp hoặc tư vấn sang mục phi tư vấn; không công bố tài liệu hợp đồng và các nội dung liên quan đến việc thực hiện hợp đồng; đăng tải sai giá trúng thầu; chậm trễ hoặc không thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu hoặc không nêu rõ lý do khiến nhà thầu bị loại, làm mất cơ hội kiến nghị kịp thời trong thời hạn quy định của nhà thầu.

199. Những thiếu sót trong việc sử dụng dữ liệu mở cũng có những tác động tiêu cực. Việc quét (scan) các bản vẽ hoặc thông số kỹ thuật trên văn bản có đóng dấu thường dẫn đến kích thước tệp lớn với chất lượng giảm và các nhà thầu không thể tiến hành phân tích như với dữ liệu số bằng các phương pháp trên máy tính. Những tài liệu như vậy không cho phép tìm kiếm và làm tăng chi phí cho các nhà thầu. Các file quét các văn bản trao đổi với các nhà thầu cùng các tệp đính kèm sẽ làm giảm khả năng tiếp cận sử dụng dữ liệu và cản trở việc giám sát và kiểm toán sau này, đồng thời có liên quan đến việc chậm phản hồi. Chủ đầu tư, Bên mời thầu chưa tự giác đăng tải thông tin theo định dạng chuẩn dữ liệu OCDS, chẳng hạn như khi công khai tài liệu hợp đồng đã ký với đầy đủ thông số kỹ thuật, giá hợp đồng và lịch trình thực hiện chi tiết.

200. Hệ thống VNEPS hiện tại cũng có một số hạn chế khác. Cụ thể là hệ thống chưa có chức năng cung cấp thông báo nhắc nhở qua email tự động về các cơ hội cho các nhà thầu⁹⁶, chưa có cơ sở dữ liệu hợp đồng có thể tải xuống hoặc chưa có khả năng cho phép tìm kiếm các hợp đồng đã được trao trước đó cho cùng một nhà thầu. Do đó, hiện nay một số doanh nghiệp tư nhân đã xây dựng các công cụ tự động trích xuất dữ liệu VNEPS và cung cấp các dịch vụ đáp ứng các yêu cầu trên và với mức phí hàng tháng hoặc hàng năm tương đối cao. Hiện chưa có hệ thống chính thức để kiểm tra thông tin trong VNEPS. Phạm vi các lỗi được xác định ở trên chỉ liên quan đến chất lượng và thời hạn thông tin được đăng và không nhất thiết là kết quả của việc không tuân thủ Luật Đấu thầu.

Các khuyến nghị

201. Cục QLĐT, với tư cách là đơn vị quản lý hệ thống VNEPS và Báo đấu thầu, nên được giao quyền giám sát việc đăng tải thông tin nhằm phát hiện lỗi cũng như các thông tin còn thiếu và yêu cầu các Chủ đầu tư cũng như Bên mời thầu chỉnh sửa. Cục QLĐT phải đảm bảo thông tin chính xác được đăng tải kịp thời theo quy định của Luật Đấu thầu.

202. Các nguyên tắc *Hợp đồng mở* cần được quy định trong khuôn khổ pháp lý và cần có yêu cầu sử dụng định dạng chuẩn dữ liệu OCDS trong thu thập và quản lý thông tin đấu thầu và quản lý các bản vẽ dưới định dạng BIM (*Mô hình thông tin xây dựng*), hoặc tệp pdf do máy tính tạo ra có chữ ký

⁹⁶ Chức năng này không được VNEPS cung cấp cho cả các cơ hội đấu thầu từ nguồn ngân sách nhà nước và từ vốn tài trợ.



điện tử. Tương tự, các thông số kỹ thuật có thể được quản lý dưới dạng dữ liệu số sử dụng thư viện thông số kỹ thuật. Thông tin liên lạc với các nhà thầu cần phải được thông qua các dạng biểu mẫu web chứ không phải sử dụng dạng bản quét văn bản giấy. Các phương pháp báo cáo thủ công cần được nâng cấp hơn.

203. Các cán bộ của Trung tâm đấu thầu qua mạng quốc gia (VNEPS) và cán bộ của các Bên mời thầu cần được liên tục đào tạo bồi dưỡng về đấu thầu qua mạng sử dụng hệ thống VNEPS mới, bao gồm cả việc tuyển dụng thêm nhân viên có chuyên môn về phân tích dữ liệu khi cần thiết nhằm giúp các cán bộ đấu thầu có đủ kỹ năng sử dụng hệ thống mới một cách hiệu quả. Do đó, điều quan trọng là phải đảm bảo xây dựng đủ năng lực để vận hành tối ưu hệ thống đấu thầu qua mạng mới. Sau khi đi vào hoạt động, cần tiếp tục hỗ trợ Cục QLĐT để nâng cao các kỹ thuật phân tích và báo cáo nhằm hướng tới cung cấp thông tin tốt hơn cho các bên liên quan theo thời gian thực, hỗ trợ lập kế hoạch đấu thầu chiến lược và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các cơ quan giám sát, kiểm soát và kiểm toán.

204. Mặc dù về mặt lý thuyết thì thông tin đấu thầu đã có sẵn trong hệ thống VNEPS, nhưng việc tiếp cận tới các thông tin đó hiện đang bị hạn chế và việc chưa áp dụng các chuẩn dữ liệu OCDS cũng có nghĩa là hệ thống đang còn thiếu minh bạch một cách đáng kể. Điều này tạo ra một cảnh báo cờ đỏ dẫn đến khuyến nghị là cần quy định bắt buộc thực hiện các nguyên tắc *hợp đồng mở* thông qua khuôn khổ pháp lý nhằm nâng cao khả năng cho phép truy xuất và phân tích dữ liệu. Nguyên do là vì khả năng truy xuất và phân tích dữ liệu là cực kỳ cần thiết trong việc đảm bảo tính minh bạch cũng như hỗ trợ chức năng giám sát hiện chưa được phát triển và cần sự phối hợp tăng cường giữa các cơ quan kiểm soát.

205. Cải thiện lưu giữ và báo cáo dữ liệu liên quan đến các hoạt động đấu thầu được thực hiện ngoại tuyến cũng như dữ liệu liên quan đến sử dụng các hình thức khác ngoài đấu thầu rộng rãi.

Chỉ số 8. Hệ thống đấu thầu mua sắm công có khả năng phát triển và cải thiện mạnh mẽ

Chỉ số này tập trung vào các chiến lược và khả năng phát triển và cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công. Ba khía cạnh cần được xem xét gồm: i) liệu đã có sẵn các chiến lược và chương trình để phát triển năng lực của các cán bộ đấu thầu và các chủ thể quan trọng khác tham gia vào hoạt động đấu thầu mua sắm công hay không; ii) đấu thầu có được công nhận là một nghề trong dịch vụ công của quốc gia hay không; iii) liệu các hệ thống đã được thiết lập và được sử dụng để đánh giá kết quả của hoạt động đấu thầu mua sắm công và xây dựng các kế hoạch chiến lược để liên tục cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công hay chưa.

Tổng quan

206. Hiện đang có các nỗ lực thực hiện đối với hầu hết các yếu tố của chỉ số này nhưng cần phải nỗ lực nhiều hơn nữa. Công tác xây dựng năng lực đã được tiến hành ngay từ khi bắt đầu quá trình cải cách nhưng dường như còn quá hạn hẹp và cần được phát triển thêm cũng như cần mở rộng cho nhiều đối tượng hơn nữa. Đấu thầu vẫn chưa phải là một nghề được công nhận và điều này sẽ đến một chương trình xây dựng năng lực được cấu trúc hóa có liên kết với cấu trúc của các dịch vụ công. Yếu tố chính của công tác xây dựng năng lực là cần đưa vào áp dụng khung năng lực quốc gia về đấu thầu. Công tác giám sát và đánh giá hệ thống đấu thầu đang được nỗ lực triển khai nhưng cho đến nay, vẫn chưa có hệ phương pháp phù hợp cùng với các công cụ và công nghệ cần thiết.



Các phát hiện

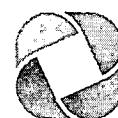
207. **Đào tạo về đấu thầu.** Kể từ khi bắt đầu quá trình cải cách đấu thầu, hoạt động đào tạo đấu thầu, xây dựng năng lực và đạo đức nghề nghiệp đã được triển khai theo các quy định pháp luật và đã mang lại lợi ích cho hàng nghìn học viên trên toàn quốc, ở các mức trình độ khác nhau. Các mức trình độ đào tạo bao gồm: chứng chỉ đấu thầu cơ bản, chứng chỉ đấu thầu nâng cao, cập nhật về kiến thức đấu thầu mới và đấu thầu theo chuyên ngành. Kết quả khảo sát 505 nhà thầu cho thấy 96-98% hài lòng hoặc hoàn toàn hài lòng với những kiến thức hữu ích đã nhận được cùng với các thông tin cập nhật về các quy định đấu thầu và các quy trình thủ tục liên quan thông qua các khóa đào tạo này. Từ năm 2017, Cục QLĐT đã tổ chức thi sát hạch cấp chứng chỉ hành nghề hoạt động đấu thầu cho các cá nhân có đủ năng lực thực hiện các công đoạn phức tạp trong đấu thầu như chuẩn bị các HSMT và đánh giá HSDT hoặc hồ sơ đề xuất. Chứng chỉ đấu thầu cơ bản dựa trên các khóa học 3 hoặc 5 ngày được cung cấp bởi một loạt các tổ chức khu vực công và tư nhân. Một số trường đại học có giảng dạy các học phần về đấu thầu mua sắm công nhưng thường ở mức độ cơ bản. Học viện Chính sách và Phát triển (HVCSP) thuộc Bộ KHĐT là cơ quan đầu tiên và duy nhất tại Việt Nam hiện đang tiến hành đào tạo chuyên sâu về đấu thầu và cấp bằng cử nhân trong thời gian 4 năm.

208. Hiện nay, hầu hết các cơ quan đào tạo đấu thầu chưa có chiến lược hay kế hoạch đào tạo một cách bài bản cũng như chưa xây dựng quy trình đánh giá nhu cầu đào tạo đấu thầu. Ngoài ra còn có sự lúng túng về cách thức tổ chức đào tạo, xác định giảng viên và cách thức tổ chức các khóa đào tạo có chất lượng. Các khóa đào tạo về đấu thầu chủ yếu tập trung vào nhận thức, công tác thực thi và sự tuân thủ các quy trình thủ tục đấu thầu, dẫn đến thực tế là hiệu quả đào tạo về các nguyên tắc đấu thầu mua sắm công còn chưa cao. Không có lựa chọn các khóa đào tạo trung cấp ở trình độ nằm giữa các khóa đào tạo cơ bản 3-5 ngày và đào tạo cử nhân của Học viện Chính sách và Phát triển.

209. Số lượng giảng viên đấu thầu được công nhận và đáp ứng các yêu cầu đã nêu còn rất hạn chế với tổng cộng 42 giảng viên: xem <http://musamcong.mpi.gov.vn> và đây cũng là mối quan ngại chung của nhiều cơ sở và trung tâm đào tạo đấu thầu. Trong khi các cơ sở đào tạo do nhà nước thành lập tuân thủ các tiêu chí và quy trình nhất định trong việc tuyển chọn giảng viên, thì các cơ sở tư nhân tự thiết lập quy trình tuyển chọn phù hợp với mục tiêu kinh doanh của họ. Khi chưa có cơ chế tuyển chọn giảng viên phù hợp thì hoạt động đào tạo về đấu thầu còn manh mún, thiếu bài bản và chuyên nghiệp.

210. **Chuyên nghiệp hóa đấu thầu.** Mặc dù các sáng kiến đào tạo về đấu thầu đã được cải thiện nhưng vẫn chưa được '*chuyên nghiệp hóa*' theo nghĩa là vấn đề về các kỹ năng đấu thầu thực tế cần thiết đối với các cán bộ đấu thầu được thiết lập trong một hệ thống phân cấp các vị trí chuyên viên về đấu thầu trong các cơ quan nhà nước. Các phân loại nghề nghiệp đấu thầu được công nhận có thể gồm: tư vấn đấu thầu, giảng viên đấu thầu, chuyên gia đấu thầu và người hành nghề đấu thầu. Nhưng điều này chủ yếu là vì mục đích phân biệt các vai trò chung mà dựa trên đó có các quy tắc áp dụng khác nhau cho các phân loại chi tiết hơn. Các vị trí chuyên viên về đấu thầu cụ thể hơn trong hệ thống hành chính như trưởng nhóm đánh giá HSDT, chuyên gia trưởng, chuyên gia cao cấp, và chuyên gia chính vẫn chưa được xác định theo các cấp độ chuyên môn và chưa có mô tả với trình độ, năng lực tương ứng.

211. **Giám sát hiệu quả đấu thầu.** Xét về kết quả và chiến lược đấu thầu, Cục QLĐT đã tìm cách thu thập và phân tích dữ liệu đấu thầu để theo dõi các điểm yếu trong hệ thống, nhưng hiện chưa có hệ thống đo lường hiệu quả đấu thầu được thiết lập và áp dụng nhất quán. Như đã giải thích trong chỉ số trước, các hệ thống hiện có không cho phép thu thập đủ dữ liệu làm nền tảng cho việc theo dõi toàn bộ hệ thống và công tác báo cáo hiện còn yếu kém. Một phần thông tin đấu thầu sẵn có được sử dụng để hỗ trợ hoạch định chính sách chiến lược về đấu thầu nhưng những thông tin đó lại chưa được đầy đủ và việc sử dụng hệ thống thông tin chưa được thường xuyên hoặc liên tục. Điều này có thể sẽ được cải thiện khi hệ thống mạng đấu thầu quốc gia được nâng cấp sẽ đi vào hoạt động.



212. Kết quả là Việt Nam hiện chưa có kế hoạch chiến lược quốc gia tổng thể về đấu thầu mua sắm công, bao gồm khung kết quả với mục tiêu, các hoạt động, chỉ số, phương pháp tính toán, nguồn dữ liệu và lịch trình cải cách. Điều này có thể giúp cải thiện hoạt động của hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia. Do chưa có kế hoạch chiến lược tổng thể để phát triển năng lực của các cán bộ, nhân viên và các chuyên gia tư vấn đấu thầu trên cả nước, nên chưa xác định được trách nhiệm cải tiến và đánh giá hiệu quả hoạt động của hệ thống đấu thầu mua sắm công quốc gia.

Các khoảng trống đáng kể

213. Bất chấp những nỗ lực cho đến nay, vẫn còn những khoảng trống đáng kể về phạm vi rộng và mức độ sẵn có của các chương trình đào tạo về đấu thầu, cũng như về cách thức đáp ứng nhu cầu đào tạo một cách toàn diện hơn. Cần tiến hành phân tích khoảng trống kỹ năng và đảm bảo rằng các chương trình đào tạo được cung cấp có thể đáp ứng các nhu cầu của hệ thống. Điều này sẽ đòi hỏi các nguồn lực bổ sung về nhân lực và kinh phí. Hơn nữa, để nâng cao hiệu quả của hoạt động đấu thầu trên cả nước còn cần phải chú trọng đến đào tạo năng lực, tức là về các kỹ năng thực tế cần thiết để thực hiện hoạt động đấu thầu hướng tới tối ưu hóa giá trị đồng tiền đầu tư một cách hiệu quả. Điều này vượt ra khỏi phạm vi đào tạo về sự tuân thủ và chắc chắn sẽ cần thêm các chuyên viên được đào tạo với các kiến thức và kinh nghiệm trong nhiều lĩnh vực liên quan đến đấu thầu.

214. Luật Đấu thầu chỉ yêu cầu đào tạo và cấp chứng chỉ đối với các cá nhân tham gia hoạt động đấu thầu và do đó, các chương trình đào tạo hiện tại có xu hướng chỉ tập trung vào nhân viên của các Bên mời thầu. Ví dụ, trong khi các giảng viên đã được mời đến đào tạo cho các cơ quan chuyên môn như Kiểm toán nhà nước hoặc Thanh tra chính phủ, thì các hoạt động này chưa được hệ thống hóa và chưa có các đợt đào tạo thường xuyên được tổ chức cho các nhóm cụ thể, đặc biệt là các nhà thầu, các quan chức cấp cao trong số những người có thẩm quyền, và các nhóm cộng đồng, v.v. Có một số tổ chức khác cung cấp đào tạo chuyên sâu dành cho các nhóm mục tiêu, bao gồm VECAS (về '*quản lý hợp đồng theo FIDIC*') và VCCI (về '*Các chính sách và quy định của Chính phủ*'). Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ Kinh tế - Kế hoạch thuộc Bộ KHĐT hiện đang cung cấp một chương trình khung năng lực cho tất cả các công chức thuộc Bộ, tuy nhiên lại chưa bao gồm các hợp phần xây dựng năng lực định hướng riêng cho đấu thầu mua sắm công.

215. Ở cấp độ dịch vụ công, việc bổ nhiệm và đề bạt không phải lúc nào cũng mang tính cạnh tranh, dựa trên trình độ và chứng chỉ chuyên môn. Thông thường, việc bổ nhiệm và đề bạt chỉ dựa trên thâm niên. Hiệu quả công việc của nhân viên chưa được đánh giá thường xuyên và nhất quán, và công tác phát triển nhân lực và đào tạo nhân viên chưa được bài bản, chưa chuẩn mực và thiếu nhất quán. Hiện không có dấu hiệu cho thấy rằng Chính phủ có một lực lượng cán bộ đấu thầu chuyên nghiệp.

216. Mặc dù đã có những nỗ lực trong việc đánh giá hệ thống đấu thầu, những hoạt động này dường như không liên tục và không được thực hiện một cách hệ thống. Điều này cho thấy sự thiếu phương pháp và bộ công cụ phù hợp để tiến hành giám sát hiệu quả hoạt động đấu thầu. Hệ thống VNEPS mới có thể cải thiện khả năng tiếp cận dữ liệu liên quan nhưng cần nhiều nỗ lực hơn nữa để xây dựng cho Cục QLĐT cũng như các Bên mời thầu các công cụ đo lường hiệu quả phù hợp. Còn cần thêm nỗ lực để phát triển một tầm nhìn chiến lược về đấu thầu. Cục QLĐT rõ ràng đang đi theo hướng này nên sẽ cần được tiếp tục nâng cao năng lực để có thể xây dựng các kế hoạch đấu thầu mua sắm công giàu tính chiến lược hơn.

217. Ngoài ra, cần cân nhắc đưa ra khái niệm về phân tích và phát triển thị trường, theo đó các cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm đánh giá, tham gia và hỗ trợ sự phát triển của một thị trường lành mạnh trong phạm vi thẩm quyền của họ. Là một phần của tầm nhìn chiến lược tổng thể về đấu thầu mua sắm công, một thị trường lành mạnh là thị trường đã hoặc đang phát triển các năng lực cần thiết và khả năng đáp ứng các nhu cầu đấu thầu mua sắm công hiện tại và trong tương lai, và có mức độ đa dạng và bao trùm hợp lý, và hoạt động một cách cạnh tranh.



Các khuyến nghị

218. Điều quan trọng là phải xem xét nhu cầu đấu thầu mua sắm hiện tại và tương lai, đồng thời thực hiện chiến lược phát triển năng lực toàn diện hơn nhằm xây dựng chức năng đấu thầu mua sắm chuyên nghiệp hơn nữa trong Chính phủ. Điều này cần được thực hiện bằng cách sắp xếp các vị trí chuyên viên về đấu thầu theo trình độ và năng lực, tức là bằng cách xây dựng một khung năng lực quốc gia về đấu thầu. Hoạt động này sẽ cần có sự hợp tác và nhất trí của những người chịu trách nhiệm về dịch vụ công và các cơ sở giáo dục đại học và dạy nghề có liên quan cùng với Cục QLĐT và các Bên mời thầu. Chỉ sau đó mới có thể thiết kế đầy đủ và thiết lập một chương trình xây dựng năng lực toàn diện, đáp ứng được các nhu cầu kỹ năng cho tương lai. Việc bổ nhiệm và đề bạt cho nhân viên sau đó cũng có thể được lồng ghép vào khung năng lực. Do mức độ phức tạp của quá trình chuyên nghiệp hóa và yêu cầu thu hút sự tham gia của các cơ quan công quyền khác cùng tham gia nên chỉ số này phải được gắn cảnh báo 'cờ đỏ'.

219. Trong khi một phần của vấn đề liên quan đến việc thu thập và xử lý dữ liệu, việc đo lường hiệu quả và kết quả của hoạt động đấu thầu cũng phụ thuộc vào khả năng thiết lập các chính sách và mục tiêu chiến lược cùng với các phương tiện để đánh giá mức độ thành công. Đây là một vấn đề về phương pháp luận cũng như về dữ liệu. Do đó, điều quan trọng là phải đưa ra các công cụ đo lường hiệu quả và chiến lược bao gồm các phương pháp luận, và xây dựng năng lực để sử dụng chúng một cách hiệu quả. Cục QLĐT cần được đào tạo thêm về lập kế hoạch chiến lược phục vụ cải cách đấu thầu.

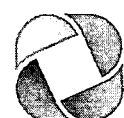
220. Là một phần trong nỗ lực cải thiện công tác lập kế hoạch chiến lược, như được mô tả trong **Chỉ số 4 và 7** ở trên và **Chỉ số 9** dưới đây, bất kỳ sáng kiến sửa đổi quy định nào như thông qua pháp luật thứ cấp hoặc hướng dẫn cho vấn đề này cũng nên cân nhắc bổ sung trong các pháp luật thứ cấp về các sáng kiến phân tích và phát triển thị trường.

3.3. Trụ cột III - Hoạt động đấu thầu mua sắm công và thực tiễn thị trường

Trụ cột này xem xét hiệu quả hoạt động, tính minh bạch và hiệu lực của hệ thống đấu thầu mua sắm công ở cấp độ của đơn vị thực hiện chịu trách nhiệm quản lý các gói thầu riêng lẻ (Bên mời thầu). Ngoài ra, sẽ xem thị trường như một phương tiện để đánh giá chất lượng và hiệu quả của hệ thống trong việc đưa các quy trình thủ tục đấu thầu mua sắm công vào thực tế. Trụ cột này tập trung vào cách hệ thống đấu thầu mua sắm công tại một quốc gia vận hành và hoạt động trên thực tế.

Tóm tắt các phát hiện chính

221. Phần lớn các chỉ số trong Trụ cột này đã được đáp ứng với một số lỗ hổng đáng kể trong tổng thể thực hiện hoạt động đấu thầu trên thực tế. Hiệu suất trong hoạt động đấu thầu tương đối tốt, với khoảng thời gian từ khi đăng tải thông báo mời thầu đến trao hợp đồng thường ngắn, nhưng hiệu suất kém có thể nhận thấy trong luồng công việc và trong quá trình đấu thầu mua sắm cũng như thực hiện hợp đồng. Tính minh bạch ở mức trung bình, với mức độ tuân thủ cao trong việc đăng tải kế hoạch lựa chọn nhà thầu và thông báo mời thầu, nhưng tuân thủ kém đối với yêu cầu đăng tải thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu. Hiệu quả ở mức trung bình, với số lượng HSDT đáp ứng tương đối thấp và sự cạnh tranh hạn chế về giá đối với một số lĩnh vực đấu thầu và trong một số ngành. Có mối quan ngại rằng hoạt động đấu thầu mua sắm công không được coi là công tác chiến lược dẫn đến việc lựa chọn các hình thức lựa chọn nhà thầu và các tiêu chí năng lực được thực hiện mà không tham khảo đánh giá thị trường, kết quả rà soát các trường hợp đấu thầu lịch sử hoặc đánh giá rủi ro. Ngoài trường hợp đăng tải thông tin kết quả lựa chọn nhà thầu, hoạt động đấu thầu tương đối tuân thủ khuôn khổ pháp lý và dựa vào các mẫu hồ sơ mời thầu có sẵn.



222. Các quy trình thủ tục dường như được thực hiện hiệu quả nhờ tỷ lệ sử dụng đấu thầu qua mạng cao, mặc dù hệ thống VNEPS hiện tại đã lỗi thời với nhiều hạn chế về mặt kỹ thuật. Việt Nam chưa phải là thành viên của *Sáng kiến Đối tác Chính phủ mở (OGP)*, do đó chưa áp dụng các tiêu chuẩn được OGP đề xuất, và Cục QLĐT chưa xây dựng cơ sở dữ liệu hợp đồng có thể tải về và chưa thực hiện phân tích xu hướng. Mặc dù có một số kết quả khảo sát tích cực, vẫn có những quan ngại về việc thực hiện hợp đồng, hiện chủ yếu dựa vào phê duyệt chấp thuận của Chủ đầu tư mà ít dựa trên hệ thống đảm bảo chất lượng của nhà thầu/nhà cung ứng, cũng như về sự chậm trễ và thiếu công bằng tiềm ẩn liên quan đến việc thanh toán và điều chỉnh hợp đồng. Sự tham gia của các tổ chức cộng đồng hiện còn rất hạn chế.

223. Đối với thị trường cung ứng, hiện đã có đối thoại mở với khu vực tư nhân, tuy nhiên dường như còn mang tính hình thức. Chính phủ đang nỗ lực loại bỏ những hạn chế không cần thiết và cải thiện các điều kiện thích hợp trong thị trường đấu thầu mua sắm công, và điều này được các nhà thầu tham gia khảo sát cho là tương đối phù hợp. Cũng chưa có hoạt động xây dựng năng lực một cách hệ thống cho khu vực tư nhân trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm công. Hiện chưa có các phân tích quan trọng về thị trường ngành.

Các điểm mạnh và điểm yếu chính

224. Điểm mạnh của hệ thống bao gồm:

- tuân thủ một cách thỏa đáng các quy trình thủ tục đấu thầu mua sắm công
- hiệu quả của hệ thống được nâng cao thông qua việc sử dụng đấu thầu qua mạng
- tính bảo mật trong quá trình đấu thầu được duy trì
- hầu hết các mẫu HSMT đạt yêu cầu

225. Các điểm yếu bao gồm:

- thiếu hoạt động đấu thầu mua sắm công chiến lược
- không áp dụng SPP ngoài thiết kế
- tiêu chí đánh giá được áp dụng chưa hợp lý
- xác định được các trường hợp HSDT bị loại do các điều kiện đấu thầu mang tính hạn chế
- thường có sự chậm trễ trong các hoạt động đấu thầu mua sắm phức tạp và chưa có hướng dẫn
- một số vấn đề trong quản lý hợp đồng, đáng chú ý là liên quan đến việc chậm thanh toán
- thông tin kết quả lựa chọn nhà thầu không phải lúc nào cũng được đăng tải
- sự tham gia của các tổ chức cộng đồng còn hạn chế
- chưa có đối thoại thường xuyên với khu vực tư nhân.

Chỉ số 9. Thực tiễn đấu thầu mua sắm công đạt được các mục tiêu đề ra

Mục tiêu của chỉ số này là thu thập bằng chứng thực nghiệm về cách thức thực hiện trong thực tế các nguyên tắc, quy tắc và thủ tục đấu thầu được thiết lập trong khuôn khổ pháp lý và chính sách. Chỉ số này tập trung vào các kết quả liên quan đến đấu thầu, từ đó tác động đến các kết quả phát triển, chẳng hạn như giá trị đồng tiền đầu tư, cải thiện cung cấp dịch vụ, mức độ tin tưởng vào Chính phủ và việc đạt được các mục tiêu chính sách theo chiều ngang.



Tổng quan

226. Ở Việt Nam, việc lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công thường dựa trên kết quả đầu ra, tập trung vào chi tiêu ngân sách được phê duyệt hàng năm, và đấu thầu mua sắm công chưa được coi là một chức năng chiến lược. Bên mời thầu chủ yếu sử dụng yếu tố giá trong lập kế hoạch và một loạt các phương thức đấu thầu tùy chọn được sử dụng mà không cần tham khảo kết quả đánh giá thị trường, các nghiên cứu điển hình trước đó hoặc sở thích của người mua hoặc các nhà cung cấp. Hơn nữa, các cân nhắc về tính bền vững chưa được chú trọng ngoài việc thông qua các bản vẽ thiết kế và các thông số kỹ thuật tương ứng, hoặc việc áp dụng các điều kiện hợp đồng.

227. Quy trình đấu thầu tương đối tuân thủ các quy trình thủ tục được quy định trong khuôn khổ pháp lý và dựa trên các mẫu HSMT có sẵn, những mẫu này phần lớn đều đạt yêu cầu với một số vấn đề về tính nhất quán. Có mức độ tuân thủ đối với việc tiếp nhận HSDT và mở thầu với các thông tin liên quan được đăng tải trên VNEPS, ngoại trừ các vấn đề liên quan tới tính chính xác của thông tin và việc đăng tải thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu. Các tiêu chí lựa chọn và tiêu chí xét duyệt trúng thầu được đưa vào hồ sơ mời thầu có khả năng tác động lớn nhất đến sự thành công hay thất bại của một gói thầu, nhưng hiện nay thường chưa được xác định rõ ràng hoặc dễ gây hiểu nhầm, hoặc có thể được lập dành cho một nhà thầu duy nhất định sẵn. Việc triển khai các thủ tục đấu thầu dường như có hiệu quả và minh bạch hơn nhờ sử dụng đấu thầu qua mạng ngày càng tăng, mặc dù vẫn còn sự chậm trễ đối với các gói thầu sử dụng các phương thức phức tạp hơn, và trong trường hợp này có thể cần các hướng dẫn bổ sung. Ngoài ra còn có những quan ngại về tỷ lệ nộp HSDT và tỷ lệ HSDT đáp ứng thấp. Mặc dù có một số kết quả khảo sát tích cực, vẫn có những lo ngại về việc thực hiện hợp đồng, kiểm soát chất lượng, thanh toán hợp đồng và điều chỉnh hợp đồng. Hiện chưa có hệ thống giám sát cộng đồng trong hoạt động đấu thầu trên diện rộng.

Các phát hiện

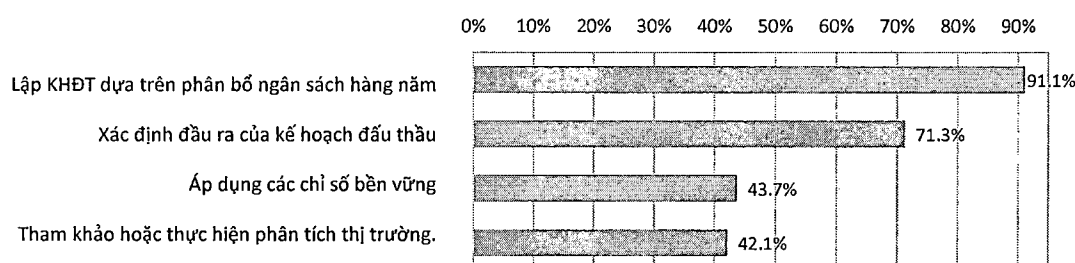
228. **Lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu.** Thực tiễn hoạt động đấu thầu phát triển chậm hơn so với hệ thống pháp luật. Như đã thảo luận trong các chỉ số trước, công tác lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công chưa mang tính chiến lược. Hiện chưa có yêu cầu chính thức về phân tích nhu cầu và nghiên cứu thị trường để định hướng công tác lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công. Hiện tại, kế hoạch đấu thầu thường được lập dựa trên các kết quả đầu ra về mặt vật lý, ví dụ như số km đường, số bệnh viện với số giường bệnh. Việc lập kế hoạch đấu thầu mua sắm công vẫn mang tính chiến thuật và chú trọng vào chi tiêu ngân sách đã được giao thông qua các kế hoạch lựa chọn nhà thầu cho các gói thầu riêng lẻ.

229. Các kế hoạch đấu thầu mua sắm công thường không chỉ dẫn đến các mục tiêu bền vững. Việc chưa có tham chiếu đến SPP trong pháp luật về đấu thầu đã được xác nhận và trên thực tế, tính bền vững thường được coi là vấn đề thiết kế (nghĩa là cách xác định sản phẩm đó có được thiết kế theo tiêu chí bền vững hay không), hơn là vấn đề đấu thầu (tức là cách thức đánh giá tính bền vững trong quá trình đánh giá HSDT để lựa chọn nhà thầu). Thông số kỹ thuật có thể được sử dụng để đòi hỏi sự tuân thủ đối với các yêu cầu trong HSMT, mà chúng có thể được coi là những cân nhắc về tính bền vững. Các yêu cầu đó thường bao gồm như sử dụng các vật liệu cụ thể trong xây dựng công trình để nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng hoặc sử dụng hệ thống điều hòa không khí tuân thủ các quy định quốc gia về giảm tác động đến biến đổi khí hậu. Mặt khác, cần phải tuân thủ luật pháp hiện hành có thể ảnh hưởng đến tính bền vững như Luật Bảo vệ môi trường và Luật Lao động. Kết quả khảo sát của VCCI năm 2021 đã xác nhận các nhận định trên. Trong số 104 Bên mời thầu trả lời khảo sát, khoảng 91,1% lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu dựa trên ngân sách được phê duyệt hàng năm, 71,3% dựa trên kết quả đầu ra được xác định, trong khi 56,3% hiếm khi hoặc chưa bao giờ sử dụng các tiêu chí bền vững và 57,9% chưa từng tiến hành phân tích nhu cầu thị trường do thiếu thông tin và hướng dẫn.



Tương tự, để đảm bảo giá trị đồng tiền đầu tư, 77,8% trong số 104 Bên mời thầu được hỏi sử dụng yếu tố giá và chỉ khoảng 30% cân nhắc sử dụng tiêu chí bền vững hoặc các yếu tố phi giá khác trong lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu và chuẩn bị đấu thầu. Hình 10 dưới đây trình bày cách mà Bên mời thầu lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu.

Hình 9: Cách thức lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu được 104 Bên mời thầu tham gia khảo sát áp dụng (tính bằng %)



Nguồn: Khảo sát trực tuyến VCCI năm 2011⁹⁷

230. **Lựa chọn nhà thầu và ký hợp đồng.** Đấu thầu rộng rãi là hình thức đấu thầu mặc định. Theo kết quả khảo sát, 104 Bên mời thầu trả lời đã chọn áp dụng '*đấu thầu rộng rãi*' cho 61,9% tổng giá trị gói thầu (tính trung bình), trong khi 505 nhà thầu trả lời đã tham gia đấu thầu rộng rãi với 67,2% tổng giá trị gói thầu mà họ đã từng tham gia. Khảo sát cũng cho thấy, 92,8-97,7% trong số 505 nhà thầu được hỏi đồng ý hoặc hoàn toàn đồng ý rằng các hình thức đấu thầu mà Bên mời thầu lựa chọn có tuân thủ các quy định pháp luật, khuyến khích cạnh tranh, công bằng và minh bạch, phù hợp với mục đích đấu thầu và thúc đẩy hiệu quả kinh tế cũng như giá trị đồng tiền đầu tư. Tuy nhiên, tỷ lệ chỉ định thầu tính theo tổng giá trị vẫn còn đáng kể ở mức 18,1% từ phía Bên mời thầu và 6,2% từ phía các nhà thầu trả lời khảo sát. Cũng chưa rõ có bao nhiêu *chỉ định thầu* liên quan đến chia nhỏ gói thầu vì các Bên mời thầu không lưu hồ sơ lý do giải trình cho việc sử dụng chỉ định thầu để đánh giá. Hình 11 trình bày các hình thức đấu thầu áp dụng và tổng giá trị gói thầu cho từng hình thức.

231. Các thủ tục đấu thầu phức tạp hơn hiếm khi được sử dụng. Luật Đấu thầu quy định việc sử dụng các phương thức đấu thầu nhiều giai đoạn nhưng rất hiếm khi được áp dụng trong thực tế. Điều này được cho là vì đã từng có kinh nghiệm tốn nhiều thời gian cho quá trình đấu thầu như vậy. Việc sơ tuyển dường như cũng chưa được tận dụng. Trước đây, sơ tuyển được áp dụng đối với các gói thầu xây lắp lớn từ nguồn vốn của các nhà tài trợ. Từ dữ liệu khảo sát định lượng, trong số 313 gói thầu chỉ có 4 gói thầu hay 1,28% áp dụng phương thức đấu thầu hai giai đoạn, và lý do cho việc này cũng chưa hẳn rõ ràng vì những gói thầu đó không hoàn toàn là các gói thầu lớn, phức tạp.⁹⁸ Tương tự, chỉ có 3 hay 2,88% trong số 104 Bên mời thầu từng áp dụng phương thức đấu thầu hai giai đoạn⁹⁹.

232. Hiện có một loạt mẫu tài liệu đấu thầu và HSMT cho đủ các hình thức đấu thầu. Chúng tương xứng với nhu cầu và được quy định bắt buộc phải sử dụng. Tuy nhiên, như đã giải thích trong **Chỉ số 1**, có một số quan ngại về tính nhất quán trong các tài liệu đấu thầu áp dụng các luật có mâu thuẫn với nhau cũng như lo ngại liệu mẫu HSMT xây lắp có mâu thuẫn với các tài liệu FIDIC cơ bản hay không. Theo kết quả khảo sát, hơn 11,8% trong số 505 nhà thầu trả lời cho biết cần làm rõ hồ sơ mời thầu và thư mời nộp hồ sơ đề xuất.

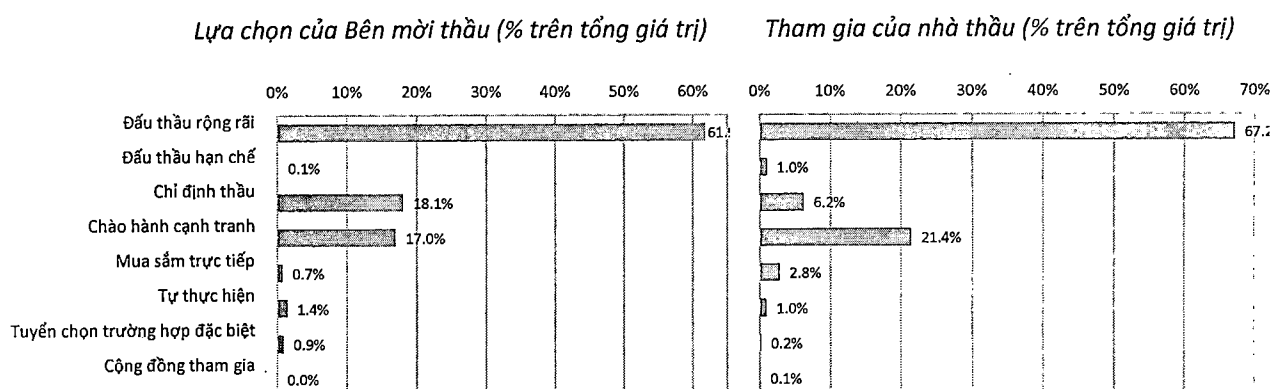
⁹⁷ Chương 3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)

⁹⁸ 4 gói thầu áp dụng phương thức đấu thầu 2 giai đoạn trong các gói thầu lấy mẫu gồm: a) mua sắm vật tư y tế, hóa chất, khí y tế; b) đảm bảo vận hành bình thường hệ thống điện, thông tin, nước sạch trong quá trình thi công một tuyến đường nội thị tại Hà Nội; c) xây dựng trụ sở Phòng Cảnh sát Phòng cháy và chữa cháy số 13; d) xây dựng khu thiết bị xét nghiệm động vật tại Trung tâm Công nghệ sinh học TP.HCM.

⁹⁹ Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021



Hình 10: Giá trị (%) theo hình thức đấu thầu do các Bên mời thầu áp dụng hoặc nhà thầu tham gia



Nguồn: Khảo sát trực tuyến VCCI năm 2011¹⁰⁰

233. Như đã thảo luận tại **Chỉ số 7**, đã có sự tuân thủ nhất định đối với yêu cầu đăng tải thông tin đấu thầu trực tuyến và ngoại tuyến bao gồm kế hoạch lựa chọn nhà thầu, thông báo mời thầu, thông tin kết quả mở thầu công khai và thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu. Hệ thống VNEPS góp phần đăng tải thông tin hiệu quả khi tự động đăng tải trực tuyến kết quả mở thầu công khai cho công chúng. Tuy nhiên với quy trình vận hành hiện tại của VNEPS, hầu hết các thông tin đấu thầu chưa được công bố một cách tự động. Vì vậy, thông tin về kết quả đánh giá HSDT và kết quả lựa chọn nhà thầu để trao hợp đồng chưa được VNEPS cung cấp với đầy đủ chi tiết. Luật Đấu thầu yêu cầu phải đảm bảo tính bảo mật, và mọi thông tin liên lạc với các nhà thầu phải bằng văn bản. Đối với đấu thầu qua mạng trên VNEPS, mọi hoạt động giao tiếp phải thông qua hệ thống VNEPS để tạo ra một bản ghi lưu thông tin trực tuyến.

234. Theo dữ liệu khảo sát định lượng, việc tuân thủ yêu cầu bảo mật theo quy định của Luật Đấu thầu là tương đối tốt, với 95% trong số 104 Bên mời thầu trả lời đảm bảo bảo mật thông tin đấu thầu.¹⁰¹ 84% các cơ quan tham gia các gói thầu được lấy mẫu¹⁰² có quy tắc ứng xử hoặc tiêu chuẩn đạo đức theo các quy định cụ thể dành cho cá nhân liên quan đến quản lý tài chính công nói chung và hoạt động đấu thầu nói riêng. Tuy nhiên, các xu hướng diễn ra trong đấu thầu gần đây như số lượng HSDT đáp ứng thấp và ngày càng giảm cùng với giá trúng thầu sát với dự toán, và những nhận xét liên quan của Thanh tra Chính phủ hàm ý rằng có thể có sự thông đồng giữa các Bên mời thầu và các nhà thầu, và như vậy có thể đã có vi phạm về quy định bảo mật. Ngoài ra, kết quả khảo sát cho thấy những nghi ngờ gián tiếp về tính bảo mật của hệ thống khi có đến 11,4% trong số 505 nhà thầu được hỏi không đồng ý với nhận xét rằng “các yêu cầu trong HSMT không được chuẩn bị cho (những) nhà thầu xác định”.

235. Các Bên mời thầu phải tuân theo các phương pháp đánh giá được quy định trong Luật Đấu thầu, nhằm cho phép xác định giá trị đồng tiền đầu tư một cách tốt nhất. Ví dụ, đối với lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, sự kết hợp giữa điểm kỹ thuật và giá thường được sử dụng để đánh giá HSDT khi cần chú trọng tới cả chất lượng và chi phí thực hiện gói thầu. Đối với các lĩnh vực đấu thầu khác, phương pháp đánh giá dựa trên giá thấp nhất thường hay được áp dụng. Luật Đấu thầu cho phép sử dụng cách cho điểm đối với phương pháp đánh giá kỹ thuật hoặc đánh giá kết hợp giữa kỹ thuật và giá. Phương pháp đánh giá kỹ thuật thường được sử dụng còn phương pháp đánh giá kết hợp

¹⁰⁰ Chương 2&3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)

¹⁰¹ Chương 3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)

¹⁰² Khảo sát định lượng MAPS năm 2021



giữa kỹ thuật và giá hiếm khi được sử dụng. Theo Luật Đấu thầu, phương thức đấu thầu 2 túi hồ sơ là lựa chọn mặc định cho các hợp đồng lớn, nhưng đã bị mang tiếng xấu trong những thập kỷ qua vì tính phức tạp, kém hiệu quả¹⁰³ và bị các Bên mời thầu lạm dụng. Cục QLĐT hiện không khuyến khích sử dụng phương thức này, ngoại trừ các dịch vụ tư vấn¹⁰⁴. Khoảng 8,5-9,1% trong số 505 nhà thầu được hỏi bày tỏ nghi ngờ về tính công bằng của kết quả đánh giá HSDT hoặc liệu việc đánh giá có dựa trên các tiêu chí theo quy định của pháp luật hay không.

236. Luật Đấu thầu cũng cho phép cân nhắc về độ tin cậy và chi phí vòng đời trong quá trình đánh giá HSDT bằng cách cộng các chi phí cần thiết để chuyển về một mẫu số chung cho toàn bộ vòng đời của hàng hóa hoặc công trình. Nhưng trong trường hợp chưa có hướng dẫn chi tiết về cách tính toán mức quy đổi điều chỉnh phù hợp, các Bên mời thầu đôi khi áp dụng mức điều chỉnh tùy ý dựa trên quốc gia xuất xứ, ví dụ như liệu nhà thầu có đến từ các nước G7 hoặc các quốc gia OECD có thu nhập cao hay không.

237. Sự tuân thủ về đăng tải thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu hiện còn yếu kém. Chỉ có 70% thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu được đăng tải trong khung thời gian quy định và chỉ 57% tuân thủ đầy đủ (Bảng 2). Các đăng tải còn lại có những thiếu sót như chỉ hiển thị thông tin về nhà thầu được trao hợp đồng hoặc không nêu chi tiết về giá và lý do không đáp ứng của các hồ sơ dự thầu khác¹⁰⁵. VNEPS hiện nay chưa có quy trình tự động tạo thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu sử dụng biểu mẫu trên web, và do vậy các Bên mời thầu chỉ đơn giản đăng một bản quét của văn bản thông báo mà không cần xác minh tự động liệu có tuân thủ các yêu cầu theo mẫu không. Đây cũng được xác định là một vấn đề trong **Chỉ số 7**. Trong số 505 nhà thầu được hỏi trong khảo sát, khoảng 60% trường hợp không trúng thầu có thể tìm được thông tin trên VNEPS, chỉ có 27% nhận được thông báo bằng văn bản từ Bên mời thầu, trong đó phần lớn nhận được muộn và chỉ có 29% đến đúng hạn; và chỉ có khoảng 32% trường hợp không trúng thầu được giải thích rõ ràng nguyên nhân.

238. Các điều khoản hợp đồng yêu cầu tuân thủ Luật Lao động và Luật Bảo vệ môi trường. Tùy thuộc vào quyết tâm của các nhà thiết kế, các thông số kỹ thuật có thể sử dụng để đòi hỏi sự tuân thủ các yêu cầu được coi là có cân nhắc về tính bền vững. Trong đó thường bao gồm việc sử dụng vật liệu xây dựng công trình giúp nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng hoặc sử dụng hệ thống điều hòa không khí tuân thủ các quy định quốc gia về giảm tác động đến biến đổi khí hậu.

239. Luật Đấu thầu cho phép áp dụng bồi thường thiệt hại do chậm trễ và thưởng do hoàn thành sớm. Tuy nhiên, trên thực tế thì bồi thường thiệt hại thường được đưa vào hợp đồng nhưng hiếm khi được áp dụng; còn điều khoản thưởng cho hoàn thành sớm thì chưa được quan sát thấy trong các hợp đồng được khảo sát.

240. Nhìn chung, việc đánh giá HSDT và xét duyệt trúng thầu được thực hiện kịp thời. Việc rà soát các gói thầu (trong nước và quốc tế) lấy mẫu khảo sát cho thấy thời gian trung bình để đấu thầu mua sắm hàng hóa, xây lắp và dịch vụ là 71 ngày cho một gói thầu tính từ khi đăng tải thông báo mời thầu/mời chào hàng đến khi ký kết hợp đồng. Đối với đấu thầu cạnh tranh (đấu thầu rộng rãi) sử dụng một túi hồ sơ, số ngày trung bình là 52 ngày đối với gói thầu xây lắp, 53 ngày đối với hàng hóa, 42 ngày

¹⁰³ Số liệu được trình bày trong §241 cho thấy thời gian trung bình tăng lên 20 ngày đối với công trình xây lắp và 40 ngày đối với hàng hóa so với phương thức 1 túi hồ sơ. "*Kém hiệu quả*" không chỉ về mặt thời gian mà còn về số ngày công đầu vào cho hoạt động đấu thầu mua sắm, vì đối với phương thức 2 túi hồ sơ, mỗi hồ sơ dự thầu cần được đánh giá ở mức độ như nhau ngay cả khi những nỗ lực đó sẽ bị lãng phí.

¹⁰⁴ Tại Tờ trình số 9313/TTr-BKHĐT ngày 30/12/2021 của Bộ KHĐT trình Chính phủ đề xuất xây dựng Luật Đấu thầu (sửa đổi) có nêu: "*Sửa đổi, bổ sung các Điều 28, 29, 30 và 31 về phương thức lựa chọn nhà thầu hướng tới quy định cụ thể, chi tiết điều kiện áp dụng, quy trình chung đối với từng phương thức, đặc biệt bổ sung quy định không áp dụng rộng rãi phương thức một giai đoạn hai túi hồ sơ hiện nay*".

¹⁰⁵ Khảo sát định lượng MAPS năm 2021



đối với dịch vụ phi tư vấn và 62 ngày đối với các gói thầu hỗn hợp. Khoảng thời gian này của phương thức đấu thầu 2 túi hồ sơ là cao hơn đáng kể, tăng thêm 20 ngày đối với đấu thầu xây lắp trong nước và 40 ngày đối với đấu thầu mua sắm hàng hóa trong nước. Đối với gói thầu dịch vụ tư vấn sử dụng hai túi hồ sơ thì quá trình này kéo dài bình quân là 78 ngày. Bảng 5 dưới đây tổng hợp thời gian thực hiện đối với các phương thức đấu thầu và cách tiếp cận thị trường khác nhau.

**Bảng 5: Số ngày từ khi quảng cáo/mời thầu đến khi ký kết hợp đồng
(đối với từng phương thức đấu thầu được sử dụng)**

Lĩnh vực/Hình thức đấu thầu	Số ngày	Lĩnh vực/Hình thức đấu thầu	Số ngày
Xây lắp (thời gian trung bình)	65	Hàng hóa (thời gian trung bình)	72
Đấu thầu cạnh tranh quốc tế	247	Đấu thầu cạnh tranh quốc tế	185
1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	247	1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	185
Đấu thầu cạnh tranh trong nước	68	Đấu thầu cạnh tranh trong nước	78
1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ	53	1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ	52
1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	73	1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	92
Nhiều giai đoạn – 1 túi hồ sơ	80	Nhiều giai đoạn – 2 túi hồ sơ	139
		Chỉ định thầu	59
Chào hàng cạnh tranh	30	Chào hàng cạnh tranh	41
1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ	30	1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ	41
Hỗn hợp (thời gian trung bình)	89	Dịch vụ tư vấn (thời gian trung bình)	76
Đấu thầu cạnh tranh quốc tế	192	Đấu thầu cạnh tranh trong nước	78
1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	192	1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	78
Đấu thầu cạnh tranh trong nước	84	Đấu thầu hạn chế	33
1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ	62	Dịch vụ phi tư vấn (thời gian trung bình)	70
1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	92	Đấu thầu cạnh tranh trong nước	70
		1 giai đoạn – 1 túi hồ sơ	47
		1 giai đoạn – 2 túi hồ sơ	92
Trung bình số ngày của tất cả các phương thức đấu thầu			71

Nguồn: Khảo sát định lượng MAPS năm 2021

241. Số liệu cho thấy thời gian đấu thầu mua sắm kéo dài đối với các trường hợp: a) đấu thầu quốc tế tới 247 ngày đối với gói thầu xây lắp và 185 ngày đối với gói thầu mua sắm hàng hóa, và b) đấu thầu nhiều giai đoạn tới 80 ngày đối với gói thầu xây lắp và 139 ngày đối với gói thầu mua sắm hàng hóa¹⁰⁶.

242. Hiệu quả đấu thầu được cải thiện rõ rệt nhờ chuyển đổi sang đấu thầu qua mạng, và tiết kiệm đáng kể về giấy tờ, nhân công và chi phí cho các nhà thầu trong giai đoạn từ đấu thầu đến khi ký hợp đồng. Tính minh bạch được coi là ở mức độ vừa phải. Mặc dù có mức độ tuân thủ cao đối với việc thông cáo các cơ hội đấu thầu, yêu cầu về việc phát hành tài liệu HSMT hoàn chỉnh kịp thời và việc đăng tải thông tin kết quả lựa chọn nhà thầu có mức độ tuân thủ còn thấp. Tỷ lệ các quy trình trong các gói thầu được lấy mẫu khảo sát tuân thủ đầy đủ các yêu cầu về đăng tải thông tin là 42% (44% đối với đấu thầu trên giấy, 39% đối với đấu thầu qua mạng) như đã giải thích trong **Chỉ số 7** ở trên.

243. Hiệu quả đấu thầu được Cục QLĐT giám sát dựa trên số lượng hồ sơ dự thầu cho mỗi gói thầu và mức tiết kiệm so với giá dự toán. Các chỉ số này luôn là một vấn đề được quan tâm. Điểm tích cực

¹⁰⁶ Dữ liệu được thu thập không chỉ ra nguyên nhân của sự chậm trễ, mặc dù những lý do có thể gây ra sự chậm trễ đã được thảo luận tại những phần khác trong Báo cáo này.



được ghi nhận trong các báo cáo tình hình thực hiện hoạt động đấu thầu hàng năm của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và cũng được phản ánh trong số liệu của các gói thầu lấy mẫu khảo sát¹⁰⁷ là: a) đấu thầu cạnh tranh quốc tế khi được áp dụng cho các hợp đồng lớn đã có thể đạt được mức giá cạnh tranh cao, b) tỷ lệ chỉ định thầu với mức tiết kiệm không đáng kể so với giá dự toán đã giảm dần. Điểm trừ là: a) số lượng HSDT trung bình và số lượng HSDT đáp ứng trung bình cho mỗi gói thầu là chưa đủ để đảm bảo tính cạnh tranh và đang giảm xuống, và b) mức tiết kiệm trung bình so với giá dự toán cho thấy rằng chưa thường xuyên đạt được cạnh tranh hiệu quả. Trong dữ liệu được lấy mẫu khảo sát, bình quân mỗi gói thầu có 2,90 hồ sơ dự thầu, trong đó có 1,52 HSDT đáp ứng, với tỷ lệ đáp ứng là 52%. Tỷ lệ tiết kiệm trung bình so với giá dự toán là 6,5%. Đấu thầu trên giấy có số lượng HSDT cho mỗi gói thầu cao hơn so với đấu thầu qua mạng (3,2 so với 2,4) với số lượng HSDT đáp ứng bằng nhau (1,5) và tỷ lệ tiết kiệm cao hơn (6,80% so với 2,98%), nhưng đấu thầu qua mạng lại đạt được tỷ lệ HSDT đáp ứng cao hơn, với 63% HSDT đáp ứng so với 53% đối với tất cả các gói thầu được lấy mẫu khảo sát. Bảng 6 dưới đây trình bày việc nhận hồ sơ dự thầu và tỷ lệ đáp ứng đối với các gói thầu khác nhau.

Bảng 6: Số lượng trung bình và % HSDT đáp ứng (đối với từng phương thức đấu thầu được sử dụng)

Lĩnh vực / Phương thức	Tất cả các loại hình đấu thầu			Đấu thầu qua mạng		
	Số HSDT trung bình	Số HSDT đáp ứng trung bình	% HSDT đáp ứng	Số HSDT trung bình	Số HSDT đáp ứng trung bình	% HSDT đáp ứng
Tổng chung						
1GĐ1THS	2,69	1,41	52%	2,30	1,33	58%
1GĐ2THS	3,05	1,60	53%	2,50	1,67	67%
2GĐ1THS	4,00	1,00	25%			
2GĐ2THS	2,40	1,20	50%			
Tổng	2,90	1,52	52%	2,40	1,50	63%
Hàng hóa						
1GĐ1THS	2,40	1,44	60%	1,74	1,43	83%
1GĐ2THS	3,18	2,03	64%	2,28	1,78	78%
2GĐ2THS	2,40	1,20	50%			
Tổng	2,73	1,68	62%	1,98	1,59	80%
Xây lắp						
1GĐ1THS	3,02	1,43	47%	3,15	1,40	44%
1GĐ2THS	3,34	1,68	50%	3,19	1,90	60%
2GĐ1THS	4,00	1,00	25%			
Tổng	3,23	1,57	49%	3,17	1,66	52%
Dịch vụ tư vấn						
1GĐ2THS	2,30	1,30	57%	1,44	1,22	85%
Tổng	2,30	1,30	57%	1,44	1,22	85%
Hỗ trợ						
1GĐ1THS	3,57	1,71	48%			
1GĐ2THS	3,40	1,50	44%			
Tổng	3,44	1,56	45%			

Nguồn: Khảo sát định lượng MAPS năm 2021

¹⁰⁷ Khảo sát định lượng MAPS năm 2021



**Bảng 7: Số lượng hồ sơ dự thầu và giá dự thầu theo lĩnh vực và hình thức đấu thầu
(so sánh giữa đấu thầu trên giấy và đấu thầu qua mạng)**

Hình thức / lĩnh vực đấu thầu	Tổng giá trị hợp đồng (tỷ VND)		Tổng tiết kiệm so với giá dự toán (tỷ VND)		Số lượng trung bình HSDT/HSDX nhận được		Số lượng trung bình HSDT/HSDX đáp ứng		Tỷ lệ tiết kiệm so với giá dự toán (%)	
	ĐT trên giấy	Qua mạng	ĐT trên giấy	Qua mạng	ĐT trên giấy	Qua mạng	ĐT trên giấy	Qua mạng	ĐT trên giấy	Qua mạng
Đấu thầu cạnh tranh quốc tế	2.335		356		2,8		1,2		13,24%	
Xây lắp	525		50		1,0		1,0		8,65%	
Hàng hóa	795		172		2,7		1,0		17,76%	
Hỗn hợp	1.016		135		5,0		2,0		11,74%	
Đấu thầu cạnh tranh trong nước	50.646	7.174	3.513	219	3,3	2,5	1,6	1,6	6,49%	2,97%
Xây lắp	17.812	5.204	353	179	3,3	3,4	1,5	1,8	1,95%	3,33%
Hàng hóa	21.923	1.599	2.803	26	4,0	2,2	2,1	1,8	11,33%	1,61%
Dịch vụ tư vấn	339	111	38	3	2,8	1,4	1,4	1,2	10,08%	2,51%
Hỗn hợp	8.387		126		3,4		1,5		1,47%	
Dịch vụ phi tư vấn	2.184	261	194	12	2,6	2,0	1,2	1,0	8,14%	4,23%
Chỉ định thầu	11		0		1,0		1,0		0,00%	
Hàng hóa	11		0		1,0		1,0		0,00%	
Đấu thầu hạn chế	2		0		3,0		1,0		1,49%	
Dịch vụ tư vấn	2		0		3,0		1,0		1,49%	
Chào hàng cạnh tranh	63	52	1	2	3,0	1,7	1,5	1,0	2,05%	4,33%
Xây lắp	27	29	1	2	3,0	2,1	1,6	1,0	2,65%	5,46%
Hàng hóa	36	24	1	1	3,0	1,3	1,4	1,0	1,60%	2,92%
Toàn tổng	53.058	7.227	3.871	222	3,2	2,4	1,5	1,5	6,80%	2,98%

Nguồn: Khảo sát định lượng MAPS năm 2021

244. Trong số 313 gói thầu lấy mẫu được rà soát¹⁰⁸, có 311 (99,36%) gói thầu hoàn thành việc xét duyệt trúng thầu, 1 gói thầu không có HSDT nào đáp ứng (0,3%), 2 hợp đồng bị hủy sau khi có kết quả xét duyệt trúng thầu và 264 (84%) hợp đồng được ký kết trong khung thời gian quy định của pháp luật. Đấu thầu qua mạng đạt được hiệu suất tốt hơn đôi chút về tỷ lệ thành công và đáp ứng các yêu cầu về thời gian. Tuy nhiên, quan sát thấy còn những điểm yếu trong: a) thực hiện không đúng yêu cầu làm rõ HSDT trong quá trình đánh giá HSDT như thông qua gặp mặt trực tiếp, điều có thể dẫn đến đối xử bất bình đẳng và loại bỏ các nhà thầu; b) thường tổ chức các cuộc họp thương thảo hợp đồng, trong đó thực hiện sửa đổi đối với HSDT đã nộp; và c) Bên mời thầu không cử người có đủ thẩm quyền tham gia các cuộc họp thương thảo. Ngoài ra, còn chưa rõ ràng về phạm vi được phép thương thảo với nhà thầu có giá đánh giá thấp nhất trước khi thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đấu thầu mua sắm hàng hóa và xây lắp. Ở đây, vẫn có khả năng bị lạm dụng. Bảng 8 dưới đây trình bày tỷ lệ thành công của các quá trình đấu thầu.

¹⁰⁸ Khảo sát định lượng MAPS năm 2021



Bảng 5: Số lượng quy trình đấu thầu thành công và đúng thời hạn

Quá trình đấu thầu	Tổng số gói thầu lấy mẫu	Đấu thầu qua mạng	Đấu thầu trên giấy
Tổng số hồ sơ dự thầu lấy mẫu được rà soát	313	123	190
Số hợp đồng ký kết thành công	311	122	189
% hợp đồng ký kết thành công	99.36%	99.19%	99.47%
Thời gian đấu thầu trung bình (từ thông báo mời thầu đến ký kết hợp đồng tính bằng ngày)	71	56	90
Số hợp đồng được ký kết trong khung thời gian quy định	264	110	154
% hợp đồng được ký kết trong khung thời gian	84.35%	89.43%	81.05%

Nguồn: Khảo sát định lượng MAPS năm 2021

245. **Quản lý hợp đồng.** Các hợp đồng chưa được thực hiện đúng tiến độ ký kết và dữ liệu định lượng chỉ ra rằng trong số 240 hợp đồng đã được thanh quyết toán có đến 64% đã bị vượt thời gian. Thời gian vượt quá trung bình của các hợp đồng đó là 170 ngày hay là tăng khoảng 40% so với thời hạn hợp đồng. Các Bên mời thầu quy vấn đề này cho các nguyên nhân như: a) thiếu tính chuyên nghiệp, b) thiếu kỹ năng quản lý dự án, c) lập kế hoạch thực hiện không thực tế mà không có cách tiếp cận chiến lược, d) không triển khai được các gói công việc thực hiện trước nhằm đảm bảo bàn giao mặt bằng sạch cho các hoạt động thi công xây dựng, d) chậm ra quyết định đối với các thay đổi và điều chỉnh thiết kế, và e) không bố trí được vốn và chậm thanh toán.

246. Luật Đấu thầu và Luật Xây dựng có các yêu cầu rõ ràng về kiểm tra, kiểm soát chất lượng, giám sát hợp đồng và nghiệm thu, và các hồ sơ tài liệu các gói thầu được chọn mẫu cho thấy mức độ tuân thủ tốt các thủ tục. Kết quả khảo sát¹⁰⁹ cho thấy 100% công trình được chọn mẫu đạt yêu cầu kiểm tra và quản lý chất lượng, 97% đạt yêu cầu giám sát và 95% đạt yêu cầu nghiệm thu cuối cùng. Vẫn còn có những lo ngại về những khoảng trống khi so sánh với các thông lệ quốc tế tốt liên quan đến: a) mức độ tin cậy thấp của các hệ thống đảm bảo chất lượng nội bộ, b) mức độ giám sát cao (giám sát thi công) được áp dụng quá tốn kém, ít hiệu quả và không bền vững, c) các thủ tục được áp dụng không hiệu quả, thường liên quan đến khoảng 10 bộ bản vẽ gốc, các chứng chỉ thanh toán, v.v. cần được ký và đóng dấu bởi nhiều bên, và d) việc làm giả dữ liệu và hồ sơ thử nghiệm chưa được phát hiện kịp thời hoặc xử phạt đầy đủ, và việc ghi lại ngày tháng về trước thời điểm thực trên các văn bản còn phổ biến.

247. Sự tuân thủ quy định về thời hạn thanh toán hóa đơn còn yếu kém, và hiện chỉ có 65% hóa đơn được thanh toán đúng hạn đối với các gói thầu được chọn mẫu khảo sát. Việc chậm thanh toán này thường được cho là do các thủ tục quản lý hợp đồng yếu kém cộng thêm vào các quy tắc phức tạp trong xử lý hóa đơn với các yêu cầu về hồ sơ chứng từ đi kèm. Thông lệ tốt thường được áp dụng là quy định thời hạn thanh toán tính từ ngày nhà thầu gửi giấy đề nghị thanh toán kèm hồ sơ chứng từ, nhưng ở Việt Nam thì Chủ đầu tư hoặc các đơn vị xác nhận (ví dụ về khối lượng, chất lượng) thường có ý kiến và hay yêu cầu chỉnh sửa bổ sung và nộp lại hồ sơ chứng từ, do đó họ nghiêm nhiên cài đặt lại thời gian nộp hồ sơ thanh toán và thực tế trì hoãn thêm thời hạn thanh toán.

248. Việc điều chỉnh hợp đồng cũng chưa được thực hiện một cách kịp thời, mặc dù thực tế là thường xuyên có yêu cầu. Khảo sát định lượng MAPS năm 2021 cho thấy trong số 240 hợp đồng đã được thanh quyết toán, 122 hợp đồng (51%) đã có các điều chỉnh; 60 hợp đồng được gia hạn với thời gian trung bình là 290 ngày; 36 hợp đồng có giá tăng bình quân khoảng 0,9% và 19 hợp đồng có giá

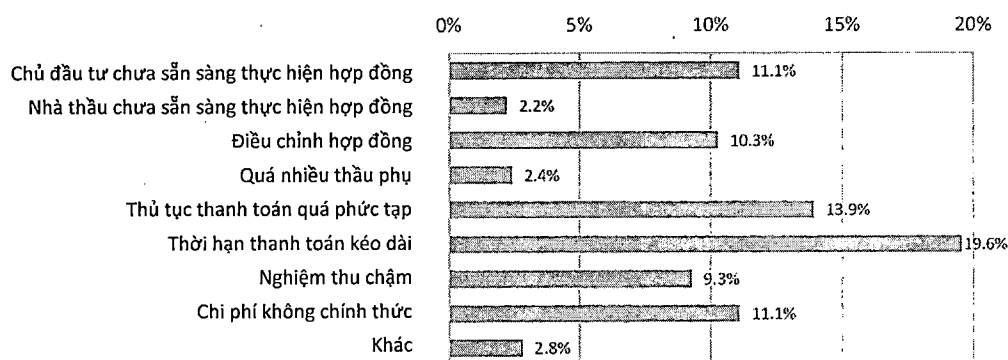
¹⁰⁹ Khảo sát định lượng MAPS năm 2021



giảm bình quân khoảng 0,5%. Từ quan điểm của nhà thầu, việc điều chỉnh hợp đồng còn chưa được thực hiện một cách công bằng. Kết quả khảo sát cho thấy 71% trong số 505 nhà thầu được hỏi có gặp khó khăn trong việc thực hiện hợp đồng, với 42,8% viện dẫn các lý do liên quan đến thanh toán bao gồm chậm nghiệm thu, thủ tục thanh toán phức tạp và thời hạn thanh toán bị kéo dài. Các kết quả này cũng khẳng định những quan sát nêu trên, bao gồm năng lực hạn chế trong quản lý dự án của Chủ đầu tư và Bên mời thầu. Hình 12 dưới đây tổng hợp những thách thức mà các nhà thầu gặp phải trong quá trình thực hiện hợp đồng.

249. Việc sử dụng rộng rãi hệ thống VNEPS đã cải thiện đáng kể khả năng thu thập dữ liệu đấu thầu của Cục QLĐT và giờ đây đã có thể thực hiện theo thời gian thực. Trước đây, Cục QLĐT chỉ có thể thu thập dữ liệu bằng cách gửi công văn yêu cầu hàng năm cho tất cả các Bên mời thầu trên cả nước đề nghị tổng hợp và gửi dữ liệu của mình sử dụng biểu mẫu trên bảng tính. Việc thu thập dữ liệu thông qua VNEPS có điểm mạnh là có thể nắm bắt được tất cả các thông báo về đấu thầu và hầu hết các biên bản mở thầu. Điểm yếu là hiện tại, VNEPS chưa có được thông tin về lựa chọn nhà đầu tư, hoặc là các thông tin về chỉ định thầu, cũng như chưa nắm bắt được số lượng HSDT không đáp ứng cùng các nguyên nhân vì sao các HSDT không đáp ứng. Sự khác biệt giữa dữ liệu VNEPS và dữ liệu tổng hợp trong các báo cáo hàng năm từ các Bên mời thầu cũng là một vấn đề hiện đang tồn tại. Cục QLĐT hiện đang tận dụng tốt tờ báo đấu thầu và cổng thông tin VNEPS để công khai các chỉ số chính về: a) tỷ lệ áp dụng đấu thầu qua mạng, và ở một mức độ nào đó b) tỷ lệ tiết kiệm so với giá dự toán và c) số lượng hồ sơ dự thầu. Hệ thống cũng công bố các ví dụ về thực hiện đấu thầu hiệu quả cũng như các hành vi vi phạm trong đấu thầu và các biện pháp xử phạt được áp dụng. Tuy nhiên, hiện chưa có cơ sở dữ liệu về hợp đồng cho phép tải xuống. Do đó, các Bên mời thầu chưa thể sử dụng dữ liệu để thực hiện phân tích thị trường dựa trên dữ liệu hợp đồng, cũng như chưa thể xác minh những kê khai gian lận trong HSDT của nhà thầu về giá trị của các hợp đồng đã thực hiện hoặc giá trị của các cam kết hợp đồng hiện tại. Chủ đầu tư, cơ quan giám sát và các cơ quan khác cũng không thể thực hiện phân tích xu hướng để tìm kiếm bằng chứng khả dĩ về hoạt động yếu kém của thị trường, về hành vi thông đồng và thống trị thị trường, v.v.

Hình 12: Những thách thức mà nhà thầu tham gia khảo sát gặp phải trong quá trình thực hiện hợp đồng



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021¹¹⁰

250. Hiện chưa có cơ sở pháp lý cụ thể cho sự tham gia rộng rãi của các tổ chức cộng đồng trong việc giám sát hoạt động đấu thầu và quản lý hợp đồng. Tuy nhiên, đã có sự tham gia của MTTQVN trong các hợp đồng xây lắp ở cấp cơ sở (cấp xã), mặc dù hiện chỉ chiếm một tỷ lệ không đáng kể trong toàn bộ hoạt động đấu thầu. Dữ liệu định lượng cho thấy mới chỉ gần 1% trong các gói thầu được lấy

¹¹⁰ Chương 2 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)



mẫu khảo sát là có sự tham gia của nhóm cộng đồng trong giai đoạn lập kế hoạch, mở thầu và đánh giá, và chỉ 2,6% có tham gia trong giai đoạn thực hiện.

251. Nhìn chung đã có sự tuân thủ về lưu giữ hồ sơ và từ dữ liệu định lượng cho thấy trong số 249 gói thầu lấy mẫu được xem xét, 241 gói thầu (hoặc 97%) có hồ sơ đầy đủ và chính xác, chủ yếu ở dạng bản cứng, 41 gói thầu không có thông tin và 14 (hoặc 6%) có hồ sơ còn thiếu sót. Tuy nhiên, chỉ 8% gói thầu có dữ liệu đấu thầu và hợp đồng đầy đủ, chính xác được lưu giữ ở nhiều bộ phận khác nhau bao gồm tại đơn vị đấu thầu, người dùng cuối và bộ phận tài chính thay vì quản lý trong một tệp hoặc tại một vị trí duy nhất. Việc sử dụng rộng rãi VNEPS đã cải thiện đáng kể công tác lưu giữ hồ sơ đấu thầu do dữ liệu số được lưu giữ trực tuyến và người dùng cũng thường tải xuống và lưu giữ lại một bản sao cho chính mình. Tuy nhiên, dữ liệu của VNEPS hiện chỉ giới hạn ở giai đoạn lập kế hoạch và lựa chọn nhà thầu chứ chưa bao gồm giai đoạn quản lý hợp đồng.

Các khoảng trống đáng kể

252. Như trường hợp của các chỉ số khác, cần phải lập kế hoạch đấu thầu chiến lược để đạt được kết quả tốt hơn nữa. Tuy nhiên, điều này cũng sẽ đòi hỏi phải ủy quyền ra quyết định cho người dùng cuối và có thể yêu cầu sửa đổi Luật Đấu thầu để cho phép độ linh hoạt cần thiết trong việc lựa chọn các phương thức, các mẫu tài liệu đấu thầu và các tiêu chí đấu thầu, v.v. Việc chưa có hướng dẫn của Chính phủ về cách lập kế hoạch bền vững và các tiêu chí bền vững được lồng ghép vào chu trình đầu tư từ quy hoạch tổng thể ngành, nghiên cứu khả thi, thiết kế đến đấu thầu mua sắm và thực hiện hợp đồng có nghĩa là SPP chưa được tính đến một cách cụ thể và phù hợp.

253. Việc sử dụng các phương thức đấu thầu phức tạp hơn như đấu thầu nhiều giai đoạn đang còn hạn chế. Sơ tuyển hiện đang ít được sử dụng mặc dù nó có thể mang lại lợi ích cho các nhà thầu do giảm chi phí đấu thầu và cải thiện động lực chuẩn bị hồ sơ dự thầu chất lượng cao, đồng thời mang lại lợi ích cho các Bên mời thầu do có HSDT được chuẩn bị tốt hơn cũng như giảm rủi ro nhận được giá dự thầu thấp bất thường. Luật Đấu thầu hiện cũng quy định việc bắt buộc sử dụng thủ tục đấu thầu 1 giai đoạn - 2 túi hồ sơ cho tất cả các gói thầu xây lắp và hàng hóa giá trị lớn. Theo quan sát trong các gói thầu được lấy mẫu, điều này làm chậm quá trình đấu thầu và cũng có thể làm tăng nguy cơ bị lạm dụng¹¹¹.

254. Hệ thống đánh giá chi phí vòng đời thiếu còn hướng dẫn áp dụng, và do vậy các Bên mời thầu hiện được phép áp dụng các yếu tố một cách tùy ý, ví dụ như dựa trên xuất xứ.

255. Trên thực tế đã quan sát thấy một số trường hợp HSDT bị loại bỏ một cách không cần thiết trong quá trình đánh giá sơ bộ HSDT và dựa trên lý do không phản hồi các yêu cầu làm rõ HSDT trong quá trình đánh giá chi tiết HSDT. Chủ đầu tư và Bên mời thầu loại bỏ hồ sơ dự thầu, bất kể mức độ trọng yếu của vấn đề cần được làm rõ có thể làm cơ sở để loại bỏ hay không. Điều này có nguy cơ cho phép các nhà thầu trốn tránh nghĩa vụ bảo lãnh dự thầu và đi ngược lại lợi ích của chính Chủ đầu tư. Dường như cũng còn có những trường hợp lạm dụng “*yêu cầu làm rõ*” để loại bỏ các nhà thầu không tham gia vào một thỏa thuận thông đồng với Bên mời thầu.

256. Mặc dù đã có một số tiến bộ, vẫn còn nhiều thách thức đối với việc thực hiện hợp đồng. Đã có các trường hợp nổi cộm (như dự án đường cao tốc Đà Nẵng – Quảng Ngãi) khi các hệ thống và hồ sơ đầy đủ nhưng sản phẩm cuối cùng vẫn không đạt chất lượng yêu cầu. Có khoảng trống đáng kể trong hệ thống của Việt Nam so với thông lệ quốc tế tốt liên quan đến hoạt động của các hệ thống đảm bảo chất lượng và thanh toán theo ISO 9001.

¹¹¹ Khảo sát định lượng MAPS năm 2021



257. VNEPS đã cải thiện đáng kể công tác thu thập dữ liệu đấu thầu nhưng vẫn còn tồn tại các vấn đề như thu thập dữ liệu không đầy đủ về: a) lựa chọn nhà đầu tư, b) chỉ định thầu, c) các lý do hồ sơ dự thầu không đáp ứng hoặc số lượng hồ sơ dự thầu không đáp ứng. Việc thiếu cơ sở dữ liệu hợp đồng có thể tái xuống (chứa thông tin ký kết, hồ sơ và thực hiện hợp đồng) là một trở ngại cho việc lập kế hoạch đấu thầu chiến lược, điều tra các hoạt động gian lận và việc giám sát hiệu quả bởi các cơ quan chuyên môn và các nhóm cộng đồng.

258. Việc thiếu sự tham gia và giám sát rộng rãi của cộng đồng là một trở ngại đối với trách nhiệm giải trình xã hội.

Các khuyến nghị

259. Nên ban hành các quy định và hướng dẫn để xây dựng chiến lược đấu thầu cho dự án làm cơ sở cho việc lập các kế hoạch đấu thầu bao gồm phân chia các gói thầu, lựa chọn hình đấu thầu và các lựa chọn khác. Các chiến lược cần dựa trên xác định các yếu tố như mục tiêu đấu thầu, năng lực của Bên mời thầu, đánh giá thị trường, quan điểm của khách hàng và nhà cung ứng, phân tích rủi ro, với các ghi nhận về những phương án được cân nhắc và lý do lựa chọn các giải pháp áp dụng. Có thể lấy ví dụ là các tài liệu do WB và ADB chuẩn bị từ năm 2016. Hướng dẫn phải đưa ra được cách xác định và thực hiện các cân nhắc về tính bền vững.

260. Như khuyến nghị trong **Chỉ số 1**, cần có sự thống nhất trong các mẫu tài liệu đấu thầu khi áp dụng các luật có mâu thuẫn. Cần rà soát lại mẫu HSMT xây lắp để đảm bảo sự nhất quán với các nguyên tắc của FIDIC¹¹² nhằm tăng cường tính minh bạch và nâng cao uy tín của Việt Nam liên quan đến sự công bằng và hiệu quả thực hiện của các điều khoản hợp đồng thông qua hệ thống đấu thầu mua sắm công.

261. Nên xây dựng hướng dẫn áp dụng các phương thức đấu thầu phức tạp hơn như đấu thầu nhiều giai đoạn. Đồng thời, cần đơn giản hóa các thủ tục và loại bỏ các phê duyệt không cần thiết, không giúp gia tăng giá trị của quá trình đấu thầu một cách tương xứng với những rủi ro liên quan đến gói thầu. Giới hạn thực hiện thủ tục 1GĐ2THS chỉ trong những trường hợp thích hợp. Cải thiện hướng dẫn về (i) lựa chọn phương thức đấu thầu, (ii) yêu cầu làm rõ và căn cứ để loại bỏ hồ sơ dự thầu và (iii) phạm vi được phép đàm phán sau đấu thầu.

262. Vì mục đích minh bạch, nên sửa đổi quy trình hoạt động của VNEPS nhằm đảm bảo tự động đăng thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu với đầy đủ thông tin bắt buộc, cũng như đảm bảo sự tuân thủ các yêu cầu đăng tải bắt buộc khác.

263. Do các khoản bồi thường thiệt hại chưa được thực thi khi sự chậm trễ được chứng minh là trách nhiệm phía nhà thầu, cần đưa ra hướng dẫn trong đó có một cơ chế giám sát việc thực thi các khoản bồi thường thiệt hại do chậm trễ. Việc giám sát có thể thông qua mẫu chứng nhận hoàn thành khi nghiệm thu hàng hóa hoặc công trình. Mẫu này phải do Chủ đầu tư hoặc Bên mời thầu nhập dữ liệu về ngày hoàn thành theo hợp đồng và thực tế, số ngày quá hạn, số ngày áp dụng các khoản bồi thường thiệt hại hoặc lý do không áp dụng các khoản bồi thường thiệt hại.

264. Nâng cao năng lực có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc thực hiện hợp đồng nói chung và đối với việc đảm bảo chất lượng, thanh toán và các quy trình thủ tục quản lý điều chỉnh hợp đồng.

265. Luật Đấu thầu cũng có thể cần được sửa đổi để đưa vào thêm các thủ tục thanh toán và thủ tục quản lý thay đổi hợp đồng phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất. Tăng cường ủy quyền trong phạm

¹¹² Điều này rất quan trọng như đã giải thích trong phần số 131. Chi tiết về những thiếu sót so với thông lệ quốc tế tốt được trình bày chi tiết trong ma trận chỉ số MAPS ở Quyển II và bao gồm cả các vấn đề về thanh toán, điều chỉnh giá, hướng dẫn và định giá các điều chỉnh khối lượng, quyền hạn của Kỹ sư.



vi cụ thể để quản lý các thay đổi và gia hạn thời gian, và đảm bảo rằng không có hạn chế về quyền hợp pháp của các nhà thầu trong việc chấp nhận thay đổi hoặc gia hạn thời gian một cách kịp thời. Nghiêm cấm các nhà thầu thực hiện bất kỳ công việc xây lắp nào hoặc cung cấp bất kỳ hàng hóa, dịch vụ nào khi chưa có hợp đồng chính thức, vì điều này có thể là 'món nợ miệng' gây ra sự thỏa hiệp đối với các Bên mời thầu. Bổ sung các điều khoản điều chỉnh giá chính thức trong các mẫu hồ sơ mời thầu cho các hợp đồng trọn gói. Các cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế (ADR) cũng nên được đưa vào mẫu hợp đồng tiêu chuẩn có trong các hồ sơ mời thầu.

266. Tăng cường thu thập dữ liệu sử dụng hệ thống VNEPS hiện tại và nâng cấp, đặc biệt là cung cấp cơ sở dữ liệu hợp đồng cho phép tải xuống.

267. Sửa đổi Luật Đấu thầu và xây dựng kế hoạch hành động nhằm thúc đẩy tham vấn với và tăng cường sự tham gia của các nhóm cộng đồng trong theo dõi và giám sát hoạt động đấu thầu hướng tới tối ưu hóa hoạt động đấu thầu và ngăn chặn các hành vi tiêu cực trong hoạt động đấu thầu. Công tác tham vấn cũng cần hướng tới việc xác định nhu cầu, các phương tiện tiếp cận dữ liệu và các công cụ phân tích dữ liệu.

268. Ba khuyến nghị nhằm tìm cách giải quyết các khoảng trống đáng kể được gắn cảnh báo cờ đỏ bao gồm:

- bổ sung các quy định pháp luật và hướng dẫn để thúc đẩy lập kế hoạch chiến lược trong đấu thầu
- tăng cường các thủ tục quản lý hợp đồng, đặc biệt là về quản trị hợp đồng, các biện pháp đảm bảo chất lượng, thanh toán và điều chỉnh hợp đồng, và
- xây dựng kế hoạch hành động nhằm tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong hoạt động đấu thầu, bao gồm theo dõi và giám sát đấu thầu.

Chỉ số 10. Thị trường mua sắm công có đầy đủ chức năng

Mục tiêu của chỉ số này chủ yếu là để đánh giá phản ứng của thị trường đối với các yêu cầu đấu thầu mua sắm công. Phản ứng này có thể bị ảnh hưởng bởi nhiều yếu tố, chẳng hạn như môi trường kinh tế chung, các chính sách hỗ trợ khu vực tư nhân và môi trường kinh doanh tốt, các thể chế tài chính lành mạnh, sức hấp dẫn của hệ thống công với tư cách là một khách hàng tốt, đáng tin cậy, loại hàng hóa hoặc dịch vụ được yêu cầu, v.v.

Tổng quan

269. Đối thoại với khu vực tư nhân được khuyến khích và công nhận nhưng chủ yếu là tham vấn cho các cải cách pháp luật và còn mang tính hình thức. Có sự tương tác nhất định giữa Cục QLĐT/Bộ KHĐT với các Chủ đầu tư/Bên mời thầu diễn ra ở nhiều cấp độ khác nhau liên quan đến các vấn đề trong hoạt động đấu thầu cụ thể, nhưng dường như chưa có đối thoại thường xuyên với các nhà thầu thông qua các tương tác chuyên môn như 'các buổi gặp gỡ doanh nghiệp'. Với phần đông là các DNVVN cùng sự điều phối của VCCI, khu vực tư nhân ở Việt Nam đã sẵn sàng và ngày càng có khả năng tham gia cạnh tranh các hợp đồng đấu thầu mua sắm công. Vẫn còn một số rào cản đối với sự tham gia của các công ty nước ngoài và hiện nay, Chính phủ vẫn chưa xây dựng chương trình phát triển năng lực về đấu thầu cho khu vực tư nhân một cách có hệ thống. Hiện chưa có các phân tích thị trường đối với các ngành chính có khả năng ảnh hưởng đến thị trường đấu thầu mua sắm công.



Các phát hiện

270. **Đối thoại và quan hệ đối tác với khu vực tư nhân.** Trong quá trình soạn thảo Luật Đấu thầu, Luật PPP và các văn bản hướng dẫn thi hành như các Nghị định, Thông tư, Chỉ thị..., Bộ Kế hoạch và Đầu tư mời các Hiệp hội doanh nghiệp trong nước và nước ngoài có liên quan¹¹³ tham gia vào Ban soạn thảo hoặc tham gia đóng góp ý kiến tại các hội nghị tham vấn công khai. Đây dường như là những hoạt động khá chính thức nhưng không thường xuyên. Khu vực tư nhân tham gia đối thoại với Bộ KHĐT/Cục QLĐT thường thông qua các hiệp hội doanh nghiệp hoặc nghề nghiệp, và một cách gián tiếp thông qua các tương tác và tham vấn về các vấn đề và khó khăn thực tế trong hoạt động đấu thầu. Theo kết quả khảo sát, trong số 505 nhà thầu từng nộp ít nhất 30 hồ sơ dự thầu, 15% nhà thầu cho biết họ đã được hỏi ý kiến về các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật hoặc được mời đối thoại về cơ chế, chính sách liên quan đến đấu thầu mua sắm công và 80% trong số đó cũng cho rằng các đề xuất/góp ý của họ đôi khi hoặc luôn được chấp nhận/ xem xét. Dường như hiện chưa có các '*các buổi gặp gỡ doanh nghiệp*' thường xuyên khác để thảo luận về những vấn đề chung và về các khó khăn trong hoạt động đấu thầu mua sắm công.

271. Trong khi Chính phủ có các chương trình hỗ trợ xây dựng năng lực cho các công ty tư nhân và doanh nghiệp nhỏ, thì hiện chưa có chương trình xây dựng năng lực và đào tạo chuyên đề, như để gia nhập tham gia thị trường đấu thầu mua sắm công. Dường như chưa có bất kỳ cơ chế nào để chính thức hóa việc thảo luận và trao đổi thông tin giữa các Bên mời thầu và cộng đồng nhà thầu, ví dụ như các diễn đàn nhà thầu hoặc '*các buổi gặp gỡ doanh nghiệp*'. Điều này ngụ ý rằng không chỉ các nhà thầu không được thông tin về những phát triển quan trọng của luật pháp và trong thực tiễn mà cả các Bên mời thầu cũng không có được cập nhật thông tin liên quan đến thị trường cung ứng, cải tiến sản phẩm cần thiết để phục vụ cho lập kế hoạch đấu thầu chiến lược hoặc các vấn đề nhà thầu gặp phải khi thực thi khuôn khổ pháp lý.

272. **Tổ chức và tiếp cận thị trường đấu thầu mua sắm công của khu vực tư nhân.** Khu vực tư nhân ở Việt Nam chủ yếu là các DNVVN về số lượng, có tính cạnh tranh, có tổ chức và nhìn chung sẵn sàng và có khả năng tham gia các cơ hội đấu thầu cho các hợp đồng đấu thầu mua sắm công. Theo trang web của Tổng cục Thống kê (TCTK), số lượng doanh nghiệp đang hoạt động vào cuối năm 2020 là 811.538 và trong số này có 131.513 doanh nghiệp hay 16,2% đã đăng ký trên hệ thống VNEPS. Trong số các doanh nghiệp đã đăng ký, có 66.526 doanh nghiệp hay 50,6% đã từng nộp hồ sơ dự thầu trong 3 năm qua (2019, 2020, 2021), và 59.151 doanh nghiệp hay 45,0% đã từng được trao ít nhất một hợp đồng. Cục QLĐT nhận thấy rằng họ không thể trích xuất dữ liệu để phân tách dữ liệu về số lượng và giá trị hợp đồng được trao cho các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài, và điều này là do những hạn chế về năng lực của hệ thống và của các cán bộ, ví dụ như chưa có khả năng thực hiện các truy vấn dữ liệu SQL (ngôn ngữ truy vấn có cấu trúc) từ cơ sở dữ liệu. Dữ liệu khảo sát định lượng cho thấy trong số 311 hợp đồng đã ký kết được xem xét, chỉ có 5 hợp đồng (tương đương 1,56%) được trao cho các doanh nghiệp nước ngoài với tổng giá trị 2.268 tỷ đồng (tương đương 3,76% tổng giá trúng thầu).

273. Không có những hạn chế lớn mang tính hệ thống đối với sự tham gia của các doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam trong thị trường đấu thầu mua sắm công. Tuy nhiên, có những chướng ngại vật khi tham gia cạnh tranh trên thị trường được thống trị bởi các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) lớn hiện nay cùng với các DNNN được cổ phần hóa hoặc các doanh nghiệp có quan hệ tốt. Cũng có những

¹¹³ Bao gồm VCCI, Hiệp hội Nhà thầu Việt Nam, Hiệp hội Nhà thầu Xây dựng Việt Nam, Hiệp hội Tư vấn Xây dựng Việt Nam, Hiệp hội Doanh nghiệp Dược Việt Nam, Hiệp hội Các nhà đầu tư Giao thông Đường bộ Việt Nam, Liên đoàn Luật sư Việt Nam, Hội Cựu chiến binh Việt Nam, Hiệp hội Bất động sản Việt Nam, Hiệp hội Bất động sản TP. Hồ Chí Minh, Hội Điện cơ Bình Dương, Hiệp hội Quảng cáo Việt Nam, Hội Liên hiệp Phụ nữ, AmCham & EuroCham, Hiệp hội Doanh nghiệp Nhật Bản tại Việt Nam.



trường hợp yêu cầu về quy mô gói thầu hoặc ngưỡng trình độ/năng lực hay các thông số kỹ thuật hạn chế đã cản trở sự tham gia của các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ trong nước. Không hiếm trường hợp khi các yêu cầu về trình độ/năng lực được đưa ra cao một cách vô lý, làm giảm tính cạnh tranh cũng như các trường hợp hồ sơ dự thầu bị loại bỏ vì những sai lệch nhỏ, không đáng kể. Đây cũng là những ý kiến khiếu nại của các nhà thầu được phỏng vấn trong nghiên cứu của Học viện Chính sách và Phát triển về xử lý khiếu nại ở Việt Nam¹¹⁴. Rõ ràng, Thông tư số 08/2022/TT-BKHĐT về cung cấp, đăng tải thông tin về đấu thầu và lựa chọn nhà thầu trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia đã cố gắng giải quyết một số vấn đề này, và điều này cho thấy rằng những vấn đề đó đã được thừa nhận.

274. Thông tư trên cho phép các nhà thầu có đề xuất nhân sự chủ chốt hoặc thiết bị chủ yếu chưa đáp ứng yêu cầu có thêm một cơ hội để khắc phục sai sót. Tương tự, các nhà thầu được phép khắc phục vấn đề liên quan đến kinh nghiệm hợp đồng tương tự bằng cách thay thế bằng một kinh nghiệm hợp đồng tương tự khác đã đăng ký trong hệ thống. Trong khi các giải pháp này tìm cách xử lý các hồ sơ dự thầu không tuân thủ thì lại xuất hiện một nguy cơ khác là cơ chế đó trên thực tế có thể biến hồ sơ dự thầu từ không tuân thủ trở thành tuân thủ, trong khi vấn đề thực sự được xác định liên quan nhiều hơn đến việc có thể bỏ qua các sai lệch không trọng yếu và ít có khả năng ảnh hưởng đến sự tuân thủ về mặt kỹ thuật cũng như tính cạnh tranh. Thông tư cũng ngăn cấm Bên mời thầu loại các hồ sơ đề xuất không đáp ứng các yêu cầu của HSMT nếu như vậy làm hạn chế sự tham gia của nhà thầu hoặc tạo lợi thế cho một hoặc một số nhà thầu và làm giảm sự cạnh tranh. Mặc dù điều này một lần nữa xác định ra vấn đề, nhưng các giải pháp đó vẫn chưa thể loại bỏ các điều kiện hạn chế và có thể dẫn đến các quyết định loại HSMT một cách tùy tiện ở giai đoạn đánh giá HSMT.

275. Mặt khác, có những rào cản chính thức hạn chế tham gia đối với các công ty nước ngoài như cấm tham gia đấu thầu trong nước và yêu cầu phải thành lập liên danh với nhà thầu trong nước hoặc sử dụng nhà thầu phụ trong nước khi muốn tham gia đấu thầu quốc tế trừ trường hợp nhà thầu trong nước không đủ năng lực tham gia vào bất kỳ phần công việc nào của gói thầu (đã thảo luận ở **Chỉ số 1**). Cũng có thể còn những hạn chế tham gia không chính thức khác, chẳng hạn như các thông số kỹ thuật tham khảo các tiêu chuẩn địa phương ngay cả đối với đấu thầu quốc tế. Các gói thầu nhỏ nhất chỉ dành cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ và có thể áp dụng các ưu đãi trong đánh giá hồ sơ dự thầu.

276. Trong khảo sát của VCCI năm 2021, 505 nhà thầu, đã từng nộp ít nhất 30 hồ sơ dự thầu, được yêu cầu cho ý kiến về những nhận định tích cực được chuẩn bị sẵn về các yếu tố trong quy trình đấu thầu mà họ tham dự - bằng cách lựa chọn mức độ đồng ý của họ với những nhận định đó: *(1) cấp độ 1 là hoàn toàn đồng ý, (2) cấp độ 2 là đồng ý, (3) cấp độ 3 là không đồng ý và (4) cấp độ 4 là hoàn toàn không đồng ý*. Giá trị trung bình bằng số cho các ý kiến nhận định của các nhà thầu theo từng yếu tố được tổng hợp trong Bảng 9 dưới đây. Kết quả cho thấy đối với các nhà thầu, mức độ tin cậy cao hơn được nhìn nhận về tính công bằng trong việc lựa chọn phương thức đấu thầu, tính tuân thủ của phương thức đấu thầu theo luật và tính kịp thời. Mức độ tin cậy thấp hơn được thể hiện đối với sự công bằng trong các thông số kỹ thuật, các tiêu chí năng lực được sử dụng và quá trình đánh giá.

277. **Các ngành trọng điểm và chiến lược ngành.** Chính phủ hiện chưa thực hiện phân tích thị trường đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam và chưa xác định các ngành/lĩnh vực trọng điểm liên quan đến thị trường đấu thầu mua sắm công về mức chi tiêu, sự cạnh tranh, tác động môi trường, và các rủi ro kinh tế xã hội. Chính phủ và các bên tham gia thị trường cũng chưa xác định được các rủi ro liên quan đến một số lĩnh vực then chốt, và tác động của chúng đến các mục tiêu chính sách đấu thầu mua sắm công cũng như chưa đề xuất các giải pháp khắc phục cho từng phân khúc thị trường cụ thể.

¹¹⁴ Xem **Chỉ số 13**, trang 29 (Báo cáo của Học viện Chính sách & Phát triển).



Bảng 9: Nhận định của các nhà thầu về quy trình đấu thầu mà họ tham dự

Hình thức lựa chọn nhà thầu phù hợp với mục đích đấu thầu mua sắm (dịch vụ tư vấn/ hàng hóa/ xây lắp/ phi tư vấn/ hỗn hợp)	1.66
Hình thức lựa chọn nhà thầu khuyến khích cạnh tranh công bằng, minh bạch	1.69
Hình thức lựa chọn nhà thầu mang lại hiệu quả kinh tế và giá trị đồng tiền đầu tư	1.73
Hình thức lựa chọn nhà thầu tuân thủ đúng quy định pháp luật	1.67
Các bước tổ chức đấu thầu đúng thời hạn theo quy định.	1.70
Các biểu mẫu dự thầu được thiết kế phù hợp, dễ hiểu	1.76
Các yêu cầu và thông số kỹ thuật của hồ sơ mời thầu không được thiết kế riêng cho phù hợp với chỉ một hoặc một vài nhà thầu cụ thể nào	1.89
Các yêu cầu về năng lực, kinh nghiệm trong hồ sơ mời thầu là phù hợp	1.89
Các phương pháp đánh giá (ví dụ như: đạt/không đạt, cộng điểm ưu đãi...) được thể hiện rõ ràng trong hồ sơ mời thầu	1.82
Hồ sơ dự thầu được đánh giá công bằng và hoàn toàn chỉ dựa trên các tiêu chí và phương pháp đánh giá đã quy định trong HSMT	1.86
Các quyết định của tổ chuyên gia chấm thầu được thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành	1.85

Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021

Các khoảng trống đáng kể

278. Có những rào cản đối với sự tham gia của các doanh nghiệp nước ngoài, và điều này làm tăng chi phí cho Chủ đầu tư và có thể hạn chế sự phát triển của các doanh nghiệp trong nước khi thiếu sự cạnh tranh với doanh nghiệp nước ngoài. Đối với các nhà thầu trong nước, việc sử dụng các thông số kỹ thuật và tiêu chí năng lực cao quá mức hoặc không công bằng có nguy cơ gây ra thêm rào cản đối với sự tham gia và giảm cạnh tranh. Sự tham gia của các DNNN và các doanh nghiệp đã từng là DNNN có thể lấn át các doanh nghiệp tư nhân mới thành lập.

279. Việc thiếu đối thoại giữa khu vực công và khu vực tư nhân có nghĩa là các vấn đề về thực thi Luật Đấu thầu và các khả năng cải thiện có thể bị bỏ qua.

Các khuyến nghị

280. Khuyến nghị sửa đổi Luật Đấu thầu để phù hợp với các thỏa thuận quốc tế (xem thêm tại **Chỉ số 1**) và loại bỏ yêu cầu lập liên danh với đối tác trong nước để được phép tham gia đấu thầu.

281. Cần cùng lúc giải quyết các vấn đề đã được xác định về yêu cầu năng lực hoặc yêu cầu kỹ thuật quá cao một cách vô lý cũng như thực tiễn loại các hồ sơ dự thầu chỉ vì có sai lệch nhỏ. Luật Đấu thầu cần được sửa đổi để định nghĩa về các 'đáp ứng cơ bản', cũng như những gì có thể cấu thành lên một sai lệch nhỏ, có thể sửa chữa mà không làm suy yếu tính cạnh tranh¹¹⁵. Mẫu HSMT cũng có thể được sửa đổi để cung cấp hướng dẫn tốt hơn về cách đánh giá có tính đến những vấn đề này. Sự phụ thuộc vào các tiêu chí năng lực và thông số kỹ thuật một cách không phù hợp là vấn đề liên quan năng lực

¹¹⁵ Những quy định riêng của các Ngân hàng Phát triển đa phương cung cấp các ví dụ về cách thực hiện việc này.



của Bên mời thầu và cũng cần được xử lý thông qua việc đưa vào áp dụng cách tiếp cận lập kế hoạch đấu thầu chiến lược như được đề xuất ở các phần khác trong Báo cáo này.

282. Chính phủ nên tổ chức phân tích và xác định các ngành/lĩnh vực trọng điểm liên quan đến thị trường đấu thầu mua sắm công, đồng thời phối hợp với các bên liên quan để xác định các rủi ro trong các lĩnh vực trọng điểm cũng như khả năng ảnh hưởng của nó đến các mục tiêu chính sách đấu thầu mua sắm công. Cần thực hiện nghiên cứu thị trường tập trung vào các lĩnh vực trọng điểm nhằm đề xuất giải pháp cho từng phân khúc thị trường cụ thể.

283. Đồng thời, cần làm rõ vai trò và tác động của các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân đối với thị trường đấu thầu mua sắm công (xem tại **Chỉ số 1**).

284. Chính thức hóa việc thông tin liên lạc thường xuyên giữa Cục QLĐT, các Bên mời thầu và cộng đồng nhà thầu.

285. Công bố dữ liệu đấu thầu theo chuẩn dữ liệu hợp đồng mở (OCDS) do *Sáng kiến Đối tác Chính phủ mở* (OGP) thúc đẩy (cụ thể là dữ liệu có thể truy vấn và tải xuống). Tăng cường phổ biến và sử dụng các công cụ phân tích dữ liệu để cho phép giám sát dựa trên rủi ro các ngành/lĩnh vực và Bên mời thầu có tỷ lệ tham gia và cạnh tranh thấp. Các phân tích rủi ro và khu vực thị trường cần được thực hiện để hỗ trợ cho cách tiếp cận đấu thầu mua sắm chiến lược (xem **Chỉ số 9**).

3.4. Trụ cột IV - Trách nhiệm giải trình, tính liêm chính và minh bạch của hệ thống đấu thầu mua sắm công

Trụ cột IV bao gồm bốn chỉ số được coi là cần thiết để một hệ thống hoạt động với sự liêm chính, có các biện pháp kiểm soát thích hợp hỗ trợ công tác triển khai hệ thống theo khuôn khổ pháp lý và quy định, và có các biện pháp phù hợp để xử lý rủi ro tham nhũng trong hệ thống. Trụ cột này cũng đề cập đến các khía cạnh quan trọng của hệ thống đấu thầu, trong đó bao gồm các bên liên quan, kể cả các tổ chức xã hội, như một phần của hệ thống kiểm soát. Trụ cột này xem xét các khía cạnh của hệ thống đấu thầu và môi trường quản trị để đảm bảo các khía cạnh đó đã được xác định và cấu trúc hóa nhằm góp phần tạo nên sự liêm chính và minh bạch.

Tóm tắt các phát hiện chính

286. Các tổ chức xã hội của Việt Nam, chủ yếu được đại diện bởi MTTQVN, các tổ chức chính trị xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp và doanh nghiệp, các tổ chức cộng đồng và giới truyền thông, đang tích cực tham gia vào công cuộc cải cách pháp luật của Chính phủ, bao gồm cải cách đấu thầu. Các đề xuất cải cách được công khai để lấy ý kiến tham vấn từ cộng đồng, bao gồm ý kiến của các phòng thương mại nước ngoài. Thông tin đấu thầu có sẵn miễn phí, mặc dù chưa được quản lý dưới định dạng chuẩn dữ liệu OCDS và với thông tin tổng hợp chưa đầy đủ về thực hiện hợp đồng, khiếu nại, tố cáo, kiểm toán và xử lý vi phạm. Sự tham gia của công chúng ngày càng được công nhận nhưng chưa phải là yêu cầu bắt buộc trong khuôn khổ pháp lý và hiện tại, mới chỉ có một số hoạt động giám sát đấu thầu tương đối hạn chế của các nhóm cộng đồng (chủ yếu thông qua MTTQVN), và điều này kêu gọi mở rộng hơn nữa sự tham gia của cộng đồng trong hoạt động đấu thầu.

287. Việt Nam có các luật và quy định để thiết lập một hệ thống các cơ chế kiểm soát phức tạp. Trong khi kiểm soát và kiểm toán nội bộ vẫn còn ở giai đoạn sơ khai, thì kiểm toán độc lập ở Việt Nam đã được thiết lập tốt và rất có hiệu lực. Do nguồn lực còn hạn chế, KTNN hiện chưa đạt được phạm vi kiểm toán bao trùm toàn thể các cơ quan trên cả nước, nhưng điều này đang được cải thiện rõ rệt trong những năm gần đây. Khuyến nghị từ các cuộc kiểm toán độc lập hàng năm được tiếp thu và thực hiện nghiêm túc các kết luận kiểm toán bởi các đơn vị được kiểm toán, mặc dù các cuộc kiểm toán này



chưa phải kiểm toán chuyên đề về đấu thầu cũng không phải là kiểm toán hiệu quả hoạt động. Việc có nhiều cơ quan kiểm soát khác nhau và thiếu một hệ thống giám sát tích hợp cho thấy cần phải có phân chia vai trò trách nhiệm một cách rõ ràng hơn để tránh trùng lặp cũng như cần thiết lập các kênh thông tin liên lạc tốt hơn để cải thiện công tác giám sát. Các kiểm toán viên sẽ cần sổ tay kiểm toán đấu thầu chi tiết và các chương trình xây dựng năng lực chuyên về đấu thầu tốt hơn nữa.

288. Các quy định pháp luật về kiến nghị và khiếu nại đấu thầu chưa đầy đủ, và trên thực tế thì thông tin về việc giải quyết kiến nghị đấu thầu còn quá ít do quá trình và các văn bản giải quyết kiến nghị không được công bố. Không rõ liệu các quyết định giải quyết kiến nghị có được dựa trên các bằng chứng do các bên đệ trình hay không. Tuy nhiên, điều rõ ràng là việc xem xét các kiến nghị ở tầng thứ hai (sau Chủ đầu tư/Bên mời thầu) được thực hiện bởi các Hội đồng tư vấn không hoàn toàn độc lập với Chủ đầu tư/Bên mời thầu. Hơn nữa, sự thiếu minh bạch do không công bố các quá trình và văn bản giải quyết kiến nghị càng nêu bật nhu cầu sửa đổi Luật Đấu thầu để củng cố hơn nữa cơ chế giải quyết kiến nghị.

289. Trong khi Việt Nam đã có các biện pháp chống tham nhũng đồng thời bảo vệ người tố cáo, cơ chế báo cáo và điều phối vẫn cần được cải thiện. Có rất ít thông tin cụ thể về biện pháp phòng chống tham nhũng trong hoạt động đấu thầu mua sắm công. Liên quan đến việc cấm tham gia, cụ thể là cấm tham gia hoạt động đấu thầu, vẫn chưa có một quy trình chặt chẽ với đầy đủ các thủ tục pháp lý và được quản lý bởi một cơ quan có thẩm quyền tập trung. Ngoài ra, định nghĩa về xung đột lợi ích cần được làm rõ. Các Bên mời thầu cần được cung cấp các quy tắc ứng xử và các quy tắc đạo đức để các cán bộ đấu thầu ký cam kết, đồng thời phải đào tạo về cách thực hiện. Sự tham gia của người dân trong hoạt động đấu thầu mua sắm công mang lại lợi ích cho trách nhiệm giải trình xã hội, trong đó các nhóm cộng đồng có thể theo dõi và giám sát hoạt động đấu thầu như một biện pháp phòng chống tham nhũng.

Các điểm mạnh và điểm yếu chính

290. Điểm mạnh của hệ thống bao gồm:

- thông tin đấu thầu sẵn có cho công chúng và có tham vấn công khai về đấu thầu
- có các tổ chức kiểm soát độc lập, bao gồm cả Cục QLĐT
- kiểm toán độc lập có uy tín và thường được coi là có hiệu quả
- có cơ chế giải quyết kiến nghị
- có các biện pháp phòng chống tham nhũng trên toàn quốc đang được thực thi.

291. Điểm yếu bao gồm:

- thiếu thông tin về việc xem xét kiến nghị ở tầng thứ hai, mà dù sao cũng không đủ (do không độc lập hoặc không hiệu quả)
- việc tham gia giám sát của các tổ chức cộng đồng còn rất hạn chế
- kiểm toán nội bộ đang ở giai đoạn sơ khai
- thiếu phối hợp đầy đủ giữa các cơ quan kiểm soát không đảm bảo công tác giám sát có hiệu quả
- phạm vi kiểm toán độc lập vẫn chưa đạt mức độ bao trùm
- chưa có kiểm toán chuyên đề về đấu thầu và chưa có kiểm toán về hiệu suất của hoạt động đấu thầu



- xây dựng năng lực đấu thầu chưa được đầy đủ và chưa có các công cụ như sổ tay kiểm toán đấu thầu
- chưa có các biện pháp và công cụ phòng chống tham nhũng dành riêng cho đấu thầu
- các điều khoản về xung đột lợi ích chưa được đầy đủ.

Chỉ số 11. Tính minh bạch và sự tham gia của cộng đồng thúc đẩy tính liêm chính trong mua sắm công

Tổ chức xã hội, với vai trò là một biện pháp bảo vệ chống lại việc sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực công, có thể giúp đấu thầu mua sắm công trở nên cạnh tranh và công bằng hơn, cải thiện việc thực hiện hợp đồng và đảm bảo đạt kết quả. Các chính phủ đang ngày càng trao quyền mạnh mẽ hơn cho công chúng để họ hiểu và giám sát các hợp đồng công. Chỉ số này đánh giá hai cơ chế mà các tổ chức xã hội có thể tham gia vào quá trình đấu thầu mua sắm công: i) công bố thông tin, và ii) sự liên quan trực tiếp của các tổ chức xã hội thông qua tham gia, theo dõi và giám sát.

Tổng quan

292. Tổ chức xã hội ở Việt Nam chủ yếu bao gồm MTTQVN, các tổ chức chính trị - xã hội, hiệp hội nghề nghiệp và doanh nghiệp, các tổ chức cộng đồng và giới truyền thông. Đây là một phần của các bên liên quan chính mà CPVN hỏi ý kiến tham vấn về các cải cách pháp luật. Chính phủ công khai các đề xuất cải cách và cải cách pháp luật để lấy ý kiến cộng đồng và thu hút các bên liên quan tham gia đóng góp. Thông tin đấu thầu mua sắm có sẵn trực tuyến miễn phí, mặc dù chưa được quản lý dưới định dạng chuẩn dữ liệu OCDS và với thông tin tổng hợp chưa đầy đủ về thực hiện hợp đồng, khiếu nại, tố cáo, kiểm toán và xử lý vi phạm. Sự tham gia rộng rãi của các tổ chức xã hội (ví dụ các hiệp hội, các tổ chức cộng đồng và cơ quan truyền thông) ngày càng được công nhận tại Việt Nam nhưng chưa phải là yêu cầu bắt buộc trong khuôn khổ pháp lý ngoại trừ những nỗ lực của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở cấp trung ương và địa phương.

293. Đã gặp phải một số vấn đề, khó khăn trong việc thu thập dữ liệu cho trụ cột này nên một số phân tích và khuyến nghị chỉ dựa trên quan sát mà không phải lúc nào cũng có các minh chứng định lượng đi kèm.

Các phát hiện

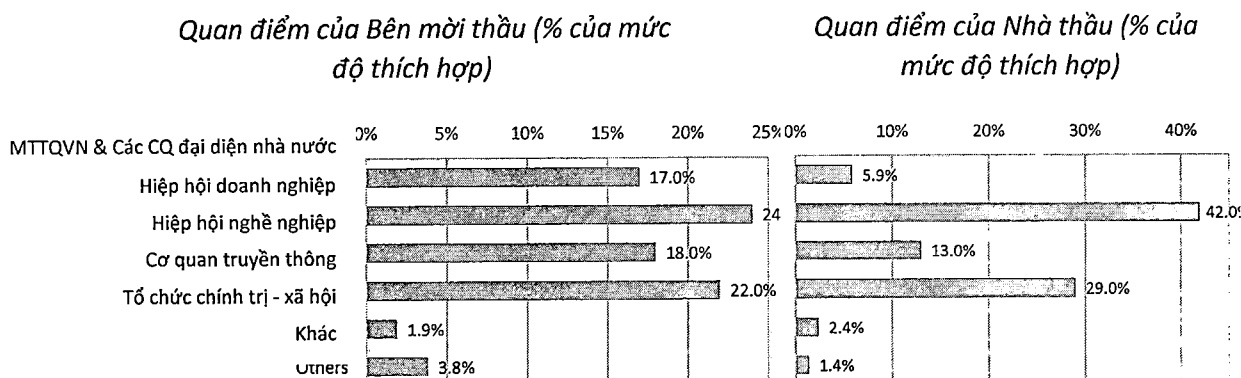
294. **Tạo môi trường thuận lợi cho tham vấn và giám sát cộng đồng.** Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã mời một số hiệp hội có liên quan tham gia Ban soạn thảo hoặc tham gia các cuộc họp để đóng góp ý kiến trong quá trình soạn thảo Luật Đấu thầu (sửa đổi), Luật PPP và các văn bản hướng dẫn, bao gồm các Nghị định, Thông tư, Chỉ thị. Các dự thảo được công khai để tham vấn ý kiến công chúng.

295. Trong khi khuôn khổ pháp lý không quy định bắt buộc cộng đồng tham gia hoặc giám sát các hoạt động đấu thầu, thì sự tham gia và giám sát đầu tư công của cộng đồng đã có một vị trí nhất định trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Đó là quy định tại Điều 74 của Luật Đầu tư công, trong đó giao trách nhiệm cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN). Người dân không tham gia trực tiếp vào quá trình tham vấn, quan sát hoặc giám sát quá trình đấu thầu mua sắm công mà thông qua các hiệp hội hoặc phương tiện truyền thông (được coi là các tổ chức xã hội tại Việt Nam). Kết quả khảo sát chỉ ra rằng 505 nhà thầu, 104 Bên mời thầu và 26 hiệp hội và cơ quan truyền thông đã xác nhận tầm quan trọng của sự tham gia của cộng đồng trong việc giám sát các quá trình đấu thầu. Điều này bao gồm thúc đẩy tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và việc thực hiện đúng kế hoạch. Và việc giám sát cộng đồng trong đấu thầu được thực hiện tốt nhất là thông qua các tổ chức xã hội/cộng đồng, trong đó các



hiệp hội doanh nghiệp và nghề nghiệp được coi là phù hợp nhất (với 42-55% phiếu bầu), tiếp theo là các cơ quan truyền thông (22-29%), MTTQVN (5,9- 17%) và các tổ chức chính trị - xã hội khác như Hội Phụ nữ, Hội Người cao tuổi, Hội Người khuyết tật, v.v. Ngoài ra, 68% ý kiến của nhà thầu và 57% Bên mời thầu được khảo sát cho rằng cần có quy định rõ ràng hơn về vai trò giám sát của các tổ chức xã hội/cộng đồng trong đấu thầu và cần có hướng dẫn chi tiết để giảm thiểu các tác động tiêu cực đến quá trình đấu thầu. Hình 13 dưới đây trình bày mức độ thích hợp của các tổ chức xã hội/cộng đồng trong giám sát đấu thầu.

Hình 11: Mức độ thích hợp của các hiệp hội và cơ quan truyền thông trong giám sát đấu thầu



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021¹¹⁶

296. Trong khi tất cả đều tin rằng cần phải có sự tham gia của cộng đồng trong tất cả các giai đoạn đấu thầu, khoảng 56% trong số 26 các tổ chức xã hội/cộng đồng được khảo sát¹¹⁷ cho biết thường xuyên tổ chức hoặc cử đại diện tham gia các hoạt động tham vấn chính sách, pháp luật đấu thầu hoặc phổ biến thông tin. Thông tin được phổ biến dưới hình thức hội nghị, hội thảo, và các chương trình đào tạo tập huấn. Thông qua các cơ chế tham vấn và phản hồi tích cực như vậy, các nhóm cộng đồng sẽ phát triển năng lực giám sát của chính mình, từ đó có tiềm năng góp phần cải thiện hệ thống đấu thầu mua sắm công của Việt Nam. Ngoài ra, VCCI chủ trì các chương trình khác nhau được Chính phủ hỗ trợ trong việc xây dựng năng lực đấu thầu cho khu vực tư nhân, bao gồm cả các DNVVN và doanh nghiệp nước ngoài. Tuy nhiên, Chính phủ hiện chưa có bất kỳ chương trình cụ thể nào để nâng cao năng lực của các nhóm cộng đồng nhằm giúp họ hiểu và tham gia, theo dõi và thực hiện giám sát đấu thầu. Mặc dù các khuyến nghị từ các tổ chức cộng đồng có được các cơ quan Chính phủ tiếp nhận và xem xét, nhưng điều này chưa được thực hiện thường xuyên và chưa có khuôn khổ nào để những phản hồi đó được xem xét một cách toàn diện và nhất quán.

297. **Công chúng được tiếp cận thông tin đầy đủ và kịp thời.** Thông tin đấu thầu được công khai và các bên liên quan có quyền truy cập trực tuyến đầy đủ và kịp thời và miễn phí. Vấn đề là ngoài các thông báo và tài liệu được đăng tải trong quá trình đấu thầu và trao hợp đồng trên VNEPS, các thông tin tổng hợp hơn được đăng tải trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia đôi khi không đầy đủ, chưa chính xác và chậm trễ, gây khó khăn cho các bên liên quan trong việc truy xuất thông tin mà họ cần (xem thêm **Chỉ số 7** và **Chỉ số 9** ở trên).

298. **Sự tham gia trực tiếp của các tổ chức xã hội/cộng đồng.** Mặc dù chưa có nhiều bằng chứng về sự tham gia trực tiếp của người dân vào quy trình đấu thầu thông qua tham vấn, quan sát hoặc giám sát, các tổ chức xã hội/cộng đồng bao gồm các tổ chức chính trị xã hội, VCCI, các hiệp hội nghề

¹¹⁶ Chương 2&3 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)

¹¹⁷ Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021



ng nghiệp và doanh nghiệp, và các tổ chức cộng đồng có thể có một số ảnh hưởng gián tiếp đến hệ thống đấu thầu quốc gia. Khảo sát cho thấy khoảng 36% trong số 26 hiệp hội và cơ quan truyền thông trả lời đã tham gia giám sát đấu thầu như là 1 phần chức năng của họ hoặc theo lời mời của Bên mời thầu, trong đó 56% nhận được thông tin đầy đủ và kịp thời về các hoạt động đấu thầu khi thực hiện nhiệm vụ. Ngoài ra, 100% các tổ chức này cho rằng sự tham gia của cộng đồng là 'hoàn toàn cần thiết' hoặc 'cần thiết' trong giai đoạn 'đánh giá HSDT', tiếp theo là giai đoạn 'mở thầu' (95,5%), 'mời thầu' (95%), 'lập kế hoạch lựa chọn nhà thầu' (89,5%) và 'nộp hồ sơ dự thầu' (35%).

Các khoảng trống đáng kể

299. Các nhóm cộng đồng có thể đóng vai trò hiệu quả trong việc giám sát hoạt động đấu thầu mua sắm công và thực hiện hợp đồng, và cần được khuyến khích tham gia. Các thành viên trong công chúng khi được tổ chức thành các hiệp hội sẽ có vị thế tốt hơn để tác động đến kết quả đấu thầu mua sắm công. Ví dụ, các phụ huynh sau khi được lập thành ban phụ huynh sẽ có thể giám sát chất lượng thức ăn cho con cái họ hoặc tính đầy đủ của tài liệu giảng dạy được cung cấp. Ở nhiều quốc gia, những nhóm như vậy được sử dụng để giám sát và cung cấp thông tin, tư vấn cho các Bên mời thầu về hiệu suất hoạt động của các nhà thầu. Việc chưa chú trọng thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng trong giám sát đấu thầu có thể làm suy yếu toàn bộ hệ thống vì thiếu trách nhiệm giải trình xã hội.

Các khuyến nghị

300. Thúc đẩy khái niệm về sự tham gia, theo dõi và giám sát của cộng đồng và điều này đòi hỏi cần xây dựng các cơ chế phù hợp cho sự tham gia và đào tạo của nhóm cộng đồng kết hợp với đào tạo tập huấn. Sửa đổi Luật Đấu thầu sẽ là điểm khởi đầu, nhưng do tính chất hạn chế của một cơ chế như vậy ở Việt Nam, có khả năng là điều này sẽ cần có sự phối hợp với một số cơ quan cùng với rà soát các luật khác và đòi hỏi ý chí chính trị mạnh mẽ. Do đó, chỉ số này được gắn một dấu hiệu cảnh báo 'cờ đỏ'.

Chỉ số 12. Quốc gia có hệ thống kiểm soát và kiểm toán hiệu quả

Mục tiêu của chỉ số này là xác định chất lượng, độ tin cậy và tính kịp thời của các biện pháp kiểm soát nội bộ và kiểm soát độc lập. Tương tự, hiệu quả của các biện pháp kiểm soát cũng cần được rà soát. Đối với chỉ số này, "hiệu quả" có nghĩa là sự nhanh chóng và triệt để trong việc thực hiện các khuyến nghị kiểm toán. Ngoài những phát hiện riêng, các chuyên gia đánh giá nên dựa vào các báo cáo đánh giá gần đây nhất về chi tiêu công và trách nhiệm giải trình tài chính (PEFA) và các phân tích khác nếu có.

Tổng quan

301. Việt Nam có các luật và quy định để thiết lập một hệ thống các cơ chế kiểm soát phức tạp. Mặc dù kiểm soát và kiểm toán nội bộ còn sơ khai, kiểm toán độc lập ở Việt Nam đã được thiết lập tốt và rất có hiệu lực. Do nguồn lực còn hạn chế, KTNN hiện chưa đạt được phạm vi kiểm toán bao trùm toàn thể các cơ quan trên cả nước, nhưng điều này đang được cải thiện rõ rệt trong những năm gần đây. Khuyến nghị từ các cuộc kiểm toán độc lập hàng năm được tiếp thu và thực hiện nghiêm túc các kết luận kiểm toán bởi các đơn vị được kiểm toán. Cho tới nay, các cuộc kiểm toán này chưa phải là kiểm toán chuyên đề về đấu thầu và cũng không phải là kiểm toán hiệu quả hoạt động. Có một số cơ quan kiểm soát liên quan đến hoạt động đấu thầu mua sắm công, nhưng hiện còn thiếu một hệ thống giám sát được phối hợp phù hợp (xem **Chỉ số 5**). Điều này cho thấy sự cần thiết phải có phân chia vai trò trách nhiệm một cách rõ ràng hơn để tránh trùng lặp cũng như cần thiết lập các kênh thông tin liên lạc mở rộng để tránh chồng chéo trong khi tạo ra được sức mạnh tổng hợp. Các kiểm toán viên sẽ



cần sổ tay kiểm toán đấu thầu chi tiết và các chương trình tăng cường năng lực đấu thầu toàn diện dành cho kiểm toán.

Các phát hiện

302. **Khuôn khổ pháp lý, tổ chức và quy trình thủ tục của hệ thống kiểm soát.** Việt Nam có các luật và các quy định để thiết lập một hệ thống các cơ chế kiểm soát phức tạp. Có nhiều cấp độ kiểm soát khác nhau tạo nên một khung kiểm soát pháp lý toàn diện, mặc dù không phải là dành riêng cho hoạt động đấu thầu mua sắm công. Kiểm soát nội bộ liên quan đến các cơ chế, chính sách và thủ tục nhằm ngăn ngừa, phát hiện và xử lý các rủi ro tài chính ở cấp trung ương và địa phương. Kiểm toán nội bộ thì tập trung vào thanh tra, đánh giá và giám sát về tính đầy đủ, sự phù hợp và hiệu quả của kiểm soát nội bộ. Nghị định số 05/2019/NĐ-CP ban hành năm 2019 (và đến năm 2021 mới có hiệu lực) cung cấp khung pháp lý cho việc thành lập và thực hiện kiểm toán nội bộ, cũng như xác định vai trò và trách nhiệm của chức năng kiểm toán nội bộ. Mặc dù những quy định này không xác định các loại kiểm toán nội bộ nào là cần thiết, chúng khuyến khích việc áp dụng các hệ thống kiểm soát nội bộ và quản lý rủi ro mạnh mẽ. Các kiểm toán viên nội bộ được quy định phải độc lập, khách quan và không có xung đột lợi ích.

303. Theo Điều 87(1) Luật Đấu thầu, công tác thanh tra có nghĩa là việc thanh tra các hoạt động đấu thầu theo các quy định của Luật Thanh tra (số 56/2010/QH12). Thanh tra chuyên đề về đấu thầu được tiến hành đối với các tổ chức, cá nhân có liên quan đến các hoạt động đấu thầu mua sắm công quy định trong Luật Đấu thầu. Kiểm toán độc lập chịu sự điều chỉnh của Luật Kiểm toán nhà nước (số 81/2015/QH13 & số 55/2019/QH14) và chủ yếu do Kiểm toán Nhà nước (KTNN) thực hiện nhằm kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của các đơn vị được kiểm toán.

304. Ngoài ra, Luật Đấu thầu cũng thiết lập các hoạt động thanh tra và kiểm toán của riêng mình như một phần của chức năng *‘theo dõi, giám sát hoạt động đấu thầu’*. Thủ trưởng cơ quan có trách nhiệm chỉ đạo việc kiểm tra hoạt động đấu thầu của các đơn vị do mình phụ trách nhằm đáp ứng mục tiêu đẩy nhanh tiến độ, nâng cao hiệu quả, đồng thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về đấu thầu. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thông qua Cục QLĐT, được giao nhiệm vụ tổ chức kiểm tra hoạt động đấu thầu trên phạm vi toàn quốc.

305. **Kiểm toán độc lập và thực thi khuyến nghị kiểm toán.** Kiểm toán độc lập chủ yếu do KTNN thực hiện, và KTNN báo cáo trực tiếp cho Quốc hội. KTNN được nhìn nhận là một thể chế quyền lực và hiệu quả. Kết quả nghiên cứu PEFA năm 2012 cho thấy các báo cáo kiểm toán của KTNN được trình lên Quốc hội (QH) đúng hạn và có các cơ chế theo dõi việc thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán hiệu quả. Các kết luận kiểm toán của KTNN được trao đổi với các đơn vị được kiểm toán và KTNN duy trì theo dõi việc thực hiện các khuyến nghị của mình. Báo cáo về các cuộc kiểm toán do KTNN thực hiện năm 2020 cho biết tỷ lệ thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán là: 73,5% năm 2019; 71,8% năm 2018; và 73,2% năm 2017 và Cục QLĐT cũng khẳng định xu hướng tuân thủ các khuyến nghị của KTNN. Hầu hết các khuyến nghị đều được thực hiện, với khoản tiết kiệm đáng kể so với chi phí kiểm toán. QH xem xét báo cáo KTNN kịp thời, trong vòng hai tháng kể từ khi nhận được báo cáo từ KTNN. Quốc hội thường thông qua các khuyến nghị của KTNN và chuyển các khuyến nghị đó tới Chính phủ. Bằng chứng thực tế chỉ ra rằng các khuyến nghị thường được thực hiện. KTNN cho biết các báo cáo của họ được thảo luận với các đơn vị được kiểm toán nhằm đi đến thống nhất. Điều này là cần thiết trong khoảng 50% các trường hợp. Khi KTNN xác định được việc không tuân thủ với báo cáo kiểm toán của mình, KTNN sẽ có công văn đôn đốc việc thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán. Trong hầu hết các trường hợp, các đơn vị được kiểm toán đều tuân thủ các khuyến nghị của KTNN (được PEFA 2012 xác nhận). Nếu vẫn tiếp tục không tuân thủ, biện pháp duy nhất của KTNN là đưa ra tòa án, nhưng cho tới nay chưa có trường hợp nào phải áp dụng hành động này. Trên thực tế, thời gian phản hồi của các



đơn vị được kiểm toán là khoảng 2-3 ngày đối với các vấn đề nêu ra trong quá trình kiểm toán và 6 tháng đối với các kết luận, kiến nghị kiểm toán. Các đơn vị được kiểm toán bắt buộc phải thực hiện các kết luận, kiến nghị kiểm toán theo luật định.

306. KTNN thực hiện nhiều loại hình kiểm toán khác nhau – như kiểm toán tài chính, tuân thủ và hoạt động - và vận hành theo các tiêu chuẩn kiểm toán quốc tế. KTNN lập kế hoạch kiểm toán trung hạn và hàng năm trên cơ sở đánh giá rủi ro. KTNN xác định các đơn vị có mức rủi ro cao để kiểm toán như các đơn vị có tỷ lệ chỉ định thầu cao, sử dụng lượng vốn lớn cho đấu thầu, hoặc các đơn vị theo yêu cầu của Quốc hội hoặc Chính phủ. KTNN cũng sẽ kiểm toán các đơn vị gần đây chưa được kiểm toán. Các cuộc kiểm toán độc lập được thực hiện hàng năm, nhưng hiện nay đó chưa phải là kiểm toán chuyên đề về đấu thầu và hay kiểm toán hiệu suất hoạt động.

307. Các báo cáo kiểm toán của KTNN dường như không được công khai, mặc dù các phương tiện truyền thông đại chúng thường thông tin về những phát hiện kiểm toán chính.

308. **Năng lực và đào tạo để tiến hành kiểm toán đấu thầu.** Theo quy định, các kiểm toán viên được lựa chọn một cách công bằng, minh bạch và hoàn toàn độc lập đối với các cuộc kiểm toán khu vực hoặc chuyên ngành. Hiện chưa có bất kỳ chương trình đào tạo chuyên sâu về đấu thầu nào dành riêng cho kiểm toán viên nội bộ và độc lập, mặc dù họ vẫn thường tham gia các khóa đào tạo đấu thầu cơ bản do Cục QLĐT tổ chức. Một số đơn vị KTNN đã tự tổ chức một số khóa đào tạo về đấu thầu cho kiểm toán viên của mình trên cơ sở chương trình đấu thầu cơ bản, kết hợp với xử lý tình huống trong quá trình kiểm toán. Cũng chưa có chương trình đào tạo đấu thầu dành riêng cho các thanh tra viên. Trước khi tiến hành các cuộc thanh tra liên quan đến đấu thầu, đoàn thanh tra thường tổ chức tập huấn nghiệp vụ/trao đổi ngắn hoặc cập nhật các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đấu thầu. Họ cũng có thể mời một chuyên gia đấu thầu tham gia đoàn thanh tra hoặc dựa vào các thanh tra viên có kinh nghiệm về đấu thầu.

Các khoảng trống đáng kể

309. Mặc dù đã có khuôn khổ pháp lý toàn diện nhưng vẫn có một số lo ngại về việc thực hiện trên thực tế và hiệu quả của kiểm soát nội bộ. Kiểm toán nội bộ hiện mới được thành lập chính thức và kể cả khi được thiết lập đầy đủ thì chức năng này cũng chưa chuyên sâu về đấu thầu mua sắm công. Trọng tâm hiện nay là tập trung vào việc đánh giá hiệu quả của cơ chế kiểm soát nội bộ, thanh tra thông tin tài chính và báo cáo kế toán nhằm đảm bảo tuân thủ luật tài chính kế toán và xác định yếu kém trong công tác quản lý. Kiểm soát nội bộ nhằm mục đích bảo vệ tài sản của cơ quan khỏi việc sử dụng không đúng mục đích và không hiệu quả, đồng thời đảm bảo rằng các giao dịch tài chính được đưa vào các báo cáo tài chính tuân thủ và phù hợp cũng như được lưu giữ đúng cách. Tuy nhiên, hiện chưa có quy trình bằng văn bản quy định cụ thể các yêu cầu đối với kiểm soát nội bộ và chưa có sổ tay kiểm soát nội bộ trong đấu thầu mua sắm công. Nghị định số 05/2019/NĐ-CP về kiểm toán nội bộ mới đây cũng không quy định chi tiết về quy trình.

310. Trên thực tế, các cơ quan đã thành lập các ban kiểm soát (trong DNNN, đây là ban kiểm soát nội bộ) để thực hiện chức năng kiểm soát nội bộ, mà trên lý thuyết là đánh giá sự tuân thủ của Bên mời thầu (thường là BQLDA) đối với Luật Đấu thầu. Dường như công tác kiểm soát nội bộ tại các ban quản lý dự án (BQLDA) chưa thực sự hiệu quả. Chưa có sổ tay hướng dẫn kiểm soát nội bộ về đấu thầu; thành viên kiểm soát nội bộ thường là các cán bộ phòng kế hoạch; không có ban kiểm soát nội bộ độc lập; và có rất ít bằng chứng cho thấy đã có nhiều hoạt động kiểm soát nội bộ trong giám sát các hoạt động đấu thầu. Ban kiểm soát nội bộ trong các tập đoàn, tổng công ty tương đối độc lập hơn nhưng chủ yếu thực hiện kiểm toán tuân thủ và kiểm toán tài chính.

311. Mặc dù KTNN nhìn chung hoạt động tốt về mặt kiểm toán và báo cáo, và các cuộc kiểm toán của KTNN đã có sự bao trùm khá tốt về thực hiện hợp đồng, vẫn có nhiều hạn chế trong việc mở rộng



phạm vi bao trùm cho hoạt động đấu thầu mua sắm công. Báo cáo PEFA 2012 đánh giá cao KTNN, điểm yếu duy nhất được xác định là nguồn nhân lực của KTNN trong năm 2012 chỉ đáp ứng thực hiện được khoảng 60% nhu cầu kiểm toán của các đơn vị trung ương và 50% nhu cầu kiểm toán của các đơn vị cấp tỉnh. Tình trạng này đang dần được cải thiện và KTNN đã thông báo với *Nhóm đánh giá* rằng theo kế hoạch dự kiến của KTNN đến năm 2025 sẽ có 80% đơn vị sẽ được kiểm toán hàng năm và 20% còn lại được kiểm toán 2 năm một lần. Đến năm 2030, dự kiến 100% đơn vị sẽ được kiểm toán hàng năm. Với số lượng đơn vị cần được kiểm toán ở Việt Nam, mục tiêu này có vẻ quá tham vọng.

312. Hiện nay, kiểm toán dường như được tiến hành với chú trọng về các vấn đề tài chính hoặc sự tuân thủ, và dường như chưa đánh giá cao vai trò của hoạt động đấu thầu có thể mang lại trong việc gia tăng giá trị đồng tiền đầu tư. Hiện chưa có cuộc kiểm toán chuyên đề về đấu thầu nào được thực hiện, mặc dù KTNN đã đưa vào nội dung kiểm toán về đấu thầu như một phần của cuộc kiểm toán các dự án đầu tư công, và cũng chủ yếu tập trung vào việc tuân thủ đối với Luật Đấu thầu. Tuy nhiên, trong bối cảnh các dự án đầu tư công và chỉ theo một cách có chọn lọc trong trường hợp các dự án có mức độ rủi ro cao, KTNN có xem xét đến tác động kinh tế và các khoản tiết kiệm có thể đạt được. Chưa có quy trình kiểm toán chuyên sâu về đấu thầu và chưa có các kế hoạch thực hiện kiểm toán chức năng đấu thầu mua sắm công một cách định kỳ. Các quy trình thủ tục chuẩn của KTNN hiện nay có bao gồm một số hướng dẫn về các bước kiểm toán tuân thủ về đấu thầu.

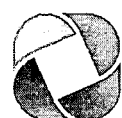
313. **Phối hợp kiểm soát và kiểm toán đấu thầu mua sắm công.** Chức năng nhiệm vụ của các cơ quan kiểm soát độc lập được diễn giải trong các văn bản pháp luật khác nhau nhưng có sự quan ngại rằng một số chức năng này có thể chồng chéo. Các cuộc thảo luận với ba cơ quan là KTNN, TTCP và Cục QLĐT cho thấy rằng ít nhất trong thực tế không có sự chồng chéo, nhưng điều này là do các hành động cụ thể của ba cơ quan. Ví dụ, khi KTNN đã kiểm toán một đơn vị thì Cục QLĐT sẽ không làm việc với đơn vị đó (mặc dù có vẻ như Cục QLĐT chưa từng thực hiện kiểm toán đấu thầu do thiếu nhân lực). Tuy nhiên, chưa có ranh giới phân định rõ ràng về mặt pháp lý giữa các chức năng của họ và chưa có cơ chế chính thức nào (ngoài phép xã giao nghề nghiệp) để xác định tính ưu tiên hoặc phân công lao động trong trường hợp có sự chồng chéo. Ngoài nguy cơ xung đột hoặc rút lui (và do đó có khả năng loại bỏ hoàn toàn sự kiểm soát), điều này rõ ràng tạo ra rủi ro trùng lặp và làm tăng đáng kể chi phí hành chính cho cơ quan được kiểm soát cũng như gây chậm trễ.

314. Trong khi chưa có động thái nào để thực thi các khuyến nghị của KTNN về mặt tư pháp, không rõ liệu điều này là do tất cả các khuyến nghị đã được chấp nhận tự nguyện hay do có sự miễn cưỡng đưa vụ việc ra tòa án. Trong mọi trường hợp, dường như không có phương tiện thực thi nào khác.

315. Các quy định về đấu thầu mua sắm công phức tạp và những xu hướng và phát triển gần đây cho thấy hoạt động đấu thầu mua sắm công không còn được nhìn nhận như là một chức năng văn phòng đơn giản là dựa trên việc lựa chọn các đề xuất có giá thấp nhất. *Giá trị của đồng tiền đầu tư* thông qua đấu thầu phụ thuộc vào tất cả các công đoạn từ việc lập kế hoạch, lựa chọn các thông số kỹ thuật phù hợp, các tiêu chí năng lực và tiêu chí đánh giá cũng như quản lý hợp đồng hiệu quả. Tất cả những yếu tố này nằm trong tầm ngắm của các kiểm toán viên, những người cần hiểu và đánh giá đúng các phương pháp đấu thầu mua sắm hiện đại. Về mặt này, họ cần được đào tạo chuyên sâu về đấu thầu để có thể hỗ trợ các mục tiêu chi tiêu công của Chính phủ.

Các khuyến nghị

316. Để chuẩn bị cho chức năng kiểm toán nội bộ hoạt động hiệu quả, cần xây dựng các sổ tay kiểm toán và kiểm soát nội bộ, trong đó xác định chi tiết vai trò, trách nhiệm và các chức năng cũng như bổ sung những thiếu sót hiện có về vấn đề này. Cũng cần xây dựng **Cẩm nang kiểm toán đấu thầu**, trong đó giải thích các loại hình kiểm toán khác nhau, bao gồm kiểm toán hoạt động liên quan đến đấu thầu mua sắm công nhằm cung cấp các công cụ cần thiết để nâng cao vai trò của kiểm toán trong hoạt động



đấu thầu mua sắm công. Có thể tham khảo *Sổ tay thanh tra dự án đầu tư* do Ngân hàng Thế giới hỗ trợ soạn thảo dành cho Thanh tra Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT) và hiện đang được cơ quan này và các chi nhánh tại 63 tỉnh/thành phố sử dụng¹¹⁸.

317. Do tầm quan trọng của việc giám sát và trong bối cảnh chưa có các biện pháp phối hợp và phương tiện liên lạc chính thức giữa các cơ quan kiểm soát (xem **Chỉ số 5** ở trên), cần thiết lập các ranh giới trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát và kiểm toán và điều này nên được thực hiện trong một khuôn khổ mà ở đó có các kênh phối hợp và thông tin liên lạc cho phép thực hiện giám sát đầy đủ.

318. Cần rà soát các cơ chế thi hành khuyến nghị kiểm toán để đảm bảo rằng KTNN có thể giám sát chặt chẽ việc thực hiện các kiến nghị kiểm toán của mình.

319. Cần xây dựng và cung cấp một chương trình đào tạo chuyên sâu về đấu thầu dành cho các kiểm toán viên trong lĩnh vực đấu thầu và KTNN cũng nên giữ lại một số **Chuyên gia đấu thầu** có kinh nghiệm và được đào tạo bài bản để làm kiểm toán viên.

320. Dựa trên khuyến nghị trước đó nhằm làm rõ và tăng cường chức năng kiểm soát, đặc biệt là khi có nhiều cơ quan kiểm soát tham gia, cần thực hiện (hành động quan trọng được gắn cảnh báo 'cờ đỏ') tăng cường năng lực của KTNN bằng cách phát triển khả năng tiến hành kiểm toán đấu thầu và kiểm toán hoạt động và đảm bảo thực hiện kết luận kiểm toán.

Chỉ số 13. Cơ chế giải quyết kiến nghị phát huy hiệu lực và hiệu quả

Trụ cột I bao gồm các khía cạnh của cơ chế giải quyết kiến nghị vì nó liên quan đến khuôn khổ pháp lý, bao gồm cả việc tạo lập và phạm vi áp dụng. Chỉ số này tiếp tục đánh giá thêm các cơ chế giải quyết kiến nghị đối với một loạt vấn đề cụ thể liên quan đến hiệu quả đóng góp vào môi trường tuân thủ của quốc gia và tính liêm chính của hệ thống đấu thầu mua sắm công.

Tổng quan

321. Các quy định pháp luật về giải quyết kiến nghị và khiếu nại còn yếu và thông tin về việc thực hiện còn quá ít (với chỉ vài kiến nghị và khiếu nại trên thực tế được ghi nhận) để có thể đưa ra bất kỳ đánh giá có ý nghĩa nào về chỉ số này. Tuy nhiên, rõ ràng là việc xem xét kiến nghị ở tầng thứ hai được thực hiện bởi các Hội đồng tư vấn không hoàn toàn độc lập với Bên mời thầu. Cơ sở để đưa ra quyết định giải quyết kiến nghị, khiếu nại cũng chưa rõ ràng và không được công bố. Cơ chế giải quyết kiến nghị cần được quy định rõ hơn trong Luật Đấu thầu cùng với các thể chế thực thi.

Các phát hiện

322. **Thủ tục kiến nghị và khiếu nại.** Các quy định và thông tin hiện có liên quan đến việc xem xét và giải quyết kiến nghị và khiếu nại trong đấu thầu còn tương đối mỏng và việc đánh giá các yêu cầu cho chỉ số này là một thách thức. Việc xem xét kiến nghị ở tầng đầu tiên được thực hiện bởi Chủ đầu tư đối với các dự án đầu tư phát triển hoặc Bên mời thầu đối với trường hợp chi thường xuyên. Nghiên cứu do HVCSTP thực hiện năm 2018¹¹⁹ chỉ ra rằng các kiến nghị được xử lý kịp thời và bên kiến nghị cho là thỏa đáng. Tầng xem xét kiến nghị thứ hai nếu bên kiến nghị không đồng ý với kết quả giải quyết kiến nghị của Chủ đầu tư hay Bên mời thầu sẽ là Hội đồng tư vấn được thành lập khi cần. Chưa có cơ quan giải quyết khiếu nại tập trung, Hội đồng tư vấn là tổ chức mang tính đặc thù và không thường

¹¹⁸ Hiện chỉ có bản tiếng Việt tại: <https://www.mpi.gov.vn/pages/tinbai.aspx?idTin=55043&idcm=248>

¹¹⁹ Nghiên cứu về *Cơ chế giải quyết khiếu nại liên quan đến đấu thầu mua sắm công ở Việt Nam* (Học viện Chính sách & Phát triển, tháng 5 năm 2018)

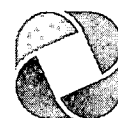


trực. Khuôn khổ pháp lý quy định rằng khi xem xét kiến nghị về kết quả lựa chọn nhà thầu/nhà đầu tư, Hội đồng tư vấn có thể yêu cầu các bên cung cấp tất cả các bằng chứng và thông tin liên quan, bao gồm cả các văn bản giải quyết kiến nghị của các cơ quan xem xét đầu tiên.

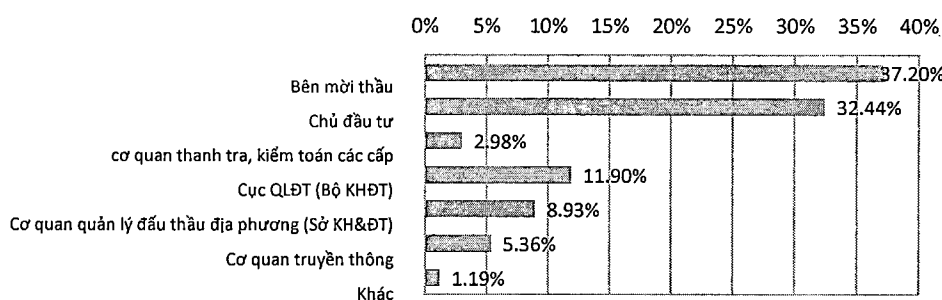
323. Tuy nhiên, các kết quả xem xét kiến nghị của Hội đồng tư vấn không có giá trị ràng buộc hoặc có hiệu lực thi hành. Đó là các khuyến nghị trong văn bản báo cáo người có thẩm quyền về phương án, nội dung trả lời kiến nghị để người có thẩm quyền ban hành quyết định. Các nhà thầu/nhà đầu tư vẫn còn cơ hội khởi kiện ra Tòa án sau khi đã có kết quả giải quyết kiến nghị. Các khung thời gian quy định trong Luật Đấu thầu và Nghị định 63 dường như là đủ để xem xét xử lý kiến nghị và sẽ không làm chậm trễ một cách thái quá quá trình đấu thầu. Cho đến nay, hiện có rất ít khiếu nại/kiến nghị được ghi nhận trên thực tế. Nghiên cứu của Học viện Chính sách và Phát triển (APD) cho thấy chỉ có 80 kiến nghị gửi tới các Bên mời thầu trong tổng số 221.469 gói thầu năm 2017 (tương đương 0,036%) và không có kiến nghị chính thức nào được gửi tới Hội đồng tư vấn, ít nhất là cho đến năm 2018. Theo dữ liệu định lượng, trong số 313 gói thầu được lấy mẫu tại 13 cơ quan chủ quản chỉ ghi nhận được 3 kiến nghị/khiếu nại (chiếm 0,95% số gói thầu), trong đó: 2 kiến nghị hay 67% được giải quyết đúng hạn, 1 kiến nghị được rút đơn; và 1 kiến nghị không có thông tin nào được đưa ra. Trong khi số liệu thống kê còn quá ít để đưa ra bất kỳ kết luận nào, rất khó để khẳng định rằng các quyết định giải quyết kiến nghị được đưa ra dựa trên bằng chứng sẵn có do các bên trình nộp.

324. **Tính độc lập và năng lực của cơ quan giải quyết kiến nghị.** Như đã giải thích trong **Chỉ số 1** ở trên, 'Hội đồng tư vấn' được thành lập ở các cấp khác nhau tùy thuộc vào danh tính của cơ quan có thẩm quyền, trong đó Hội đồng tư vấn giải quyết kiến nghị cấp trung ương do Bộ trưởng Bộ KHĐT; ở cấp bộ sẽ do bộ trưởng; tại cấp địa phương sẽ do thủ trưởng cơ quan địa phương thành lập. Do đó, Hội đồng tư vấn được lập ra bởi cơ quan có liên can đến hoạt động đấu thầu được kiến nghị và có thể bao gồm các thành viên từ cơ quan đấu thầu. Thực vậy, chủ tịch Hội đồng tư vấn trung ương là 'đại diện hợp pháp' của Bộ KHĐT; chủ tịch các Hội đồng tư vấn cấp bộ là đại diện hợp pháp của đơn vị quản lý đấu thầu thuộc cơ quan có liên quan. Đại diện của người có thẩm quyền cũng có thể được đưa vào Hội đồng tư vấn. Chi phí giải quyết kiến nghị được quy định vừa phải nên không góp phần hạn chế các bên quan tâm gửi đơn kiến nghị. Điều 92(2) Luật Đấu thầu quy định quy trình thủ tục gửi và giải quyết kiến nghị. Do các thủ tục của Bên mời thầu mang tính nội bộ, nên không có thông tin nào được công khai về thủ tục thực tế mà các Bên mời thầu và/hoặc Hội đồng tư vấn tuân theo khi giải quyết kiến nghị. Khuôn khổ pháp lý quy định việc thành lập Hội đồng tư vấn trên cơ sở vụ việc cụ thể, và bao gồm các công chức kiêm nhiệm. Do đó, trình độ chuyên môn của các thành viên sẽ khác nhau giữa các Hội đồng tư vấn và không có gì đảm bảo rằng Hội đồng tư vấn được cung cấp đầy đủ nguồn lực và nhân sự để hoàn thành các chức năng của mình.

325. **Quyết định của cơ quan giải quyết kiến nghị.** Nhìn chung, hệ thống giải quyết kiến nghị ở Việt Nam còn thiếu tính độc lập hoặc sự gắn kết của các Hội đồng tư vấn. Quá trình và các kết quả giải quyết kiến nghị không được công bố, và do vậy khó có thể đánh giá được hoặc dùng cho các mục đích án lệ. Kết quả khảo sát cho thấy cộng đồng doanh nghiệp còn nghi ngại về tính khách quan và độ tin tưởng của hệ thống xử lý giải quyết khiếu nại. Trong khi khoảng 88% trong số 505 nhà thầu được hỏi đồng ý với nhận định "*việc xét thầu luôn luôn hoặc thường xuyên được thực hiện theo quy định của pháp luật*", trong trường hợp không hài lòng với kết quả lựa chọn nhà thầu, chỉ có khoảng 32% nhà thầu quyết định gửi đơn khiếu nại/kiến nghị và khoảng 68% trong số đó được giải quyết thỏa đáng. Chỉ có 2% nhà thầu lựa chọn cách tiếp cận quyết liệt hơn là '*gửi đơn tố cáo*', trong khi 68% còn lại chọn không gửi đơn khiếu nại. Các nhà thầu có khúc mắc thường gửi đơn khiếu nại đến nhiều cơ quan, trong đó: 37,2% gửi trực tiếp đến Bên mời thầu; 32,44% đến Chủ đầu tư; 11,9% đến Cục QLĐT/Bộ KHĐT; 8,93% đến các Sở KHĐT; 5,36% đến các cơ quan truyền thông; 2,98% đến các cơ quan thanh tra, kiểm toán các cấp và 1,19% đến các cơ quan hữu quan khác. Hình 14 tổng hợp những địa chỉ mà các nhà thầu thường gửi đơn khiếu nại/kiến nghị về kết quả lựa chọn nhà thầu.



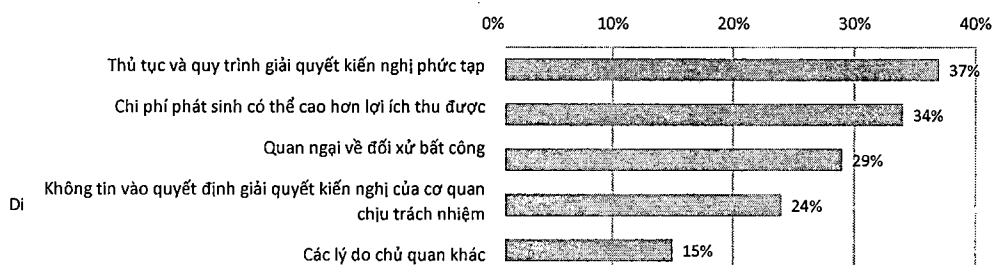
Hình 12: % nhà thầu gửi đơn kiến nghị về kết quả lựa chọn nhà thầu và các cơ quan tiếp nhận



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021¹²⁰

326. Sự đa dạng của các cơ quan nhận được đơn kiến nghị của các nhà thầu, trong đó có một tỷ lệ đáng kể đơn kiến nghị được gửi trực tiếp đến các phương tiện truyền thông, cho thấy các nhà thầu thiếu sự tin tưởng vào tính khách quan, công bằng, kịp thời của quy trình giải quyết kiến nghị hiện hành. Kết quả khảo sát về nhận thức của doanh nghiệp về đấu thầu mua sắm công do VCCI thực hiện năm 2022 cho thấy các nguyên nhân nhà thầu không nộp đơn kiến nghị dù cảm thấy bị đối xử bất công, trong đó: 37% doanh nghiệp được khảo sát cho biết quy trình, thủ tục xử lý kiến nghị quá phức tạp; 34% lo ngại chi phí phát sinh trong quá trình giải quyết kiến nghị vượt quá lợi ích thu lại; 29% lo ngại tiếp tục bị đối xử bất công khi tham gia đấu thầu trong tương lai; 24% cho biết không tin tưởng vào kết quả giải quyết kiến nghị của cơ quan nhà nước; và 15% còn lại lo ngại vì các nguyên nhân khác như quy trình tốn thời gian và các quyết định bị trì hoãn hoặc không giải thích lý do. Hình 15 trình bày các lý do tại sao các nhà thầu không nộp đơn kiến nghị đấu thầu.

Hình 15: Lý do nhà thầu không nộp đơn kiến nghị dù không hài lòng với kết quả lựa chọn nhà thầu



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021¹²¹

Các khoảng trống đáng kể

327. Các thủ tục dự liệu sẵn trong khuôn khổ pháp lý để giải quyết kiến nghị còn quá mờ nhạt để cung cấp một cơ chế khiếu nại có hiệu lực và hiệu quả. Sự thiếu hụt thông tin cũng có nghĩa là khó có thể đánh giá một cách đầy đủ về quy trình giải quyết kiến nghị/khiếu nại hiện hành.

328. Chủ tịch và có thể cả các thành viên khác của Hội đồng tư vấn có liên can đến gói thầu đang bị kiến nghị, do vậy Hội đồng tư vấn không phải là một cơ quan hoàn toàn độc lập.

¹²⁰ Chương 2 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)

¹²¹ Báo cáo của VCCI – Đấu thầu mua sắm công từ góc nhìn của doanh nghiệp năm 2022



Các khuyến nghị

329. Như trong **Chỉ số 1**, có một số khuyến nghị được đưa ra để cải thiện cơ chế rà soát và giải quyết khiếu nại. Cần loại bỏ việc thành lập các Hội đồng tư vấn khác nhau mỗi khi có kiến nghị. Thay vào đó, thiết lập một hệ thống thường trực dưới dạng một Hội đồng tư vấn duy nhất cho tất cả các kiến nghị đấu thầu, và phải độc lập với Bên mời thầu hoặc cơ quan phê duyệt. Các quyết định của Hội đồng tư vấn phải mang tính bắt buộc, có hiệu lực thi hành và không cần sự chấp thuận của Bên mời thầu hoặc người có thẩm quyền.

Chỉ số 14. Quốc gia đã có các quy tắc đạo đức và biện pháp phòng chống tham nhũng

Chỉ số này đánh giá i) bản chất và phạm vi của các điều khoản phòng chống tham nhũng trong hệ thống đấu thầu và ii) cách thức các điều khoản đó được thực hiện và quản lý trên thực tế. Chỉ số này cũng đánh giá liệu hệ thống có tăng cường tính mở và cân bằng lợi ích của các bên liên quan hay không và liệu khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội có hỗ trợ việc tạo ra một thị trường đấu thầu mua sắm công thể hiện được tính liêm chính hay không.

Tổng quan

330. Mặc dù Việt Nam đã có các biện pháp phòng chống tham nhũng và bảo vệ người tố giác nhưng việc phối hợp và báo cáo hiện còn yếu, và các biện pháp này chưa được thiết kế riêng cho hoạt động đấu thầu mua sắm công. Hiện chưa có quy trình và thủ tục pháp lý rõ ràng trong một hệ thống tập trung để xử lý vấn đề cấm tham gia hoạt động đấu thầu. Hơn nữa, chưa có định nghĩa rõ ràng về xung đột lợi ích để tránh các trường hợp khó xử lý. Trên thực tế, cần phải áp dụng quy tắc ứng xử cho các công chức thực hiện công tác đấu thầu và tăng cường trách nhiệm giải trình xã hội để khai thác khả năng giám sát của các nhóm cộng đồng bằng cách thu hút họ tham gia theo dõi và giám sát hoạt động đấu thầu.

Các phát hiện

331. **Luật định về hành vi bị cấm, xung đột lợi ích.** Luật Đấu thầu xác định rõ gian lận, tham nhũng và các hành vi bị cấm khác trong đấu thầu nhất quán với các nghĩa vụ phát sinh từ các hiệp định phòng chống tham nhũng quốc tế có tính ràng buộc pháp lý như UNCAC. Luật Đấu thầu cũng quy định trách nhiệm cá nhân và hình thức xử phạt đối với công chức/viên chức và công ty tư nhân hoặc các cá nhân bị kết tội gian lận, tham nhũng hoặc thực hiện các hành vi bị cấm khác trong đấu thầu mà không ảnh hưởng đến các điều khoản khác của luật hình sự. Trách nhiệm giải trình và bồi thường thiệt hại cho người có thẩm quyền cũng được quy định. Bộ luật Hình sự cũng quy định rõ ràng các tội danh có thể phạm phải liên quan đến hoạt động đấu thầu (nhất quán với Luật Đấu thầu) và các hình phạt kèm theo. Ngoài ra còn có các điều khoản liên quan đến các định nghĩa và ví dụ về các tình huống dẫn đến xung đột lợi ích, bao gồm cả các trường hợp của các cựu quan chức.

332. Luật Đấu thầu không yêu cầu cụ thể phải đưa các điều khoản về gian lận và tham nhũng vào hồ sơ mời thầu mặc dù trên thực tế, các mẫu HSMT cho tất cả các loại hợp đồng có các điều khoản phù hợp về gian lận, tham nhũng và các hành vi bị cấm theo Luật Đấu thầu và Nghị định 63. Trong đó bao gồm một chương định nghĩa 'các hành vi bị cấm' nhất quán với khung pháp lý và các điều khoản liên quan đến cam kết của các nhà thầu trong việc tự kiểm soát các hành vi bị cấm và quy định các hậu quả vi phạm.

333. **Hệ thống cấm tham gia hoạt động đấu thầu và chế tài.** Bên mời thầu được yêu cầu phải báo cáo các hành vi gian lận, tham nhũng và các hành vi bị cấm khác với các cơ quan quản lý nhà nước về



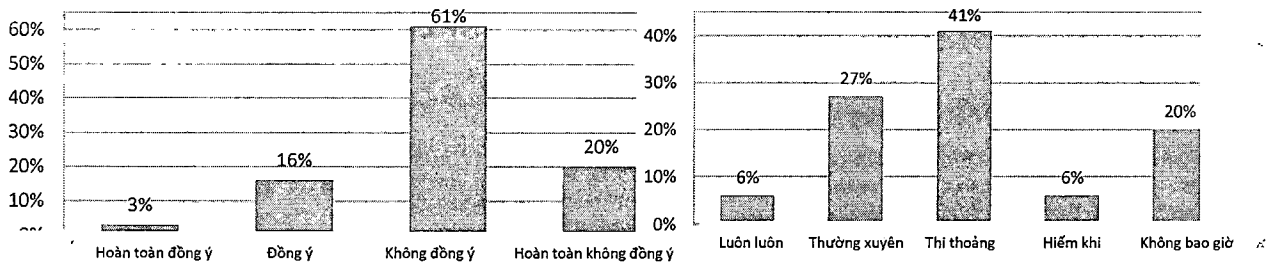
đấu thầu theo hướng dẫn tại Thông tư số 06/2017/TT-BKHĐT quy định chi tiết về thủ tục, biểu mẫu và thời gian thực hiện. Luật Đấu thầu cũng đã có quy định về cấm tham gia hoạt động đấu thầu để áp dụng trong trường hợp gian lận, tham nhũng, và quy định rõ các cơ quan khác nhau có thể đưa ra quyết định cấm ở các cấp độ khác nhau của hệ thống phân cấp. Hiện chưa có một hệ thống tập trung để cấm tham gia hoạt động đấu thầu, mặc dù đối với những vi phạm nghiêm trọng thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư có thể được đề nghị ban hành quyết định cấm, áp dụng trên toàn quốc. Nghị định 63 quy định thời hạn cấm tham gia hoạt động đấu thầu dựa trên mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm. Tính đến tháng 10/2022, có 416 nhà thầu bị đưa vào ‘*danh sách đen*’ trên VNEPS với thông tin về các hành vi bị cấm đã vi phạm và quyết định đình chỉ/cấm tham gia hoạt động đấu thầu.

334. Thủ phạm của các sai phạm trong đấu thầu mua sắm công bị phanh phui gần đây trong lĩnh vực y tế và giáo dục đang bị truy tố hình sự. Tuy nhiên, các nhà thầu tiềm năng vẫn ít kỳ vọng vào hiệu quả của các chế tài và việc thực thi của Chính phủ đối với hành vi gian lận, tham nhũng và các hành vi bị cấm khác. Theo kết quả khảo sát, trong số 505 nhà thầu tham gia chỉ có 19% trả lời “*hoàn toàn đồng ý*” hoặc “*đồng ý*” với nhận định rằng “*việc trả “hoa hồng” là cần thiết để đảm bảo doanh nghiệp của mình trúng thầu*”. Nhưng khi phải trả “*hoa hồng*”, thì 33% số doanh nghiệp tin rằng như họ sẽ luôn luôn hoặc có khả năng cao được trao hợp đồng. Ngoài ra, ‘*hoa hồng*’ dường như là một thông lệ phổ biến, do nhà thầu tự đề xuất hoặc do cán bộ đấu thầu gợi ý với số tiền trong khoảng 0-4% giá trị hợp đồng, mặc dù có một số ít câu trả lời nằm trong khoảng 5-30% cho gói thầu dịch vụ tư vấn, 5-15% cho dịch vụ phi tư vấn, 5-20% cho xây lắp và 5-20% cho mua sắm hàng hóa. Kết quả khảo sát cũng cho thấy rằng trong khi 84% nhà thầu tin rằng “*hệ thống pháp luật hiện hành cung cấp một cơ chế hiệu quả để ngăn chặn hành vi tham nhũng trong đấu thầu*”, thì vẫn còn 44% nhà thầu cho rằng doanh nghiệp gặp khó khăn/rất nhiều khó khăn trong việc báo cáo về xung đột lợi ích, gian lận và tham nhũng cho các cơ quan chức năng bằng cơ chế hiện hành. Hình 16 trình bày quan điểm của doanh nghiệp về mức độ tham nhũng hiện tại trong đấu thầu.

Hình 16: Quan điểm của doanh nghiệp về chi phí không chính thức trong đấu thầu

a) ‘*Hoa hồng*’ là cần thiết để thắng thầu?

b) Nếu phải trả *hoa hồng* thì có thắng thầu không?



Nguồn: Khảo sát trực tuyến của VCCI năm 2021¹²²

335. **Khuôn khổ phòng chống tham nhũng và đào tạo liên chính.** Trong khi Việt Nam đã có một hệ thống phòng chống tham nhũng bao gồm Ban Chỉ đạo Trung ương về Phòng chống tham nhũng, KTNN, TTCP, và Bộ Công an, hiện chưa có khuôn khổ được quy định riêng cho phòng chống tham nhũng trong hoạt động đấu thầu. Hiện có các điều khoản quy định chung về các kênh báo cáo/tố cáo

¹²² Chương 2 Báo cáo khảo sát của VCCI năm 2021 (tại Phụ chương 12 Quyển III)



an toàn, nhưng hệ thống đấu thầu mua sắm công chưa có kênh riêng để tiếp cận, bảo mật và an toàn để báo cáo/tố cáo các trường hợp gian lận, tham nhũng hoặc các hoạt động đấu thầu bị cấm hoặc phi đạo đức khác. Trong những năm gần đây, hoạt động của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng rất hiệu quả, và nhiều vụ án kinh tế lớn đã được khởi tố, điều tra, xét xử. Tuy nhiên, chưa có bằng chứng rõ ràng về việc tích hợp khuôn khổ phòng chống tham nhũng chung vào trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm công.

336. **Hỗ trợ của các bên liên quan để tăng cường liêm chính trong đấu thầu.** Như đã giải thích trong **Chỉ số 11**, trong khi Việt Nam chưa quy định vai trò chính thức cho các tổ chức cộng đồng trong việc thực hiện trách nhiệm xã hội, khung pháp lý có quy định sự tham gia của cộng đồng chủ yếu thông qua MTTQVN. Trên thực tế, một số trường hợp đấu thầu được báo cáo với sự tham gia của cộng đồng thông qua Ủy ban MTTQVN cấp địa phương và/hoặc bởi hội đồng nhân dân địa phương hoặc các nhóm giám sát đầu tư cộng đồng tự nguyện. Theo VCCI, khối doanh nghiệp đang trong quá trình chuyển đổi ở Việt Nam và ngày càng ủng hộ hành vi liêm chính và đạo đức trong đấu thầu mua sắm công. Ngày càng có nhiều đào tạo về tuân thủ và liêm chính. Tuy nhiên, các các tổ chức xã hội vẫn chưa đóng góp nhiều cho việc cải thiện tính liêm chính trong đấu thầu mua sắm công.

337. **Cơ chế an toàn để báo cáo các hành vi bị cấm hoặc hành vi phi đạo đức.** Khuôn khổ pháp lý quy định chung về các kênh thông tin an toàn để báo cáo, tố cáo và xử lý báo cáo, tố cáo về các hành vi tham nhũng. Các cơ quan kiểm soát như TTCP và KTNN cũng có các kênh bảo mật dành riêng cho khiếu nại. Đã có luật bảo vệ người tố cáo¹²³ và Luật Phòng, chống tham nhũng số 36/2018/QH14 quy định về bảo vệ người tố cáo và báo cáo các hành vi tham nhũng. Chưa có hệ thống theo dõi việc phát hiện, tố cáo và báo cáo các hành vi tham nhũng trong hoạt động đấu thầu mua sắm công.

338. **Quy tắc ứng xử/quy tắc đạo đức và quy tắc công khai tài chính.** Hiện chưa có quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử cấp quốc gia áp dụng cho tất cả các hoạt động đấu thầu. Tuy nhiên, Thông tư số 23/2015/TT-BKHĐT quy định chi tiết về lập báo cáo đánh giá HSDT có chứa các yếu tố của quy tắc ứng xử bằng cách yêu cầu các thành viên của tổ chuyên gia có văn bản cam kết gửi cho Bên mời thầu. Các cam kết bao gồm đánh giá hồ sơ dự thầu trên cơ sở trung thực, khách quan và công bằng, bảo mật và không vi phạm các quy tắc ảnh hưởng đến cạnh tranh. Các bên tham gia đấu thầu cũng cam kết không tham nhũng, hối lộ, thông đồng, cản trở và có các hành vi vi phạm khác các quy định của pháp luật về đấu thầu mua sắm công khi tham gia đấu thầu. Dữ liệu định lượng cho thấy 84% trong số 181 Bên mời thầu được khảo sát đã yêu cầu tất cả các thành viên tham gia đấu thầu ký cam kết thực hiện quy tắc ứng xử đạo đức theo quy định của pháp luật.

339. Luật Phòng, chống tham nhũng cũng đề cập tới xung đột lợi ích, công khai tài sản và đã lường trước việc xây dựng các quy tắc đạo đức. Một số quan chức như Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ¹²⁴ được yêu cầu thiết lập các quy tắc ứng xử bao gồm các chuẩn mực xã hội, những hành động được phép và bị cấm nhằm duy trì sự liêm chính, trách nhiệm và đạo đức của cá nhân có nắm giữ chức vụ. Trong đó bao gồm các lệnh cấm thành lập hoặc tham gia quản lý các đơn vị thương mại và tiết lộ thông tin bí mật. Trường hợp cá nhân trong khi thực hiện nhiệm vụ biết hoặc cần phải biết có xung đột lợi ích thì phải báo cáo với người có thẩm quyền để xem xét. Nếu người quản lý hoặc người sử dụng lao động thấy rằng tính liêm chính, khách quan hoặc trung thực của người giữ chức vụ có thể bị ảnh hưởng bởi xung đột lợi ích, họ có thể thực hiện các hành động khác nhau bao gồm tăng cường giám sát, đình chỉ người giữ chức vụ khỏi nhiệm vụ của mình hoặc tạm thời bố trí lại người giữ chức vụ. Ngoài ra, Luật quy định nghĩa vụ về công khai tài sản và thu nhập đối với tất cả quan chức, công chức, viên chức cũng như các cán bộ xác định trong lĩnh vực quốc

¹²³ Luật Tố cáo số 25/2018/QH14 ngày 12 tháng 6 năm 2018 do Quốc hội ban hành

¹²⁴ Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành quy tắc ứng xử của chính quyền địa phương, và các cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội sẽ ban hành quy tắc riêng cho tổ chức của mình



phòng và tại DNNN. Dữ liệu định lượng cho thấy không có (0%) Bên mời thầu nào trong số 181 Bên mời thầu được khảo sát đã yêu cầu các thành viên tham gia đấu thầu mua sắm công nộp biểu mẫu công khai tài chính.

Các khoảng trống đáng kể

340. Mặc dù có tồn tại, các quy định về xung đột lợi ích chủ yếu là về các tình huống tiềm ẩn rủi ro xung đột lợi ích. Các quy định này có thể không đủ rộng để xác định các mối quan hệ có khả năng tạo ra xung đột, ví dụ: khi các nhà thầu có mối quan hệ với nhau, trực tiếp hoặc thông qua các bên chung thứ ba. Trong các mối quan hệ như vậy, họ có khả năng tiếp cận thông tin trọng yếu hoặc gây ảnh hưởng không phù hợp đến hồ sơ dự thầu của một nhà thầu khác, hoặc ảnh hưởng đến các quyết định của Chủ đầu tư liên quan đến quá trình đấu thầu.

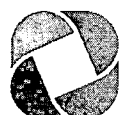
341. Các cơ chế báo cáo không hoạt động đầy đủ và có bằng chứng cho thấy có báo cáo chậm hoặc không đầy đủ. Và có xu hướng là một số người trốn tránh báo cáo các hành vi vi phạm, gian lận và tham nhũng hoặc chỉ báo cáo chung chung với ít chi tiết.

342. Trong khi việc cấm tham gia hoạt động đấu thầu đã được dự liệu, hiện chưa có quy trình nào được thiết lập cho việc cấm tham gia: không rõ ai là người khởi động quá trình hoặc dựa trên cơ sở nào; quy trình hoạt động như thế nào; liệu nhà thầu bị buộc tội có được phép tự bào chữa hay không; liệu có khiếu nại hay không; liệu các yếu tố giảm nhẹ có được xem xét hay không; và liệu có khả năng phục hồi hay không, v.v. Việc thiếu quy trình thủ tục cấm tham gia rõ ràng và minh bạch có khả năng làm giảm sút niềm tin vào hệ thống. Việc thiếu một hệ thống tập trung để quyết định việc cấm tham gia có nguy cơ dẫn đến sự thiếu nhất quán và thực thi không đồng đều, cho phép các công ty có hành vi gian lận chạy từ tỉnh này sang tỉnh khác và cản trở các Bên mời thầu khả năng xác minh tư cách hợp lệ của các nhà thầu.

343. Mặc dù có một khuôn khổ chung mạnh mẽ về phòng chống tham nhũng, vẫn còn ít nỗ lực để tích hợp lĩnh vực đấu thầu mua sắm công vào một cách đầy đủ. Việc thiếu sự phối hợp và không thực hiện các biện pháp cụ thể trong lĩnh vực này có thể có nghĩa là nhiều hành vi tham nhũng trong đấu thầu không bị phát hiện, trong khi đây thực sự là lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng. Hiện chưa có cơ chế phối hợp để xác định một cách có hệ thống các rủi ro tham nhũng, chỉ ra các tham nhũng tiềm năng và giảm thiểu những rủi ro này trong quá trình đấu thầu và thực hiện hợp đồng.

344. Hệ thống đấu thầu mua sắm công chưa có bộ dữ liệu thống kê đầy đủ về các vụ việc liên quan đến tham nhũng trong đấu thầu mua sắm công được tổng hợp, báo cáo và công bố hàng năm. Chưa có biện pháp đặc biệt nào để phát hiện các tham nhũng liên quan đến đấu thầu, mặc dù các biện pháp tích cực đang được sử dụng như là phương pháp phòng ngừa, bao gồm thúc đẩy áp dụng đấu thầu qua mạng và các dịch vụ chính phủ điện tử. KTNN và TTCP thường phát hiện tham nhũng trong đấu thầu thông qua tố cáo hoặc trong quá trình thanh tra, kiểm toán. Cả hai đều thiết lập các kênh tiếp nhận khiếu nại về các hành vi tham nhũng. Hiện chưa có chương trình đào tạo đặc biệt nào về liêm chính trong đấu thầu được cung cấp dưới dạng đào tạo thường xuyên cho các cán bộ đấu thầu.

345. Trên toàn cầu, tổ chức xã hội ngày càng đóng vai trò quan trọng trong việc giám sát hoạt động đấu thầu mua sắm công và ở một số giai đoạn của chu trình đấu thầu, nhưng đây chưa phải là nguồn lực được tính đến ở Việt Nam hiện nay. Luật Đấu thầu chưa xác định vai trò hoặc cơ chế chung cho sự tham gia của các tổ chức cộng đồng trong việc giám sát và phản hồi các hoạt động đấu thầu mua sắm công mặc dù sự tham gia này hiện nay ít nhiều được thực hiện thông qua MTTQVN. Do đó, hiện chưa có môi trường thuận lợi để các tổ chức cộng đồng có thể đóng vai trò là giám sát bên thứ ba. Có lẽ đây là thời điểm thích hợp để thúc đẩy khả năng tham gia của các nhóm cộng đồng trong theo dõi và giám sát hoạt động đấu thầu ở Việt Nam.



346. Hiện chưa có quy định về công khai tài chính đối với lĩnh vực đấu thầu mua sắm công, mặc dù *Luật Phòng chống tham nhũng* có các quy định chi tiết về công khai tài chính, bao gồm việc công chức phải cập nhật hàng năm tới người sử dụng lao động hoặc người quản lý của họ, hoặc kê khai bổ sung nếu có thu nhập thay đổi trên 300 triệu đồng. Kết quả khảo sát cho thấy hiện không có cán bộ tham gia đấu thầu nộp phiếu công khai tài chính.

347. Hiện chưa có chương trình đào tạo liên tục để đảm bảo nhận thức và thực hiện các hành vi đạo đức trong đấu thầu mua sắm công, và chưa có hệ thống lưu giữ các báo cáo về các xung đột lợi ích, phiếu công khai tài chính và thông tin sở hữu tài sản cho phép truy cập và sử dụng để ngăn ngừa rủi ro tham nhũng trong toàn bộ quy trình đấu thầu mua sắm công.

Các khuyến nghị

348. Bổ sung điều khoản (trong khung pháp lý) quy định rõ hồ sơ mời thầu phải có các điều khoản cấm các hành vi bất hợp pháp như gian lận và tham nhũng để đảm bảo rằng các điều này không có cơ hội xảy ra.

349. Sự thiếu rõ ràng trong các tài liệu khi nói tới xung đột lợi ích đòi hỏi cần phải xem xét lại và hoàn thiện định nghĩa về xung đột lợi ích. Điều này cũng nên được kết hợp cùng với việc bổ sung quy tắc đạo đức cho các cán bộ thực hiện công tác đấu thầu.

350. Thiết lập một quy trình rõ ràng và minh bạch cho hệ thống cấm tham gia hoạt động đấu thầu và cân nhắc việc tập trung hóa vai trò chức năng cấm tham gia để đảm bảo tính nhất quán và đúng thủ tục pháp lý khi áp dụng.

351. Để tăng cường năng lực của Cục QLĐT trong phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm công, cần bổ sung các biện pháp và công cụ phòng chống tham nhũng cụ thể trong khuôn khổ pháp lý về đấu thầu mua sắm công. Cục QLĐT cần xây dựng các công cụ phân tích để xác định các hoạt động đấu thầu mua sắm công dựa trên rủi ro cho thanh tra/kiểm toán.

352. Tạo điều kiện cho cộng đồng tham gia rộng rãi vào công tác theo dõi và giám sát hoạt động đấu thầu.

353. Một số khuyến nghị trong chỉ số này đã được đề cập tới như là các dấu hiệu cảnh báo 'cờ đỏ' trong các chỉ số khác. Cũng cần gắn một cảnh báo 'cờ đỏ' đối với việc cần thiết phải bổ sung các biện pháp và công cụ phòng chống tham nhũng cụ thể trong khuôn khổ pháp lý đấu thầu mua sắm công vì điều này cũng sẽ cần có sự phối hợp với các cơ quan chống tham nhũng quốc gia.



4. Khuyến nghị tổng hợp

354. Phân tích hệ thống đấu thầu mua sắm công của Việt Nam dựa trên bốn trụ cột của MAPS đã dẫn đến việc xác định một số khoảng trống, bao gồm các khoảng trống đáng kể, cũng như các khuyến nghị để giải quyết chúng. Khi xem xét kỹ lưỡng hơn, những khuyến nghị này dường như dễ dàng được chia thành bốn loại, cụ thể là cải thiện **(i) hệ thống pháp luật, (ii) vận hành hệ thống, (iii) giám sát hệ thống và (iv) năng lực hệ thống**. Các khuyến nghị tiếp theo sẽ được hợp nhất trong bốn loại này nhằm mang lại sự hiểu biết có mục tiêu hơn về những cải tiến tiềm năng sẽ được thực hiện.

355. Tuy nhiên, chúng tôi nhận ra rằng những khuyến nghị này thường liên quan đến nhau và không phải lúc nào cũng được xem xét riêng rẽ. Tương tự như vậy, ngay cả khi khuyến nghị chủ yếu được giải quyết như một vấn đề về sửa đổi hệ thống pháp luật, chúng tôi cũng nhận thấy rằng các hành động bổ sung ngoài các sửa đổi đối với khuôn khổ pháp lý và quy định sẽ là cần thiết để đảm bảo thành công của các khuyến nghị. Ví dụ, việc thiết lập một cơ chế xử lý kiến nghị độc lập và hiệu quả trong Luật đấu thầu sẽ đòi hỏi một số thay đổi về thủ tục, thay đổi về thể chế, hướng dẫn về thủ tục và tạo ra các công cụ mới (ví dụ: công bố các quyết định). Các hành động bổ sung cần thiết để hỗ trợ sửa đổi pháp luật được chia nhỏ trong kế hoạch hành động có trong phần 5 của Báo cáo này.

356. Cần lưu ý rằng dấu hiệu cảnh báo 'cờ đỏ' không được gắn cho những khoảng trống dễ thấy nhất hoặc nghiêm trọng nhất được xác định thông qua việc phân tích này mà là dành cho những khoảng trống cơ bản cần có các giải pháp tiềm năng phức tạp nhất. Điều này có thể là do những khoảng trống đó cho thấy các vấn đề đa diện đòi hỏi phải có hành động phối hợp, chẳng hạn như không dễ dàng giải quyết chỉ bằng một sửa đổi luật giản đơn, hoặc khi phải tuân theo luật quốc gia khác hoặc nghĩa vụ quốc tế, hoặc khi cần có cam kết chính trị ở cấp độ cao để có hiệu lực thay đổi.

357. Với những nhận định như vậy, các khuyến nghị của chúng tôi như sau:

Khoảng trống hoặc khoảng trống đáng kể	Rủi ro	Khuyến nghị	Chỉ số phụ	Dấu hiệu cờ đỏ
Cải thiện hệ thống pháp lý				
Nguy cơ luật pháp không nhất quán và rủi ro áp dụng sai.	Cao	Loại bỏ hoặc sửa đổi bất kỳ điều khoản mâu thuẫn nào còn lại trong các luật khác ngoài Luật đấu thầu để đảm bảo tính nhất quán với Luật đấu thầu.	1	
Nguy cơ phân biệt đối xử có thể làm suy yếu sự phát triển của quốc gia và vi phạm các nghĩa vụ quốc tế của Chính phủ Việt Nam.	H	Xóa bỏ các nghĩa vụ đối với các nhà thầu nước ngoài mang tính phân biệt đối xử và đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế của Chính phủ Việt Nam đưa ra những điều này trong Luật đấu thầu.	1, 3 & 10	
Các vai trò chưa hoàn thiện được trao cho Cục QLĐT có thể dẫn đến việc thực thi không đầy đủ.	M	Nâng cao vai trò của Cục QLĐT một cách rõ ràng để có thẩm quyền soạn thảo, thúc đẩy chính sách và luật đấu thầu mới và cung cấp hướng dẫn thực hiện.	1	
Điều kiện để sử dụng các phương thức đấu thầu kém cạnh tranh hơn còn chưa rõ ràng hoặc không phù hợp.	M	Tăng cường các điều kiện liên quan đến các phương thức và thủ tục đấu thầu mua sắm hiện có.	1	



Khoảng trống hoặc khoảng trống đáng kể	Rủi ro	Khuyến nghị	Chỉ số phụ	Dấu hiệu cờ đỏ
Thỏa thuận khung không hoạt động đầy đủ.	M	Mở rộng và tăng cường các quy định về thỏa thuận khung.	6	
Tiêu chí năng lực chưa hoàn thiện.	H	Tách bạch và làm rõ các quy định liên quan đến tư cách hợp lệ và năng lực.	1 & 14	
Không có thủ tục và tiêu chí cấm tham gia đấu thầu hoàn thiện.		Đưa ra một thủ tục cấm tham gia hoàn thiện dựa trên quy trình hợp pháp.	1 & 14	
Nguy cơ nhầm lẫn trong quá trình đánh giá.	H	Phân biệt rõ ràng giữa khả năng đáp ứng, tiêu chí lựa chọn, tiêu chí xét duyệt trúng thầu và cải thiện các tiêu chí để cho phép tính toán chi phí vòng đời đầy đủ và mua sắm bền vững.	1 & 9	
Không cung cấp được cơ chế xem xét kiến nghị hiệu quả và độc lập.	H	Giải quyết những thiếu sót trong cơ chế kiến nghị hiện tại bằng cách thiết lập một cơ chế độc lập dựa trên quy trình hợp pháp.	1,5 & 13	
Vị thế của Cục QLĐT có thể không đủ để thực hiện giám sát và thực thi.	H	Sửa đổi Luật đấu thầu để tăng cường vai trò của Cục QLĐT trong việc thực thi và thiết lập các yêu cầu báo cáo chính thức, kênh thông tin liên lạc rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát khác nhau.	5 & 12	
Truy cập và phân tích dữ liệu không đầy đủ.	H	Bắt buộc ký kết hợp đồng mở và OCDS thông qua khuôn khổ pháp lý.	7 & 10	
Nguy cơ đấu thầu mua sắm chỉ nhằm mục đích tuân thủ.	H	Đưa các khái niệm về đấu thầu mua sắm chiến lược và SPP vào Luật đấu thầu. Cải thiện các điều khoản liên quan đến chi phí vòng đời.	1 & 3, 4, 7, 8 & 9	
Rất ít công cụ mua sắm công cụ thể để xác định, giải quyết và ngăn chặn các hoạt động tham nhũng.	H	Đưa các biện pháp và công cụ phòng chống tham nhũng cụ thể vào khuôn khổ pháp lý về mua sắm công, rà soát và hoàn thiện các định nghĩa về xung đột lợi ích và đưa vào khuôn khổ pháp lý một điều khoản quy định rằng hồ sơ mời thầu phải có các điều khoản cấm các hành vi trái pháp luật như gian lận và tham nhũng.	14	
Thiếu các điều khoản về quản lý hợp đồng, gây ra rủi ro khi thực hiện.	M	Tăng cường các quy định về quản lý hợp đồng, trong đó có quy định liên quan đến việc không thanh toán, chậm thanh toán.	1 & 9	
Tăng cường vận hành hệ thống				
Khuôn khổ pháp lý chưa hoàn chỉnh.	L	Đảm bảo hoàn thiện các Quy định và xem xét hợp nhất các thông tư để giảm số lượng các công cụ áp dụng.	2	
Nguy cơ thực hiện hợp đồng không thích hợp do các điều	H	Cải thiện các điều kiện của hợp đồng dựa trên thông lệ quốc tế tốt nhất bao gồm đảm bảo tính nhất quán của mẫu HSMT	1 & 9	



Khoảng trống hoặc khoảng trống đáng kể	Rủi ro	Khuyến nghị	Chỉ số phụ	Dấu hiệu cờ đỏ
khoản hợp đồng không thống nhất.		xây lắp với các điều kiện của hợp đồng FIDIC.		
Hướng dẫn không đầy đủ về đấu thầu mua sắm phức tạp và chiến lược.	M	Đưa ra hướng dẫn thực tế thông qua hướng dẫn sử dụng hoặc sách hướng dẫn vì lợi ích của cán bộ đấu thầu.	2	
Chi phí bảo đảm dự thầu cao.	L	Cân nhắc việc sử dụng tuyên bố bảo đảm dự thầu như một giải pháp thay thế cho bảo đảm dự thầu nhằm giảm chi phí và gánh nặng cho các nhà thầu trong khi vẫn bảo vệ lợi ích của Bên mời thầu.	2	
Đấu thầu mua sắm không điều chỉnh phù hợp với ngân sách.	M	Đẩy mạnh tích hợp hơn nữa việc lập kế hoạch đấu thầu mua sắm với khung PFM.	4	
Thiếu tính độc lập của Cục QLĐT trong việc xem xét kiến nghị.	H	Loại bỏ việc thực hiện hoạt động đấu thầu (thẩm định) khỏi các chức năng của Cục QLĐT và loại bỏ Cục QLĐT khỏi các Hội đồng tư vấn. Gắn với sửa đổi cơ chế kiến nghị.	5	■
Ra quyết định quá quan liêu gây chậm trễ kéo dài.	H	Giảm bớt các yêu cầu phê duyệt trong trường hợp gói thầu có giá trị thấp hơn.	6	
Không tuân thủ các yêu cầu công bố thông tin.	M	Cấp cho Cục QLĐT, với tư cách là người quản lý Báo Đấu thầu quyền xem xét các bài đăng nhằm phát hiện sai sót và yêu cầu Chủ đầu tư và Bên mời thầu sửa chữa.	7	
Không khai thác dữ liệu có sẵn.	H	Cải tiến đầu ra dữ liệu của VNEPS và đăng tải dữ liệu đấu thầu theo nguyên tắc định dạng dữ liệu mở, tăng cường phổ biến và sử dụng các công cụ phân tích dữ liệu.	9	
Tăng cường giám sát hệ thống				
Thiếu phối hợp giám sát.	H	Thiết lập các ranh giới trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát và kiểm toán khác nhau. Gắn với sửa đổi hệ thống pháp luật.	12	■
Giám sát hệ thống không đầy đủ.	H	Cung cấp các công cụ và hướng dẫn giám sát hệ thống phù hợp. Hỗ trợ Cục QLĐT nâng cao kỹ thuật phân tích và báo cáo. Gắn với sự phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát.	5, 7 & 8	■
Thiếu các công cụ để giám sát hiệu suất.	H	Đưa ra các công cụ đo lường chiến lược và hiệu suất, đồng thời cung cấp khả năng xây dựng năng lực để sử dụng chúng một cách hiệu quả.	8	
Lạm dụng cơ chế giám sát của bên thứ ba.	M	Cân nhắc tạo một kế hoạch hành động để tăng cường sự tham gia của nhóm cộng	9, 10, 11 & 14	■



Khoảng trống hoặc khoảng trống đáng kể	Rủi ro	Khuyến nghị	Chỉ số phụ	Dấu hiệu cơ sở
		đồng trong việc lập kế hoạch và giám sát mua sắm.		
Đặt nặng vào việc tuân thủ hơn là kết quả được cải thiện.	H	Tăng cường năng lực của KTNN bằng cách phát triển khả năng tiến hành kiểm toán hoạt động và thi hành các phát hiện kiểm toán.	12	
Không có hướng dẫn liên chính cho cán bộ đấu thầu.	H	Đưa ra quy tắc đạo đức cho cán bộ đấu thầu.	14	
Thiếu công cụ để giám sát.	H	Khuyến khích Cục QLĐT phát triển các công cụ phân tích để xác định rủi ro của hoạt động đấu thầu để thanh tra/kiểm toán.	14	
Nâng cao năng lực hệ thống				
Cục QLĐT có thể không được đào tạo đầy đủ để đáp ứng tất cả các nhiệm vụ của mình.	M	Đánh giá trình độ nhân sự và tiến hành đánh giá nhu cầu năng lực nhằm đảm bảo rằng Cục QLĐT có thể thực hiện trách nhiệm của mình một cách hiệu quả.	5	
Không thiết lập lực lượng đấu thầu và quan ngại về vấn đề chuyên nghiệp hóa chức năng đấu thầu.	H	Xây dựng khung năng lực quốc gia về đấu thầu mua sắm công với sự cộng tác của Cục QLĐT, các cơ sở giáo dục đại học và dạy nghề và những người chịu trách nhiệm trong chính phủ về dịch vụ công.	5	■
Việc xây dựng năng lực cần phải tương xứng với sự phát triển của đấu thầu qua mạng.	H	Đảm bảo nâng cao năng lực đủ để đảm bảo vận hành tối ưu hệ thống VNEPS nâng cấp.	7	
Chưa chú trọng đúng mức vào kết quả đấu thầu mua sắm được cải thiện	H	Xây dựng và cung cấp một chương trình đào tạo cụ thể cho các đánh giá viên trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm.	12	
Thiếu công cụ để kiểm toán viên thực hiện kiểm toán hoạt động.	M	Xây dựng Sổ tay kiểm soát và kiểm toán nội bộ và Sổ tay kiểm toán đấu thầu để bao gồm các loại kiểm toán khác nhau, kể cả kiểm toán hoạt động.	12	

358. Những khuyến nghị này là cơ sở của Kế hoạch hành động trong Phần 5.



5. Lập kế hoạch chiến lược

359. Trên cơ sở các khuyến nghị được đưa ra trong mục 4, các hành động sau đây được đề xuất [sẽ được thảo luận trong quá trình lấy ý kiến góp ý].

Khuyến nghị	Hành động	Thời hạn: đến ngày	Bên chịu trách nhiệm
Cải thiện hệ thống pháp lý			
Loại bỏ hoặc sửa đổi mọi điều khoản mâu thuẫn còn lại trong các luật khác để đảm bảo tính nhất quán với Luật đấu thầu.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu mang tính ưu việt Làm việc với các nhà làm lập ở các Bộ khác có luật mâu thuẫn		Cục QLĐT
Xóa bỏ các nghĩa vụ đối với các nhà thầu nước ngoài mang tính phân biệt đối xử và đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ quốc tế của Chính phủ Việt Nam, quy định những điều này trong Luật đấu thầu.	Đảm bảo rằng dự thảo Luật đấu thầu: - loại bỏ các điều khoản phân biệt đối xử - đặt ra các nghĩa vụ liên quan đến đấu thầu mua sắm của các FTA - tăng cường cơ chế phát triển quốc gia (bao gồm các ưu đãi và hỗ trợ) - dự thảo các quy định và/hoặc hướng dẫn về cách thực hiện các điều khoản dành riêng và các chính sách kinh tế quốc gia		Cục QLĐT
Nâng cao vai trò của Cục QLĐT một cách cụ thể để cung cấp thẩm quyền soạn thảo và thúc đẩy chính sách, luật đấu thầu mới, và cung cấp hướng dẫn thực hiện.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu bao gồm các điều khoản cho phép nêu bật các chức năng của Cục QLĐT.		Cục QLĐT, Bộ KHĐT
Tăng cường các điều kiện liên quan đến các phương pháp và thủ tục đấu thầu mua sắm hiện có.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu được củng cố để: siết chặt điều kiện chỉ định thầu		Cục QLĐT



Khuyến nghị	Hành động	Thời hạn: đến ngày	Bên chịu trách nhiệm
	- loại bỏ yêu cầu quảng cáo trong trường hợp chào hàng cạnh tranh/yêu cầu báo giá - áp đặt một hoặc nhiều ngưỡng (tùy thuộc vào bản chất của gói thầu) mà giá trị cao trên ngưỡng đó bắt buộc phải đấu thầu quốc tế - đảm bảo rằng từ ngữ được thêm vào phải thể hiện rằng khoảng thời gian thực tế được chọn phải nhất quán với tính chất và mức độ phức tạp của gói thầu - bao gồm một điều khoản quy định thời gian mà các Bên mời thầu cần phản hồi các yêu cầu làm rõ - cải thiện việc tham khảo các thông số kỹ thuật và sử dụng các tiêu chuẩn quốc tế nếu được.		
Mở rộng và tăng cường các quy định về thỏa thuận khung.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu được củng cố để mở rộng và tăng cường các điều khoản trong các thỏa thuận khung.		Cục QLĐT
Tách biệt và làm rõ các điều khoản liên quan đến tính hợp lệ và năng lực, đồng thời đưa ra quy trình cấm tham gia toàn diện dựa trên quy trình hợp pháp.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu được củng cố để - đưa ra các điều khoản riêng trong Luật đấu thầu liên quan đến yêu cầu năng lực nhà thầu để đảm bảo tính rõ ràng và nhất quán - tăng cường và hợp lý hóa các điều khoản liên quan đến năng lực nhà thầu và đánh giá năng lực để mang lại sự rõ ràng và chắc chắn hơn cho việc áp dụng - loại bỏ nghĩa vụ đối với nhà thầu nước ngoài (tại Luật đấu thầu và Nghị định số 15/2021/NĐ-CP) - mở rộng các điều khoản về sự tham gia của DNNN và loại bỏ các lĩnh vực tiềm ẩn rủi ro không công bằng		Cục QLĐT



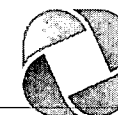
Khuyến nghị	Hành động	Thời hạn: đến ngày	Bên chịu trách nhiệm
	đưa ra một thủ tục cấm rõ ràng, đặt ra các vấn đề cần được xem xét, một quy trình công bằng, chính đáng và đảm bảo quyền được lắng nghe của nhà thầu.		
Phân biệt rõ ràng giữa khả năng đáp ứng, tiêu chí lựa chọn và tiêu chí xét duyệt trúng thầu, đồng thời cải thiện các tiêu chí để cho phép tính toán chi phí vòng đời đầy đủ và mua sắm bền vững.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu được củng cố để - phân biệt rõ ràng giữa các tiêu chí lựa chọn và tiêu chí xét duyệt trúng thầu - quy định rõ ràng hơn về tiêu chí đánh giá kết hợp giữa kỹ thuật và giá - thiết lập chi phí vòng đời đầy đủ - gán phạm vi điểm cho từng yếu tố phi giá - loại bỏ các yếu tố 'nguồn gốc' và uy tín' khỏi phần đánh giá và thay vào đó đưa chúng vào tiêu chí tư cách hợp lệ - cho phép bổ sung các tiêu chí bền vững		Cục QLĐT
Giải quyết những thiếu sót trong cơ chế kiến nghị hiện tại bằng cách thiết lập một cơ chế độc lập dựa trên thủ tục hợp pháp.	Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu được củng cố để - hợp lý hóa các thời hạn để có đủ thời gian áp dụng biện pháp khắc phục có ý nghĩa - thiết lập sẵn các biện pháp khắc phục - đảm bảo rằng các biện pháp khắc phục đó, bao gồm cả đình chỉ, là bắt buộc và có hiệu lực thi hành - quy định việc công bố các quyết định (hoặc tóm tắt quyết định) ở một nơi dễ tiếp cận - đưa ra lộ trình kiến nghị các quyết định của (các) Hội đồng tư vấn lên tòa án. Thành lập một Hội đồng tư vấn độc lập với cả Bên mời thầu và người có thẩm quyền.		Cục QLĐT



Khuyến nghị	Hành động	Thời hạn: đến ngày	Bên chịu trách nhiệm
Sửa đổi Luật đấu thầu để tăng cường vai trò của Cục QLĐT trong việc thực thi và thiết lập các yêu cầu báo cáo chính thức và đường dây liên lạc rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát khác nhau.	• Phối hợp với cơ quan kiểm soát để thống nhất quy trình hợp tác • Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu bao gồm các điều khoản cho phép hợp tác • Xây dựng hướng dẫn triển khai hợp tác		Cục QLĐT, Bộ KHĐT, cơ quan kiểm soát
Bắt buộc sử dụng hợp đồng mở và các tiêu chuẩn dữ liệu mở thông qua khuôn khổ pháp lý.	Sửa đổi Luật đấu thầu để yêu cầu sử dụng hợp đồng mở và các tiêu chuẩn dữ liệu mở		Cục QLĐT
Lồng ghép khái niệm về mua sắm chiến lược và SPP vào Luật đấu thầu.	• Sửa đổi Luật đấu thầu để lồng ghép các khái niệm về mua sắm chiến lược và SPP • Dự thảo các quy định và/hoặc hướng dẫn về cách thực hiện mua sắm chiến lược, tính bền vững		Cục QLĐT
Đưa các biện pháp và công cụ chống tham nhũng cụ thể vào khuôn khổ pháp lý về mua sắm công, rà soát và hoàn thiện các định nghĩa về xung đột lợi ích và đưa vào khuôn khổ pháp lý một điều khoản quy định rằng hồ sơ mời thầu phải có các điều khoản cấm các hành vi trái pháp luật như gian lận và tham nhũng.	Sửa đổi Luật đấu thầu để: • bao gồm các điều khoản về xung đột lợi ích • để đưa các hành vi bị cấm vào hồ sơ mời thầu Thiết lập các điều khoản tạo điều kiện thuận lợi trong dự thảo Luật đấu thầu để cho phép các công cụ chống tham nhũng cụ thể trong lĩnh vực mua sắm công. Thiết kế các công cụ và cơ chế theo luật thứ cấp (cơ chế tố giác; công cụ phân tích dữ liệu, v.v.)		Cục QLĐT
Tăng cường các quy định về quản lý hợp đồng.	Sửa đổi Luật Đấu thầu để:		Cục QLĐT



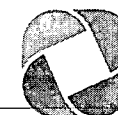
<i>Khuyến nghị</i>	<i>Hành động</i>	<i>Thời hạn đến ngày</i>	<i>Bên chịu trách nhiệm</i>
	- xác định các chức năng và trách nhiệm quản lý hợp đồng - tăng cường hoặc đưa ra các điều kiện và thủ tục liên quan đến điều chỉnh hợp đồng - thiết lập các yêu cầu chi tiết đối với hồ sơ giấy và điện tử		
Tăng cường vận hành hệ thống			
Đảm bảo hoàn thiện các Quy định và xem xét hợp nhất các thông tư để giảm số lượng các công cụ áp dụng	- Đề xuất văn bản hợp nhất. - Dự thảo và thông qua các quy định còn lại.		Cục QLĐT
Cải thiện các điều kiện của hợp đồng dựa trên thông lệ quốc tế tốt nhất (bao gồm đảm bảo tính nhất quán của mẫu HSMT xây lắp với các điều kiện của hợp đồng FIDIC).	Rà soát và sửa đổi các tiêu chuẩn hồ sơ mời thầu xây lắp để phù hợp với thông lệ quốc tế tốt nhất của FIDIC.		Cục QLĐT, Bộ XD
Ban hành hướng dẫn thực tế thông qua hướng dẫn sử dụng hoặc sổ tay hướng dẫn vì lợi ích của cán bộ đấu thầu.	Thiết kế và soạn thảo hướng dẫn sử dụng cho các quy trình tinh vi và phức tạp hơn.		Cục QLĐT
Cân nhắc việc sử dụng tuyên bố bảo đảm dự thầu như một giải pháp thay thế cho bảo đảm dự thầu nhằm giảm chi phí và gánh nặng cho các nhà thầu trong khi vẫn bảo vệ lợi ích của Bên mời thầu.	Sửa đổi Luật đấu thầu để cho phép sử dụng tuyên bố bảo đảm dự thầu.		Cục QLĐT
Đẩy mạnh tích hợp hơn nữa việc lập kế hoạch đấu thầu mua sắm với khung PFM	- Bộ KHĐT và Bộ TC nên ban hành hướng dẫn nộp dự thảo kế hoạch đấu thầu trong quá trình lập kế hoạch ngân sách - Thiết lập các thủ tục lập kế hoạch đấu thầu mua sắm bằng cách xây dựng luật thứ cấp tích hợp việc lập kế hoạch đấu thầu mua sắm vào chu trình ngân sách		Cục QLĐT Bộ KHĐT Bộ TC



Khuyến nghị	Hành động	Thời hạn: đến ngày	Bên chịu trách nhiệm
	Xây dựng hướng dẫn cách thực hiện (i) lập kế hoạch tổng hợp và (ii) lập kế hoạch chiến lược.		
Loại bỏ việc thực hiện hoạt động đấu thầu (thẩm định) khỏi các chức năng của Cục QLĐT và loại bỏ Cục QLĐT khỏi các Hội đồng tư vấn. Gắn với sửa đổi cơ chế kiến nghị.	Sửa đổi dự thảo Luật đấu thầu cho phù hợp		Cục QLĐT, Bộ KHĐT
Giảm bớt yêu cầu phê duyệt trong trường hợp gói thầu có giá trị thấp hơn.	Sửa đổi dự thảo Luật đấu thầu cho phù hợp		Cục QLĐT, Bộ KHĐT
Cấp cho Cục QLĐT, với tư cách là người quản lý Báo Đấu thầu, quyền xem xét các bài đăng nhằm phát hiện sai sót và yêu cầu Chủ đầu tư và Bên mời thầu sửa chữa.	Sửa đổi dự thảo Luật đấu thầu cho phù hợp		Cục QLĐT
Cải tiến đầu ra dữ liệu của VNEPS và đăng tải dữ liệu đấu thầu theo nguyên tắc định dạng dữ liệu mở, tăng cường phổ biến và sử dụng các công cụ phân tích dữ liệu.	- Đào tạo Cục QLĐT về phân tích dữ liệu - Cải tiến phần mềm theo yêu cầu - Sửa đổi quy trình làm việc của VNEPS để đảm bảo tự động đăng thông báo kết quả lựa chọn nhà thầu có đầy đủ thông tin theo yêu cầu - Tăng cường thu thập dữ liệu bằng VNEPS và cung cấp cơ sở dữ liệu hợp đồng có thể tải xuống		Cục QLĐT
Thiết lập ranh giới trách nhiệm rõ ràng giữa các cơ quan kiểm soát và kiểm toán khác nhau. Có kết nối đến sửa đổi hệ thống pháp luật.	- Phối hợp với cơ quan kiểm soát để thống nhất quy trình hợp tác - Đảm bảo dự thảo Luật đấu thầu bao gồm các điều khoản cho phép hợp tác - Xây dựng hướng dẫn triển khai hợp tác.		Cục QLĐT, Bộ KHĐT, cơ quan kiểm soát, KTNN



<i>Khuyến nghị</i>	<i>Hành động</i>	<i>Thời hạn: đến ngày</i>	<i>Bên chịu trách nhiệm</i>
Cung cấp các công cụ và hướng dẫn giám sát hệ thống phù hợp. Hỗ trợ Cục QLĐT nâng cao kỹ thuật phân tích và báo cáo. Kết nối với sự phối hợp giữa các cơ quan kiểm soát	- Thiết kế và phát triển các công cụ giám sát (nếu không có sẵn) - Hướng dẫn kỹ thuật giám sát		Cục QLĐT
Đưa ra các công cụ đo lường chiến lược và hiệu suất, đồng thời cung cấp khả năng xây dựng năng lực để sử dụng chúng một cách hiệu quả.	- Thiết kế và phát triển các công cụ đo lường hiệu suất và chiến lược (nếu không có sẵn) - Đào tạo và hướng dẫn triển khai.		Cục QLĐT
Tăng cường sự tham gia của nhóm cộng đồng trong việc lập kế hoạch và giám sát mua sắm.	- Xác định cách tốt nhất để khai thác các nhóm cộng đồng - Xác định đối tác tiềm năng - Đưa ra cơ chế hợp tác		Cục QLĐT
Tăng cường năng lực của KTNN và Cục QLĐT bằng cách phát triển khả năng tiến hành kiểm toán hoạt động và thi hành các phát hiện kiểm toán.	- Xây dựng và phát triển sổ tay hướng dẫn kiểm toán hoạt động cho KTNN - Cung cấp đào tạo về sổ tay hướng dẫn		Cục QLĐT, KTNN
Giới thiệu quy tắc đạo đức cho cán bộ đấu thầu.	Thiết kế và soạn thảo một bộ quy tắc đạo đức phù hợp.		Cục QLĐT
Khuyến khích Cục QLĐT phát triển các công cụ phân tích để xác định rủi ro của hoạt động đấu thầu để thanh tra/kiểm toán.	Cung cấp ý kiến cố vấn về việc sử dụng các công cụ phân tích phù hợp.		Đối tác phát triển đa phương
Nâng cao năng lực hệ thống			
Đánh giá trình độ nhân sự và tiến hành đánh giá nhu cầu năng lực nhằm đảm bảo rằng Cục QLĐT có thể thực hiện trách nhiệm của mình một cách hiệu quả.	Tiến hành đánh giá nhu cầu đào tạo		Cục QLĐT
Xây dựng khung năng lực quốc gia về đấu thầu mua sắm công với sự cộng tác của Cục QLĐT, các cơ sở	Xác định cơ sở giáo dục đại học quốc gia phù hợp		Cục QLĐT, Dịch vụ công,



Khuyến nghị	Hành động	Thời hạn: đến ngày	Bên chịu trách nhiệm
giáo dục đại học và dạy nghề và những người chịu trách nhiệm trong chính phủ về dịch vụ công.	• Tham gia thảo luận với những người và với các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm về dịch vụ công • Thiết kế và xây dựng khung năng lực quốc gia • Triển khai khung năng lực quốc gia		Các trường đại học và học viện khác
Đảm bảo nâng cao năng lực đủ để vận hành tối ưu hệ thống VNEPS nâng cấp.	Cung cấp đào tạo cụ thể về hệ thống VNEPS nâng cấp		Cục QLĐT
Xây dựng và cung cấp một chương trình đào tạo cụ thể cho các kiểm toán viên trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm.	Cung cấp đào tạo đặc biệt cho kiểm toán viên.		Cục QLĐT
Xây dựng sổ tay kiểm soát và kiểm toán nội bộ và Sổ tay kiểm toán đấu thầu cho các loại kiểm toán khác nhau, kể cả kiểm toán hiệu suất hoạt động.	Thiết kế và phát triển các hướng dẫn phù hợp.		Cục QLĐT



6. Thông tin liên quan đến Hội thảo lấy ý kiến góp ý

[Ví dụ như quy trình lấy ý kiến góp ý, bất đồng về kết quả đánh giá, Thông tin về quy trình đảm bảo Chất lượng MAPS, như nhận xét của ATAG/Ban thư ký]



DANH SÁCH GỬI DỰ THẢO LẤY Ý KIẾN BÁO CÁO MAPS

TT	ĐƠN VỊ	Địa chỉ
1	Văn phòng TW Đảng	
2	Văn phòng Quốc hội	
3	Văn phòng Chính phủ	
4	Văn phòng Chủ tịch nước	
5	Học viện Chính trị Quốc gia HCM	
6	Viện Hàn lâm Khoa học và Xã hội VN	
7	Bộ Công an	
8	Bộ Công thương	
9	Bộ Giáo dục và Đào tạo	
10	Bộ Giao thông vận tải	
11	Bộ Khoa học và Công nghệ	
12	Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội	
13	Bộ Ngoại giao	
14	Bộ Nội vụ	
15	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn	
16	Bộ Quốc Phòng	
17	Bộ Tài nguyên và Môi trường	
18	Bộ Thông tin và Truyền thông	
19	Bộ Tư pháp	
20	Bộ Văn hoá- Thể thao và Du lịch	
21	Bộ Xây dựng	
22	Bộ Y Tế	
23	Bộ Tài chính	
24	Ủy ban quản lý vốn nhà nước	
25	Ủy ban Dân tộc	
26	Đài Truyền hình VN	
27	Đài Tiếng nói VN	
28	Ban Quản lý Lăng Chủ tịch Hồ Chí Minh	
29	Thông tấn xã Việt Nam	
30	Ngân hàng Phát triển Việt Nam	
31	Viện kiểm sát nhân dân tối cao	
32	Toà án nhân dân tối cao	

33	Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam	
34	Kiểm toán Nhà nước	
35	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam	
36	Thanh tra Chính phủ	
37	Bảo hiểm Xã hội Việt Nam	
38	UBND TP. Hồ Chí Minh	
39	UBND TP. Hải Phòng	
40	UBND TP. Đà Nẵng	
41	UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu	
42	UBND tỉnh Bắc Giang	
43	UBND tỉnh Bắc Ninh	
44	UBND tỉnh Bến Tre	
45	UBND tỉnh Bình Định	
46	UBND tỉnh Bình Phước	
47	UBND tỉnh Bình Thuận	
48	UBND tỉnh Cao Bằng	
49	UBND tỉnh Đắk Lắk	
50	UBND tỉnh Đắk Nông	
51	UBND tỉnh Điện Biên	
52	UBND tỉnh Đồng Tháp	
53	UBND tỉnh Gia Lai	
54	UBND tỉnh Hà Giang	
55	UBND tỉnh Hà Nam	
56	UBND tỉnh Hà Tĩnh	
57	UBND tỉnh Hậu Giang	
58	UBND tỉnh Hòa Bình	
59	UBND tỉnh Hưng Yên	
60	UBND tỉnh Kiên Giang	
61	UBND tỉnh Kon Tum	
62	UBND tỉnh Lâm Đồng	
63	UBND tỉnh Lạng Sơn	
64	UBND tỉnh Lào Cai	
65	UBND tỉnh Long An	
66	UBND tỉnh Nghệ An	

67	UBND tỉnh Ninh Bình	
68	UBND tỉnh Ninh Thuận	
69	UBND tỉnh Phú Thọ	
70	UBND tỉnh Phú Yên	
71	UBND tỉnh Quảng Bình	
72	UBND tỉnh Quảng Ngãi	
73	UBND tỉnh Quảng Ninh	
74	UBND tỉnh Quảng Trị	
75	UBND tỉnh Sóc Trăng	
76	UBND tỉnh Sơn La	
77	UBND tỉnh Tây Ninh	
78	UBND tỉnh Thái Bình	
79	UBND tỉnh Thái Nguyên	
80	UBND tỉnh Thanh Hóa	
81	UBND tỉnh Thừa Thiên Huế	
82	UBND tỉnh Tiền Giang	
83	UBND tỉnh Trà Vinh	
84	UBND tỉnh Tuyên Quang	
85	UBND tỉnh Vĩnh Long	
86	UBND tỉnh Yên Bái	
87	UBND TP. Hà Nội	
88	UBND TP. Cần Thơ	
89	UBND tỉnh An Giang	
90	UBND tỉnh Bắc Kạn	
91	UBND tỉnh Bạc Liêu	
92	UBND tỉnh Bình Dương	
93	UBND tỉnh Cà Mau	
94	UBND tỉnh Đồng Nai	
95	UBND tỉnh Hải Dương	
96	UBND tỉnh Khánh Hòa	
97	UBND tỉnh Lai Châu	
98	UBND tỉnh Nam Định	

99	UBND tỉnh Quảng Nam	
100	UBND tỉnh Vĩnh Phúc	
101	Tập đoàn Bưu chính viễn thông VN	
102	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	
103	Tập đoàn Hoá chất VN	
104	Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam	
105	Tổng Công ty Hàng không Việt Nam	
106	Tổng Công ty Công nghiệp Xi măng Việt Nam	
107	Tổng Công ty Thuốc lá	
108	Tập đoàn Công nghiệp Cao su VN	
109	Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản VN	
110	Tập đoàn Dệt may VN	
111	Tập đoàn Điện lực VN	
112	Tập đoàn viễn thông Quân đội VN	
113	Tổng công ty Cà phê VN	
114	Tổng Công ty Công nghiệp Tàu thủy VN	
115	Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam	
116	Tổng công ty Viễn thông MobiFone	
117	Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc Việt Nam	
118	Tổng công ty Cảng Hàng không Việt Nam	
119	Tổng Công ty Đường sắt VN	
120	Tổng công ty Giấy VN	
121	Tổng công ty Lương thực Miền Bắc	
122	Tổng công ty Lương thực Miền Nam	
123	Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam	
124	Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước	
125	Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI)	
126	Hiệp hội các nhà thầu xây dựng Việt Nam	
127	Hiệp hội Tư vấn xây dựng Việt Nam	
128	Hội Kinh tế xây dựng Việt Nam	
129	Hiệp hội Doanh nghiệp dược Việt Nam	
130	Hiệp hội Bệnh viện tư nhân Việt Nam	

131	Hội Thiết bị y tế Việt Nam	
132	Hiệp hội nhà đầu tư công trình giao thông Việt Nam	
133	Asian Development Bank	Tầng 3, CornerStone Building, Số 16 Phan Chu Trinh, Hoàn Kiếm, Hà Nội
134	World Bank	Tầng 8, Số 63 Lý Thái Tổ, Hà Nội
135	Embassy of Australia - Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT)	Số 8 Đào Tấn, Ba Đình, Hà Nội
136	Embassy of Belgium	Tầng 9 Somerset Grand, Số 49 Hai Bà Trưng, Hà Nội
137	Embassy of Canada	Số 31 Hùng Vương, Ba Đình, Hà Nội
138	Embassy of Denmark	Tầng 7 BIDV Tower, Số 194 Trần Quang Khải, Hà Nội
139	Embassy of Finland	Tầng 6, Central Building, Số 31 Hai Bà Trưng, Hà Nội
140	Embassy of France - AFD Office	Số 28 Thanh Niên, Tây Hồ, Hà Nội
141	Embassy of Germany - GIZ Office	Tầng 6 Hanoi Tower, Số 49 Hai Bà Trưng, Hà Nội
142	Embassy of Germany - KfW Office	Tầng 12 Hanoi Tower, Số 49 Hai Bà Trưng, Hà Nội
143	Embassy of Italy - Italian Agency for Development Cooperation (AICS)	Số 18 Lê Phụng Hiểu, Hoàn Kiếm, Hà Nội
144	Embassy of Japan - Japan International Cooperation Agency (JICA)	Tầng 11 CornerStone Building, Số 16 Phan Chu Trinh, Hoàn Kiếm, Hà Nội
145	Embassy of Korea - Korea International Cooperation Agency (KOICA)	Tầng 18 Landmark 72 Tower, E6, Phạm Hùng, Từ Liêm, Hà Nội
146	The Embassy of the Kingdom of the Netherlands	Số 194 Trần Quang Khải, Hoàn Kiếm, Hà Nội
147	Embassy of New Zealand	Tầng 5, Số 63 Lý Thái Tổ, Hà Nội
148	Embassy of Switzerland-SECO (State Secretariat for Economic Affairs/Cục Kinh tế Liên bang Thụy Sĩ)	16fl, 44B Ly Thuong Kiet, Hanoi
149	EU Delegation	Tầng 24 Lotte Center, Số 54 Liễu Giai, Hà Nội
150	International Finance Corporation	Tầng 3, Số 63 Lý Thái Tổ,

		Hà Nội
151	United Nations Development Programme (UNDP)	Geen One UN House Building, 304 Kim Mã, Hà Nội
152	United States Trade and Development Agency (USTDA)	Ms. Andrea Lupo – Program Director of Global Procurement Initiative (alupo@ustda.gov)
153	Towards Transparency	Tầng 4, Số 46 phố An Dương, Tây Hồ, Hà Nội