

**BAN CÔNG TÁC ĐẠI BIỂU  
TRUNG TÂM BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU DÂN CỬ**



# **B TẬP SAN ỒI DƯỠNG**

## **PHÁP LUẬT VỀ ĐẦU THẦU DƯỚI GÓC NHÌN PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH**



**TÀI LIỆU THAM KHẢO PHỤC VỤ HỘI NGHỊ  
BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU DÂN CỬ**

## **BIÊN TẬP**

Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử

## **TRỤ SỞ**

37 HÙNG VƯƠNG

BA ĐÌNH - HÀ NỘI

ĐT: 080-44352

FAX :080-46003

Website: [www.ttbd.gov.vn](http://www.ttbd.gov.vn)

Email: [ttbd@qh.gov.vn](mailto:ttbd@qh.gov.vn)

<b>Mục lục</b> .....	3
<b>Mở đầu</b> .....	4
<b>PHẦN MỘT: GIỚI THIỆU KHÁI QUÁT VỀ PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH</b> .....	5
1. Khái niệm đánh giá tác động (Regulatory Impact Assessment - RIA) .....	6
2. Tại sao cần sử dụng phương pháp đánh giá tác động trong phân tích chính sách....	7
3. Mục tiêu sử dụng phương pháp đánh giá tác động trong phân tích chính sách .....	9
4. Lợi ích của việc sử dụng phương pháp đánh giá tác động để phân tích chính sách	10
5. Các bước sử dụng phương pháp đánh giá tác động để phân tích chính sách .....	11
<b>PHẦN HAI: ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG: TRƯỜNG HỢP CHÍNH SÁCH ĐẦU THẦU</b> .....	12
1. Bất cập trong quá trình mời thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết .....	16
1.1. Hiện tượng dàn xếp, thông đồng giữa các bên trong đấu thầu.....	16
1.2. “Vẽ ra” yêu cầu trong hồ sơ mời thầu để loại nhà thầu .....	21
1.3. Hiện tượng “quân xanh, quân đỏ” .....	24
2. Bất cập trong tổ chức đấu thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết .....	25
2.1. Hiện tượng lạm dụng chỉ định thầu .....	25
2.2. Tổ chức đấu thầu không đúng quy trình .....	28
2.3. Hiện tượng “Phân cấp ngược” .....	30
3. Bất cập trong phát hiện, xử lý vi phạm và giải quyết tranh chấp, nguyên nhân và phương án giải quyết .....	34
<b>KẾT LUẬN</b> .....	39
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	40

## Mở đầu

Một trong những chủ trương của Đảng và Nhà nước ta trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 là đổi mới, hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan để hoạt động khai thác tài nguyên, sử dụng vốn và tài sản công được thực hiện có hiệu quả, khắc phục tình trạng thất thoát, lãng phí, đẩy mạnh đổi mới tổ chức, cơ chế hoạt động của các đơn vị dịch vụ công phù hợp với kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Xuất phát từ nhu cầu thực tiễn phát triển kinh tế và học tập kinh nghiệm quốc tế, Nhà nước ta đã ban hành khung pháp lý tương đối đồng bộ nhằm quản lý việc sử dụng nguồn vốn nhà nước trong hoạt động kinh tế nhằm đạt mục tiêu hiệu quả, minh bạch và nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước, trong đó có hoạt động đấu thầu.

Mục tiêu của đấu thầu là nhằm tạo ra một môi trường cạnh tranh và công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế cho tất cả các nhà thầu và chủ đầu tư. Theo chương trình xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 2013, Dự thảo Luật Đấu thầu (sửa đổi) sẽ được trình Quốc hội thông qua vào kỳ họp thứ 6, Quốc hội Khóa XIII. Theo quy định trong dự thảo Luật sửa đổi lần này thì 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, hàng hóa và xây lắp thuộc dự án, dự toán mua sắm; lựa chọn nhà đầu tư để ký kết và thực hiện hợp đồng dự án đầu tư có sử dụng đất, dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư trên cơ sở bảo đảm cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế"*.

Tuy nhiên, trên thực tế, công tác đấu thầu ở nhiều nơi đã không phát huy được hiệu quả và đúng mục tiêu như nêu trên, bởi những bất cập trong quá trình mời thầu, tổ chức đấu thầu, trong xử lý vi phạm và giải quyết tranh chấp của chính những người trong cuộc là chủ đầu tư, nhà thầu và cơ quan quản lý nhà nước về công tác đấu thầu. Họ tìm cách lách luật vì lợi ích cục bộ, nhưng lại gây ra những hậu quả lớn hơn cho lợi ích của các bên liên quan, thậm chí gây tổn hại đến lợi ích của nền kinh tế, của Nhà nước.

Nhằm cung cấp cho đại biểu một góc nhìn về phân tích chính sách thông qua việc tiếp cận nghiên cứu dự án Luật đấu thầu (sửa đổi), Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử biên soạn tập san ***Pháp luật về đấu thầu dưới góc nhìn phân tích chính sách***. Tập san này sẽ dựa trên **phương pháp đánh giá tác động chính sách** để phân tích một số bất cập điển hình của hoạt động đấu thầu hiện nay, chỉ rõ một số hiện tượng bất cập trong thực tế của hoạt động đấu thầu, phân tích những nguyên nhân nội tại, khách quan và những hậu quả thực tế do các hiện tượng này gây ra. Trên cơ sở đó, Tập san đề xuất một số giải pháp, đánh giá tác động của các giải pháp đó nhằm giải quyết được bất cập đã nêu trong tình hình hiện nay. Đây là một cách làm mới, dùng logic của đánh giá tác động pháp luật để phân tích chính sách.

Trong khuôn khổ tập san này, chúng tôi chỉ giới thiệu một số nội dung chính sách đấu thầu như là một nghiên cứu tình huống có tính chất tham khảo. Xin lưu ý rằng, ví dụ này không phải là nguồn tài liệu để trích dẫn và chỉ có tính chất minh họa để làm rõ thêm lý thuyết về phân tích chính sách bằng phương pháp đánh giá tác động pháp luật.

# Phần I: GIỚI THIỆU KHÁI QUÁT VỀ PHƯƠNG PHÁP ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH

## Mục đích:

Cung cấp cho đại biểu những kiến thức khái quát về phương pháp đánh giá tác động chính sách và các bước sử dụng phương pháp này vào việc phân tích chính sách.

## Nội dung chính phần này:

1. Khái niệm đánh giá tác động (Regulatory Impact Assessment, viết tắt là RIA)
2. Tại sao cần sử dụng phương pháp đánh giá tác động
3. Mục tiêu sử dụng phương pháp đánh giá tác động
4. Lợi ích khi sử dụng phương pháp đánh giá tác động
5. Các bước sử dụng phương pháp đánh giá tác động

Đánh giá tác động chính sách là **một quá trình xác định và đánh giá có hệ thống những tác động tiềm tàng của chính sách, quy định pháp luật dự kiến ban hành**. Để phân tích chính sách thành công bằng phương pháp đánh giá tác động cần có sự phối hợp chặt chẽ và logic của nhiều công việc khác nhau như: **phân tích vấn đề bất cập, phân tích mục tiêu chính sách, tìm phương án giải quyết...**, có sử dụng nhất quán các phương pháp, công cụ phân tích như phân tích chi phí – lợi ích, phân tích hiệu quả chi phí để đánh giá tác động tích cực, tiêu cực của những đề xuất mà cơ quan ban hành chính sách dự kiến thực hiện.

Phương pháp đánh giá tác động không chỉ được các cơ quan soạn thảo sử dụng để xây dựng Báo cáo đánh giá tác động theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mà còn được các đối tượng khác như các tổ chức, cá nhân, báo chí, đại biểu Quốc hội,... sử dụng trong quá trình phân tích chính sách để phản biện, góp ý, hoàn thiện chính sách trước khi được ban hành. Việc sử dụng phương pháp đánh giá tác động chính sách làm phương pháp luận và tư duy để thiết lập một quy trình xây dựng chính sách mang lại nhiều hiệu quả, lợi ích nhất cho đất nước, cho xã hội. Đây là một phương pháp tư duy mới, phân tích chính sách một cách khách quan dựa trên các vấn đề của thực tiễn nhằm giải quyết được chính các vấn đề của thực tiễn, không phải là ý chí chủ quan của một số cơ quan quản lý. Phương pháp này cần được áp dụng rộng rãi trong quá trình ban hành chính sách ở Việt Nam trong thời gian tới.

## 1. Khái niệm đánh giá tác động (Regulatory Impact Assessment viết tắt là RIA)



RIA là quá trình xác định và đánh giá một cách có hệ thống những tác động tiềm tàng của các quy định pháp luật, chính sách dự kiến ban hành trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định sẽ can thiệp như thế nào để giải quyết những vấn đề của xã hội.

Khái niệm trên đã thể hiện rõ ràng những đặc điểm cơ bản nhất của RIA:

- **RIA là một quá trình**, tức là sự phối hợp chặt chẽ và khoa học của nhiều giai đoạn thành phần đảm đương những chức năng công việc khác nhau (như xác định vấn đề bất cập, xác định mục tiêu chính sách, lựa chọn phương án, tham vấn...), có sử dụng một cách nhất quán các công cụ phân tích (như phân tích lợi ích/chi phí, phân tích hiệu quả, chi phí...) để đánh giá các tác động tích cực và tiêu cực của chính sách dự

kiến thực hiện.

• **RIA được thực hiện trước khi cơ quan có thẩm quyền ra quyết định về chính sách.** Ngay từ khi có chủ trương giải quyết một vấn đề nào đó của xã hội, những người làm chính sách đã phải tiến hành những bước đầu tiên của RIA; và sử dụng RIA làm phương pháp luận và tư duy để thiết lập một quy trình xây dựng chính sách hiệu quả nhất.

## 2. Tại sao cần sử dụng phương pháp đánh giá tác động trong phân tích chính sách

Trước khi nói về lý do tại sao phải dùng RIA trong phân tích chính sách, chúng ta cần nghiên cứu mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật.

Về lý thuyết, có thể phân biệt giữa chính sách và pháp luật. Nói một cách đơn giản, chính sách là nội dung, còn văn bản luật và văn bản quy phạm pháp luật là vỏ bọc chứa đựng chính sách đó dưới dạng ngôn ngữ và hình thức pháp lý. Xây dựng chính sách là quá trình quyết định điều gì cần đạt được, những việc cần phải làm, giải pháp cần triển khai, cách làm và công cụ thực hiện... Ví dụ, sau khi có quyết sách thực thi những biện pháp giảm chi tiêu công, việc xây dựng chính sách sẽ bao gồm phân tích những nguyên nhân của chi tiêu ít hiệu quả, những danh mục đầu tư công cần cắt giảm; những quy định đang có hiệu lực; kinh nghiệm của các nước khác...Tiếp đó, có thể phát triển một số phương án cắt giảm đầu tư công như rà soát các công trình đầu tư không có hiệu quả, hoặc hiệu quả không cao, chưa thực sự cần thiết, thực thi tốt hơn các quy định về đầu tư, trình các phương án cắt giảm để chính phủ quyết định. Tất cả những bước này là xây dựng chính sách. Sau khi đã quyết định lựa chọn phương án, có thể bắt đầu soạn thảo chính sách về phương án đó và được thể hiện trong một văn bản do cơ quan nhà nước ban hành.

Tuy nhiên, *trên thực tế*, nhiều khi không dễ phân biệt hai hoạt động này. Ví dụ, phương án hạn chế tốc độ sẽ phải xác định ai hạn chế và bằng cách nào. Nhưng việc xác định này nhiều khi không thể làm được nếu chưa thể hiện trên câu chữ, và người soạn thảo chưa thấy được tính pháp lý của chúng, chẳng hạn trên phương diện quyền tự do cơ bản của công dân. Cũng nhiều khi một văn bản pháp luật chứa đựng một chính sách mới có thể xung đột với các văn bản khác. Do đó, trước khi soạn thảo cần phân tích chính sách, nhưng không nhất thiết phải phân chia quá rạch ròi thành hai bước tiếp nhau. Việc phối hợp giữa phân tích chính sách với khâu soạn thảo văn bản ngay từ những bước đầu tiên là cách làm hiệu quả để tránh sự mâu thuẫn với các quy định hiện hành.

Việc sử dụng phương pháp đánh giá tác động trong phân tích chính sách là rất cần thiết, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn phải có sự cải tổ mạnh mẽ hệ thống quy định pháp luật ở Việt Nam, thay đổi tư duy, phương pháp trong

quá trình xây dựng pháp luật, cần đề xuất chính sách dựa trên nhu cầu thực tiễn, hạn chế tính chủ quan của người soạn thảo văn bản, nhằm nâng cao chất lượng chính sách ban hành, khắc phục những hạn chế hiện nay. Những hạn chế này có thể được tóm tắt như sau:

**Thứ nhất**, các VBQPPL của Việt Nam hiện nay rơi vào tình trạng vừa thừa, vừa thiếu. Nhiều vấn đề xã hội tuy chưa đặt ra yêu cầu cần phải có những quy định điều chỉnh có tính chất pháp lý, nhưng một số bộ, ngành, tổ chức xã hội vẫn xây dựng các dự án luật trình và thuyết phục để được thông qua. Nhiều quy định chỉ là các quan điểm hoặc mang tính hình thức, nặng về ý nghĩa thuyết phục, hô hào, thiếu các quy định có tính chế tài nên hiệu lực pháp luật yếu, không thực sự đi vào cuộc sống, hiệu quả xã hội không cao. Ngược lại, nhiều vấn đề rất cần phải được quy định, điều chỉnh thì lại thiếu các văn bản pháp lý điều chỉnh. Nói cách khác, không ít các VBQPPL được xây dựng chủ yếu xuất phát từ ý chí chủ quan của cơ quan quản lý mà không phải từ yêu cầu thực tế của các quan hệ xã hội.

**Thứ hai**, nhiều quy định pháp luật còn thiếu tính hệ thống, không bảo đảm thống nhất và cụ thể. Một đối tượng nhưng lại được quy định rải rác trong nhiều văn bản ở nhiều cấp khác nhau (quy định ở cả trong luật, nghị định, thông tư), nên rất khó áp dụng và thực hiện một cách thống nhất.

**Thứ ba**, tình trạng thiếu đồng bộ, thiếu thống nhất về nội dung giữa các văn bản pháp luật còn khá nhiều. Tình trạng này thể hiện trên hai phương diện. **Một là**, nhiều văn bản ban hành sau mâu thuẫn với những quy định của văn bản được ban hành trước đó. **Hai là**, luật ban hành nhưng do chưa có văn bản hướng dẫn thi hành một cách kịp thời nên đã rơi vào tình trạng "nằm chờ". Thực tế đó cộng với việc có nhiều nội dung cần các văn bản dưới luật quy định đã tạo cho các văn bản triển khai, hướng dẫn có giá trị pháp lý "cao" hơn luật, pháp lệnh.

**Thứ tư**, tình trạng chồng chéo, trùng lặp khá phổ biến của các VBQPPL. Nhiều quy định của văn bản này mâu thuẫn với quy định của văn bản khác, thậm chí ngay trong một văn bản. Nhiều quy định không còn phù hợp hoặc chậm được sửa đổi, bổ sung. Ngược lại, nhiều vấn đề cần phải được ổn định thì lại thường xuyên sửa đổi, bổ sung, tính ổn định của nhiều văn bản chưa cao, có những văn bản mới thông qua chưa có văn bản hướng dẫn thi hành đã phải sửa, gây khó khăn trong việc hiểu, giải thích, áp dụng một cách thống nhất và đầy đủ.

**Thứ năm**, ngôn ngữ trong nhiều văn bản chưa thật sự là ngôn ngữ pháp lý. Nhiều từ ngữ thiếu chính xác, mang nhiều nghĩa, hoặc không xác định như các từ "có thể", "nếu cần thiết"... vẫn được sử dụng gây khó hiểu, khó giải thích, trong khi đó hoạt động giải thích pháp luật lại chưa được quan tâm đúng mức. Tình hình đó khiến việc áp dụng thiếu thống nhất và đầy đủ,



vừa khó thực hiện vừa tạo kẽ hở cho những đối tượng cố ý lợi dụng vi phạm pháp luật.

Đánh giá về chất lượng các văn bản pháp luật, Báo cáo giám sát chuyên đề của Ủy ban Pháp luật Quốc hội trong kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XI nhận xét: "... một số luật, pháp lệnh chỉ mới dừng lại ở nguyên tắc chung, chưa cụ thể, gây khó khăn cho các cơ quan, nhiệm vụ. Nhìn chung các văn bản còn thiếu về số lượng, yếu về chất lượng, có biểu hiện cục bộ..." (Theo bài viết trên trang web chỉ số đánh giá chất lượng và hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ, ngành có hoạt động liên quan chặt chẽ tới doanh nghiệp MEI 2012 của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam).

### 3. Mục tiêu sử dụng phương pháp đánh giá tác động

Mục tiêu chính của RIA là nhằm đảm bảo cho các văn bản pháp luật, các chính sách khi ban hành có chất lượng tốt hơn. Một số nguyên tắc chính để nâng cao chất lượng của chính sách bao gồm:

- Chỉ đưa ra quy định chính sách khi cần thiết.
- Xem xét tất cả các phương án, bao gồm cả phương án "không làm gì".
- Khi cần thiết, đưa ra quy định ở mức hợp lý và tương thích với rủi ro và vấn đề đang được xử lý.
- Giảm bớt và đơn giản hóa các quy định pháp lý bất cứ khi nào có thể.

**Một cách tổng quát**, một chính sách chất lượng cao cần:

- Tạo ra gánh nặng tối thiểu (cho xã hội và doanh nghiệp). Các biện pháp cần đảm bảo tính tiết kiệm mà vẫn hiệu quả đủ để đạt được các kết quả dự kiến. Cần xem xét một cách minh bạch, rõ ràng các phương án mà không cần phải sử dụng tới văn bản pháp luật.
- Được xây dựng sao cho giảm thiểu tác động tiêu cực tới sự cạnh tranh.
- Tương thích với các thông lệ và tiêu chuẩn quốc tế hoặc được quốc tế công nhận nhằm giảm thiểu các trở ngại đối với thương mại.
- Rõ ràng, minh bạch, thống nhất và có thể tiên liệu được: các đối tượng liên quan cần phải hiểu được một cách dễ dàng quyền lợi và nghĩa vụ của họ trong khuôn khổ chính sách đó.
- Tập trung vào vấn đề chính và giảm thiểu các tác động khác.
- Xác định một cơ chế trách nhiệm rõ ràng về thực hiện và giám sát.

#### 4. Lợi ích của việc sử dụng phương pháp đánh giá tác động

Thực tiễn áp dụng RIA trên thế giới và ở Việt Nam, cho đến nay đã chứng minh những lợi ích nhất định trong việc nâng cao chất lượng các chính sách pháp luật, giúp giảm phí tổn do sai sót về chính sách. Việc sử dụng phương pháp RIA có thể mang lại những lợi ích cơ bản sau đây:

**Thứ nhất**, giúp cho người có thẩm quyền ra quyết định (Quốc hội, Chính phủ,...) xem xét tổng thể và toàn diện từng vấn đề, đánh giá chi tiết hơn các tác động có thể xảy ra đối với quyết định của mình trong tương lai, cụ thể là các lợi ích và chi phí tiềm tàng đối với xã hội.

*Phương pháp RIA* nhằm cung cấp các chứng cứ về tính hiệu quả, chi phí và lợi ích của một đề xuất chính sách, pháp luật; so sánh các lợi ích của các giải pháp chính sách khác nhau, qua đó sẽ giúp cho việc ra quyết định với chi phí thấp nhất.

**Thứ hai**, tăng cường tính minh bạch và tham vấn các bên có liên quan. Phương pháp RIA giúp bên có liên quan hiểu được lý do tại sao phải ban hành quy định và dự kiến các tác động sẽ xảy ra; qua đó, tăng cường sự minh bạch của quá trình ra quyết định. Việc tham vấn là bắt buộc trong quá trình sử dụng phương pháp RIA, do đó khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của xã hội vào quá trình hoạch định chính sách.

**Thứ ba**, tăng cường trách nhiệm của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền. Việc sử dụng phương pháp RIA giúp các cơ quan có liên quan phải hiểu rõ các tác động có thể của một chính sách, quy định và lợi ích của chúng đối với xã hội. Chính vì vậy, RIA giúp cơ quan Nhà nước có thẩm quyền lựa chọn những chính sách có lợi nhất cho xã hội nói chung, chứ không phải là lợi ích cục bộ của một nhóm nào đó. Như vậy, phương pháp RIA giúp cho việc quyết định ban hành chính sách được cân nhắc khách quan hơn, toàn diện hơn và qua đó sẽ làm giảm việc ban hành chính sách chỉ để bảo vệ lợi ích cục bộ của địa phương, ngành.

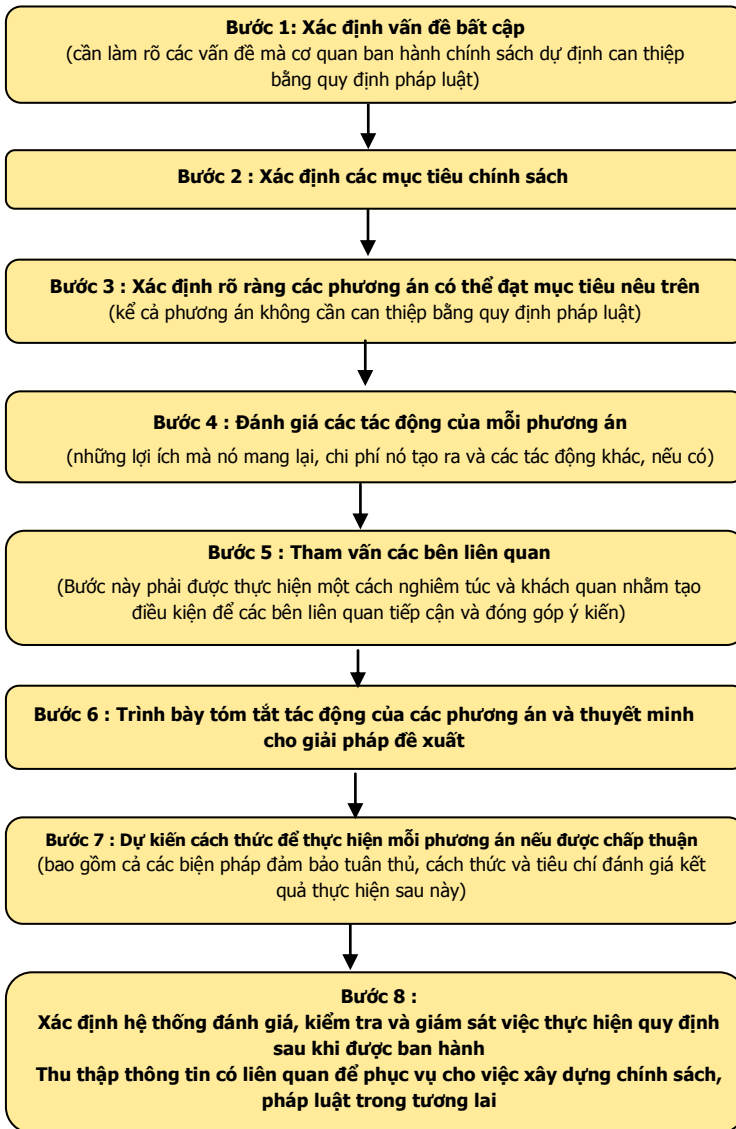
**Thứ tư**, việc sử dụng phương pháp RIA sẽ làm thay đổi văn hoá lập pháp khi các nhà lập pháp, các cơ quan thẩm tra và thông qua chính sách sẽ có nhiều phương án thay thế, chú trọng lựa chọn giải pháp ít tốn kém nhất nhưng vẫn đạt mục tiêu đề ra; đánh giá kỹ lưỡng xem lợi ích (tác động tích cực) của sự thay đổi dự kiến có lớn hơn chi phí (tác động tiêu cực) hay không. Văn hoá lập pháp này sẽ thay thế văn hoá lập pháp chủ quan duy ý chí, không xét tới cùng mối quan hệ lợi ích và chi phí – cả định lượng lẫn định tính.

**Thứ năm**, việc áp dụng phương pháp RIA sẽ góp phần làm nâng cao chất lượng các quy định được ban hành. Các văn bản pháp luật mới ra đời có được tính nhất quán với các chính sách và văn bản pháp luật sẵn có hoặc do các cơ quan chính phủ khác ban hành, nâng cao tính kiên toàn của cả hệ thống pháp luật. Điều này tiếp tục tạo ra những lợi ích khác từ việc có hệ

thống pháp luật với chất lượng cao như: chi phí tuân thủ thấp, giảm thiểu rủi ro pháp lý, tăng năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp...

### 5. Các bước sử dụng phương pháp đánh giá tác động

Quy trình RIA bao gồm các bước mà cơ quan soạn thảo phải tuân theo một cách tuần tự. Tuy nhiên, mức độ công việc trong mỗi bước là khác nhau tùy thuộc vào tầm quan trọng, mức độ ảnh hưởng của đề xuất chính sách, pháp luật. Quy trình RIA thường bao gồm các bước sau đây.



Tuy nhiên, đối với đại biểu dân cử - những người xem xét, thẩm định chính sách, việc dùng phương pháp đánh giá tác động để phân tích chính sách có thể áp dụng một số bước cơ bản của quy trình này, từ bước 1 đến bước 4.

## **Phần II: ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG: TRƯỜNG HỢP CHÍNH SÁCH ĐẤU THẦU**

### **Mục đích:**

Phần hai đi sâu vào việc phân tích phát hiện các hiện tượng bất cập, xác định nguyên nhân và hậu quả, từ đó đề xuất các giải pháp liên quan đến chính sách đấu thầu để làm rõ hơn lý thuyết áp dụng phương pháp đánh giá tác động vào việc phân tích chính sách.

### **Nội dung chính phần này:**

- 1. Bất cập trong quá trình mời thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết**
- 2. Bất cập trong tổ chức đấu thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết**
- 3. Bất cập trong phát hiện, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, nguyên nhân và phương án giải quyết**

Để phân tích chính sách bằng phương pháp đánh giá tác động, việc đầu tiên là phát hiện đúng các vấn đề bất cập và xem xét vấn đề nào cần được giải quyết và giải quyết bằng việc ban hành các quy định mới hay cải thiện các biện pháp thực thi chính sách, pháp luật. *Việc không xác định được chính xác vấn đề bất cập và nguyên nhân cốt lõi của nó là lý do hàng đầu của thất bại chính sách, dẫn đến tình trạng văn bản quy phạm pháp luật không đi vào cuộc sống và lãng phí nguồn lực đầu tư cho văn bản, thậm chí dẫn đến cách hiểu sai trong việc thực hiện chính sách, quản lý nhà nước trong lĩnh vực đó.*

Để phân tích chính sách một cách thuyết phục, phát hiện được những lập luận chưa hợp lý của cơ quan soạn thảo thì cần tập trung thực hiện các bước theo sơ đồ sau:

**Bước 1:** Xác định được đúng vấn đề bất cập, trong đó cần làm rõ: mô tả vấn đề bất cập; xác định được hậu quả do vấn đề bất cập gây ra và tìm ra nguyên nhân phát sinh vấn đề bất cập



**Bước 2:** Xác định mục tiêu chính sách



**Bước 3:** Tìm phương hướng giải quyết vấn đề thông qua việc đề xuất các phương án khác nhau và đánh giá tác động tiêu cực và tích cực, so sánh giữa lợi ích của các phương án để tìm ra phương án tốt nhất, hiệu quả nhất.

**Bước 1: Để mô tả vấn đề bất cập thì cần trả lời những câu hỏi đặt ra như: biểu hiện của vấn đề là gì? Bối cảnh và thời gian xảy ra vấn đề là gì? Vấn đề này đang diễn ra ở quy mô nào và xu hướng diễn biến (tốt hơn hay xấu đi)?**

*Sau khi mô tả đúng hiện tượng của vấn đề bất cập thì cần nêu rõ hậu quả của vấn đề bất cập để chứng minh cho sự cần thiết có sự can thiệp của Nhà nước và làm cơ sở cho việc xác định mục tiêu chính sách.* Trong bước này thì các câu hỏi được đặt ra là: Vấn đề này đem lại hậu quả xấu gì? Quy mô thế nào? Xu hướng ra sao? Ai đang phải gánh chịu những hậu quả này? Nhà nước? Người dân? Doanh nghiệp? Có số liệu chứng minh cho sự tồn tại của tác hại này không? Tác hại của vấn đề có lớn đến mức Nhà nước phải ban hành các quy định pháp luật mới để điều chỉnh hay chưa?

Có thể dễ nhận diện các biểu hiện của vấn đề, nhưng việc tìm ra đúng nguyên nhân dẫn đến những biểu hiện đó lại không hề dễ dàng. *Muốn phân tích chính sách thành công thì phải tìm ra và chỉ rõ càng chính xác càng tốt các nguyên nhân làm nảy sinh vấn đề.* Sau khi xác định được nguyên nhân căn bản của vấn đề, cần tìm hiểu tại sao nguyên nhân nảy sinh. Nếu không

tìm được chính xác nguyên nhân nảy sinh vấn đề thì sẽ rất khó tìm được cách giải quyết đúng vấn đề. Nhiệm vụ của các nhà làm chính sách là phải tập trung vào **giải quyết nguyên nhân, chứ không phải giải quyết biểu hiện của vấn đề.**

*Các nguyên nhân chính là những gợi ý để đưa ra các phương án giải quyết vấn đề.* Khi chỉ ra vấn đề và nguyên nhân của vấn đề cũng cần nêu bối cảnh, chiều hướng và những nhân tố ảnh hưởng đến sự phát triển của vấn đề trong tương lai nếu không có sự can thiệp của các cơ quan quản lý nhà nước. Người làm phân tích chính sách cần hiểu được vấn đề sẽ phát triển theo chiều hướng nào, từ đó định hướng giải quyết cho phù hợp.

Khi xác định vấn đề cần giải quyết, biểu hiện và nguyên nhân của vấn đề có thể sử dụng sơ đồ phân tích “hình cây”. Phần đầu của sơ đồ xác định vấn đề cần giải quyết (từ các biểu hiện của vấn đề, qua đó, làm rõ vấn đề cốt lõi). Sau khi xác định được vấn đề cốt lõi, phải đặt câu hỏi “tại sao” vấn đề lại tồn tại, các nguyên nhân phải được xác định càng chi tiết càng tốt. Dưới các nguyên nhân lớn có thể xác định một hay nhiều nguyên nhân nhỏ hơn. Nếu một nguyên nhân bị bỏ sót sẽ dẫn đến hậu quả là có thể thiếu một đề xuất quan trọng để giải quyết vấn đề.

**Bước 2: Sau khi xác định được vấn đề bất cập thì cần tìm hiểu mục tiêu của chính sách là gì.**

*Mục tiêu chính sách được hiểu là mong muốn đạt được để giải quyết các bất cập của cuộc sống sau khi chính sách có hiệu lực.* Mục tiêu là cơ sở cho việc đánh giá và lựa chọn các phương án. Một mục tiêu hợp lý, cân xứng với vấn đề và có tính khả thi sẽ giúp phân tích và lựa chọn các giải pháp tốt. Việc phân tích chính sách phải bảo đảm tính logic, trong đó mỗi nguyên nhân sẽ có mục tiêu và phương án giải quyết riêng.

Đối với các vấn đề phức tạp có thể đặt ra mục tiêu mang tính tổng thể và sau đó là các mục tiêu chi tiết. Tuy nhiên, các mục tiêu cần đáp ứng các tiêu chí:

- (1) Mục tiêu đó có cụ thể không;
- (2) Mục tiêu có thể đo lường được kết quả thực hiện không;
- (3) Mục tiêu đó có phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội tại thời điểm đó không, có khả thi không;
- (4) Mục tiêu đề ra có phù hợp với vấn đề cần giải quyết không, có gắn với hậu quả cuối cùng cần khắc phục không;
- (5) Mục tiêu có gắn với một mốc thời gian cụ thể không.

Cần lưu ý rằng nếu mục tiêu không rõ ràng, mơ hồ hoặc quá rộng thì rất khó có thể tìm được giải pháp để đạt được mục tiêu. Các mục tiêu chung

chung như để “quản lý nhà nước”, “để tạo cơ sở pháp lý”, “để hoàn thiện hệ thống pháp lý” chỉ là mục tiêu cuối cùng và không xác định được mục tiêu cụ thể cần giải quyết của vấn đề. Các mục tiêu cũng không nên giả định trước về phương án giải quyết bởi nếu giả định trước phương án thì có thể gây nhầm lẫn và thu hẹp cơ hội tìm ra phương án tốt nhất. Mục tiêu cần xác định rõ đích đến cần đạt được, còn cách đi tới đích như thế nào sẽ được xác định trong phương án giải quyết. Khi xem xét, phân tích mục tiêu thì cần phải xem mục tiêu đó có gắn với nguồn lực tài chính hay không, có bảo đảm đủ nhân lực thực hiện hay không để bảo đảm tính khả thi của chính sách, đồng thời kiểm tra xem mục tiêu đặt ra có phù hợp với định hướng chính sách của Nhà nước hay không.

**Bước 3: Để phân tích phương án giải quyết vấn đề được đưa ra có phù hợp hay không cần hiểu đúng về phương án và các loại phương án cần được xem xét.**

*Phương án giải quyết vấn đề được hiểu là cách thức Nhà nước tác động đến các chủ thể của quan hệ xã hội nhằm thay đổi hành vi của họ. Có nhiều cách để thay đổi hành vi của con người. Cách phổ biến nhất là quy định chi tiết quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân và các biện pháp hành chính, hình sự, dân sự nhằm bảo đảm sự tuân thủ, hay còn gọi là các biện pháp hành chính mang tính mệnh lệnh, can thiệp trực tiếp làm thay đổi hành vi của đối tượng điều chỉnh. Tuy nhiên, các biện pháp này đôi khi quá chi tiết và cứng nhắc, thiếu linh hoạt và nhanh bị lạc hậu trước những thay đổi của xã hội. Bên cạnh đó, nhiều biện pháp chưa tính hết lợi ích của các bên liên quan, không đủ tính răn đe và Nhà nước không có đủ nguồn lực thi hành. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy cần kết hợp giữa các biện pháp hành chính, hình sự, dân sự với các biện pháp kinh tế, tài chính dựa trên sự tôn trọng và sử dụng hợp lý các quy luật kinh tế thị trường và xã hội (hay còn gọi là các biện pháp không can thiệp trực tiếp).*

Tuy nhiên, trong quá trình phân tích các phương án cũng cần xem xét phương án “giữ nguyên hiện trạng” để tìm hiểu rõ hơn tác động bên lề, phương án này là “đường cơ sở” làm căn cứ để so sánh với các phương án khác xem vấn đề có được cải thiện tốt hơn hay không. *Cần xem xét phương án này vì một sai lầm phổ biến trong phân tích chính sách là khi có vấn đề bất cập thì tìm ngay biện pháp mới trong khi các giải pháp hiện có vẫn có thể giải quyết được.*

Trong nhiều trường hợp, vấn đề bất cập có thể được giải quyết bằng cách thi hành tốt hơn các quy định hiện hành. Thay vì ban hành các quy định mới thì có thể sử dụng các biện pháp cải thiện quá trình thực thi về trình tự, thủ tục, cách thực hiện mà vẫn hiệu quả. Nếu các quy định hiện hành mâu thuẫn, chồng chéo, không hiệu quả, không khả thi hoặc không còn cần thiết thì việc trước tiên là rà soát việc thực thi các quy định đó. Đây là giải pháp

có thể giải quyết được vấn đề mà không tạo thêm các gánh nặng và chi phí liên quan đến việc ban hành và thực hiện chính sách.

Cần lưu ý khi phân tích một chính sách, chỉ sau khi các phương án giải quyết nêu trên không giải quyết được vấn đề thì Nhà nước mới cân nhắc ban hành quy định can thiệp trực tiếp, nhưng phải bảo đảm đó là phương án dễ tuân thủ nhất, đạt được mục tiêu đề ra với chi phí thấp nhất cho xã hội và xác định cụ thể ai phải làm gì, các bước thực hiện như thế nào. Trong điều kiện cho phép thì cách tốt nhất để lựa chọn phương án tốt nhất là xác định phương án dựa trên các bằng chứng về lợi ích và chi phí của các phương án, đánh giá tác động tích cực, tiêu cực của phương án được đề xuất và các phương án khác (nếu có).

Để minh họa cho quá trình phân tích chính sách bằng phương pháp đánh giá tác động, xin xem phân tích về một số hiện tượng bất cập trong đấu thầu hiện nay: 1) Bất cập trong quá trình mời thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết; 2) Bất cập trong tổ chức đấu thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết; 3) Bất cập trong phát hiện, xử lý vi phạm và giải quyết tranh chấp.

### **1. Bất cập trong quá trình mời thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết**

Qua nghiên cứu, theo dõi thực tế hoạt động đấu thầu những năm qua, có thể dễ dàng nhận thấy những vấn đề bất cập nổi lên trong quá trình mời thầu như: ***Hiện tượng dàn xếp, thông đồng giữa các bên trong đấu thầu; "Vẽ ra" yêu cầu trong hồ sơ mời thầu để loại nhà thầu và hiện tượng quân xanh, quân đỏ.*** Sau khi xác định được đúng vấn đề bất cập, chúng ta sẽ đi vào phân tích từng vấn đề, hiện tượng.

#### ***1.1. Hiện tượng dàn xếp, thông đồng giữa các bên trong đấu thầu***

*Để xác định đúng vấn đề bất cập chúng ta cần mô tả rõ hiện tượng ở nhiều khía cạnh khác nhau, lưu ý mô tả một cách khách quan biểu hiện của vấn đề để xác định chính xác vấn đề bất cập, không nên có đánh giá chủ quan về hiện tượng khi xác định vấn đề bất cập, điều đó có thể dẫn đến chệch hướng khi xác định mục tiêu và phương án giải quyết.*

*Một trong những bất cập phổ biến và điển hình nhất trong quá trình mời thầu là hiện tượng dàn xếp, thông đồng giữa các bên trong đấu thầu và đang bị biến tướng dưới nhiều hình thức khác nhau, thông đồng giữa nhà thầu và chủ đầu tư, giữa nhà thầu với nhau, nhằm mục đích có lợi cho mình.*

Ngay từ khi mời thầu, một số chủ đầu tư đã có nhiều chiêu "chơi khó" nhà thầu, ví dụ như thách thức mang tên "đi tìm địa chỉ bán hồ sơ mời thầu". Việc đăng tải thông báo mời thầu của chủ đầu tư ở một số nơi còn chưa thực hiện đúng quy định như chỉ đăng tải trên tờ báo địa phương mà không đăng tải trên Báo Đấu thầu theo quy định, đặc biệt là với những gói thầu quy mô nhỏ



nhưng vẫn nằm trong hạn mức phải đăng tải thông báo mời thầu. Ở bước chuẩn bị đấu thầu vẫn còn những hạn chế như việc không công khai bán hồ sơ mời thầu, không cho các nhà thầu đến mua hồ sơ bằng nhiều lý do khác nhau; thông tin về đấu thầu chưa được cung cấp đầy đủ để đăng tải công khai trên Báo Đấu thầu.

Một số chủ đầu tư làm khó nhà thầu ngay từ khâu mua hồ sơ mời thầu (HSMT) bằng việc đăng tải địa chỉ bán HSMT một cách chung chung, không minh bạch, khiến nhà thầu “toát mồ hôi” cũng không thể tìm thấy địa chỉ, thậm chí là địa chỉ đó không tồn tại trong thực tế. Ngoài ra, một “chiêu” khác được nhiều chủ đầu tư sử dụng là cung cấp các số điện thoại mà khi nhà thầu liên lạc thường máy chỉ đổ chuông, không có người nhắc máy; hoặc tổng đài sẽ thông báo số điện thoại đó “không có”, “không liên lạc được”.

#### **Bán Hồ sơ mời thầu nhưng không rõ địa điểm**

**Là gói thầu đấu thầu rộng rãi trong nước, nhưng để các nhà thầu tìm được địa điểm phát hành hồ sơ mời thầu (HSMT) quả là một bài toán hóc búa và mất khá nhiều thời gian, bởi đây là địa chỉ chung cho một khu tập thể có tới hơn 100 hộ dân.**

Một trong những trường hợp nêu trên là trường hợp của gói thầu Xây dựng nhà ăn và ký túc xá, nhà xưởng thực hành, hạ tầng kỹ thuật, nhà bảo vệ, nhà để xe, hàng rào, bể nước mới (thuộc dự án Nâng cấp, bổ sung trang thiết bị Trung tâm Dạy nghề và Hỗ trợ nông dân). Bên mời thầu là Hội Nông dân tỉnh Bắc Ninh và ủy quyền cho đơn vị tư vấn đấu thầu là Công ty CP Tư vấn đầu tư quản lý dự án CIM. Địa chỉ phát hành HSMT gói thầu này đã được Bên mời thầu đăng tải trên Báo Đấu thầu (số báo 69, 70, 71), trong đó ghi: 194 đường Giải Phóng, phường Phương Liệt, quận Thanh Xuân, TP. Hà Nội (địa chỉ của đơn vị tư vấn).

#### **Phải qua “ba tầng bảy lớp” mới mua được HSMT**

Theo phản ánh của nhà thầu là Công ty CP Xây dựng 266 Hà Nội gửi tới Báo Đấu thầu ngày 19/4/2013, địa điểm phát hành HSMT gói thầu nói trên là không cụ thể và gây khó khăn cho việc tiếp cận HSMT. Nhà thầu này cho biết, mong muốn tham gia gói thầu trên, sáng thứ Năm ngày 18/4/2013, Công ty đã cử nhân viên đến địa điểm phát hành HSMT để mua hồ sơ. Tuy nhiên, khi đến nơi thì địa chỉ này được đánh dấu chung cho một khu tập thể cũ với vài khu nhà cao tầng có khoảng hơn 100 hộ dân. Nhân viên này đã hỏi những người dân sinh sống quanh đó về Công ty CP Tư vấn đầu tư quản lý dự án CIM, nhưng không ai rõ vì không có số phòng cụ thể.

Sau khi được Báo Đấu thầu phản ánh, đại diện Bên mời thầu đưa ra hướng khắc phục: sẽ đính chính thông tin trên Báo Đấu thầu và dán giấy thông báo, trong đó nêu rõ địa chỉ cụ thể bán HSMT và cung cấp thêm tên cán bộ trực bán hồ sơ cùng với số điện thoại để liên hệ.

Như vậy, dù đã có hướng xử lý kịp thời, nhưng việc không cung cấp thông tin địa điểm phát hành HSMT đầy đủ, cụ thể và rõ ràng đã gây ra nhiều khó khăn cho các nhà thầu khi tiếp cận HSMT. Đây cũng là bài học cần nghiêm túc rút kinh nghiệm cho các bên mời thầu khác cũng như các đơn vị tư vấn được bên mời thầu ủy quyền. Bởi theo quy định tại Điểm m Khoản 1 Điều 65 Nghị định 85/2009/NĐ-CP, khi tổ chức, cá nhân thuộc bên mời thầu không bán HSMT cho nhà thầu hoặc thực hiện bất kỳ hành vi nào làm hạn chế nhà thầu mua HSMT sẽ bị cấm tham gia hoạt động đấu thầu từ 6 tháng đến 1 năm.

*(Lược trích từ Báo Đấu thầu số 83 ngày 25/4/2013)*

Một thực tế khác đang diễn ra thường ngày là nhà thầu rất nhọc nhằn trong việc mua hồ sơ mời thầu. Sau khi vượt qua được cửa ải “tìm địa chỉ bán HSMT”, nhiều nhà thầu lại vấp phải những “chiêu trò” khác của chủ đầu tư trong việc mua HSMT. Ví dụ, không ít chủ đầu tư đưa ra quy định nhà thầu phải có hồ sơ về năng lực tài chính thì mới được mua HSMT (trong khi pháp luật hiện hành về đấu thầu không có quy định này). Thực tế là, nhiều nhà thầu khi đi mua HSMT không chuẩn bị và mang theo hồ sơ về năng lực tài chính nên dù có “trèo đèo lội suối” hàng trăm cây số thì vẫn phải ra về tay không.

Chưa hết, sau khi vượt qua được bài toán về loại “giấy phép con” (hồ sơ về năng lực tài chính) này, nhà thầu còn bị một số chủ đầu tư bắt phải “xếp hàng” đăng ký vào danh sách nhà thầu có nhu cầu mua HSMT và hẹn lần sau đến mới bán HSMT. Theo lời hẹn của chủ đầu tư, khi nhà thầu quay lại mua HSMT thì chủ đầu tư lại “năm lần bảy lượt” đưa ra các lý do chưa thể bán HSMT như: nhà thầu đăng ký mua HSMT nhiều quá, chủ đầu tư chưa sao chụp kịp, địa phương bị mất điện nên máy phô tô không hoạt động được; người được phân công phụ trách bán HSMT đi vắng, bận họp, làm việc kiêm nhiệm nên không phải lúc nào cũng trực bán HSMT... Chính vì những đòi hỏi nhiều khế, những nhiễu của một số chủ đầu tư như vậy nên nhiều nhà thầu đã nản chí mà “bỏ cuộc chơi”.

*Sau khi mô tả rõ vấn đề bất cập, chúng ta xác định hậu quả do vấn đề bất cập gây ra. Trên cơ sở xác định hậu quả nghiêm trọng của vấn đề để chứng minh sự cần thiết phải có sự can thiệp của các cơ quan quản lý và ngược lại, nếu các bằng chứng và phân tích cho thấy hậu quả chưa đến mức độ nghiêm trọng thì cơ quan quản lý chưa nên có can thiệp mới, vì việc can thiệp đó có thể không giải quyết được vấn đề mà còn gây thêm phiền hà, tốn kém, không hiệu quả.*

Với các biểu hiện của hiện tượng trong ví dụ nêu trên, hậu quả trực tiếp của hiện tượng dàn xếp, thông đồng trong đấu thầu là nhiều nhà thầu không nộp được HSMT đúng địa chỉ, kịp thời hạn vì không liên lạc được với chủ đầu tư. Vì thế, khi đóng thầu, số nhà thầu nộp được hồ sơ rất ít, tạo thuận lợi cho chủ đầu tư lựa chọn nhà thầu phù hợp với mong muốn chủ quan của chủ đầu tư. Đây thực chất là hiện tượng “lách luật”, thông đồng giữa chủ đầu tư và nhà thầu cần được ngăn chặn.

Với cách thức mời thầu như thế, chất lượng các nhà thầu tham gia đấu thầu sẽ rất hạn chế, không bảo đảm cạnh tranh thực sự. Một khi nhà thầu không đủ năng lực nhưng vẫn được lựa chọn thực hiện gói thầu sẽ gây ra nhiều thiệt hại lớn về kinh tế trong quá trình thực hiện dự án, không bảo đảm yêu cầu về chất lượng, trong đó có lợi ích của Nhà nước vì các gói thầu có vốn nhà nước trên 30% (theo quy định của Luật đấu thầu hiện hành).

Bên cạnh đó các doanh nghiệp kinh doanh có chất lượng thì bị ảnh hưởng do mất cơ hội tham gia đấu thầu và thực hiện các dự án một cách công bằng, minh bạch. Người dân bị ảnh hưởng chất lượng cuộc sống vì phải sử dụng các công trình, sản phẩm không bảo đảm chất lượng mà nguyên nhân từ các nhà thầu làm ăn gian dối. Hậu quả lâu dài là nền kinh tế bị ảnh hưởng về chất lượng và hiệu quả tăng trưởng do các hoạt động đầu tư, đấu thầu không bảo đảm chất lượng, nhất là đầu tư công bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước.

*Cùng với việc xác định hậu quả, nguyên nhân của vấn đề bất cập cũng cần được làm rõ, trong đó phải xác định hết các nguyên nhân khác nhau và nguyên nhân nào là “nguyên nhân gốc” để tìm cách giải quyết triệt để vấn đề bất cập.*

- Nguyên nhân của các hiện tượng dàn xếp, thông đồng trong đấu thầu trước tiên là do ý chí chủ quan của chủ đầu tư không muốn tổ chức đấu thầu một cách công khai, minh bạch để lựa chọn nhà thầu tốt nhất với chi phí thấp nhất. Họ muốn lợi dụng cơ chế đấu thầu làm “vỏ bọc” công khai, minh bạch nhằm mục đích trục lợi riêng. Vì phần lớn nguồn vốn thực hiện dự án là vốn nhà nước nên các chủ đầu tư “đục khoét” bằng mọi cách, trong đó có cách thông đồng với nhà thầu để hưởng lợi từ dự án. Còn các nhà thầu thì muốn có việc làm, lợi nhuận nên cũng đồng tình với cách thức này và sẵn sàng “chi hoa hồng” cho chủ đầu tư nếu được trúng thầu.

Mặc dù Luật đấu thầu hiện hành đã có các quy định nhằm buộc các chủ đầu tư phải công khai quá trình mời thầu như đăng thông tin mời thầu trên Báo đấu thầu và trang thông tin điện tử về đấu thầu của cơ quan quản lý nhà nước về đấu thầu với các thông tin cụ thể như: kế hoạch đấu thầu, thông báo mời thầu, danh sách nhà thầu, kết quả lựa chọn nhà thầu,... Tuy nhiên, với ý định “lách luật”, các chủ đầu tư chỉ thực hiện các quy định này mang tính hình thức và cố tình gây khó khăn cho nhà thầu khi nộp HSMT như các hiện tượng nêu trên.

*Sau khi phân tích được nguyên nhân của hiện tượng thì cần xác định mục tiêu chính sách, phương hướng giải quyết đối với từng nguyên nhân bằng các công cụ khác nhau như: cải thiện việc thực hiện quy định hiện hành, sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành quy định mới. Phương án giải quyết vấn đề phải phù hợp với mục tiêu đặt ra và có thể nêu ra các phương án khác để có cơ sở so sánh, tìm ra phương án tốt nhất trong thời điểm giải quyết vấn đề.*

Để ngăn chặn hiện tượng này, Luật đấu thầu cần quy định chặt chẽ hơn về quá trình mời thầu như: quy định cụ thể hơn nghĩa vụ của bên mời thầu trong việc công bố công khai mọi thông tin đến điều kiện dự thầu, thời gian nộp hồ sơ mời thầu, địa chỉ liên lạc của chủ đầu tư và cơ quan quản lý của chủ đầu tư,... tại trụ sở của chủ đầu tư, trên Báo đấu thầu và trên trang thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức (hoặc của cơ quan chủ quản) nhằm tạo thuận lợi nhất cho nhà thầu nộp HSMT.

- Nguyên nhân thứ hai của chất lượng của HSMT, hồ sơ yêu cầu còn nhiều bất cập là do năng lực và trình độ của bên mời thầu, ban quản lý dự án hay tổ chức tư vấn còn hạn chế: HSMT đưa ra những tiêu chí quá cao hoặc quá thấp so với yêu cầu của gói thầu, việc áp dụng mẫu hồ sơ mời thầu để soạn thảo hồ sơ yêu cầu còn mang tính máy móc, chưa thực hiện điều chỉnh cho phù hợp, ví dụ có nơi quy định trong hồ sơ yêu cầu về việc xác định giá đánh giá, áp dụng phương pháp chấm điểm đối với gói thầu tư vấn..., có nơi nội dung HSMT chưa chặt chẽ và chưa cụ thể như quy định về năng lực tài chính của nhà thầu không yêu cầu phải có xác nhận của các cơ quan có thẩm quyền trong các tài liệu kê khai về năng lực tài chính của nhà thầu, quy định về xác định giá đánh giá nhưng không đưa ra hướng dẫn cụ thể để tính toán các chi phí đã đưa về một mặt bằng tài chính, thương mại nên thực tế không thể xác định được giá đánh giá với những yếu tố này...). Những bất cập nêu trên một phần là do đơn vị thẩm định HSMT, hồ sơ yêu cầu đã không đọc kỹ hồ sơ, chỉ làm qua loa cho đủ thủ tục nên dẫn đến trong một số trường hợp chỉ vì một vài chi tiết trong hồ sơ mời thầu do tư vấn lập không chuẩn xác mà có thể dẫn đến phức tạp trong đánh giá hồ sơ dự thầu, phải xử lý tình huống gây chậm trễ; trong một số trường hợp khác còn phải hủy đấu thầu làm ảnh hưởng đến tiến độ dự án và lãng phí tiền của Nhà nước. Để khắc phục bất cập này, nâng cao chất lượng HSMT, hồ sơ yêu cầu thì cần có những giải pháp dài hạn nhằm nâng cao ý thức, trách nhiệm và năng lực của chủ đầu tư, ví dụ như đào tạo, tập huấn về chuyên môn, kỹ năng cho cán bộ làm công tác đấu thầu.

- Một nguyên nhân khác là do công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra đối với chủ đầu tư còn lỏng lẻo, chưa phát hiện kịp thời các tiêu cực trong thực hiện dự án, đấu thầu ở một số cơ quan, tổ chức, kể cả có bị phát hiện thì chế tài cũng chưa đủ mạnh, thậm chí có cơ quan quản lý còn dung túng, "làm ngơ" trước các hành vi sai phạm của chủ đầu tư. Nhiều phát hiện là do báo chí, doanh nghiệp và người dân phản ánh, song phần lớn các phát hiện không kịp thời, phát hiện khi đã thực hiện xong thủ tục đấu thầu nên khó xử lý, các nhà thầu đủ năng lực không còn cơ hội tham gia đấu thầu. Các quy định của Luật đấu thầu hiện hành về quản lý chủ đầu tư cũng đã có nhưng còn chung chung, chưa có biện pháp cụ thể, đủ mạnh khiến các chủ đầu tư e ngại không dám vi phạm.

Do đó, Luật đấu thầu cần có chế tài nghiêm khắc hơn đối với các chủ đầu tư không tuân thủ các quy định này, ví dụ như đình chỉ đấu thầu, hủy thầu, xử phạt vi phạm hành chính đối với chủ đầu tư và yêu cầu cơ quan quản lý (người có thẩm quyền trong việc quyết định đấu thầu) có biện pháp công khai các hành vi vi phạm, kỷ luật hành chính đối với các cá nhân có trách nhiệm, thay chủ đầu tư để ngăn chặn tham nhũng của chủ đầu tư,... Đồng thời, cần tiến hành tổ chức thanh tra, kiểm tra nhiều hơn, kiên quyết xử lý các hành vi sai phạm của chủ đầu tư và kể cả của cơ quan quản lý có trách nhiệm liên quan để “làm gương” trong việc tuân thủ pháp luật đấu thầu, không thể kéo dài tình trạng có luật mà vẫn tiếp tục vi phạm.

Bên cạnh đó, một giải pháp đang được triển khai thực hiện trong thời gian qua là đấu thầu qua mạng cũng mang lại hiệu quả tốt, góp phần hạn chế hiện tượng “giấu” thông tin của chủ đầu tư, giúp các nhà thầu có thể tham gia đấu thầu một cách minh bạch, công bằng mà không cần tiếp cận trực tiếp với chủ đầu tư, tiết kiệm thời gian, chi phí của nhà thầu trong việc quá trình nộp HSMT. Vì vậy, để đẩy nhanh mức độ phổ biến đấu thầu qua mạng cần luật hóa quy trình đấu thầu qua mạng, có lộ trình yêu cầu bắt buộc đấu thầu qua mạng đối với các gói thầu có đủ điều kiện thực hiện (hiện nay cho phép lựa chọn đấu thầu thông thường hoặc đấu thầu qua mạng) và các biện pháp hoàn thiện quy trình và cơ sở kỹ thuật để tổ chức thực hiện đấu thầu qua mạng, tạo thuận lợi cho các nhà thầu tham gia đấu thầu. Theo đó, đấu thầu qua mạng (hay đấu thầu điện tử) được hiểu là quá trình sử dụng hệ thống mạng công nghệ thông tin (internet) và các thiết bị điện toán để thực hiện quá trình lựa chọn nhà thầu đối với các gói thầu mua sắm hàng hóa, dịch vụ tư vấn và xây lắp theo quy định của pháp luật về đấu thầu. Khi áp dụng đấu thầu qua mạng, thay vì phải đến tận địa chỉ của chủ đầu tư, bên mời thầu để mua HSMT, nộp HSĐT và tham dự lễ mở thầu theo giờ hành chính, thì nay, dù gói thầu được tổ chức đấu thầu ở Hà Nội, các nhà thầu ở bất kỳ đâu cũng dễ dàng mua HSMT và nộp HSĐT bất cứ lúc nào chỉ với một vài thao tác thực hiện trên mạng. Khi tham gia đấu thầu qua mạng, nhà thầu không tiếp xúc trực tiếp với chủ đầu tư, bên mời thầu nên việc phát sinh tiêu cực trong đấu thầu cũng hạn chế hơn, tính công khai, minh bạch trong đấu thầu cũng cao hơn. Vì vậy, việc bổ sung các quy định rõ ràng và đầy đủ về đấu thầu qua mạng là cần thiết để tạo hành lang pháp lý vững chắc cho việc áp dụng rộng rãi đấu thầu qua mạng trong thời gian tới.

## **1.2. "Vẽ ra" yêu cầu trong hồ sơ mời thầu để loại nhà thầu**

*Mô tả rõ vấn đề bất cập, bối cảnh, thời gian, quy mô và xu hướng diễn biến.*

Đây là một hiện tượng đáng phê phán trong công tác đấu thầu hiện nay. Theo các chuyên gia trong ngành xây dựng, việc “vẽ” ra yêu cầu trong HSMT là hàng rào ngầm, không lộ thiên như việc gây khó dễ trong mua HSMT mà

chỉ có một số chủ đầu tư “cao tay” mới có thể đưa ra được. Hàng rào này có ý nghĩa gần như “đòn đánh hạ gục” hoặc nhằm ngăn cản các nhà thầu không có quan hệ ruột thịt với chủ đầu tư tiếp cận với gói thầu.

*Một trong những “hàng rào” ngấm được nhiều chủ đầu tư sử dụng là tự đặt ra những yêu cầu theo kiểu trên trời hoặc kiểu “đo người may áo” (lấy nhà thầu ruột làm mẫu hình chuẩn để ra “bài thi” và cũng chỉ có nhà thầu ruột mới có lời giải tương ứng). Bên cạnh đó, một số chủ đầu tư còn đưa ra những yêu cầu “ngất ngưỡng” để hạn chế sự tham gia của các nhà thầu. Chẳng hạn, tại HSMT gói thầu “Mua sắm 200 giường bệnh loại 2, trong đó 120 giường bệnh điều trị theo chế độ Bảo hiểm Y tế, Bệnh viện Đa khoa X TP. HN”, phần yêu cầu về năng lực tài chính của nhà thầu quy định: “Doanh thu bình quân 3 năm 2008, 2009 và 2010 phải đạt 50 tỷ đồng trở lên”, trong khi đó giá gói thầu chỉ gần 900 triệu đồng (chưa đầy một tỷ)...*

Một ví dụ khác là việc khi cần mua sắm những hàng hóa thông dụng, có nhiều trên thị trường, *một số chủ đầu tư cũng đặt ra những yêu cầu hết sức kỳ dị* đối với những nhà thầu quan tâm như yêu cầu về bản gốc giấy phép bán hàng của nhà sản xuất, nêu yêu cầu cụ thể về nhãn hiệu, xuất xứ hàng hóa...

*Sau khi mô tả vấn đề, bước tiếp theo là xác định hậu quả.*

Hiện tượng này gây ra hậu quả là giảm số lượng hồ sơ dự thầu, hạn chế các nhà thầu tham gia đấu thầu vì các yêu cầu, tiêu chí mời thầu quá cao hoặc không phù hợp với thực tế hầu hết các nhà thầu không đáp ứng được. Mục đích cuối cùng của chủ đầu tư là đưa ra yêu cầu hồ sơ mời thầu sao cho chỉ có nhà thầu “ruột” mới có thể đáp ứng được, vì thế không phải cạnh tranh thực sự với các nhà thầu khác. Với mục đích tư lợi, trong trường hợp này các chủ đầu tư đã gây thiệt hại về kinh tế cho lợi ích của tập thể, của Nhà nước vì kết quả lựa chọn nhà thầu không đúng với thực chất dựa trên cạnh tranh, minh bạch, hậu quả là các nhà thầu có năng lực bị loại ngay từ khi nộp hồ sơ. Thực chất hành vi này của chủ đầu tư đã vi phạm điều cấm của Luật đấu thầu hiện hành là cấu kết, thông đồng với các bên trong đấu thầu làm ảnh hưởng đến lợi ích của tập thể, lợi ích của quốc gia, cần phải được ngăn chặn, xử lý kịp thời. Tuy nhiên, trong thực tế thì rất khó xử phạt hành vi này vì không có bằng chứng để chứng minh việc đưa ra yêu cầu mời thầu quá cao là hành vi cấu kết, thông đồng của chủ đầu tư với nhà thầu.

*Đồng thời, tìm nguyên nhân của vấn đề bất cập.*

Nguyên nhân của hiện tượng này là do mong muốn chủ quan của một số cá nhân muốn lợi dụng đấu thầu dự án từ nguồn vốn của Nhà nước để thu lợi bất chính, mà bản chất là tham nhũng. Tuy nhiên, các quy định pháp luật

hiện hành về đấu thầu và phòng, chống tham nhũng vẫn chưa có giải pháp triệt để giải quyết bất cập này. Các cơ quan quản lý cũng không thể quản lý hết các thông tin cụ thể mà nhà đầu tư đưa ra có thực sự cần thiết, chính đáng không. Quy trình đấu thầu hiện nay chủ yếu vẫn giao trách nhiệm toàn bộ cho chủ đầu tư, nhưng lại thiếu các biện pháp kiểm tra, kiểm soát của cơ quan quản lý đối với việc thực hiện của chủ đầu tư.

*Song song với việc nghiên cứu nguyên nhân, tìm ra giải pháp thích hợp để giải quyết hiện tượng bất cập trong việc vẽ ra các yêu cầu trong hồ sơ mời thầu.*

Chính vì những nguyên nhân trên nên đồng thời với việc giao trách nhiệm cho chủ đầu tư trong việc mời thầu, thì pháp luật về đấu thầu cũng cần bổ sung biện pháp bảo đảm cạnh tranh trong đấu thầu như quy định cụ thể nghĩa vụ của chủ đầu tư trong việc đưa ra các yêu cầu mời thầu phù hợp với gói thầu, các cơ quan quản lý của chủ đầu tư có trách nhiệm kịp thời ngăn chặn chủ đầu tư có dấu hiệu vi phạm, đưa ra yêu cầu dự thầu quá cao, không hợp lý và có chế tài mạnh hơn đối với các chủ đầu tư vi phạm như đình chỉ đấu thầu, hủy thầu, thậm chí thay chủ đầu tư,... Bên cạnh đó, công tác quản lý của các cơ quan chức năng cũng cần bám sát thực tiễn, nắm bắt kịp thời các hoạt động của các cơ quan, tổ chức được giao làm chủ đầu tư dự án, tổ chức đấu thầu. Nếu phát hiện những hiện tượng tiêu cực thì cần có biện pháp xử lý kịp thời, quy trách nhiệm rõ ràng cho tập thể, cá nhân có vi phạm, nếu thấy có biểu hiện tham nhũng thì cần kiên quyết điều tra, xử lý theo quy định phòng, chống tham nhũng và pháp luật tố tụng hình sự.

Nên nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật về mô hình mua sắm tập trung trên cơ sở tổng kết những kết quả đạt được trong giai đoạn thí điểm, tiếp cận với các quy định tốt về mua sắm tập trung trên thế giới, từ đó sửa đổi những quy định còn bất cập, vướng mắc trong thực tiễn để đạt được mục tiêu hiệu quả, tận dụng tính ưu việt của phương thức này, đặc biệt là quy định về bắt buộc mua sắm tập trung đối với loại hàng hóa khác (ngoài xe ô tô phục vụ công tác của các chức danh theo tiêu chuẩn) như: thiết bị tin học, thiết bị dạy học, văn phòng phẩm, thuốc chữa bệnh, thiết bị y tế... Luật nên cho phép hình thành một số tổ chức để thực hiện đấu thầu tập trung theo hướng chuyên nghiệp nhằm tạo động lực thúc đẩy áp dụng hình thức này, từ đó giúp đơn giản hóa thủ tục, tiết kiệm thời gian, chi phí, nguồn lực trong công tác đấu thầu.

Ngoài ra, Luật đấu thầu cần bổ sung quy định về xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về đấu thầu. Việc xây dựng hệ thống dữ liệu nhà thầu cần được thực hiện nhanh chóng, khả thi, đáp ứng nhu cầu của nhà thầu, chủ đầu tư. Cơ sở dữ liệu này sẽ tạo thuận lợi trong quá trình đánh giá kinh nghiệm và năng lực nhà thầu vì đây là cơ sở để chủ đầu tư, bên mời thầu kiểm tra tính

xác thực trong thông tin khai báo của nhà thầu. Việc này tiết kiệm nhiều thời gian và công sức, chi phí trong quá trình tổ chức, lựa chọn nhà thầu.

### **1.3. Hiện tượng "quân xanh, quân đỏ"**

*Tương tự như các bước đã được phân tích trong các bất cập nêu trên, hiện tượng "quân xanh, quân đỏ" trong hoạt động đấu thầu cũng sẽ được mô tả, tìm nguyên nhân và từ nguyên nhân tìm ra các giải pháp sau khi phân tích nghiên cứu kỹ về chi phí và lợi ích trước khi đưa ra giải pháp chính sách.*

Tình trạng dàn xếp, thông đồng giữa các nhà thầu để một nhà thầu trúng thầu trong một gói thầu còn xảy ra ở một số nơi, nếu một chủ đầu tư nào đó muốn một hợp đồng của gói thầu rơi vào các nhà thầu "ruột" của chủ đầu tư để sau này cùng hưởng lợi, chủ đầu tư và nhà thầu ruột sẽ móc nối, tìm các nhà thầu khác yếu hơn nhà thầu "ruột" rồi tổ chức đấu thầu. Kết quả là nhà thầu "ruột" trúng. Các nhà thầu không phải nhà thầu ruột được coi là "quân xanh" hay còn gọi là "chân gỗ", còn nhà thầu "ruột" là "quân đỏ". Trong mua sắm thiết bị, thường xảy ra tình trạng chủ đầu tư lấy tối thiểu 3 báo giá của 3 nhà cung cấp để so sánh, trong đó có một báo giá "quân đỏ" có giá rẻ, chất lượng và 2 báo giá "quân xanh" đắt và kém chất lượng hơn. Đương nhiên là "quân đỏ" thắng.

Ngược lại, một số chủ đầu tư không có kinh nghiệm cũng có thể bị rơi vào hoàn cảnh bị các nhà thầu liên tục "quây thầu" rồi thuê các nhà thầu khác làm "quân xanh" cho mình để thắng thầu.

Hiện tượng "quân xanh, quân đỏ" đã xuất hiện từ lâu, là hiện tượng lợi dụng tổ chức đấu thầu để trúng thầu bằng việc dàn xếp, thông đồng giữa chủ đầu tư và nhà thầu hoặc giữa nhà thầu với nhau để trúng thầu. Hậu quả rõ ràng của tình trạng này là các nhà thầu đủ năng lực thì không trúng thầu, nhà thầu trúng thầu thì có khi không đủ năng lực ảnh hưởng đến chất lượng thực hiện dự án. Nguyên nhân của hiện tượng này hoàn toàn do mong muốn chủ quan của chủ đầu tư, cố tình dàn xếp để nhà thầu "có quan hệ" trúng thầu hoặc do nhà thầu cố tình dàn xếp trong quá trình nộp hồ sơ tham dự đấu thầu để loại các nhà thầu khác.

Vì vậy, Luật đấu thầu cần có những biện pháp ngăn chặn tình trạng này, quy định rõ thế nào là hành vi thông đồng, quy định chặt chẽ về thủ tục, hồ sơ mời thầu; quy định rõ trách nhiệm của chủ đầu tư, cơ quan quản lý và chế tài xử lý vi phạm nếu cố tình dàn xếp, thông đồng để trục lợi. Ngoài các biện pháp xử lý vi phạm của Luật đấu thầu như đình chỉ đấu thầu, hủy thầu, cấm tham gia đấu thầu,... cần có biện pháp xử lý mạnh hơn của cơ quan quản lý cấp trên đối với chủ đầu tư, đặc biệt là quy trách nhiệm cá nhân của người ra quyết định, hạn chế trách nhiệm tập thể không xử lý được vi phạm. Để có thể xử lý, phát hiện kịp thời các vi phạm của chủ đầu tư trong quá



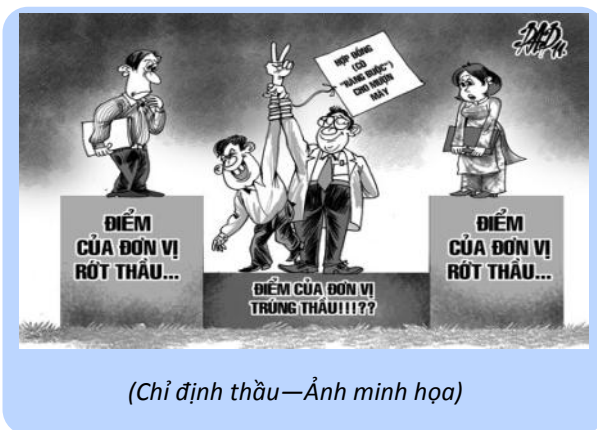
trình mời thầu, hạn chế được những tiêu cực như hiện nay, cần nghiên cứu tổ chức cơ quan thanh tra, kiểm tra độc lập, chuyên nghiệp, đủ năng lực trong cơ quan quản lý về đấu thầu. Bởi vì, hoạt động đấu thầu cần có chuyên môn nghiệp vụ cao, nên lực lượng thanh tra như hiện nay không đủ năng lực để phát hiện các dấu hiệu vi phạm trong thực tế ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Ngoài các biện pháp cưỡng chế, các cơ quan quản lý ở trung ương và địa phương cũng cần phối hợp chặt chẽ hơn với các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội nhà thầu để tuyên truyền, nâng cao ý thức cho các chủ đầu tư, nhà thầu trong việc tham gia đấu thầu công khai, minh bạch nhằm bảo đảm lợi ích lâu dài của nhà thầu, chủ đầu tư cũng như lợi ích kinh tế chung.

## 2. Bất cập trong tổ chức đấu thầu, nguyên nhân và phương án giải quyết

Trong hoạt động tổ chức đấu thầu cũng có rất nhiều vấn đề bất cập. Áp dụng phương pháp phân tích tác động để nghiên cứu, nhìn nhận và đánh giá những vấn đề bất cập phát sinh trong thực tiễn, xác định nguyên nhân, đặc biệt là nguyên nhân cốt lõi và tìm ra giải pháp tối ưu sao cho chi phí của Nhà nước, của xã hội bỏ ra ở mức thấp nhất mà đạt hiệu quả cao nhất. Đó là mục đích của việc xây dựng một chính sách tốt, khách quan, giải quyết được những vấn đề của thực tiễn.

### 2.1. Hiện tượng lạm dụng chỉ định thầu

Để xác định đúng vấn đề bất cập ở hiện tượng lạm dụng chỉ định thầu cần nghiên cứu thực tế, đồng thời phân tích, so sánh các số liệu thống kê qua các năm để có được bức tranh tổng thể về hiện tượng này.



Mặc dù chỉ định thầu là hình thức lựa chọn nhà thầu mang lại hiệu quả kinh tế không cao (thể hiện qua tỷ lệ tiết kiệm khá thấp, không tạo ra sự cạnh tranh, công bằng trong lựa chọn nhà thầu) vậy mà chỉ định thầu lại được áp dụng nhiều trong những năm vừa qua, cụ thể như sau:

(Nguồn: Cục Quản lý Đấu thầu – Bộ KH&amp;ĐT)

Đơn vị: Tỷ đồng

		2008	2009	2010	2011	2012	Tổng 5 năm
<b>ĐTRR</b>	Tổng giá gói thầu	168.826	184.640	200.724	348.444	206.067	<b>1.108.701</b>
	Tổng giá trúng thầu	159.632	170.424	185.532	331.602	193.351	<b>1.040.541</b>
	Tỷ lệ tiết kiệm	5,5%	7,2%	7,7%	6,4%	6,1%	<b>6,6%</b>
<b>ĐTHC</b>	Tổng giá gói thầu	31.968	15.508	16.691	27.221	25.274	<b>116.662</b>
	Tổng giá trúng thầu	29.290	13.471	15.640	25.539	24.689	<b>108.629</b>
	Tỷ lệ tiết kiệm	8,3%	6,7%	6,5%	5,8%	2,3%	<b>5,9%</b>
<b>CĐT</b>	Tổng giá gói thầu	70.680	196.892	119.299	404.457	123.780	<b>915.108</b>
	Tổng giá trúng thầu	68.283	192.825	113.643	390.050	119.893	<b>884.694</b>
	Tỷ lệ tiết kiệm	3,5%	1,5%	4,2%	2,6%	3,1%	<b>2,6%</b>

(ĐTRR: Đấu thầu rộng rãi; ĐTHC: Đấu thầu hạn chế; CĐT: Chỉ định thầu)

Qua số liệu ở Bảng trên có thể thấy rằng trong giai đoạn 2008-2012, tổng giá trị các gói thầu sử dụng vốn ngân sách nhà nước (bao gồm các gói thầu thuộc dự án đầu tư phát triển và dự toán mua sắm thường xuyên) áp dụng hình thức chỉ định thầu chiếm tỷ trọng lớn (915.108 tỷ đồng), bằng 82% tổng giá trị các gói thầu áp dụng hình thức đấu thầu rộng rãi (1.108.701) và bằng 75% tổng giá trị các gói thầu áp dụng đấu thầu rộng rãi và hạn chế; trong khi đó tỷ lệ tiết kiệm đạt được qua các hình thức đấu thầu cạnh tranh như rộng rãi và hạn chế cao hơn từ 2 đến 2,5 lần so với chỉ định thầu. Một nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng này là do hạn mức chỉ định thầu hiện nay cao (áp dụng chỉ định thầu đối với các gói thầu xây lắp dưới 5 tỷ đồng, gói thầu mua sắm hàng hóa dưới 2 tỷ đồng và gói thầu tư vấn dưới 3 tỷ đồng); các trường hợp được áp dụng chỉ định thầu hiện nay được mở rộng

nhiều dẫn đến hình thức chỉ định thầu là hình thức kém cạnh tranh nhưng được lựa chọn áp dụng nhiều nhất và tỷ lệ tiết kiệm thông qua hình thức này là thấp nhất.

Ngoài ra, xu hướng đề nghị được áp dụng hình thức chỉ định thầu của người có thẩm quyền vẫn còn nhiều và không thực hiện đúng theo tinh thần đã phân cấp theo quy định hiện hành là: Việc quyết định áp dụng hình thức chỉ định thầu của nhiều gói thầu là trách nhiệm của người có thẩm quyền (Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch UBND tỉnh...). Tuy nhiên, trong một số trường hợp người có thẩm quyền vẫn trình văn bản đến Thủ tướng Chính phủ đề nghị chấp thuận áp dụng chỉ định thầu (một số tỉnh như Vĩnh Phúc, Tiền Giang, Hải Phòng, Bạc Liêu...). Việc này dẫn đến kéo dài thời gian trong đấu thầu, tăng thủ tục hành chính trong đấu thầu do không nghiên cứu kỹ quy định của pháp luật hoặc né tránh trách nhiệm, gây lãng phí thời gian của cơ quan Chính phủ. Bên cạnh đó nhiều gói thầu không thuộc trường hợp được áp dụng chỉ định thầu quy định tại Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Nghị định 85/CP, cần được tổ chức đấu thầu rộng rãi hoặc áp dụng các hình thức lựa chọn khác phù hợp theo quy định, nhưng một số Bộ ngành, địa phương vẫn trình văn bản đến Thủ tướng Chính phủ đề nghị chấp thuận áp dụng chỉ định thầu theo quy định tại điểm k khoản 2 Điều 40 Nghị định 85/CP, từ đó dẫn đến kéo dài thời gian triển khai dự án và không phù hợp với mục tiêu của công tác đấu thầu.

Mặc dù các quy định về chỉ định thầu đã được quy định ngày càng chặt chẽ hơn tại Luật đấu thầu năm 2005, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều liên quan đến đấu tư xây dựng cơ bản năm 2009 (*Luật số 38*) và Nghị định 85 năm 2009 của Chính phủ, các quy định này vẫn chưa được phát huy hiệu quả. Sau khi xác định rõ mục tiêu của chính sách là nhằm quản lý chặt chẽ việc chỉ định thầu của chủ đầu tư cần quy định thống nhất, đồng bộ về chỉ định thầu, đặc biệt về trách nhiệm của chủ đầu tư và cơ quan quản lý của chủ đầu tư nếu chỉ định thầu không đúng quy định, gây thiệt hại về kinh tế. Cần ban hành đồng bộ các văn bản hướng dẫn chỉ định thầu trong hoạt động sử dụng vốn nhà nước để cung cấp dịch vụ sự nghiệp công như: đấu thầu thuốc trong bảo hiểm y tế, đấu thầu thiết bị, sản phẩm trong giáo dục,... vì đây cũng là những lĩnh vực sử dụng vốn nhà nước lớn cần được quản lý chặt chẽ, ngăn chặn thất thoát, lãng phí.

Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng muốn chỉ định thầu, không muốn tổ chức đấu thầu do trình độ chuyên môn, tính chuyên nghiệp của các chủ đầu tư còn yếu kém, trong khi đó theo Nghị định 85/2009/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật đấu thầu, chủ đầu tư được giao quyết định toàn bộ các bước trong đấu thầu, đội ngũ chuyên gia về công tác đấu thầu của các đơn vị tư vấn chưa có đủ năng lực chuyên môn, trình độ đáp ứng yêu cầu để giúp chủ đầu tư trong quá trình lựa chọn nhà thầu. Năng lực chủ đầu tư tại các đơn vị sự nghiệp công ích, cấp huyện, cấp xã còn yếu, chưa đáp ứng kịp với chủ

tương phân cấp mạnh của Luật đấu thầu hiện hành dẫn đến lúng túng trong việc tổ chức đấu thầu.

Bên cạnh đó, năng lực chuyên môn của nhiều bên mời thầu đặc biệt là ở cấp huyện, xã, khu vực vùng sâu, vùng xa, các bệnh viện, trường học.. còn hạn chế do các chủ đầu tư, bên mời thầu chưa có kinh nghiệm, tính chuyên môn chưa cao dẫn đến chất lượng của hoạt động đấu thầu chưa được đảm bảo. Ở rất nhiều địa phương, một số chủ đầu tư là Giám đốc bệnh viện, Hiệu trưởng trường học.. rất ngại xem xét, phê duyệt kết quả đấu thầu vì thiếu chuyên môn về lĩnh vực quản lý nhà nước về đấu thầu, nhưng cũng e ngại về chất lượng của các tổ chức tư vấn đấu thầu. Do đó, các chủ đầu tư này muốn chỉ định đấu thầu để đơn giản, dễ thực hiện.

Hiện nay, việc đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn đấu thầu được thực hiện dựa trên nhu cầu, sự quan tâm của chủ đầu tư về công tác đấu thầu, chứ chưa có tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ bắt buộc. Để có cơ sở pháp lý buộc các chủ đầu tư phải quan tâm đến đào tạo cán bộ về đấu thầu, Luật đấu thầu cần có quy định yêu cầu những người làm công tác đấu thầu như: cán bộ làm công tác mời thầu, thành viên tổ chuyên gia, tổ thẩm định gói thầu phải có chứng chỉ hành nghề về chuyên môn nghiệp vụ đấu thầu thì mới bảo đảm có đủ kiến thức, hiểu biết và năng lực để thực hiện đúng các quy định về đấu thầu.

Tuy nhiên, cũng không loại trừ nguyên nhân chủ đầu tư muốn chỉ định thầu do thông đồng với nhà thầu theo các nguyên nhân tương tự như đã phân tích ở phần trước ("*...thông đồng giữa các bên*"). Nhằm ngăn chặn tình trạng này cũng như hỗ trợ các chủ đầu tư chưa đủ khả năng tổ chức đấu thầu (như chủ đầu tư xây trường học, bệnh viện,...không có đội ngũ làm công tác đấu thầu chuyên nghiệp), Luật đấu thầu cần cho phép các tổ chức đấu thầu chuyên nghiệp, độc lập làm chức năng như đại lý đấu thầu tổ chức đấu thầu theo hợp đồng với chủ đầu tư, chủ đầu tư sử dụng kết quả đấu thầu để thực hiện dự án như các trường hợp khác.

## **2.2. Tổ chức đấu thầu không đúng quy trình**

Mặc dù Luật đấu thầu hiện hành và các văn bản hướng dẫn đã quy định khá rõ về quy trình đấu thầu, tuy nhiên thực tế vẫn diễn ra một số vi phạm về quy trình đấu thầu. Một số chủ đầu tư thậm chí còn không lập và phê duyệt kế hoạch đấu thầu mà vẫn tổ chức đấu thầu. Ví dụ như sau:

### **Chỉ định thầu trước khi có kế hoạch đấu thầu được duyệt**

Qua thanh, kiểm tra công tác đấu thầu tại Công trình Nhà lớp học 2 tầng 6 phòng Trường Tiểu học Bắc Nghĩa, Thanh tra Sở Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) tỉnh Quảng Bình đã phát hiện chủ đầu tư (UBND phường Bắc Nghĩa) sai phạm trong việc tiến hành chỉ định thầu trước khi kế hoạch đấu thầu được phê duyệt gần 4 tháng.

#### **Phát hiện sai phạm trong chỉ định thầu sau hơn 2 năm**

Công trình Nhà lớp học 2 tầng 6 phòng Trường Tiểu học Bắc Nghĩa (thuộc phường Bắc Nghĩa, TP. Đồng Hới, tỉnh Quảng Bình) được UBND tỉnh Quảng Bình phê duyệt Báo cáo kinh tế - kỹ thuật tại Quyết định 2061/QĐ-UBND ngày 25/8/2010 nhằm tăng cường cơ sở vật chất dạy và học của Trường Tiểu học Bắc Nghĩa. Quyết định phê duyệt Báo cáo kinh tế - kỹ thuật của Dự án nêu rõ, sẽ có quyết định phê duyệt kế hoạch đấu thầu (KHĐT) riêng sau khi được bố trí vốn để triển khai thực hiện. Ngày 6/12/2010, UBND phường Bắc Nghĩa đã ra Quyết định số 110/QĐ-UBND chỉ định Công ty TNHH XDTH Phú Vinh thi công xây lắp Công trình từ ngày 6/12/2010 đến ngày 30/7/2011. Tuy nhiên, đến ngày 1/4/2011, UBND tỉnh Quảng Bình mới có Quyết định số 705/QĐ-UBND phê duyệt KHĐT của Dự án. Như vậy, trước khi KHĐT được phê duyệt, khoảng gần 4 tháng, Chủ đầu tư đã tiến hành chỉ định thầu và thi công Công trình.

Tại Biên bản Vi phạm hành chính trong lĩnh vực KH&ĐT ngày 5/2/2013, Thanh tra Sở KH&ĐT tỉnh Quảng Bình đã chỉ rõ, hành vi này đã vi phạm quy định tại Khoản 3 Điều 40 Nghị định số 85/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009 của Chính phủ.

#### **Trách nhiệm của các bên liên quan**

Sau khi nhận được chỉ đạo của UBND tỉnh Quảng Bình về việc yêu cầu Chủ đầu tư báo cáo giải trình làm rõ nguyên nhân sai phạm trong tiến trình triển khai Dự án, UBND phường Bắc Nghĩa đã tổ chức kiểm điểm trách nhiệm các tổ chức, cá nhân liên quan trong việc quản lý, điều hành Dự án để dẫn đến sai phạm. Theo đó, Chủ đầu tư đã thừa nhận sai phạm là tổ chức khởi công xây dựng công trình khi chưa đủ điều kiện (chưa có KHĐT được duyệt). Sau khi có quyết định phê duyệt báo cáo kinh tế - kỹ thuật, UBND phường Bắc Nghĩa đã đề nghị đơn vị tư vấn quản lý dự án lập hồ sơ trình KHĐT, song chưa được Tỉnh phê duyệt với lý do chưa được bố trí vốn đủ 35% giá trị gói thầu. Do đơn vị tư vấn quản lý dự án tham mưu cho Chủ đầu tư không rõ ràng, năng lực quản lý dự án yếu kém dẫn đến sai phạm không đáng có nêu trên. Trong Cuộc họp kiểm điểm, Chủ đầu tư đã phê bình cảnh cáo đơn vị này không đủ năng lực để tham gia các công trình xây dựng tiếp theo trên địa bàn Phường; đồng thời chỉ đạo Công ty Cổ phần Tư vấn xây dựng DTC (TVXD DTC) phê bình, kỷ luật ông Đặng Ngọc Thưởng - Giám sát trưởng Công trình.

Trong báo cáo giải trình, Chủ đầu tư cũng nhận là đã không làm tròn trách nhiệm trong việc quản lý xây dựng cơ bản và không kiểm tra năng lực của các đơn vị tư vấn quản lý dự án trước khi thực hiện ký kết hợp đồng. Công ty Cổ phần TVXD DTC đã nhận khuyết điểm là có sai sót trong việc tham mưu cho Chủ đầu tư tiến hành chỉ định thầu trước khi có KHĐT được phê duyệt.

*(Lược trích từ Báo Đấu thầu số 48 ngày 7/3/2013)*

*Nguyên nhân của hiện tượng này chủ yếu do hiểu biết, ý thức tuân thủ pháp luật và năng lực của chủ đầu tư còn hạn chế, không nắm được quy trình đấu thầu, thiếu tính chuyên nghiệp nên chưa thực hiện đúng quy trình đấu thầu, gây ra những hậu quả kinh tế trong quá trình đấu thầu, gây thiệt hại đến lợi ích của các nhà thầu. Vì vậy, cần tiếp tục các giải pháp thực thi pháp luật về lĩnh vực này toàn diện hơn, tăng cường hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật để các tổ chức, cá nhân nâng cao hiểu biết về pháp luật, thực hiện đúng pháp luật.*

Người làm chính sách cần xác định rõ việc tìm ra nguyên nhân chính sách cần xác định rõ việc tìm ra nguyên nhân chính, nguyên nhân cốt lõi của hiện tượng bất cập là rất quan trọng vì thông qua việc xác định đúng nguyên nhân sẽ tìm được đúng giải pháp — “liều thuốc” hữu hiệu giải quyết vấn đề bất cập. Để tiến tới nâng cao năng lực của đội ngũ làm công tác đấu thầu cần nghiên cứu bổ sung các quy định cụ thể về điều kiện, năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác đấu thầu theo hướng chuyên môn hóa, chuyên nghiệp hóa như: quy định về điều kiện của thành viên tổ chức thẩm định; quy định về tổ chức đấu thầu chuyên nghiệp; quy định cụ thể về điều kiện, về trách nhiệm và nghĩa vụ của các cơ sở tổ chức hoạt động đào tạo, bồi dưỡng, điều kiện cấp chứng chỉ..., hoạt động đào tạo, bồi dưỡng cần gắn với từng đối tượng cụ thể: giảng viên về đấu thầu; tư vấn về đấu thầu; các bên trực tiếp tham gia vào hoạt động đấu thầu: người có thẩm quyền, chủ đầu tư, bên mời thầu, cơ quan, tổ chức thẩm định; các đối tượng khác. Về lâu dài cần quản lý đội ngũ này thông qua việc cấp bằng hoặc chứng chỉ hành nghề sau khi đủ điều kiện và tham gia khóa học đào tạo về chuyên môn.

### **2.3. Hiện tượng "Phân cấp ngược"**

Theo quy định, chủ đầu tư được trao quyền thực hiện một số công việc như: phê duyệt hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu, kết quả lựa chọn nhà thầu, xử lý tình huống trong đấu thầu. Việc phân cấp mạnh cho chủ đầu tư trên thực tế dẫn đến ba xu hướng: (i) phân cấp giúp chủ đầu tư thực hiện theo quy định về hoạt động đấu thầu của đơn vị mình và chịu trách nhiệm về quyết định của mình; (ii) thực tế đã có nhiều chủ đầu tư lạm quyền, gây tiêu cực trong đấu thầu; (iii) ngược lại, cũng có nhiều trường hợp, do quá trình phân cấp mạnh, các đơn vị chủ đầu tư chưa chủ động nâng cao năng lực, dẫn đến không tự giải quyết được, ngại trách nhiệm nên chọn giải pháp an toàn là đùn đẩy lên trên, theo kiểu "xin ý kiến chờ phê duyệt". Quy định là vậy, nhưng thực tế có nhiều cách làm biến tướng khác nhau như thuê lại cấp trên thẩm định hoặc nhờ người có thẩm quyền phê duyệt các nội dung thuộc trách nhiệm của chủ đầu tư như hồ sơ mời thầu, kết quả đấu thầu..., hoặc trước khi phê duyệt phải xin ý kiến chấp thuận của người có thẩm quyền.

Trong quá trình đánh giá hồ sơ dự thầu, việc đánh giá hồ sơ dự thầu của tổ chuyên gia là một khâu quan trọng, quyết định toàn bộ tới kết quả lựa chọn nhà thầu. Tuy nhiên, trên thực tế, ở một vài nơi năng lực của tổ chuyên

gia còn hạn chế nên việc đánh giá còn thiếu sót, chưa nghiên cứu kỹ các quy định về đấu thầu cũng như nghiên cứu hồ sơ mời thầu, hồ sơ dự thầu khi chấm thầu, từ đó dẫn đến việc đánh giá của tổ chuyên gia còn mang tính máy móc và cứng nhắc (ví dụ: loại bỏ hồ sơ dự thầu của nhà thầu có giá chào thấp nhất do hiệu lực của bảo đảm dự thầu của nhà thầu thiếu 1 ngày), ngoài ra việc đánh giá đôi khi không tuân thủ theo tiêu chuẩn đánh giá trong hồ sơ mời thầu. Đối với một số gói thầu tư vấn, việc đánh giá của tổ chuyên gia còn chưa tuân thủ theo quy định, như chưa thực hiện bước đàm phán hợp đồng trước khi trình chủ đầu tư phê duyệt kết quả đấu thầu.

Việc mô tả vấn đề bất cập phải khách quan—không nên có những đánh giá chủ quan. Tất cả các kết luận đưa ra đều phải dựa trên căn cứ thực tế khách quan.

Hiện nay chủ đầu tư được giao quyết định toàn bộ các bước trong quá trình đấu thầu (từ bước phê duyệt hồ sơ mời thầu đến bước ký kết và quản lý hợp đồng). Tuy nhiên, trên thực tế, ở một số nơi, một số công việc thuộc trách nhiệm của chủ đầu tư như: việc phê duyệt danh sách nhà thầu đạt yêu cầu về mặt kỹ thuật và danh sách xếp hạng nhà thầu; việc quyết định thành lập tổ chuyên gia đấu thầu hay việc ký kết hợp đồng với nhà thầu...đều được chủ đầu tư ủy quyền cho bên mời thầu (Ban quản lý dự án) thực hiện, cơ quan quản lý thì không kiểm soát được hết các hoạt động này.

Như vậy, trên thực tế, hiện nay toàn bộ quá trình đấu thầu và các thủ tục trong đấu thầu chủ yếu do chủ đầu tư quyết định, gần như khép kín và không có cơ quan giám sát độc lập ngoài chủ đầu tư. Luật Đấu thầu và Luật số 38 đã thể hiện rất rõ tinh thần phân cấp, thực hiện phân cấp mạnh gắn liền với trách nhiệm và tăng cường công tác hậu kiểm. Phân cấp mạnh giúp cho các chủ đầu tư chủ động hơn trong việc thực hiện và quyết định các nội dung của quá trình đấu thầu.

Sau khi Luật Đấu thầu, Luật sửa đổi và Nghị định 85/CP ban hành và có hiệu lực, chủ đầu tư được giao quyết định toàn bộ các bước trong đấu thầu. Quá trình đấu thầu từ khâu sơ tuyển (nếu có) hoặc lập hồ sơ mời thầu đến ký hợp đồng phần lớn đều do chủ đầu tư tổ chức thực hiện. Điều này dễ dẫn đến phát sinh tiêu cực trong đấu thầu do vai trò của chủ đầu tư rất lớn. Trong khi đó công tác theo dõi, phát hiện kịp thời những sai sót hoặc tiêu cực trong quá trình đấu thầu của cấp có thẩm quyền còn gặp nhiều khó khăn do chế độ báo cáo về quá trình lựa chọn nhà thầu hiện nay chưa được quy định cụ thể và chế tài đối với việc vi phạm quy định này còn chưa nghiêm khắc.

Trong tình hình phân cấp mạnh mẽ như hiện nay, chủ đầu tư được trao nhiều quyền quyết định, trách nhiệm cũng lớn hơn nên hiệu quả dự án gắn rất chặt với năng lực của chủ đầu tư, đây là nhân tố quan trọng trong công

tác thực thi pháp luật về đấu thầu. Theo quy định về phân cấp trách nhiệm trong đấu thầu tại Luật sửa đổi và Nghị định 85/CP, chủ đầu tư chịu trách nhiệm thực hiện các nhiệm vụ mà trước đây thuộc trách nhiệm của người có thẩm quyền như phê duyệt hồ sơ mời thầu, kết quả lựa chọn nhà thầu và xử lý tình huống trong đấu thầu. Qua thực tế, việc thực hiện phân cấp đã bộc lộ các vấn đề liên quan đến năng lực của đội ngũ cán bộ làm công tác đấu thầu, đặc biệt là chủ đầu tư. Tại nhiều địa phương hiện nay, vấn đề năng lực của chủ đầu tư đang là một vấn đề đáng lo ngại và điều này cũng là một trong các yếu tố tác động, gây ảnh hưởng không nhỏ đến công tác đấu thầu khi mà các công trình, dự án có quy mô lớn đến hàng chục nghìn tỷ đồng.



(Đấu thầu mua sắm hàng hóa — Ảnh minh họa)

Bên cạnh đó, chất lượng của các tổ chức tư vấn đấu thầu còn nhiều bất cập. Ở nhiều địa phương hiện nay, chất lượng công việc tư vấn do các đơn vị tư vấn đấu thầu thực hiện còn thấp do hạn chế về nhân sự cũng như năng lực chuyên môn. Nhiều hồ sơ do các đơn vị tư vấn lập để trình chủ đầu tư thẩm định, phê duyệt không đạt yêu cầu, không theo Mẫu hướng dẫn thống nhất và có nhiều sai sót dẫn đến hồ sơ không đạt chất lượng và yêu cầu theo quy định, kéo dài thời gian thẩm định, ảnh hưởng đến tiến độ thực hiện dự án.

Tuy chất lượng của tư vấn đấu thầu còn nhiều hạn chế như vậy, nhưng ở nhiều nơi lại xảy ra tình trạng không ít chủ đầu tư, bên mời thầu còn tâm lý trông chờ, ỷ lại vào tư vấn, tự làm mất vị trí và thẩm quyền của mình. Nhiều chủ đầu tư thuê các đơn vị tư vấn để tổ chức lựa chọn nhà thầu rồi ỷ lại, trông chờ vào các đơn vị tư vấn mà không xem xét, kiểm tra kỹ hồ sơ, thủ tục trước khi phê duyệt. Đáng lưu ý là chủ đầu tư ở các vùng sâu, vùng xa, cấp huyện vẫn bộc lộ những bất cập và sự yếu kém trong cách xử lý những việc liên quan đến đấu thầu và phụ thuộc hoàn toàn vào tư vấn. Khi tư vấn lập hồ sơ mời thầu, lập báo cáo đánh giá hồ sơ dự thầu, báo cáo thẩm định bên mời thầu không đưa ra được các ý kiến nào khác với ý kiến của tư vấn mà sử dụng nguyên bản kết quả tư vấn để trình chủ đầu tư phê duyệt. Trong khi đó, đội ngũ chuyên gia về đấu thầu của các đơn vị tư vấn chưa



thực sự có đủ năng lực chuyên môn, chưa đáp ứng được yêu cầu để giúp chủ đầu tư trong quá trình lựa chọn nhà thầu.

Ngoài ra, theo quy định về phân cấp, khi chủ đầu tư thực hiện phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu, hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu, có thể lựa chọn cơ quan, tổ chức thẩm định. Tuy vậy, chủ đầu tư cũng cần nắm vững chuyên môn, nghiệp vụ về đấu thầu để kiểm soát được chất lượng công tác thẩm định trong đấu thầu, đặc biệt khi sử dụng tư vấn. Và trong mọi trường hợp, chủ đầu tư vẫn phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Tuy nhiên, trên thực tế trong trường hợp có vấn đề nảy sinh ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình thực hiện hợp đồng, “quả bóng trách nhiệm” được đùn đẩy giữa chủ đầu tư và tư vấn.

Bên cạnh đó, theo phản ánh tại một số địa phương, hiện nay do phân cấp mạnh nhưng chế tài về thực hiện chế độ báo cáo trong đấu thầu vẫn chưa cụ thể nên các chủ đầu tư không gửi quyết định về kết quả lựa chọn nhà thầu, không báo cáo tình hình thực hiện công tác đấu thầu hoặc có báo cáo nhưng chất lượng chưa cao. Do đó, chất lượng công tác theo dõi và quản lý đấu thầu cũng chưa được cao.

Quy định hiện hành về việc thẩm định các nội dung trong đấu thầu còn cứng nhắc, dẫn đến kéo dài thời gian trong đấu thầu, nhiều khi chỉ mang tính hình thức và hiệu quả không cao. Theo đó, đề xuất sửa đổi quy định hiện hành theo hướng giao chủ đầu tư được chủ động quyết định về việc thẩm định các nội dung trong đấu thầu (hồ sơ mời thầu, hồ sơ yêu cầu, kết quả lựa chọn nhà thầu) đối với gói thầu quy mô nhỏ, gói thầu được áp dụng chỉ định thầu theo hạn mức, gói thầu lựa chọn tư vấn cá nhân. Theo đó, trường hợp chủ đầu tư nhận thấy sự cần thiết thì yêu cầu thẩm định (chẳng hạn khi có ý kiến đánh giá khác nhau của tổ chuyên gia, bên mời thầu; có yêu cầu sửa đổi hồ sơ, kiến nghị trong đấu thầu hoặc các trường hợp phát sinh khác thấy cần thiết phải thẩm định để chắc chắn về nội dung trước khi phê duyệt). Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung quy định về phân cấp phê duyệt, nhằm đơn giản hơn nữa thủ tục hành chính, hạn chế tình trạng khép kín trong đấu thầu nhưng vẫn tạo được tính linh hoạt trong phân cấp phê duyệt. Một số nội dung liên quan đến phân cấp phê duyệt cần được sửa đổi, bổ sung, cụ thể là:

- Phân cấp triệt để việc quyết định hình thức chỉ định thầu cho người có thẩm quyền là Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, không yêu cầu trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định;
- Không quy định bắt buộc phải phê duyệt danh sách nhà thầu đạt yêu cầu về mặt kỹ thuật để tránh việc thẩm định hai lần. Bên cạnh đó, trong thực tế số lượng nhà thầu tham gia đối với mỗi gói thầu không nhiều nên việc quy định bắt buộc thực hiện nội dung trên dẫn đến tăng thủ tục trong đấu thầu mà đôi khi chỉ là hình thức.
- Xử lý tình huống trong đấu thầu được phân thành 2 cấp: chủ đầu tư xử lý

các tình huống phát sinh trong quá trình đấu thầu, tuy nhiên đối với những tình huống phức tạp, chủ đầu tư cần xin ý kiến người có thẩm quyền trước khi quyết định xử lý;

- Bổ sung trách nhiệm của người có thẩm quyền như giám sát, theo dõi công tác đấu thầu để hủy, đình chỉ cuộc thầu, không công nhận kết quả đấu thầu khi chủ đầu tư, bên mời thầu vi phạm; yêu cầu cung cấp hồ sơ, tài liệu; điều chỉnh nhiệm vụ và thẩm quyền của chủ đầu tư trong trường hợp không đáp ứng yêu cầu;

- Phân cấp mạnh phải gắn với trách nhiệm báo cáo, giải trình, cung cấp thông tin để tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát.

Ngoài ra, cần bổ sung vào Luật đấu thầu các quy định về phân cấp trong mua sắm thường xuyên, vì trong lĩnh vực mua sắm thường xuyên, việc phân cấp cũng cần được quy định rõ ràng như đối với dự án đấu tư để tạo sự thống nhất về phân cấp trong đấu thầu nhằm sử dụng có hiệu quả nguồn vốn (trong đó có vốn nhà nước), đồng thời tạo thuận lợi cho các bên trong quá trình lựa chọn nhà thầu.

### **3. Bất cập trong phát hiện, xử lý vi phạm và giải quyết tranh chấp**

Đề phân tích chính sách một cách thuyết phục, nhằm tìm ra những giải pháp hợp lý, hiệu quả, giải quyết những vấn đề đặt ra của cuộc song, người làm chính sách cần thực hiện các bước phân tích chính sách ngay từ giai đoạn đầu của quá trình làm chính sách.

Ba bước đầu tiên của quá trình phân tích chính sách là xác định đúng vấn đề bất cập, xác định mục tiêu chính sách và tìm phương hướng giải quyết vấn đề cần được tiến hành một cách cẩn trọng, khách quan trên cơ sở phân tích nhiều khía cạnh khác nhau của hiện tượng, vấn đề.

#### ***Việc thanh tra, kiểm tra hoạt động đấu thầu chưa đạt yêu cầu về hiệu lực, hiệu quả***

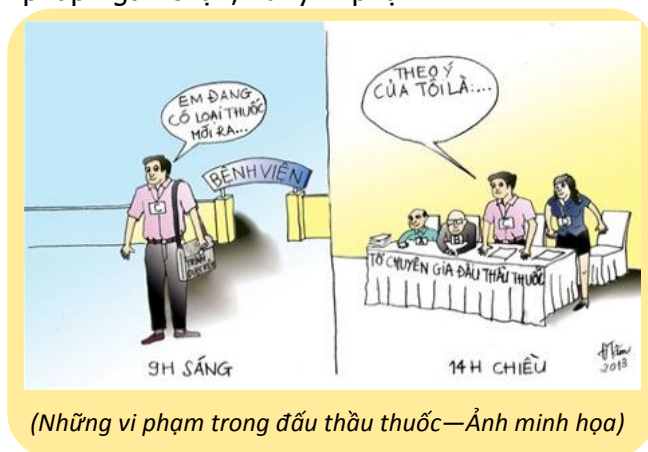
Theo quy định của Luật Đấu thầu và Nghị định 85/CP, một trong những nội dung của công tác quản lý đấu thầu là kiểm tra, thanh tra về đấu thầu. Ở địa phương, Sở KH&ĐT chịu trách nhiệm giúp UBND cấp tỉnh chủ trì, tổ chức kiểm tra về đấu thầu tại địa phương mình, ngoài ra, UBND các cấp chỉ đạo việc kiểm tra về đấu thầu đối với các đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình và các dự án do mình quyết định đấu tư. Ngoài ra Bộ Kế hoạch và Đầu tư chịu trách nhiệm kiểm tra về công tác đấu thầu đối với tất cả các dự án trên phạm vi cả nước.

Ngoài ra, các dự án sử dụng vốn ngân sách nhà nước còn phải được thanh tra đấu thầu theo quy định của pháp luật về thanh tra. Theo quy định của Luật Đấu thầu, thanh tra đấu thầu là thanh tra chuyên ngành trong lĩnh vực đấu thầu. Thanh tra đấu thầu hiện tại được quy định chung về hệ thống,

tổ chức và nhiệm vụ thanh tra trong phạm vi quản lý nhà nước về kế hoạch và đầu tư (Nghị định số 148/2005/NĐ-CP).

Theo tinh thần của Luật đấu thầu hiện hành, tăng cường phân cấp phải đi đôi với tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra về đấu thầu để kịp thời phát hiện, kiểm điểm, xử lý nghiêm cá nhân, tổ chức không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các quy định của pháp luật về đấu thầu và để đảm bảo việc thực hiện của chủ đầu tư tuân thủ các quy định của pháp luật hiện hành, đảm bảo đạt được mục tiêu thực hiện dự án, sớm ngăn chặn, phát hiện và có biện pháp xử lý kịp thời đối với các hành vi vi phạm, góp phần chấn chỉnh và chuẩn hóa hoạt động đấu thầu tại các chủ đầu tư. Hiện nay, nội dung kiểm tra đấu thầu mới chỉ được lồng ghép trong hoạt động giám sát, thanh tra tổng thể đầu tư, chưa thực hiện kiểm tra mang tính chuyên sâu về nghiệp vụ. Ngoài ra công tác kiểm tra, thanh tra về đấu thầu vẫn chưa được coi trọng đúng mức, các cuộc kiểm tra đấu thầu ở địa phương hầu như chưa được tổ chức riêng biệt mà thường lồng ghép với các hoạt động kiểm tra, thanh tra về đầu tư xây dựng cơ bản nói chung. Do đó, hiệu quả mà hoạt động thanh, kiểm tra mang lại chưa cao do hạn chế về thời gian cũng như nhân sự thực hiện thanh, kiểm tra. Vì vậy, ở nhiều địa phương, việc phát hiện và xử lý sai phạm trong công tác đấu thầu vẫn còn chưa triệt để.

*Nguyên nhân của tình trạng này là do cơ chế giám sát chưa có quy định cụ thể, chặt chẽ, chế tài xử phạt về đấu thầu chưa đủ mạnh, chưa đủ sức răn đe đối với những cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm pháp luật về đấu thầu. Do cơ chế giám sát chưa quy định cụ thể nên trong nhiều trường hợp, cơ quan cấp trên không có đủ thông tin trong quá trình đấu thầu để kịp thời áp dụng biện pháp ngăn chặn, xử lý vi phạm.*



(Những vi phạm trong đấu thầu thuốc—Ảnh minh họa)

Hiện nay, chế tài xử phạt của pháp luật về đấu thầu được đánh giá là chưa đủ mạnh, chưa đủ sức răn đe đối với những nhà thầu có hành vi vi phạm như nhà thầu làm “quân xanh, quân đỏ”; nhà thầu thông đồng, dàn

xếp để sắp đặt kết quả trúng thầu; nhà thầu quay thầu; lợi dụng kiến nghị trong đấu thầu để gây cản trở, khó khăn cho chủ đầu tư,... Đối với những trường hợp nhà thầu vi phạm như trên, chủ đầu tư tuy có phát hiện các sai phạm của nhà thầu nhưng chưa có biện pháp xử lý kịp thời hoặc chưa quyết liệt xử phạt nhà thầu để lần sau tránh không bị rơi vào cái bẫy do các nhà thầu tạo ra, làm ảnh hưởng đến kết quả lựa chọn nhà thầu cũng như hiệu quả đầu tư. Với những nhà thầu cố tình vi phạm, các chủ đầu tư còn chưa mạnh dạn công khai địa chỉ các nhà thầu trên các phương tiện thông tin đại chúng, góp phần hạn chế các nhà thầu có hành vi thiếu lành mạnh trong đấu thầu.

Trong nhiều trường hợp, chủ đầu tư có phát hiện các hành vi vi phạm của nhà thầu nhưng không xử lý nghiêm minh và không có những biện pháp cứng rắn mà vẫn mềm mỏng, dung túng cho nhà thầu. Thực tế cho thấy, nếu chủ đầu tư thật sự muốn nghiêm minh, làm theo pháp luật của đấu thầu thì sẽ có không ít nhà thầu sẽ bị cấm tham gia đấu thầu do có hành vi vi phạm pháp luật về đấu thầu. Theo đó, các nhà thầu bị xử phạt sẽ lấy những bài học đó làm lời cảnh tỉnh, răn đe cho chính mình; đồng thời phải tích cực phát hiện và kịp thời thông báo với các cơ quan có thẩm quyền, cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán về những hành vi vi phạm của các nhà thầu khác để có biện pháp xử lý thích đáng. Đó cũng là cách nhà thầu tự bảo vệ mình, góp phần tạo nên sân chơi lành mạnh, công bằng cho chính mình, thể hiện sự đồng hành sát cánh với các cơ quan quản lý nhà nước để hiện thực hóa phương châm của đấu thầu: cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.

Luật Đấu thầu hiện hành mới chỉ có một điều quy định về thanh tra đấu thầu nhưng chưa có quy định cụ thể về giám sát trong đấu thầu. Do đó, để tăng cường hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, cần thiết phải quy định cụ thể các nội dung về thanh tra, giám sát trong đấu thầu, có cơ chế, chế tài đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm. Đối với nội dung về giám sát, Luật đấu thầu cần bổ sung quy định về cơ chế giám sát nội bộ của đơn vị thuộc người có thẩm quyền có chức năng độc lập với chủ đầu tư, bên mời thầu; giám sát của cộng đồng; giám sát của đối tác tư nhân trong các dự án thực hiện theo phương thức đối tác công tư,..Qua các hoạt động giám sát đó, tăng cường phát hiện, hỗ trợ việc thực hiện vai trò giám sát thường xuyên của người có thẩm quyền trong quá trình tổ chức lựa chọn nhà thầu và thực hiện hợp đồng, từ đó kịp thời ngăn chặn và xử lý các việc làm sai quy định, gây lãng phí, thất thoát vốn và tài sản của Nhà nước.

Đặc biệt, cần có cơ chế cộng đồng dân cư tham gia giám sát quá trình thực hiện hợp đồng của chủ đầu tư và nhà thầu. Giám sát của cộng đồng là hoạt động tự nguyện, có tổ chức của cộng đồng dân cư sinh sống trên địa bàn xã, phường, thị trấn, nhằm theo dõi, kiểm tra, đánh giá việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư và xây dựng của cơ quan có thẩm quyền

quyết định đầu tư, chủ đầu tư, ban quản lý dự án, các nhà thầu trong quá trình thực hiện dự án. Trong xây dựng cơ bản nói chung và đấu thầu nói riêng, vai trò giám sát của người dân hay giám sát quần chúng là rất quan trọng và có ý nghĩa to lớn đối với sự thành công của một dự án đầu tư. Người dân không những là người sống và hoạt động hàng ngày cạnh dự án, được hưởng lợi từ dự án và chịu ảnh hưởng trực tiếp và lâu dài về mặt đời sống, cảnh quan môi trường và chính họ là những nhân tố sát sao nhất trong quá trình thực thi dự án. Chính từ vai trò quan trọng của giám sát cộng đồng đối với hiệu quả thực hiện dự án nên trong thời gian tới, cơ chế này nên được ghi nhận trong pháp luật về đấu thầu để góp phần nâng cao hiệu lực thực thi pháp luật trong thực tiễn. Thực tế cho thấy, hoạt động giám sát đầu tư của cộng đồng có vai trò rất quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng thi công công trình và phát huy dân chủ cơ sở. Địa phương nào làm tốt công tác giám sát đầu tư cộng đồng thì ở đó, tình đoàn kết trong dân được phát huy, công tác duy tu, bảo dưỡng công trình được chú trọng và quy chế dân chủ cơ sở được thực hiện.

Đồng thời, cần bổ sung vào Luật đấu thầu các quy định về chế tài xử lý vi phạm pháp luật về đấu thầu: Để chấn chỉnh và tăng cường hiệu quả của công tác đấu thầu, cần bổ sung quy định về biện pháp xử lý đối với: (1) người được giao trách nhiệm xử lý vi phạm nhưng không thực hiện nghiêm túc trách nhiệm của mình; (2) đối với chủ đầu tư, bên mời thầu có vi phạm và (3) quy định thêm các biện pháp xử phạt bổ sung bên cạnh các biện pháp xử phạt chính. Theo đó, quy định về đấu thầu cần được xem xét, nghiên cứu tách riêng các hình thức xử phạt trên cơ sở các hành vi vi phạm pháp luật. Đồng thời, chế tài xử lý vi phạm pháp luật về đấu thầu cần gắn kết với một số hệ thống xử lý vi phạm của pháp luật có liên quan và bổ sung phù hợp với điều kiện thực tiễn.

Đối với việc giải quyết kiến nghị trong đấu thầu, mặc dù có ý kiến cho rằng việc giải quyết kiến nghị là trách nhiệm của cơ quan quản lý, nhưng có nhiều ý kiến khác cho rằng cần có cơ chế giải quyết kiến nghị theo hướng đơn giản hóa quy trình và thông qua một cơ quan độc lập với các cơ quan hành chính và chủ đầu tư để việc giải quyết kiến nghị bảo đảm khách quan, công bằng. Trong quá trình nghiên cứu xây dựng nội dung về giải quyết kiến nghị trong đấu thầu, cần thiết phải xem xét đơn giản hóa về thủ tục, giảm thời gian và tăng hiệu quả của công tác giải quyết kiến nghị, chẳng hạn như lược bỏ bớt cấp bên mời thầu tham gia giải quyết kiến nghị, đơn giản quy trình thực hiện đồng thời xây dựng cơ chế giải quyết thông qua cơ quan hành chính hoặc tư pháp độc lập với chủ đầu tư và bên mời thầu.

Tóm lại, các hoạt động đấu thầu đang được chia nhỏ, quản lý không tập trung do được quy định rải rác trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau (từ Luật đến, Nghị định, Thông tư) gây nên tình trạng chồng chéo, thiếu thống nhất giữa các văn bản, gây khó khăn trong quá trình thực

hiện. Nếu không thống nhất các quy định rải rác này vào một đầu mối thì sẽ tiếp tục xảy ra tình trạng nêu trên, không tạo ra được một khung pháp lý thống nhất điều chỉnh hoạt động đấu thầu sử dụng vốn nhà nước theo thông lệ quốc tế, đồng thời không đảm bảo thực hiện được các mục tiêu cơ bản của công tác đấu thầu là cạnh tranh, công bằng, minh bạch và hiệu quả kinh tế.

Năm 2011, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã thực hiện Báo cáo rà soát pháp luật kinh doanh (rà soát 16 Luật và gần 200 văn bản dưới luật có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp trong đó có Luật Đấu thầu, với sự tham gia của hơn 2000 lượt doanh nghiệp, chuyên gia, trên 180 ý kiến với trên 800 kiến nghị góp ý). Trong Báo cáo này, cộng đồng doanh nghiệp đã kiến nghị sửa đổi, bổ sung Luật Đấu thầu theo hướng Luật chung để điều chỉnh toàn bộ hoạt động đấu thầu; các luật khác như Luật Xây dựng, Luật Đầu tư, Luật Thương mại chỉ quy định những nội dung quản lý đặc thù trong từng lĩnh vực mà không quy định lại quy trình, các nội dung chung trong Luật Đấu thầu.

Theo đó, việc ban hành một Luật chung về đấu thầu trên cơ sở pháp điển hóa các nội dung quy định về hoạt động đấu thầu trong các văn bản quy phạm pháp luật khác là cần thiết, góp phần khắc phục những mâu thuẫn, chồng chéo giữa các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh cùng một lĩnh vực và bảo đảm tính thống nhất, minh bạch, rõ ràng và ổn định của hệ thống pháp luật.

## KẾT LUẬN

Xuất phát từ thực tiễn công tác đấu thầu ở nước ta đang gây thất thoát, lãng phí ngân sách của nhà nước, tiền của của nhân dân; chất lượng hàng hóa, dịch vụ và công trình xây lắp kém chất lượng làm mất lòng tin của nhà thầu, của người dân đối với uy tín của Nhà nước, của cơ quan quản lý, với cách phân tích chính sách bằng phương pháp đánh giá tác động – một phương pháp mới, một lối tư duy mới, nhằm phát hiện đúng vấn đề bất cập, xác định hậu quả, tìm ra nguyên nhân cốt lõi từ đó đề xuất những giải pháp hữu hiệu đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn đề ra.

Có thể khẳng định rằng, việc sử dụng phương pháp đánh giá tác động trong phân tích chính sách tại Việt Nam là rất cần thiết, xuất phát từ yêu cầu thực tiễn phải có sự cải tổ mạnh mẽ hệ thống quy định pháp luật ở Việt Nam, thay đổi tư duy, phương pháp trong quá trình xây dựng pháp luật, cần đề xuất chính sách dựa trên nhu cầu thực tiễn, hạn chế tính chủ quan của người soạn thảo văn bản, nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả, hiệu lực của chính sách được ban hành.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Luật Đấu thầu 2005.*
2. *Dự thảo Luật Đấu thầu* tháng 7 năm 2013.
3. *Nghị định số 148/2004/NĐ-CP của Chính phủ* sửa đổi, bổ sung khoản 1 Điều 7 *Nghị định số 158/2003/NĐ-CP* ngày 10 tháng 12 năm 2003 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành *Luật Thuế giá trị gia tăng* và *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế giá trị gia tăng.*
4. *Nghị định 85/2009/NĐ-CP* hướng dẫn thi hành *Luật Đấu thầu* và lựa chọn nhà thầu xây dựng theo *Luật Xây dựng.*
5. *Báo cáo tổng hợp ý kiến của đại biểu Quốc hội thảo luận ở Tổ và Hội trường về Dự án Luật Đấu thầu*, kỳ họp thứ năm, Quốc hội khóa XIII.
6. *Biên bản tổng hợp thảo luận tại Hội trường của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Luật Đấu thầu*, phiên họp thứ 19, ngày 11/7/2013.
7. *Báo cáo tổng hợp nội dung góp ý dự thảo Luật Đấu thầu của các ngành, địa phương và doanh nghiệp.*
8. *Báo cáo tình hình thực hiện công tác đấu thầu năm 2012* của Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
9. *Báo Đấu thầu các số 48 ngày 7/3/2013 và số 83 ngày 25/4/2013 .*



# MỘT SỐ TẬP SAN ĐÃ PHÁT HÀNH CỦA TRUNG TÂM BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU DÂN CỬ

