Việt Nam hướng tới tham gia Hiệp định mua sắm chính phủ (GPA) của WTO: những thách thức từ góc độ minh bạch hóa

Vũ Thị Hiền[1]

Tóm tắt:

Hiệp định mua sắm chính phủ (Government Procurement Agreement – GPA) trong khuôn khổ WTO là một hiệp định nhiều bên, các thành viên có thể tham gia một cách tự nguyện để tăng cơ hội tiếp cận thị trường mua sắm chính phủ của các nền kinh tế thành viên GPA. Việt Nam đã trở thành quan sát viên của Hiệp định từ tháng 12/2012 và đang cân nhắc khả năng trở thành thành viên chính thức. Trong 3 nguyên tắc chính của GPA (bao gồm không phân biệt đối xử, minh bạch và công bằng thủ tục) thì nguyên tắc minh bạch là thách thức rất lớn cho các nước khi tham gia, đặc biệt đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, bởi bên cạnh những tác động tích cực của minh bạch hóa theo yêu cầu của Hiệp định, thì việc khó thực thi về mặt kỹ thuật, cũng như những tác động tiêu cực trong ngắn hạn của minh bạch hóa đối với nền kinh tế cũng cần được cân nhắc. Bài viết sẽ tập trung phân tích yêu cầu minh bạch hóa của Hiệp định GPA, khoảng cách với hiện trạng của Việt Nam và những thách thức nảy sinh của Việt Nam khi thực hiện minh bạch hóa theo yêu cầu của Hiệp định. Những phân tích này sẽ là căn cứ quan trọng cho Việt Nam trong việc cân nhắc tham gia Hiệp định một cách chính thức.

Từ khoá*: GPA, minh bạch, mua sắm chính phủ*

Abstracts:

The Government Procurement Agreement (GPA) under the WTO is a plurilateral agreement, meaning that WTO members can volunteer to join, with objective of accessing to other members' government procurement markets. Vietnam has become an observer of the agreement since December 2012 and is considering the possibility of becoming its full member. Out of the three main principles of the GPA (including non-discrimination, transparency and procedural fairness), the principle of transparency is a major challenge for participating countries, especially for developing countries like Vietnam. Besides the positive effects of transparency requirements by the Agreement, Vietnam has to take into account technical difficulties of implementation, as well as short-term negative effects of transparency on the economy. The

[1] Trường Đại học Ngoại thương, Email: vuhienftu@gmail.com

paper will focus on analyzing the transparency requirements of the GPA Agreement, the gap with Vietnam's current state, and emerging challenges Vietnam may face when reaching its transparency standards. This analysis will be an important basis for Vietnam to consider officially joining the Agreement.

Keywords: *GPA, transparency, government procurement*

1. Đặt vấn đề

Mua sắm chính phủ (hay là mua sắm công) là một nội dung quan trọng được đưa vào đàm phán trong khuôn khổ Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO). Mua sắm chính phủ là khoản mua sắm lớn, chiếm khoảng 14% đến 20% GDP của quốc gia (TI và CIPE, 2010). Nhận thức được tầm quan trọng và tác động của GPA đến thương mại, WTO đã tiến hành đàm phán và ký kết Hiệp định GPA, lần đầu tiên vào năm 1979. Do đây là một khoản chi tiêu công, việc đảm bảo minh bạch, cùng với các yêu cầu về không phân biệt đối xử, công bằng về thủ tục là yêu cầu cơ bản của GPA với mục tiêu tạo sự thuận lợi, công bằng, đảm bảo quyền và lợi ích của các nhà thầu nội địa và nước ngoài, cũng như tăng hiệu quả sử dụng vốn cho Chính phủ.

Minh bạch trong lĩnh vực mua sắm chính phủ, theo quan điểm của APEC, có nghĩa là "*sự sẵn có thông tin liên quan và đầy đủ cho tất cả các bên có quan tâm theo một cách kịp thời và nhất quán thông qua một phương thức hiện hữu rộng khắp và sẵn sàng để tiếp cận, điều này áp dụng cho mọi khía cạnh trong hoạt động mua sắm Chính phủ, bao gồm cả môi trường vận hành chung, các cơ hội mua sắm, các yêu cầu mua sắm, các tiêu chuẩn đánh giá thầu và việc trao hợp đồng*" (APEC, 2006). Khi tiếp cận một hệ thống mua sắm chính phủ, yếu tố minh bạch thường được xem xét đầu tiên, do yếu tố này "có khả năng thực hiện được một số mục tiêu đổi mới như giảm tham nhũng, thúc đẩy tính nhất quán và hiệu quả của dịch vụ công, thúc đẩy cạnh tranh và gia tăng giá trị đồng tiền, tạo ra hệ thống quản trị hiệu quả và không phân biệt đối xử" (Fenster, 2003).

Hiện nay Việt Nam đang là quan sát viên của GPA và đang cân nhắc trở thành thành viên chính thức của Hiệp định. Tuy nhiên, hệ thống mua sắm chính phủ của Việt Nam hiện "còn một số yếu kém, bao gồm các qui định pháp luật phân tán, mức độ minh bạch thấp và sự hạn chế về năng lực như thiếu kiến thức và dữ liệu về đấu thầu, khi vực nhà nước kém hiệu quả và mức độ tham nhũng cao, đó là những thách thức chính và ảnh hưởng đến khả năng đàm phán tự do hóa mua sắm chính phủ theo Hiệp định GPA" (Sangeeta Khorana, 2012). Để chuẩn bị cho việc trở thành thành viên chính thức của Hiệp định, Việt Nam phải cải thiện hệ thống mua sắm của mình, trong đó có vấn đề về minh bạch.

Tuân thủ các yêu cầu minh bạch trên là thách thức rất lớn cho các nước khi tham gia, đặc biệt đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, bởi bên cạnh những tác động tích cực, thì việc khó thực thi về mặt kỹ thuật, cũng như những tác động tiêu cực trong ngắn hạn của minh bạch hóa đối với nền kinh tế cũng cần được cân nhắc. Với mục tiêu hội nhập sâu hơn về lĩnh vực mua sắm chính phủ và tăng hiệu quả của hệ thống đấu thầu nội địa, bài viết sẽ tập trung phân tích yêu cầu minh bạch hóa của Hiệp định GPA, khoảng cách với hiện trạng của Việt Nam và những thách thức nảy sinh của Việt Nam khi thực hiện minh bạch hóa theo yêu cầu của Hiệp định. Những phân tích này sẽ là căn cứ quan trọng cho Việt Nam trong việc từng bước cải thiện hệ thống mua sắm chính phủ của mình, đảm bảo các điều kiện cần thiết cho việc tham gia GPA.

2. Tổng quan nghiên cứu, cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

Tổng quan nghiên cứu

Có khá nhiều nghiên cứu trên thế giới về mua sắm chính phủ, trong đó "*Nghiên cứu định lượng về thiên hướng trong nước trong mua sắm chính phủ*" của Anirudh Shingal (Tạp chí Review of International Economics, Volume 23, 2015) đã giải thích thiên hướng nghiêng về thị trường trong nước đối với hoạt động mua sắm chính phủ có nguyên nhân quan trọng là sự khác biệt về năng suất giữa trong nước và ngoài nước. Báo cáo của Trung tâm nghiên cứu luật toàn cầu năm 2010 với tiêu đề "*Luật và chính sách mua sắm chính phủ*" đã tổng hợp và so sánh các qui định mua sắm chính phủ của một số quốc gia. Nghiên cứu về chính sách và luật mua sắm chính phủ của từng nước riêng lẻ có cuốn sách của Aris Georgopoulos, Bernard M. Hoekman, Petros C. Mavroidis với tiêu đề "*Quốc tế hóa các qui định mua sắm chính phủ*", Nxb Oxford University Press năm 2017 đã nghiên cứu sự thể hiện của các chuẩn mực quốc tế về mua sắm chính phủ trong thực tế mua sắm của các quốc gia, bao gồm cả các nước tiên tiến, thu nhập cao cũng như các quốc gia mới nổi.

Đánh giá về tác động của minh bạch trong mua sắm chính phủ đến nền kinh tế có khá nhiều nghiên cứu, điển hình là nghiên cứu của Hiroshi Ohashi (2009) với tiêu đề "*Các tác động của minh bạch trong mua sắm chính phủ đến chi tiêu của chính phủ: trường hợp các công trình đô thị*" (Tạp chí Review of Industrial Organization, 2009, Volume 34) đã phân tích tác động của việc cải thiện minh bạch trong quá trình đánh giá nhà thầu, trong đó tác động điển hình là làm giảm chi phí đấu thầu. Ngoài ra còn nhiều nghiên cứu tập trung vào tính hiệu quả mà minh bạch như nghiên cứu của Volmink, P. năm 2010 về "*Tăng cường minh bạch trong mua sắm của khu vực công: kinh nghiệm của Nam Phi*" (Hội thảo quốc tế về mua sắm công lần thứ 4, Seoul, Hàn Quốc, 26-28 tháng 8/2010), hay nghiên cứu của Panda, P., Sahu, G.P. and Gupta, P., năm 2010 về "*Thúc đẩy tính minh bạch và hiệu quả trong mua sắm chính phủ: sáng kiến về mua sắm điện*

tử của Chính phủ Ấn Độ" (Hội thảo quốc tế về Chính phủ điện tử lần thứ 7, Học viện Quản trị Bangalore, Ấn Độ, 22-24 tháng 4/2010)

Đối với Việt Nam, nghiên cứu của Sangeeta Khorana (2011) đã phân tích lợi ích và chi phí của Việt Nam khi gia nhập GPA, trong đó bên cạnh lợi ích của việc tăng cường mức độ minh bạch, tăng khả năng tiếp cận thị trường nội địa, cam kết đổi mới của Chính phủ,… thì GPA cũng đem đến những thách thức về chi phí đàm phán gia nhập, cải tổ hệ thống pháp luật về mua sắm chính phủ đang còn rất phân tán, nỗ lực cải thiện mức độ tham nhũng đang còn ở mức cao, hay điều tiết chính sách để cân bằng sự phát triển trong khu vực,… Nghiên cứu về minh bạch trong mua sắm chính phủ của Việt Nam, hiện đã có báo cáo (TI và CIPE, 2010) trình bày 11 chuẩn mực minh bạch của APEC và phân tích việc triển khai các chuẩn mực ở Việt Nam. Tuy nhiên, căn cứ để so sánh, phân tích trong báo cáo là Luật Đấu thầu ban hành năm 2005, sửa đổi năm 2009, trong khi hiện nay, Luật này đã được thay thế bằng Luật Đấu thầu năm 2013 với những thay đổi cơ bản về nội dung.

Như vậy, hiện chưa có nghiên cứu nào tập trung phân tích mức độ minh bạch của Việt Nam trong lĩnh vực mua sắm chính phủ trong tương quan so sánh với chuẩn mực của Hiệp định GPA của WTO.

Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu

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

Về phạm vi nghiên cứu, tác giả sử dụng phương pháp nghiên cứu luật viết, tức là nghiên cứu các văn bản thuộc đối tượng điều chỉnh của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 80/2015/QH13 ngày 22/06/2015, tuy nhiên tác giả không nghiên cứu toàn bộ văn bản, mà chỉ nghiên cứu những nội dung có liên quan đến tính minh bạch trong mua sắm chính phủ, dựa trên tính liên quan của các điều khoản trong văn bản đến 1 trong 6 nhóm yêu cầu minh bạch đã xây dựng.

Mỗi hiệp định hay định chế quốc tế có cách tiếp cận khác nhau về các yêu cầu minh bạch, khác nhau cả về nội dung và mức độ minh bạch mà nó đặt ra cho các quốc gia thành viên, thậm chí

khác nhau cả về cách trình bày các yêu cầu minh bạch. Sau khi rà soát các qui định về minh bạch trong Hiệp định GPA, tác giả hệ thống chúng thành 6 nhóm yêu cầu sau đây:

Nhóm 1: Công bố luật và các qui định liên quan đến mua sắm chính phủ

Nhóm 2: Xác lập kênh để tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về luật và dự thảo luật

Nhóm 3: Thông báo và diễn giải thủ tục pháp lý áp dụng đối với mua sắm chính phủ cho cá nhân từ các nền kinh tế khác

Nhóm 4: Việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu

Nhóm 5: Công bố các yêu cầu, thông tin cần thiết trong quá trình đấu thầu (hồ sơ dự thầu, hoạt động đánh giá hồ sơ dự thầu, kết quả đấu thầu, ký kết hợp đồng)

Nhóm 6: Thông tin bảo mật

Để tìm ra khoảng cách giữa hiện trạng mức độ minh bạch của Việt Nam với các yêu cầu minh bạch của GPA, tác giả sử dụng phương pháp luật so sánh: so sánh giữa các điều khoản qui định về cùng một vấn đề giữa Hiệp định GPA và các văn bản qui phạm pháp luật của Việt Nam để góp phần làm sáng tỏ nội dung của hiệp định, khi soi chiếu đến các văn bản qui phạm pháp luật hiện hành của Việt Nam càng làm sáng tỏ qui định và khoảng cách với yêu cầu của Hiệp định với các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về minh bạch trong mua sắm chính phủ. Sự sáng tỏ này là một trong những điều kiện cần đối với việc lựa chọn các hướng đi cho việc cải thiện mức độ minh bạch, nâng cao tính hiệu quả của việc thực thi sau này, đặc biệt là tính chính xác khi áp dụng trong thực tiễn. Trên cơ sở xem xét tác động của minh bạch đến nền kinh tế từ các nghiên cứu trước đó, tác giả sẽ chỉ ra một số những thách thức cơ bản mà Việt Nam sẽ phải đối mặt khi cải thiện mức độ minh bạch trong hệ thống mua sắm chính phủ của mình, hướng đến việc trở thành thành viên của GPA.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Hiệp định GPA và con đường lựa chọn tham gia của Việt Nam

GPA là một hiệp định nhiều bên trong hệ thống WTO (không bắt buộc mọi thành viên WTO phải tham gia), hiện có 19 thành viên (tương ứng với 47 thành viên của WTO), trong khi 29 thành viên khác của WTO đang là quan sát viên. Mục tiêu của GPA là thúc đẩy cơ hội tiếp cận các thị trường mua sắm ở các nước là thành viên GPA, thúc đẩy sự gia tăng giá trị đồng tiền

trong các hoạt động mua sắm, đồng thời, GPA giúp cho việc quản trị tốt hơn (minh bạch, cạnh tranh lành mạnh và không có dấu hiệu tham nhũng tại các thị trường mua sắm trong phạm vi điều chỉnh) (WTO, 2017).

Hiệp định được ký kết lần đầu vào năm 1979, sửa đổi vào năm 1987. Sau khi đàm phán để mở rộng phạm vi cùng với Vòng đàm phán Urugoay, Hiệp định mới đã được ký kết năm 1994 (gọi tắt là GPA1994). Hiệp định này đã được đàm phán sửa đổi và hoàn thành đàm phán năm 2012 (được gọi là GPA2012). Hai phiên bản đều dựa trên các nguyên tắc cơ bản: không phân biệt đối xử, minh bạch, và công bằng về thủ tục. Sự khác biệt lớn nhất của GPA 2012 so với GPA 1994 là việc bổ sung một số nội dung để theo kịp với thông lệ mua sắm mới, bao gồm việc sử dụng các công cụ điện tử trong mua sắm như đấu thầu qua mạng, tăng tính linh hoạt cho các cơ quan mua sắm (sử dụng công cụ điện tử trong mua sắm như thẻ thanh toán, thanh toán trực tuyến…) và rút ngắn thời hạn thông báo mời thầu,... Đồng thời, GPA 2012 cũng chú trọng hơn đến mục tiêu quản trị tốt và đấu tranh chống tham nhũng, các biện pháp chuyển tiếp, đối xử đặc biệt và khác biệt dành cho các nước đang phát triển.

Việt Nam đang cân nhắc khả năng trở thành thành viên chính thức của Hiệp định GPA. Chiều ngày 05/12/2012, Ủy ban Mua sắm Chính phủ thuộc WTO đã phê chuẩn quy chế quan sát viên của Việt Nam. Trong nhiều năm qua, Việt Nam đã nỗ lực để sửa đổi, bổ sung các qui định về đấu thầu, mua sắm công để phù hợp với yêu cầu của Hiệp định, đặc biệt là những thay đổi cơ bản trong Luật Đấu thầu số 43/2013/QH13. Việc tham gia GPA với tư cách quan sát viên được xem là bước đầu tiên tiến tới trở thành thành viên chính thức của Hiệp định.

3.2. Yêu cầu về minh bạch của GPA và khoảng cách với mức độ minh bạch hiện tại của Việt Nam

Trên cơ sở soi chiếu theo từng nhóm yêu cầu minh bạch đã xây dựng, bài viết sẽ xem xét yêu cầu của Hiệp định GPA, tìm ra khoảng cách với mức độ minh bạch hiện tại của Việt Nam.

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

Minh bạch về luật và các qui định pháp lý liên quan đến mua sắm chính phủ là vấn đề cốt yếu của một hệ thống đấu thầu lành mạnh. GPA 2012 (Điều VI) yêu cầu các thành viên *kịp thời* công bố các luật, qui định và các quyết định pháp lý, các quy định hành chính áp dụng chung, các điều khoản hợp đồng mẫu bắt buộc theo yêu cầu của luật hoặc qui định và gắn liền với các dẫn chiếu từ các thông báo hoặc hồ sơ thầu đối với các hoạt động mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh bởi Hiệp định, bao gồm cả các sửa đổi tương ứng.

Về *cách thức* công bố, GPA đặt ra chuẩn mực rất cụ thể: yêu cầu luật và các qui định này phải được công bố trên ít nhất một phương tiện giấy hoặc điện tử được xác định một cách chính thức, phương tiện này phải được phổ biến rộng rãi và duy trì việc sẵn sàng tiếp cận được cho công chúng. Bên cạnh đó, GPA yêu cầu Chính phủ thành viên phải tuân thủ cơ chế báo cáo tới Ủy ban Mua sắm Chính phủ của WTO.

Hiện ở Việt Nam, ngoài qui định chung tại Luật 80/2015/QH13 về ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 22/06/2015, trong đó, văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng tải toàn văn trên cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật *chậm nhất là 15 ngày* kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng, thì tại Điều 8 Luật đấu thầu số 43/2013, văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu phải được được đăng tải trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, Báo đấu thầu, và được khuyến khích đăng tải trên trang thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng khác. Rõ ràng, đối với nhóm yêu cầu này, Việt Nam đã đáp ứng hoàn toàn các yêu cầu của GPA.

3.2.2. Nhóm 2: Xác lập kênh để tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về luật và dự thảo luật về mua sắm chính phủ

GPA2012 (Điều VI) yêu cầu các nước thành viên của mình phải giải thích các thắc mắc về luật và các qui định pháp lý về mua sắm chính phủ khi có yêu cầu. Tại Việt Nam, theo Quyết định số 438/QĐ-BKH ngày 07/04/2009 của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì Cục Quản lý đấu thầu có chức năng hướng dẫn thực hiện các quy định của pháp luật về đấu thầu, hướng dẫn xử lý tình huống trong đấu thầu. Như vậy, Việt Nam đã có đầu mối chính thức tiếp nhận và xử lý các thắc mắc về luật và dự thảo luật về đấu thầu. Trên thực tế, việc tiếp nhận có thể thực hiện bằng cách nhận văn bản yêu cầu hoặc tương tác với người có yêu cầu thông qua trang web Hỏi và đáp thuộc Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia (http://muasamcong.mpi.gov.vn/qa/PT_QAJ_QAQ001.jsp). Tuy nhiên, việc tương tác này chỉ bằng tiếng Việt, mà chưa thực hiện bằng tiếng Anh hay các ngôn ngữ khác, khiến cho tổ chức, cá nhân đến từ các nền kinh tế khác khó tiếp cận. Do vậy, Việt Nam mặc dù đã đạt được mức độ đáp ứng hoàn toàn về mặt pháp lý với yêu cầu của GPA nhưng vẫn cần cải thiện hơn nữa về mặt thực thi để tăng mức độ minh bạch.

3.2.3. Nhóm 3: Thông báo và diễn giải thủ tục áp dụng đối với mua sắm chính phủ cho cá nhân từ các nền kinh tế khác

Cũng tại Điều VI, GPA yêu cầu các nền kinh tế thành viên *thông báo thủ tục áp dụng đối với các hoạt động mua sắm thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định một cách kịp thời và theo cách thức như qui định đối với luật và qui định pháp lý, đồng thời, diễn giải khi có yêu cầu.*

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

3.2.4. Nhóm 4: Việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu

Yêu cầu minh bạch trong tiếp cận các cơ hội đấu thầu được thể hiện qua 2 nội dung chủ yếu: cách thức thông báo, và mức độ chi tiết và rõ ràng của thông báo về nội dung của gói thầu.

Thứ nhất, về *cách thức thông báo,* đối với gói thầu sắp thực hiện, GPA (Điều VII) yêu cầu bên mời thầu sẽ phải thông báo trên một phương tiện giấy hoặc điện tử đã được cam kết, được phổ biến rộng rãi và thông báo phải được duy trì để công chúng tiếp cận, ít nhất là cho đến hết giai đoạn thời gian theo qui định của gói thầu nếu dùng phương tiện điện tử. Khi bên mời thầu là cơ quan trung ương, thông báo sẽ phải thực hiện thông qua một cổng điện tử truy cập duy nhất, truy cập miễn phí. Ngoài ra, GPA (Điều VII) còn có qui định về Thông báo ngắn gọn (Summary Notice) đối với từng gói thầu sắp thực hiện, trong đó, thông báo này phải sẵn sàng được tiếp cận cùng thời điểm với thông báo gói thầu sắp thực hiện, bằng 1 trong các ngôn ngữ của WTO, và ít nhất phải chứa đựng các nội dung sau: (a) đối tượng mua sắm; (b) ngày cuối cùng nộp hồ sơ thầu, hoặc, nếu có thể, ngày cuối cùng gửi yêu cầu tham gia thầu hoặc yêu cầu tham gia vào danh sách sử dụng nhiều lần (multi-use list), và (c) địa chỉ cung cấp hồ sơ. Đối với kế hoạch đấu thầu, GPA khuyến khích bên mời thầu thông báo trong năm tài chính càng sớm càng tốt.

Thứ hai, về *nội dung cần thông báo* của gói thầu sắp thực hiện, GPA liệt kê 12 nội dung bắt buộc, trong đó bao gồm cả phương thức đầu thầu sẽ sử dụng, mô tả ngắn gọn về điều kiện tham gia của nhà thầu, các tiêu chí lựa chọn trong trường hợp chỉ mời một số lượng hạn chế nhà thầu tham gia,…

Xem xét mức độ tương thích, Việt Nam đã tương thích về cách thức thông báo mời thầu. Việt Nam yêu cầu đăng tải cả kế hoạch lựa chọn nhà thầu và các thông báo mời thầu trên Báo đấu thầu và Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, việc truy cập là miễn phí. Tuy nhiên, Việt Nam chưa có qui định và chưa triển khai việc thông báo ngắn gọn đối với gói thầu sắp thực hiện. Đồng thời,

nội dung cần đăng tải trong thông báo mời thầu chưa đáp ứng 6 trong số 12 nội dung mà GPA yêu cầu, bao gồm: thông tin về ngôn ngữ sử dụng trong hồ sơ thầu; các điều kiện tham gia của nhà thầu; thời gian thông báo trong trường hợp hợp đồng định kỳ/tuần hoàn; mô tả những lựa chọn cho nhà thầu; địa chỉ và thời hạn gửi yêu cầu tham gia thầu, nếu áp dụng; các tiêu chí lựa chọn số lượng hạn chế các nhà cung cấp để gửi hồ sơ thầu và số lượng các nhà thầu sẽ lựa chọn trong trường hợp đấu thầu hạn chế.

3.2.5. Nhóm 5: Công bố các yêu cầu, thông tin cần thiết trong quá trình đấu thầu (hồ sơ thầu, hoạt động đánh giá hồ sơ dự thầu, kết quả đấu thầu, ký kết hợp đồng)

Về hồ sơ mời thầu, GPA (Điều X) qui định về 8 mục nội dung tối thiểu, bao gồm thông tin về tính chất và số lượng hàng hóa, dịch vụ mời thầu, điều kiện tham gia của nhà thầu, tiêu chí đánh giá hồ sơ dự thầu, điều kiện đấu thầu điện tử, mở thầu, điều kiện thanh toán, ngày giao hàng hóa, dịch vụ,…. Pháp luật Việt Nam hiện tại đã tương thích với yêu cầu này.

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

Về công bố kết quả đấu thầu, yêu cầu phải kịp thời công bố kết quả đấu thầu cho nhà thầu trúng thầu và cả cho nhà thầu không trúng thầu, có giải thích về lý do không trúng thầu. Thông báo về việc trao hợp đồng này sẽ được công bố trên tờ báo giấy hoặc phương tiện điện tử đã đăng ký trong vòng 72 ngày, tối thiểu phải gồm 6 nhóm thông tin.

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

3.2.6. Nhóm 6: Thông tin bảo mật

GPA không yêu cầu các bên phải công bố những thông tin bảo mật nếu những thông tin này:

- sẽ làm cản trở việc thi hành pháp luật hoặc
- có thể ảnh hưởng tới cạnh tranh công bằng giữa các nhà cung cấp.
- làm ảnh hưởng tới các lợi ích thương mại hợp pháp của các cá nhân cụ thể, bao gồm cả việc bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ đi ngược lại với các lợi ích chung

- đi ngược lại với các lợi ích chung (bao gồm cả việc làm nguy hại đến an ninh của nền kinh tế có liên quan).

Hiện Luật đấu thầu của Việt Nam cấm tiết lộ các tài liệu trong quá trình lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư được đóng dấu mật theo quy định của pháp luật và thông tin đối với những dự án, gói thầu thuộc danh mục bí mật nhà nước quy định tại Khoản 4 Điều 7 của Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26 tháng 6 năm 2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu. Tuy nhiên nguyên tắc xây dựng danh mục bảo mật của Việt Nam không tương thích với các điều kiện trên của GPA.

3.2.7. Nhận xét chung về khoảng cách giữa mức độ minh bạch hiện tại của Việt Nam với các yêu cầu minh bạch của GPA

Khi xem xét một cách chung nhất khoảng cách giữa mức độ minh bạch hiện tại của Việt Nam với các yêu cầu minh bạch của GPA theo từng nhóm yêu cầu, có thể phân chia 6 nhóm trên ra theo mức độ tương thích:

- Mức 1 - Tương thích hoàn toàn: Nhóm 1
- Mức 2 - Tương thích cao: Nhóm 2
- Mức 3 - Tương thích một phần: Nhóm 4 và Nhóm 5
- Mức 4 - Tương thích thấp: Nhóm 3 và Nhóm 6

Có thể nói, mức độ tương thích hoàn toàn của Nhóm 1 và tương thích cao của Nhóm 2 đã thể hiện Việt Nam trong những năm vừa qua đã đạt được một bước tiến dài về việc công bố và giải thích luật và các qui định về mua sắm chính phủ, cũng như cải thiện quá trình làm luật để tăng cường sự đóng góp ý kiến vào dự thảo luật của các bên liên quan. Điểm sáng tiếp theo là thị trường mua sắm chính phủ đã có mức độ cạnh tranh cao hơn, đồng nghĩa với tính hiệu quả của mua sắm sẽ tăng lên, do việc tiếp cận các cơ hội đấu thầu được mở rộng, tuy nhiên vẫn còn một khoảng cách khá xa so với yêu cầu của GPA (Nhóm 4). Hơn nữa, "chất lượng" minh bạch phụ thuộc nhiều hơn vào nội dung và cách thức công bố thông tin chi tiết trong quá trình đấu thầu, mua sắm, những vấn đề này thuộc về Nhóm 5 thì hiện còn khá nhiều nội dung chưa tương thích với GPA. Thêm nữa, bảo mật thông tin với phạm vi rộng hơn khuyến nghị của GPA, đồng thời việc chưa chủ động cung cấp và diễn giải thủ tục cho cá nhân từ các nền kinh tế khác đang là điểm yếu trong việc đáp ứng chuẩn mực minh bạch GPA của Việt Nam (Nhóm 3 và Nhóm 6).

4. Những thách thức đặt ra đối với Việt Nam khi minh bạch hóa theo yêu cầu của GPA và một số khuyến nghị

Qua nghiên cứu ở trên cho thấy, tính minh bạch thể hiện trong hệ thống pháp luật của Việt Nam đã dần từng bước tiếp cận đến các yêu cầu của GPA. Tuy nhiên, theo nghiên cứu của (Nguyễn Thị Thu Trang, 2016), Việt Nam không mạnh dạn cải thiện mức độ minh bạch một cách mạnh mẽ ngay tại thời điểm Việt Nam sửa đổi Luật Đấu thầu năm 2013, nguyên nhân nằm ở "việc thực hiện các quy định cũng là về minh bạch và cạnh tranh trong nhóm "chưa tuân thủ" đòi hỏi các nỗ lực lớn hơn, với các chi phí thực hiện có thể cao hơn".

Để thực hiện minh bạch hóa theo GPA, có thể phát sinh một số chi phí sau: (1) chi phí sửa đổi luật và các văn bản qui phạm pháp luật; (2) chi phí thực thi qui định sau sửa đổi; và (3) chi phí điều chỉnh từ phía doanh nghiệp. Chi phí sửa đổi luật và các văn bản qui phạm pháp luật bao gồm nhiều loại chi phí như chi phí hành chính, chi phí đào tạo nhân lực,… Chi phí thực thi có lẽ sẽ rất lớn trong giai đoạn đầu gia nhập vì Việt Nam còn hạn chế về năng lực hành chính và thiếu nguồn nhân lực chuyên nghiệp về lĩnh vực đấu thầu, đồng thời, Việt Nam phải thiết lập thêm những hệ thống hành chính mới hay các hệ thống trang thiết bị mới để phục vụ đấu thầu qua mạng,... Tuy vậy thì chi phí lớn nhất thuộc về chi phí điều chỉnh của doanh nghiệp để sẵn sàng cạnh tranh trong một môi trường minh bạch hơn, như điều chỉnh cơ cấu sản xuất, tính hiệu quả của sản xuất. Theo Sangeeta Khorana (2012), trong ngắn hạn có thể có những tác động tiêu cực, ví dụ một số nhà thầu trong nước sẽ bị mất thị phần trong mua sắm chính phủ, nhưng về dài hạn, minh bạch sẽ khiến tăng khả năng cạnh tranh, từ đó tạo ra nhiều việc làm cho nền kinh tế.

Bên cạnh đó, Việt Nam sẽ phải đối mặt với thách thức trong việc thực thi các mục tiêu kinh tế - xã hội mà mua sắm chính phủ đảm nhiệm như mua sắm để xử lý kịp thời hậu quả thiên tai, mua sắm thuốc, hóa chất, vật tư, thiết bị y tế để triển khai công tác phòng, chống dịch bệnh, mua sắm phục vụ mục tiêu bảo vệ chủ quyền quốc gia, bảo đảm bí mật nhà nước,… Minh bạch hóa sẽ khiến cho Chính phủ không thể tùy ý sử dụng mua sắm chính phủ như một công cụ thể thực hiện các mục tiêu này. Các hoạt động này hiện được thực hiện chủ yếu qua hình thức chỉ định thầu, theo Báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, trong năm 2016, đang giữ ở tỷ lệ cao nhất: 69,24% tổng số gói thầu, nhưng có tỷ lệ tiết kiệm thấp nhất (chỉ đạt 2,72%, trong khi tỷ lệ tiết kiệm trung bình qua đấu thầu năm 2016 đạt 7,11%. Khi thực hiện GPA, các nhà thầu nước ngoài sẽ có cơ hội để cạnh tranh trong phân khúc này. Khi năng lực, kinh nghiệm của các cán bộ quản lý nhà nước trong các lĩnh vực cụ thể chưa được nâng cao, những vấn đề nhạy cảm đối với xã hội có thể phát sinh, ví dụ như, vấn đề quản lý chất lượng và giá thuốc, vấn đề an ninh thông tin,…

Thách thức tiếp theo thuộc về những bất lợi cho khối doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp vừa và nhỏ. Thị trường mua sắm chính phủ hiện đang được chiếm lĩnh bởi các doanh nghiệp nhà nước bởi lợi thế về thông tin và quan hệ. Minh bạch theo GPA sẽ khiến cho thị trường mua sắm khá lớn này bị san sẻ cho các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài. Biểu hiện khá

rõ trong những năm gần đây khi Luật Đấu thầu tăng khả năng tiếp cận cơ hội đấu thầu cho nhà thầu nước ngoài, doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực xây dựng đã phải nhường sân cho nhà thầu Trung Quốc trong rất nhiều dự án lớn. Bên cạnh đó, doanh nghiệp vừa và nhỏ của Việt Nam hiện còn rất hạn chế về năng lực và kinh nghiệm đấu thầu trong nước và quốc tế, nên rất khó cạnh tranh với các doanh nghiệp nước ngoài.

Một thách thức nữa là những cản trở thực thi yêu cầu minh bạch từ cả các cơ quan trung ương và địa phương, do tham nhũng và hạn chế về năng lực. Tham nhũng sẽ khiến cho các yêu cầu minh bạch của GPA không được thực thi một cách nghiêm túc hoặc không phát huy tác động tích cực, ví dụ như, nhận hối lộ từ các nhà thầu Trung Quốc sẽ làm các nhà thầu dễ thắng thầu, song lại không đảm bảo chất lượng hay tiến độ công trình, gây nguy hại cho quốc gia. Bản thân minh bạch đã góp phần làm giảm tham nhũng, song tham nhũng là vấn đề mà Chính phủ cần vào cuộc quyết liệt để mua sắm chính phủ không còn là mảnh đất màu mỡ cho tham nhũng.

Để Việt Nam có thể gia nhập GPA, đảm bảo các yêu cầu minh bạch của GPA mà vẫn đảm bảo lợi ích cao nhất cho quốc gia, Việt Nam cần phải thực hiện những định hướng lớn sau:

- Thứ nhất, nâng cao năng lực cạnh tranh cho khu vực hóa doanh nghiệp nhà nước thông qua đẩy mạnh quá trình cổ phần; tập trung vào các chương trình ưu đãi cho doanh nghiệp nhỏ và vừa để tăng khả năng tiếp cận thị trường mua sắm chính phủ cho các doanh nghiệp này.
- Thứ hai, phổ biến rộng rãi các yêu cầu minh bạch của GPA và của các hiệp định/định chế mà Việt Nam đã và đang chuẩn bị tham gia như APEC, Hiệp định EVFTA,… để các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp Việt Nam nắm bắt và chuẩn bị cho việc thực hiện sau này.
- Thứ ba, tăng cường đào tạo cho đội ngũ cán bộ quản lý hoạt động đấu thầu, đội ngũ thực thi công tác đấu thầu, xây dựng Bộ quy tắc ứng xử cho cán bộ thực thi công tác đấu thầu, nhằm tăng tính minh bạch, tránh mâu thuẫn lợi ích và phòng chống tham nhũng hiệu quả.
- Thứ tư, đẩy mạnh việc thực hiện Chính phủ điện tử và đấu thầu qua mạng, một phương thức tiên tiến, hiệu quả và minh bạch. Tuy nhiên phải chuẩn bị đồng bộ các yếu tố, đặc biệt là hạ tầng công nghệ và các qui định pháp lý cụ thể để đấu thầu điện tử được thực hiện rộng rãi hơn.
- Thứ năm, yêu cầu các trợ giúp kỹ thuật từ WTO cho việc chuẩn bị gia nhập GPA, học hỏi kinh nghiệm của các nước tương đồng về trình độ và đã gia nhập Hiệp định này.

5. Kết luận

Hiện trạng về minh bạch của Việt Nam đang ở khoảng cách khá xa so với yêu cầu của GPA, chủ yếu ở các nội dung liên quan đến tiếp cận cơ hội đấu thầu, thông báo mời thầu, hệ thống đấu thầu qua mạng và thông tin bảo mật. Xóa bỏ khoảng cách này để gia nhập GPA một cách chính thức sẽ đem đến những thách thức về tăng chi phí điều chỉnh, rủi ro trong việc thực hiện những mục tiêu kinh tế - xã hội, những bất lợi cho khối doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp vừa và nhỏ. Việt Nam cần phải thực hiện từng bước để giảm dần khoảng cách này, để tránh gây ra những cú sốc cho nền kinh tế, đồng thời tăng hiệu quả đầu tư công, chống tham nhũng, nâng cao năng lực của doanh nghiệp trong nước.

Tài liệu tham khảo chính

1. Anirudh Shingal (2015), "Econometric Analyses of Home Bias in Government Procurement", *Review of International Economics*, Volume 23, Issue 1, February 2015, Pages 188–219.
2. APEC (2006), *Review of the APEC Non-Binding Principles (NBPs) on Government Procurement*, Government Procurement Experts' Group Meeting, Hoi An, Viet Nam, 8-9 September 2006.
3. Fenster, G. (2003), *Multilateral Talks on Transparency in Government Procurement: Concerns for Developing Countries*, IDS Bulletin, 34(2), pp.65-81.
4. Nguyễn Thị Thu Hiền (2014), *Sự minh bạch trong mua sắm chính phủ theo quy định của WTO*, http://baodauthau.vn/chuyen-de-kinh-nghiem-quoc-te-ve-dau-thau/su-minh-bach-trong-mua-sam-chinh-phu-theo-quy-dinh-cua-wto-11322.html.
5. Hejing Chen, John Whalley (2011), *The WTO Government Procurement Agreement and its impacts on trade*, Working Paper, August 2011.
6. Hiroshi Ohashi (2009), "Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works", *Review of Industrial Organization*, 2009, Volume 34.
7. Pelletier, Philippe (2015), "2012 Revision of the WTO Agreement on Government Procurement: Coverage Dimensions and Context", John H. Currie & René Provost (eds), *The Canadian Yearbook of International Law*, Volume 51, 2013, NXB University of British Columbia Press.
8. Sangeeta Khorana (2012), *Potential accession to the GPA: cost-benefit analysis on Vietnam*, Proceedings, The 5th International Public Procurement Conference, Seattle, USA, 17-19/08/2012.

9. Nguyễn Thị Thu Trang (2016), *Rà soát pháp luật Việt Nam với các cam kết của Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU về Mua sắm công*, NXB Công thương.
10. TI (Tổ chức Minh bạch Quốc tế - Hoa Kỳ) và CIPE (Trung tâm Doanh nghiệp Tư nhân Quốc tế) (2010), *Các chuẩn mực về minh bạch của APEC trong hoạt động mua sắm công ở Việt Nam.*
11. WTO (2003), *Report of the working group on transparency in government procurement to the general council.*
12. WTO (2017), Agreement on Government Procurement, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm, truy cập ngày 16/03/2017.