

KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC, MỘT SỐ TỔ CHỨC QUỐC TẾ TRONG VIỆC NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG ĐẦU THẦU XÂY DỰNG

TRẦN VĂN HÙNG*

Nghiên cứu hoạt động đấu thầu xây dựng của một số nước như Nga, Hàn Quốc và Campuchia, một số tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới WB, Ngân hàng Phát triển Châu Á, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản JBIC, tác giả bài viết xin tổng hợp kinh nghiệm của các nước và tổ chức quốc tế đó làm tài liệu tham khảo cho hoạt động đấu thầu xây dựng nói chung, đấu thầu xây dựng các công trình giao thông ở Việt Nam nói riêng, và từ đó góp phần nâng cao chất lượng của hoạt động này trong tương lai ở Việt Nam.

1. Kinh nghiệm đấu thầu xây dựng của một số nước

1.1. Kinh nghiệm đấu thầu xây dựng của Nga

Ở Nga, để quản lý hoạt động đấu thầu, Tổng thống Nga ban hành Nghị định kèm theo quy chế đấu thầu về mua sắm hàng hoá, xây lắp công trình, dịch vụ cho các nhu cầu quốc gia. Một trong những kinh nghiệm tổng quan chi phối hoạt động đấu thầu của nước Nga là sự phù hợp cao của quy chế đấu thầu với các quy định đấu thầu quốc tế. Nó đảm bảo cho các hoạt động đấu thầu quốc tế diễn ra ở nước Nga không phải tốn nhiều công sức vào việc nghiên cứu tìm hiểu các quy định của các tổ chức quốc tế trước khi tiến hành chúng. Do

vậy, đây là một trong những căn cứ quan trọng góp phần thực hiện một trong những yêu cầu của nâng cao chất lượng đấu thầu là tiết kiệm, hiệu quả, đáp ứng tốt nhất các yêu cầu của chủ đầu tư, và tạo sự dễ dàng cho quá trình thực hiện.

Cơ chế quản lý, giám sát, xử phạt nghiêm minh các hành vi tiêu cực trong các hoạt động đấu thầu ở nước Nga đảm bảo chấm dứt tình trạng lạm dụng quyền lực của các quan chức chính phủ trong việc đấu thầu mua sắm hàng hoá, xây lắp và dịch vụ cho các nhu cầu quốc gia. Có thể nói, ở Nga, chính sách xử phạt thích đáng những cá nhân, tổ chức vi phạm quy chế đấu thầu đã thúc đẩy việc thực hiện các yêu cầu công bằng, bình đẳng trong đấu thầu; hạn chế đến mức thấp nhất các hiện tượng thiếu minh bạch, thiếu vô tư của những người làm công tác xét thầu. Đây là một kinh nghiệm quý báu chúng ta có thể nghiên cứu học tập để nâng cao chất lượng đấu thầu nói chung, đấu thầu xây dựng các công trình giao thông nói riêng.

1.2. Kinh nghiệm đấu thầu của Hàn Quốc

Theo quy định của Hàn Quốc "Luật hợp đồng" mà trong đó Nhà nước là một bên tham gia là luật điều chỉnh các hoạt động đấu thầu. Luật

* ThS. Trường Đại học Kinh tế quốc dân.

này quy định những nguyên tắc cơ bản và thủ tục mua sắm công. Trên cơ sở luật đó, Tổng thống, Thủ tướng ban hành các hướng dẫn để thực hiện. Bộ Kinh tế và Bộ Tài chính ban hành hướng dẫn chi tiết việc thực hiện.

Hệ thống mua sắm của Hàn Quốc là hệ thống tập trung thống nhất cao độ. Hàn Quốc có một cơ quan tập trung có tên viết tắt là Sarok có số lượng cán bộ chuyên gia lớn lên tới hàng ngàn người có nhiệm vụ tổ chức thực hiện đấu thầu tất cả các nhu cầu mua sắm công lớn của đất nước. Tuy nhiên, những nhu cầu mua sắm có giá trị nhỏ cũng được phân cấp. Có thể nói nhiều nhà thầu ở Việt Nam đang có kỳ vọng để nghị với Chính phủ xem xét áp dụng kinh nghiệm này, vì việc tổ chức đấu thầu rất phân tán hiện nay ở nước ta có thể đã đẩy hoạt động này đi theo chiều hướng tạo điều kiện thuận lợi cho các tệ nạn phát sinh như cục bộ, địa phương chủ nghĩa, áp dụng thiếu thống nhất, thiếu nhất quán giữa các địa phương, các ngành.

1.3. Kinh nghiệm của Campuchia

Campuchia đã có những bước phát triển vượt bậc trong thời gian vừa qua. Campuchia vừa mới gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới, do vậy nghiên cứu Quy chế đấu thầu của Campuchia cũng có ý nghĩa đối với Việt Nam. Cũng dễ nhận thấy rằng, Quy chế Quản lý đấu thầu Nhà nước của Campuchia khá đơn giản, ngắn gọn. Nó chỉ bao gồm 9 điều với độ dài không quá 10 trang khổ giấy A4. Quy chế này quy định một cách khái quát các hình thức đấu thầu, quy trình đấu thầu tổng quát và quản lý, giám sát hoạt động đấu thầu. Việc tổ chức đấu thầu ở Campuchia được tiến hành một cách tập trung thông qua một Hội đồng. Có thể nói tính đơn giản, gọn nhẹ và tập trung là điểm nổi bật trong Quy chế đấu thầu xây dựng ở Campuchia.

2. Kinh nghiệm đấu thầu xây dựng của một số tổ chức quốc tế

2.1. Kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới (WB)

Ngân hàng Thế giới quản lý các khoản cho vay với 185 nước thành viên. Để quản lý các hoạt động mua sắm, Ngân hàng Thế giới ban hành hai văn bản quy định riêng rẽ. Những quy định này được các nhà lập pháp Việt Nam tham khảo nhiều trong quá trình xây dựng

quy chế đấu thầu và điều hành hoạt động đấu thầu ở Việt Nam từ những ngày đầu tiên cho đến bây giờ. Hai quy định riêng rẽ đó gồm:

- Hướng dẫn mua sắm bằng Vốn vay IBRD (Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế) và tín dụng IDA (Hiệp hội Phát triển quốc tế) của Ngân hàng Thế giới đối với hàng hoá và xây lắp.

- Hướng dẫn của Ngân hàng Thế giới về tuyển dụng chuyên gia tư vấn.

Việc quy định hai loại hoạt động đấu thầu có nhiều điểm riêng biệt của Ngân hàng Thế giới cũng là một trong những kinh nghiệm đầu tiên mà chúng ta có thể xem xét vì những quy định về đấu thầu của nước ta hiện nay quá dài, lại thay đổi nên có thể gây nhiều khi áp dụng.

Kinh nghiệm thứ hai có thể xem xét là việc quy định rõ tính hợp lệ của Nhà thầu. Một trong những nhân tố quan trọng để Nhà thầu được phép tham dự thầu với tư cách một Nhà thầu độc lập là phải tự chủ về tài chính. Có như vậy khi tham gia đấu thầu các Nhà thầu mới tránh được sự chi phối của các cơ quan quản lý trực tiếp hoặc tránh bị lệ thuộc vào một cấp quản lý nhất định. Điều này đặt ra câu hỏi lớn ở Việt Nam là các công ty, doanh nghiệp trực thuộc quản lý ngành của một Bộ chủ quản có được tham gia đấu thầu các gói thầu do các Bộ đó tổ chức, giám sát, quản lý hay không? Điều này có ảnh hưởng rất lớn đến việc bảo đảm yêu cầu, vô tư, công bằng, bình đẳng giữa các Nhà thầu.

Ngân hàng Thế giới quy định rõ các hình thức đấu thầu gồm đấu thầu cạnh tranh Quốc tế (ICB) và các cách mua sắm khác như Đấu thầu Quốc tế hạn chế (LIB), Đấu thầu cạnh tranh trong nước (NCB), Chào hàng cạnh tranh (Quốc tế và Trong nước), Hợp đồng trực tiếp hoặc tự làm. Việc lựa chọn hình thức nào phải trên nguyên tắc đảm bảo phát huy khả năng có cạnh tranh đủ rộng về giá, gồm các nhà thầu có đủ khả năng kết hợp với nguyên tắc phù hợp, kinh tế và hiệu quả. Các hình thức đấu thầu được áp dụng cho từng gói thầu được xác định theo thoả thuận giữa ngân hàng và bên vay

Kinh nghiệm thứ ba có thể học tập từ quy định cũng như thực hành đấu thầu của Ngân

hàng Thế giới là quy định về thông báo mời thầu. Trong quy định này, Ngân hàng Thế giới yêu cầu việc đấu thầu cạnh tranh quốc tế (ICB) phải thông báo mời thầu công khai trên tờ báo "Kinh doanh phát triển" của Liên Hợp Quốc (Development Business). Ngân hàng Thế Giới quy định: "Việc thông báo đúng lúc về các cơ hội đấu thầu cực kỳ quan trọng trong đấu thầu cạnh tranh. Đối với các dự án mua sắm theo thể thức ICB, bên vay phải chuẩn bị và nộp cho Ngân hàng một dự thảo Thông báo chung về mua sắm (General Procurement Notice). Ngân hàng sẽ thu xếp việc đăng thông báo đó trên báo Kinh doanh Phát triển của LHQ (Development Business).

Hướng dẫn này còn quy định rõ: "Mọi người dự thầu đều phải được cung cấp những thông tin như nhau và phải cùng được bảo đảm cơ hội bình đẳng trong việc nhận thông tin bổ sung kịp thời. Bên vay phải tạo điều kiện thuận lợi cho những người có thể dự thầu đến thăm địa điểm dự án".

Ngân hàng Thế giới cũng yêu cầu tránh nói đến tên nhãn hiệu trong hồ sơ mời thầu để tăng cường tính cạnh tranh trong đấu thầu: "Yêu cầu kỹ thuật phải dựa trên cơ sở các đặc tính kỹ thuật và/hoặc yêu cầu về tính năng sử dụng. Cần tránh nói đến các tên nhãn hiệu, số ca-ta-lô hoặc các cách phân loại tương tự. Nếu cần phải trích dẫn tên nhãn hiệu hoặc số ca-ta-lô của một nhà sản xuất nào đó thì mới nêu rõ và đầy đủ yêu cầu kỹ thuật được thì phải nói thêm "hoặc tương đương" sau đó".

Những quy định rõ ràng về ngôn ngữ sử dụng, đồng tiền sử dụng và cách quy đổi từ các loại đồng tiền khác nhau về một đồng tiền chung theo tỷ giá hối đoái do cơ quan nào phát hành và thời điểm xác định tỷ giá chung là cơ sở thống nhất cho việc đánh giá các hồ sơ dự thầu. Đây được xem là nhân tố quan trọng trong việc bảo đảm tính công bằng, minh bạch và hiệu quả.

Việc lựa chọn Nhà thầu trúng thầu để trao hợp đồng dựa trên tiêu chuẩn: "Nhà thầu đáp ứng đúng tiêu chuẩn năng lực và có đơn dự thầu được xác định là (i) về cơ bản đáp ứng đúng hồ sơ mời thầu và (ii) có giá chào thầu được đánh giá là có chi phí thấp nhất". Người dự thầu sẽ không bị đòi hỏi phải chịu trách nhiệm về các công việc không nêu trong hồ sơ

mời thầu hay buộc phải sửa đổi đơn dự thầu khác đi so với khi nộp lúc đầu như là một điều kiện để được trúng thầu".

Trong quy định của mình, Ngân hàng Thế giới cũng dành một chương mục cho việc quy định ưu đãi đối với Nhà thầu trong nước và hàng hoá sản xuất trong nước. Theo Ngân hàng Thế giới "Đối với hợp đồng xây dựng thực hiện theo hình thức chìa khoá trao tay trên cơ sở ICB, khi được Ngân hàng đồng ý, các Bên vay trong diện đủ tiêu chuẩn hợp lệ có thể dành một mức ưu đãi 7,5% cho các Nhà thầu trong nước". Điều đó có nghĩa là cộng thêm 7,5% vào giá dự thầu của Nhà thầu nước ngoài, với điều kiện các Nhà thầu trong nước có sở hữu trong nước chiếm đa số.

Ngân hàng Thế giới quy định rõ chính sách của Ngân hàng đối với những mua sắm sai quy định và gian lận tham nhũng trong đấu thầu. "Chính sách của Ngân hàng là huỷ bỏ phần vốn vay phân bổ cho những hàng hoá và công trình xây lắp đã mua sắm sai quy định".

Chính sách của Ngân hàng Thế giới là rất rõ ràng đối với hành động gian lận và tham nhũng:

a). Ngân hàng sẽ bác bỏ đề nghị trao hợp đồng nếu Ngân hàng xác định được rằng người dự thầu được kiến nghị để trao hợp đồng có hành động tham nhũng hoặc gian lận trong khi cạnh tranh giành hợp đồng đó;

b). Ngân hàng sẽ huỷ bỏ phần vốn vay đã phân cho hợp đồng hàng hoá hoặc công trình nếu bất kỳ khi nào xác định được rằng đại diện của bên vay hoặc người hưởng lợi từ vốn vay có hành động tham nhũng hoặc gian lận trong quá trình mua sắm hoặc thực hiện hợp đồng mà bên vay không có hành động kịp thời và phù hợp để chấn chỉnh tình hình thoả mãn được yêu cầu của Ngân hàng."

2.2. Kinh nghiệm của Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)

Cũng như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á ADB quy định riêng rẽ hai lĩnh vực mua sắm là tuyển dụng tư vấn và mua sắm (hàng hoá và công trình xây lắp).

- Hướng dẫn của Ngân hàng Phát triển Châu Á về tuyển dụng chuyên gia tư vấn (Guidelines on the use of consultants by Asian Development Bank and its Borrowers)

- Hướng dẫn của Ngân hàng Phát triển Châu Á về mua sắm (Guidelines for Procurement under Asian Development Bank Loans).

Ngân hàng Phát triển Châu Á cũng quy định các hình thức mua sắm gồm: Đấu thầu cạnh tranh Quốc tế rộng rãi (ICB) và các hình thức mua sắm khác như Chào hàng cạnh tranh Quốc tế (International Shopping), Đấu thầu cạnh tranh trong nước (LCB), Đấu thầu hạn chế (Limited Tendering or Repeat Order), mua sắm trực tiếp. Theo quy định của Ngân hàng Phát triển Châu Á, việc áp dụng hình thức mua sắm nào đó đều phải được sự chấp thuận của Ngân hàng. Đây là một trong những ràng buộc đảm bảo cho việc sử dụng vốn vay của Ngân hàng Phát triển Châu Á được xem xét một cách kỹ lưỡng trước khi công khai.

Cũng giống như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á cũng quy định rõ việc chống tham nhũng và gian lận trong đấu thầu. Ngân hàng Phát triển Châu Á cũng sẽ từ chối trao hợp đồng nếu bị phát hiện có hành động tham nhũng và gian lận trong quá trình cạnh tranh giành hợp đồng. Ngân hàng Phát triển Châu Á cũng đình chỉ cấp vốn đối với phần vốn vay đã phân cho hợp đồng ở bất kỳ thời gian nào phát hiện ra có tham nhũng và gian lận trong suốt quá trình mua sắm và thực hiện hợp đồng xây dựng công trình sau khi đã nhận được ý kiến góp ý của Ngân hàng nhưng vẫn không có gì thay đổi nhằm đáp ứng những đòi hỏi của Ngân hàng. Ngân hàng cũng sẽ thực hiện việc tuyên bố công khai danh tính của các công ty không đủ tư cách hợp lệ vĩnh viễn hoặc trong một thời gian nhất định.

Khác với Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á không có chương mục riêng cho việc thực hiện ưu đãi đối với nhà thầu trong nước khi tham gia đấu thầu, nhưng việc ưu đãi các nhà thầu vẫn được áp dụng cho từng trường hợp và được quy định rõ trong hồ sơ mời thầu của các trường hợp đó.

Về quảng cáo và thông báo mời thầu phải đảm bảo cơ hội cạnh tranh cho các nhà thầu thuộc tất cả các nước thành viên của ADB và do đó phải được thu xếp để đăng tải công khai trên tạp chí "Cơ hội kinh doanh ADB" của Ngân hàng (ADB Business Opportunities)

cũng như một tờ báo lưu hành rộng rãi trong nước của bên vay (ít nhất trên một tờ báo tiếng Anh, nếu có).

2.3. Kinh nghiệm của Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC)

Điểm giống nhau cơ bản giữa hướng dẫn đấu thầu của Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản, WB và ADB là đều ban hành hai loại văn bản tách rời nhau:

- Hướng dẫn tuyển dụng tư vấn của Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (Guidelines for the Employment of Consultants under JBIC ODA loans).

- Hướng dẫn mua sắm của Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (Guidelines for Procurement under JBIC ODA loans).

Một trong những kinh nghiệm quan trọng nhất được quy định thành điều khoản trong hướng dẫn mua sắm hàng hoá và công trình là của Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản JBIC là: "Ngân hàng cho rằng trong hầu hết các trường hợp đấu thầu, Hình thức Đấu thầu Cạnh tranh Quốc tế ICB là giải pháp tốt nhất để thoả mãn các yêu cầu mua sắm hàng hoá và dịch vụ cho dự án đã được đề cập trong phần 1.01 ở trên (hướng dẫn này). Ngân hàng, vì vậy, thông thường yêu cầu bên vay mua sắm hàng hoá, công trình và dịch vụ thông qua đấu thầu cạnh tranh quốc tế ICB phù hợp với các thông lệ được trình bày trong phần II của hướng dẫn này."

Mặt khác, Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản JBIC không có quy định nào và cũng không thực hiện chế độ ưu đãi nào đối với Nhà thầu trong nước khi tham gia đấu thầu. Đây là điểm khác cơ bản với những quy định của Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á, thể hiện cao nhất yêu cầu đảm bảo sự công bằng bình đẳng trong đấu thầu của JBIC.

Tóm lại, nghiên cứu những kinh nghiệm trong việc tổ chức hoạt động đấu thầu xây dựng của một số nước, một số tổ chức quốc tế có ý nghĩa rất lớn để góp phần hoàn thiện quy chế đấu thầu ở nước ta cũng như tìm ra những biện pháp nhằm nâng cao chất lượng hoạt động phổ biến này. Qua những kinh nghiệm nêu trên, người viết thấy nổi lên một số điểm chính là (1) có thể nghiên cứu xây dựng các quy định về. (xem tiếp trang 17)

manh giữa các địa phương trong thu hút đầu tư nước ngoài. □

1. Báo cáo Chính trị, và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, Đại hội IX, X.
2. Trích Điều 4: "Nhà đầu tư được đầu tư trong các lĩnh vực và ngành, nghề mà pháp luật không cấm"
3. Cuộc kiểm tra năm 2005 của Bộ KHĐT cho thấy 42/64 tỉnh thành ban hành quy định trái với khung khổ pháp lý hiện hành, làm méo mó chính sách của chính phủ.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Asian Development Outlook 2004, Part 3: Foreign Direct Investment in Developing Asia.
2. www.wwf-uk.org, WWF's Trade and Investment Programme.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001-2010.
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Diễn đàn Hợp tác Đầu tư 2005.
5. Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Các báo cáo của về Tình hình ban hành văn bản pháp luật, Các vướng mắc về thuế và chính sách, Vai trò của đầu tư nước ngoài.
6. Nguyễn Bích Đạt, Khu vực Kinh tế có vốn nước ngoài - Vị trí, vai trò của nó trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Chương trình Khoa học Công nghệ cấp nhà nước giai đoạn 2001-2005 KX 01.05.
7. Pricewaterhouse Coopers, FDI promotion Strategy in the Socialist Republic of Vietnam, 2003
8. Nguyễn Văn Tuấn, Đầu tư trực tiếp nước ngoài với phát triển kinh tế ở Việt Nam, Nxb Tư pháp, 2005.
9. USAID, Cục Đầu tư nước ngoài, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo tác động của Hiệp định Thương mại Song phương Việt Nam - Hoa Kỳ đến đầu tư trực tiếp nước ngoài và đầu tư trực tiếp của Hoa Kỳ tại Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia 2005.
10. Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, Kinh tế Việt Nam các năm 2001-2005, Nxb Lý luận Chính trị.

KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC, MỘT SỐ TỔ CHỨC QUỐC TẾ TRONG VIỆC NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG...

(tiếp theo trang 63)

về đấu thầu tách rời giữa đấu thầu mua sắm hàng hoá dịch vụ và công trình xây dựng với đấu thầu tuyển chọn tư vấn; (2) nghiên cứu áp dụng tổ chức hoạt động đấu thầu tập trung trên phạm vi toàn quốc hoặc từng vùng (Bắc, Trung, Nam) để tăng tính khách quan, vô tư, công bằng bình đẳng; (3) áp dụng cơ chế giám sát, xử phạt nghiêm minh các tổ chức, cơ quan và cá nhân vi phạm trong đấu thầu và thực hiện các hợp đồng. Ngoài ra còn có một số điểm khác nữa sẽ được nghiên cứu để áp dụng vào hoàn cảnh của nước ta. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Hướng dẫn mua sắm bằng vốn vay IBRD và tín dụng IDA. Văn phòng Ngân hàng Thế giới, Hà nội chịu trách nhiệm dịch và xuất bản, 2/2001.
2. Tài liệu tập huấn về đấu thầu do giảng viên của Đại học Kinh tế Quốc dân, cùng cán bộ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới soạn thảo. Tháng 3/2002.
3. Guidelines For Procurement Under Asian Development Bank Loans. Tháng 2 năm 1999.
4. Guidelines For Procurement Under JBIC ODA Loans. (1999).
5. The World Bank. Guidelines procurement Under IBRD Loans and IDA Credits. (1999).
6. The World Bank. Comparision of AFDB and World Bank Procurement Procedures. (2000).