

Đấu thầu mua sắm công: Kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới và một số khuyến nghị cho Việt Nam

NGUYỄN TRẦN PHƯƠNG*

Tóm tắt

Đấu thầu mua sắm công là quá trình quan trọng và bắt buộc phải tuân thủ trong việc mua sắm các sản phẩm, dịch vụ và thiết bị công cộng. Trên cơ sở nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đấu thầu mua sắm công của 3 quốc gia: Hoa Kỳ, Cộng hòa Liên bang Đức và Nhật Bản, bài viết đưa ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam nhằm hoàn thiện hoạt động quản lý trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm công thời gian tới.

Từ khóa: đấu thầu, mua sắm công, kinh nghiệm quốc tế

Summary

Public procurement is an important and mandatory process in the procurement of public products, services and equipment. On the basis of studying the experience of public procurement management of three countries including the United States, the Federal Republic of Germany and Japan, the article provides some policy implications for Vietnam in order to improve the management of public procurement in the near future.

Keywords: bidding, public procurement, international experience

ĐẶT VẤN ĐỀ

Việc học hỏi kinh nghiệm của các quốc gia phát triển trong lĩnh vực đấu thầu mua sắm công là vô cùng cần thiết đối với các nước đang phát triển. Nhu cầu mua sắm công của Việt Nam hiện nay đang ngày một cao, đòi hỏi cần có những cải tiến đáng kể. Việc tham khảo kinh nghiệm của các quốc gia, như: Hoa Kỳ, Cộng hòa Liên bang Đức và Nhật Bản sẽ giúp Việt Nam cải thiện năng lực quản lý, từ đó tăng cường khả năng triển khai các dự án mua sắm công một cách hiệu quả và có tính bền vững.

Ngoài ra, kinh nghiệm từ các quốc gia phát triển cũng có thể Việt Nam nâng cao chất lượng các sản phẩm, dịch vụ được mua sắm công. Điều này sẽ giúp tăng cường sự hài lòng của khách hàng và đảm bảo rằng các dự án được triển khai đúng tiến độ, đáp ứng được các yêu cầu kỹ thuật và đạt được các tiêu chí chất lượng.

TỔNG QUAN CHUNG VỀ ĐẤU THẦU MUA SẮM CÔNG

Khi áp dụng đấu thầu đúng cách, các tổ chức có thể đảm bảo rằng họ đang chi tiêu một khoản tiền hợp lý cho các sản phẩm, dịch vụ và thiết bị công cộng bằng cách sử dụng quy trình đấu thầu mua sắm công. Nhờ đó, họ có thể đàm phán được giá cả hợp lý và giảm chi phí. Các quy tắc mua sắm công nhằm mục đích thúc đẩy cạnh tranh công bằng và cởi mở, đồng thời giảm thiểu rủi ro phân biệt đối xử và gian lận khi hợp đồng được trao bởi cơ quan ký kết hợp đồng (Nicolaidis và Schoenmaekers, 2014). Điều này đảm bảo rằng, các tổ chức và chính phủ sử dụng ngân sách công cộng một cách hợp lý, công bằng và minh bạch...

Mua sắm khu vực công phải đối mặt với các ưu tiên cạnh tranh, có thể kể tới như: hiệu quả chi phí, tuân thủ pháp luật, thúc đẩy bảo vệ môi trường và thúc đẩy đổi mới. Ngoài ra, các bộ phận mua sắm đang chuyển từ chức năng đơn thuần phục vụ tổ chức sang chức năng chiến lược (Patrucco và cộng sự, 2017). Vì thế, quá trình đấu thầu mua sắm công giúp các tổ chức quản lý ngân sách và các hoạt động mua sắm một cách hiệu quả hơn, bằng cách cung cấp một khuôn khổ rõ ràng và được quy định cho các hoạt động này. Các tổ chức khu

* ThS., Học viện Chính sách và Phát triển

Ngày nhận bài: 24/5/2023; Ngày phản biện: 16/6/2023; Ngày duyệt đăng: 30/6/2023

vực công là những người mua lớn và trong nghiên cứu trước đây, khu vực công được coi là có thể ảnh hưởng đến thị trường thông qua đổi mới theo nhu cầu, đặc biệt nếu các tổ chức khu vực công khác nhau cộng tác với nhau (Knutsson và Thomasson, 2014).

KINH NGHIỆM QUẢN LÝ ĐẦU THẦU MUA SẮM CÔNG TẠI CÁC QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là một trong những nước được đánh giá là khá thành công trong việc phát triển và cải tiến đấu thầu mua sắm công. Tại Hoa Kỳ, Chương trình nghiên cứu đổi mới doanh nghiệp nhỏ (SBIR) được điều phối bởi Cơ quan Quản lý doanh nghiệp nhỏ (SBA) của Chính phủ Hoa Kỳ, hướng tới mục tiêu về sự tiến bộ công nghệ của các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Về mặt tiếp cận, đây có thể được coi là một hệ thống hỗ trợ cho nghiên cứu và phát triển, bao gồm cấu trúc của quy trình mua sắm công (Guijarro, 2009). Giai đoạn 1 và 2 liên quan đến giai đoạn lập kế hoạch và hỗ trợ ngân sách cho nghiên cứu và phát triển, hướng tới các doanh nghiệp nhỏ và chấp nhận tài trợ từ các chính phủ liên bang khác chưa tham gia vào giai đoạn 3 để thương mại hóa, bao gồm nghiên cứu khả thi về phát triển công nghệ và nâng cao tiềm năng thương mại hóa thông qua công tác nghiên cứu, phát triển.

Trong giai đoạn 1, khoản hỗ trợ tài chính trị giá 150.000 USD trong 6 tháng được cung cấp cho nghiên cứu khả thi về phát triển công nghệ đối với các doanh nghiệp nhỏ tại địa bàn. Sau đó, dự án hỗ trợ giai đoạn 2 bao gồm các doanh nghiệp đã hoàn thành giai đoạn 1, họ sẽ được trả tới một triệu USD trong 2 năm để đánh giá lại tiềm năng tiếp cận thị trường của mình. Giai đoạn 3 bao gồm thương mại hóa, cũng như hỗ trợ cho các chương trình mua sắm của Chính phủ và phát triển thị trường. Qua đó có thể thấy, các giai đoạn có sự tương quan liên kết lẫn nhau, phát triển tập trung vào sự đổi mới và phát triển của các doanh nghiệp nhỏ tại địa phương, từ đó thúc đẩy sự phát triển tự thân của mỗi doanh nghiệp.

Vương quốc Anh

Tầm quan trọng của chính sách mua sắm công của Vương quốc Anh được đặt vào việc tối đa hóa giá trị đồng tiền. Hơn nữa, giá trị đồng tiền đầu tư tương ứng với khả năng cạnh tranh và chỉ ra rằng, chi tiêu công đạt được một cách tiết kiệm và hiệu quả. Các doanh nghiệp vừa và nhỏ đang tích cực tham gia đấu thầu của Chính phủ và góp phần cải thiện giá trị đồng tiền đầu tư (Murray, 2014). Nhấn mạnh vào việc loại bỏ khả năng các doanh nghiệp vừa và nhỏ sẽ gặp trở ngại khi tham gia vào thị trường mua sắm công, vì khi so sánh với các công ty lớn, họ không được tiếp cận thông tin về đấu thầu.

Các chương trình tham gia của các tổ chức công lập tập trung vào việc khuyến khích sự tham gia của các doanh nghiệp nhỏ và vừa được tiến hành ngay lập tức. Thỏa thuận mua sắm của Chính phủ Vương quốc Anh là một thỏa thuận bắt buộc nhằm khẳng định chính quyền địa phương đối xử công bằng với tất cả các nhà cung

cấp cho các doanh nghiệp nhỏ trong cộng đồng, cũng như các doanh nghiệp quy mô vừa (Pickernell và cộng sự, 2011).

Cộng hòa Liên bang Đức

Mua sắm công ở Đức đóng vai trò như một chiến lược đổi mới để nâng cao công nghệ, sản phẩm và dịch vụ. Điều này cũng dẫn đến việc sản xuất các sản phẩm và dịch vụ tuân thủ các tiêu chuẩn kinh tế, xã hội, môi trường và đạo đức thông qua mua sắm công bền vững (Essig và cộng sự, 2009). Hơn nữa, yếu tố cốt lõi trong năng lực về mua sắm bền vững sẽ là sử dụng thị trường mua sắm công để cung cấp dịch vụ tư vấn cho những người có nhu cầu và vận hành một nền tảng website xử lý thông tin (Lottermoser, 2013). Nhu cầu về các sản phẩm và dịch vụ trong mua sắm công tại Đức là vô cùng lớn, đòi hỏi sự nhất quán về định hướng cũng như vận dụng công nghệ thông qua đấu thầu qua mạng một cách tối đa tại quốc gia này.

Để thể hiện các ưu tiên cụ thể của Chính phủ và các tiêu chuẩn bền vững, chính phủ liên bang và một số chính quyền tiểu bang (ví dụ: Berlin, Niedersachsen, Hessen...) quyết định hoạt động riêng biệt và độc lập. Các hỗ trợ chủ yếu dành cho phát triển xe điện (năng lượng sạch), hiệu quả tài nguyên, giao thông vận tải, xây dựng bền vững. Trong khi đó, các đơn vị có thẩm quyền sẽ công bố các báo cáo đánh giá kết quả hàng năm. Nhu cầu công cộng là kết quả của sự đổi mới trong mua sắm công nhằm đạt được sự phát triển bền vững trong các lĩnh vực: kinh tế, xã hội và môi trường theo chiến lược quốc gia, cũng như mục tiêu đạt được chính sách của Chính phủ thông qua mua sắm công.

Để thúc đẩy mua sắm bền vững, Đức hợp tác với chính phủ liên bang và chính phủ tiểu bang nhằm thúc đẩy mua sắm bền vững và sự tham gia nhiều hơn vào mua sắm công của các cơ quan và tổ chức chính phủ thông qua khu vực và quốc gia công cộng tư vấn đấu thầu (Ruhlmann, 2016).

Nhật Bản

Nhật Bản, cùng với Hàn Quốc, là một trong những quốc gia châu Á đi đầu trong việc triển khai, cải cách đấu thầu mua sắm công từ rất sớm. Chính phủ Nhật Bản thiết lập chính sách hợp đồng mua sắm chính phủ hàng năm cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (Arai, 2012). Chính sách hàng năm của Chính phủ Nhật Bản

nhằm cải thiện và mở rộng cơ hội cho các doanh nghiệp nhỏ tham gia mua sắm của chính phủ thông qua thông tin về kế hoạch mua sắm, cùng với đó là sự phê duyệt các hiệp hội kinh doanh hợp tác với tư cách là đối tác thích hợp trong hợp đồng mua sắm của Chính phủ. Song hành cùng sự hồi sinh của nền kinh tế khu vực, các tổ chức công cộng địa phương ở Nhật Bản khuyến nghị các nhà thầu địa phương sử dụng sản phẩm của nhà thầu cung cấp hoặc sản phẩm địa phương. Điều này thể hiện tính quốc gia hóa và địa phương hóa mạnh mẽ của quốc gia này. Chính phủ Nhật Bản phân tích các khía cạnh khác nhau về giá cả, số lượng và quy trình đặt hàng. Điều đó góp phần làm đang đa dạng hóa thị trường cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ nhiều nhất có thể bằng cách tách các đơn đặt hàng, từ đó thúc đẩy sự phát triển tự thân của họ một cách tối đa. Liên quan đến thứ tự hàng hóa, Chính phủ Nhật Bản đảm bảo giá chính xác cho sản phẩm của các doanh nghiệp vừa và nhỏ dựa trên tình hình cung và cầu, tình hình hiện tại về giá nguyên vật liệu và gánh nặng thuế đang áp đặt lên người dân.

CÁC KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Thực trạng hoạt động đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có những cải cách và nỗ lực để cải thiện quy trình đấu thầu nhằm đảm bảo tính minh bạch, công bằng và hiệu quả. Một trong những cải cách có thể kể đến đó là cải cách pháp luật. Chính phủ Việt Nam đã áp dụng nhiều biện pháp để cải cách và tăng cường quản lý đấu thầu. Việc ban hành Luật Đấu thầu năm 2013 và các văn bản hướng dẫn liên quan đã tạo ra một cơ sở pháp lý để đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong quy trình đấu thầu. Tuy nhiên việc ban hành, thay đổi, hiệu chỉnh các văn bản quy phạm pháp luật vô hình chung dẫn tới việc quy trình đấu thầu còn phức tạp và rườm rà, đòi hỏi các bên tham gia phải tuân thủ nhiều quy định và thủ tục. Điều này có thể làm tăng chi phí và thời gian tham gia đấu thầu.

Mặc dù các cơ quan chủ quản đấu thầu yêu cầu công bố thông tin liên quan đến đấu thầu trên các cổng thông tin điện tử, giúp đảm bảo tính minh bạch và tiếp cận thông tin đấu thầu cho công chúng và các nhà thầu, nhưng vẫn còn

những thiếu sót trong việc công khai thông tin đấu thầu. Một số thông tin vẫn không được công bố đầy đủ và đúng thời hạn, gây ra sự không rõ ràng và khó kiểm soát. Ngoài ra, để tăng cường hiệu quả và giảm thiểu sai sót trong quy trình đấu thầu, các cơ quan chủ quản đấu thầu đã chuyển sang sử dụng hệ thống đấu thầu qua mạng. Điều này giúp tăng tốc độ xử lý hồ sơ, giảm thiểu thủ tục giấy tờ và tạo ra một môi trường trực tuyến thuận tiện cho việc tham gia đấu thầu.

Cùng với đó, quy trình giám sát đấu thầu đã được cải thiện để đảm bảo tính minh bạch và ngăn chặn hành vi gian lận. Tuy nhiên, các vụ án trong thời gian gần đây cho thấy, đấu thầu nổi lên như là một lĩnh vực vô cùng nóng khi hàng loạt các sai phạm bị phanh phui; các dự án thực hiện đấu thầu không hiệu quả, còn tồn tại rủi ro về hành vi gian lận trong quá trình đấu thầu, bao gồm việc cấu kết giữa các nhà thầu và cán bộ quản lý, nhằm ảnh hưởng đến quá trình chấm điểm và kết quả đấu thầu, hoặc một số thông tin vẫn không được công bố đầy đủ và đúng thời hạn, gây ra sự không rõ ràng và khó kiểm soát.

Một số khuyến nghị

Để khắc phục bất cập, hạn chế, trong thời gian tới, Chính phủ Việt Nam cần tiếp tục cải cách và nâng cao quy trình đấu thầu, tăng cường giám sát và kiểm soát, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia công bằng và cạnh tranh của các nhà thầu. Trên cơ sở kinh nghiệm từ các quốc gia đã đi trước về hoạt động đấu thầu trên thế giới, cần lưu ý một số khuyến nghị sau:

(i) Áp dụng một cách khoa học và bài bản “Mua sắm công xanh”

Mua sắm công xanh (tiếng Anh: Green Public Procurement - GPP) được định nghĩa là một quá trình theo đó cơ quan công quyền tìm cách mua sắm hàng hóa, dịch vụ và làm việc mà có sự giảm thiểu tác động môi trường trong suốt vòng đời của các sản phẩm này khi so sánh với hàng hóa, dịch vụ và hoạt động có cùng các chức năng chính thường được mua sắm. Mua sắm công xanh đòi hỏi các tổ chức, doanh nghiệp và người dân phải cân nhắc sự cần thiết của việc mua sắm cũng như những tác động môi trường của sản phẩm hay dịch vụ đó ở tất cả các giai đoạn, vòng đời của chúng trước khi đưa ra quyết định mua sắm. Các quốc gia hàng đầu hiện nay đã và đang đi theo đường phát triển theo định hướng xanh và bền vững, từ đó cân bằng lợi ích và nâng cao chất lượng cuộc sống.

(ii) Các đơn vị cần nâng cao hơn công tác hoạt động độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm

Việc hoạt động độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm giúp thúc đẩy tinh thần làm việc tích cực và tạo động lực và khuyến khích sự linh hoạt và khả năng thích nghi của đơn vị. Tự quyết định và tự chịu trách nhiệm cho phép tổ chức tìm kiếm và thử nghiệm các phương pháp và quy trình mới một cách nhanh chóng. Từ đó, các đơn vị có thể triển khai các công việc trong phạm vi, với mục đích nhằm phát huy tối đa khả năng trong công cuộc đóng góp vào sự phát triển của đấu thầu mua sắm công. Điều này có thể dẫn đến sự đổi mới, cải tiến và tạo ra lợi thế

cạnh tranh. Bên cạnh đó, hoạt động độc lập tự chủ tạo điều kiện cho sự độc lập tư duy, sáng tạo và khả năng đưa ra quyết định trong công việc. Sự tự chủ và tự chịu trách nhiệm tạo ra một môi trường làm việc đáng tin cậy và hỗ trợ. Khi mỗi thành viên được đánh giá và tin tưởng để thực hiện nhiệm vụ của mình, tạo ra sự đồng lòng và tinh thần đồng đội trong đơn vị. Lĩnh vực đấu thầu mua sắm công đòi hỏi nhiều sự sáng tạo và các thử nghiệm mới, từ đó nâng cao và dần hoàn thiện hơn nữa đối với quốc gia đang phát triển như Việt Nam.

(iii) Chú trọng vào nâng cao tính địa phương hóa, quốc gia hóa trong đấu thầu

Bằng cách tạo điều kiện cho các doanh nghiệp và nhà thầu địa phương tham gia vào quá trình đấu thầu, việc địa phương hóa đấu thầu giúp tăng cơ hội và thúc đẩy sự phát triển kinh tế địa phương. Điều này góp phần tạo ra việc làm, tăng thu nhập và thúc đẩy sự phát triển bền vững của cộng đồng. Cùng với đó, địa phương hóa trong đấu thầu tạo ra cơ hội cho các doanh nghiệp địa phương tham gia vào các dự án và hợp đồng công cộng. Điều này giúp các doanh nghiệp địa phương phát triển, nâng cao khả năng cạnh tranh và xây dựng mạng lưới kinh doanh mạnh mẽ hơn. Việc tham gia vào các dự án đấu thầu địa phương giúp các doanh nghiệp và nhà thầu trong khu vực tích lũy kỹ năng và công nghệ phù hợp với điều kiện và nhu cầu địa phương. Điều này có thể thúc đẩy sự phát triển và nâng cao khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp địa phương trong cả thị trường nội địa và quốc tế.

Đối với các cấp quản lý, địa phương hóa và quốc gia hóa trong đấu thầu tạo điều kiện cho các cơ quan chính phủ và địa phương kiểm soát, cũng như quản lý hiệu quả hơn các dự án và nguồn lực công cộng. Việc

tăng cường khả năng kiểm soát và quản lý này có thể dẫn đến sự cải thiện trong hiệu quả sử dụng nguồn lực, giảm thiểu rủi ro.

(iv) Cải thiện giá trị đồng tiền đầu tư, xây dựng nhiều cơ chế góp phần tạo sự cạnh tranh cho các doanh nghiệp nhỏ, mới thành lập

Tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhỏ và mới thành lập có nhiều lợi ích quan trọng trong sự phát triển chung. Các doanh nghiệp nhỏ và mới thường có tâm huyết và khát khao lớn để tạo ra sản phẩm hoặc dịch vụ mới. Việc tạo điều kiện cho họ có thể giúp thúc đẩy sự đổi mới và sáng tạo, đóng góp tích cực cho sự phát triển của nền kinh tế. Việc tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nhỏ và mới phát triển cũng có thể giúp tăng cường cạnh tranh trên thị trường. Đây là một điểm cộng cho người tiêu dùng, giúp họ có nhiều lựa chọn hơn và giảm thiểu sự độc quyền trên thị trường.

Việc khuyến khích các doanh nghiệp nhỏ và mới có thể giúp tăng cường đa dạng hóa kinh tế, giúp giảm thiểu rủi ro trong kinh doanh và tăng cường sự ổn định của nền kinh tế. Ngoài ra, đây cũng có thể tạo ra sự tương tác và hợp tác giữa các doanh nghiệp. Điều này có thể giúp tăng cường kinh nghiệm và sự chia sẻ kiến thức giữa các doanh nghiệp và tạo ra sự tương tác tích cực trên thị trường. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Arai K. (2012), Case studies of bid-rigging and procurement reform assessment in fuel oil supply in Japan and Korea, *Journal of public procurement*, 12(2), 249-275.
2. Essig M., Dorobek S., Glas A., Leuger S. (2009), Public procurement in Germany, *Public Administration and Public Policy*, 146, 307-322.
3. Guijarro L. (2009), ICT standardisation and public procurement in the United States and in the European Union: Influence on egovernment deployment, *Telecommunications Policy*, 33(5-6), 285-295.
4. Knutsson H., Thomasson A. (2014), Innovation in the public procurement process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement, *Public Management Review*, 16(2), 242-255.
5. Lottermoser S. (2013), Germany green public procurement (GPP) in Germany, *European Procurement and Public Private Partnership Law Review (EPPPL)*, 8(1), 93-97.
6. Murray J. G. (2014), Debate: UK public procurement 2014, *Public Money & Management*, 34(4), 244-246.
7. Nicolaides P., Schoenmaekers S. (2014), Public procurement, public private partnerships and state aid rules, *European procurement and public private partnership law review*, 9(1), 50-69.
8. Patrucco A. S., Luzzini D., Ronchi S., Essig M., Amann M., Glas A. H. (2017), Designing a public procurement strategy: Lessons from local governments, *Public Money & Management*, 37(4), 269-276.
9. Pickernell D., Kay A., Packham G., Miller C. (2011), Competing agendas in public procurement: An empirical analysis of opportunities and limits in the UK for SMEs, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(4), 641-658.
10. Ruhlmann M. (2016), Public-private partnership (PPP) in Germany- current developments, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 11(2), 145-148.