

**THE WORLD BANK**

**HỌC VIỆN CHÍNH SÁCH VÀ PHÁT TRIỂN**

**BÁO CÁO**

**đánh giá tình hình giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công ở việt nam VÀ Đề xuất giải pháp cải thiện tình hình**

***Tháng 5 - 2018***

|  |  |
| --- | --- |
| HỌC VIỆN CHÍNH SÁCH VÀ PHÁT TRIỂN | NGÂN HÀNG THẾ GIỚI |

**BÁO CÁO**

**đánh giá tình hình giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công ở việt nam VÀ**

**Đề xuất giải pháp cải thiện tình hình**

***(Dự thảo cuối cùng)***

***Nhóm nghiên cứu:***

*PGS. TS. Đào Văn Hùng*

*ThS. Lê Văn Tăng*

*TS. Nguyễn Thế Vinh*

*ThS. Phạm Tiến Dũng*

*TS. Nguyễn Thị Thu Hiền*

*ThS. Phạm Ngọc Thạch*

*Với sự hỗ trợ của nhóm sinh viên Khóa 5 và Khóa 6 Khoa Đấu thầu - Học viện Chính sách và Phát triển*

**Tháng 5 - 2018**

# Lời nói đầu

*Để cải thiện chất lượng công tác giải quyết kiến nghị đầu thầu mua sắm công tại Việt Nam, Học viện Chính sách và Phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Ngân hàng Thế giới tổ chức nghiên cứu và khảo sát về Tình trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công của nhà thầu và Chủ Đầu tư/Bên mời thầu. Kết quả nghiên cứu sẽ giúp Học viện và Ngân hàng thế giới tổng hợp và đề xuất về chính sách – cơ chế nhằm cải thiện công tác đấu thầu, kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công theo hướng ngày càng công bằng, minh bạch và thuận lợi hơn cho doanh nghiệp.*

*Dựa trên tham vấn với các chuyên gia và nghiên cứu tổng quan các tài liệu, báo cáo đã có Nhóm nghiên cứu đã rút ra những bài học và lựa chọn câu hỏi để đưa vào kiểm định thông qua khảo sát định lượng trong các nhà thầu và Chủ đầu tư/ Bên mời thầu nhằm đánh giá thực trạng việc tham gia đấu thầu mua sắm công. Nội dung nghiên cứu gồm có: Đánh giá thực trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu; Xác định mong muốn và nhu cầu cải thiện công tác này; Xác định các yêu cầu về việc tổ chức cơ quan độc lập giải quyết kiến nghị trong đấu thầu; và Thu thập các sáng kiến và giải pháp để cải thiện hệ thống quy định pháp luật đấu thầu.*

*Nhóm nghiên cứu của Học viện Chính sách và Phát triển xin trân trọng cảm ơn các cán bộ của Cục Quản lý Đấu thầu, Trung tâm hỗ trợ đấu thầu, Báo Đấu thầu – Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã tạo điều kiện cho Học viện hoàn thành đầy đủ các hạng mục nghiên cứu. Xin trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ quý báu về chuyên môn và tài chính của Ngân hàng Thế giới và sự tham gia, đóng góp trí tuệ của các nhà khoa học, các chuyên gia cho công trình nghiên cứu này. Nhóm nghiên cứu cũng xin cảm ơn gần 500 đại diện doanh nghiệp, Chủ đầu tư đã tham gia trao đổi, cho ý kiến và trả lời khảo sát, góp phần quan trọng cho kết quả của nghiên cứu.*

*Do thời gian và nguồn lực giành cho nghiên cứu còn nhỏ bé, nên có nhiều nội dung nghiên cứu chưa được tiến hành như mong muốn và còn có những thiếu sót nhất định, Nhóm nghiên cứu rất mong tiếp tục nhận được những ý kiến đóng góp và hỗ trợ để hoàn thiện hơn các hoạt động tiếp theo của nghiên cứu này.*

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Hà Nội, ngày 30 tháng 5 năm 2018*  **PGS. TS. Đào Văn Hùng**  **Giám đốc Học viện Chính sách và Phát triển** |

# Mục lục

[Lời nói đầu 3](#_Toc520046769)

[Mục lục i](#_Toc520046770)

[Danh mục từ viết tắt iii](#_Toc520046771)

[Danh mục biểu đồ iv](#_Toc520046772)

[Danh mục bảng v](#_Toc520046773)

[Báo cáo tóm tắt: 1](#_Toc520046774)

[Bối cảnh và sự cần thiết nghiên cứu 4](#_Toc520046775)

[Chương 1: Những vấn đề chung về cơ chế giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 11](#_Toc520046776)

[*1.1 Tổng quan về kiến nghị trong hoạt động đấu thầu mua sắm công 11*](#_Toc520046778)

[*1.2 Cơ chế giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 13*](#_Toc520046779)

[1.2.1 Luật mẫu UNCITRAL về đấu thầu 13](#_Toc520046780)

[1.2.2 Các hiệp định thương mại 14](#_Toc520046781)

[1.2.3 Các nước EU 17](#_Toc520046782)

[*1.3 Ưu điểm và nhược điểm của các cơ chế giải quyết kiến nghị 18*](#_Toc520046783)

[Chương 2: Tình hình thực hiện giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam 21](#_Toc520046784)

2.1 Cơ chế giải quyết khiếu nại tranh chấp nói chung ở Việt Nam.............................20

[2.1.1 Các hành vi chịu sự điều chỉnh của Bộ Luật dân sự và Bộ luật tố tụng dân sự 21](#_Toc520046785)

[2.1.2 Các hành vi chịu sự điều chỉnh theo Luật Trọng tài thương mại 22](#_Toc520046786)

[2.1.3 Các hành vị chịu sự điều chỉnh của Bộ Luật hình sự và Luật tố tụng hình sự 23](#_Toc520046787)

[2.1.4 Xử lý khiếu nại theo các Hiệp định thương mại quốc tế 25](#_Toc520046788)

[*2.2 Cơ chế giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam 26*](#_Toc520046790)

[2.2.1 Cơ quan giải quyết kiến nghị 26](#_Toc520046791)

[2.1.2 Quy trình giải quyết kiến nghị 26](#_Toc520046792)

[*2.3 Những vấn đề còn bất cập trong quá trình giải quyết kiến nghị trong đấu thầu 31*](#_Toc520046793)

[*2.4 Kết quả khảo sát về kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công ở Việt Nam 37*](#_Toc520046794)

[2.4.1 Hiện trạng tham gia đấu thầu mua sắm công của các nhà thầu 37](#_Toc520046795)

[2.4.2 Hiện trạng hoạt động kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 43](#_Toc520046796)

[2.3.3 Nguyên nhân những vấn đề tồn tại trong hoạt động kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 44](#_Toc520046797)

[Chương 3: Một số đề xuất nhằm cải thiện công tác giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công tại Việt Nam 47](#_Toc520046798)

[3.1.1 Hoa Kỳ 47](#_Toc520046799)

[3.1.2 Nhật Bản 48](#_Toc520046800)

[3.1.3 Hungary 50](#_Toc520046801)

[3.1.4 Bài học đối với Việt Nam trong việc xây dựng mô hình cơ quan hành chính độc lập 51](#_Toc520046802)

[*3.4 Các đề xuất về việc thành lập cơ quan hành chính độc lập giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 63*](#_Toc520046803)

[3.4.1 Nguyên tắc tổ chức cơ quan độc lập giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công: 66](#_Toc520046804)

[3.4.2 Nhiệm vụ và Yêu cầu: 67](#_Toc520046805)

[3.4.3 Tổ chức bộ máy: 67](#_Toc520046806)

[3.4.4 Quyền hạn: 68](#_Toc520046807)

[3.4.5 Tổ chức thực hiện nhiệm vụ: 68](#_Toc520046808)

[TÀI LIỆU THAM KHẢO a](#_Toc520046809)

[PHỤ LỤC b](#_Toc520046810)

# Danh mục từ viết tắt

|  |  |
| --- | --- |
| *ADB* | *Ngân hàng Phát triển Châu Á* |
| *BMT* | *Bên mời thầu* |
| *CĐT* | *Chủ đầu tư* |
| *CPTPP* | *Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương Toàn diện và Tiến bộ* |
| *CQ* | *Cơ quan* |
| *CQHCĐL* | *Cơ quan hành chính độc lập* |
| *CQMS* | *Cơ quan mua sắm* |
| *EU* | *Liên minh Châu Âu* |
| *EVFTA* | *Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Liên minh Châu Âu* |
| *HĐTV* | *Hội đồng tư vấn* |
| *HSDT* | *Hồ sơ dự thầu* |
| *HSĐX* | *Hồ sơ đề xuất* |
| *HSMT* | *Hồ sơ mời thầu* |
| *HSYC* | *Hồ sơ yêu cầu* |
| *KHĐT* | *Kế hoạch và Đầu tư* |
| *LCNT* | *Lựa chọn nhà thầu* |
| *NĐT* | *Nhà đầu tư* |
| *NT* | *Nhà thầu* |
| *QLDA* | *Quản lý dự án* |
| *UNCITRAL* | *Ủy ban Liên hợp quốc về Luật thương mại quốc tế* |
| *VN* | *Việt Nam* |
| *WB* | *Ngân hàng Thế giới* |

# Danh mục biểu đồ

[*Biểu đồ 1 – Cơ cấu nhà thầu tham gia khảo sát 8*](#_Toc520046953)

[*Biểu đồ 2 – Ngành nghề chính của các nhà thầu tham gia khảo sát 9*](#_Toc520046954)

[*Biểu đồ 3 – Tổng hợp chung kết quả đấu thầu 2014 – 2016 31*](#_Toc520046955)

[*Biểu đồ 4 – Kinh nghiệm trong tham dự đấu thầu mua sắm công 37*](#_Toc520046956)

[*Biểu đồ 5 – Hàng hóa dịch vụ cung cấp qua đấu thầu mua sắm công 38*](#_Toc520046957)

[*Biểu đồ 6 – Đăng ký mạng đấu thầu quốc gia 39*](#_Toc520046958)

[*Biểu đồ 7 – Số đơn vị đã từng trúng thầu mua sắm công 39*](#_Toc520046959)

[*Biểu đồ 8 – Ý kiến về đối xử công bằng 41*](#_Toc520046960)

[*Biểu đồ 9 - Hình thức đối xử không công bằng 42*](#_Toc520046961)

[*Biểu đồ 10 - Phản ứng khi bị đối xử thiếu công bằng 44*](#_Toc520046962)

[*Biểu đồ 11 - Lý do không kiến nghị 46*](#_Toc520046963)

[*Biểu đồ 12 - Thống kê tình hình giải quyết kiến nghị của CHANS từ 1996 – 2017 50*](#_Toc520046964)

[*Biểu đồ 13 - Cơ quan/ chủ thể giải quyết được tin tưởng nhất 53*](#_Toc520046965)

[*Biểu đồ 14 - Lý do tin tưởng một cơ quan giải quyết kiến nghị 54*](#_Toc520046966)

[*Biểu đồ 15 - Mức độ tin tưởng vào chủ thể xử lý kiến nghị theo một số tiêu chí 57*](#_Toc520046967)

[*Biểu đồ 16 - Các cải thiện cần thực hiện 58*](#_Toc520046968)

[*Biểu đồ 17 - Ý kiến về nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan độc lập 63*](#_Toc520046969)

[*Biểu đồ 18 – Ý kiến của nhà thầu về nơi đặt cơ quan độc lập 65*](#_Toc520046970)

# Danh mục bảng

[*Bảng 1 – Phân tích cơ chế giải quyết kiến nghị 19*](#_Toc520046983)

[*Bảng 2 – Số lượng gói thầu và số lượng kiến nghị 32*](#_Toc520046984)

[*Bảng 3– Quy mô các đơn vị đã từng trúng thầu 40*](#_Toc520046985)

[*Bảng 4– Ý kiến của bên mời thầu về sự công bằng trong đấu thầu 41*](#_Toc520046986)

[*Bảng 5– Ý kiến của bên mời thầu về sự công bằng trong đấu thầu 43*](#_Toc520046987)

[*Bảng 6 – Ý kiến của bên mời thầu về cơ quan/ chủ thể được tin tưởng nhất để giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 54*](#_Toc520046988)

[*Bảng 7 – Lý do cho sự tin tưởng đối với từng chủ thể 55*](#_Toc520046989)

[*Bảng 8 – Lý do mà bên mời thầu tin tưởng một cơ quan/ chủ thể để giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công 57*](#_Toc520046990)

[*Bảng 9 – Những cải thiện cần có dưới góc nhìn của đơn vị mời thầu 59*](#_Toc520046991)

[*Bảng 10 – Góc nhìn của bên mời thầu về Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan độc lập 64*](#_Toc520046992)

[*Bảng 11 – Lựa chọn của bên mời thầu về nơi đặt cơ quan độc lập 65*](#_Toc520046993)

# Báo cáo tóm tắt:

Quá trình thực hiện Luật đấu thầu tuy cho thấy các ưu việt nhưng cũng đang dần bộc lộ những thiếu sót cần phải được chỉnh sửa, bổ sung. Thông tin trên báo chí cho biết, những vụ án, những sai phạm liên quan đến hoạt động đấu thầu mua sắm công do việc cố tình vi phạm những quy định của pháp luật về đấu thầu xuất hiện nhiều. Trong quá trình đấu thầu, những vấn đề không đúng hoặc chưa đúng chưa được báo cáo, giải quyết thỏa đáng theo những quy định của pháp luật. Cơ chế giải quyết kiến nghị trong đấu thầu chưa phát huy được tác dụng và chưa phù hợp với cách thức vận hành theo thông lệ của thế giới. Để góp phần giải quyết tình hình này này Học viện Chính sách và Phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Ngân hàng Thế giới đã tiến hành nghiên cứu về hiện trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công và trên cơ sở đó để xuất cơ chế giải quyết và các giải pháp để thúc đẩy việc giải quyết kiến nghị trong đấu thầu phù hợp với thông lệ quốc tế.

***Mục đích của nghiên cứu này nhằm xác định:***

1. Tình hình giải quyết các kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công;
2. Các bất cập trong giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công;
3. Xác định nguyên nhân của những bất cập này;
4. Đề xuất các giải pháp cải thiện công tác giải quyết kiến nghị trong đấu thầu bao gồm công tác xây dựng thể chế.

***Phương pháp nghiên cứu và kết quả tổ chức thực hiện:***

* Nghiên cứu tài liệu: Các nghiên cứu và báo cáo về đấu thầu mua sắm công, CSDL nhà thầu đăng ký đấu thầu qua mạng, Kinh nghiệm quốc tế
* Tham vấn và Phỏng vấn sâu: Tham vấn với các chuyên gia, Phỏng vấn sâu phóng viên Báo Đấu thầu;
* Điều tra xã hội học: Phát ra gần 3.000 phiếu, Thu về 347 phiếu nhà thầu; 102 phiếu đơn vị mời thầu;
* Xử lý dữ liệu bằng thống kê và phân tích định tính;
* Hội thảo tham vấn với các bên liên quan gồm nhà thầu, đơn vị mời thầu, chuyên gia để hoàn thiện báo cáo nghiên cứu.

***Phát hiện về tình hình kiến nghị trong đấu thầu và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công ở Việt Nam:***

* Báo cáo nghiên cứu này đã chỉ rõ khung khổ thể chế và quy trình trong giải quyết kiến nghị về đấu thầu đang áp dụng tại Việt Nam, có so sánh với cách làm của các nước khác trên thế giới;
* Đánh giá những lần không trúng thầu chỉ có 6,7% số nhà thầu cho rằng kết quả là không công bằng, trong khi có 46,7% cho rằng công bằng. Cần lưu ý, có thể còn nhiều nhà thầu khác chưa cho ý kiến do e ngại những hậu quả không tốt cho họ. Trong 72/102 đơn vị mời thầu tham gia khảo sát trả lời câu hỏi về sự công bằng trong đấu thầu mua sắm công cũng có gần 3% thừa nhận rằng kết quả đấu thầu là không công bằng.
* Đối xử không công bằng tập trung nhiều ở các hình thức như: Điều kiện thực hiện hợp đồng quá khó, Thời gian nộp hồ sơ dự thầu quá ngắn, Thư mời thầu không công bố rộng rãi, Khó/ không mua được hồ sơ mời thầu, Tiêu chuẩn nhà thầu khó bất thường và Bị loại vì tiêu chí phụ không thỏa đáng.
* Phản ứng khi bị đối xử thiếu công bằng thì có một số lớn các nhà thầu lựa chọn im lặng, không kiến nghị (45,7%); Kiến nghị tất cả các trường hợp hoặc Kiến nghị một số trường hợp (9,3% và 32,6%). Trong số đơn vị cho rằng bị đối xử không bằng thì chỉ có 8/20 đơn vị kiến nghị tất cả các trường hợp và kiến nghị một số trường hợp (chiếm 2,3% số đơn vị trả lời hạng mục này).
* Nguyên nhân của việc không kiến nghị khi bị đối xử thiếu công bằng tập trung ở các lý do: Sợ bị đối xử bất công trong lần đấu thầu sau, Vẫn còn chịu đựng được, Kết quả giải quyết không như mong đợi, Quy định/ thủ tục phức tạp… Trong đó, “Quy định/ thủ tục phức tạp” là lý do chiếm tỷ lệ cao nhất khiến nhà thầu không muốn kiến nghị.
* Cơ quan quản lý về đấu thầu nhận được sự tin tưởng cao hơn hẳn của các nhà thầu với 53,46% trong số 217 nhà thầu trả lời câu hỏi này, tiếp sau là Cấp trên của cơ quan mời thầu với 16,13% số đơn vị lựa chọn; Đơn vị mời thầu được 7,83% số nhà thầu này lựa chọn.
* Về tiêu chí đánh giá: Tiêu chí công bằng được rất nhiều nhà thầu lựa chọn với 45,58%; Xử lý đúng pháp luật là tiêu chí thứ hai (41,44%); Giải quyết công khai (38,6%); và Giải quyết nhanh chóng; Thủ tục đơn giản; Chi phí thấp…

***Các giải pháp đề xuất nhằm cải thiện công tác giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công:***

1. Thành lập cơ quan độc lập chuyên trách xử lý kiến nghị và vi phạm trong đấu thầu
2. Cải thiện quy định pháp luật nhằm cải thiện giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công
3. Tăng cường sử dụng đấu thầu qua mạng
4. Tăng cường công khai minh bạch thông tin

***Đề xuất về thành lập cơ quan hành chính độc lập để giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công:***

* Nguyên tắc hoạt động của cơ quan này: Không bị can thiệp khi giải quyết; Giải trình thường xuyên trước công luận Phải bồi thường nếu quyết định sai; Thẩm quyền giải quyết được thừa nhận; Quyết định của cơ quan này là cuối cùng; Nhân sự không phụ thuộc nhiệm kỳ; Có ngân sách riêng và đủ lớn; Có quyền giám sát cơ quan thi hành án; Chịu sự giám sát của cơ quan tư pháp, kiểm toán; Không tự xử lý khiếu nại đối với mình;
* Nơi thích hợp nhất để đặt cơ quan hành chính độc lập: Trong 299 nhà thầu trả lời cho rằng nên đặt tại Bộ KHĐT (39,5%) hoặc đặt tại Thanh tra Chính phủ với 16,1% nhà thầu kiến nghị;
* Yêu cầu và Nhiệm vụ: Có các quy trình quản lý, giám sát, xử phạt nghiêm minh các hành vi tiêu cực trong các hoạt động đấu thầu; Người có thẩm quyền giải quyết kiến nghị đấu thầu phải có đầy đủ kiến thức, chuyên môn về đấu thầu; Thành viên cơ quan giải quyết kiến nghị phải giàu kinh nghiệm trong lĩnh vực cần kiến nghị để giải quyết.
* Tổ chức bộ máy: Cơ quan này nên thuộc đơn vị như Cục đấu thầu của Bộ KHĐT hoặc cơ quan kế thừa thực hiện chức năng này của Bộ KHĐT; Cơ quan này không nên liên quan với các đơn vị mời thầu về mặt tài chính và con người; Có quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị, bộ phận tham gia giải quyết kiến nghị.
* Quyền hạn: Có quyền thanh tra hồ sơ mời thầu, dự toán gói thầu, các quy định nghị định thực hiện gói thầu có ghi trong hồ sơ mời thầu; Trong trường hợp cần thiết có quyền thẩm định lại hồ sơ phê duyệt, thẩm định lại giá dự toán, bản vẽ thiết kế; Quyết định xử lý là quyết định cuối cùng.
* Tổ chức hoạt động: Làm việc cụ thể một cách minh bạch và công khai; Hoạt động theo quy chế một cửa và quy định rõ thời hạn giải quyết; Có đường dây nóng để giải quyết kiến nghị về đấu thầu; Giải quyết bằng cổng thông tin điện tử, nhanh chóng và hiệu quả.

**NỘI DUNG BÁO CÁO CHI TIẾT:**

# Bối cảnh và sự cần thiết nghiên cứu

Việt Nam đã bước vào con đường đổi mới kinh tế vào năm 1986. Sau hơn 30 năm, Đổi Mới phản ánh sự thay đổi cơ bản về tư duy kinh tế, thổi luồng gió mới trong quản lý kinh tế, tạo cơ hội cho tất cả các cá nhân, tổ chức tham gia và góp phần phát triển kinh tế. Đổi Mới tạo cơ sở sáng tạo và động lực mới đẩy hanh quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Các thành tựu đạt được trong hơn 30 năm qua rất ấn tượng với kinh tế tăng trưởng nhanh, ổn định và toàn diện. Từ một quốc gia nghèo Việt Nam đã trở thành nước có thu nhập trung bình (100 USD năm 1990 lên 2.200 USD năm 2015) với các chỉ số xã hội quan trọng tương đương với các nước có thu nhập cao hơn. Các kết quả về mặt xã hội đã được cải thiện đáng kể. Các chỉ tiêu giảm nghèo giảm nhanh chóng giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu thiên niên kỷ về giảm nghèo trước kế hoạch. Người Việt Nam hiện nay không chỉ có thu nhập cao hơn, mà còn được giáo dục tốt hơn và có tuổi thọ cao hơn so với hầu hết các nước có cùng mức thu nhập bình quân đầu người. Chỉ số phát triển con người (HDI) xếp thứ 115 trên 188 quốc gia trên toàn cầu và thuộc các nước phát triển con người trung bình.

Trong bối cảnh hiện nay, Việt Nam đang ngày càng hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới. Cùng với đó là các Hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương đã và đang trong quá trình đàm phán và ký kết[[1]](#footnote-1). Một trong những nội dung chính của các Hiệp định mà Việt Nam tham gia là đàm phán mở cửa nội dung về Mua sắm chính phủ (mua sắm công, đấu thầu). Do đó sự khác biệt giữa những quy định của quốc tế và Việt nam cần phải được sửa đổi cho phù hợp với các thông lệ quốc tế.

Trong bối cảnh mới, Việt Nam đang dần trở thành nước có thu nhập trung bình, hướng tới “thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ” vào năm 2035. Để đạt được mục tiêu đó Việt Nam cần có những đẩy mạnh về cải cách, thực hiện những chuyển đổi lớn mà một trong những yếu tố then chốt là xây dựng thể chế hiện đại vì một nhà nước có hiệu quả. Để làm được điều đó thì quá trình hội nhập với thế giới, áp dụng những chuẩn mực thế giới để nâng cao chất lượng, năng suất lao động và sáng tạo đổi mới là những yêu cầu then chốt.

Luật Đấu thầu 43/2013 trải qua 5 năm thực hiện và đã chứng tỏ được những thành tựu đạt được thông qua hoạt động đấu thầu. Các hoạt động kinh tế được thúc đẩy, các nhà thầu được nâng cao năng lực và hiệu quả kinh tế, cạnh tranh, minh bạch, công bằng theo các mục tiêu của đấu thầu dần dần cơ bản được thực hiện.

Quá trình thực hiện Luật đấu thầu tuy cho thấy các ưu việt nhưng cũng đang dần bộc lộ những thiếu sót cần phải được chỉnh sửa, bổ sung. Nhiều phương tiện thông tin đại chúng thường xuyên đưa tin về những vụ án, những sai phạm liên quan đến hoạt động đấu thầu do việc cố tình vi phạm những quy định của pháp luật về đấu thầu. Hơn nữa, trong quá trình đấu thầu, những vấn đề không đúng hoặc chưa đúng chưa được báo cáo, giải quyết thỏa đáng theo những quy định của pháp luật. Cơ chế giải quyết kiến nghị trong đấu thầu chưa phát huy được tác dụng và chưa phù hợp với cách thức vận hành theo thông lệ của thế giới. Các vấn đề được giải quyết không làm thỏa mãn các nhà thầu, làm cho công tác đấu thầu vẫn còn có nhiều sai phạm.



Đáp ứng nhu cầu này Học viện Chính sách và Phát triển thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư phối hợp với Ngân hàng Thế giới đã tiến hành nghiên cứu về hiện trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công và trên cơ sở đó để xuất cơ chế giải quyết và các giải pháp để thúc đẩy việc giải quyết kiến nghị trong đấu thầu phù hợp với thông lệ quốc tế.

**Mục tiêu nghiên cứu:**

Hoàn thành một nghiên cứu trong nhà thầu về tình hình đấu thầu mua sắm công nhằm xác định:

1. Tình hình giải quyết các kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công;
2. Các bất cập trong giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công;
3. Xác định nguyên nhân của những bất cập này;
4. Đề xuất các giải pháp cải thiện công tác giải quyết kiến nghị trong đấu thầu bao gồm công tác xây dựng thể chế.

**Đối tượng và phạm vi nghiên cứu:**

Tình trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công của nhà thầu Việt Nam kết hợp với góc nhìn của đơn vị là chủ đầu tư hoặc bên mời thầu.

**Phương pháp tiếp cận và nghiên cứu:**



Để đạt được các mục tiêu nghiên cứu đã đề ra, các phương pháp nghiên cứu định tính và định lượng đã được sử dụng, cụ thể:

1. Nghiên cứu tổng quan các tài liệu, báo cáo, các kết quả nghiên cứu đã có về công tác đầu thầu, giải quyết kiến nghị đấu thầu ở Việt Nam và trên thế giới;
2. Phỏng vấn sâu với những người thạo tin: Các cán bộ lãnh đạo Cục quản lý đấu thầu; Các phóng viên và biên tập viên của Báo Đấu thầu;
3. Khảo sát định lượng bằng phiếu điều tra xã hội học:

* Đối tượng điều tra: Nhà thầu và các đơn vị là chủ đầu tư hoặc bên mời thầu;[[2]](#footnote-2)
* Phương pháp chọn mẫu: Ngẫu nhiên, thuận tiện;
* Nội dung phiếu điều tra:
  + Nhằm đánh giá thực trạng việc tham gia đấu thầu mua sắm công của các loại nhà thầu;
  + Đánh giá thực trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu;
  + Xác định mong muốn và nhu cầu cải thiện công tác kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu;
  + Xác định các yêu cầu về việc tổ chức cơ quan độc lập giải quyết kiến nghị trong đấu thầu;
  + Thu thập các sáng kiến và giải pháp để cải thiện hệ thống quy định pháp luật về đấu thầu và cải thiện công tác kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu.
* Cấu trúc Phiếu điều tra:[[3]](#footnote-3)
  + Căn cứ các giả định đã xác định qua nghiên cứu tài liệu và phỏng vấn sâu, Phiếu điều tra đã được thiết kế với nhiều loại câu hỏi phù hợp với từng loại thông tin cần tìm kiếm, từng giả định cần kiểm định. Trong đó,
  + Câu hỏi mở tìm kiếm thông tin, xác định các yếu tố/ nguyên nhân ảnh hưởng, các đề xuất;
  + Câu hỏi nhiểu lựa chọn và câu hỏi có/ không nhằm kiểm định giải thiết, phân loại và xác định các yếu tố/ nguyên nhân ảnh hưởng;
  + Câu hỏi một lựa chọn được sử dụng nhằm kiểm định giả thiết và thu thập các đề xuất của các đối tượng điều tra;
* Quá trình xây dựng Phiếu điều tra:
  + Sau khi được dự thảo Phiếu điều tra được gửi đến các chuyên gia để xin ý kiến và chỉnh sửa;
  + Dự thảo thứ hai của Phiếu điều tra được sử dụng để điều tra thử trong 30 nhà thầu;
  + Sau đó, các nhà thầu tham gia điều tra thử đã được phỏng vấn trực tiếp qua điện thoại nhằm đánh giá về thuật ngữ, mức độ khó dễ của các câu hỏi, kết cấu, thời gian và phương thức điền phiếu thuận tiện nhất…;
  + Phiếu điều tra thu được qua điều tra thử đã được sử dụng để phân tích thử nhằm hoàn thiện bộ câu hỏi và phương pháp phân tích;
  + Phiếu điều tra được hoàn thiện sau công đoạn này được sử dụng để thực hiện khảo sát chính thức.

1. Xử lý và phân tích dữ liệu thu được bằng phần mềm thống kê và phân tích định tính. Các luận điểm và ý kiến nêu trong báo cáo là kết quả phân tích các thông tin thu được từ tất cả các phương pháp nghiên cứu, trong đó kết quả nghiên cứu bằng điều tra xã hội học được lấy làm căn cứ chính;
2. Hội thảo tham vấn với các bên liên quan gồm nhà thầu, đơn vị mời thầu, chuyên gia để hoàn thiện báo cáo nghiên cứu.

**Các giả định:**

Kết quả nghiên cứu tài liệu và phỏng vấn sâu người thạo tin đã giúp rút ra những bài học, các giả định về (i) các loại hình kiến nghị; (ii) các nguyên nhân của kiến nghị; và (iii) các lựa chọn giả định giúp cải thiện tình trạng kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu. Các giả định này đã được sử dụng để đưa vào Phiếu điều tra nhằm kiểm định thông qua khảo sát định lượng trong các nhà thầu. [[4]](#footnote-4)

**Kết quả thực hiện nghiên cứu:**

Nhóm nghiên cứu đã tổ chức nghiên cứu tổng quan, phỏng vấn sâu người thạo tin, thiết kế phiếu khảo sát, tổ chức khảo sát thử với 30 nhà thầu, hiệu chỉnh phiếu khảo sát; Tiến hành khảo sát với phiếu điều tra gửi bằng email tới gần 2000 nhà thầu có trong cơ sở dữ liệu mạng đấu thầu quốc gia và khảo sát trực tiếp với gần 1000 đại diện nhà thầu, đơn vị mời thầu tham dự các cuộc thi cấp chứng chỉ đấu thầu.

Nhóm khảo sát đã thu được 493 phiếu qua các kênh khảo sát nêu trên. Trong đó, có 347 phiếu của các nhà thầu và 102 phiếu của các đơn vị mời thầu có thể sử dụng để phân tích và xử lý thống kê. Trong số 347 phiếu khảo sát của nhà thầu, có 336 doanh nghiệp các loại chiếm 96,8% và 11 đơn vị là các trung tâm, viện nghiên cứu, đơn vị sự nghiệp có thu, chiếm 3,2% số nhà thầu trả lời khảo sát.

Biểu đồ 1 – Cơ cấu nhà thầu tham gia khảo sát

|  |  |
| --- | --- |
| ***Cơ cấu nhà thầu theo quy mô*** | ***Cơ cấu nhà thầu theo khu vực*** |
| *Đơn vị: Tỷ lệ % trên 338 nhà thầu trả lời câu hỏi này* | *Đơn vị: Tỷ lệ % trên 338 nhà thầu trả lời câu hỏi này* |
|  |  |

Nguồn: Khảo sát của Nhóm nghiên cứu

Về mặt cơ cấu, theo tự đánh giá của các nhà thầu thì quy mô vừa và nhỏ chiếm đa số với tỷ lệ là 25,8% và 44,7%. Do việc tiếp cận nhà thầu là rất khó khăn và mang tính chất chuyên ngành hẹp, nhóm nghiên cứu đã lựa chọn thiết kế mẫu theo phương pháp ngẫu nhiên – thuận tiện, do đó số nhà thầu được khảo sát tập trung chủ yếu ở phía bắc với 70,7%, miền trung và tây nguyên chiếm 19,7% và phía nam chiếm 9,76%.

Biểu đồ 2 – Ngành nghề chính của các nhà thầu tham gia khảo sát

*Đơn vị: Tỷ lệ % trên 342 nhà thầu trả lời câu hỏi này*

Nguồn: Khảo sát của Nhóm nghiên cứu

Về mặt ngành nghề, các nhà thầu chủ yếu thuộc hai lĩnh vực ngành nghề là xây dựng và tư vấn (chiếm 47,66% và 44,15%). Các nhà thầu thuộc lĩnh vực dịch vụ và thương mại chiếm 21,9% và 18,7%. Thấp nhất là các nhà thầu thuộc lĩnh vực nông lâm thủy sản với 1,75% và chế biến chế tạo 2,63%. Một số nhà thầu kinh doanh đồng thời nhiều lĩnh vực/ ngành nghề.

**Hạn chế của nghiên cứu:**

Dù đã hết sức cố gắng tổ chức nghiên cứu một cách khoa học và tiết kiệm nhất nhưng nghiên cứu vẫn gặp phải một số hạn chế sau:

1 – Hạn chế về nguồn lực: Ngân sách do NHTG hỗ trợ quá nhỏ bẻ để thực hiện những hoạt động mong muốn như tổ chức cho các điều tra viên đi tới các địa phương để điều tra bằng phỏng vấn trực tiếp đối với các nhà thầu. Do hạn chế về nguồn lực, nên phải tổ chức điều tra qua email và thư qua đường bưu điện nên tỷ lệ phản hồi không cao. Bên cạnh đó vì không có kinh phí đi lại, nên mặc dù đã cố gắng sử dụng thêm hình thức điều tra trực tiếp qua các cán bộ đi thi lấy chứng chỉ đấu thầu tại Hà Nội, nhóm nghiên cứu cũng chỉ thu được phiếu trả lời chủ yếu từ các nhà thầu ở Hà Nội và phía bắc. Vấn đề này cũng ảnh hưởng ít nhiều đến mục tiêu phân tích, đánh giá hiện trạng theo vùng miền;

2 – Hạn chế về thời gian: Điều tra về nội dung “kiến nghị và giải quyết kiến nghị trong đấu thầu mua sắm công” là một chủ đề nhạy cảm, do đó, không có nhiều nhà thầu sẵn lòng phản hồi. Mặc dù, theo kế hoạch nhóm nghiên cứu chỉ dự định gửi phiếu điều tra tới 2000 nhà thầu, nhưng trên thực tế nhóm nghiên cứu đã phải gửi phiếu đến 3000 đối tượng. Do thời gian không thể kéo dài hơn, dù với lượng điều tra viên trên 20 người, việc động viên, thu phiếu vẫn phải chấm dứt trước khi thu đủ 1000 phiếu phản hồi như kế hoạch. Nguyên nhân của việc này, bên cạnh việc không có ngân sách để tiếp cận trực tiếp nhà thầu nhằm đẩy nhanh tiến độ, Nhóm nghiên cứu đã không thành công trong thuyết phục NHTG cho phép kéo dài thời gian điều tra hơn nữa để đạt được mục tiêu định lượng, mặc dù mục tiêu về chất lượng đã đạt được ở mức độ tương đối cao.

1. CPTPP, EVFTA.. [↑](#footnote-ref-1)
2. Từ đây sẽ gọi tắt là Đơn vị mời thầu hoặc Bên mời thầu [↑](#footnote-ref-2)
3. Chi tiết, xin xem Phụ lục 1 - Mẫu phiếu khảo sát nhà thầu [↑](#footnote-ref-3)
4. Chi tiết, xin xem Phụ lục 1 - Mẫu phiếu khảo sát nhà thầu [↑](#footnote-ref-4)