

## Mở cửa thị trường mua sắm công trong TPP: Thách thức lớn nhất là cạnh tranh chân chính

*Mua sắm chính phủ (MSCP) là một trong những nội dung quan trọng lần đầu tiên được đưa vào Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) – “Hiệp định thế kỷ 21” vừa kết thúc đàm phán. Phóng viên Báo Đầu thầu đã có cuộc phỏng vấn bà Nguyễn Thị Thúy Hằng, Phó Cục trưởng Cục Quản lý đấu thầu thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Trưởng Nhóm đàm phán Chương MSCP của Hiệp định TPP để giúp bạn đọc hiểu rõ hơn nội dung của Chương này.*

**Phóng viên (PV):** *Hiệp định TPP gồm có 30 chương, trong đó có một chương về MSCP. Tại sao lại có chương này trong Hiệp định TPP và sự liên quan về lĩnh vực MSCP trong Hiệp định TPP là như thế nào, thưa bà?*

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Hiện nay, Việt Nam đã tham gia 10 hiệp định thương mại tự do (FTA) như: AFTA, ASEAN+, Việt Nam - Nhật Bản, Việt Nam - Chile, Việt Nam - Hàn Quốc, Việt Nam - EU... Từ trước tới nay, khi nói đến hiệp định FTA, người ta thường nhắc đến mở cửa thị trường hàng hóa, dịch vụ, đầu tư... Trong tất cả các hiệp định mà Việt Nam đã ký, chưa từng có một hiệp định nào đề cập đến nội dung mở cửa thị trường MSCP. Không chỉ có MSCP, các hiệp định cũng chưa từng đề cập tới những vấn đề hoàn toàn mới như lao động, môi trường, doanh nghiệp nhà nước...

TPP được coi là “hiệp định của thế kỷ 21”. Đây là một hiệp định rất toàn diện, bao quát rất nhiều lĩnh vực, bao quát cả những lĩnh vực phi truyền thống. Vậy, câu hỏi đặt ra là tại sao MSCP lại có thể gắn liền với một hiệp định kinh tế? Đó là vì, MSCP thực ra cũng là một thị trường mà người mua khá đặc biệt, gắn liền với Nhà nước như cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước. Hiệp định truyền thống thường chỉ chú trọng tới tính thương mại thông thường, giữa doanh nghiệp và người dân với nhau. Còn lần này, TPP quan tâm tới cả mối quan hệ thương mại giữa “Chính phủ - doanh nghiệp/người dân” trong MSCP.

Đối với Việt Nam, việc mở cửa thị trường MSCP là hoàn toàn mới, cho đến thời điểm này mới chỉ xuất hiện ở TPP và FTA với EU. Tuy nhiên, trên bình diện quốc tế, các FTA thế hệ mới đều gắn liền với việc mở cửa thị trường MSCP. Hiệp định Mua sắm Chính phủ (GPA) trong WTO cũng được ký kết từ những năm 1994.

**PV:** *MSCP là một lĩnh vực rất mới trong Hiệp định TPP. Vậy, bà có thể giới thiệu sơ qua một số nội dung chính của Chương MSCP trong TPP?*

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Trong các hiệp định, người ta gọi khái niệm “MSCP/mua sắm công” là “public procurement”, hoặc “government procurement”. Khái niệm này có thể hiểu nôm na là hoạt động đấu thầu, theo cách hiểu của pháp luật Việt Nam. Cũng như Luật Đấu thầu, Chương MSCP của Hiệp định TPP đưa ra các quy tắc, quy trình trong quá trình lựa chọn nhà thầu, tuy nhiên, ở mức độ yêu cầu cao hơn về tính công bằng, công khai, minh bạch. Việt Nam sẽ phải tổ chức lựa chọn nhà thầu trong khối nước tham gia TPP (đấu thầu nội khối) hoặc đấu thầu quốc tế cho phép các nước TPP tham dự thầu. Nguyên tắc cơ bản nhất của Chương MSCP là đối xử quốc gia và không phân biệt đối xử. Chủ đầu tư có nghĩa vụ đối xử với nhà thầu, hàng hóa Việt Nam và

nhà thầu, hàng hóa của các nước thành viên TPP cũng như đối xử giữa nhà thầu, hàng hóa của các nước TPP một cách công bằng. Nguyên tắc quan trọng thứ hai là không được sử dụng các biện pháp ưu đãi hàng hóa, nhà thầu trong nước cũng như bất kỳ biện pháp nào để gia tăng hàm lượng nội địa hoặc đưa ra các yêu cầu về chuyển giao công nghệ... Những nước đang phát triển như Việt Nam sẽ có thời gian chuyển đổi để thực hiện các nguyên tắc này. Ngoài ra, Chương MSCP khuyến khích đấu thầu qua mạng, chống tham nhũng trong đấu thầu... Ngoài các quy định chung về thủ tục, trình tự, nguyên tắc trong đấu thầu, khác với Luật Đấu thầu, trong Hiệp định TPP, mỗi nước sẽ có một biểu cam kết (bản chào) của riêng nước mình. Bản chào này sẽ quyết định phạm vi mở cửa của từng nước.

**PV:** Bà có thể nói rõ hơn về biểu cam kết của Việt Nam trong lĩnh vực MSCP? Biểu cam kết này so với các thành viên TPP khác thì như thế nào và theo bà, biểu cam kết này có quá sức đối với Việt Nam không khi doanh nghiệp trong nước năng lực cạnh tranh còn kém, thậm chí không thắng nổi trên sân nhà?

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Biểu cam kết, hay còn gọi là bản chào của Việt Nam đưa ra các nội dung để xác định một gói thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định TPP hay không.

Trước hết là chủ đầu tư. Gói thầu phải thuộc chủ đầu tư, bên mời thầu nêu trong biểu cam kết. Biểu cam kết liệt kê chủ đầu tư theo 3 Phần: Phần A là cơ quan cấp Trung ương, gồm các Bộ, cơ quan ngang Bộ... Phần B là cơ quan cấp địa phương. Hiệp định TPP quy định trong vòng 3 năm kể từ khi Hiệp định có hiệu lực sẽ đàm phán mở cửa cơ quan cấp địa phương. Tuy nhiên, trong FTA với EU, ta đã cam kết là mở cửa cơ quan nhà nước ở hai thành phố lớn là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh. Phần C là cơ quan khác, nghĩa là các cơ quan không cùng tiêu chí như 2 Phần kia, có thể bao gồm Doanh nghiệp nhà nước, bệnh viện, trường học, các đơn vị tự chủ... Bản chào của Việt Nam trong TPP bao gồm các bệnh viện thuộc Bộ Y tế, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Thông tấn xã Việt Nam. Trong FTA với EU thì chào thêm 2 Doanh nghiệp nhà nước là Tập đoàn Điện lực Việt Nam và Tổng công ty Đường sắt Việt Nam.

Tiếp đến, giá gói thầu phải từ ngưỡng mở cửa trở lên. Ngưỡng mở cửa được quy định riêng cho từng Phần. Ví dụ Phần A, sau 15 năm chuyển đổi thì ngưỡng mở cửa là 8.5 triệu SDR<sup>1</sup> đối với gói xây lắp, sau 25 năm thì ngưỡng đối với gói hàng hóa, dịch vụ là 130.000 SDR<sup>2</sup>.

Sau đó, hàng hóa, dịch vụ, lĩnh vực xây dựng cần mua thuộc phạm vi mở cửa. Hàng hóa và dịch vụ xây dựng được liệt kê theo phương thức “chọn bỏ”, nghĩa là “bỏ” cái gì ra, bảo lưu cái gì thì không cho phép nhà thầu TPP, EU tham gia đấu thầu cái đó. Về cơ bản, các nước chẳng bảo lưu cái gì cả. Bản chào của Việt Nam chỉ bảo lưu những nội dung cần thiết, ví dụ ta bảo lưu việc mua xăng dầu, một phần thị trường thuốc... Ngược lại, Phần dịch vụ thì theo phương thức

<sup>1</sup>SDR: quyền rút vốn đặc biệt. 8.5 triệu SDR tương đương khoảng 260 tỷ đồng

<sup>2</sup> Tương đương 4 tỷ đồng

“chọn cho”, nghĩa là “cho” nhà thầu TPP, EU được tham gia đấu thầu dịch vụ nào thì liệt kê ra. Dịch vụ nào nhạy cảm thì không đưa vào danh mục.

Tiếp đến nữa, là gói thầu đó không thuộc các loại trừ và ngoại lệ mà ta không áp dụng Chương MSCP của Hiệp định. Bảo lưu này có thể nằm rải rác ở các phần, từ Phần chủ đầu tư, chẳng hạn đối với Bộ Lao động thương binh xã hội thì ta loại trừ xây dựng nghĩa trang liệt sỹ, tới Phần Hàng hóa, dịch vụ, như loại trừ mua xăng dầu... Ngoài ra còn có Phần Loại trừ chung, ví dụ loại trừ việc mua sắm ở trong nước để tiêu dùng ngoài lãnh thổ, loại trừ các gói thầu mua sắm dự trữ quốc gia, mua sắm nhằm phục vụ mục đích tăng cường sức khỏe, phúc lợi, sự phát triển kinh tế, xã hội của dân tộc thiểu số, gói thầu dành cho doanh nghiệp vừa và nhỏ...Đương nhiên là các gói thầu vì lý do an ninh, quốc phòng sẽ được loại trừ.

So với các nước TPP khác, Việt Nam và Malaixia là 2 nước mở cửa ít nhất, do trình độ phát triển kinh tế còn thấp, lại là lần đầu tiên mở cửa. Thế còn mở cửa như vậy có quá sức không, theo tôi vừa có vừa không.

Khi tham gia đàm phán, bản thân tôi cũng chịu nhiều sức ép. Một mặt, có không ít chuyên gia cho rằng mở cửa càng nhiều càng tốt, cho công khai, minh bạch, chất lượng công trình tốt hơn, tiền thuế của dân phải tiêu cho hiệu quả. Mặt khác, cũng không ít bộ ngành và nhà thầu lo lắng, mở cửa ít thôi để nhà thầu, doanh nghiệp, người lao động còn có việc làm, hàng hóa Việt còn có chỗ đứng, tiền thuế của người dân phải được ưu tiên cho nhà thầu, hàng hóa Việt Nam.

Vậy nên, nếu bảo là quá sức so với nhà thầu, hàng hóa Việt Nam thì mở nhiều hay mở ít cũng đều là quá sức. Với tư duy “nhất quan hệ nhì tiền tệ” mà phải chơi trên một sân chơi bình đẳng, quả thật là quá sức.

Còn không quá sức, là bởi vẫn còn nhiều nhà thầu, doanh nghiệp làm ăn chân chính; là bởi mở cửa đó, nhưng ta có lộ trình, thời gian chuyển đổi, trong thời gian đó ta có các biện pháp ưu đãi để nâng cao năng lực nhà thầu, hàng hóa Việt Nam. Chẳng hạn trong 25 năm, mỗi một nhà thầu TPP trúng thầu đều phải liên danh hoặc sử dụng thầu phụ, hàng hóa trong nước. Nếu nhà thầu làm ăn chân chính, thì với lợi thế nhân công rẻ nhất trong TPP, sẽ khó có nhà thầu nước ngoài nào thắng thầu gói thầu xây lắp quy mô vừa. Đối với gói thầu xây lắp quy mô lớn, phức tạp mà nhà thầu Việt Nam không làm được, thì mở cửa trong TPP hay không cũng không ảnh hưởng gì. Hơn thế nữa, với luật chơi công bằng, sẽ khuyến khích các nhà thầu làm ăn chân chính để họ có cơ hội vươn lên thay vì mất nhiều cơ hội vào các “quân đỏ” như hiện nay. Đối với gói thầu hàng hóa, thực tế là hàng hóa Việt Nam sản xuất được, chất lượng cao cũng không có nhiều. Các cơ quan nhà nước nhiều khi phải mua hàng hóa chất lượng thấp, giá rẻ. Mở cửa trong TPP, EU, ta hoặc là mua hàng Việt Nam giá phù hợp, hoặc mua hàng chất lượng cao giá cao của TPP, EU, không phải cạnh tranh với hàng hóa của quốc gia khác nữa. Thế nên, theo tôi, “quá sức” hay “không quá sức” là do cách chủ đầu tư, nhà thầu, doanh nghiệp sẽ tận dụng việc mở cửa trong TPP thế nào.

**PV:** Bà vừa đề cập đến yêu cầu đấu thầu nội khối TPP đối với danh mục cơ quan mua sắm, hàng hóa, dịch vụ thuộc phạm vi điều chỉnh. Vậy, khi Hiệp định này có hiệu lực, các chủ đầu tư/bên mời thầu khi mời thầu có bắt buộc phải sử dụng nhà thầu, hàng hóa có xuất xứ từ các nước thành viên TPP, EU hay không?

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Đây là một khả năng. Tôi lấy một ví dụ đơn cử ở Mỹ. Hiện nay, các nhà thầu Việt Nam không thể tham gia đấu thầu tại Mỹ, vì Việt Nam chưa từng ký một hiệp định nào với Mỹ liên quan tới MSCP. Mỹ chỉ cho phép nhà thầu từ các nước có hiệp định ký kết với Mỹ mới được tham dự thầu các gói thầu ở Mỹ. Đối với các gói thầu không thuộc phạm vi điều chỉnh của các FTA mà Mỹ đã ký kết, Mỹ chỉ cho phép nhà thầu, hàng hóa trong nước tham gia đấu thầu.

Khi thực thi Hiệp định TPP và Hiệp định với EU, Việt Nam có hai sự lựa chọn đối với việc tổ chức lựa chọn nhà thầu các gói thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của hai Hiệp định này. Một là, chỉ cho phép nhà thầu nội khối TPP (bao gồm nhà thầu Việt Nam) và EU tham dự thầu và chỉ cho phép hàng hóa xuất xứ từ các nước thành viên của nội khối TPP, EU, nghĩa là chỉ cho phép hàng hóa có xuất xứ từ Việt Nam, Mỹ, Nhật, Úc, Canada, Mexico, Singapore, Peru, Chile, New Zealand, Malaysia, Brunei cộng với 28 nước EU. Đối với lựa chọn thứ hai, trong những trường hợp nhất định, gói thầu lớn và phức tạp, mà thấy rằng việc mở cửa ra ngoài nội khối này sẽ mang lại hiệu quả cao hơn, thì Việt Nam hoàn toàn có thể lựa chọn đấu thầu quốc tế như hiện nay chúng ta vẫn đang làm.

Việc lựa chọn áp dụng đấu thầu nội khối chỉ cho phép nhà thầu, hàng hóa từ các nước nội khối TPP, EU tham gia, hay đấu thầu quốc tế cho phép tất cả các nước trên thế giới cùng tham gia thì sau này, các nhà hoạch định chính sách sẽ tính toán. Nhưng theo quan điểm của cá nhân tôi, luật, nghị định chỉ nên nêu nguyên tắc, trên cơ sở đó chủ đầu tư sẽ tự quyết định lựa chọn phương án phù hợp nhất cho mình.

**PV:** Theo bà, những gói thầu thuộc phạm vi điều chỉnh thì có thể yêu cầu lựa chọn nhà thầu, hàng hóa của các nước nội khối. Vậy, Việt Nam có thể đưa ra quy định là những gói thầu không thuộc phạm vi điều chỉnh của hai hiệp định này thì được đưa ra yêu cầu tương tự như vậy không?

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Khi đấu thầu quốc tế, đương nhiên là không thể phân biệt đối xử như nêu thương hiệu, xuất xứ của một số nước, nhóm nước nhất định, bất kể là gói thầu thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định TPP hay EU hay không. Khi đấu thầu nội khối, chủ đầu tư hoàn toàn có thể đưa ra yêu cầu nhà thầu, hàng hóa xuất xứ nội khối TPP, EU.

Việc một gói thầu không thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp định TPP và EU nhưng chủ đầu tư lại muốn áp dụng quy định của hai Hiệp định này để tăng cường hơn nữa tính công khai, công bằng, minh bạch, theo tôi là nên khuyến khích. Khi áp dụng hai Hiệp định này, đương nhiên sẽ có hai lựa chọn tương ứng về đấu thầu quốc tế hay đấu thầu nội khối với các yêu cầu về xuất xứ tương ứng mà tôi đã đề cập.

**PV:** Theo bà, việc Việt Nam tham gia TPP có tác động như thế nào đối với thị trường MSCP tại Việt Nam?

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Theo tôi sẽ có cả tác động tích cực và tiêu cực.

Về mặt tích cực, tính cạnh tranh sẽ cao hơn, chất lượng hàng hóa sẽ tốt hơn. Hàng hóa xuất xứ từ 11 nước thành viên còn lại trong TPP, cộng với 28 nước thành viên trong EU sẽ có tính bổ sung cho hàng hóa Việt Nam, đa phần hàng hóa trong gói thầu mua sắm công chúng ta chưa sản xuất được, nếu có sản xuất được thì chất lượng hàng hóa từ khối nước đó cao hơn hẳn. Nhà thầu của họ cũng chuyên nghiệp hơn, năng lực cao hơn.

Cùng với đó, tình trạng “quân xanh”, “quân đỏ”, thông thầu cũng được hạn chế hơn. Nói một cách khác, tiền thuế của người dân được chi tiêu hiệu quả hơn. Nhà thầu nước ngoài họ không “hiền” như nhà thầu Việt Nam, họ sẵn sàng khởi kiện nếu thấy không được đối xử công bằng.

Nhà thầu Việt Nam còn có cơ hội vươn ra một thị trường mua sắm công rộng lớn. Có thể ngay tại thời điểm này chỉ một số ít nhà thầu có cơ hội này (chẳng hạn Viettel đã trúng thầu một số gói thầu ở nước ngoài), tuy nhiên trong tương lai 20, 30 năm nữa, cùng với sự lớn mạnh của nhà thầu trong nước tôi nghĩ cơ hội này sẽ mở rộng hơn.

Đi kèm với mặt tích cực là tiêu cực. Khả năng thắng thầu của các nhà thầu Việt Nam trong thị trường MSCP ngay trên “sân nhà” cũng sẽ bé lại, điều này sẽ ảnh hưởng tới công ăn việc làm, thị phần của doanh nghiệp trong nước trong thị trường MSCP. Chúng ta cũng không được đưa ra các chính sách để ưu tiên mua hàng trong nước, khuyến khích phát triển các ngành sản xuất trong nước. Nhập siêu cũng sẽ ảnh hưởng tới cán cân thanh toán...

Tuy nhiên, do chúng ta đã đàm phán được lộ trình tương đối dài, mở cửa từ từ, bắt đầu từ những gói thầu có giá trị rất lớn, có thời gian quá độ để ưu tiên hàng hóa, nhà thầu trong nước nên theo tôi, ảnh hưởng tiêu cực có thể được hạn chế đến mức thấp nhất. Về lâu dài, khi thời kỳ chuyển đổi đã qua, nếu nhà thầu Việt Nam vẫn ỉ ạch, không chịu vươn lên, vẫn chờ đợi vào “quan hệ”, “dựa dẫm” thì sẽ chẳng còn miếng bánh nào để dành cho họ cả. Thách thức là rất lớn, nhưng cơ hội cũng rất nhiều. Mà thách thức lớn nhất, theo tôi, đó là nhà thầu Việt Nam phải cạnh tranh chân chính.

**PV:** Câu hỏi cuối cùng, để sân chơi có hiệu quả thì phải có chế tài. Xin bà cho biết cơ chế xử lý khiếu nại trong Chương MSCP là gì?

**Bà Nguyễn Thị Thúy Hằng:** Có 02 cơ chế để giải quyết các kiến nghị, tranh chấp trong Hiệp định TPP. Thứ nhất là thông qua quy trình giải quyết kiến nghị trong nước. Ở Việt Nam, nhà thầu có thể kiến nghị theo quy trình hành chính hoặc tư pháp (kiện ra Tòa Án) theo Luật Đấu thầu. Thứ hai là cơ chế giải quyết tranh chấp giữa chính phủ với chính phủ. Thường thì các kiến nghị, khiếu nại, tranh chấp của nhà thầu được xử lý theo cơ chế thứ nhất, rất ít trường hợp rơi vào cơ chế thứ hai.

**PV:** Chân thành cảm ơn Bà!

**Bích Thủy** (*thực hiện*)