



ầu thầu là một biện pháp thi hành ngân sách có tính pháp luật, tính công minh trong khoa học tài chính công hiện đại.

Việc thực hiện công phí nhà nước không thông qua đấu thầu là biện pháp xuất chi ngân sách thiếu tính pháp lý trong khoa học quản trị và thiếu khách quan trong quản lý tài chính quốc gia.

Có nhiều thể thức đấu thầu, nhưng thông thường người ta lưu ý đến 3 loại chính là: đấu thầu công khai, đấu thầu hạn chế và đấu thầu công khai hạn chế hệ số, được áp dụng cho đấu thầu cung cấp vật liệu, dịch vụ, và áp dụng cả đấu thầu thực hiện công tác liên quan đến hạ tầng cơ sở, duy tu hay tân tạo.

Trong phạm vi nghiên cứu những phương thức đấu thầu để thực hiện công tác duy tu, tân tạo công trình hạ tầng cơ sở, thứ nêu lên một số thể thức thực hiện công tác trên, cùng với những thủ tục đấu thầu để thi hành công tác.

1. PHÂN BIỆT CÔNG TÁC DUY TU VÀ CÔNG TÁC TÂN TẠO

Thông thường, ngân sách quốc gia có quy định những hạng mục có liên quan đến công tác duy tu, sửa chữa cầu cống, đường sá, công thự và những công tác tân tạo công trình công cộng, hạ tầng cơ sở.

1. Công tác duy tu

Kinh tế của một nước thịnh hay suy, phần lớn do các cơ cấu vật chất làm hạ tầng cơ sở là tốt hay xấu, để làm nền tảng cho hoạt động kinh tế: đường sá, cầu cống, sông ngòi, bến cảng, phi trường, nhà máy điện, công thự...

Ngân sách luôn luôn có định hướng duy tu hạ tầng cơ sở, một mặt là để tránh xuống cấp quá độ, mặt khác là để giúp cho nền sản xuất chung trong nước thêm động lực phát triển, mặt khác, là để bảo vệ tài sản quốc gia.

Trong việc thực hiện những công tác duy tu, quan điểm chung, là giao cho cơ quan chuyên môn phụ trách, thí dụ, về công thự, giao cho Sở quản lý nhà đất, về đường sá, cầu cống, bến cảng, thì giao Sở giao thông công chánh quản lý. Tất cả những ưu điểm của quản lý tập trung và chuyên môn hóa, có thể áp dụng thích hợp cho cách tổ chức này.

Nhưng các cơ quan chuyên môn lại không phải là cơ quan sử dụng, đôi khi lại có sự thiếu liên lạc giữa công tác duy tu với đơn vị sử dụng, có thể dẫn đến tiêu cực do chính sách tập trung, và không ứng phó kịp thời với yêu cầu cấp bách của cơ quan sử dụng.

Hiện nay có tình trạng cơ quan sử dụng tự bỏ kinh phí riêng để tu bổ hay cải tạo, gây ra tình trạng lãng phí và

THỂ THỨC ĐẤU THẦU XÂY DỰNG HẠ TẦNG CƠ SỞ

NGÔ NGỌC BỬU

Hội Luật gia thành phố

thiếu tính thống nhất trong quản lý tài sản quốc gia, làm lệch đôi phần về tính chất sở hữu.

2. Công tác tân tạo

Tân tạo là thành lập những công trình mới, xuất phát từ nguồn ngân sách quốc gia. Tùy theo trình độ phát triển kinh tế chung, mà ngân sách ấn định một khối lượng công trình tân tạo cho phù hợp. Ví dụ, tại miền Nam trước đây, Chính phủ Sài Gòn năm 1959, đã dùng 11,7% tổng số kinh phí ngân sách nhà nước cho công tác tân tạo. Tại Hoa Kỳ, từ năm 1936 đến 1943 đã chi tiêu cho công tác tân tạo lên tới con số 1.300 triệu USD chiếm tỷ lệ 20,2% đến 26,6% tổng số kinh phí ngân sách. Cũng có những tiểu bang sử dụng, trước thời kinh tế khủng hoảng, công phí này tới 39% ngân sách tiểu bang. (1)

Sở dĩ có những ví dụ về tỷ lệ ngân sách dành cho công tác đại tu và tân tạo, vì quan niệm mỗi công phí này phải đặt trên mục tiêu kinh tế, lợi ích kinh tế của từng công tác, nhất là trên tính toán lợi tức có thể gia tăng sau này. Những nước đang phát triển, như nước ta hiện nay, lại càng cần phải chú trọng đến điểm này. Trong điều kiện bình thường, những kế hoạch công tác có tầm quốc gia cần phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế chung có tính đồng bộ.

Những công trình tân tạo có tính thuyết phục hiện nay, có thể góp phần vào việc gia tăng lợi tức sau này, đó là công trình làm thêm quốc lộ, xa lộ nối liền địa phương có nguyên liệu với trung tâm đô thị có nhà máy chế biến, có đầu mối tiêu thụ sản phẩm.

Những công trình nhằm xử lý nước thải, cống rãnh, kênh rạch chung quanh khu đô thị, luôn luôn tạo ra mối quan tâm hàng đầu cho chính phủ cũng như nhà đầu tư khi nghiên cứu về hạ tầng cơ sở.

II. THỂ THỨC THỰC HIỆN CÔNG TÁC

Sau khi chương trình công tác đã được chấp thuận, đã có ngân sách dự chi, Chính phủ có thể lựa chọn giữa nhiều thể thức để thực hiện công tác.

1. Công quản

Theo thể thức này, Chính phủ đảm trách thực hiện công tác. Các kỹ sư, công trình sư của Chính phủ điều khiển công tác, họ ăn lương nhà nước. Thợ và công nhân cũng do chính phủ trả lương, vật tư nguyên liệu cũng do chính phủ tự mua lấy.

Thể thức này không được thông dụng, có thể dẫn tới tiêu cực, lợi dụng để mua bán lòng vòng. Chỉ dùng thể thức này khi không tìm được nhà thầu, hay do công tác có nhu cầu quá khẩn cấp, hoặc có nhiều rủi ro, nhà thầu không dám nhận, nên buộc lòng chính phủ phải đảm trách việc thực hiện.

Thể thức công quản còn chia ra:

- Công quản thường: khi Chính phủ trực tiếp trả lương nhân viên, công nhân, trả tiền mua nguyên vật liệu, dụng cụ...

- Công quản vụ lợi: theo thể thức này, nhân viên chỉ huy công trình được thưởng tùy theo số chỉ hay số lợi đã thực hiện được trong quá trình thực hiện công tác.

2. Đặc nhượng công dịch

Đặc nhượng công dịch là một thể thức thi hành công tác, cho phép người hưởng đặc nhượng phải thực hiện bằng tiền riêng của mình vào công trình đã có đồ án, để rồi sau này họ được thu hoạch những hoa lợi do công trình đem lại, trong một thời hạn nhất định. Nhiều quốc gia đã áp dụng thể thức này trong đặc nhượng khai thác hóa xa, xe điện ngầm, điện nước... Người hưởng đặc nhượng khai thác công tác phải tự chấp nhận mọi sự rủi ro. Nhưng trong một số trường hợp bất khả dự liệu, chính phủ có thể xem xét bồi thường, hoặc sửa đổi giá ngạch để có hoa lợi cho người thu nhận công dịch.

Nhưng thể thức thường xuyên được áp dụng trong phạm vi quốc nội và cả phạm vi quốc tế, đó là thể thức đấu thầu.

III. THỂ THỨC ĐẤU THẦU, KHẾ ƯỚC GIAO THẦU VÀ ĐIỀU KIỆN SÁCH

Thủ tục đấu thầu là Chính phủ sẽ giao công tác cho pháp nhân hay thể nhân nào cho điều kiện, giá thành thấp nhất. Và Chính phủ chỉ ký kết khế ước giao thầu sau một cuộc đấu thầu công khai hay hạn chế, có kèm theo điều kiện sách đã được các bên chấp nhận.

A. THỂ THỨC ĐẤU THẦU

1. Đấu thầu công khai

Đặc điểm của cuộc đấu thầu này là phải có sự công khai và sự cạnh tranh. Các điều kiện đấu thầu phải được phổ biến rộng rãi trước khi có đấu thầu để có sự cạnh tranh vô giới hạn, yết thị trong thời hạn ít nhất 20 ngày nơi đấu thầu để công chúng có thể xem được tập điều kiện sách, biết được nhà chức trách đảm nhiệm việc đấu thầu.

Người dự thầu cho giá hạ nhất hay tỷ số giảm giá lớn nhất, thì được chấp nhận trúng thầu, với điều kiện là phải được cấp có thẩm quyền duyệt ý. Thủ tục này nhằm bảo vệ tài chính công, để tránh việc cho giá quá cao, gây thiệt hại cho ngân sách.

Nhưng với những biến chuyển hiện tại của tài chính công, thấy rằng không phải chỉ có yếu tố giá cả là đủ quyết định trong việc chọn nhà thầu. Những công trình phức tạp, có quy mô về khoa học kỹ thuật, nên có thể coi nhà thầu là một cộng sự viên lâu dài của Chính phủ. Nên Chính phủ cần chú trọng đến cả khả năng hay kinh nghiệm của họ, chú trọng đến cả phương tiện chuyên môn, khả năng tài chính của họ, có khi còn chú trọng đến đức chính trực và thái độ chính trị đối với chính quyền hiện tại.

Ngoài ra, sự đương nhiên chấp nhận bỏ thầu hạ có thể là một cơ hội thuận tiện cho sự đồng loã giữa các nhà thầu, nhất là trong thời kỳ số cung không đủ thỏa mãn số cầu của Chính phủ, giá tối đa và giá tối thiểu không được xác định rõ rệt.

2. Đấu thầu hạn chế

Thủ tục này áp dụng cho các trường hợp mà nếu đem đấu thầu công khai thì có nhiều bất lợi.

Theo thủ tục này, những người dự thầu phải được chấp thuận trước, sau khi chứng minh được khả năng tài chính và khả năng chuyên môn của mình, phù hợp với trình độ và giá trị công trình. Chính phủ có thể tổ chức một cuộc sát hạch để tuyển chọn nhà thầu, chọn lựa và loại bỏ các đồ án không thích hợp, các mẫu hàng hóa cung cấp không đủ chất lượng. Sau khi ấn định xong danh sách các nhà thầu được quyền tham gia, hội đồng đấu thầu mới được mở phong bì đựng các đơn bỏ thầu. Lúc đó, kết quả cuộc đấu thầu là chấp nhận người bỏ giá hạ nhất được trúng thầu.

3. Đấu thầu công khai hay hạn chế có hệ số

Thủ tục này áp dụng cho các loại dịch vụ hay hàng cung cấp không thể xác định trước các đặc tính. Những người dự thầu cạnh tranh cả về giá lẫn về phẩm chất, nên có một hội đồng chuyên môn xem xét trước các đồ án, các mẫu hàng sẽ cung cấp, rồi ấn định cho mỗi thứ một hệ số. Hệ số về phẩm sẽ phối hợp với hệ số về giá bỏ thầu, để làm căn cứ định đoạt người nào xứng đáng được thầu. Hệ số về phẩm chất

sẽ được tuyên bố công khai trước khi mở các phong bì dự thầu.

4. Gọi thầu

Theo thủ tục này, mặc dù có sự cạnh tranh giữa các người dự thầu đã được lựa chọn, Hội đồng gọi thầu được tự do chọn đề nghị nào được coi là lợi nhất về phẩm, về giá, về các điều kiện thi hành... chỉ có thể áp dụng thủ tục gọi thầu trong trường hợp trị giá của công tác thấp, ở một giới hạn do chính phủ quy định.

Đặc điểm của thủ tục gọi thầu, là sự lựa chọn nhà thầu không chỉ căn cứ vào giá cả, mà còn căn cứ vào giá trị nghệ thuật, bảo đảm chuyên nghiệp, tư cách cùng với khả năng tài chính của nhà thầu. Tại nhiều nước, thủ tục gọi thầu là một thủ tục thường xuyên chứ không phải đặc biệt chỉ áp dụng cho những cung cấp giản dị, thông thường, còn mọi cung cấp có tính cách phức tạp về phương diện kỹ thuật, đều phải áp dụng thủ tục đấu thầu.

B. KHẾ ƯỚC HAY HỢP ĐỒNG GIAO THẦU, QUYỀN LỢI VÀ NGHĨA VỤ HAI BÊN

1. Khế ước hay hợp đồng sau khi được Hội đồng đấu thầu chấp nhận là trúng thầu, một khế ước được lập và ký kết giữa pháp nhân gọi thầu với bên trúng thầu. Khế ước, hay hợp đồng, có nội dung đầy đủ của một sự đồng thuận để thi hành, với quyền lợi và nghĩa vụ của 2 bên, theo quy định của Luật Dân sự và Luật Hành chính.

Văn bản khế ước hay hợp đồng được kèm theo bản Điều kiện sách.

2. Tổng đặt giao thầu: Sau khi làm xong thủ tục đấu thầu, trong một thời hạn luật định hay thời hạn do 2 bên thỏa thuận trong khế ước hay hợp đồng, cơ quan hữu trách phải tổng đặt kết quả đấu thầu cho người trúng thầu, họ phải ký nhận thư tổng đặt có ghi rõ ngày tháng tiếp nhận. Cuộc đấu thầu hay gọi thầu chỉ có giá trị kể từ ngày người trúng thầu nhận được văn thư tổng đặt, ngày nhận tổng đặt xác định là khởi điểm cho việc thi hành khế ước hay hợp đồng đã ký kết.

Nếu việc tổng đặt nằm trong thời hạn quy định, nhà thầu phải thi hành nghĩa vụ, nếu không sẽ bị chế tài như đã ấn định trong Điều kiện sách. Nếu quá thời hạn ấn định, mà cơ quan hữu trách chưa tổng đặt, nhà thầu có quyền rút đơn thầu của mình, mà không bị chế tài gì cả.

Chính phủ có quyền không thực hiện việc tổng đặt kết quả đấu thầu, gọi thầu cho người trúng thầu. Người này không có quyền kiện chính phủ để đòi bồi thường về quyền kỳ vọng được lãnh thầu.

3. Ký quỹ: Nhà thầu phải nộp một số tiền ký quỹ, để làm bảo đảm về khả năng tài chính của mình và bảo đảm thi hành nghĩa vụ. Có 2 loại ký quỹ: ký quỹ tạm và ký quỹ chính thức.

a. Tiền ký quỹ tạm, do Điều kiện

sách riêng ấn định để người dự thầu nộp làm tin để chứng tỏ ý định thành thật và đứng đắn của mình. Có nộp tiền ký quỹ tạm mới được dự thầu. Tiền ký quỹ tạm thường là một nửa số tiền ký quỹ chính thức.

Lúc đấu thầu xong, biên lai tiền ký quỹ của người trúng thầu bị giữ lại cho đến lúc người trúng thầu nộp xong tiền ký quỹ chính thức, các biên lai của người không trúng thầu được trả lại, trừ trường hợp phải trừ lại những con số tính toán ghi trong đơn thầu có đúng thực hay không.

Nếu người trúng thầu không chịu ký tên vào biên bản kết quả đấu thầu hay không nộp tiền ký quỹ chính thức trong thời hạn đã định, số tiền ký quỹ tạm của đương sự sẽ bị tịch thu.

b. Tiền ký quỹ chính thức, là số tiền mà người trúng thầu phải nộp để đảm bảo công việc mà Chính phủ đã giao phó cho mình.

Tiền ký quỹ chính thường là 5% hay 10% tổng giá trị công tác giao phó. Tỷ số này có thể lên xuống tùy theo từng trường hợp. Tiền ký quỹ chính có thể nộp bằng tiền mặt, bằng chứng khoán động sản, hoặc do ngân hàng thương mại bảo lãnh.

Nếu quá thời hạn đã định, (thông thường là 20 ngày) người trúng thầu không nộp tiền ký quỹ chính, Chính phủ có quyền hủy bỏ giao ước, tịch thu tiền ký quỹ tạm và giao công tác lại cho người khác.

4. Nghĩa vụ nhà thầu: Việc giao thầu có tính cách đối nhân, nên người lãnh thầu không được nhường lại cho người khác, dù chỉ một phần công tác, nếu Chính phủ không chấp thuận. Chủ thầu phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ. Nếu người thầu quá cố hay được tuyên bố phá sản theo luật, khế ước đương nhiên bị hủy bỏ.

Đối tượng của sự cung cấp thường được ghi rõ trong Điều kiện sách, về chất lượng cũng như về số lượng. Cũng có khi điều kiện sách chỉ ghi số lượng tối đa và tối thiểu. Sự tiếp nhận vật tư sẽ có một hội đồng tiếp nhận chứng minh bằng một biên bản. Khi nhà thầu khiếu nại về những quyết định của hội đồng này, sẽ lập một hội đồng bất thường để tái xét.

5. Nghĩa vụ của Chính phủ: Khi nhà thầu đã làm tròn nghĩa vụ, chính phủ phải thanh toán tiền.

Chính phủ có thể tạo thuận lợi, nâng đỡ nhà thầu bằng phương pháp cho thế chấp khế ước. Theo thủ tục này, nhà thầu được cấp một bản sao khế ước, đem dùng làm bảo đảm để vay ở ngân hàng, trong khi chờ đợi ngân phiếu chi trả cho đương sự.

(1) Nghiêm Đăng, Tài chính học đại cương, Học viện Quốc gia Hành chính, Sài Gòn, 1961, trang 194.